

**Programmatisch Handhaven
van Natuurwetgeving**

Handhavingsveldanalyse



Pro Facto

JURIDISCH EN BESTUURSKUNDIG ONDERZOEK EN ADVIES

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Groningen, november 2007

A. Middelkamp

M.J. Schol

H.B. Winter

Pro Facto BV

Rijksuniversiteit Groningen

Oude Boteringestraat 17a

9712 CG Groningen

www.pro-facto.nl

RUG

Inhoudsopgave

Deel I **Introductie**

Hoofdstuk 1	Inleiding	7
1.1	Inleiding	7
1.2	Probleemstelling	8
1.3	Methode	9
1.4	Ten geleide	12
1.5	Leeswijzer	13

Deel II **Uitvoeringsorganisatie**

Hoofdstuk 2	Aansturing, financiering en bemensing	17
2.1	Provincies	17
2.2	Directie Regionale Zaken	19
2.3	Dienst Regelingen	19
Hoofdstuk 3	Samenwerkingsverbanden	21
3.1	Provincies	21
3.2	Directie Regionale Zaken	22
3.3	Dienst Regelingen	22
Hoofdstuk 4	Doelgroepen en stakeholders	25
4.1	Provincies	25
4.2	Directie Regionale Zaken	26
4.3	Dienst Regelingen	26

Deel III **Handhavingsorganisatie**

Hoofdstuk 5	Aansturing, financiering en bemensing	31
5.1	Provincies	31
5.2	Directie Regionale Zaken	32
5.3	Algemene Inspectie Dienst	33
5.4	Politie	34
5.5	Openbaar Ministerie	36
5.6	Douane	37
Hoofdstuk 6	Samenwerkingsverbanden	39
6.1	Provincies	39
6.2	Directie Regionale Zaken	40
6.3	Algemene Inspectie Dienst	40
6.4	Politie	41
6.5	Openbaar Ministerie	41
6.6	Douane	43
Hoofdstuk 7	Naleving en handhaving	45
7.1	Provincies	45
7.2	Directie Regionale Zaken	46
7.3	Algemene Inspectiedienst	47

7.4	Dienst Regelingen	47
7.5	Politie	48
7.6	Openbaar Ministerie	48
7.7	Douane	49
Hoofdstuk 8	Doelgroepen en stakeholders	51
8.1	Provincies	51
8.2	Directie Regionale Zaken	51
8.3	Algemene Inspectie Dienst	52
8.4	Politie	53
8.5	Openbaar Ministerie	53
8.6	Douane	53
Deel IV	Wetgeving	
Hoofdstuk 9	Knelpunten in de natuurbeschermingswetgeving	57
9.1	Provincies	57
9.2	Directie Regionale Zaken	59
9.3	Algemene Inspectie Dienst	61
9.4	Dienst Regelingen	61
9.5	Politie	61
9.6	Openbaar Ministerie	62
9.7	Douane	63
9.8	Knelpunten	63
Deel V	Conclusies	
Hoofdstuk 10	Samenvattende slotbeschouwing	67
10.1	Inleiding	67
10.2	Algemene conclusies	67
10.3	De Boswet	72
10.4	De Flora- en faunawet	73
10.5	De Natuurbeschermingswet	73
10.6	Best practices	73
Bijlagen		
Bijlage I	Gehanteerde Itemlijst	75
Bijlage II	Normenmatrix	81
Bijlage III	Handhavingschema Natuurbeschermingswet	85
Bijlage IV	Handhavingschema Boswet	87
Bijlage V	Handhavingschema Flora en faunawet	89
Bijlage VI	Samenwerkingsmatrix	91

DEEL I

Introductie

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Inleiding

Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (verder: LNV) wil het concept 'programmatisch handhaven' inzetten ter verbetering van de handhaving op zijn terrein. Daartoe is als eerste ervaring opgedaan met de handhaving van het nieuwe mestbeleid. De werkgroep Handhavingsstrategie nieuw mestbeleid stelde ten behoeve van de handhaving van het nieuwe mestbeleid op 1 juli 2005 een handhavingsprogramma 2006-2009 vast. Het Ministerie wenst ook tot programmatische handhaving over te gaan op het terrein van de natuurwetgeving. In 2005 is een begin gemaakt met het opzetten van een programma voor de handhaving van de Flora- en faunawet. Omdat deze wet en de Natuurbeschermingswet (die eind 2005 ingrijpend is gewijzigd) nauwe samenhang vertonen, is ervoor gekozen het handhavingsbeleid voor deze beide wetten tezamen en integraal aan te pakken. Gelet op de verwantschap tussen deze wetten en de Boswet, is ook deze wet meegenomen bij het opzetten van een handhavingsprogramma voor de natuurwetgeving.

Programmatisch handhaven is planmatige handhaving. Goede handhaving verloopt volgens een plan. Het bevoegd gezag maakt dat plan en wel in de vorm van een handhavingsprogramma. Dan zijn het niet de incidenten die bepalen wanneer het gezag achteraf met handhavingsproblemen wordt geconfronteerd, maar dan bepaalt het gezag vooraf het beleid. Door programmatisch handhaven neemt het gezag het heft in eigen handen. Bij programmatisch handhaven worden handhavings- en nalevingsinstrumenten zo effectief en efficiënt mogelijk ingezet, gericht op de bevordering van naleving van regelgeving en op het zo optimaal mogelijk beheersen van de risico's van niet-naleving. Programmatisch handhaven is handhavingsbeleid voeren. Met dit beleid wordt aangegeven welke doelen moeten worden bereikt, hoe zij kunnen worden bereikt en op welke momenten en naar welke maatstaven wordt bekeken of die doelen ook daadwerkelijk zijn behaald.

De doelstelling van het project is tweeledig:

1. het opstellen van een handhavingsstrategie voor natuurwetgeving;
2. het bijdragen aan bewustwording van het belang van handhaving bij diverse diensten binnen en buiten LNV.

Het project bestaat uit een 8-tal stappen:

1. interne besluitvorming en voorbereiding;
2. opstellen handhavingsveldanalyse;
3. bepalen handhavingsvisie;
4. maken risicoanalyse;
5. opstellen analyse van kansen en bedreigingen;
6. bepalen interventiestrategie;
7. bepalen voorwaarden uitvoering interventiestrategie;
8. opstellen handhavingsstrategie.

In deze rapportage zijn de resultaten opgenomen van een quick scan van de huidige praktijk van uitvoering en handhaving van de natuurwetgeving. De resultaten van het onderzoek dat aan deze rapportage ten grondslag ligt geven als het ware een 'foto' van de huidige handhavingspraktijk. We spreken van een handhavingsveldanalyse, een verkennende beschrijving van de wijze waarop de natuurwetgeving wordt uitgevoerd en gehandhaafd in de praktijk. Met nadruk wordt hierbij aangetekend dat de beschrijvingen en analyses in dit onderzoeksrapport niet zonder meer generaliseerbaar zijn en daarmee niet een representatieve pretentie hebben voor de uitvoering en handhaving van de natuurwetgeving in Nederland. Dat blijkt onder meer uit het feit dat niet alle organisaties die met de uitvoering en handhaving van de natuurwetgeving in Nederland bezig zijn, in het onderzoek zijn betrokken. Door de opdrachtgever is een selectie van organisaties gemaakt. De rapportage is overwegend opgesteld op basis van binnen deze organisaties gevoerde gesprekken met respondenten die eveneens door de opdrachtgever zijn geselecteerd. Een representatief en generaliseerbaar beeld verschaffen de onderzoeksresultaten dus mogelijk niet. Dat neemt niet weg dat op basis van hetgeen door de respondenten is verwoord over de handhaving en uitvoering van de natuurwetgeving een waardevolle beschrijving tot stand is gekomen van de uitvoerings- en handhavingspraktijk zoals die op dit moment in ieder geval in delen van ons land verloopt. De situatie bij sommige provincies en in bepaalde delen van ons land kan dus afwijken van hetgeen wordt gerapporteerd, maar dat doet niets af aan de relevantie van de onderzoeksbevindingen. Behalve als tweede stap in het kader van de ontwikkeling van een handhavingsprogramma van natuurwetgeving, is de informatie die de veldanalyse oplevert ook relevant voor de evaluatie van de Natuurwetgeving, een project dat ook in 2007 gestalte krijgt.

1.2 Probleemstelling

De probleemstelling die centraal staat in deze handhavingsveldanalyse, luidt als volgt:

Hoe werkt de uitvoering en handhaving van de natuurwetgeving in de praktijk: welke uitvoerings- en handhavingstaken zijn te onderscheiden, welke inzet pleegt de organisatie op dat punt, hoe is de uitvoerings- en handhavingsorganisatie ingericht en op welke doelgroepen richt zich de handhaving?

Wanneer wordt gesproken over 'natuurwetgeving' wordt telkens bedoeld op de Natuurbeschermingswet 1998, de Boswet en de Flora- en faunawet.

In deze rapportage staat de uitvoering en handhaving van wet- en regelgeving op het terrein van de natuurbescherming centraal. Onder uitvoering wordt verstaan het hanteren van de uit de wet- en regelgeving voortvloeiende bevoegdheden waaronder het verstrekken van vergunningen en/of ontheffingen. Onder handhaving wordt verstaan het toezicht op normnaleving en de opsporing, sanctionering en vervolging van normovertreding.

Om de probleemstelling te kunnen beantwoorden, moet een groot aantal deelvragen worden beantwoord. In bijlage II bij dit rapport zijn die onderzoeksvragen opgenomen. De vragen richten zich onder meer op:

- de doelgroepen;

- de handhavingsopgave;
- de gehanteerde instrumenten;
- de omvang van de inzet;
- de normconformiteit en de toegepaste sancties,
- de knelpunten die worden ervaren;
- organisatieinrichting en samenwerkingsrelaties;
- het achterhalen van best practices.

Op basis van de probleemstelling en de onderzoeksvragen is een inventariserend onderzoek uitgevoerd. Dat onderzoek vond hoofdzakelijk plaats door middel van interviews. Daarnaast zijn ook de nodige documenten bestudeerd. Hierna komt de gevolgde onderzoeksmethode aan de orde.

1.3 Methode

Het onderzoek is hoofdzakelijk uitgevoerd aan de hand van interviews. In totaal zijn bij de verschillende organisaties die bij de uitvoering en handhaving van de natuurwetgeving zijn betrokken 23 interviews afgenomen. Daarbij is gesproken met in totaal 38 personen. De interviews zijn afgenomen in februari en maart van 2007. De beschrijvingen in het vervolg van dit rapport geven dan ook de stand van zaken op dat moment. In tabel 1.1 is een beknopt overzicht van de geraadpleegde respondenten opgenomen.

Tabel 1.1: geraadpleegde respondenten

Organisatie	Aantal gesprekken	Medewerkers Uitvoering	Medewerkers Handhaving	Totaal aantal geïnterviewden
Provinsje Fryslân <ul style="list-style-type: none"> • medewerker uitvoering Natuurbeschermingswet; • afdelingsjurist Flora- en faunawet; • medewerker handhaving groene wetten; • juridisch beleidsmedewerker Natuurbeschermingswet. 	3	3	1	4
Provincie Gelderland <ul style="list-style-type: none"> • medewerker handhaving groene wetten; • medewerker uitvoering Flora- en faunawet; • clustermanager cluster natuurbeschermingswet; • beleidsmedewerker afdeling Landelijk gebied. 	4	3	1	4
Provincie Limburg <ul style="list-style-type: none"> • medewerker cluster Natuur. 	1	1	-	1
Provincie Brabant <ul style="list-style-type: none"> • senior medewerker handhaving bureau Natuur, bodem en water. 	1	-	1	1
Provincie Zuid-Holland <ul style="list-style-type: none"> • teamleider handhaving groene wetten; • clustercoördinator bureau bodem en grondwater, afdeling vergunningverlening; • medewerker vergunningverlening bureau bodem en grondwater. 	2	2	1	3

LNV/DR <ul style="list-style-type: none"> • teammanager uitvoeringsteam Flora- en faunawet voor wat betreft ontheffingen, vergunningen, certificaten etc.. 	1	1	-	1
LNV/DRZ <ul style="list-style-type: none"> • medewerker vergunningverlening Nbwetbureau; • beleidsmedewerker Nb-wetbureau; • medewerkers handhaving (4 schippers). 	3	2	4	6
LNV/AID <ul style="list-style-type: none"> • teamleider handhaving en controle • medewerker handhaving en controle • medewerkers handhaving buitendienst (2); • jurist; • medewerker handhaving complexe opsporingszaken. 	1	3	3	6
Openbaar Ministerie, Functioneel Parket, Amsterdam <ul style="list-style-type: none"> • officier van justitie team milieu. 	1	-	1	1
Openbaar Ministerie, Functioneel Parket, Den Bosch <ul style="list-style-type: none"> • officier van justitie, eenheid milieu, standplaats Maastricht; • parketsecretaris, eenheid milieu, standplaats Maastricht; 	1	-	2	2
Openbaar Ministerie, Functioneel Parket, Zwolle <ul style="list-style-type: none"> • officier van justitie, handhavingseenheid milieu; • parketsecretaris, handhavingseenheid milieu. 	1	-	2	2
Politiekorps Hollands Midden <ul style="list-style-type: none"> • teamleider milieuteam. 	1	-	1	1
Politiekorps Midden- en West-Brabant <ul style="list-style-type: none"> • regionaal coördinator Natuurbescherming bij het RMT. 	1	-	1	1
Politiekorps Noord- en Oost-Gelderland <ul style="list-style-type: none"> • brigadier, lid RMT, coördinator groene boa's. 	1	-	1	1
Douane <ul style="list-style-type: none"> • medewerkers advisering/invoering wetgeving, Centrum voor proces- en productontwikkeling (2); • medewerker aansturing Flora- en faunawet; • medewerker handhaving, vraagbaak Flora- en faunawet. 	1	3	1	4
Totaal	23	18	20	38

De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een vooraf toegezonden lijst met items. Daardoor is sprake van semi-gestructureerde interviews. Hoewel de gesprekken de dagelijkse werkzaamheden van de gesprekspartners betroffen, was voorbereiding noodzakelijk. Dit bleek uit het feit dat zij voorafgaande aan de gesprekken, of soms tijdens het gesprek, zich van wat meer precieze, feitelijke informatie hadden voorzien. De toezending van tevoren van de itemlijst was dus zinvol; respondenten konden zich zo beter op de gesprekken voorbereiden. Een enkele keer gaf de gesprekspartner aan meer tijd nodig te hebben. Omdat de tijdsdruk waaronder het onderzoek is uitgevoerd een wezenlijk kenmerk daarvan was, bestond die mogelijkheid echter niet of nauwelijks.

De interviews zijn face-to-face afgenomen. Namens Pro Facto werden de gesprekken steeds in teams van twee personen uitgevoerd. Daardoor kon één van beide zich op de verslaglegging concentreren, terwijl de ander de gespreksvoering voor zijn of haar

rekening nam. Daarnaast is gebruik gemaakt van voice-recorders, zodat ten behoeve van de verslaglegging waar nodig de feitelijke bewoordingen konden worden nagegaan. Voor deze vorm van registratie is in alle gevallen waar dit aan de orde was de toestemming van de gesprekspartners gevraagd en verkregen.

De gesprekspartners is vooraf gemeld dat de gespreksverslagen aan de opdrachtgever ter beschikking zouden worden gesteld. Drie gesprekspartners hebben aangegeven dat zij het verslag wilden autoriseren. Zij zijn daartoe in de gelegenheid gesteld.

De gesprekken zijn gevoerd met de volgende organisaties:

- provincies (Zuid-Holland, Noord-Brabant, Limburg, Fryslân en Gelderland);
- Ministerie van LNV, dienst Regelingen;
- Ministerie van LNV, directie Regionale Zaken (Noord);
- Algemene Inspectie Dienst;
- Openbaar Ministerie (Zwolle, Amsterdam en Den Bosch);
- Politie (Midden en West Brabant; Hollands Midden; Noord en Oost Gelderland);
- Douane.

Bij de Algemene Inspectie Dienst (verder: LNV/AID) is een groepsgesprek gevoerd met zes medewerkers. Eén medewerker was verhinderd en heeft de vragen schriftelijk beantwoord. De overige gesprekken werden telkens met één of twee gesprekspartners gevoerd. De keuze daarvoor lag bij de gesprekspartners. In één gesprek is gesproken met twee medewerkers van verschillende provincies.

Daarmee zijn alle relevante actoren in het kader van dit onderzoek, voor zover ze zich aan de uitvoerings- en handhavingkant bevinden, gehoord. De doelgroepen zijn in dit onderzoek niet betrokken. In het vervolg van het project 'programmatisch handhaven' zal ook met de doelgroepen gesproken worden.

Nadat van de gesprekken verslag is gedaan, zijn de belangrijkste bevindingen aan een aantal gesprekspartners voorgelegd ter verificatie van de getrouwheid van de rapportage. De toepassing van deze Delphi-methode heeft geleid tot verdere verdieping van de onderzoeksbevindingen. Op een enkel punt is de rapportage nader toegespitst of aangepast.

De natuurwetgeving bevatten normen die door verschillende organen worden uitgevoerd en gehandhaafd. Te onderscheiden zijn de normen uit de Boswet, de Natuurbeschermingswet, de algemene verboden uit de Flora- en faunawet, de beheer- en schadebestrijdingsnormen uit de Flora- en faunawet, de CITES-normen uit de Flora- en faunawet en de normen voor ruimtelijke ingrepen uit de Flora- en faunawet. Uitvoering van de normen uit de Boswet ligt bij de dienst regelingen, mede op basis van beoordelingen die door de provincies worden geleverd; handhaving ligt bij de LNV/AID en de provincies. De Natuurbeschermingswet wordt uitgevoerd door LNV/DRZ en de provincies. Handhaving van de normen uit de Natuurbeschermingswet ligt bij de LNV/AID, de provincies en bij LNV/DRZ vestiging Noord. Handhaving van de algemene verboden uit de Flora- en faunawet ligt bij de LNV/AID en bij LNV/DRZ vestiging Noord. De beheer- en schadebestrijdingsnormen uit de Flora- en faunawet worden door de provincies uitgevoerd en gehandhaafd. De CITES-normen worden uitgevoerd door de LNV/DR, handhaving van deze normen geschiedt door de Belastingdienst/Douane en de LNV/AID. De normen voor ruimtelijke ingrepen uit de

Flora- en faunawet worden uitgevoerd en gehandhaafd door LNV/DR. Hieronder is bovenstaande schematisch weergegeven.

Regeling	Organisatie belast met uitvoering	Organisatie belast met handhaving
Boswet	LNV/DR	LNV/AID Provincies Politie
Natuurbeschermingswet	LNV/DRZ Provincies	LNV/AID Provincies LNV/DRZ vestiging Noord Politie
Flora- en faunawet		
<i>Algemene verboden</i>	-	LNV/AID LNV/DRZ vestiging Noord Politie
<i>Beheer- en schadebestrijding</i>	Provincies	Provincies Politie
<i>CITES</i>	LNV/DR	LNV/AID Belastingdienst/Douane Politie
<i>Ruimtelijke ingrepen</i>	LNV/DR	LNV/DR Politie

1.4 Ten geleide

In de bijlagen treft u de bij de interviews gehanteerde vragenlijst aan. Verder is in bijlage II een overzicht gegeven van de in dit onderzoek betrokken normen. Per norm is aangegeven of de verschillende instanties zich met deze norm bezighouden. Bijlagen III, IV en V bevatten handhavingsschema's; een weergave van de wijze waarop handhaving volgens de geïnterviewden in de praktijk plaatsvindt. Omdat per regio de handhaving enorm verschilt, hebben we ervoor gekozen per wet de wijze van handhaven in twee regio's in kaart te brengen. Bijlage VI bevat een matrix waarin is aangegeven op welke wijze bestuursorganen met elkaar samenwerken.

Tot slot zij er met nadruk op gewezen dat dit rapport een beschrijving van het veld is op basis van gesprekken met 38 respondenten van 15 (deel)organisaties. In de gesprekken is getracht alle aspecten verbonden aan de Natuurbeschermingswet, de Boswet en de Flora- en faunawet aan de orde te stellen. Desondanks zijn niet alle vragen voor elke organisatie (uitputtend) beantwoord. Dit hangt samen met de keuze van de gesprekspartners; soms spraken we enkel uitvoerders, soms enkel handhavers, soms specialisten op het terrein van één wet. Ook werden niet altijd eenduidige antwoorden op de vragen gegeven. De korte termijn waarbinnen het onderzoek moest worden uitgevoerd speelde bij het voorgaande een belangrijke rol.

1.5 Leeswijzer

Deze rapportage bestaat uit verschillende onderdelen. Deel II bevat een beschrijving van de uitvoeringsorganisatie. In deel III staat een beschrijving van de handhavingsorganisatie centraal. In deel IV worden de inzichten beschreven die het onderzoek heeft opgeleverd op het gebied van de wetgeving. Deze rapportage wordt afgesloten met een vijfde deel waarin een samenvattende slotbeschouwing wordt gegeven.

In de rapportage worden de bevindingen uit de gesprekken zo veel mogelijk geabstraheerd tot een niveau waarop uitspraken kunnen worden gedaan over het organisatietype als geheel. Wanneer tussen verschillende instanties of vestigingen van een organisatietype opvallende verschillen in organisatie zijn waargenomen worden deze benoemd.

DEEL II

Uitvoeringsorganisatie

Een uitvoeringsorganisatie kan gedefinieerd worden als het samenstel van bestuurlijke organen, die met de uitvoering van beleid c.q. wetgeving op een bepaald gebied zijn belast, alsmede hun organisatiestructuur, hun plaats en functie in het totale relevante bestuursstelsel, hun beschikbare of verkrijgbare beleidsinstrumentarium en bevoegdheden en hun relaties met hun maatschappelijke omgeving.

Hoofdstuk 2 Aansturing, financiering en bemensing

In dit hoofdstuk wordt weergegeven op welke wijze de instanties die zijn belast met de uitvoering van de natuurwetgeving zijn georganiseerd. Per organisatietype wordt aangegeven op welke wijze de aansturing is georganiseerd, op welke wijze financiering plaatsvindt en hoe de personele bezetting is geregeld. Daarnaast wordt het kennisniveau van de medewerkers beschreven.

2.1 Provincies

In de onderzoeksfase is gesproken met dertien medewerkers van vijf provincies. Negen van hen zijn werkzaam als uitvoerder bij vier provincies. Dit deel van de rapportage gaat over de *uitvoering* van de natuurwetten en is gebaseerd op de gesprekken met de negen uitvoerders. Doel van de gesprekken was het verkrijgen van een beeld van de wijze waarop de provincies uitvoering geven aan de natuurwetten. Wij zijn niet in de gelegenheid gesteld van de vijfde provincie ook met een uitvoerder te spreken. De beschrijvingen in dit deel hebben dus betrekking op vier verschillende provincies.

De negen geïnterviewden hebben verschillende functies, variërend van teamleider tot vergunningverlener tot intern (beleids)adviseur. Sommigen houden zich vrijwel uitsluitend met één van de drie natuurwetten bezig, terwijl anderen naast de in dit onderzoek centraal staande wetten ook de uitvoering van andere wetgeving in hun takenpakket hebben.

Met betrekking tot de Flora- en faunawet zijn zowel aan de Dienst Regelingen (verder: LNV/DR) als aan provincies bevoegdheden toegekend. In bijlage III is een overzicht opgenomen van de taken waarmee de verschillende bestuursorganen zich bezighouden. De Dienst Regelingen houdt zich bezig met de soortenbescherming, verlening van jachtaktes en schadebestrijding, terwijl de provincies bevoegd zijn voor de jacht en een groot deel van de schadebestrijding. Voor de Boswet geldt dat de provincies formeel geen uitvoerende bevoegdheden bezitten, wel hebben zij taken in de handhavende sfeer. Bij de decentralisatie impuls in 1995 lag het in de bedoeling dat de provincies de volledige uitvoering van de Boswet ter hand zouden nemen. De gekozen mandaatconstructie bleek juridisch echter niet haalbaar. De praktijk is nu dat de Dienst Regelingen de Boswet uitvoert en de provincies de daarvoor benodigde beoordelingen leveren.

De wijze waarop de uitvoering van de natuurwetten in de organisatie is ingebed, verschilt. Bij drie van de vier onderzochte provincies is de vergunningverlening gescheiden van de handhaving. Bij de vierde is een reorganisatietraject ingezet om een dergelijke scheiding te bewerkstelligen. De aansturing van de uitvoerders van de natuurwetten geschiedt door de hiërarchisch hoger geplaatsten, veelal een cluster-, afdelings- of bureauhoofd. Twee geïnterviewden stellen uitdrukkelijk dat de gedeputeerde(n) uiteindelijk de aansturing verzorgen. Verantwoording geschiedt eveneens aan de hiërarchisch hoger geplaatsten en het college van Gedeputeerde Staten. In één gesprek is verantwoording vooraf door middel van een jaarplan genoemd. In alle provincies wordt verantwoording achteraf verzorgd door middel van

management-, kwartaal- en/of jaarrapportages, al dan niet voortvloeiend uit een ISO-certificering. In één provincie wordt ook in het burgerjaarverslag gerapporteerd over de uitvoering van de natuurwetten. Eén van de respondenten noemt de bezwaar- en beroepsprocedure als verantwoordingsinstrument. Een andere respondent noemt de bespreking van gevoelige dossiers met de verantwoordelijke gedeputeerde als een middel om verantwoording af te leggen.

De financiering van de uitvoering geschiedt bij alle provincies door daarvoor geormerkte gelden uit het provinciefonds. Deze gelden zijn door het Rijk bij de decentralisatie van taken uit de Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet en de Boswet toegezegd aan de provincies en worden rechtstreeks in het provinciefonds gestort. Via een door het Interprovinciaal Overleg (verder: IPO) vastgestelde verdeelsleutel worden de gelden over de provincies verdeeld. Die verdeelsleutel is door de provincies onderling uitonderhandeld. Niet alle gesprekspartners zijn hiermee even gelukkig. Enkelen menen dat provincies met 'veel' natuur een te klein aandeel van deze gelden ontvangen. De gelden voor het opstellen van de beheerplannen zijn nog niet uitgekeerd, maar onderhandelingen hierover zijn in een vergevorderd stadium. Feitelijke uitbetaling zal waarschijnlijk worden uitgesmeerd over de jaren 2007 t/m 2012, waarbij de eerste betaling zoals het zich er nu laat uitzien zal plaatsvinden in het najaar van 2007. Een aantal provincies wacht hierop totdat zij van start gaan met het opstellen van de beheersplannen, omdat ze toegezegde extra financiering hard nodig hebben. Sommige provincies hebben besloten niet te wachten en hebben het opstellen van de beheerplannen gestart, door dit uit eigen middelen voor te financieren. Twee gesprekspartners zeggen dat de provincie voor de uitvoering van de natuurwetten geld bijpast, terwijl één respondent opmerkt dat bijpassing uit algemene middelen niet gebeurt en ook bijzonder gevoelig ligt. In deze laatste provincie is geregeld dat, als de door LNV verstrekte gelden niet volledig benut worden, de gelden niet terugvloeien in de algemene middelen. Ze blijven gereserveerd voor de uitvoering en handhaving van de natuurwetten.

Het aantal *fulltime-equivalent* (verder: fte) dat de provincies beschikbaar hebben voor de uitvoering van de natuurwetten verschilt en is nauwelijks vast te stellen per afzonderlijke wet. De meeste medewerkers houden zich met meerdere van de onderscheiden wetten bezig en sommigen hebben daarnaast aanvullende taken. Het aantal genoemde fte's per provincie loopt uiteen van 5 tot 11 voor de uitvoering van de wetgeving. Of dit aantal voldoende is, wordt, met name in het licht van de nog op te stellen beheersplannen voor de Natura 2000-gebieden, betwijfeld. De kennis van de uitvoeringsmedewerkers is volgens gesprekspartners van drie provincies voldoende en wordt, indien nodig en gewenst, op peil gehouden door middel van cursussen en zelfstudie. Bij de vierde provincie wordt, door de betreffende gesprekspartner, de kennis van de uitvoeringsmedewerkers te gering genoemd. Dit heeft te maken met een reorganisatie, waardoor de uitvoering van de natuurwetten voor een deel bij andere medewerkers terecht is gekomen.

Bij één provincie worden voor de uitvoering van de natuurwetten ook twee werknemers van een lokale natuurorganisatie genoemd. Zij zijn in dienst van deze organisatie, maar hun aanstelling wordt door middel van subsidieverstrekking deels gefinancierd door de provincie.

2.2 Directie Regionale Zaken

De Directie Regionale Zaken (verder: LNV/DRZ) is een organisatieonderdeel van het ministerie van LNV. LNV/DRZ heeft vier vestigingen verdeeld over de windstreken van ons land. LNV/DRZ functioneert als beleidsdirectie en als regionaal bestuurlijk en beleidsmatig contactpunt van het ministerie van LNV. Op het gebied van uitvoering van de natuurwetten houdt LNV/DRZ zich bezig met verlening van vergunningen op grond van de Natuurbeschermingswet en met bestuurlijke en beleidsmatige aspecten van ontheffingen op grond van de Flora- en faunawet. De vestiging Noord houdt zich tevens bezig met handhaving.

De Directie Regionale Zaken, vestiging Noord, wordt aangestuurd door de Regiodirecteur Noord. Deze Regiodirecteur wordt op zijn beurt aangestuurd door de landelijke directeur DRZ in Den Haag. Binnen LNV/DRZ, vestiging Noord, is vergunningverlening op grond van de Natuurbeschermingswet georganiseerd in het zogenaamde Nb-wet-bureau. Inhoudelijk wordt het Nb-wet-bureau aangestuurd door het DRZ programma Natuur. Hierin worden de beleidskaders weergegeven.

Het kennisniveau binnen het Nb-wet-bureau is goed. Binnen het bureau werken voornamelijk juristen, die naar eigen zeggen door opleiding en ervaring goed op de hoogte zijn van de natuurwetgeving. Om het kennisniveau op peil te houden, voert het Nb-wet-bureau op landelijk niveau overleg met de andere vestigingen van LNV/DRZ over de ontwikkelingen op het gebied van de natuurwetgeving.

Bij LNV/DRZ regio Noord is 5,5 fte gemoeid met uitvoering van de natuurwetgeving; 3 fte houdt zich uitsluitend bezig met vergunningverlening en 2,5 fte houdt zich bezig met administratieve taken en beleid.

2.3 Dienst Regelingen

Dit onderdeel heeft uitsluitend betrekking op het uitvoeringsteam Flora- en faunawet binnen de Dienst Regelingen (verder: LNV/DR). Ten behoeve van dit onderzoek is één interview afgenomen met de teammanager van dit uitvoeringsteam. Deze teammanager is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Flora- en faunawet (waaronder begrepen de CITES-regeling) alsmede voor de uitvoering van een aantal andere wetten, zoals de Wet Antarctica.

De Dienst Regelingen is een Agentschap dat onderdeel is van het ministerie van LNV. Het uitvoeringsteam Flora- en faunawet houdt zich in hoofdzaak bezig met de uitvoering van, en de vergunningverlening op basis van, de Flora- en faunawet. Daarnaast heeft het uitvoeringsteam een adviserende taak in de richting van een deel van het management van LNV/DR met betrekking tot bestuurlijke handhaving in de fase van sanctionering.

De teammanager van het uitvoeringsteam Flora- en faunawet fungeert onder een unitmanager, deze opereert op zijn beurt onder leiding van de directeur van LNV/DR. De Directeur-Generaal van LNV, waar de Directie Natuur onder valt, is binnen het ministerie verantwoordelijk voor LNV/DR. De Directeur-Generaal is verantwoording schuldig aan de minister.

Financiering van het uitvoeringsteam van LNV/DR vindt plaats op basis van offertes. Deze offertes zijn gebaseerd op een analyse van de werkzaamheden van het afgelopen jaar. De Dienst Regelingen weet op grond van de op basis van de offerte verleende opdrachten hoeveel middelen en menskracht hij het komende jaar tot zijn beschikking heeft. Het ministerie van LNV is de grootste opdrachtgever van LNV/DR.

Momenteel bestaat het uitvoeringsteam Flora- en faunawet uit 25 mensen (22 fte). Binnen het uitvoeringsteam is één van de medewerkers de taak toebedeeld verplichte cursussen Flora- en faunawetgeving te geven aan medewerkers van het team. Op deze wijze wordt getracht binnen de organisatie gestalte gegeven aan kennisbehoud en kennisontwikkeling.

Naar aanleiding van het project 'Evaluatie bestuursrechtelijke handhaving Flora- en faunawet',¹ is een rapport opgesteld waarin de taken, doelen en de basis van die doelen zijn beschreven op het gebied van handhaving. Dit rapport bevat veel antwoorden op de ten behoeve van dit onderzoek gestelde vragen.

Door de gesprekspartner is aangegeven dat de indruk bestaat dat vanuit het managementniveau het uitvoeringsniveau weinig wordt opgezocht voor input voor het te voeren beleid.

¹ Hoek, N., Drunen, O. van, Boer, I. de, Evaluatie bestuursrechtelijke Handhaving Flora- en faunawet, Ministerie van LNV - Dienst Regelingen Dordrecht, Dordrecht 2006

Hoofdstuk 3 Samenwerkingsverbanden

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de samenwerkingsrelaties van de verschillende organisatietypen. De samenwerkingsrelaties en verbanden verschillen sterk per regio, waardoor ook de effectiviteit van de samenwerking verschilt. Het hoofdstuk verschaft geen landelijk dekkend beeld van alle samenwerkingsrelaties in Nederland. Dat zou een veel grotere hoeveelheid gesprekken hebben gevergd, waarvoor ook de voor het onderzoek beschikbare tijd ontoereikend was. De beschrijvingen in dit deel moeten dan ook in dat licht gelezen worden: als voorbeelden van de wijze waarop samenwerking in een aantal regio's in Nederland verloopt. Voor twee regio's zijn deze relaties ook weergegeven in bijlage VII.

3.1 Provincies

De provincies werken met elkaar samen binnen het Interprovinciaal Overleg. Onder de IPO-structuur hangen een werkgroep voor de Flora- en faunawet en een werkgroep voor de Natuurbeschermingswet; de Natura2000-werkgroep. In deze werkgroepen wordt vooral overleg gevoerd op beleidsniveau. De werkgroepen komen ongeveer eens in de twee maanden bijeen. Ook noemen drie gesprekspartners een juristenberaad (LNV-IPO-RWS juristenberaad) dat gekoppeld is aan de Natura2000-werkgroep. In dit beraad hebben naast de provincies ook het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van Defensie zitting. Daarnaast is er een halfjaarlijks Landelijk Boswetoverleg, waarin alle organisaties die te maken hebben met de Boswet participeren. Deze overlegstructuren worden gewaardeerd. Eén van de gesprekspartners heeft aangegeven dat hij het Boswetoverleg graag onder de vleugels van het IPO zou zien. Enkele respondenten missen een vakberaad waarin kennis kan worden uitgewisseld. Dergelijke beraden bestonden voorheen wel. Eén respondent is voornemens opnieuw een dergelijk vakberaad op te zetten.

Structureel overleg met het ministerie van LNV, LNV/AID en ander diensten van het ministerie op beleids- en uitvoeringsniveau is er niet of nauwelijks. Wel wordt er veel ad hoc en op zaaksniveau overlegd. De samenwerking wordt wisselend gewaardeerd. Volgens de geïnterviewden is de beschikbare kennis bij de LNV/AID en het ministerie beperkt en wordt op vragen niet altijd (adequaat) gereageerd. Vooral de samenwerking met de LNV/AID is in de laatste twee jaar in sommige provincies verminderd. In de periode volgend op de overdracht van de boswettaken naar de provincie zijn verschillende medewerkers van het ministerie van LNV, van de LNV/DR en van de LNV/AID van functie gewisseld of met pensioen gegaan. Door de geïnterviewden is te kennen gegeven dat daardoor aanspreekpunten bij het ministerie zijn verdwenen.

Provincies hebben veel ad hoc contacten met andere partners, zoals het Openbaar Ministerie (verder: OM), de politie, buitengewoon opsporingsambtenaren (verder: boa's) van natuurorganisaties, gemeenten, waterschappen en LNV/DRZ. Deze contacten zijn over het algemeen goed. De medewerkers van verschillende organisaties weten elkaar direct te spreken te krijgen. Daarbij wordt door de gesprekspartners aangegeven dat veel afhangt van de persoonlijke netwerken van de medewerker.

Op de vraag of de andere partners ook voldoende kennis van zaken hebben om als volwaardig partner te participeren in de uitvoering van de natuurwetten, worden verschillende antwoorden gegeven. Van het Ministerie van LNV en de LNV/AID is door vier respondenten aangegeven dat zij onvoldoende kundige mensen hebben. LNV/DR geeft informatie over de kap door Staatsbosbeheer niet of slecht door. De kennis en prioriteiten van de politie en het Korps Landelijke Politie Diensten (verder: het KLPD) liggen volgens twee gesprekspartners niet bij handhaving van de natuurwetgeving.

3.2 Directie Regionale Zaken

De verschillende vestigingen van LNV/DRZ onderhouden onderling een structurele overlegrelatie. Maandelijks komen de verschillende vestigingen van LNV/DRZ bij elkaar voor overleg. Op ad hoc basis wordt daarnaast overleg gevoerd met de Directie Natuur en de overige directies van LNV, zoals de Directie Juridische Zaken en de Directie Visserij. Deze overleggen functioneren goed. Binnen de verschillende vestigingen van LNV/DRZ heerst een gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid.

LNV/DRZ onderhoudt naast overlegrelaties binnen het ministerie van LNV ook overlegrelaties met andere instanties. LNV/DRZ, vestiging Noord, neemt zitting in het Wadden Handhavingsoverleg. Hierin zitten ondermeer het KLPD, de provincie en de LNV/AID. Binnen deze overlegstructuur worden handhavingsplannen opgesteld, prioriteiten gesteld en taken verdeeld tussen de verschillende instanties. Naast dit gestructureerde overleg werkt LNV/DRZ ook op ad hoc basis samen. Op deze wijze onderhoudt zij, op basis van specifieke projecten of vergunningen, contact met provincies en met Rijkswaterstaat.

3.3 Dienst Regelingen

LNV/DR werkt samen met de Dienst Landelijk Gebied (verder: DLG), dit is formeel vastgelegd in een managementovereenkomst. De samenwerking met DLG verloopt erg goed. Ook wordt door LNV/DR samengewerkt met LNV/DRZ. Deze samenwerking komt voornamelijk ad hoc tot stand, verloopt goed, en heeft vooral betrekking op de aanpak van gevoelige zaken. Binnen LNV/DRZ is hiervoor speciaal een medewerker aangesteld. Verder wordt door LNV/DR samengewerkt met de LNV/AID. Op uitvoeringsniveau heeft LNV/DR daartoe een vast aanspreekpunt binnen de LNV/AID, ook deze samenwerking verloopt naar wens. Op beleidsmatig niveau en op sturingsniveau kan de samenwerking met de LNV/AID naar de mening van de geïnterviewde gekenschetst worden als onvoldoende.

Naast de samenwerking met deze organisaties wordt door LNV/DR veel samengewerkt met de politie en het Openbaar Ministerie, verder werkt zij samen met de douane, de marechaussee, de plantenziektekundige dienst (voor CITES-zaken), en met de CITES-commissie. Op internationaal gebied wordt op grond van de Cites-regelgeving beperkt structureel samengewerkt. Wel zijn er op ad hoc basis veel contacten met handhavingdiensten in binnen- en buitenland. Met de provincie wordt zelden samengewerkt. Deze samenwerking beperkt zich tot incidentele handhavingzaken en advies bij vergunningverlening door provincies.

Volgens de respondent van LNV/DR heeft een aantal provincies aangegeven dat zij LNV/DR graag hun taken zou laten uitvoeren omdat zij zelf over te weinig kennis en capaciteit beschikken. Overigens is uit de interviews met de medewerkers van provincies dit niet gebleken. LNV/DR zou graag de taken van deze provincies overnemen indien zij daartoe voldoende personele middelen tot haar beschikking zou hebben. Het huidige goede kennisniveau en de kritische massa die LNV/DR heeft, maakt volgens de respondent dat LNV/DR op dit terrein in een aantal gevallen beter zou kunnen presteren dan de provincies.

Naast samenwerking met publieke organisaties wordt door LNV/DR samengewerkt met doelgroepen, bijvoorbeeld met de biomedische industrie, met circussen en met hobbydierhouders. Met betrekking tot de doelgroepen vervult LNV/DR een voorlichtingsfunctie.

De geïnterviewde meent dat sinds enige tijd geleden veel van de binnen de LNV/AID aanwezige kennis niet meer wordt benut als gevolg van een functieroulatie..De nieuwe mensen van de LNV/AID op het beleidsterrein Natuur moeten de praktijk nog leren kennen en zijn bezig de ervaring op te bouwen die voorheen in ruime mate aanwezig was. De aansturing van de LNV/AID op het vakgebied natuur geschiedt vrijwel geheel door de LNV/AID zelf. Het is de respondent niet duidelijk welke visie de LNV/AID hierbij hanteert. De LNV/AID zou voor zijn beleid meer aansluiting moeten zoeken bij het Openbaar Ministerie en LNV/DR, aldus de respondent van LNV/DR.

Hoofdstuk 4 Doelgroepen en stakeholders

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke doelgroepen door de verschillende organisatietypen worden onderscheiden en welke stakeholders een rol spelen bij de uitvoeringswerkzaamheden van de organisaties. Doelgroepen worden hier omschreven als de normadressaten van de natuurwetgeving. In dit hoofdstuk komt per organisatietype aan de orde in welke mate de doelgroepen bekend zijn met de normen uit de natuurwetgeving en in welke mate de doelgroepen de normen uit de natuurwetgeving accepteren. Verder wordt per organisatietype uiteengezet welke inspanningen deze organisaties verrichten met betrekking tot voorlichting van doelgroepen inzake de normen uit de natuurwetgeving.

4.1 Provincies

De meeste gesprekspartners vinden het lastig te bepalen welke doelgroepen bij de verschillende natuurwetten zijn te onderscheiden. Genoemde doelgroepen zijn onder meer burgers, natuurorganisaties (waaronder terreinbeherende organisaties), agrariërs, bouwers/projectontwikkelaars, recreatieschappen en andere bestuursorganen. De koepelorganisaties van de onderscheiden sectoren fungeren nogal eens als aanspreekpunt of partner. Wanneer burgers van zich laten horen, dan gebeurt dat ook veelal in georganiseerd verband, bijvoorbeeld via een natuurorganisatie.

De bekendheid van de doelgroepen met de normen uit de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet verschilt per groep. Van een aantal groepen, zoals bouwers/projectontwikkelaars, natuurorganisaties en andere bestuursorganen mag verwacht worden dat zij inmiddels bekend zijn met de normen. Voor anderen, zoals de individuele burgers zijn de normen niet altijd bekend. Overtreding van normen door burgers hangt vaak ook samen met die onbekendheid. Voor de Natuurbeschermingswet speelt mee dat de wet nieuw is. Dat wordt door de gesprekspartners mede als reden aangeduid voor de relatieve onbekendheid van de wet. De normen uit de Boswet, of eigenlijk, de norm dat het niet is toegestaan om zo maar bomen te rooien of te vellen is bij vrijwel iedereen bekend. Ook burgers weten vaak wel dat ze niet zonder toestemming bomen mogen kappen. Of deze norm in de Boswet of in de plaatselijke kapverordening is neergelegd is vaak niet bekend bij de doelgroep, maar volgens de gesprekspartners is dat ook van ondergeschikt belang. Eén van de gesprekspartners zegt dat met name de verdeling van de bevoegdheden over verschillende bestuursorganen bij burgers onbekend is en tot verwarring leidt.

Alle vier provincies houden zich bezig met voorlichting. Voorlichting geschiedt bij alle provincies door individueel contact met aanvragers, overtreders en andere ambtenaren wanneer zij met de provincie te maken hebben of krijgen. Daarnaast is bij alle provincies op de provinciale website informatie over de natuurwetten te vinden en wordt met foldermateriaal gewerkt. Soms zijn dat eigen folders, geschreven voor specifieke gebieden of doelgroepen, soms worden de folders van het ministerie van LNV gehanteerd. De provincies lichten de gemeenten en waterschappen voor door middel van werkbezoeken of voorlichtingsbijeenkomsten. Eén gesprekspartner geeft aan dat, hoewel de provincie wel voorlichtingsinspanningen verricht, de voorlichting niet

structureel of beleidsmatig geschiedt. Het is voor geen van de respondenten mogelijk om een goede inschatting te geven van het aantal fte dat besteed wordt aan voorlichting.

In hoeverre de normen uit de natuurwetten worden geaccepteerd kunnen de gesprekspartners niet aangeven. Eén gesprekspartner merkt op dat wanneer binnen zijn provincie een vooroverleg over een vergunning of ontheffing plaatsvindt dit overleg ook aangegrepen wordt om de normacceptatie te vergroten.

Medewerkers van alle vier de provincies geven aan dat bij de uitvoering van de natuurwetten ook andere belangen dan natuurbelangen een rol spelen. Uitvoering van de natuurwetten wordt soms doorkruist door de (landelijke) politiek. Volgens één van de gesprekspartners brengt de terminologie in de wet dit soms ook met zich mee. Daarbij is als voorbeeld genoemd de term 'groot openbaar belang' zoals opgenomen in de natuurbeschermingswet. Eén provincie probeert de economische belangen en de natuurbelangen met elkaar in evenwicht te houden door een 'groei- en krimp'-beleid. Zo worden in een bepaald natuurgebied recreatieterreinen die erg ongunstig liggen voor de natuur gesaneerd en teruggegeven aan de natuur. Vervolgens kan dan ruimte geboden worden aan uitbreiding van recreatieterreinen waar dat minder schadelijk is voor de natuur.

4.2 Directie Regionale Zaken

De vergunningen die door LNV/DRZ worden verleend op basis van het "Besluit vergunningen NB-wet", kunnen door een ieder worden aangevraagd. Mensen die bij LNV/DRZ aankloppen voor vergunningverlening zijn vaak goed op de hoogte van de geldende normen. Normen worden over het algemeen ook geaccepteerd. Wanneer het gaat om complexe aanvragen is men in mindere mate op de hoogte van de geldende normen. Om te zorgen dat het traject van vergunningverlening in deze gevallen toch soepel blijft verlopen, wordt veelal in de voorfase van het traject overleg gevoerd met de aanvrager. Aanvragers wordt daarnaast een handreiking ter beschikking gesteld, waarin aanwijzingen zijn opgenomen om te komen tot een goede vergunningaanvraag.

4.3 Dienst Regelingen

Voor de Flora- en faunawet is de doelgroep erg breed, dit komt door het groot aantal verschillende deelgebieden waarmee LNV/DR zich in het kader van de Flora- en faunawet bezighoudt. De doelgroepen op het gebied van ruimtelijke ingrepen zijn projectontwikkelaars, gemeenten en Rijkswaterstaat, met particulieren heeft LNV/DR voor dit terrein weinig contact.

De bekendheid met de norm verschilt per doelgroep. Projectontwikkelaars en Rijkswaterstaat zijn bekend met de norm. Door de gesprekspartner is aangegeven dat 70 à 80% van de mensen de Flora- en faunawet niet kent. Voorlichting op dit terrein schiet duidelijk tekort. De meeste mensen die de Flora- en Faunawet overtreden, zullen dit dan ook onbewust doen. Naar de mening van deze respondent doet LNV/DR momenteel onvoldoende aan voorlichting.

Ook overheden plegen overtredingen van de normen. Volgens de respondent wordt als reden hiervoor door gemeenten aangegeven dat zij niet over voldoende kennis beschikken van de normen. Het is daarbij niet onbelangrijk te vermelden dat de gemeenten met de komst van de omgevingsvergunning juist op dit terrein het bevoegde gezag zullen worden. Deze ontwikkeling kan volgens de respondent als zorgelijk worden aangemerkt.

Zoals vermeld komt overtreding veelal voort uit onbekendheid met de norm. De meeste overtreders zijn, daartoe aangeschreven, bereid de overtreding ongedaan te maken. Wanneer de norm aan hen bekend wordt gemaakt, wordt deze veelal geaccepteerd. In een aantal gevallen worden normen bewust overtreden. Zo accepteerde in 2005 een Rijksoverheidsdienst de normen niet. De dienst heeft naar het oordeel van de respondent willens en wetens natuurwetgeving overtreden en natuurgebieden beschadigd. Deze kwestie is tot op hoog bestuurlijk niveau behandeld.

LNV/DR heeft te maken met diverse belangenorganisaties die pogingen doen de naleving, uitvoering of handhaving te beïnvloeden.

DEEL III

Handhavingsorganisatie

Een handhavingsorganisatie kan gedefinieerd worden als het samenstel van bestuurlijke organen, die met de handhaving van beleid c.q. wetgeving op een bepaald gebied zijn belast, alsmede hun organisatiestructuur, hun plaats en functie in het totale relevante bestuursysteem, hun beschikbare of verkrijgbare beleidsinstrumentarium en bevoegdheden en hun relaties met hun maatschappelijke omgeving.

Hoofdstuk 5 Aansturing, financiering en bemensing

In dit hoofdstuk wordt weergegeven op welke wijze de instanties die zijn belast met de uitvoering van de natuurwetgeving zijn georganiseerd. Per organisatietype wordt aangegeven op welke wijze de aansturing is georganiseerd, op welke wijze financiering plaatsvindt en hoe de personele bezetting is geregeld. Daarnaast wordt het kennisniveau van de medewerkers beschreven.

5.1 Provincies

Er is gesproken met vier medewerkers handhaving van vier provincies. Deels zijn dit dezelfde provincies waarvan ook uitvoeringsmedewerkers zijn gesproken. Van een beleidsmedewerker bij een vijfde provincie zijn de ervaringen op het gebied van handhaving binnen zijn organisatie eveneens meegenomen. Er is gesproken met medewerkers en afdelingshoofden. De vier respondenten hebben alle vier een opsporingsbevoegdheid. Drie van de vier gesprekspartners vertoeven een groot deel van hun tijd buiten, één respondent is inmiddels afdelingshoofd geworden en heeft een bureautak gekregen. De handhavingsmedewerkers houden zich veelal met alle drie in dit onderzoek centraal staande wetten bezig. Ze hebben een brede opsporingsbevoegdheid en rapporteren ook over andersoortige overtredingen die zij constateren.

De handhaving van de natuurwetten is bij vier provincies ondergebracht in een afdeling handhaving. Bij de vijfde provincie is een reorganisatie in werking gezet om ook daar de handhaving los te koppelen van de afdeling waar het beleid wordt gemaakt en de vergunningen en ontheffingen worden verleend. De ambtelijk hoger geplaatste geeft leiding aan de handhavers en managet hun taken. In één provincie geeft het college van Gedeputeerde Staten inhoudelijke aanwijzingen voor de werkzaamheden van de handhavers.

De boa's vallen, wanneer zij zich met strafrechtelijke handhaving bezighouden, onder de verantwoordelijkheid van het OM. Het OM geeft geen directe leiding aan de provinciale boa's. Wel is er op zaaksniveau regelmatig contact met het OM.

Verantwoording wordt afgelegd aan de ambtelijke leiding en uiteindelijk aan Gedeputeerde Staten. Gesprekspartners van twee provincies melden dat zij vooraf door middel van een werkplan en bureauplan verantwoording afleggen. Achteraf legt de handhavingsorganisatie in alle provincies verantwoording af door kwartaal-, management- en/of jaarrapportages.

Voor de financiering van de handhavingstaak op het gebied van de natuurwetten wordt gebruik gemaakt van de daarvoor geormerkte gelden in het provinciefonds. De al eerder genoemde middelen die door het Rijk in het kader van de decentralisatie van de natuurwetten in het provinciefonds worden gestort, worden ook aangewend voor de financiering van de handhaving van de natuurwetten. In de ene provincie worden daarnaast voor de financiering van de handhaving de algemene middelen

aangesproken; in een andere provincie is de pot met handhavingsgeld uit het provinciefonds nog niet leeg.

Tussen de provincies bestaan verschillen in het aantal fte's dat ingezet wordt voor de handhaving van de natuurwetten. De aantallen lopen behoorlijk uiteen van 3,5 tot 9 fte. Hierbij is het lastig vergelijken, omdat binnen enkele provincies de handhavers aanvullende taken hebben. Bovendien tellen sommige gesprekspartners alleen de mensen 'in het veld', terwijl anderen ook de juristen meerekenen.

De kennis van de handhavers loopt uiteen. Zo heeft de ene provincie bij het aantrekken van nieuwe medewerkers expliciet gelet en grondig getest op de ecologische kennis van de nieuwe krachten. In een andere provincie zijn medewerkers die na een reorganisatie boventallig zijn geworden ingezet als handhaver. Hun kennis behoeft nog versterking. Het bijhouden van kennis geschiedt door cursussen en zelfstudie. Vrijwel alle gesprekspartners merken op dat het juist voor handhavers van groot belang is te beschikken over een 'groen hart', omdat de ecologische kennis eigenlijk alleen te verwerven is als je beschikt over een grote interesse in de natuur.

Behalve het aantal fte's dat provincies inzetten voor de handhaving van de natuurwetten, verschillen ook de taken van de handhavers per provincie. In twee provincies is een aantal van de handhavers gespecialiseerd in één van de drie natuurwetten. In de overige provincies houden de handhavers zich met alle wetten bezig, al komt een taakaccent in verband met het geografische werkgebied ook voor. Overigens houden de handhavers zich soms ook met de handhaving van andere wetgeving bezig, zoals milieuwetgeving. Bovendien treden zij handhavend op tegen alle overtredingen die ze zien en waarvoor ze over een handhavingsbevoegdheid beschikken. Waargenomen overtredingen waarvoor de provinciale handhavers geen bevoegdheid hebben, melden zij aan de instantie die wel over de bevoegdheid beschikt om handhavend op te treden tegen de betreffende overtreding.

5.2 Directie Regionale Zaken

De gesprekspartners die ten behoeve van deze analyse zijn gesproken, zijn werkzaam bij LNV/DRZ vestiging Noord. LNV/DRZ vestiging Noord neemt binnen LNV/DRZ een bijzondere positie in. LNV/DRZ vestiging Noord is namelijk de enige vestiging waar handhavers werkzaam zijn. Deze handhavers zijn speciaal aangesteld voor handhaving van de natuurwetgeving op de Waddenzee. Ten behoeve van deze handhaving heeft LNV/DRZ vestiging Noord de beschikking over vier schepen. Elk van deze vier schepen is belast met controle op naleving in een bepaald district van de Waddenzee. Verdeeld over deze vier schepen zijn 12 'medewerkers Wadden' werkzaam. Zij fungeren als de ogen en de oren van overheidsinstellingen op de Waddenzee. Negen van deze medewerkers Wadden hebben een boa-bevoegdheid, de overige drie medewerkers zijn momenteel in opleiding. Door de medewerkers Wadden wordt integraal toezicht gehouden op naleving van onder meer milieuwetgeving, visserijwetgeving en natuurwetgeving. Op het gebied van de natuurwetgeving wordt toegezien op de naleving van de Natuurbeschermingswet en de Flora- en faunawet. Indien door de medewerkers Wadden ongewenste gedragingen worden gesignaleerd die buiten de eigen bevoegdheid vallen, worden deze gedragingen gecommuniceerd naar de bevoegde instanties. Op deze wijze wordt vorm gegeven aan het SIW-verband

(Samenwerkende Inspecties Waddenzee). Binnen dit SIW-verband houden de verschillende inspecties op de Waddenzee elkaar op de hoogte van de relevante ontwikkelingen op het Wad.

Naast werkzaamheden op het gebied van handhaving worden door de medewerkers Wadden ook inventarisaties uitgevoerd. Deze inventarisaties worden gebruikt als input voor beleidsvorming en vergunningverlening. De medewerkers Wadden worden met betrekking tot hun strafrechtelijke opsporings- en sanctioneringsbevoegdheden aangestuurd door de LNV/AID. Met betrekking tot de dagelijkse werkzaamheden die buiten directe handhaving vallen, zoals beheersmatige zaken en het volgen van cursussen, moeten de medewerkers Wadden aangestuurd worden door LNV/DRZ. Deze aansturing is naar mening van de gesprekspartners onvoldoende aanwezig. Financiering van de medewerkers Wadden, alsmede de financiering van hun materieel, geschiedt door het ministerie van LNV.

De personele bezetting van de vier schepen is over het algemeen voldoende. In de zomermaanden kan soms krapte ontstaan omdat dan, door toename van de recreatie, meer drukte ontstaat op het Wad. Het kennisniveau van de medewerkers Wadden is over het algemeen voldoende. Dit komt voort uit de geroutineerdheid van verschillende schippers. Deze zitten sinds jaren in het vak en kunnen in de praktijk op grond van opgebouwde kennis en ervaring over het algemeen goed uit de voeten. De Flora- en faunawetgeving levert in de praktijk echter wel eens wat problemen op. Het is de medewerkers Wadden niet altijd duidelijk hoe normen uit de wet nu moeten worden gehanteerd.

5.3 Algemene Inspectie Dienst

De Directeur-Generaal is de opdrachtgever van de LNV/AID. De Directie Natuur van het ministerie financiert de inspectietaken van de LNV/AID en stelt daarin prioriteiten. De Directie Juridische Zaken van het ministerie, LNV/AID en het OM overleggen over de prioriteiten met betrekking tot de grote strafrechtelijke onderzoeken die het Dienstonderdeel Opsporing van LNV/AID uitvoert. Het budget voor deze onderzoeken komt van Directie Juridische Zaken. De Dienst Regelingen heeft contact met de LNV/AID over bestuursrechtelijke handhaving. Drie keer per jaar worden met de Directie Natuur de diverse projecten mondeling doorgesproken. Deze gesprekken dienen als basis om financiële voorschotten aan de LNV/AID te geven. Eén keer per jaar volgt een financiële 'eindafrekening'.

Er is ongeveer 15 fte gemoeid met de uitvoering van de handhaving van de drie natuurwetten. Ook het Dienstonderdeel Opsporing van de LNV/AID doet natuuronderzoeken. Daarnaast 15 fte beschikbaar is voor verificatie van het agrarische natuurbeheer (SAN-regeling). Daarnaast stuurt de AID andere toezichthouders en opsporingsambtenaren aan. Staatsbosbeheer heeft ongeveer 240 medewerkers met boa bevoegdheid, die surveilleren op de terreinen. Deze boa's worden begeleid door de LNV/AID; met Staatsbosbeheer zijn er afspraken over inzet, scholing e.d. Uit de gesprekken met de politie blijkt dat de aansturing van deze boa's verschilt. In één regio hebben de boa's van Staatsbosbeheer – met toestemming van de LNV/AID – aansluiting gezocht bij de boacoördinator van de politie. Dit tot dat duidelijk is of en op welke wijze de LNV/AID in deze regio de aansturing van de boa's ter hand neemt. Verder zijn

er ongeveer 40 zogenaamde FF-controleurs, die als vrijwilliger controletaken bij de bescherming van inheemse planten- en diersoorten voor hun rekening nemen. Deze FF-ers worden direct door de AID aangestuurd.

Bij de landschappen werken voorts honderden boa's, waarvan de meeste door de politie worden aangestuurd (met uitzondering van 12 boa's bij het Fryske Gea, die door de AID worden aangestuurd). Binnen het ALOM zijn afspraken gemaakt over de aansturing van groene boa's.

Op dit moment is er te weinig capaciteit om alle handhavingstaken naar behoren uit te kunnen voeren. Zo komt de LNV/AID niet toe aan de handhaving van de Boswet waar het gaat om terreinen in eigendom bij Staatsbosbeheer en de handhaving van de Natuurbeschermingswet. Niet alle gesprekspartners binnen de LNV/AID vinden hun kennisniveau met betrekking tot de Natuurbeschermingswet voldoende. Dit hangt onder meer samen met het feit dat de taken van de AID vooral liggen op het terrein van de Flora- en faunawet. De handhaving op het gebied van de Natuurbeschermingswet wordt over het algemeen door provincies uitgevoerd. Bij de AID wordt door een aantal geïnterviewden behoefte gevoeld aan meer kennis op het gebied van de Natuurwetgeving, hierdoor zal de dienst beter in staat zijn vragen van provincies adequaat te beantwoorden.

5.4 Politie

De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven (artikel 2 Politiewet 1993). Onder deze taak valt ook de handhaving van de natuurwetten.

Handhaving van natuurwetgeving is binnen de politieorganisatie neergelegd bij Regionale Milieuteams (verder: RMT) en Interregionale Milieuteams (IMT's). Deze RMT's zijn gespecialiseerde politieteams die binnen elke politieregio in ons land afzonderlijk opereren. RMT's zijn belast met handhaving van milieuwetgeving waaronder binnen de politie ook de natuurwetgeving wordt geschaard. De organisatie van de RMT's die ten behoeve van dit onderzoek zijn bekeken verschilt onderling aanzienlijk.

Eén van de ondervraagde RMT's is ten behoeve van handhaving van de milieuwetgeving georganiseerd in vier verschillende districten. In ieder district is een aparte afsplitsing van het RMT werkzaam. De vier verschillende teams zijn binnen hun district werkzaam over de gehele breedte van de milieuwetgeving. Alle agenten in de teams houden zich derhalve bezig met zowel handhaving van milieuwetgeving als met handhaving van natuurwetgeving.

Bij de twee andere ondervraagde RMT's is handhaving van natuurwetgeving apart toebedeeld aan specifieke werknemers. Binnen deze RMT's is handhaving van de natuurwetgeving opgedragen aan een regionale coördinator die binnen de politieregio belast is met aansturing van de 'groene boa's'. Groene boa's zijn natuurtoezichthouders die deel uit maken van organisaties als Natuurmonumenten, wildbeheerseenheden,

particuliere landgoedeigenaren en verschillende particuliere natuurorganisaties. Groene boa's vallen voor een belangrijk deel onder de verantwoordelijkheid van de politie. De AID stuurt de boa's onder Staatsbosbeheer aan.

De integrale aansturing van boa's door de politie is gestoeld op een samenwerkingsverplichting die door het ministerie van Justitie aan boa's is opgelegd; in de vorm van een Landelijke boa notitie is door het ministerie bepaald dat boa's verplicht zijn met de politie samen te werken. De ondervraagde regionale coördinatoren van de twee RMT's geven binnen hun regio sturing aan respectievelijk 35 en 100 groene boa's. Binnen het Ambtelijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving zijn afspraken gemaakt over de aansturing van groene boa's.

De sturing die plaatsvindt met betrekking tot de verschillende RMT's is niet eenvormig. Eén gesprekspartner gaf te kennen dat vanaf strategisch niveau nauwelijks wordt gestuurd naar operationeel niveau. Dit wordt door deze gesprekspartner ervaren als een gebrek aan erkenning vanuit de politieorganisatie. Bij de twee andere RMT's is wel voldoende sturing georganiseerd. Verantwoording wordt binnen de RMT's afgelegd door middel van het korpsjaarverslag.

De financiering van de handhaving van verschillende RMT's is vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties eenduidig vormgegeven. Op lokaal niveau kunnen verschillen bestaan. Binnen geen van de RMT's is financiering van de handhaving van natuurwetgeving specifiek geormerkt. Eén van de gesprekspartners kon desondanks wel aangegeven dat ongeveer vijftien procent van het budget van het betreffende RMT werd besteed aan handhaving van natuurwetgeving.

De door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verschaft financiële middelen per zogenoemde budget verdeleenheid (BVE: een bedrag voor fte + materiaal) bevatten onder meer een component voor materieel. Eén van de gesprekspartners heeft te kennen gegeven dat hij ontevreden was over de financiering van handhaving van natuurwetgeving binnen zijn RMT. Salarissen van agenten van het betreffende milieuteam werden door het korps gefinancierd, materiële benodigdheden voor handhaving van natuurwetgeving, zoals nachtkijkers, terreinwagens en cursusmateriaal, werden door het korps echter niet gefinancierd. De betreffende gesprekspartner is hierdoor voor aanschaf van dergelijke middelen aangewezen op de provincie. Financiering van dergelijke middelen levert bij de overige gesprekspartners geen problemen op.

Binnen de verschillende RMT's wordt geen gebrek aan kennis gevoeld. Kennisverwerving en -overdracht wordt binnen de RMT's op gedegen wijze georganiseerd. Dit geschiedt op eigen initiatief door jaarlijkse themadagen en maandelijkse kennisbijeenkomsten.

De verschillende RMT's ervaren over het algemeen weinig problemen ten aanzien van de personele bezetting. Eén gesprekspartner vertelde evenwel dat zijn gehele RMT in de laatste maanden van 2006 tijdelijk is overgeheveld naar andere afdelingen binnen de politieregio. Dit gebeurde omdat het milieuteam zijn targets nagenoegd had gehaald en andere teams binnen de regio dreigden niet aan hun targets te kunnen voldoen. Dit is door de gesprekspartner ervaren als een miskening van de noodzaak van handhaving van milieu- en natuurwetgeving.

5.5 Openbaar Ministerie

Het OM is als organisatie verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het OM functioneert als sluitstuk van de handhaving. Na de opsporing, die door andere handhavende instanties plaatsvindt, neemt het OM de vervolging ter hand. Voor de vervolging van overtreding van de milieuwetgeving, natuurwetgeving en de financieel-economische criminaliteit is het OM georganiseerd in een Functioneel Parket.

Het Functioneel Parket heeft een landelijke taakstelling en is ten behoeve van de uitvoering van deze taakstelling georganiseerd in vier handhavingseenheden verspreid over het land en een stafbureau in Den Haag. Op het stafbureau is een beleidsmedewerker aangesteld die verantwoordelijk is voor het beleid ten aanzien van de vervolging van flora- en faunacriminaliteit. Dit houdt onder andere in het signaleren van trends in flora- en faunacriminaliteit en de vertaling hiervan in vervolgingsbeleid, het fungeren als centraal aanspreekpunt voor handhavingpartners, het departement en externe organisaties, het maken van afspraken met opsporingsinstanties over de opsporing van flora- en faunacriminaliteit, het beantwoorden van Tweede Kamervragen en vragen van de pers. De beleidsmedewerker vervult tevens een expertisefunctie voor collega's op de handhavingseenheden.

De handhavingseenheden zijn gevestigd te Zwolle, Amsterdam, 's-Hertogenbosch en Rotterdam. Iedere handhavingseenheid is georganiseerd in een eenheid milieu en een eenheid financieel-economische criminaliteit. De strafvervolging op het gebied van natuurwetgeving is neergelegd bij de eenheden milieu. Binnen de eenheden milieu wordt integraal gewerkt aan zowel handhaving van milieuwetgeving als handhaving van de natuurwetgeving. Handhaving van natuurwetgeving berust derhalve niet bij specifieke medewerkers. Het is daarom niet mogelijk aan te geven hoeveel fte specifiek wordt besteed aan de handhaving van natuurwetgeving. Financiering van de handhaving van de natuurwetgeving is als zodanig ook niet afzonderlijk gelabeld.

Het kennisniveau van medewerkers van de eenheden milieu is over het algemeen goed. De parate kennis op het gebied van de natuurwetgeving laat bij de handhavingseenheden waar interviews zijn afgenomen echter nog te wensen over. De integrale organisatie van de eenheden milieu heeft er vooralsnog niet toe geleid dat binnen de handhavingseenheden waar interviews zijn afgenomen specialisten werken op het gebied van natuurwetgeving. Vooral op het gebied van de Flora- en faunawet in combinatie met de CITES-regeling wordt dergelijke expertise nog gemist. Een regelmatige duik in de boeken is derhalve noodzakelijk. Deze vorm van zelfstudie is kostbaar vanwege de grote hoeveelheid tijd die hiermee gemoeid is. Om deze reden is door verschillende respondenten gepleit voor het instellen van een vraagbaak. Het is overigens de bedoeling dat de specialisatie van het Openbaar Ministerie in de vorm van het Functioneel Parket er toe zal leiden dat die specifieke kennis per handhavingseenheid geborgd wordt.

5.6 Douane

De douane neemt in dit onderzoek een bijzondere positie in. Het is de enige organisatie die zich bezighoudt met de controle aan de grens. Het aantal personen en goederen dat de grens passeert is groot. Het is dan ook onmogelijk om iedereen en alles volledig te controleren. Om op een goede wijze tot controle te komen maakt de douane daarom risico-analyses.

De douane is een organisatie die voor een groot aantal ministeries wetgeving uitvoert. De aansturing van de douane op dit terrein geschiedt beleidsmatig door het ministerie van LNV. Het is aan het ministerie om de douane uitvoeringsinstructies te geven. De kosten van het douanetoezicht worden structureel betaald door het rijk. Deze zijn vastgelegd in een kaderovereenkomst tussen het ministerie van LNV en het ministerie van Financiën.

In overleg met de LNV/AID en het CITES-bureau stelt de douane jaarlijks een handhavingsplan op. De input voor dit plan komt van de medewerkers die zich specifiek bezighouden met de risico's. Het management bepaalt, op basis van deze risico-analyse, hoe de beschikbare mensen worden ingezet. Concreet houdt dit bijvoorbeeld in dat personen en goederen uit risico-gebieden scherper gecontroleerd worden. In totaal beschikt de douane over ongeveer 5.500 fte. Deze mensen houden zich met alle taken van de douane bezig, daaronder dus ook de controle op artikel 13, lid 1, Flora- en faunawet. Bij de douane vindt de handhaving reeds programmatisch plaats.

Volgens onze gesprekspartners is de kennis van de natuurwetgeving c.q. de Flora- en faunawet bij de douane ruim voldoende. De handhavers bij de douane worden opgeleid door de LNV/AID; elke medewerker krijgt onderwijs over de Flora- en faunawet in de basisopleiding. Specifiek voor de Flora- en faunawet zijn er tientallen mensen opgeleid die functioneren als vraagbaak. Zij hebben een grote(re) kennis van de Flora- en faunawet en de voorkomende overtredingen. Daarnaast fungeert de LNV/AID ook als vraagbaak voor de douane.

Hoofdstuk 6 Samenwerkingsverbanden

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de samenwerkingsrelaties van de verschillende bestuursorganen. De samenwerkingsrelaties en verbanden verschillen sterk per regio, waardoor ook de effectiviteit van de samenwerking verschilt. In dit hoofdstuk wordt geen landelijk dekkend beeld van alle samenwerkingsrelaties in Nederland geschetst. Dat bleek binnen het tijdsbestek van dit onderzoek onmogelijk. De beschrijvingen in dit deel moeten dan ook in dat licht gelezen worden; als voorbeelden van de wijze waarop samenwerking in een aantal regio's in Nederland verloopt. Voor twee regio's zijn deze relaties ook weergegeven in bijlage VII.

6.1 Provincies

De provincies voeren veel overleg met een groot aantal verschillende (bestuurs)organen. Dat overleg is zowel structureel als ad hoc. Hieronder worden enkele overleggen en overlegstructuren nader genoemd.

Structureel overleg met het ministerie van LNV, LNV/AID, LNV/DR of andere diensten van het ministerie vindt alleen plaats voor zover deze organisaties deelnemen aan andere samenwerkingsverbanden. Afzonderlijk structureel overleg met het ministerie of de andere diensten vindt niet plaats.

Halfjaarlijks vindt het Boswetoverleg plaats. Daarin wordt overleg gevoerd door alle diensten en organen die zich bezighouden met de handhaving en uitvoering van de Boswet.

Met andere provincies wordt in IPO-verband overlegd. De gesprekspartners noemden ook hier de werkgroep Flora- en fauna en de Natura2000-werkgroep. Daarnaast meldden zij een juridisch overleg (het LNV-IPO-RWS juristenberaad), verbonden aan de Natura2000-werkgroep en tijdelijke overlegstructuren voor bepaalde thema's.

Overige samenwerkingsverbanden, in twee provincies genoemd, zijn veelal regionaal georiënteerd. Het gaat daarbij om overleg met aangrenzende provincies en overleg met andere op het grondgebied van de provincie werkzame handhavers. Eén respondent noemt een vakberaad handhaving natuurwetten. Hierin hebben handhavers van de natuurwetten van alle provincies zitting.

Over het algemeen worden de overlegstructuren als nuttig en zinvol ervaren. De regelmatige afwezigheid van het ministerie van LNV en zijn diensten bij verschillende overlegstructuren wordt door een aantal van onze respondenten niet begrepen; zij zijn van mening dat het ministerie en zijn diensten bij alle overleggen aanwezig zouden moeten zijn.

De provincies hebben daarnaast veel ad hoc contacten. Deze contacten worden eveneens als goed ervaren. De boa's van verschillende organisaties kunnen elkaar goed vinden, de lijnen zijn kort en de contacten constructief.

6.2 Directie Regionale Zaken

De medewerkers Wadden houden zich naast hun handhavingstaken ook bezig met het uitvoeren van inventarisaties. Deze inventarisaties worden veelal gebruikt als input voor vergunningverlening. Vanuit dit kader werken de medewerkers Wadden samen met vergunningverleners van het ministerie van LNV en met vergunningverleners van de provincies. Daarnaast wordt door de medewerkers Wadden van LNV/DRZ samengewerkt in drie gestructureerde overlevormen; het Wadden Handhavingsoverleg (verder: WHO), de Samenwerkende Inspecties Wadden (verder: SIW) en het Groene handhavingsoverleg.

Binnen het WHO wordt samengewerkt met de douane, het KLPD, het ministerie van LNV, de marechaussee, de LNV/AID, provincies, Rijkswaterstaat en het Functioneel Parket van het OM. Het WHO stelt onder voorzitterschap van het OM beleid vast en initieert ongeveer tien keer per jaar gezamenlijke handhavingsacties. De SIW, waarin alle handhavende instanties die een taak op het Wad hebben verenigd zijn, is een meer vrijblijvend samenwerkingsverband. De SIW heeft vooral tot doel dat handhavers elkaar op de hoogte houden van elkaanders werkzaamheden. In het Groene Handhaversoverleg wordt zitting genomen door groene handhavers van Staatsbosbeheer en lokale terreinbeherende organisaties. Het Groene handhaversoverleg komt hiertoe één keer per drie maanden bij elkaar. Tijdens deze overleggen worden ervaringen uit het veld uitgewisseld en worden taken afgestemd. De verschillende vormen van samenwerking verlopen naar wens.

6.3 Algemene Inspectie Dienst

Er bestaan diverse overlegstructuren tussen de LNV/AID en het ministerie van LNV over de handhaving. Genoemd zijn: het soortenoverleg, het driehoeksoverleg CITES, het uitvoeringsoverleg inheems, het afstemmingsoverleg Natuurbeschermingswet en het landelijk overleg werkgroep CITES. De belangrijkste overlegstructuur wordt gevormd door het overleg met de Directie Natuur over de diverse projecten op basis waarvan opdrachtverlening aan de LNV/AID plaatsvindt. Dit overleg vindt drie keer per jaar plaats. Daarnaast wordt nieuwe wet- en regelgeving door de Directie Juridische Zaken altijd voor advies aan de LNV/AID voorgelegd. Verder heeft de LNV/AID zitting in de werkgroep CITES die maandelijks bijeenkomt.

Er is een halfjaarlijks 3-hoeksoverleg waarin tussen LNV/JZ, LNV/AID en OM afspraken en prioriteiten worden vastgelegd.

Met de provincies is er geen structureel landelijk overleg. Tussen LNV en de provincies is er wel het landelijk overleg Flora en Fauna, waaraan LNV/AID als agendalid deelneemt, ter afstemming van de op basis van de Flora- en faunawet te verlenen ontheffingen. Op regionaal niveau wordt wel overleg gevoerd over concrete handhavingzaken en de taakverdeling met individuele provincies en politie en ad hoc ook met gemeenten en waterschappen. Het hangt van de betrokken regionale teamleider af of dit overleg gestructureerd is. Met de groene handhavers van de gemeenten bestaat een algemeen boa-overleg. Over grote handhavingzaken vindt

gestructureerd overleg plaats tussen de LNV/AID, de Interregionale Milieuteams en het Functioneel Parket.

Door de respondenten wordt gesteld dat de samenwerking met andere partijen in de praktijk goed verloopt. Van bovenaf bezien is er wel een beter coördinatiemodel nodig en moeten taken en verantwoordelijkheden beter afgebakend worden. Verder dient een risicoanalyse uitgevoerd te worden en moeten er op (nationaal) niveau afspraken gemaakt worden over de prioriteitenstelling. Bovendien moet de kennis van alle organisaties die zich bezighouden met de handhaving van de natuurwetgeving op een hoger niveau worden gebracht.

6.4 Politie

Samenwerking met het ministerie van LNV vindt niet, of niet naar wens van de Regionale Milieuteams plaats. Door één van de gesprekspartners is aangegeven dat het ministerie van LNV niet open staat voor suggesties van mensen uit het veld. Het ministerie wordt door deze gesprekspartner daarom niet gezien als een prettige partner. Met de LNV/AID wordt wel naar tevredenheid samengewerkt. Zeker op uitvoeringsniveau weten de RMT's de LNV/AID goed te vinden. Op managementniveau verloopt de samenwerking met de LNV/AID niet naar wens van de respondenten.

De RMT's waarbij door middel van regionale coördinatoren groepen groene handhavers worden aangestuurd overleggen onderling veelvuldig, op structurele bijeenkomsten, via de mail, via een digitaal kennis- en communicatiesysteem en via de telefoon. Deze samenwerking verloopt erg goed. Tevens wordt door deze RMT's structureel overleg gevoerd met de werkgevers van de groene boa's. Op deze wijze wordt bij de werkgevers draagvlak gecreëerd voor de integrale wijze van aansturing van de groene boa's van de verschillende organisaties. Ook met het Functioneel Parket vindt periodiek overleg plaats.

De provincie komt als samenwerkingspartner op basis van de gesprekken op verschillende wijzen uit de verf. Waar de provincie ten opzichte van het ene RMT een lichte sturende en zelfs financierende rol vervult, houdt de provincie zich in de regio van een ander RMT afzijdig van samenwerking met de politie. Of de provincie en de politie elkaar op het gebied van handhaving van de Natuurwetgeving kunnen vinden, is derhalve afhankelijk van de goodwill van provincie, de politie en de personele bezetting van verschillende posities binnen beide organisaties. Dit is een geen goede basis om te komen tot gedegen landelijke handhaving van natuurwetgeving.

6.5 Openbaar Ministerie

Het Functioneel Parket werkt samen met diverse instanties op verschillende niveaus. Opvallend punt hierbij is dat de verschillende vestigingen van het Functioneel Parket niet op eenduidige manier samenwerken met de handhavingpartners. Dit wordt mede veroorzaakt door de grote verschillen die er bestaan tussen de gebieden waarin de handhavingseenheden werkzaam zijn. Het is hierdoor niet mogelijk een beschrijving te geven van een algemene werkwijze voor samenwerking door het Functioneel Parket.

Het is wel mogelijk een algemene beschrijving te geven van de samenwerkingsvormen waarbij de verschillen tussen handhavingseenheden worden geaccentueerd.

De verschillende eenheden milieu van het Functioneel Parket onderhouden onderling goed contact. Door de teamleiders van de verschillende eenheden wordt structureel overleg gevoerd en mensen op werkvloerniveau spreken elkaar geregeld via de telefoon of de mail. Door de handhavingseenheden milieu van het Functioneel Parket wordt geen gestructureerd overleg gevoerd met het ministerie van LNV. Het stafbureau van het Functioneel Parket onderhoudt op centraal niveau nauwe contacten met de AID en het ministerie van LNV alsook de politie en douane.

Overleg met de LNV/AID op het niveau van de handhavingseenheid is op verschillende wijze vormgegeven. Eén van de gesprekspartners geeft aan dat binnen de betreffende eenheid milieu op beleidsniveau structureel overleg wordt gevoerd tussen het teamhoofd milieu en de LNV/AID. Vier andere medewerkers binnen de betreffende eenheid milieu onderhouden ieder op een afgebakend terrein structureel contact met leidinggevendenden van de LNV/AID op uitvoeringsniveau. Het doel van dit overleg is te komen tot standaardwerkwijzen. Op die manier wil de eenheid milieu meer grip bewerkstelligen op de werkwijzen van de LNV/AID.

Over de gehele linie vindt overleg met de LNV/AID op zaaksniveau. In deze gevallen raadpleegt de LNV/AID het Functioneel Parket wanneer de dienst naar aanleiding van concrete zaken tegen vragen aanloopt. Deze samenwerking verloopt goed.

Het Functioneel Parket onderhoudt ook contacten met partijen buiten het ministerie. Eén van de gesprekspartners geeft aan dat vier keer per jaar een bestuurlijk handhavingsoverleg plaatsvindt, waarin alle handhavers op bestuurlijk niveau bij elkaar komen. Naast deze overlegvorm neemt het Functioneel Parket zitting in de overleggroepen Ambtelijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving en Bestuurlijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving. Deze overleggroepen komen 5 keer per jaar bij elkaar om met elkaar op geaggregeerd niveau de milieuhandhaving te bespreken. Hieronder wordt vanuit het oogpunt van het Functioneel Parket ook de handhaving van de natuurwetgeving begrepen.

Verder wordt door het Functioneel Parket samengewerkt met de IMT's en RMT's van de politie, met groene boa's, provincies, de LNV/AID en de douane. Deze overleggen vinden op uitvoeringsniveau en veelal zaaksgestuurd plaats. Op beleidsniveau vinden overleggen met de RMT's van de politie meer gestructureerd plaats. De samenwerking met de genoemde instanties verloopt over het algemeen naar wens. Met betrekking tot de samenwerking met provincies zijn de ervaringen verschillend. Twee eenheden milieu van het Functionele Parket gaven te kennen goed samen te werken met de provincies. Een eenheid milieu gaf te kennen in anderhalf jaar tijd niet één keer contact te hebben gehad met de provinciale overheid.

De mening over de personele bezetting van de diensten waarmee wordt samengewerkt, is eveneens niet eensluidend. Een eenheid milieu gaf te kennen dat de personele bezetting, alsmede het kennisniveau, binnen de LNV/AID en de RMT's van de politie ernstig te wensen over laat. De andere respondent van de eenheid milieu heeft aangegeven dat de provincie te weinig personele bezetting en kennis in huis heeft voor gedegen handhaving van de natuurwetgeving.

6.6 Douane

De douane werkt samen met diverse andere organisaties en op verschillende niveau's; in eerste instantie in Brussel met de andere (Europese) douanediensten, waarbij hoofdzakelijk informatie-uitwisseling plaatsvindt. Volgens een respondent is de internationale samenwerking echter beperkt, verloopt moeizaam en ad hoc. Daarnaast vindt regulier overleg plaats met de LNV/AID. Met de LNV/AID worden op uitvoeringsniveau afspraken vastgelegd. De LNV/AID is een belangrijke partner, omdat zij belast is met de opsporing. De samenwerking met de LNV/AID kan beter waar het gaat om afspraken over de uitvoering van prioriteiten. Ook in concrete zaken kan de informatie-uitwisseling met de LNV/AID beter; de douane zou graag meer informatie willen delen en gedeeld krijgen van de LNV/AID.

Verder is de douane betrokken bij het driehoeksoverleg over CITES met de betrokken diensten van het ministerie van LNV. In de Kaderovereenkomst is de (bestuurlijke) samenwerking vastgelegd. In specifieke zaken en regio's wordt waar nodig samengewerkt met andere organisaties, zoals gemeenten en politie. Deze lokale samenwerking is niet formeel vastgelegd, maar gebeurt ad hoc. In de praktijk wordt goed samengewerkt.

De partners, waaronder de LNV/AID, zijn bereid tot samenwerking, maar er valt nog veel te winnen op dit vlak. De douane probeert daarin een voortrekkersrol te vervullen.

Hoofdstuk 7 Naleving en handhaving

In dit hoofdstuk wordt weergegeven welke inspanningen de verschillende organisatietypen verrichten met betrekking tot het toezicht op de naleving, de sanctionering en de vervolging. Uiteen wordt gezet in welke mate de verschillende organisatietypen zicht hebben op normnaleving. Waar mogelijk wordt het aantal geconstateerde overtredingen in kaart gebracht en wordt weergegeven of handhavingsbeleid is ontwikkeld en prioriteiten worden gesteld.

Handhaving van de natuurwetten verschilt per regio. In de bijlagen zijn schematische weergaven van de handhavingspraktijk in twee regio's weergegeven. Deze schema's zijn gebaseerd op de informatie verkregen uit de gesprekken. Bijlage IV is een weergave van de handhaving van de Natuurbeschermingswet. In bijlage V is de handhaving van de Boswet opgenomen. Bijlage VI bevat de handhavingsschema's met betrekking tot de Flora- en faunawet.

7.1 Provincies

De mate waarin normen spontaan worden nageleefd kan door de gesprekspartners niet worden aangegeven. Spontane naleving wil zeggen naleving doordat de normen door de normadressaat geïnternaliseerd zijn zonder enige (overheids)interventie of dreiging daarmee. Eén van de provinciale gesprekspartners geeft aan dat het spontane nalevingsniveau ook bijzonder moeilijk te meten is, omdat van handhaving een afschrikwekkende werking uitgaat en men zich daarom kan afvragen hoe 'spontaan' spontane naleving is. Ook een inschatting van het aantal overtredingen van de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet dat plaatsvindt, wordt lastig gevonden, omdat men niet weet hoeveel en welke overtredingen gemist worden. Bij alle provincies leeft het gevoel dat men vrijwel alle overtredingen van de bepalingen uit de Boswet ziet. Deze overtredingen zijn ook eenvoudig te constateren, omdat de overtreding zichtbaar blijft – ook na enige tijd blijft duidelijk dat een deel van een bos is verdwenen. Herstel van dat bos is betrekkelijk eenvoudig te realiseren, omdat op grond van de Boswet een herplantverplichting blijft bestaan.

Bij twee provincies geeft men aan dat de handhaving van de Flora- en faunawet vooral gericht is op de handhaving van normen die samenhangen met de door de provincie verleende ontheffingen. De algemene verboden uit de Flora- en faunawet worden alleen gehandhaafd indien de boa's de overtreding van deze verboden tegenkomen. Op de handhaving van deze verboden wordt door de provincie niet ingezet. Dit hoeft geen verbazing te wekken, omdat de provincie als taak heeft de uitvoering en handhaving van de normen die te maken hebben met beheer en schadebestrijding. Handhaving van de algemene verboden behoort in beginsel niet tot de taken van de provincie. Eén respondent zegt dat meer wordt gehandhaafd op het faunadeel van de Flora- en faunawet dan op het floradeel. Dit vloeit volgens hem mede voort uit het feit dat meer dieren dan planten door de Flora- en faunawet worden beschermd.

De Natuurbeschermingswet is een jonge wet. De provincies zijn zich nog aan het inwerken. Dat is mede de reden waarom enkele provincies terughoudend zijn in de handhaving van de Natuurbeschermingswet. Eén provincie geeft aan terughoudend te zijn in de handhaving van de normen uit de Natuurbeschermingswet, omdat in de wet een aantal onduidelijkheden ligt besloten. Bij een andere provincie is bij de invoering van de Natuurbeschermingswet besloten geen extra handhavingsinspanningen te verrichten. Dit betekent concreet dat de door de provincie afgegeven vergunningen op dit moment niet worden gecontroleerd. In een derde provincie bestaat 80 tot 85% van het werk uit handhaving van de bepalingen uit de Natuurbeschermingswet.

De handhaving van de Boswet door de provincies gebeurt intensief. In alle vijf provincies worden *alle* herplantverplichtingen op grond van de Boswet door de provinciale boa's gecontroleerd. De enkele uitzondering daarop zijn de herplantverplichtingen van één lokale stichting. Deze stichting is een betrouwbare partner gebleken en de provincie controleert de naleving van haar herplantverplichtingen slechts steekproefsgewijs.

Het aantal processen-verbaal dat wordt opgemaakt, hebben de meeste gesprekspartners niet paraat. De aantallen liggen provinciebreed in de orde van grootte van enkele tientallen op jaarbasis. Bestuurlijke dwangmiddelen worden zelden of nooit toegepast. Bij drie provincies is aangegeven dat er prioriteiten zijn gesteld in het toezicht en de handhaving. Hoe die prioriteiten precies tot stand komen en of ze vanuit de werkvloer gevoed worden, is niet altijd duidelijk. Eén van de respondenten gaf aan dat het niet altijd mogelijk is om aandacht te geven aan de prioriteiten door de binnengekomen handhavingsverzoeken.

7.2 Directie Regionale Zaken

Per district worden door de medewerkers Wadden van LNV/DRZ, vestiging Noord, jaarlijks ongeveer vijftien processen-verbaal uitgeschreven. Dit maakt dat in het hele gebied jaarlijks ongeveer 60 processen-verbaal worden opgemaakt. Slechts een deel van deze processen-verbaal wordt uitgeschreven op basis van overtreding van de natuurwetgeving. Dit lage aantal processen-verbaal wordt veroorzaakt doordat slechts een gering deel van de overtredingen van de natuurwetgeving die op het water plaatsvinden, kunnen worden waargenomen. Een andere oorzaak voor het geringe aantal processen-verbaal ligt in het feit dat door de medewerkers Wadden veelal wordt volstaan met het geven van een waarschuwing. De afweging al dan niet te volstaan met een waarschuwing wordt gebaseerd op eigen inzicht van de medewerkers Wadden.

Veel normen worden spontaan nageleefd door bezoekers van het Wad. Vogelaars zullen het Wad niet aan willen tasten. Andere groepen toeristen, zoals watersportrecreanten die in de zomermaanden het Wad bevolken, zullen eerder normovertredend gedrag vertonen. De oorzaak hiervan ligt vooral in onbekendheid met de norm. In de wintermaanden wordt het Wad vooral beroepsmatige bevaren. Deze mensen kennen de regels over het algemeen goed. Normovertreding vindt derhalve vooral plaats in de zomermaanden, wanneer recreanten het Wad betreden.

In het Wadden Handhavingsoverleg wordt jaarlijks een bepaald item speciaal onder de aandacht gebracht. Op dit item moet dat jaar strakker worden gehandhaafd. Medewerkers Wadden stellen daarnaast onderling vanuit hun eigen bevindingen prioriteiten vast.

7.3 Algemene Inspectie Dienst

Een exact beeld van de naleving van de normen heeft de LNV/AID niet. Daartoe zouden volgens het idee van programmatisch handhaven allereerst prioriteiten moeten worden gesteld, waarna vervolgens steekproefsgewijs wordt gehandhaafd bij bepaalde doelgroepen. Geregistreerde doelgroepen zijn volgens de LNV/AID minder belangrijk om te handhaven, dan de ongeregistreerde doelgroepen. De burgers/organisaties die zijn geregistreerd, hebben immers vergunningen aangevraagd en zullen die, naar verwachting van de LNV/AID, ook goed naleven. Vanwege de (nu) selectieve wijze van handhaven (naar aanleiding van meldingen) is het aantal processen-verbaal hoog. In 40% van de meldingen waarnaar onderzoek wordt gedaan, blijkt daadwerkelijk sprake te zijn van een overtreding. Uit het jaarplan 2005 blijkt dat in dat jaar in totaal door de LNV/AID 259 overtredingen zijn gesignaleerd. De meeste geconstateerde overtredingen hebben betrekking op verboden handel in beschermde plant- en diersoorten.

Het Dienstonderdeel Opsporing, dat grote strafrechtelijke onderzoeken uitvoert, voert dit jaar een CITES marktverkenning uit. Deze marktverkenning moet meer inzicht geven in de naleving van de CITES wetgeving in Nederland.

7.4 Dienst Regelingen

LNV/DR verleent onder andere ontheffingen in het kader van ruimtelijke ingrepen. Uit een niet-representatief onderzoek dat is uitgevoerd voor een stage bij LNV/DR, blijkt dat ongeveer 90% van de ontheffingen in het kader van ruimtelijke ingrepen die door het uitvoeringsteam Flora- en faunawet wordt verleend, niet of niet voldoende wordt nageleefd. Overigens gaat het daarbij niet noodzakelijkerwijs om grove overtredingen van de ontheffing; ook het overtreden van administratieve normen is in dit verband aangemerkt als het overtreden van de ontheffing. In welke verhouding de verschillende soorten overtredingen voorkomen is niet bekend. Van de in het stageonderzoek onderzochte gevallen is duidelijk dat slechts 10% van de bezitters van een ontheffing zich volledig conformeert aan de gestelde normen.

De jaarlijkse handhavingsinzet op het gebied van de Flora- en faunawet is opgenomen in 'Evaluatie bestuurlijke Handhaving Flora- en faunawetgeving'. Het afgelopen jaar zijn 100 bestuurlijke handhavingszaken afgehandeld.

Binnen het uitvoeringsteam is men van mening dat de nadruk teveel ligt op toepassing van het strafrecht; de nadruk zou meer moeten liggen op bestuursrechtelijke handhaving. Dat sluit aan bij de visie van het OM; dat wat bestuursrechtelijk kan, bestuursrechtelijk moet worden afgehandeld. In de praktijk gebeurt dit niet.

De respondent is van mening dat de bestraffing van overtreding van de norm zou moeten corresponderen met de vermogendheid van de overtreder en het karakter van de

overtreder. Boetes voor grote vermogende overtreeders zullen vele malen hoger moeten zijn om er een afschrikwekkende werking vanuit te doen laten gaan.

7.5 Politie

De verschillende RMT's hebben geen goed beeld van de naleving van normen. Het aantal uren dat een RMT besteedt aan handhaving van natuurwetgeving verschilt per RMT aanzienlijk. De oorzaak hiervoor ligt in de onderlinge verschillen in organisatie van de handhaving van de natuurwetgeving. Waar het ene RMT zelfstandig met 16 fte de hele milieuhandhaving voor zijn rekening neemt. Wordt door de andere RMT met 2 fte een groep van 100 boa's aangestuurd. Zodoende verschilt ook het aantal processen-verbaal dat de politie voor zijn rekening neemt enorm. Schrijft het ene RMT jaarlijks 135 processen-verbaal uit, het andere noteert er jaarlijks rond de 1300.

Een waargenomen overeenkomst tussen alle ondervraagde RMT's is dat exact wordt bijgehouden hoeveel uren wordt gehandhaafd en hoeveel processen-verbaal worden opgemaakt. Ook wordt door alle ondervraagde RMT's genoteerd welke normovertreding ten grondslag ligt aan een proces-verbaal. Dit geschiedt evenwel op uiteenlopende manieren. Binnen verschillende RMT's wordt afzonderlijk gewerkt aan informatie- en registratiesystemen om de benodigde gegevens vast te leggen. Door deze ontwikkelingen in samenhang te bekijken, kan grote winst worden behaald op het punt van registratie.

Binnen de verschillende RMT's wordt gewerkt met verschillende prioriteitenlijstjes. Deze komen op verschillende manieren tot stand. Het ene RMT stelt in samenwerking met de provincie en de LNV/AID een lijst met prioriteiten op. Het andere RMT stelt prioriteiten van onderaf vast in samenwerking met de groene handhavers in het veld.

7.6 Openbaar Ministerie

Niet meer dan 10% van de zaken die bij de eenheden milieu van het Functioneel Parket terechtkomen heeft betrekking op natuurwetgeving. Het lage aantal zaken op dit terrein heeft tot gevolg dat de parate kennis van natuurwetgeving gering is. Eén gesprekspartner heeft ons te kennen gegeven dat meer dan de helft van de zaken op grond van de natuurwetgeving met een transactie wordt afgedaan. Als geen transactie wordt aangeboden, maar een zaak wordt voorgebracht, is het succespercentage met betrekking tot veroordeling groot.

Het soort zaken dat bij de eenheden milieu binnenkomt, verschilt per gebied waarin de betreffende eenheid gevestigd is. Over het algemeen is het aantal zaken over de Natuurbeschermingswet bij het Functioneel Parket slechts gering. Eén gesprekspartner gaf te kennen dat meer zaken binnenkwamen met betrekking tot de Boswet en de Flora- en faunawet. Een andere gesprekspartner gaf te kennen slechts zaken binnen te krijgen op grond van de Flora- en faunawet. De oorzaak voor dit verschil ligt in dit geval vooral in het feit dat de luchthaven Schiphol binnen het district van deze eenheid is gelegen. Een derde eenheid gaf te kennen dat 99% van de zaken die op grond van de natuurwetgeving binnenkwam, betrekking had op artikel 9 en artikel 13 van de Flora- en faunawet.

Prioriteiten op het gebied van handhaving worden landelijk bepaald. Binnen de organisatie worden deze opgelegd door de hoofdofficier van het Functioneel Parket. Met betrekking tot de input voor deze prioriteiten zijn door de gesprekspartners verschillende signalen afgegeven. Door de één van hen is gesteld dat het Functioneel Parket met betrekking tot deze input veel contacten onderhoudt met mensen uit het veld. Door de ander is daarentegen aangegeven dat bij de totstandkoming van de prioriteiten te weinig gebruik is gemaakt van de kennis uit het veld.

Om de gestelde prioriteiten van het Functioneel Parket van waarde te laten zijn, in die zin dat op die terreinen meer processen-verbaal worden ontvangen, is meer overleg nodig met de partners. Overleg vindt nu niet of te weinig plaats. Eén gesprekspartner gaf te kennen dat de processen-verbaal die zij binnen kregen op het terrein van de gestelde prioriteiten, in totaal slechts 10 tot 20% van alle processen-verbaal vormde die binnenkwamen op het gebied van de natuurwetgeving. Om deze situatie te veranderen moeten opsporingsambtenaren beter worden aangestuurd op de gestelde prioriteiten.

7.7 Douane

Gezien het grote aantal personen en goederen dat de grens passeert, is de douane niet in staat om alles te controleren. Op basis van een risicoanalyse wordt bepaald aan welke controles prioriteit wordt gegeven. De douane heeft de indruk dat de norm, artikel 13, lid 1, Flora- en faunawet, in het algemeen goed wordt nageleefd. De overtredingen die worden geconstateerd, hebben vooral betrekking op het vervoer (zonder ontheffing en vrijstelling) van uitheemse planten en dieren over de grens. De meest geconstateerde overtredingen hebben betrekking op planten. De verhalen die de pers halen en die veelal gaan over gesmokkelde levende dieren, zijn incidenten. Cijfers over het aantal toezichten en/of het aantal opgemaakte processen-verbaal zijn niet beschikbaar.

Overtreding van de norm vloeit voor een deel voort uit onbekendheid met de norm. Dit geldt met name voor de eenvoudige toerist.

Hoofdstuk 8 Doelgroepen en stakeholders

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke doelgroepen door de verschillende organisatietypen worden onderscheiden en welke stakeholders een rol spelen bij de handhavingswerkzaamheden van de organisaties. Doelgroepen worden hier omschreven als de normadressaten van de natuurwetgeving. In dit hoofdstuk komt per organisatietype aan de orde in welke mate de doelgroepen bekend zijn met de normen uit de natuurwetgeving en in welke mate de doelgroepen de normen uit de natuurwetgeving accepteren. Verder wordt per organisatietype uiteengezet welke inspanningen deze organisaties verrichten met betrekking tot voorlichting van doelgroepen inzake de normen uit de natuurwetgeving.

8.1 Provincies

Niet alle handhavers onderscheiden verschillende doelgroepen tot wie de normen uit de Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet en/of de Boswet zich richten.

Overtreding van normen vindt deels plaats door burgers of organisaties die niet op de hoogte zijn van de inhoud van de norm. Andere bestuursorganen, zoals gemeenten en waterschappen, worden nogal eens benoemd als onwetend. Ook individuele burgers weten niet altijd dat zij een norm uit de natuurwetgeving overschrijden. Daarentegen zeggen de respondenten ook dat er overtreders zijn die precies weten welke normen ze overtreden. Soms gebeurt dat uit oogpunt van economisch gewin.

Met name de Boswet is bekend. Vrijwel iedereen weet dat het maar zo rooien of vellen van een boom niet kan. Overtreding van die norm vloeit dan ook meestal niet voort uit onbekendheid met de norm.

Voorlichting door de provinciale handhavers gebeurt slechts op beperkte schaal. De handhavers geven in één-op-één gesprekken voorlichting aan bijvoorbeeld gemeentelijke medewerkers, wanneer zij toch om tafel zitten. Gesprekspartners van twee provincies noemen folders als middel waarmee de provincie aan publieksvoorlichting doet.

8.2 Directie Regionale Zaken

Iedereen die zich op het Wad bevindt, wordt door de medewerkers Wadden aangemerkt als doelgroep van de natuurwetgeving. Dit kunnen vissers zijn, mensen die schelpen winnen, zandzuigers en recreanten. De mensen die zich vanuit hun professie op het Wad bevinden, zijn over het algemeen goed op de hoogte van de geldende normen. Recreanten die het gebied bezoeken, zijn in mindere mate bekend met de regelgeving. Onwetendheid van de normen speelt bij deze groep mensen een rol in niet naleving van de normen. Bij mensen die zich beroepsmatig op het Wad bevinden, is dit in veel mindere mate het geval. Over het algemeen accepteren mensen de normen.

Om mensen die zich op het Wad bevinden op de hoogte te brengen van de geldende normen worden door de medewerkers Wadden, in samenwerking met andere instanties, verschillende activiteiten ondernomen. De voorlichtingsfolder 'Wad ik heb je lief' wordt verspreid bij VVV's en er wordt voorlichting gegeven aan verschillende doelgroepen zoals watersportverenigingen, scholieren en vissers.

Het komt voor dat met de medewerkers Wadden bij uitvoering van hun taken contact wordt opgenomen door natuurbeschermingsorganisaties. Soms wordt door deze organisaties een handhavingsverzoek ingediend. Een andere keer wordt met deze organisaties samengewerkt.

Naar oordeel van de gesprekspartners komt het voor dat belangen die niet voortvloeien uit handhaving van de natuurwetgeving worden betrokken bij bestuurlijke en politieke afwegingen. In dit licht wordt de decentralisatie van handhavings- en uitvoeringstaken op grond van de natuurwetgeving door de gesprekspartners gezien als potentiële verzwakking van de natuurbescherming en het natuurbehoud. Door de gesprekspartners is gesteld dat provinciale overheden het belang van natuurbehoud minder zwaar wegen dan het belang van de groei van de recreatieve sector of van de economie als geheel. Derhalve zullen provinciale overheden eerder geneigd zijn het natuurbelang bij bestuurlijke en politieke afwegingen het onderspit te laten delven. Vanuit het belang van de natuur bezien, kan handhaving van natuurwetgeving daarom volgens geïnterviewden beter in zijn geheel worden ondergebracht bij het ministerie van LNV.

8.3 Algemene Inspectie Dienst

Volgens de LNV/AID bestaat de doelgroep uit handelaren, expediteurs, particulieren, houders van ontheffingen en gedragscodes. Burgers en organisaties die een vergunningen aanvragen, weten over het algemeen wat de normen zijn en zullen zich daar ook aan houden. Diegenen die voor hun vergunningplichtige activiteiten geen vergunning aanvragen doen dat vaak niet, omdat zij niet weten dat ze een vergunning nodig hebben. Een aantal weet wel dat ze een vergunning dienen aan te vragen, maar doet het gewoon niet. Het grootste deel van de niet-naleving heeft te maken met onbekendheid van de adressaat met de norm.

Voorlichting door de LNV/AID op verzoek vindt (uitsluitend) plaats richting (mede)handhavers. Ieder jaar verzorgt de LNV/AID opleidingen voor tientallen handhavers bij Douane en Politie. Daarnaast is er ook voorlichting op eigen initiatief bijvoorbeeld op beurzen waar handel in dieren en planten plaats vindt. Voor handhavingscommunicatie is ongeveer 0,5 fte beschikbaar.

De LNV/AID heeft een infodesk (www.aid-groendesk.nl) ingericht waar medehandhavers terecht kunnen met vragen over de natuurwetgeving. Hier worden jaarlijks ongeveer 3.000 meldingen verwerkt, waaronder ook tips van burgers.

De LNV/AID heeft veel te maken met pressiegroepen en dit kost ook de nodige capaciteit (die ten koste gaat van andere inspectietaken). Dit geldt ook voor Kamervragen die worden gesteld en op grond waarvan nieuwe prioriteiten worden gesteld.

8.4 Politie

Door de verschillende RMT's worden nauwelijks doelgroepen onderscheiden. Iedereen die een norm overtreedt in de politieregio, wordt door de RMT's aangemerkt als doelgroep van de natuurwetgeving. Bekendheid met de norm is afhankelijk van de groepering. Burgers zullen over het algemeen niet goed bekend zijn met de natuurwetgeving. Jagers en beheerders worden verondersteld daarmee beter bekend te zijn. Acceptatie van de normen is bij mensen ook erg verschillend. Dit hangt bovendien erg af van de wijze waarop groene boa's met de normovertreder omgaan. Of bekendheid met de normen invloed heeft op normnaleving kan door de RMT's niet worden ingeschat.

Voorlichting aan doelgroepen geschiedt op uiteenlopende wijze. Het ene RMT doet niets aan voorlichting. Het andere RMT verspreidt folders bij informatiecentra of gebruikt de plaatselijke dagbladen als informatieplatform.

8.5 Openbaar Ministerie

Het Functioneel Parket onderscheidt ten aanzien van de handhaving van de natuurwetgeving geen verschillende doelgroepen. Vanuit de aard van haar taak behandelt hij alle zaken waarin proces-verbaal is opgemaakt. Het Functioneel Parket heeft bovendien geen beeld van de bekendheid met de normen of de acceptatie van de normen. Pressiegroepen oefenen weinig druk uit op het Functioneel Parket.

8.6 Douane

De doelgroepen van de douane zijn handelaren, expediteurs en particulieren. Ook personen die Nederland vanuit een derde land (niet zijnde een land binnen de Europese Unie) binnenkomen of die goederen vanuit een derde land Nederland binnenbrengen worden gerekend tot de doelgroep. De douane heeft niet te maken met actie of pressiegroepen. De normen zijn veelal niet bekend bij de doelgroep. Tegelijkertijd menen onze gesprekspartners dat de normen over het algemeen wel worden geaccepteerd; die zouden vooral codificerend van karakter zijn. Voor het overige heeft de mate van naleving van de norm heel veel te maken met (on)bekendheid met de norm.

Met pressiegroepen en/of belangenorganisaties die een poging doen de naleving, uitvoering of handhaving van de norm te beïnvloeden, heeft de douane vrijwel niet te maken. Wel worden de douanetaken soms *overruled* door de politiek, bijvoorbeeld ten tijde van de varkenspest toen de douanemedewerkers bij de handhaving werden ingezet.

DEEL IV

Wetgeving

Hoofdstuk 9 Knelpunten in de natuurbeschermingswetgeving

Dit hoofdstuk behandelt de inhoud van de normstelling van de natuurwetgeving. Per organisatietype wordt aangegeven in welke mate men uit de voeten kan met de normstelling en hoe wordt aangekeken tegen de inhoud van de normstelling van de natuurwetgeving. Uiteen wordt gezet of lacunes, fricties en of overlappings in de normstelling worden waargenomen en op welke wijze hier door de verschillende organisatietypen mee wordt omgegaan. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een overzicht waarin per wet wordt aangegeven welke knelpunten door verschillende organisaties worden ervaren.

9.1 Provincies

Het valt op dat niet alle gesprekspartners refereren aan dezelfde normen als hen wordt gevraagd aan te geven met welke normen de provincie zich bezighoudt. Een deel van de geïnterviewden noemt slechts die normen waarmee zij in de praktijk te maken hebben. Anderen noemen alleen de normen waarin hen een bevoegdheid wordt toegedeeld.

Boswet

Met betrekking tot de Boswet houden de provinciale handhavers zich bezig met alle onderzochte normen uit de Boswet. Artikel 1, lid 5, van de Boswet wordt genoemd omdat de handhavers bij het vaststellen van een eventuele overtreding van de Boswet moeten vaststellen of op het gebied waar de overtreding plaatsvond de Boswet van toepassing is. Artikel 2 is van belang, omdat de provincies gevraagd wordt een inhoudelijke reactie te geven op de melding. Artikel 3 is het artikel waarop de handhavers zich het meest richten; in vrijwel alle provincies worden alle meldingen gecontroleerd. Met artikel 4 hebben provincies te maken omdat zij eigenaren bij een voorgenomen overdracht wijzen op het feit dat de herplantverplichting mee overgaat. Eén respondent merkte ook op dat het wel voorkomt dat een notaris contact opneemt met de provincie om na te gaan of op een perceel (nog) een herplantverplichting rust. Het kapverbod, dat in artikel 13 is neergelegd, wordt vrijwel nooit opgelegd, maar is door één respondent wel genoemd als goed pressiemiddel om de melder voor overleg aan tafel te krijgen.

Over het algemeen wordt de Boswet gewaardeerd om zijn eenvoud. De wet is goed te handhaven, steekt duidelijk in elkaar en heeft een grote bekendheid. Een enkeling meent dat sommige termen uit de wet niet volledig helder zijn. Twee gesprekspartners vragen zich af of het niet goed zou zijn om de lijst met soorten die bij de Boswet hoort, eens onder de loep te nemen. Dit omdat de lijst niet meer van deze tijd is. Ook vragen enkele respondenten zich af of het niet beter zou zijn om de lijst niet in de wet zelf op te nemen, omdat dit de flexibiliteit van de lijst niet ten goede komt. Ook menen respondenten van twee provincies dat de bevoegdheden uit de Boswet beter bij de provincies neergelegd kunnen worden. Twee provincies geven aan dat de herplantplicht soms als te streng wordt ervaren. In plaats van een heel bos te herplanten, geven zij er de voorkeur aan om in bepaalde gevallen een bos zich op

natuurlijke wijze te laten herstellen of verjongen. De herplantplicht uit de Boswet maakt dat niet mogelijk.

Flora- en faunawet

Over de Flora- en faunawet wordt verschillend gedacht. Alle respondenten zijn het eens over het feit dat de Flora- en faunawet een ingewikkelde wet is. Dat komt deels door de open en vage begrippen uit de wet en deels door de grote hoeveelheid regelgeving die aan de wet verbonden is. De uitvoerders van de Flora- en faunawet vinden de verdeling van de bevoegdheden en taken (soortenbescherming versus jacht en schadebestrijding) over twee bestuursorganen lastig en niet goed uit te leggen. Die bevoegdheidsverdeling is bovendien volgens een aantal respondenten niet werkbaar, omdat het ministerie van LNV zijn bevoegdheid tot het plaatsen van planten en dieren op de lijsten met beschermde soorten die bijlagen van de Flora- en faunawet zijn, niet (goed en tijdig) uitoefent. Ook is de bevoegdheidsverdeling niet altijd duidelijk en juridisch niet altijd goed geregeld. Voor de handhaving van de Flora- en faunawet is het van groot belang dat de handhavers een grote ecologische kennis hebben.

De politieke belangstelling waarin de Flora- en faunawet zich mag verheugen, heeft als nadeel dat er op rijksniveau nogal eens zaken worden gewijzigd. Zo gaf één van de provincies aan dat het hele beleid dat zij hadden geschreven voor vossen doorkruist werd toen de vos op de landelijke vrijstellingslijst werd geplaatst. Meer en andere voorbeelden zijn door verschillende gesprekspartners genoemd.

Eén respondent noemt de ontheffingen en vergunningen, verleend aan natuur-, fauna- en wildbeheereenheden, als probleem. Op basis van de Flora- en faunawet zijn faunabeheerplannen geschreven en zijn aan faunabeheereenheden ontheffingen verleend. Van de ontheffing moet echter gebruik gemaakt worden door natuurlijke personen. Daartoe worden de ontheffingen 'doorgeschreven' aan deze natuurlijke personen (doormachtigingen). Of deze regeling juridisch correct is, is de respondent niet duidelijk. Een tweede respondent wees er op dat het lastig of onwenselijk is om bestuursrechtelijk op te treden tegen de Faunabeheereenheid ingeval een individuele grondgebruiker (of jachthouder) zich niet houdt aan de voorwaarden in de ontheffing. Over het algemeen zal dan alleen strafrechtelijk worden opgetreden. Volgens deze respondent wordt dit urgenter nu ook op basis van de Natuurbeschermingswet beheerplannen moeten worden geschreven. De benodigde vergunningen voor het natuurbeheer zullen veelal op naam van een rechtspersoon gesteld worden. Hier doet zich een vergelijkbaar probleem voor als bij de faunabeheereenheid; het feitelijke gebruik van de vergunning vindt plaats door iemand anders dan de rechtspersoon die in het bezit van de vergunning is.

Natuurbeschermingswet

De respondenten vinden het moeilijk om te zeggen of de Natuurbeschermingswet een duidelijke wet is. Veel open termen zullen nog ingevuld moeten worden en jurisprudentie is nog niet of nauwelijks beschikbaar. Bij een aantal provincies werd artikel 20 jo. artikel 10a als probleem genoemd. Daarbij speelden twee problemen een rol. In de eerste provincie zijn nog niet alle Natura2000-gebieden aangewezen. Daardoor kan de provincie voor die gebieden geen vergunningen op grond van artikel 19d Natuurbeschermingswet verlenen. Dit levert een hoop onzekerheid op. Een tweede provincie liep tegen het probleem aan dat gebieden die voorheen gesloten waren, nu niet meer gesloten zijn. Om de gebieden opnieuw te sluiten, moeten daartoe nieuwe

besluiten worden genomen. Het probleem is dat de gevoeligste delen van de beschermde gebieden nog niet "gesloten" zijn verklaard op grond van artikel 20 Natuurbeschermingswet. Om de natuur in die gebieden toch te beschermen maken de handhavers nu gebruik van juridische omwegen (artikel 19d, verstoring).

Eén respondent noemt artikel 26 lid 1 uit de Natuurbeschermingswet een loos artikel. Het is een relict dat in de wet is blijven staan.

Overlap en fricties tussen de verschillende wetten en aanpalende wetgeving wordt wel gemerkt, maar zelden als problematisch beschouwd. De respondenten constateren dat het mogelijk is dat voor één project zowel een melding Boswet, een ontheffing Flora- en faunawet en een vergunning Natuurbeschermingswet geregeld moet worden. Een enkeling meent dat het mogelijk moet zijn om als overheid dat in één keer te regelen. Het overgrote deel van de respondenten vindt deze samenloop nu niet direct problematisch.

Een ander genoemd punt is het rooien of vellen van bomen om een verandering van natuur te bewerkstelligen. Vanuit het kader van de Natuurbeschermingswet kan dit heel wenselijk zijn. De Boswet legt echter een verplichting tot herplant op. Eén respondent noemt dit problematisch. De overigen menen dat dit met de ontheffingsmogelijkheid uit de Boswet prima op te lossen is. In één provincie werd overlap gezien tussen gemeentelijke kapverboden en de Boswet. Ook dit werd echter niet als problematisch ervaren.

9.2 Directie Regionale Zaken

De medewerkers Handhaving van LNV/DRZ vestiging Noord houden zich bezig met handhaving van de Natuurbeschermingswet en de Flora- en faunawet. Op grond van de Flora- en faunawet wordt vooral gehandhaafd op basis van de artikelen 8, 9 en 10. Dit zijn artikelen op grond waarvan verstoring van dieren kan worden aangepakt. De Flora- en faunawet wordt door de medewerkers Wadden ervaren als een lastig uit te voeren wet.

Met betrekking tot handhaving van de Natuurbeschermingswet wordt vooral gehandhaafd op grond van artikel 19d, de bepaling waarin wordt verboden om zonder een vergunning handelingen te verrichten die schadelijk zijn voor een Natura 2000-gebied. De normstellingen uit de Natuurbeschermingswet worden als te algemeen ervaren. Omdat de wetgeving niet erg concreet is, wordt ervoor gepleit haast te maken met het opstellen van nieuwe beheersplannen en aanwijzingsbesluiten. Hierdoor zal de normstelling voor medewerkers Wadden duidelijker, concreter en daardoor beter toepasbaar worden.

Wanneer de medewerkers Wadden in hun dagelijkse werkzaamheden tegen onduidelijkheden aanlopen, wordt veelal getracht door zelfstudie tot beantwoording van deze vragen te komen. Wanneer zelfstudie niet volstaat wordt de LNV/AID of het Functioneel Parket geraadpleegd. Volgens de geïnterviewden is de begeleiding vanuit de LNV/AID is de laatste tijd echter wat verwaterd.

Door de gesprekspartners is aangegeven dat zij gevallen kennen waarin sprake is van overlappende of tegenstrijdige regelgeving. Vooral bij de vergunningverlening doen dergelijke situaties zich voor. Zo komt het bijvoorbeeld voor dat aan vissers visserijvergunningen worden verleend voor het vissen in een bepaald gebied. Wanneer vissers vervolgens op grond van deze vergunning over gaan tot bevissing, is het mogelijk dat zij, ondanks de verleende visserijvergunning, in strijd handelen met de natuurwetgeving. Om dergelijke situaties te voorkomen, moet volgens de gesprekspartners in het voortraject van de vergunningverlening meer afstemming plaatsvinden tussen verschillende vergunningverlenende instanties en moeten de medewerkers Wadden vaker worden geraadpleegd.

Een ander voorbeeld dat door de gesprekspartners werd genoemd, is het toelaten van oefeningen van Defensie in het Waddengebied. In de ogen van de respondenten wordt de natuur hierdoor ontegenzeggelijk verstoord. Verstoring van de natuur door individuen wordt echter niet toegestaan. Dit is voor de handhavers soms moeilijk uit te leggen.

Een ander punt in de wetgeving dat onduidelijkheden of onpraktische situaties met zich meebrengt, is de decentralisatie van bevoegdheden in de natuurwetgeving. Vóór de decentralisatie werden alle vergunningen op grond van natuurwetgeving op de Waddenzee verleend door LNV en gecontroleerd door de medewerkers Wadden van de LNV-surveillanceschepen. Van alle verleende vergunningen lag indertijd een afschrift aan boord. Momenteel verlenen zowel LNV als de provincies vergunningen. Nog steeds ligt van al deze vergunningen een afschrift aan boord. Echter, vergunningen verleend door de provincie mogen niet door de medewerkers Wadden op de surveillanceschepen worden gecontroleerd. Dit komt voort uit het feit dat zij niet door de drie waddenprovincies zijn aangesteld als toezichthouder.

Uit het gesprek met mensen van het zogenaamde Nb-wet-bureau van LNV/DRZ, dat belast is met vergunningverlening op grond van de Natuurbeschermingswet, is naar voren gekomen dat de normen uit de Natuurbeschermingswet wat hen betreft duidelijk zijn. Het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 laat in hun ogen echter te wensen over. Wanneer binnen het Nb-wet bureau vragen zijn over uitleg van normen, wordt overleg gepleegd met provincies of met andere vestigingen van LNV/DRZ. Dit overleg vindt voornamelijk plaats op ambtelijk niveau, slechts bij uitzondering wordt op bestuurlijk niveau overleg gevoerd over deze zaken.

Door de respondenten van het Nb-wet-bureau is verslag gedaan over onduidelijkheden inzake de bevoegdheden van LNV/DRZ, vestiging Noord. Hierdoor moet veel overleg worden gevoerd met provincies. Concreet komen deze onduidelijkheden voort uit de AMvB Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998. Deze AMvB bepaalt in welke gevallen de minister van LNV, in plaats van de provincies, bevoegd gezag is voor de vergunningverlening. In het Besluit is opgenomen dat activiteiten die het betwist gebied (inzake de grens tussen Nederland en Duitsland), of het niet provinciaal ingedeeld gebied betreffen, vergund worden door de minister. LNV/DRZ had verwacht dat dit alleen zou gaan om activiteiten die ín die gebieden plaatsvinden. De juiste uitleg is echter dat het gaat om activiteiten binnen en buiten die gebieden die effecten hebben op die gebieden (externe werking). Deze uitleg van de AMvB brengt met zich mee dat LNV/DRZ meer activiteiten dient te beoordelen dan in eerste instantie verwacht werd. Hierdoor ontstaat druk op de afdeling. Een andere oorzaak van de grote druk op de

afdeling is dat vanwege de externe werking van een aanwijzing van een gebied als beschermd natuurgebied, activiteiten die plaatsvinden in gebieden van provincies, doorwerking kunnen hebben op gebieden waar het Rijk bevoegd is. Hierdoor zal het Rijk, in dit geval in gedaante van LNV/DRZ, verantwoordelijk zijn voor zaken die spelen op het grondgebied van provincies. Dit vergt afstemming, waarmee veel tijd is gemoeid.

9.3 Algemene Inspectie Dienst

De medewerkers van de LNV/AID vinden dat de wettelijke normen helder zijn. De uitzonderingen die zijn gesteld in de diverse ontheffingen, vrijstellingen en gedragscodes, maken de handhaving soms wel lastig. Binnen de organisatie is voldoende kennis om eventuele vragen te beantwoorden. Van overlap of tegenstrijdigheid in de (natuur)wetgeving is in het algemeen geen sprake. Wanneer incidenteel wel sprake is van (gedeeltelijke) overlap, wordt overtreding van alle normen geverbaliseerd.

De LNV/AID handhaaft door controles (toezicht en opsporing) uit te voeren en te communiceren met doelgroepen. Er worden rapportages gemaakt voor bijvoorbeeld het CITES bureau te Dordrecht, zodat bestuursrechtelijk gehandhaafd kan worden. Verder worden grote recherchematige strafrechtelijke onderzoeken uitgevoerd en wordt advies uitgebracht aan beleidsdirecties over nieuwe wet- en regelgeving.

9.4 Dienst Regelingen

Het uitvoeringsteam Flora- en faunawet houdt zich binnen LNV/DR bezig met de uitvoering van de Flora- en faunawet voor de soortenbescherming. Daarbij worden alle normen uit de Flora- en faunawet zoals opgenomen in de normenlijst uitgevoerd, inclusief de daarop niet vermelde norm: artikel 112.

Door het uitvoeringsteam zijn overlappingsen in de regelgeving geconstateerd. Met deze overlappingsen wordt door het uitvoeringsteam pragmatisch omgegaan. De bepalingen over het jagen op begraafplaatsen zijn door de gesprekspartner concreet benoemd als problematisch. Door de gesprekspartner is verder aangegeven dat het Prepareerbesluit een aantal omissies bevat en in strijd is met Europese regelgeving. Ook op andere punten is de Flora- en faunawet niet foutloos (o.a. art 75, lid 6) en strijdig met Europese regelgeving. Verder wordt aangegeven dat de delegatiebepalingen (ten gunste van de provincie als bevoegd gezag) niet goed zijn doorgevoerd in de wet en de bijbehorende regelingen. Ook in de uitvoering worden door het uitvoeringsteam Flora- en faunawet knelpunten ervaren welke voortvloeien uit de interpretatie van de wet.

9.5 Politie

De normstelling uit de Natuurbeschermingswet en de Boswet is betrekkelijk duidelijk in de ogen van de politie. Deze levert in de praktijk weinig problemen op. De Flora- en faunawet laat daarentegen veel te wensen over, hierover zijn de verschillende gesprekspartners geenszins te spreken. De parate kennis van groene boa's van

diersoorten, plantsoorten en van de Flora- en faunawetgeving is in verschillende gevallen te gering om adequate handhaving te faciliteren. De Flora- en faunawet is hiervoor te ingewikkeld. Vragen over diersoorten, plantsoorten en de uitleg van de Flora- en faunawet kunnen worden neergelegd bij de groendesek van de LNV/AID. De RMT's hebben verschillende ervaringen met de serviceverlening van deze groendesek. Wanneer normstellingen in de praktijk fricties opleveren of overlap vertonen met aanpalende wetgeving wordt hier in de praktijk pragmatisch mee omgegaan. Zo wordt bijvoorbeeld contact opgenomen met het OM wanneer in een zaak verschillende overtredingen geformaliseerd kunnen worden. In overleg met het OM wordt dan een keuze gemaakt welke norm geformaliseerd wordt. Overwegingen daarbij kunnen de eenvoud van de vervolging of de prioritering bij OM of politie zijn.

9.6 Openbaar Ministerie

De Flora- en faunawet is een gecompliceerde wet, zeker in combinatie met de CITES-regels. De regels zijn veelal zo specifiek dat de Flora- en faunawet niet meer overzichtelijk is. Zeker wanneer de AMvB's, besluiten, regelingen en de jurisprudentie erbij worden betrokken, is het voor officieren van justitie erg lastig de juiste bepaling te vinden. De complexiteit van de wetgeving heeft daarnaast gevolgen voor de vervolging. Ook rechters zijn vaak niet goed thuis in de wetgeving. Deze omstandigheden leiden ertoe dat het medewerkers van het Functioneel Parket soms erg veel inspanning kost om tot veroordeling te komen.

Het gebrek aan kennis binnen de handhavende organisaties is problematisch. Door de respondenten wordt daarom gepleit voor het instellen van een vraagbaak. Met de kennis die het Functioneel Parket in huis heeft is zij veelal wel in staat te functioneren als kennisinstituut voor boa's. Wanneer zich complexere vraagstukken voordoen, wordt overleg gevoerd met andere instanties. Voor vragen over ontheffingen of vrijstellingen wordt contact opgenomen met LNV/DR. Voor vragen met betrekking tot de Natuurbeschermingswet richt het OM zich tot de provincies. Vragen over de Flora- en faunawet kunnen bij LNV worden neergelegd (veelal bij het CITES-bureau).

De complexiteit van de regelgeving vertaalt zich in de praktijk soms in handhavingproblemen, bijvoorbeeld met betrekking tot de jachtontheffingen. Het is bijvoorbeeld lastig om te bewijzen dat een specifieke jager in het kader van de wildbeheersing de laatste gans heeft geschoten en dat het de volgende jager dus niet meer was toegestaan een volgende gans te schieten. Vervolging wordt ook gefrustreerd door andere facetten van de Flora- en faunawet.

Voor overtreding van artikel 9 van de Flora- en Faunawet (het doden van beschermde inheemse diersoorten) kan geen straf opgelegd worden die vier of meer jaren gevangenschap omvat. Voor overtreding van artikel 13 (het verrichten van bepaalde handelingen met beschermde inheemse en uitheemse dier- en plantensoorten, zoals het bezitten, te koop aanbieden en vervoeren) kan wel een straf van vier jaar of meer opgelegd worden. Dit heeft gevolgen voor de inzet van opsporingsmiddelen. In het Wetboek van Strafvordering is bepaald dat het gebruik van zwaardere opsporingsmiddelen, zoals het aftappen van telefoons, slechts is toegestaan als de strafmaat vier jaar of hoger is. Dit heeft tot gevolg dat zwaarder ingezet kan worden op vervolging van het voorhanden hebben van dieren dan op het doden van dieren, terwijl

het doden van dieren volgens de gesprekspartners aangemerkt kan worden als een ernstiger delict. Het is hierdoor lastig stropers te vervolgen.

Verder is door de gesprekspartners opgemerkt dat begrippen als 'doelmatig' en 'adequaat', die in de betreffende wetten worden gehanteerd, in de praktijk meer dan eens problemen opleveren bij vervolging. Daarnaast wordt vermeld dat de Boswet en plaatselijke kapverordeningen nogal eens tegen elkaar 'schuren'. Dergelijke problemen van overlappende normen of normen die fricties opleveren, zouden in overleg met andere organisaties en met wetgevingsambtenaren in Den Haag opgelost kunnen worden. Door meer overleg te plegen over dit soort zaken, zou op de lange termijn erg veel winst kunnen worden behaald.

9.7 Douane

De gesprekspartners bij de douane vinden de normstelling in de Flora- en faunawet duidelijk. Voor vragen kunnen de medewerkers terecht bij de LNV/AID. Soms is er sprake van overlap van normen. In dat geval telt voor de douane de zwaarste overtreding c.q. de strengste wet. Van tegenstrijdigheden in de wetgeving is volgens de gesprekspartners geen sprake.

9.8 Knelpunten

Uit de inventarisatie waarvan hierboven verslag is gedaan valt een aantal juridische knelpunten te destilleren in de drie natuurwetten waarvan de gesprekspartners melding hebben gemaakt. Die knelpunten worden hierna beknopt opgesomd waarbij telkens wordt verwezen naar de betreffende paragraaf waarin daarover uitvoeriger is gerapporteerd. Deze opsomming is niet limitatief; in de praktijk kunnen meer knelpunten voorkomen. De opsomming hierna is beperkt tot met name de juridische knelpunten; problemen die (in)direct voortvloeien uit de wetsteksten en wetssystematiek.

Boswet

- De juridische bevoegdheid ligt niet bij degenen die de wet feitelijk uitvoeren (9.1);
- Door de herplantplicht wordt natuurlijke vernieuwing of het laten verschromen van een gebied bemoeilijkt (9.1);
- De soortenlijst uit de Boswet is niet meer bij de tijd en zou moeten worden herzien (9.1);
- Opname van de soortenlijst in de wet zelf komt de flexibiliteit van de lijst niet ten goede (9.1).

Flora- en faunawet

- Bij de wet hoort veel nadere regelgeving. Dat maakt het vinden van de van toepassing zijnde regel erg ingewikkeld (9.1, 9.2 en 9.6);
- De wet bevat open begrippen die soms lastig in te vullen zijn (9.1 en 9.6);
- De bevoegdheidstoedeling is niet altijd duidelijk (9.1);
- De verdeling van bevoegdheden over meerdere instanties is niet werkbaar (9.2);
- De door het ministerie bij te houden lijsten zijn verouderd (9.1);

- Het probleem van het 'doorschrijven' van ontheffingen (9.1);
- Het Prepareerbesluit werkt niet goed (9.4);
- De lage strafmaat die op sommige artikelen uit de Flora- en faunawet (art. 9) staat maakt het inzetten van sommige opsporingsmiddelen onmogelijk (9.6).

Natuurbeschermingswet

- De wet bevat open begrippen waarvan nog onduidelijk is hoe ze moeten worden ingevuld (9.1, 9.2 en 9.6);
- Artikel 20 j. 10a: doordat nog niet alle Natura2000-gebieden zijn aangewezen kunnen nog geen vergunningen worden afgegeven (9.1);
- Artikel 20 j. 10a: nog niet alle beschermde gebieden zijn gesloten verklaard (9.1);
- Artikel 26 lid 1 is verouderd (9.1).

DEEL V

Conclusies

Hoofdstuk 10 Samenvattende slotbeschouwing

10.1 Inleiding

In dit slothoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken samengevat. Het doel van de opdracht was het geven van een beschrijving van de huidige stand van zaken op het terrein van de uitvoering en handhaving van de natuurwetgeving. Het resultaat van het onderzoek geeft als het ware een 'foto' van de huidige handhavingspraktijk. In dit rapport wordt gesproken van een 'handhavingsveldanalyse': een verkennende en kwalitatieve beschrijving van de wijze waarop de natuurwetgeving wordt uitgevoerd en gehandhaafd in de praktijk.

In deze rapportage staat de stand van zaken rondom de uitvoering en handhaving van drie natuurwetten centraal: de Boswet, de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet. Bij de uitvoering en handhaving van deze wettelijke regelingen zijn verschillende organisaties betrokken. In het kader van het onderzoek zijn met functionarissen/zegslieden van de betreffende organisaties (politie, douane, OM, LNV/DR, LNV/DRZ, LNV/AID en provincies) gesprekken gevoerd. Die gesprekken verliepen over het algemeen in grote openheid. De bereidheid bij de gesprekspartners om over hun werkzaamheden te vertellen bleek groot te zijn. Dat mag overigens ook blijken uit het feit dat de gesprekken op basis waarvan deze rapportage is geschreven, allemaal zijn gevoerd binnen het zeer korte tijdsbestek van twee weken. Drie gesprekspartners hebben verzocht om autorisatie van het gespreksverslag voordat op basis daarvan zou worden gerapporteerd en dit aan de opdrachtgever zou worden doorgeleid. In die gevallen is de autorisatie ook verkregen. Verder is een concept van het rapport aan een viertal gesprekspartners voorgelegd met het verzoek daar kritisch naar te kijken. Door middel van deze Delphi-methode zijn de bevindingen van het onderzoek gecontroleerd en heeft een zekere objectivering van de rapportage plaats gevonden.

In paragraaf 10.2 worden uit de onderzoeksresultaten enkele conclusies op hoofdlijnen getrokken. In paragraaf 10.3 tot en met 10.5 komen achtereenvolgens de stand van zaken op het terrein van de handhaving van de Boswet, de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet aan de orde. In paragraaf 10.6 worden op basis van de bij enkele organisaties gevolgde werkwijze beknopt een aantal 'best practices' onder woorden gebracht.

10.2 Algemene conclusies

Het is niet verwonderlijk dat een onderzoek naar de stand van zaken van uitvoering en handhaving van de natuurwetgeving bij een groot aantal organisaties een uiteenlopend beeld oplevert. De doelstelling die aan de onderzoeksopdracht ten grondslag ligt, is te komen tot het formuleren van handhavingsbeleid op het terrein van de natuurwetgeving. Op dit moment ontbreekt systematisch beleid in de zin van tussen de verschillende organisaties afgestemde prioriteiten, risicoanalyses en inspanningen. De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dan ook dat er inderdaad voldoende

aanleiding is om over te gaan tot het opstellen van afgestemd en systematisch handhavingsbeleid.

Het voorgaande wil echter niet zeggen dat er sprake is van dood tijd op handhavingsgebied. Er gebeurt wel degelijk van alles in de dagelijkse handhavingspraktijk. Wat in ieder geval opvalt, is dat de 'oren en ogen' van de handhavende organisaties, de boa's waarmee verschillende gesprekken zijn gevoerd, zonder uitzondering er blijk van hebben gegeven hart voor de zaak te hebben en bereid zijn stevig hun handen uit de mouwen te steken.

De opzet van het onderzoek brengt beperkingen met zich mee voor de generaliseerbaarheid van de bevindingen. Als gevolg van significante beperkingen in tijd en geld is in het onderzoek een selectie gemaakt van de te raadplegen organisaties en personen. Alleen al daarom kan geen definitief en heel precies beeld worden geschetst van de stand van zaken. Soms zijn binnen één organisatie meerdere gesprekken gevoerd. Zo is met zegslieden van drie politieregio's gesproken, zijn vijf provincies bezocht en zijn ook binnen het OM meerdere handhavingseenheden van het Functioneel Parket geraadpleegd. Wat opvalt, is dat de variatie binnen één en dezelfde organisatie telkens nogal groot is. De intensiteit van de inzet op de handhaving van de natuurwetten lijkt soms erg afhankelijk te zijn van de aanwezigheid van één of enkele enthousiaste medewerkers binnen een organisatie. Op andere plekken binnen dezelfde organisatie kunnen de prioriteiten, al dan niet geëxpliciteerd, zomaar heel anders zijn gesteld.

Van invloed op de intensiteit van de handhavingsinspanning is ook de geografische verscheidenheid die daarop van invloed lijkt te zijn. In bosrijk gebied of in het kwetsbare Waddengebied is begrijpelijkerwijs sprake van een grotere handhavingsinspanning dan in meer verstedelijkte gebieden. In die zin is bij de betrokken organisaties impliciet sprake van een prioriteitsstelling, die nog slechts behoeft te worden geëxpliciteerd.

Net zo goed als sprake is van grote verschillen binnen organisaties, zijn er grote verschillen tussen de drie natuurwetten waarover dit onderzoek ging. Die verschillen hangen mogelijk samen met de 'ouderdom' van de betreffende wet. Zo lijkt de handhaving van de Boswet het meest intensief te zijn, terwijl die van de Natuurbeschermingswet achterblijft, omdat de betrokken organisaties zich vooral nog aan het inwerken zijn op de 'nieuwe' wet. Tegelijkertijd is overigens door diverse gesprekspartners ook opgemerkt dat handhaving van de Boswet waarschijnlijk ook intensiever is omdat een overtreding veelal eenvoudig kan worden geconstateerd. Over de verschillen in handhavingsintensiteit tussen de drie natuurwetten gaan de paragrafen 10.3 t/m 10.5.

De probleemstelling van dit onderzoek luidde als volgt:

Hoe werkt de uitvoering en handhaving van de natuurwetgeving in de praktijk: welke uitvoerings- en handhavingstaken zijn te onderscheiden, welke inzet pleegt de organisatie op dat punt, hoe is de uitvoerings- en handhavingsorganisatie ingericht en op welke doelgroepen richt zich de handhaving?

De probleemstelling wordt beantwoord door bevindingen te presenteren op een aantal onderdelen. Die onderdelen betreffen de doelgroepen (10.2.1) waarop de handhaving zich richt, de handhavingsopgave (10.2.2), de omvang van de inzet (10.2.3), de normconformiteit (10.2.4), de organisatie-inrichting (10.2.5) en de onderlinge samenwerking (10.2.6).

10.2.1 De doelgroepen

Door de bevroegde organisaties worden nauwelijks doelgroepen onderscheiden. Voor zover dat wel het geval is, heeft dat in ieder geval geen gevolgen voor gestelde prioriteiten of de inzet van handhavingsinstrumenten.

Voor wat de uitvoering betreft zien de geraadpleegde organisaties iedereen die een vergunning aanvraagt als doelgroep van de betreffende regeling. Als het gaat om de handhaving zijn de meeste organisaties wat specifieker. LNV/DRZ spreekt over iedereen die zich op het Wad bevindt als doelgroep. LNV/AID beschouwt handelaren, expediteurs, particulieren en houders van ontheffingen als doelgroep. Politie en OM onderscheiden geen doelgroepen. De douane onderscheidt handelaren, expediteurs en particulieren als doelgroep.

Voor het voeren van een adequaat handhavingsbeleid is het onderscheiden van normadressaten en doelgroepen een essentiële voorwaarde. Wanneer doelgroepen in kaart worden gebracht dient per doelgroep een profiel te worden opgesteld betreffende de wettelijke normen waarmee deze doelgroep in aanraking komt en de gepercipieerde normconformiteit. Vervolgens kunnen handhavingsinspanningen specifiek gericht worden op die handelingen van de doelgroep die in relatie tot de normen van de natuurwetgeving een risicovol karakter hebben. In dit rapport is handhaving gedefinieerd als toezicht op de naleving, opsporing, sanctionering en vervolging. Om normnaleving te bevorderen kunnen instanties veel meer doen dan toezicht houden. Een randvoorwaarde voor een modern handhavingsbeleid is communicatie en voorlichting. Uit de rapportage komt op verschillende plaatsen naar voren dat in een aantal gevallen de doelgroepen van de natuurwetten niet precies op de hoogte zijn van de geldende normen. Normconformiteit kan vaak op eenvoudige wijze worden vergroot door de doelgroepen van het beleid beter te informeren over de geldende normen.

10.2.2 De handhavingsopgave

De handhavingsopgave vloeit over het algemeen bij een aantal organisaties niet voort uit een inventarisatie van de (mate van) naleving en van de doelgroepen van de regeling. De handhavingsopgave die aan de verschillende organisaties is opgedragen heeft wat dat betreft dus geen relatie met een analyse van het veld. Veel meer lijkt de bepaling van de handhavingsopgave een historische context te hebben, samen te hangen met de duidelijkheid van de te handhaven norm en beïnvloed te worden door de zichtbaarheid van de overtreding.

Een adequaat handhavingsbeleid vergt dat de betrokken organisaties voor zichzelf een analyse maken van de handhavingstaken waarvoor ze verantwoordelijk zijn. Dat behelst dus een beschrijving van de relevante wettelijke normen waarmee de betreffende organisatie moeten werken. Vereist is tevens dat de verschillende

organisaties die analyse van handhavingstaken op elkaar afstemmen om te voorkomen dat er onbedoeld witte vlekken ontstaan. Wanneer de handhavingsopgave in kaart is gebracht dient die vervolgens in combinatie met een analyse van de doelgroepen van de verschillende normen en de beschikbare handhaving capaciteit te leiden tot een handhavingbeleid.

10.2.3 De handavingsinzet

Tussen de provincies die in het onderzoek zijn betrokken loopt de personele inzet in verband met de handhaving van de natuurwetten sterk uiteen van 3,5 tot 9 fte. Per afzonderlijke regeling is de uitvoeringsinzet per provincie niet vast te stellen.

LNV/DRZ Noord heeft 12 fte beschikbaar voor de handhaving. Daarbij moet worden aangetekend dat dit de enige vestiging van LNV/DRZ is die beschikt over boa's. Voor de uitvoering van de Natuurbeschermingswet heeft LNV/DRZ Noord 5,5 fte beschikbaar, verdeeld over vergunningverlening, beleid en uitvoering.

De LNV/AID beschikt voor zijn handhavingstaken in over 15 fte. Daarnaast wordt ook de capaciteit van het Dienstonderdeel Opsporing gedeeltelijk ingezet voor natuuronderzoeken.

De handhavingformatie is per politieregio erg verschillend. Ook is niet altijd goed inzichtelijk hoeveel fte voor 'natuur' beschikbaar is. Van de geraadpleegde politieregio's was er één regio die beschikte over 2 fte (alleen voor 'natuur'), die zich met de aansturing van de groene boa's van andere organisaties bezighield, terwijl een andere politieregio over in totaal 16 fte (zowel voor 'natuur' als 'milieu') beschikte.

Concluderend betekent het voorgaande dat niet of nauwelijks een algemene bevinding is te rapporteren over de handavingsinzet van de verschillende organisaties. Binnen eenzelfde soort organisatie wordt, afhankelijk van de vestiging of van het gebied waarin de organisatie werkzaam is, een verschillende inzet gerapporteerd. Die verschillen hebben te maken met de kenmerken van de gebieden die het betreft (bosrijk; kwetsbare natuur etc), maar ook met de prioriteitsstelling binnen het management van de betreffende organisatie. Het ontwikkelen van een handhavingbeleid van de natuurwetten vergt dat de verschillende organisaties hun inzet op elkaar afstemmen. Dat is van belang voor zover de handhaving in ketens verloopt, waarbij de schakels in de keten onderling afhankelijk zijn. Maar het is overigens ook van belang om de verwachtingen te verhelderden die over en weer van elkaars inzet bestaan. In dat verband lijkt het minder wenselijk wanneer de handhaving capaciteit die per organisatie beschikbaar wordt gesteld, afhankelijk is van factoren als de handhavingsbereidheid van het management of de aanwezigheid van voldoende bestuurlijke wil. Idealiter wordt de handhaving capaciteit afgestemd op de handhavingstaken, de doelgroepen, de normconformiteit, al dan niet op basis van een risicoanalyse.

10.2.4 Normconformiteit en toegepaste sancties

De provincies stellen dat zij de mate waarin de normen worden nageleefd niet kunnen inschatten. Ook het aantal overtredingen is niet bekend. Provincies passen vrijwel uitsluitend strafrechtelijke sancties toe. Normadressaten worden vrijwel niet met

bestuursrechtelijke sancties geconfronteerd. Dat wil echter niet zeggen dat geen sprake is van bestuurlijke handhaving, maar het betekent dat de meeste zaken in het bestuurlijke voortraject worden opgelost.

Ook LNV/DRZ Noord kan slechts in beperkte mate iets over de normnaleving zeggen. Voor zover de normen worden overtreden gebeurt dit voornamelijk uit onwetendheid, zo stellen de handhavers waarmee is gesproken. Er worden veel waarschuwingen uitgedeeld, waarna de normadressaat zich veelal aanpast aan de norm. Wanneer een sanctie wordt toegepast, is dat vooral een strafrechtelijke sanctie.

Volgens de geïnterviewden ontbreekt binnen de LNV/AID, de politie en het OM een goed beeld van de naleving. Ook de overige respondenten hebben geen duidelijk beeld van de normnaleving. Toch is het verkrijgen van zo'n beeld nodig willen de betreffende organisaties tot een op de handhavingspraktijk afgestemde inzet van mensen en middelen kunnen komen. Daarom wordt aanbevolen dat per wettelijke norm een inschatting wordt gemaakt van de mate waarin de doelgroepen bereid zijn die norm na te leven. Uit een niet-representatief onderzoek bij LNV/DRZ blijkt dat ongeveer 90% van de ontheffingen in het kader van ruimtelijke ingrepen die door het uitvoeringsteam Flora- en faunawet worden verleend, niet of niet voldoende wordt nageleefd (geringe, administratieve overtredingen meegerekend). Ook hier ligt bij de sanctionering de nadruk op het strafrecht.

De algemene conclusie is dat het strafrecht als sanctie-instrument in de praktijk sterk de voorkeur krijgt.

10.2.5 Organisatie-inrichting

De organisatie-inrichting is binnen gelijksoortige organisaties niet altijd gelijkvormig. Maar soms is de organisatiestructuur bij de verschillende vestigingen van dezelfde organisatie wel gelijk. Dat geldt bijvoorbeeld voor LNV/DRZ en het OM. Ook bij de provincies is de organisatiestructuur onderling vergelijkbaar: vier van de vijf geraadpleegde provincies hebben vergunningverlening en handhaving organisatorisch gescheiden. De organisatie-inrichting ten aanzien van de handhaving van de natuurwetten verschilt bij de politie wel per RMT: het ene RMT is zelfstandig en integraal bezig met de handhaving van de natuurwetten en het milieu, terwijl het andere RMT mensen in dienst heeft die zich specifiek richten op natuur en die groene boa's van andere organisaties aansturen.

10.2.6 Samenwerking

Uit de gesprekken kan worden afgeleid dat er op het terrein van de handhaving van de natuurwetten nogal wat overleg en afstemming plaats vindt. Daarbij is een onderscheid te maken tussen structurele of incidentele afstemming enerzijds en beleidsmatige of zaakgerichte afstemming anderzijds. Gelijksoortige organisaties, of verschillende vestigingen van eenzelfde organisatie werken niet altijd op dezelfde manier samen. Zo is gerapporteerd dat de ene provincie heel goed samenwerkt met de politie, terwijl in de andere provincie samenwerking met de politie in het geheel niet tot stand komt. Ook een eensluidende beschrijving van de samenwerkingsverbanden is dus niet te geven. Samenwerkingsverbanden variëren per organisatie en per regio.

De provincies noemen het halfjaarlijkse Boswetoverleg, waarin met ministeriële diensten en andere organisaties beleidsmatig afstemming plaatsvindt op het terrein van de handhaving. Verder noemen de provincies het Natura2000-overleg en de Flora- en faunawerkgroep. De overige provinciale samenwerkingsverbanden zijn regionaal georiënteerd en houden zich vooral bezig met uitvoeringszaken. Daarbij gaat het om contacten met andere handhavers die ook actief zijn op het gebied van de provincie.

LNV/DRZ Noord rapporteert overleg met vergunningverleners van LNV en de provincies. De LNV/AID voert vier keer per jaar overleg met LNV over prioriteitsstelling. Op regionaal niveau zijn de overlegrelaties verschillend. De politie heeft vrijwel geen overleg met LNV. Het overleg met de LNV/AID functioneert ad hoc goed op uitvoeringsniveau. Het management van de politie beschouwt de samenwerking met de LNV/AID niet als optimaal. De politie voert structureel overleg met het OM.

Op basis van de gevoerde gesprekken bestaat de indruk dat de wijze waarop de relevante handhavingpartners elkaar over en weer informeren beter kan. Veel uitwisseling heeft betrekking op concrete handhavingssituaties. Afstemming tussen organisaties over het te voeren handhavingbeleid behoort tot de uitzonderingen. Dat is opvallend omdat tegelijkertijd door veel van de gesprekspartners de noodzaak wordt onderstreept om tot coherent, consistent en afgestemd handhavingbeleid met betrekking tot de natuurwetten te komen.

10.3 De Boswet

Het beeld van de handhaving van de Boswet is relatief gunstig. De geraadpleegde provinciale organisaties hebben het toezicht op de naleving van de bepalingen van de Boswet goed op orde. Zelf zeggen ze er van overtuigd te zijn vrijwel zeker het overgrote deel van de overtredingen daadwerkelijk waar te nemen en daarop actie te ondernemen. De bij de provincies aangestelde boa's zijn op dit terrein zeer actief.

Provincies hebben op het terrein van de Boswet formeel geen uitvoerende bevoegdheden, wel hebben zij taken in de handhavende sfeer. Bij de decentralisatieimpuls in 1995 lag het in de bedoeling dat de provincies de volledige uitvoering van de Boswet ter hand zouden nemen. De gekozen mandaatconstructie bleek juridisch niet haalbaar, waardoor voor de huidige constructie is gekozen.

Wat de handhaving en de naleving van de normen uit de Boswet sterk vereenvoudigt, is dat de normen van de wet bij de doelgroepen goed bekend zijn.

Er is wel sprake van onduidelijkheid over de normnaleving voor zover het betreft de ontheffing die de minister ex artikel 6 van de Boswet kan geven van de verplichting om voorafgaand aan het vellen van bomen te melden. Die ontheffing is gegeven voor de terreinen in eigendom van Staatsbosbeheer. Op de activiteiten van Staatsbosbeheer (SBB) dient in de praktijk de LNV/AID toe te zien. Tussen SBB en LNV/AID is de afspraak gemaakt dat SBB zelf verantwoordelijk is voor de naleving van de normen van de Boswet. LNV/DN heeft met deze afspraak ingestemd.

10.4 De Flora- en faunawet

Uit de interviews komt naar voren dat de kennis van de Flora- en faunawet nog niet bij alle betrokkenen in voldoende mate aanwezig is. De normstelling van de wet is erg lastig, vooral door de aanwezigheid van veel nadere regelgeving en het vooralsnog ontbreken van duidelijke en richtinggevende jurisprudentie. Door de wijzigingen van de lijsten lopen de provincies in de handhavingspraktijk soms achter de feiten aan. Doordat bij het opstellen van de normen in het voortraject van de wetgeving volgens de geïnterviewden geen of weinig contact is met de uitvoerders en handhavers, krijgen zij bij de toepassing van de wetgeving regelmatig te maken met lastig uit te voeren en te handhaven normen.

De provinciale handhaving is vooral gericht op toezicht op de naleving van de door de provincie verleende ontheffingen. Met betrekking tot de Flora- en faunawet zijn zowel aan LNV/DR als aan provincies bevoegdheden toegekend. LNV/DR houdt zich bezig met de soortenbescherming, terwijl de provincies bevoegd zijn voor de jacht en schadebestrijding.

10.5 De Natuurbeschermingswet

De Natuurbeschermingswet 1998 is een jonge wet. Deze nieuwe wet heeft gezorgd voor de verschuiving van een aantal taken van het rijk naar de provincies. De afgelopen jaren hebben de provincies veel tijd en geld geïnvesteerd in het inrichten van de organisaties op deze nieuwe taken. De handhaving van de Natuurbeschermingswet lijkt niet bij alle provincies de hoogste prioriteit te hebben. Eén provincie is terughoudend met de handhaving. Naar eigen zeggen is dat omdat er in de wet een aantal onduidelijkheden zit. Door een andere provincie is besloten geen extra handhavingsinspanningen te gaan verrichten na invoering van de wet.

10.6 Best practices

Dit onderzoek heeft geen best practices opgeleverd in die zin dat de volledig werkwijze van één of enkele organisaties aangemerkt kan worden als best practice voor het hele veld. Wel zijn er in de werkwijze van enkele organisaties elementen die als 'best practice' aangemerkt zouden kunnen worden:

- de wijze waarop één provincie de herplantverplichtingen van een betrouwbare partner controleert: niet alles controleren, maar steekproefgewijs (7.1);
- politie inzetten voor de aansturing van de groene boa's naast het inzetten van politiemensen. Met een goede coördinator kan dan veel efficiëntie gehaald worden (5.4);
- handhaven op basis van risico-analyses zoals de Belastingdienst/Douane dat doet (5.6);
- efficiënt organiseren van de handhavingsamenwerking op het niveau van street-level-bureaucrats (6.4).
- efficiënt organiseren van informatieuitwisseling zoals met name in één politieregio het geval is (7.5).

Bijlage I Gehanteerde Itemlijst

Interviewvragen in het kader van de Handhavingsveldanalyse

1. Introductie interviewers en geïnterviewde. Korte beschrijving taken.

I Algemeen

2. Houdt uw organisatie zich bezig met de uitvoering of handhaving van de Boswet, de Flora- en faunawet of de Natuurbeschermingswet 1998?
3. Welke normen uit de Boswet, de Flora- en faunawet of de Natuurbeschermingswet 1998 worden door u uitgevoerd of gehandhaafd?

IIA Voor uitvoerders van natuurwetgeving

Aansturing, financiering en bemensing

4. Wie stuurt binnen uw bestuursorgaan de uitvoeringsorganisatie aan?
5. Hoe legt de uitvoeringsorganisatie verantwoording af? Aan wie wordt verantwoording afgelegd?
6. Hoe is binnen uw bestuursorgaan de financiering van de uitvoering van de natuurwetgeving georganiseerd?
7. Hebben u en uw collega's voldoende kennis van de natuurwetgeving om deze wetten uit te voeren?
8. Hoeveel fte is gemoeid met de uitvoering van de, door uw organisatie uitgevoerde, normen uit de Boswet, de Flora- de faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998?
9. Heeft uw organisatie hiermee voldoende fte om de natuurwetgeving uit te voeren?
10. In hoeverre is uitvoering van de normen verspreid over verschillende medewerkers? Zijn er medewerkers die zich met de uitvoering van meerdere normen tegelijk bezighouden?

Samenwerkingsverbanden, -structuren en adviesrelaties

11. Hebt u, ten behoeve van de uitvoering van natuurwetgeving, samenwerkingsverbanden, overlegstructuren of adviesrelaties met het ministerie van LNV? Op welke terreinen precies?
12. Hoe is de samenwerking of het overleg of advies op papier vorm gegeven?
13. Hoe functioneert de samenwerking, het overleg of het advies in de praktijk?
14. Hebt u, ten behoeve van de uitvoering van natuurwetgeving, samenwerkingsverbanden, overlegstructuren of adviesrelaties met andere bestuursorganen? Op welke terreinen precies?
15. Hoe is de samenwerking of het overleg of advies op papier vorm gegeven?
16. Hoe functioneert de samenwerking, het overleg of het advies in de praktijk?
17. Beschikken andere organisaties die zich bezighouden met de uitvoering van natuurwetgeving over voldoende mensen?

IIB Voor handhavers van natuurwetgeving

Aansturing, financiering en bemensing

4. Wie stuurt binnen uw bestuursorgaan de handhavingsorganisatie aan?
5. Hoe legt de handhavingsorganisatie verantwoording af? Aan wie wordt verantwoording afgelegd?
6. Hoe is binnen uw bestuursorgaan de financiering van de handhaving van de natuurwetgeving georganiseerd?
7. Hebben u en uw collega's voldoende kennis van de natuurwetgeving om deze wetten te kunnen handhaven?

8. Hoeveel fte is gemoeid met de handhaving van de, door uw organisatie gehandhaafde, normen uit de Boswet, de Flora- de faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998?
9. Heeft uw organisatie hiermee voldoende fte om de natuurwetgeving te handhaven?
10. In hoeverre is handhaving van de normen verspreid over verschillende medewerkers? Zijn er medewerkers die zich met de handhaving van meerdere normen tegelijk bezighouden?

Samenwerkingsverbanden, -structuren en adviesrelaties

11. Hebt u, ten behoeve van de handhaving van natuurwetgeving, samenwerkingsverbanden, overlegstructuren of adviesrelaties met het ministerie van LNV? Op welke terreinen precies?
12. Hoe is de samenwerking of het overleg of advies op papier vorm gegeven?
13. Hoe functioneert de samenwerking, het overleg of het advies in de praktijk?
14. Hebt u, ten behoeve van de handhaving van natuurwetgeving, samenwerkingsverbanden, overlegstructuren of adviesrelaties met andere bestuursorganen? Op welke terreinen precies?
15. Hoe is de samenwerking of het overleg of advies op papier vorm gegeven?
16. Hoe functioneert de samenwerking, het overleg of het advies in de praktijk?
17. Beschikken andere organisaties die zich bezighouden met de handhaving van natuurwetgeving over voldoende mensen?

III Inhoud normstelling

In dit onderdeel van het gesprek zullen we de aandacht achtereenvolgens afzonderlijk richten op de Boswet, de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet.

18. Is de normstelling in de Boswet, de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet duidelijk?
19. Wanneer u vragen heeft over de uitleg van een norm uit deze regelgeving, kunt u dan bij iemand, binnen of buiten uw organisatie, terecht? Bij wie?
20. Zijn er normen uit de natuurwetgeving die een overlap vertonen met andere normen uit de natuurwetgeving? En met normen uit aanpalende wetgeving?
21. Hoe gaat uw organisatie om met deze elkaar overlappende normen?
22. Van welke instrumenten maakt u gebruik, voor de realisatie van de doelen uit de natuurwetgeving? Maakt u ook gebruik van aanvullende, wellicht niet uit de natuurwetgeving voortvloeiende instrumenten, voor de realisatie van de natuurwetgeving? Toelichting: hierbij kan worden gedacht aan Programma Beheer (ILG), gemeentelijke kapverordeningen maar ook aan de mogelijkheid om in een bestemmingsplan een terrein te bestemmen als natuur of maatregelen in het kader van de Kaderrichtlijn Water.
23. Zijn er normstellingen uit de verschillende natuurwetten die botsen of anderszins fricties opleveren met normen uit natuurwetgeving? En leveren normen uit de natuurwetgeving fricties op met normen uit aanpalende wetgeving? Hoe gaat uw organisatie hiermee om?

IV Naleving, handhaving, controle en overtreding

In dit onderdeel van het gesprek zullen we de aandacht achtereenvolgens afzonderlijk richten op de Boswet, de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet.

24. Welke normen worden nageleefd, al dan niet spontaan? Hoe komt u aan deze informatie?
25. Welke normen worden gehandhaafd?
26. Kunt u aangeven welke inspanningen uw organisatie op jaarbasis verricht op het vlak van controle en toezicht?
27. Hoe veel processen-verbaal maakt u op jaarbasis op? Hoe vaak wordt bestuursdwang toegepast of een dwangsom opgelegd? Worden dwangsommen ook geëffectueerd?
28. Kunt u een inschatting maken van het aantal overtredingen dat plaats vindt? Waarop baseert u deze inschatting?
29. Welk soort overtredingen wordt opgemerkt door handhavende organisaties?
30. Heeft uw organisatie een handhavingsbeleid ontwikkeld of prioriteiten gesteld in toezicht en handhaving?

V Doelgroepen, normadressaten en pressiegroepen

31. Wie zijn volgens u de normadressaten van de normen uit de natuurwetgeving? In andere woorden: tot wie richten de normen uit de natuurwetgeving zich? Hoe groot is deze groep en is deze groep georganiseerd?
32. Zijn de normen, die uw organisatie uitvoert of handhaaft, bekend bij de normadressaten?
33. In welke mate heeft de niet-naleving van de norm te maken met onbekendheid van de adressaat met de norm?
34. Welke inspanningen verricht uw organisatie om de betreffende normen onder de aandacht van de normadressaten te brengen (voorlichtingsbijeenkomsten, brochures)? Hoeveel tijd (fte) besteedt uw organisatie hieraan?
35. In hoeverre accepteren de normadressaten de norm?
36. Zijn er pressiegroepen, belangenorganisaties die een poging doen de naleving, uitvoering of handhaving van de norm te beïnvloeden? Op welke wijze?
37. Hoe vaak zijn, naar uw mening, belangen die niet voortvloeien uit de uitvoering of handhaving van natuurwetgeving, betrokken in de politieke of bestuurlijke afwegingen?

VI Tot slot

38. Hebt u zelf nog onderwerpen die u aan de orde wilt stellen?

Hartelijk dank voor uw medewerking.

VII Bijlage 1: Wettelijke normen

De verschillende normen waarop dit onderzoek betrekking heeft staan hieronder, per wet, genoemd. Wanneer in de vragenlijst verwezen wordt naar normen of normstellingen, dan worden de normen uit deze bijlage bedoeld.

Natuurbeschermingswet 1998

- **artikel 4 Natuurbeschermingswet:** De ministers van LNV, VROM en V&W stellen ten minste een maal in de acht jaar een natuurbeleidsplan vast.
- **artikel 9 Natuurbeschermingswet:** Er is een structuurschema dat inzicht geeft in de ruimtelijke aspecten van het rijksbeleid inzake natuur en landschap.
- **artikel 9a, artikel 9d lid 1 en 2 Natuurbeschermingswet:** Het RIVM brengt eenmaal in de vier jaar een wetenschappelijk rapport uit waarin de toestand van de natuur, bos en landschap alsmede de toekomstige ontwikkeling wordt beschreven en jaarlijks een rapport waarin de stand van zaken in de beleidsuitvoering, de voortgang en nieuwe ontwikkelingen worden beschreven. LNV doet de rapporten toekomen aan de Staten-Generaal.
- **artikel 10a lid 1 Natuurbeschermingswet:** LNV wijst gebieden aan ter uitvoering van de vogel- en habitatrichtlijn.
- **artikel 16 lid 1 Natuurbeschermingswet:** Het is verboden zonder vergunning handelingen te verrichten die schadelijk kunnen zijn voor een beschermd natuurmonument.
- **artikel 17 lid 4 Natuurbeschermingswet:** Eigenaar en gebruiker zijn verplicht zorg te dragen voor de naleving van een beheerplan voor een beschermd natuurmonument.
- **artikel 19a Natuurbeschermingswet:** Er wordt een beheerplan opgesteld voor Natura 2000-gebieden binnen drie jaar na de aanwijzing.
- **artikel 19d Natuurbeschermingswet:** Het is verboden zonder vergunning projecten of andere handelingen te verrichten die schadelijk kunnen zijn voor een Natura 2000-gebied.
- **artikel 19e tot en met artikel 19h Natuurbeschermingswet:** De vergunning voor het verrichten van handelingen of projecten in een Natura 2000-gebied wordt alleen verleend na bepaalde toetsen en onder bepaalde voorwaarden.

- **artikel 19j lid 1 en 2 Natuurbeschermingswet:** Plannen met mogelijk schadelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden worden ter goedkeuring voorgelegd.
- **artikel 19j lid 3 j. artikel 19e tot en met artikel 19h Natuurbeschermingswet:** Plannen worden alleen goedgekeurd na bepaalde toetsen en onder bepaalde voorwaarden.
- **artikel 19k lid 1 Natuurbeschermingswet:** GS stellen LNV op de hoogte van bepaalde projecten en plannen en zenden afschriften van vergunningen en goedkeuringen aan LNV.
- **artikel 19ka Lid 2 Natuurbeschermingswet:** Wanneer de initiatiefnemer van een project of andere handeling, die meerdere besluiten nodig heeft, daarom verzoekt, vindt coördinatie plaats.
- **artikel 19l lid 1 Natuurbeschermingswet:** Een ieder neemt voldoende zorg in acht voor de instandhouding van beschermde natuurmonumenten en Natura 2000-gebieden.
- **artikel 20 lid 3 Natuurbeschermingswet:** Het is verboden zich in strijd met toegangsbeperkingen te bevinden in een beschermd natuurmonument of Natura 2000-gebied.
- **artikel 21 lid 2, artikel 22 lid 2 Natuurbeschermingswet:** De eigenaar en gebruiker zijn verplicht het treffen van passende maatregelen tot behoud of herstel van natuurschoon of natuurwetenschappelijke betekenis en het aanbrengen van kentekenen waaruit blijkt dat sprake is van een beschermd natuurgebied, te gedogen.
- **artikel 26 lid 1 Natuurbeschermingswet:** De gemeenteraad stelt een bestemmingsplan vast ter bescherming van een beschermd landschapsgezicht.
- **artikel 31 lid 1 Natuurbeschermingswet:** Op het verzoek van een belanghebbende die schade lijdt, die redelijkerwijs niet geheel te zijnen laste behoort te blijven, en waarvan de vergoeding niet voldoende is verzekerd, wordt een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toegekend.

Boswet

- **artikel 1 lid 5 Boswet:** De gemeente stelt voor de toepassing van de Boswet de grenzen van de bebouwde kom vast.
- **artikel 2 lid 1 j. artikel 6 Boswet:** Hij die gaat vellen is verplicht dit ten minste één maand tevoren te melden bij LNV tenzij vrijstelling of ontheffing is verleend.
- **artikel 3 lid 1, 2 j. artikel 6 Boswet:** De eigenaar is verplicht binnen drie jaar na velling of tenietgaan houtopstand te herbeplanten. Wanneer beplanting niet is aangeslagen moet de eigenaar binnen drie jaar de beplanting vervangen. Dit tenzij vrijstelling of ontheffing is verleend.
- **artikel 4 Boswet:** Hij die grond overdraagt of daarop een gebruiksrecht vestigt moet in de akte van levering doen blijken van een herplantplicht.
- **artikel 13 Boswet:** Het is verboden te kappen wanneer OC&W en LNV de kap van een houtopstand hebben verboden.

Flora- en faunawet

- **artikel 2 lid 1 Flora- en faunawet:** Ieder neemt voldoende zorg in acht voor de in het wild levende dieren en planten.
- **artikel 7 lid 1 Flora- en faunawet:** LNV stelt lijsten vast van met uitroeiing bedreigde of speciaal gevaar lopende planten- en diersoorten.
- **artikel 7 lid 2 Flora- en faunawet:** LNV bevordert in ieder geval ten aanzien van soorten op de lijsten onderzoek en werkzaamheden, nodig voor bescherming en beheer.
- **artikel 8 Flora- en faunawet:** Het is verboden beschermde inheemse plantensoorten te plukken of te beschadigen zonder ontheffing of vrijstelling.
- **artikel 9, 10 Flora- en faunawet:** Het is verboden beschermde inheemse diersoorten te doden, vangen, te verwonden of opzettelijk te verontrusten zonder ontheffing of vrijstelling.
- **artikel 11 Flora- en faunawet:** Het is verboden nesten, holen, of verblijfplaatsen van beschermde inheemse diersoorten te beschadigen of te verstoren zonder ontheffing of vrijstelling.

- **artikel 12 Flora- en faunawet:** Het is verboden eieren van beschermde inheemse diersoorten te zoeken, te rapen, uit het nest te nemen of te beschadigen zonder ontheffing of vrijstelling (kievitseieren).
- **artikel 13 lid 1 Flora- en faunawet:** Het is verboden (producten van) beschermde inheemse of uitheemse planten- en diersoorten te bezitten, vervoeren of te verhandelen zonder ontheffing of vrijstelling (ook CITES).
- **artikel 14 lid 1 Flora- en faunawet:** Het is verboden dieren, eieren en bepaalde planten in de vrije natuur uit te zetten.
- **artikel 15 lid 1 Flora- en faunawet:** Het is verboden bepaalde vangmiddelen te bezitten, vervoeren of te verhandelen.
- **artikel 16 lid 1 Flora- en faunawet:** Wie geen jachtakte heeft, mag in het veld geen geweer dragen.
- **artikel 16 lid 3 Flora- en faunawet:** Een ieder is verplicht te verhinderen dat een dier dat hem toebehoort in het veld dieren opspoort, doodt of vangt.
- **artikel 26 lid 1 Flora- en faunawet:** Hij die het voornemen heeft bepaalde handelingen te verrichten in een beschermde leefomgeving moet hiervan kennis geven aan GS.
- **titel II Jacht, artikel 31 tot en met artikel 59 Flora- en faunawet:** Normen omtrent het jagen, inclusief het jagen met eendenkooien.
- **titel III Vrijstellingen, ontheffingen en vergunningen, paragraaf 2 het prepareren, artikel 62 tot en met artikel 64 Flora- en faunawet:** Normen met betrekking tot het prepareren van dode dieren.
- **titel III Vrijstellingen, ontheffingen en vergunningen, paragraaf 3 beheer en bestrijding van schade, artikel 65 tot en met 74a Flora- en faunawet:** Normen wanneer vrijstelling en ontheffing mogelijk is voor beheer en schadebestrijding.
- **titel III, afdeling 2 overige vrijstellingen en ontheffingen, artikel 75 tot en met 75a Flora- en faunawet.**
- **titel III, afdeling 3 verdere bepalingen inzake vrijstellingen, ontheffingen en vergunningen, artikel 76 tot en met artikel 82 Flora- en faunawet:** Normen wanneer vrijstelling en ontheffing mogelijk is op andere gronden;
- **Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten, artikel 16b lid 2 onder b:** De gedragscode.

Bijlage II Normenmatrix²

Volgens respondenten de normen waarmee zij in het kader van **uitvoering (U)** of **handhaving (H)** te maken hebben of kunnen krijgen.

Norm	Provincie 1	Provincie 2	Provincie 3	Provincie 4	Provincie 5	OM	OM 2	OM 3	LNV//AID	LNV//DRZ	Politie 1	Politie 2	Politie 3
Natuurbeschermingswet 1998		³											
Artikel 4	-		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Artikel 9	-		-	-	U	-	-	-	-	-	-	-	-
Artikel 9a, 9d lid 1 en 2	-		-	-	U	-	-	-	-	-	-	H	-
Artikel 10a lid 1	-		U	-	U	-	-	-	-	U	H	-	-
Artikel 16 lid 1	H		U	H	U/H	H	-	H	H	H	H	H	H
Artikel 17 lid 4	-		U	H	H	H	-	-	-	-	H	-	-
Artikel 19a	-		U	H	U	-	-	-	-	U	-	-	-
Artikel 19d	H		U	H	U/H	H	-	H	H	H	H	-	-
Artikel 19e t/m 19h	-		U	U	U	-	-	-	-	U	-	-	-
Artikel 19j lid 1 en 2	-		U	-	U	-	-	-	-	U	-	-	-
Artikel 19j lid 3 j. 19e t/m 19h	-		U	-	U/H	-	-	-	-	U	-	-	-
Artikel 19 k lid 1	-		U	-	U	-	-	-	-	U	-	-	-
Artikel 19ka lid 2	-		U	-	U	-	-	-	-	U	-	-	-
Artikel 19l lid 1	-		-	H	U	H	-	H	H	H	H	-	-
Artikel 20 lid 3	H		U	H	H	H	-	H	H	H	H	H	H
Artikel 21 lid 2 j. 22 lid 2	H		-	-	U/H	H	-	H	-	U	H	-	-
Artikel 26 lid 1	-		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Artikel 31 lid 1	-		? ⁴	-	U	-	-	-	-	-	H		

² Dit rapport en zijn bijlagen bevatten een beschrijving van het veld is op basis van gesprekken met 38 respondenten van 15 (deel)organisaties. In de gesprekken is getracht alle aspecten verbonden aan de Natuurbeschermingswet, de Boswet en de Flora- en faunawet aan de orde te stellen. Desondanks zijn niet alle vragen voor elke organisatie (uitputtend) beantwoord. Dit hangt samen met de keuze van de gesprekspartners; soms spraken we enkel uitvoerders, soms enkel handhavers, soms specialisten in één wet. Ook werden niet altijd eenduidige antwoorden op de vragen gegeven. Ter illustratie: op de vraag met welke normen respondenten te maken hebben, noemt een deel van de geïnterviewden slechts die normen waarmee zij in de praktijk te maken hebben. Anderen noemen alleen de normen waarin hen een bevoegdheid wordt toegedeeld.

³ Bij deze provincie is de normenlijst tijdens de gesprekken niet bij langs gelopen. Aan het verzoeken om alsnog aan te geven met welke normen de provincie te maken heeft, is door de gesprekspartners geen gehoor gegeven.

⁴ Dit is nog onduidelijk. Hierover is de provincie in discussie met LNV.

Norm	Provincie 1	Provincie 2	Provincie 3	Provincie 4	Provincie 5	OM 1	OM 2	OM 3	LNV/AID	LNV/DRZ	LNV/DR	Politie 1	Politie 2	Politie 3	Belastingdienst/ douane
Flora- en faunawet				⁵	⁶										
Art. 2 lid 1	H	U	-	-	-	H	-	H	-	H	U	H	H	-	-
Art. 7 lid 1	-	U	-	-	-	-	-	-	-	H	U	H	-	-	-
Art. 7 lid 2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	H	U	-	-	-	-
Art. 8	H	U	-	-	U	H	H	H	H	H	U	H	H	H	-
Art. 9, 10	H	U	-	-	U	H	H	H	H	H	U	H	H	H	-
Art. 11	H	U	-	-	U	H	H	H	H	H	U	H	H	H	-
Art. 12	H	U	-	-	U	H	H	H	H	H	U	H	H	H	-
Art. 13 lid 1	H	-	-	-	U	H	H	H	H	H	U	H	H	H	H
Art. 14 lid 1	H	-	-	-	U	H	H	H	H	H	U	H	H	H	-
Art. 15 lid 1	H	U	-	-	U	H	H	H	H	H	U	H	H	H	-
Art. 16 lid 1	H	U	-	-	-	H	H	H	H	H	U	H	H	H	-
Art. 16 lid 3	H	-	-	-	-	H	H	H	H	H	U	H	H	H	-
Art. 26 lid 1	-	-	U	-	-	-	-	-	-	H	-	H	H	-	-
Art. 31 / art. 59	H	U	-	-	-	-	H	H	-	H	U	H	-	H	-
Art. 62 / art. 64	H	-	-	-	-	-	-	H	H	H	U	H	-	H	-
Art. 65 / art. 74a	H	U	U	H	U/H	-	-	H	-	H	U	H	H	H	-
Art. 75 / art. 75a	-	U	-	-	-	-	-	-	H	H	U	H	-	H	-
Art. 76 / art. 82	H	-	-	-	-	-	-	-	-	H	U	H	-	H	-
Art. 16b lid 2 sub b Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantsoorten.	H	U	-	-	-	-	-	-	H	H	U	H	-	-	-

⁵ De provincie zet niet in op de handhaving van de overige artikelen.

⁶ Voor de provincie ligt de prioriteit in de handhaving bij deze artikelen.

Norm	Provincie 1	Provincie 2	Provincie 3	Provincie 4	Provincie 5	OM 1	OM 2	OM 3	LNV/AID	LNV/DRZ	LNV/DR	Politie 1	Politie 2	Politie 3
Boswet		⁷							⁸		⁹			
Art. 1 lid 5	C		C	H	H	-	-	-	-	-	-	H	H	-
Art. 2 lid 1 j. art. 6	H		C	H	H	H	H	H	-	-	-	H	-	H
Art. 3 lid 1, 2 j. art. 6	H		-	H	H	H	H	H	-	-	-	H	H	-
Art. 4	H		-	H	H	-	-	-	-	-	-	H	H	-
Art. 13	H		-	H	H	H	-	H	-	-	-	H	H	-

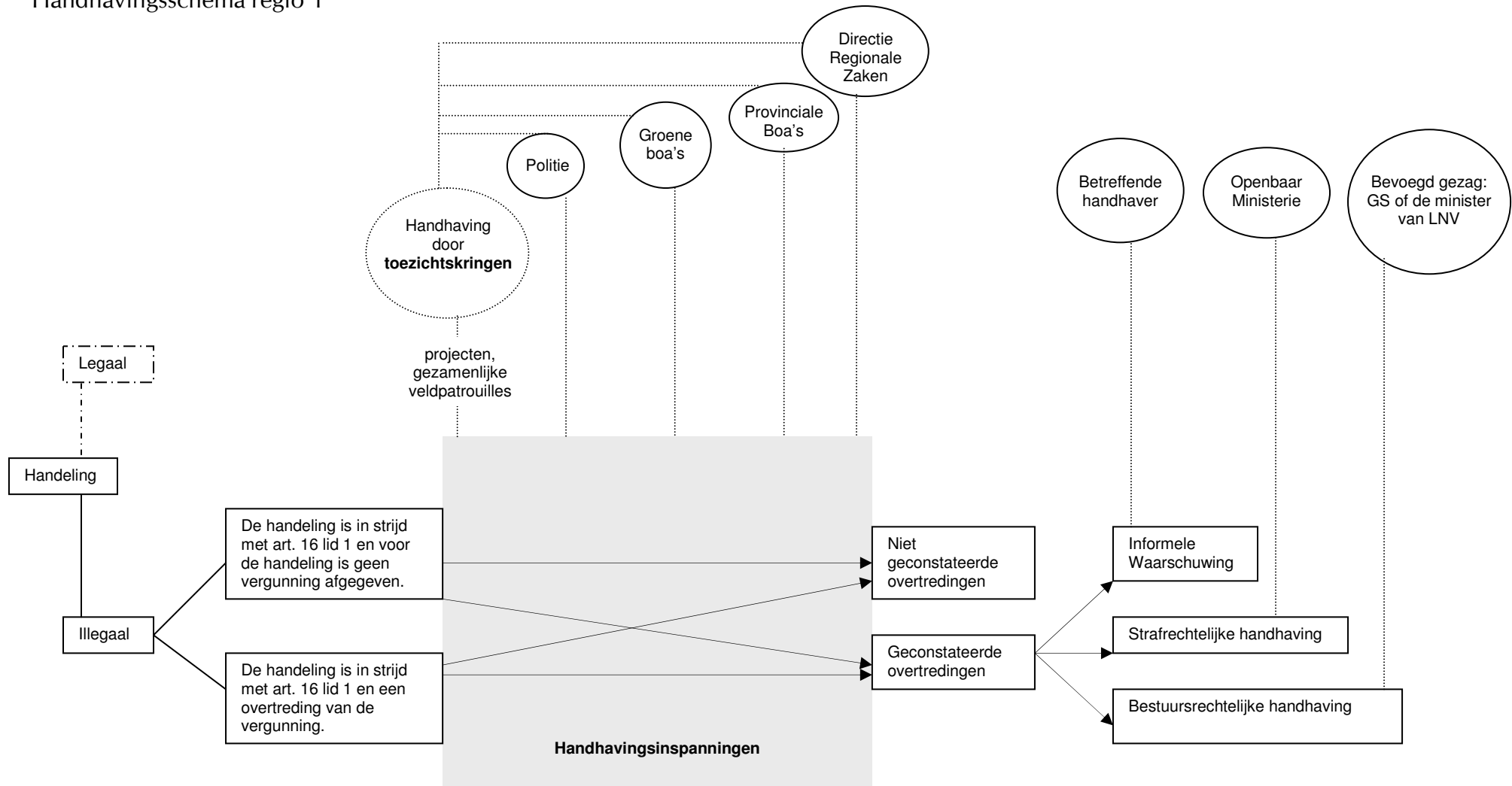
⁷ Bij deze provincie is de normenlijst tijdens de gesprekken niet bij langs gelopen. Aan het verzoeken om alsnog aan te geven met welke normen de provincie te maken heeft, is door de gesprekspartners geen gehoor gegeven.

⁸ De LNV/AID is wel verantwoordelijk voor de handhaving van de Boswet voor de Domeinen en voor de controle op de door het ministerie verstrekte ontheffingen, maar in de praktijk houdt de LNV/AID zich in het geheel niet bezig met de Boswet.

⁹ De Dienst Regelingen houdt zich wel met de Boswet bezig, maar wij hebben niemand gesproken van die afdeling en hebben daarom geen informatie hierover.

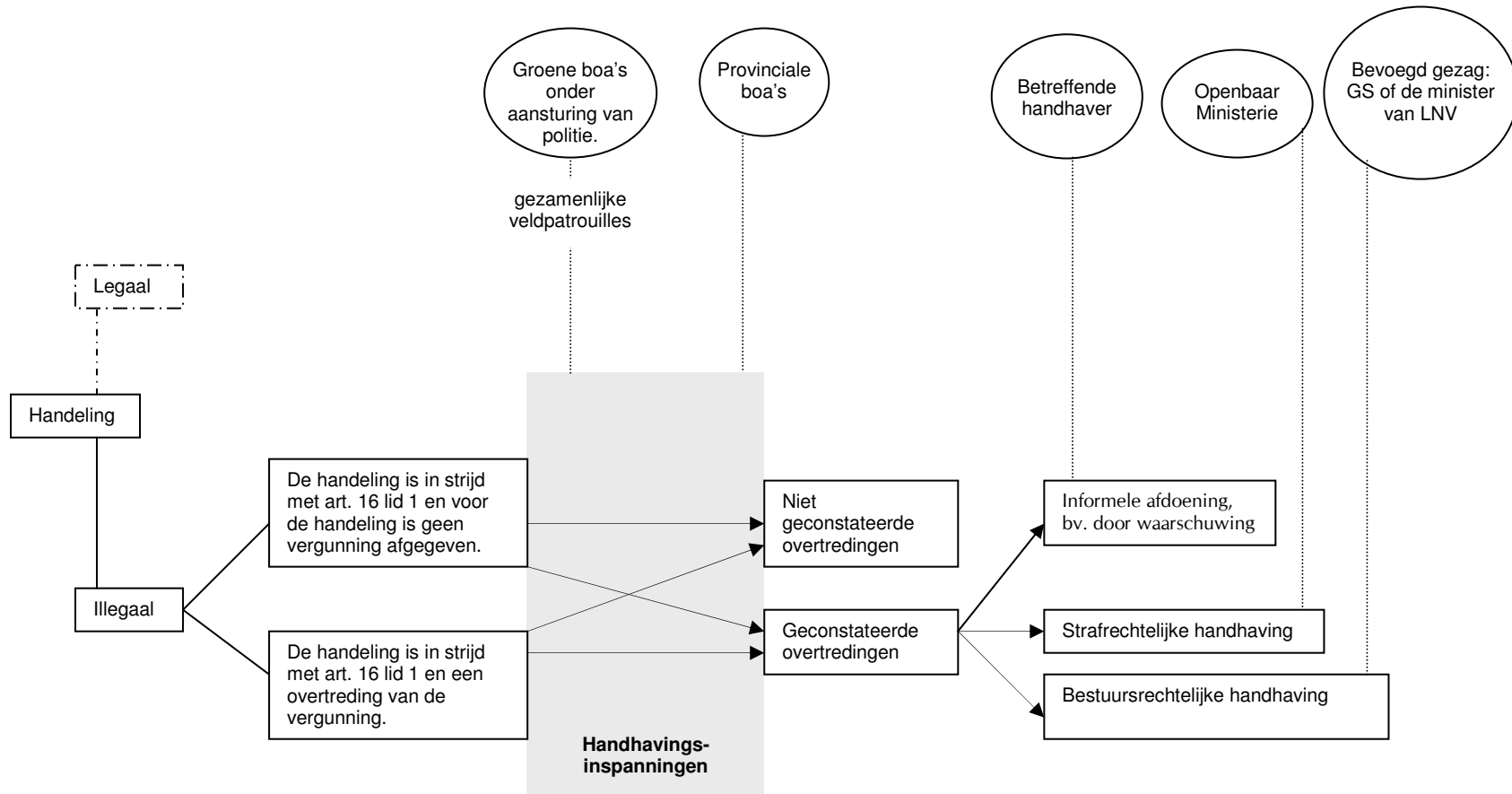
Bijlage III Handhavingsschema Natuurbeschermingswet¹⁰

Handhavingsschema regio 1



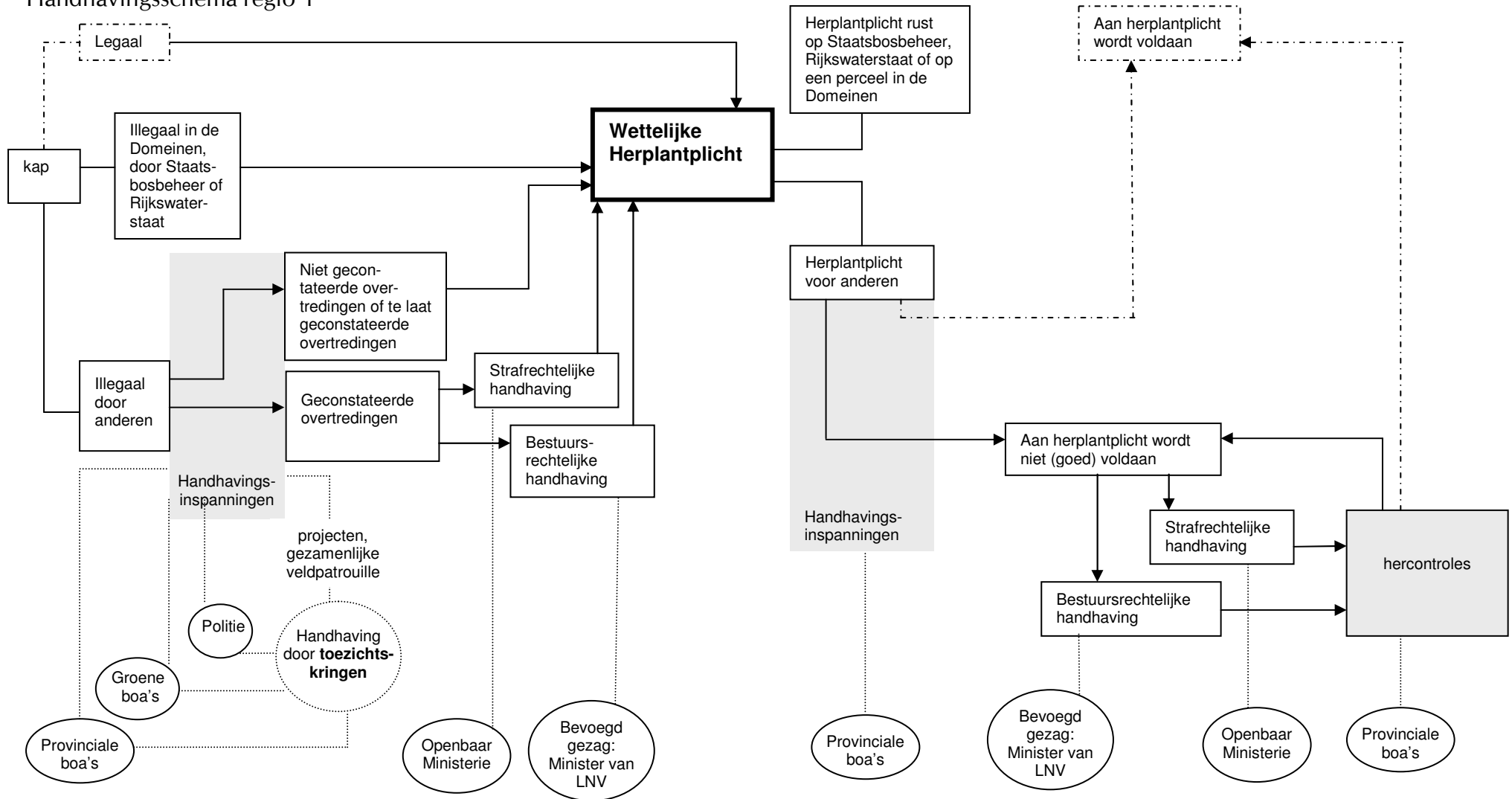
¹⁰ Deze bijlage bevatten een beschrijving van het veld op basis van gesprekken met 38 respondenten van 15 (deel)organisaties. In de gesprekken is getracht alle aspecten verbonden aan de Natuurbeschermingswet, de Boswet en de Flora- en faunawet aan de orde te stellen. Desondanks zijn niet alle vragen voor elke organisatie (uitputtend) beantwoord. Dit hangt samen met de keuze van de gesprekspartners; soms spraken we enkel uitvoerders, soms enkel handhavers, soms specialisten in één wet. Ook werden niet altijd eenduidige antwoorden op de vragen gegeven.

Handhavingsschema regio 2



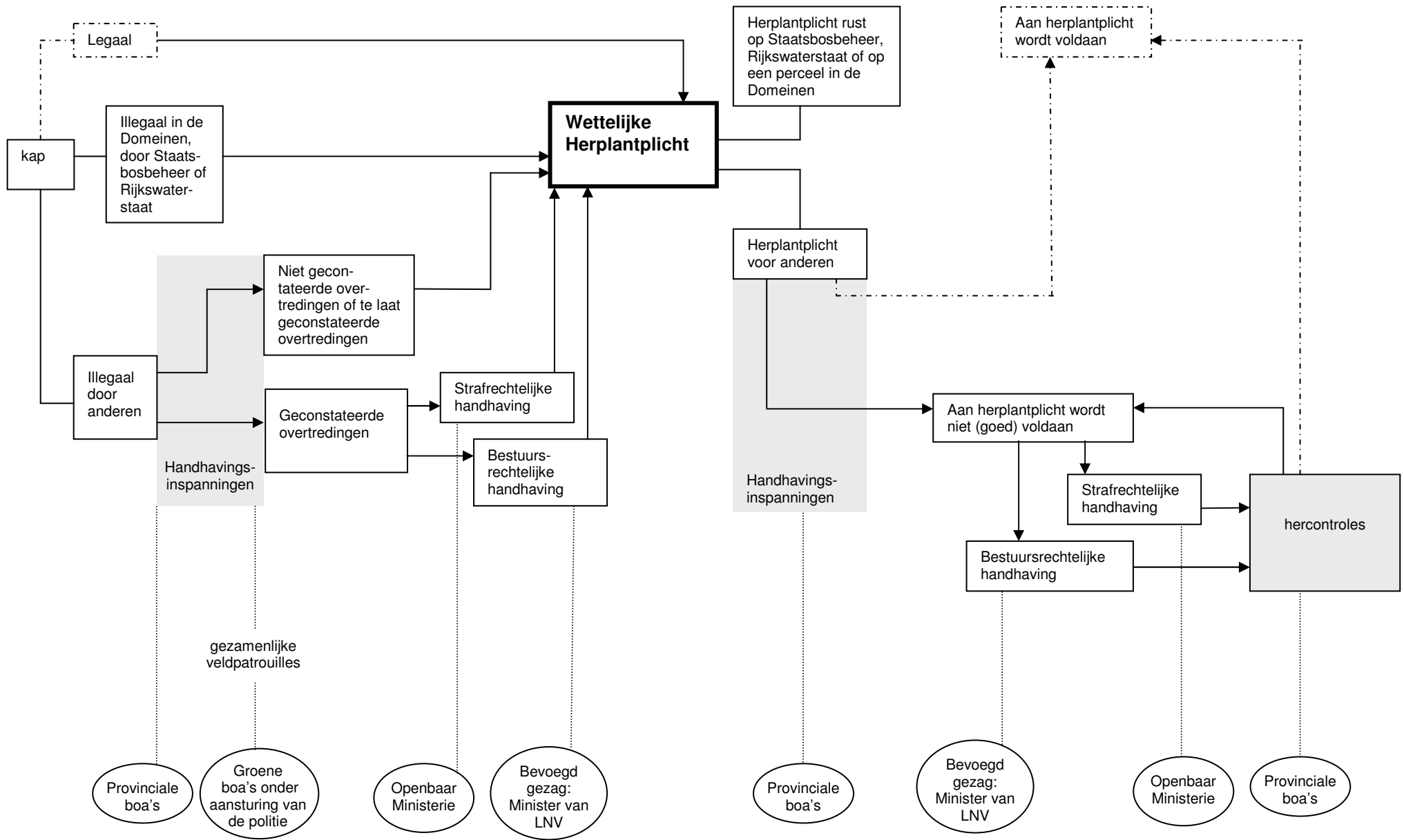
Bijlage IV Handhavingsschema Boswet¹¹

Handhavingsschema regio 1



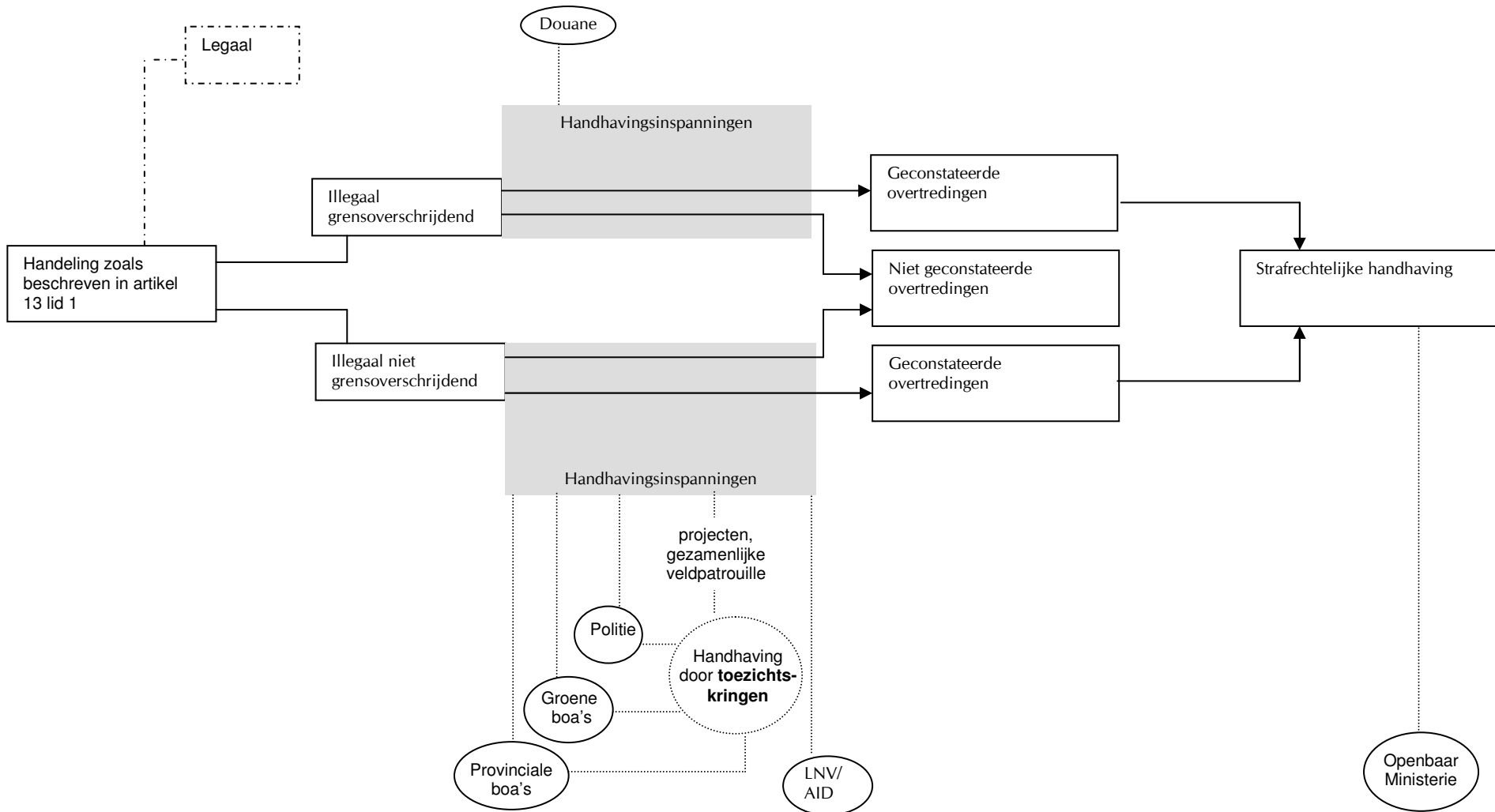
¹¹ Deze bijlage bevatten een beschrijving van het veld op basis van gesprekken met 38 respondenten van 15 (deel)organisaties. In de gesprekken is getracht alle aspecten verbonden aan de Natuurbeschermingswet, de Boswet en de Flora- en faunawet aan de orde te stellen. Desondanks zijn niet alle vragen voor elke organisatie (uitputtend) beantwoord. Dit hangt samen met de keuze van de gesprekspartners; soms spraken we enkel uitvoerders, soms enkel handhavers, soms specialisten in één wet. Ook werden niet altijd eenduidige antwoorden op de vragen gegeven.

Handhavingsschema regio 2



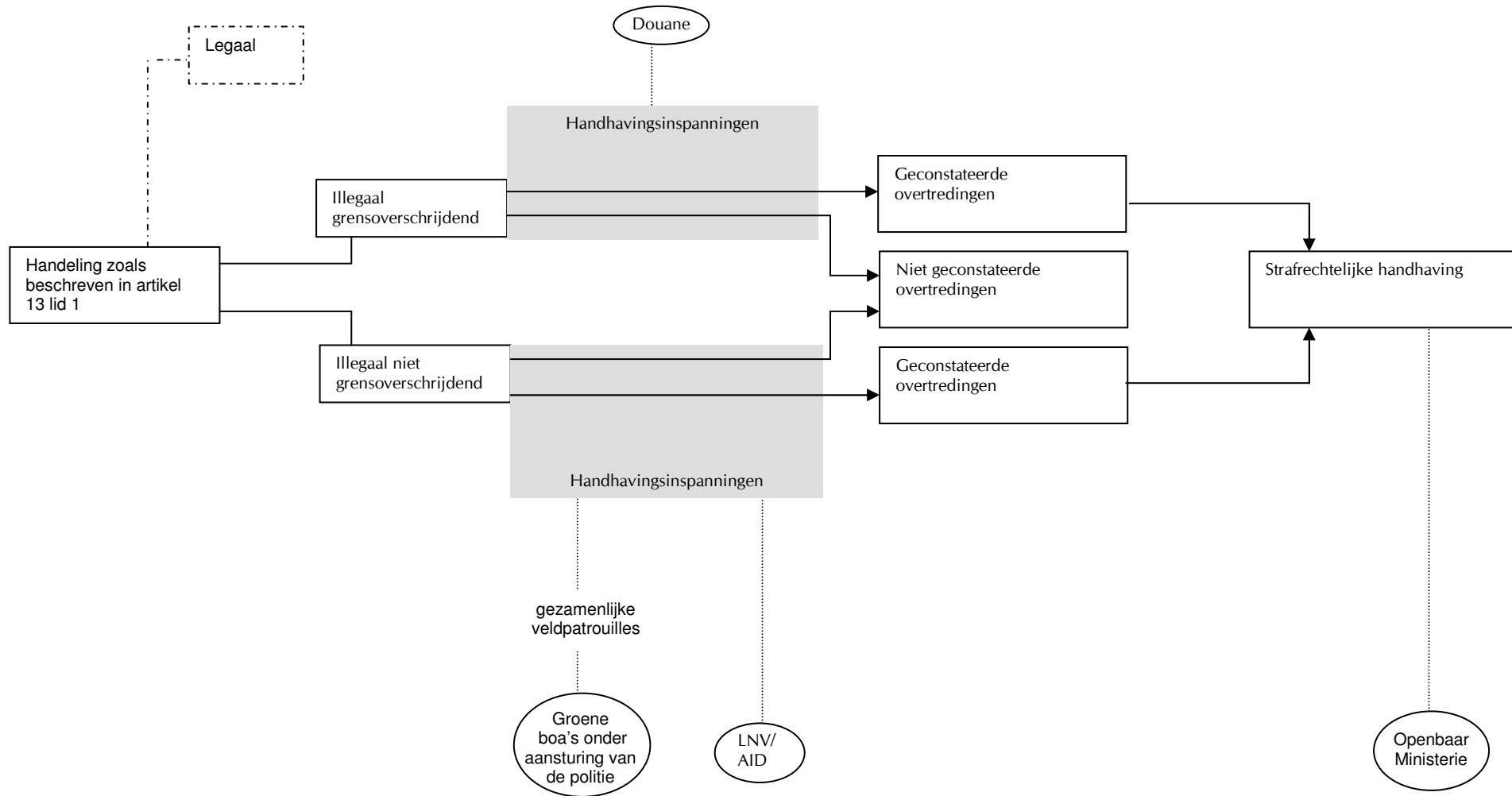
Bijlage V Handhavingsschema Flora en faunawet¹²

Handhavingsschema regio 1



¹² Deze bijlage bevatten een beschrijving van het veld op basis van gesprekken met 38 respondenten van 15 (deel)organisaties. In de gesprekken is getracht alle aspecten verbonden aan de Natuurbeschermingswet, de Boswet en de Flora- en faunawet aan de orde te stellen. Desondanks zijn niet alle vragen voor elke organisatie (uitputtend) beantwoord. Dit hangt samen met de keuze van de gesprekspartners; soms spraken we enkel uitvoerders, soms enkel handhavers, soms specialisten in één wet. Ook werden niet altijd eenduidige antwoorden op de vragen gegeven.

Handhavingsschema regio 2



Bijlage VI Samenwerkingsmatrix¹³

Deze organisatie werkt samen met	(Andere) provincies	(lokale) politiekorps	(lokale vestiging van het functioneel Parket)	LNV/AID	LNV/DRZ	LNV/DR	Belastingdienst/douane	Groene boa's	Gemeenten, waterschappen, recreatieschappen	Andere organisaties
Provincie 1	Structureel beleid Incidenteel beleid Incidenteel zaak	Structureel beleid Incidenteel beleid Incidenteel zaak	Incidenteel beleid Incidenteel zaak	Structureel beleid	Structureel beleid Incidenteel beleid Incidenteel zaak	Structureel beleid	-	Structureel beleid Incidenteel beleid Incidenteel zaak	Structureel beleid Incidenteel beleid Incidenteel zaak	Ministerie van V&W, ministerie van Defensie
Provincie 2	Structureel beleid	Structureel beleid	-	Incidenteel zaak	Incidenteel beleid	Structureel beleid Incidenteel zaak	-	Incidenteel zaak	Structureel beleid Incidenteel zaak	Ministerie van LNV in algemeenheid
Provincie 3	Structureel beleid Incidenteel beleid Incidenteel zaak	-	-	Incidenteel beleid	Incidenteel beleid	Structureel beleid	-	Structureel beleid	Structureel beleid	-
Provincie 4	Structureel beleid Incidenteel beleid Incidenteel zaak	Structureel beleid Incidenteel beleid Incidenteel zaak	Incidenteel zaak	Incidenteel beleid	Incidenteel beleid	Incidenteel zaak	-	Structureel beleid	Structureel beleid	-
Provincie 5	Structureel beleid Incidenteel beleid	Incidenteel beleid	-	-	Incidenteel beleid Incidenteel zaak	Incidenteel beleid Incidenteel zaak	-	Structureel beleid	Incidenteel beleid	Brandweer, milieudiensten
OM 1	Incidenteel zaak	Incidenteel zaak		Incidenteel zaak	-	-	Incidenteel zaak	Incidenteel zaak	-	-
OM 2	incidenteel zaak	Incidenteel zaak		Incidenteel zaak	-	-	-	-	-	-
OM 3	-	Structureel beleid Structureel zaak		Structureel beleid Structureel zaak	-	-	-	-	-	VROM-inspectie
LNV/AID	Incidenteel beleid Incidenteel zaak	Structureel beleid Structureel zaak	Structureel beleid		-	-	-	Structureel beleid	-	Ministerie van LNV in algemeenheid genoemd
LNV/DRZ	Structureel beleid Incidenteel beleid	Structureel beleid	Structureel beleid	Structureel beleid	Structureel beleid (andere vestigingen)	-	Structureel beleid	Structureel beleid	-	Ministerie LNV, Directie natuur, Rijkswaterstaat, het KLPD, Staatsbosbeheer, lokale terreinbeherende organisaties
LNV/DR	Incidenteel zaak	Structureel beleid	Structureel beleid	Structureel beleid	Incidenteel zaak		-	-	-	LNV/DLG, marechaussee, plantenziektkundige dienst, CITES-commissie, doelgroepen
Politie 1	-		Structureel beleid	Incidenteel zaak	-	-	-	Structureel beleid	-	-

¹³ Deze bijlage bevatten een beschrijving van het veld op basis van gesprekken met 38 respondenten van 15 (deel)organisaties. In de gesprekken is getracht alle aspecten verbonden aan de Natuurbeschermingswet, de Boswet en de Flora- en faunawet aan de orde te stellen. Desondanks zijn niet alle vragen voor elke organisatie (uitputtend) beantwoord. Dit hangt samen met de keuze van de gesprekspartners; soms spraken we enkel uitvoerders, soms enkel handhavers, soms specialisten in één wet. Ook werden niet altijd eenduidige antwoorden op de vragen gegeven.

Politie 2	Structureel beleid		-	-	-	-	-	Structureel beleid	Structureel beleid	Marechaussee, 'het groene netwerk'
Politie 3	Structureel beleid		-	Structureel beleid	-	-	-	Structureel beleid	Structureel beleid	terreinbeherende organisaties, andere politiekorpsen
Belastingdienst/ douane	-	Incidenteel zaak	-	Structureel beleid	-	-		-	Incidenteel zaak	Andere Europese douanediens- ten, CITESbureau, Ministerie van LNV in algemeenheid genoemd

