

## Het toezicht op de naleving van het natuur- en milieubeschermingsrecht in de knel?

**De boswachter en de jachtopzichter zijn belangrijk voor de handhaving van het natuur- en milieubeschermingsrecht. Vooral door het terugtrekken van de politie in het buitengebied staat de handhaving van de zogenaamde groene en aanverwante grijze wetten onder druk. In dit artikel wordt een onderzoek besproken naar de situatie van het privaatrechtelijke toezichthouder. Het onderzoek start met de bepaling van de functie van de privaatrechtelijke toezichthouder, welke capaciteit aan toezichthouders beschikbaar moet zijn, welke toezichtsactiviteiten uitgevoerd moeten worden en over welke kennis, opleiding, vaardigheden, communicatiemiddelen en wapens en samenwerkingsrelaties de toezichthouder moet beschikken om deze functie goed te kunnen vervullen. Daarna is voor de Veluwe bepaald wat de huidige situatie van het privaatrechtelijke toezicht is. Voor een aantal onderdelen is de situatie beter dan verwacht. Er zijn echter ook belangrijke tekortkomingen geconstateerd. Verder zijn aanbevelingen opgesteld om de situatie van het privaatrechtelijke toezicht te verbeteren.**

De handhaving van het natuur- en milieubeschermingsrecht<sup>1</sup> in het buitengebied staat onder druk. De belangrijkste oorzaken daarvoor zijn een terugtrekkend politieapparaat in het buitengebied, de moeilijke financieel-economische positie van de terreinbeheerders (de werkgevers), een toenemende criminaliteit in het buitengebied (er zijn duidelijk signalen, geen harde cijfers), een terughoudend benoemingsbeleid ten aanzien van onbezoldigd ambtenaren politie en de zich sterk uitbreidende natuur- en milieuwet en -regelgeving. Een niet-adequate handhaving kan leiden tot negatieve effecten op de natuurwaarde (als motorcrossen en stropen), milieu-verontreiniging, een verminderde veiligheid voor bewoner en recreant en negatieve effecten op de recreatieve aantrekkelijkheid en de kwaliteit van de woon- en leefomgeving. Het onderwerp van dit artikel is het privaatrechtelijk toezicht ten aanzien van het natuur- en milieubeschermingsrecht. Voorbeelden van privaatrechtelijke toezichthouders zijn de Boswachter van Staatsbosbeheer en de toezichthouder of jachtopzichter van particuliere eigenaren. De privaatrechtelijke toezichthouders voeren een deel van het totale toezicht in het buitengebied uit en hebben een duidelijke signalerende en opsporende functie. De privaatrechtelijke toezichthouder is in dienst van de terreineigenaar voor het toezicht op de terreinen, in dienst van de jachthouder voor voornamelijk het jachttoezicht of een combinatie van beide. Het toezicht op de terreinen omvat alle onroerende eigendommen en betreft onder an-

dere diefstal, vernieling, crossen, handhaving toegangsbepalingen, vuilstort en dergelijke. In principe gaat het hier (in ieder geval deels) om handhavingstaken van de overheid. Gezien de reeds vanouds bestaande capaciteitsproblemen bij de politie en gezien het belang voor de terreineigenaren zijn aan gekwalificeerde toezichthouders van de terreineigenaren opsporingsbevoegdheden gegeven (in de vorm van een onbezoldigd aanstelling bij de politie) om het toezicht adequaat uit te kunnen voeren.

Er zijn meerdere studies verricht naar de situatie van het publiekrechtelijk toezicht. Over de situatie van het privaatrechtelijk toezicht was tot nu toe vrijwel niets bekend. Het is dus niet duidelijk of er op dit moment in het buitengebied voldoende toezicht wordt verricht en of dat door goed gekwalificeerde (met voldoende bevoegdheden, kennis, vaardigheden en apparatuur) toezichthouders gebeurt.

Voor de provincie Gelderland is verbetering van het toezicht in het buitengebied onderdeel van het provinciaal beleidsplan en is tevens een onderdeel van de uitvoeringsprogramma's van het Nationaal Landschap Veluwe (Provincie Gelderland 1988). Het Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek heeft in opdracht van de Nederlandse Vereniging van Boseigenaren een studie naar deze problematiek uitgevoerd.

De doelstelling van het project was tweeledig:

– Het bepalen of het voor het buitengebied noodzakelijk ge-



■ De privaatrechtelijke toezichthouder in functie (foto: Nederlandse Vereniging van Jachtopzichters (NVVJ)).

achte privaatrechtelijk toezicht op dit moment in kwantitatieve (capaciteit) en kwalitatieve (bevoegdheden, kennis, vaardigheden, apparatuur) zin wordt gerealiseerd en een globaal inzicht geven in de te verwachten (autonome) ontwikkelingen hierin.

– Het geven van beleidsaanbevelingen om de in deze studie geconstateerde lacunes in te vullen of probleemsituaties op te lossen.

### Handhaving

Handhaving is het door toezicht/controlle of het toepassen (of dreigen daarmee) van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen bereiken dat de algemeen en individueel geldende rechtsregels worden nageleefd (notitie Ministerie van Justitie en het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne (Tweede Kamer 1980-1981, nr. 16805). Voor handhaving wordt over het algemeen onderscheid gemaakt in vier soorten taken, namelijk voorlichting, toezicht, sanctionering en vergunningverlening (Van Schaik & Wingers, 1986). In dit project wordt alleen aandacht besteed aan de handhavingstaak toezicht. Aan het sanctioneren en de

vergunningverlening wordt geen aandacht besteed. Wel wordt, omdat het veelal sterk verweven is met het toezicht, aan het voorlichten aandacht besteed.

Toezicht is in het project breed geïnterpreteerd en bestaat uit het in het terrein aanwezig zijn om eventuele overtredingen te signaleren of te voorkomen (de preventieve werking van de aanwezigheid in het terrein), het gericht controleren of onderzoeken van klachten en aangiften en het (eventueel) opmaken van een procesverbaal. Toezicht wordt onderverdeeld in:

- a. het surveilleren;
  - b. het posten op grond van de verwachting dat overtredingen plaats zullen vinden;
  - c. het gericht controleren naar aanleiding van specifieke klachten/aangiften;
  - d. het opsporingsonderzoek (het onderzoek voor bewijsvoering);
  - e. het procesverbaal opmaken;
  - f. het op heterdaad aanhouden en overdragen aan de politie.
- Van a naar f neemt de zekerheid toe dat er sprake is van een strafbaar feit. Surveilleren en posten worden samen ook wel het basistoezicht of het preventief toezicht genoemd. Het gericht controleren, het opsporingsonderzoek,

het procesverbaal opmaken en het aanhouden en overdragen aan de politie worden over het algemeen samengevat onder de term opsporing. Bij opsporing bestaat het concrete vermoeden van een strafbaar feit. Opsporing is de taak van speciaal aangewezen bijzondere ambtenaren die algemene of beperkte opsporingsbevoegdheid hebben (artikelen 141 en 142 Wetboek van Strafvordering (WvSv).

### De handhaving van het natuur- en milieubeschermingsrecht

De handhaving van het natuur- en milieubeschermingsrecht is in de eerste plaats een publiekrechtelijke taak (specifiek van de politie). Daarnaast heeft echter elke eigenaar een algemene zorgplicht voor zijn eigendom (zie het Burgerlijk Wetboek). Daarvoor is een bepaald basistoezicht noodzakelijk door goed gekwalificeerde toezichthouders. Het privaatrechtelijk toezicht is voor de overheid een efficiënte vorm van toezicht doordat de terreineigenaren de lasten ervan dragen. Verdere voordelen van de privaatrechtelijke toezichthouders zijn de sterke motivatie, de grote gebieds- en vaktechnische kennis en de vele contacten (lage drempel) met de plaatselijke bevolking.

Het toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving is een voorwaarde voor de handhaving. Zonder toezicht zullen de strafbare feiten niet worden opgemerkt en kan er niet repressief worden opgetreden. Zonder in het veld herkenbaar aanwezig toezicht zal er ook nauwelijks sprake zijn van een preventieve werking van het natuur- en milieubeschermingsrecht. Het

■ *Illegale afvalstort is een veel voorkomende overtreding (foto: gemeentepolitie Oss).*

toezicht op het natuur- en milieubeschermingsrecht wordt voornamelijk verricht door de politie, de AID en de privaatrechtelijke toezichthouders. De gemeentelijke en provinciale toezichthoudende ambtenaren spelen een zeer beperkte rol bij de handhaving van het natuur- en milieubeschermingsrecht. De AID heeft een zeer beperkte capaciteit en richt zich op bepaalde specifieke taken. De handhaving van het natuur- en milieubeschermingsrecht is in de eerste plaats een taak van de politie. De politie blijkt echter maar beperkt capaciteit vrij te kunnen maken voor handhaving van het natuur- en milieubeschermingsrecht in het buitengebied. De oorzaak daarvoor is de beperkte en nog verder teruglopende capaciteit in het buitengebied en de lage prioriteit voor de handhaving van het natuur- en milieubeschermingsrecht (zie ook van den Berg en Hahn, 1992). De veldpolitie bestaat na de recente reorganisatie bij de politie niet meer als speciaal onderdeel bij de politie.

### **De functie van de privaatrechtelijke toezichthouder**

De privaatrechtelijke toezichthouders hebben een belangrijke signalerende functie ten aanzien van alle zaken die zich in het buitengebied afspelen ("oog en oor" in het buitengebied), maar ook een duidelijke opsporende functie ten aanzien van het natuur- en milieubeschermingsrecht. Bij een deel van de politie- en overheidsfunctionarissen leeft echter een beperkt beeld van de privaatrechtelijke toezichthouder, namelijk jachttopzichter in enge zin, waardoor de samenwerking wordt bemoeilijkt.



Het belang van de privaatrechtelijke toezichthouders wordt in de toekomst alleen maar groter. Er is een verdergaande tendens naar minder reguliere politie in het buitengebied. Voor de provincie Gelderland ziet het er naar uit dat de sterkte eind 1994 15% lager ligt dan eind 1992. Verder is het specialisme veldpolitie verdwenen. Deze laatste twee ontwikkelingen leiden er verder toe dat zonder actie op dit terrein de privaatrechtelijke toezichthouder steeds meer op zichzelf en zijn directe collega's aangewezen is.

Er is ten aanzien van de functie van de privaatrechtelijke toe-

zichthouder discussie op de volgende punten: moet de toezichthouder wel of niet opsporingsbevoegdheden hebben, het wetsterrein waarvoor de toezichthouder opsporingsbevoegdheid moet hebben, moet de privaatrechtelijke toezichthouder ook politieke taken uitvoeren (en daarmee samenhangend de discussie of de toezichthouder ook een vuurwapen moet dragen) en moet de toezichthouder zich wel of niet beperken tot strikt de belangen en het geografische terrein van de werkgever.

In zijn algemeenheid kan worden geconcludeerd, dat een functie waarbij de privaatrechtelijke toe-

zichthouder geen opsporingsbevoegdheid heeft, minder zinvol is vanwege het kostenmotief (er wordt minder efficiënt gebruik gemaakt van de bestaande capaciteit), gezien de beperkingen (beschikbare capaciteit) en prioriteiten van de politie en vanwege de negatieve effecten op de motivatie van de privaatrechtelijke toezichthouders. De functie 'toezichthouder met opsporingsbevoegdheid die zich beperkt tot de terreinen en de belangen van zijn werkgever' is de basis voor de huidige situatie en ook de basis voor het onderzoek. Deze toezichthouder vervult een aantal publiekrechtelijke taken die overeenkomen met de belangen van zijn werkgever. De functie 'integrale toezichthouder natuur- en milieubeschermingsrecht met opsporingsbevoegdheid en privaatrechtelijke taken' is een mogelijk alternatief voor de toekomst. Bij deze functie fungeert de toezichthouder als integraal opsporingsambtenaar voor het natuur- en milieubeschermingsrecht en bepaalde onderdelen van het milieuhygiëne- en het ruimtelijk ordeningsrecht voor een terrein dat eventueel groter kan zijn dan het terrein van zijn oorspronkelijke werkgever. In een deel van de wildbeheerseenheden is dit al gaande. In deze situatie wordt door de privaatrechtelijke toezichthouder een deel van de surveillancetaak van de politie en van provinciale en gemeentelijke toezichthoudende ambtenaren uitgevoerd. Wel zal de werkgever in principe alleen de kosten voor het toezicht voor de voor hem relevante zaken willen dragen.

Mede omdat het milieuhygiënebeleid en de daarop gebaseerde wet- en regelgeving meer gebiedsgericht wordt (bijvoorbeeld de grondwaterbeschermingsgebieden en de stiltegebieden), zou de privaatrechtelijke toe-

**Tabel 1. De in deze studie opgestelde en aangehouden normen (in manjaen per 1000 ha) voor de gewenste bezetting met privaatrechtelijke toezichthouders.**

Normen	Minimumniveau	Goed
Bos en natuur intensieve recreatie	0,65	0,8
Bos en natuur extensieve recreatie	0,5	0,65
Agrarische gebieden	0,5	0,65

zichthouders een zinvolle rol bij de handhaving van het milieuhygiënericht kunnen spelen.

Uit deze studie blijkt dat voor het gehele Veluwe buitengebied (tussen Rijn, IJssel, Utrecht en randmeren) bij benadering door 240 personen privaatrechtelijk toezicht ten aanzien van het natuur- en milieubeschermingsrecht wordt verricht. De aan toezichthouden bestede capaciteit bedraagt ongeveer 111 manjaar. In zijn totaliteit bedragen de directe personeelskosten van het privaatrechtelijk toezicht voor het Veluwe buitengebied dus bij benadering 5,5 miljoen (uitgaande van bruto-werkgeverslasten van 50-55.000 p.p. per jr).

Op basis van meerdere bronnen zijn globale normen opgesteld voor de gewenste bezetting, het gewenste activiteitsniveau en de gewenste situatie qua bevoegdheden, opleiding, kennis, vaardigheden en middelen voor de privaatrechtelijke toezichthouders. Er is echter geen kwantitatieve informatie beschikbaar over het effect van een vermindering van het toezicht op de aantallen overtredingen.

Als belangrijkste variabelen voor de benodigde bezetting aan toezichthouders zijn de structuur van het landschap (open/dicht) en de recreatiedruk genomen. Door middel van een enquête is

bepaald of de huidige situatie van het privaatrechtelijk toezicht aan de gewenste situatie voldoet.

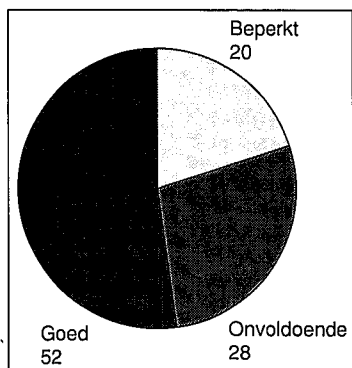
#### De bezetting in bos en natuurgebieden

In de bos- en natuurgebieden is vrijwel altijd wel een privaatrechtelijke toezichthouder aanwezig. Wel is op 28% van de oppervlakte de bezetting met toezichthouders onvoldoende bij de in deze studie aangehouden bezettingnormen. In de gebieden met intensieve recreatie is de situatie beter dan in de terreinen met extensieve recreatie. Bij alle eigendoms categorieën komen terreinen voor met onvoldoende bezetting aan privaatrechtelijke toezichthouders. Het grootste deel van deze terreinen met onvoldoende bezetting (71%) is echter eigendom van de overheid. Op 52% van de oppervlakte bos- en natuurterrein is een goede bezetting met privaatrechtelijke toezichthouders.

#### De bezetting in agrarische gebieden

In een groot deel van de agrarische gebieden (50-60%) blijkt zeer weinig (zeer extensief door personen zonder specifieke bevoegdheden) tot geen toezicht gehouden te worden. Er zijn geen aanwijzingen dat zonder gerichte actie deze situatie zou veranderen. In die terreinen waar wel expliciet toezicht wordt ge-

■ **Figuur 1.** Oppervlakteverdeling van de werkgebieden met terreintype bos en natuur met onvoldoende, beperkte en goede bezetting.



houden is de bezetting voor 80% van de oppervlakte goed.

De verrichte toezichtsactiviteiten  
Op 40% van de oppervlakte, waar een privaatrechtelijke toezichthouder aanwezig is, wordt onvoldoende (minder dan 1 maal per week) bij nacht gesurveilleerd. Op 21% van de oppervlakte wordt bij avond (minder dan 1 avond per week), op 14% van de oppervlakte wordt tijdens het weekend (minder dan 2 weekeinden per maand) en op 10% van de oppervlakte wordt overdag (minder dan 3 dagen per week) onvoldoende gesurveilleerd. In 7% van de werkgebieden wordt nooit bij nacht gesurveilleerd. Positief is het dat 80% van de toezichthouders in of direct bij het werkgebied woont. Vooral in de kleine werkgebieden wordt weinig bij nacht gesurveilleerd. Een verdere oorzaak voor het niet of beperkt surveilleren bij nacht is dat veel toezichthouders het een te groot risico vinden om bij nacht alleen of zonder wapen (die toezichthouders die geen vuurwapen dragen) het veld in te

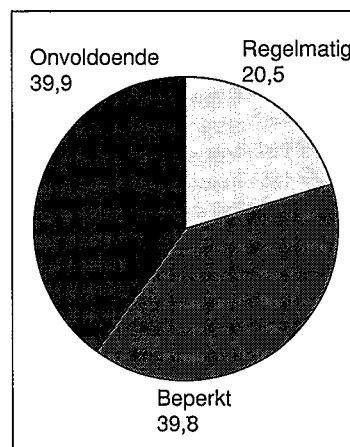
gaan gezien de situaties waarin ze kunnen geraken.

Het merendeel (80-90%) van de privaatrechtelijke toezichthouders met opsporingsbevoegdheid maakt goed gebruik van deze bevoegdheid door o.a. het opmaken van processen-verbaal, het posten, het verrichten van opsporingsonderzoek, het uitvoeren van gezamenlijke acties met de politie en het optreden naar aanleiding van klachten en meldingen door bijvoorbeeld omwonenden.

Een groot deel van de toezichthouders voert ook de handhavingstaak voorlichting uit. In naar oppervlakte 90% van de werkgebieden wordt door de toezichthouder informatie gegeven aan recreanten. In naar oppervlakte 57% van de werkgebieden doet de toezichthouder dit regelmatig. In naar oppervlakte 63% van de werkgebieden worden door de toezichthouder (mede) lezingen, rondleidingen en dergelijke verzorgd. Jaarlijks worden door de bij deze studie betrokken toezichthouders bijna 600 lezingen en rondleidingen gegeven.

De bevoegdheden van de privaatrechtelijke toezichthouder 80% van de geïnventariseerde

■ **Figuur 2.** Oppervlakteverdeling van de werkgebieden waar onvoldoende (minder dan 1 nacht per week), beperkt (1 tot 2 nachten) of regelmatig (2 nachten of meer per week) bij nacht wordt gesurveilleerd.



toezichthouders heeft opsporingsbevoegdheid. Het merendeel (90%) daarvan heeft algemene opsporingsbevoegdheid (artikel 141 WvSv). De rest heeft sectorale opsporingsbevoegdheid (artikel 142 WvSv). Op dit moment mist maar 15% van de toezichthouders met opsporingsbevoegdheid bepaalde juridische bevoegdheden (naar de mening van de toezichthouders). De toezichthouders zonder opsporingsbevoegdheid hebben



geen speciale bevoegdheden. In de nieuwe Politiewet blijft het naar het zich laat aanzien mogelijk de privaatrechtelijke toezichthouder algemene opsporingsbevoegdheid te geven.

#### De opleiding, kennis en vaardigheden

Het merendeel (86%) van de toezichthouders is van mening dat hijzelf over voldoende vaktechnische kennis beschikt, alhoewel 49% geen gerichte vaktechnische opleiding heeft gevolgd. Minder gunstig is de situatie voor de wetstechnische kennis en de communicatieve vaardigheden. 1 op de 3 toezichthouders vindt dat hijzelf over te weinig wets-technische kennis beschikt. 45% van alle toezichthouders heeft geen communicatieve training of cursus 'omgaan met publiek en geweld' gevolgd. 1 op de 4 toezichthouders is ook van mening dat hijzelf te weinig vaardigheden op dat terrein heeft. Het hebben gevolgd van zo'n training of cursus is naar het zich laat aanzien één van de voorwaarden voor het behoud van de aanstelling als onbezoldigd ambtenaar politie.

#### De middelen

Van alle toezichthouders had 25% geen communicatiemiddel bij zich tijdens het surveilleren. Voor de toezichthouder met opsporingsbevoegdheid bedraagt dit percentage 17% en voor de toezichthouders zonder opsporingsbevoegdheid 62%. Van die toezichthouders die een communicatiemiddel hadden, waren 87 aangesloten op een telecommunicatienet (vooral het STABO-net) en 18 niet. Per 1 april 1993 is het Stabo-net gestopt. De toezichthouders in de politieregio Noorden Oost-Gelderland wordt de mogelijkheid tot een aansluiting op de regionale meldkamer geboden (alleen voor toezichthou-

ders met opsporingsbevoegdheid). De andere politieregio's zijn hierover nog in onderhandeling.

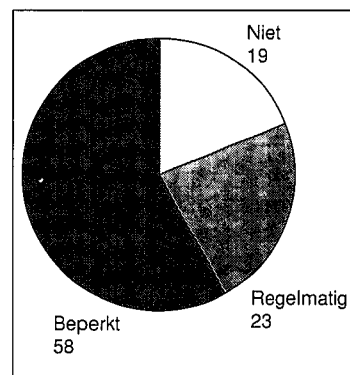
Van alle toezichthouders draagt 21% geen groen uniform (de toezichthouders met opsporingsbevoegdheid) of groene kleding tijdens het surveilleren. Van de toezichthouders met opsporingsbevoegdheid draagt 9% geen groen uniform. Van de toezichthouders zonder opsporingsbevoegdheid draagt 76% geen groene kleding.

Van de toezichthouders met opsporingsbevoegdheid draagt 60% een vuurwapen. De helft daarvan krijgt regelmatig schietinstructie, 4 toezichthouders met vuurwapen hebben gedurende de laatste jaren geen schietinstructie gekregen. Van alle toezichthouders vindt 78% een vuurwapen noodzakelijk voor een toezichthouder. De belangrijkste redenen daarvoor zijn zelfverdediging, verdediging geweldslachtoffers, noodweer, preventieve werking, ontzag inboezemen.

#### De samenwerking tussen privaatrechtelijke toezichthouders

Van alle toezichthouders surveilleert 22% nooit samen met collega toezichthouders, voor de toezichthouders met opsporingsbevoegdheid bedraagt dit percentage 14% en voor de toezichthouders met opsporingsbevoegdheid 63%. Van alle toezichthouders neemt maar 31% weleens diensten over (of andersom) van een collega toezichthouder van een andere organisatie. De toezichthouders zonder opsporingsbevoegdheid doen dit vrijwel niet. Bij kleinere en grote werkgebieden komen toezichthouders voor, die weinig samenwerken qua overnemen van diensten. Vooral bij kleinere werkgebieden (kleiner dan 500 ha) waar de noodzaak tot samenwerking in dit kader groot is, zie

■ *Figuur 3. Aantal toezichthouders dat niet, beperkt of regelmatig met de reguliere politie samenwerkt (gezamenlijke acties, assistentie van of door politie)*



ook de regelmaat van het surveilleren bij nacht, wordt weinig samengewerkt. Driekwart van alle toezichthouders vindt het wel zinvol om meer samen te gaan werken met collega-toezichthouders. Wel wordt het toezichthouden in werkgebieden van andere eigenaren vaak als bezwaarlijk gezien.

#### De samenwerking met de politie en de andere publiekrechtelijke toezichthouders

21% van de toezichthouders geeft aan dat de politie de laatste drie jaar niet altijd tijdig of soms zelfs niet (3%) heeft gereageerd op hun assistentie aanvragen. De cijfers komen overeen met uitkomsten van de Bosschap-enquête (1985). 94% van de toezichthouders is tevreden over de wijze waarop de politie de door hun opgemaakte processen-verbaal behandelt.

19% van alle toezichthouders werkt niet samen met de reguliere politie, 23% werkt regelmatig samen met de reguliere politie. Van de toezichthouders met opsporingsbevoegdheid werkt 10% niet samen met de reguliere politie, voor de toezichthouders zonder opsporingsbevoegdheid bedraagt dit aandeel 63%.

Het merendeel van de toezichthouders (69%) vindt het zinvol dat de politie een sterkere coördinerende rol ten aanzien van de toezicht op de naleving van het natuur- en milieubeschermingsrecht op zich neemt. Een belangrijk deel van de toezichthouders, die dit laatste niet zinvol vinden, geeft aan dat volgens hun de politie door de beperkte capaciteit en vaktechnische kennis daar niet geschikt voor is.

Er wordt door de privaatrechtelijke toezichthouders maar beperkt samengewerkt met de provinciale en gemeentelijke opsporingsambtenaren (45%) en de AID (22%).

### Concluderend

Het instandhouden en ontwikkelen van een kwantitatief en kwalitatief toereikend privaatrechtelijke toezicht is gezien het terugtreden van de politie in het buitengebied een voorwaarde voor een adequaat toezicht op de naleving van het natuur- en milieubeschermingsrecht. Het meer dan tot nu toe inschakelen van de privaatrechtelijke toezichthouder (Public Private Partnership) is een goede mogelijkheid om het toezicht op de naleving te verbeteren. Wel moeten de financiering, organisatie en coördinatie goed geregeld zijn. Het is voor de financiering de vraag of het een juiste en continueerbare situatie is dat individuele particuliere terreineigenaren de lasten van dit toezicht volledig dragen.

De politie is in het algemeen de verantwoordelijke organisatie voor de coördinatie van het toezicht. De afstand tussen politie en de toezichthouders lijkt de laatste jaren echter groter geworden, waardoor de coördinatie moeilijker wordt. Met de reorganisatie van de politie naar regiopolitie en het verdwijnen van de veldpolitie lijkt deze situatie er

niet beter op te worden. Een goede coördinatie van het toezicht op het natuur- en milieubeschermingsrecht is een wezenlijke voorwaarde voor een adequaat toezicht. Bij de opzet van de regiopolitie zal hieraan de nodige aandacht besteed moeten worden (qua organisatie en qua beschikbare tijd/prioriteit).

In deze studie zijn belangrijke tekortkomingen geconstateerd ten aanzien van de bezetting met toezichthouders in de agrarische gebieden, de regelmaat van het surveilleren bij nacht en avond in veel terreinen, de wetstechnische kennis en de communicatieve vaardigheden van de privaatrechtelijke toezichthouders, het dragen van het groene uniform of groene kleding, de samenwerking tussen privaatrechtelijke toezichthouders en de samenwerking van de privaatrechtelijke toezichthouder met de politie en de andere publiekrechtelijke toezichthouders.

Toch is de situatie op een aantal onderdelen ook beter als verwacht. Voorbeelden daarvan zijn het vrijwel overal aanwezig zijn van privaatrechtelijke toezichthouders in bos- en natuurgebieden, de regelmaat van het surveilleren overdag en in het weekeinde en het goed gebruik maken van de opsporingsbevoegdheid door de privaatrechtelijke toezichthouder.

Al met al valt er nog wel wat te verbeteren aan de situatie van het privaatrechtelijk toezicht. Mede om "de put te dempen voor dat het kalf verdrongen is". Wanneer niet tijdig ingegrepen wordt zal de overheid een deel van de functie van de privaatrechtelijke toezichthouder op den duur weer zelf voor zijn rekening moeten nemen, wat tot extra kosten zal leiden.

### Aanbevelingen

Op basis van de conclusies van

deze studie zijn aanbevelingen opgesteld. Deze aanbevelingen zijn uitgewerkt in concrete actiepunten. In totaal zijn 8 aanbevelingen en 23 actiepunten opgesteld. De actiepunten bestaan uit vier typen instrumenten, namelijk overleg, promotie en voorlichting, financiële instrumenten en monitoring/onderzoek. De aanbevelingen zijn:

1) De verschillende overheden en overheidsdiensten moeten meer prioriteit geven aan het publiekrechtelijk en privaatrechtelijk toezicht op de naleving van het natuur- en milieubeschermingsrecht in het buitengebied.

2) Er dient door de verschillende overheden, en speciaal de politie, meer aandacht besteed te worden aan de opzet en de organisatie van het privaatrechtelijk toezicht. Een goede opzet en organisatie van het privaatrechtelijk toezicht is met de huidige capacitaire beperkingen van de politie en de andere toezichthoudende organisaties een voorwaarde voor een effectieve handhaving van het natuur- en milieubeschermingsrecht.

3) Gezien het maatschappelijk belang en de publiekrechtelijke taken (die op dit moment al vaak verder gaan dan het directe werkgeversbelang) die veel privaatrechtelijke toezichthouders vervullen is het financieel ondersteunen van hun werkgevers zinvol. Wanneer de privaatrechtelijke toezichthouder meer publiekrechtelijke taken vervult of gaat vervullen door bijvoorbeeld ook toezicht te gaan houden op de naleving van het milieuhygiënerecht is verdere financiële stimulering zinvol en nodig. Het is naar de mening van de begeleidingsgroep van het project een niet juiste en niet continueerbare situatie dat individuele particuliere terreineigenaren de lasten van dit toezicht volledig dragen.

4) Het verbeteren van de sa-

menwerking, in de zin van gezamenlijke activiteiten, bijvoorbeeld surveilleren, coördinatie activiteiten en informatieuitwisseling, tussen de privaatrechtelijke toezichthouders onderling en tussen de privaatrechtelijke en de publiekrechtelijke toezichthouders.

5) Voor het effectief functioneren van de privaatrechtelijke toezichthouder en daarmee het optimaal gebruik maken van de capaciteit aan privaatrechtelijke toezichthouders is het noodzakelijk dat deze voldoende juridische bevoegdheden hebben. Vanuit het beleid gezien is het inefficiënt dat de in het veld aanwezige privaatrechtelijke toezichthouder alleen omdat hij onvoldoende bevoegdheden heeft niet op kan treden tegen bepaalde strafbare feiten.

6) Het opleidings-, kennis- en vaardighedenniveau van de privaatrechtelijke toezichthouder moet in stand worden gehouden en op onderdelen verbeterd. Voor een effectief functionerende privaatrechtelijke toezichthouder is een verbetering van de opleiding, het kennisniveau, de vaardigheden en de informatievoorziening essentieel.

7) De privaatrechtelijke toezichthouders moeten over goede

communicatiemiddelen en bij hun taken behorende wapens (of andere voorzieningen daarvoor) beschikken en in de uitoefening van hun functie een duidelijk herkenbaar groen uniform of groene kleding dragen.

8) Dezelfde informatie die in dit project voor de Veluwe beschikbaar is gekomen dient ook voor het Rivierengebied en Oostelijk Gelderland beschikbaar te komen. Gezien de andere bezitstructuur en terreinsituatie kan de situatie van het privaatrechtelijk toezicht daar duidelijk anders zijn. Daarnaast dient de ontwikkeling van het privaatrechtelijk toezicht periodiek te worden gevolgd mede gericht op de vraag of het gevoerde beleid effect heeft of dat extra inspanningen nodig zijn.

Afsluitend de woorden van Mr.ir. F.C. Rauwenhoff, Voorzitter Nederlandse Vereniging van Bos-eigenaren (voorwoord van het rapport): de studie heeft een duidelijk inzicht in de problematiek gegeven en aanbevelingen voor verbetering opgesteld. Het is nu zaak dat eenieder zich aangesproken voelt deze aanbevelingen uit te voeren.

## Literatuur

- Al, E.J., 1989. Met verdwijnen veldpolitie dreigt natuur/milieuramp. *Politie, Dier en Milieu* 64 (3): 67-72.
- Anonymus, 1993. Politie komt niet meer toe aan "groene milieutaak". *Politie, Dier & Milieu* (2): 57-59.
- Bosch, 1985. Enquête toezicht bossen.
- Berg, E.A.I.M. van den en A. Hahn, 1992. *Politie, partners en milieu: woorden en daden*. Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie. Arnhem, Gouda Quint. 123 p.
- Dijk, A. van, 1993. Bijzondere opsporingsambtenaren gaan door wetwijziging op de helling. *Politie, Dier & Milieu*, 68 (4): 120-122.
- Provincie Gelderland, 1988. *Integraal deelplannen Noord-Oost Veluwe, Zuid-Oost Veluwe, Noord-West Veluwe en Zuid-West Veluwe van het Nationaal Landschap Veluwe*.
- Schaik, M. van en M. Wingens, 1986. *Verweving van landbouw en natuur/landschap; naleving en handhaving van bestemmingsplannen buitengebied*. Universiteit van Amsterdam, planologische studies 3. 234 p.

<sup>1</sup> *Het natuurbeschermingsrecht en het milieubeschermingsrecht zijn twee benamingen voor dezelfde (groene) wet- en regelgeving die binnen verschillende groeperingen worden gehanteerd. Het gaat hier niet om het milieuhygiënerecht.*