

Quick Scan Handhaving in het landelijk gebied

Eindrapport



Den Haag, 19 maart 2001

Colofon

Projectnummer: 9380/3/44476010.001

Auteurs: drs. Jan Bos
 mr. Esther Boiten
 drs. Gabriëlle Preenen-de Rooij
 drs. Marielle Verberk

B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv
Louis Couperusplein 2
Postbus 829
2501 CV Den Haag
(T) 070 – 302 9500
(F) 070 – 302 9501
e-mail: info@bagroep.nl
http: www.bagroep.nl

© Copyright B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv 2001.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.



Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
1.1	Achtergrond 5
1.2	Doelstelling 6
1.3	Leeswijzer 6
2. Handhavingspraktijk in het landelijk gebied	7
2.1	Inleiding 7
2.2	De Boswet en natuurcompensatieregelingen 7
2.2.1	Inhoud wet- en regelgeving 7
2.2.2	Betrokken organisaties bij de handhaving van de Boswet 8
2.2.3	Beleid ten aanzien van de Boswet 9
2.2.4	Toezicht en opsporingspraktijk 9
2.2.5	Sanctionering 10
2.3	De Jachtwet 11
2.3.1	Inhoud wet- en regelgeving 11
2.3.2	Betrokken organisaties bij de handhaving van de Jachtwet 12
2.3.3	Beleid betrokken organisaties 12
2.3.4	Toezicht- en opsporingspraktijk 12
2.3.5	Sanctionering 13
2.4	Aanlegvergunningstelsels 13
2.4.1	Inhoud wet- en regelgeving 13
2.4.2	Betrokken organisaties bij de handhaving van Aanlegvergunningstelsels 14
2.4.3	Beleid betrokken organisaties 15
2.4.4	Toeziichts- en opsporingspraktijk 15
2.4.5	Sanctionering 16
2.5	Vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen 16
2.5.1	Inhoud wet- en regelgeving 16
2.5.2	Betrokken organisaties bij de handhaving 17
2.5.3	Beleid rond Vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen 17
2.5.4	Toeziichts- en opsporingspraktijk 18
2.5.5	Sanctionering 18
2.6	Samenvatting 18
3. Een handhavingstekort?	19
3.1	Niet-naleving van de wet 19
3.2	Moeten en willen handhaven: handhavings- en gedoogbeleid 20
3.3	Kunnen handhaven 21
3.4	Ernst van het handhavingstekort / niet-naleving 21
3.5	Conclusies 22

4. Knelpunten in de handhavingspraktijk 25

- 4.1 Inleiding 25
- 4.2 De Boswet en natuurcompensatieregelingen 25
 - 4.2.1 Wet- en regelgeving en beleid 25
 - 4.2.2 Toezicht en opsporing 25
 - 4.2.3 Sanctionering 26
- 4.3 De jachtwet 26
- 4.4 Aanlegvergunningstelsels 27
- 4.5 Vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen 28
- 4.6 Samenvatting 28

5. Aanbevelingen 31

- 5.1 Inleiding 31
- 5.2 Regionaal/lokaal inzicht in het handhavingstekort en problematiek 32
- 5.3 Verankering: handhavingsbeleid 34
- 5.4 (Gezamenlijke) uitvoering toezicht, opsporing en vervolging 35
- 5.5 Criteria voor het programma handhaven op niveau 36

Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording 37

Bijlage 2. Bestuursrechtelijke handhaving VAB's 41

Bijlage 3. Literatuurlijst 43



1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Handhaven op niveau

In 1998 heeft de Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving ('Commissie Michiels') het rapport 'Handhaven op niveau' uitgebracht. De Commissie Michiels is tot de conclusie gekomen dat omvang en aard van handhavingstekorten per onderzocht terrein uiteenlopen, maar dat de tekorten gezamenlijk een "verontrustend gegeven" vormen. Hierbij constateert de Commissie dat het niet zozeer ontbreekt aan bevoegdheden of instrumenten om te handhaven, maar dat van bestaande mogelijkheden te weinig gebruik wordt gemaakt.

In het verlengde van het werk van de Commissie Michiels bevordert het ministerie van Justitie de opzet van enkele 'stimuleringstrajecten', die ten doel hebben om de handhaving¹ van de ordeningswet- en regelgeving op een hoger plan te brengen. De afzonderlijke stimuleringstrajecten hebben betrekking op een concreet onderwerp en vinden plaats binnen een afgebakend gebied. Met het oog op landelijke leereffecten worden zij intensief gevolgd en geëvalueerd. Er is gekozen voor een 'best practices' benadering: door succesvolle praktijken verder uit te werken en daar richtbaarheid aan te geven, wordt getracht de handhaving landelijk 'op niveau' te brengen.

Handhaving in het landelijk gebied is één van de twaalf deelthema's die binnen het programma Handhaving op niveau wordt uitgewerkt. Het deelthema wordt uitgewerkt via het project Handhaven Landelijk Gebied. Dit project is in oktober 2000 gestart. Na enkele verkennende gesprekken is in november een brainstormsessie georganiseerd met inspecteurs milieuhygiëne, inspecteurs ruimtelijke ordening, directeuren van regionale beleidsdirecties van het ministerie van LNV, betrokken ambtenaren van de ministeries van VROM en Justitie en de portefeuillehouder uit de stuurgroep handhaven op niveau, Pieter van Geel, gedeputeerde van de provincie Noord-Brabant. Uit deze brainstorm kwamen de volgende vier onderwerpen naar voren:

1. Boswet en uitvoering van natuurcompensatieregelingen;
2. Jachtwet;
3. Aanlegvergunningstelsels;
4. Diverse voorschriften bij Vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen.

Het ministerie van Justitie heeft vervolgens aan B&A Groep opdracht gegeven om rond deze onderwerpen een quick scan uit te voeren naar de handavingspraktijk in het landelijk gebied.

¹ Handhaving in het landelijk gebied kan, volgens de brede definitie van handhaving van de commissie Michiels verdeeld worden in twee sporen:
Preventieve handhaving (bijvoorbeeld voorlichting en communicatie);
Repressieve handhaving, waarbij onderscheid gemaakt kan worden in bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving.
Handhaving kan worden omschreven als het doen naleven van rechtsregels.

1.2 Doelstelling

Het doel van de Quick scan is tweeledig:

- Het verkrijgen van inzicht in de handhavingspraktijk van bovengenoemde wettelijke regelingen in het landelijk gebied;
- Advisering over leer- en verbeterpunten ten aanzien van de handhaving in het landelijk gebied (met een accent op professionalisering en samenwerking).

Het voor u liggende rapport bevat een beschrijving in vogelvlucht van de uitvoeringspraktijk, gebaseerd op beschikbare documentatie en de kennis van bij de handhaving betrokken organisaties. Enerzijds geeft het een feitelijk beeld van de handhavingspraktijk in het landelijk gebied, anderzijds geeft het aanknopingspunten voor de verdere vormgeving van het programma handhaven op niveau.

Het rapport is gebaseerd op een quick scan en heeft daarmee nadrukkelijk een verkennend karakter. De resultaten van deze Quick scan vormen de basis voor de verdere ontwikkeling van het deelthema en leveren aanknopingspunten voor de selectie van projecten waarin 'best-practices' ontwikkeld worden.

In bijlage 1 is een onderzoeksverantwoording opgenomen.

1.3 Leeswijzer

Het rapport start met een beschrijving van de handhavingspraktijk. Hierbij gaan we achtereenvolgens in op de wet- en regelgeving, de betrokken organisaties, het handhavingsbeleid, de toezicht en opsporingspraktijk en de sanctionering ten aanzien van handhaving rond de vier thema's. In hoofdstuk 3 beantwoorden we de vraag of er sprake is van een handhavingstekort in het landelijk gebied. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 4 in op knelpunten in de handhavingspraktijk. We besluiten het rapport met een serie aanbevelingen met betrekking tot het versterken van de handhaving in het landelijk gebied en de rol die het programma handhaven op niveau daarbij kan spelen (hoofdstuk 5).



2. Handhavingspraktijk in het landelijk gebied

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een schets van de handhavingspraktijk rond Boswet, Jachtwet, Aanlegvergunningenstelsels en de situatie rond Vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen. Hierbij gaan we in op:

- De wet- en regelgeving;
- De betrokken organisaties bij de handhaving en hun rol;
- Het beleid van de betrokken organisaties;
- De toezicht en opsporingspraktijk;
- De sanctioneringsmogelijkheden.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aan korte samenvatting waarin de handhavingspraktijk in het landelijk gebied gekenschetst wordt.

De inhoud van dit hoofdstuk is gebaseerd op literatuurstudie en interviews met vertegenwoordigers van bij de handhaving betrokken organisaties.

2.2 De Boswet en natuurcompensatieregelingen

2.2.1 Inhoud wet- en regelgeving

Boswet

De huidige Boswet dateert van 1961 en geeft regels 'ter bewaring van bossen en andere houtopstanden'. De wet heeft ten doel de instandhouding van een bosareaal van redelijke omvang en hoedanigheid te verzekeren. Wat onder bossen en houtopstanden moet worden verstaan, wordt in de wet niet gedefinieerd. Wel is een aantal categorieën aangegeven die **niet** onder de wettelijke regeling vallen. In een notitie inzake toepassing van de Boswet van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij wordt wel een definitie gegeven van wat onder de Boswet valt. Er wordt gesteld dat een stuk grond is bezet met bos indien dat stuk grond begroeid is met bomen die elkaar onderling duidelijk beïnvloeden. Dit is het geval vanaf het moment dat een bezetting van 60% van de grond wordt bereikt. Deze definitie is geaccepteerd door het College van beroep voor het bedrijfsleven in zijn jurisprudentie.

Voor de vraag op welke houtopstanden de wet van toepassing is, is relevant of zij gelegen zijn binnen de bebouwde kom. De wet is uitsluitend van toepassing op bossen en andere houtopstanden **buiten** de bebouwde kom. De gemeenteraden hebben de verplichting vast te leggen wat de grenzen van de bebouwde kom(men) van hun gemeente zijn en welk gedeelte van de gemeente daarmee onder de boswet valt. Deze grenzen worden goedgekeurd door GS.

In de Boswet zijn een drietal bestuursrechtelijke regelingen opgenomen, die het voor de handhavers mogelijk moeten maken de ontwikkelingen in het landelijk gebied waar de Boswet betrekking op heeft te monitoren:

- de meldingsplicht van het voornemen tot kap of velling;
- de herplantplicht binnen drie jaar;
- het kapverbod.

Tenslotte heeft de gemeentelijke kapverordening raakvlakken met de Boswet en kan het aanlegvergunningstelsel een aanvullende werking hebben.

Natuurcompensatieregelingen

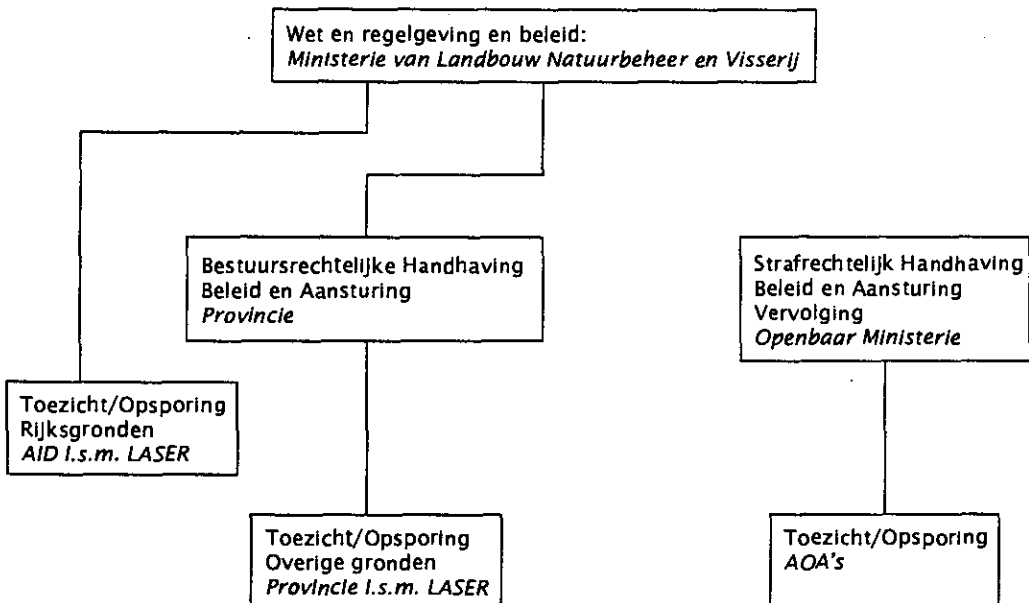
Natuurcompensatieregelingen zijn erop gericht het verdwijnen van natuur dat niet onder de Boswet valt, elders gecompenseerd te krijgen. Het zijn zuiver beleidsmatige regelingen, zonder wettelijke verankering.

Natuurcompensatie richt zich op bijvoorbeeld:

- Houtopstanden op erven en in tuinen;
- Andere houtopstanden dan op erven en in tuinen binnen een bebouwde kom als bedoeld onder c.;
- Wegbeplantingen en éénrijige beplantingen op of langs landbouwgronden, beide voor zover bestaande uit populieren of wilgen;
- Vruchtparren en windschermen om boomgaarden;
- Fijnsparren niet ouder dan twaalf jaren, bestemd om te dienen als kerstbomen en geteeld op daarvoor in het bijzonder bestemde terreinen;
- kweekgoed.

2.2.2 Betrokken organisaties bij de handhaving van de Boswet

Figuur 2.1 Betrokken organisaties bij handhaving Boswet²



² Er is geen directe lijn tussen het ministerie van LNV en het Openbaar Ministerie, omdat hier geen sprake is van een rechtstreekse beïnvloeding.

2.2.3 Beleid ten aanzien van de Boswet

Het beleidskader voor de Boswet van het ministerie van LNV is vastgelegd in de nota open bos van dit ministerie. Provincies en AID zijn belast met de uitvoering van de bestuursrechtelijke handhaving. De instanties betrokken bij de bestuursrechtelijke handhaving stellen naast het beleid van het ministerie hun eigen beleid en/of werkwijze vast. Zo is in de provincie Zuid-Holland de prioritering van het toezicht uitgewerkt en aangepast in een conceptnotitie Boswet. Hoge prioriteit hebben in Zuid-Holland gebieden met veel particulier bos, matige prioriteit recreatieve en productie bossen en een lage prioriteit gebieden met weinig bos. Tussen de handhavers in de verschillende provincies en de AID vindt jaarlijks overleg plaats met als doel te komen tot een uniform beleid.

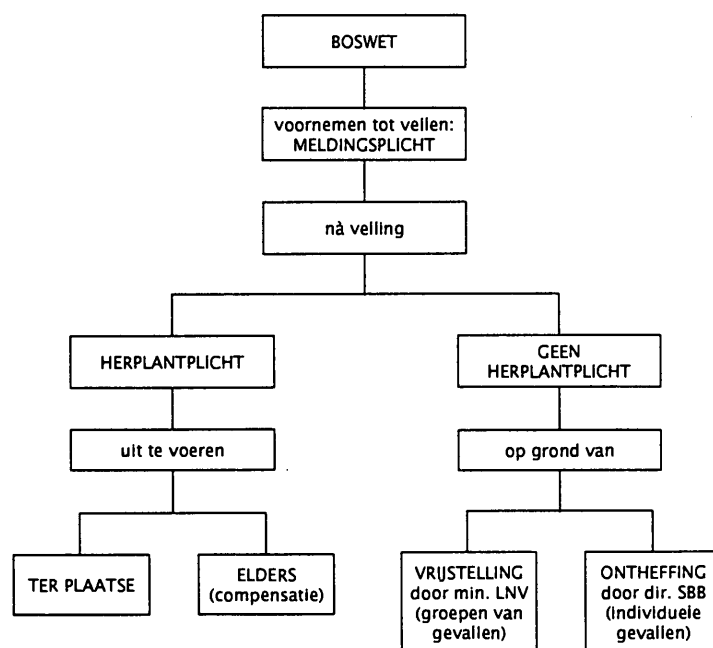
Het Openbaar Ministerie heeft in haar strategiedocument een lijst kernbepalingen opgenomen als speerpunten voor de strafrechtelijke handhaving. Door middel van een handavingskalender en een handavingsdocument wil het Openbaar Ministerie meer helderheid scheppen in seizoensgebonden prioriteiten en verwachtingen ten aanzien van politie en andere handhavende organisaties. De politie heeft in haar beleidsplannen aangegeven 4 procent van haar tijd te willen besteden aan milieutaken.

De uitgangspunten voor toepassing van het compensatiebeginsel voor natuur worden door provincies vastgelegd in beleidsnota's. Toezicht en controle op deze afspraken vinden echter nauwelijks plaats en hiervoor zijn ook geen instrumenten voorhanden.

2.2.4 Toezicht en opsporingspraktijk

De nota open bos van het ministerie van LNV geeft voor de handhaving van de Boswet de volgende procedure aan:

Figuur 2.2 Uitvoering van de Boswet



De provincie Noord Brabant heeft in samenwerking met het Openbaar Ministerie een procedure opgesteld, waarin wanneer niet wordt voldaan aan de herplantplicht na drie jaar een gezamenlijk traject wordt ingezet dat verloopt via een gezamenlijke aanschrijving en het opmaken van proces verbaal naar daadwerkelijke vervolging.

In de procedure vindt samenwerking plaats tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke toezichthouders. De wijze van samenwerking en de mate waarin dit gebeurt, verschilt per provincie. In de Provincie Noord-Brabant vindt na constatering van het niet nakomen van de herplantplicht een gezamenlijke aanschrijving van OM en Provincie plaats. In Zuid-Holland is dit niet het geval, daar doet de Provincie het. In Zuid-Holland wordt wel tezamen met politie proces verbaal opgemaakt.

Toezicht vindt echter niet alleen plaats door het controleren van de herplantplicht maar ook door actief toezicht in het veld. Daarbij kan illegale velling of verwaarlozing geconstateerd worden. Dit wordt door de toezichthouders gemeld bij LASER en de betreffende eigenaren krijgen een herplantplicht opgelegd

Het OM heeft in 1998 121 boswetdelicten behandeld, in 1999 63 delicten. Cijfers van de AID geven aan dat in 1999 rond het onderwerp Bosbouw en Bijdrage Regelingen Bos en Natuur 777 controles zijn uitgevoerd. Hierbij zijn 225 overtredingen geconstateerd. Deze 225 afwijkingen zijn gemeld aan LASER.

Zowel in de mate van samenwerking tussen handhavers van de Boswet, als in de mate van samenwerking binnen organisaties met handhavers van andere wetten bestaan tussen de regio's en organisaties grote verschillen. In diverse regio's, zoals Noord-Brabant en Rotterdam Rijnmond zijn samenwerkingsverbanden opgezet, waarbij met de handhavers voor diverse wetten integraal toezicht gehouden wordt. In andere regio's gebeurt dat niet. In gebieden waar samengewerkt wordt, oordeelt men hier in alle gevallen positief over. Ook organisaties in andere gebieden geven aan een noodzaak tot samenwerking te zien, echter veelal ontbreekt een initiatiefnemer.

2.2.5 Sanctionering

Bij overtreding van bepalingen uit de Boswet bestaan er een aantal mogelijkheden voor sanctionering. Binnen het bestuursrecht bestaat de mogelijkheid tot het opleggen van een dwangsom of het toepassen van bestuursdwang wanneer niet aan een verplichting wordt voldaan.

In het strafrecht kan gebruik gemaakt worden van de Wet Economische Delicten. Schending van bestuursrechtelijke plichten is op grond van art. 1a sub 2 van de Wet Economische Delicten een economisch delict, dat wil zeggen een overtreding. Wanneer het delict opzettelijk gepleegd is, is er zelfs sprake van een misdrijf.

2.3 De Jachtwet

2.3.1 Inhoud wet- en regelgeving

Het doel van de Jachtwet is tweeledig:

- Bescherming van de landbouw door bescherming van de positie van de grondgebruiker en door een vergoedingsregeling bij wildschade;
- Bescherming van wildsoorten, voor zover dit verenigbaar is met de belangen van onder meer de landbouw.

Jagen is verboden:

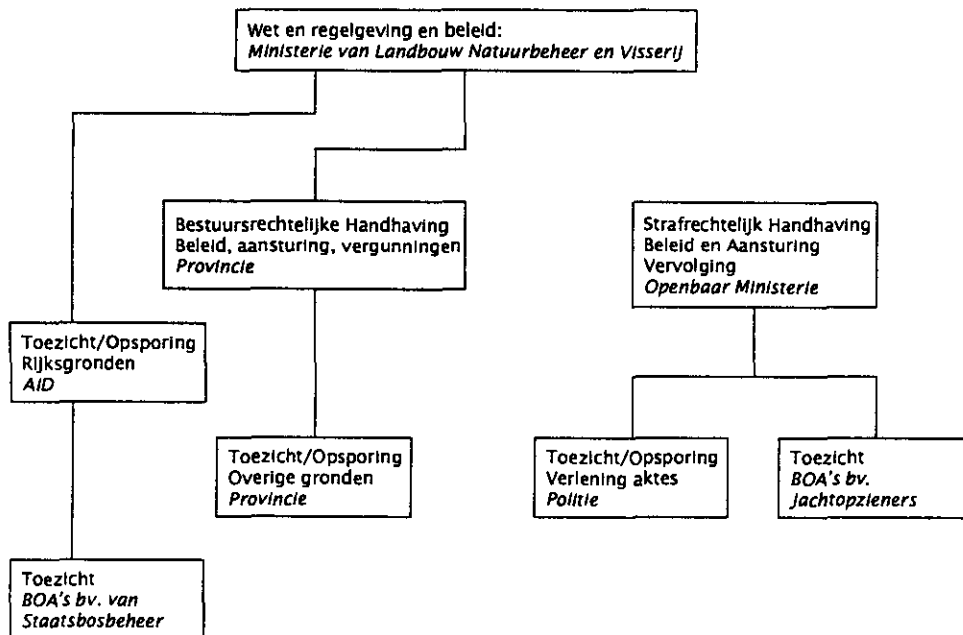
- zonder jachtakte;
- zonder jachtgenot (dat wil zeggen zonder in het bezit te zijn van een geldig jachthuurcontract en/of wanneer het jachtveld niet voldoet aan de vereiste afmetingen);
- met verboden middelen;
- op dieren waarop niet gejaagd mag worden;
- gedurende gesloten tijd.

De korpschef van het regionaal politiekorps is bevoegd tot het afgeven van jachtaktes. De jachtakte dient jaarlijks opnieuw te worden aangevraagd.

De provincies geven vergunningen af voor jachtgebieden en voor afschot van schadeveroorzakend wild. De Jachtwet zal in de toekomst onderdeel gaan uitmaken van de nieuwe Flora en Fauna wet. Naar verwachting zal deze wet eind 2001 ingevoerd gaan worden. Discussies vinden in dit kader plaats over decentralisatie van taken.

2.3.2 Betrokken organisaties bij de handhaving van de Jachtwet

Figuur 2.3 Betrokken organisaties bij handhaving van de Jachtwet³



2.3.3 Beleid betrokken organisaties

Handhavingsbeleid ontbreekt vaak bij de Jachtwet. Beleidsmakers kennen veelal een lage prioriteit aan dit onderwerp toe. Samenwerking tussen de handhavers op beleidsniveau ontbreekt. Er bestaat onduidelijkheid over de bevoegdheden rond het toekennen van vergunningen. Diverse deelnemers hebben aangegeven dat het moeilijk is om aan informatie te komen om een keuze voor prioriteiten te kunnen maken. De politie Noord-West Veluwe gebruikt hiervoor grof wild tellingen en de provincie Groningen hanteert de flora en fauna beheertellingen als monitor instrument. Ook hier gelden de opmerkingen over beleid van Openbaar Ministerie en politie die in paragraaf 2.2.3 over de Boswet zijn gemaakt.

2.3.4 Toezicht- en opsporingspraktijk

Bij de handhaving van de Jachtwet is een groot aantal partijen betrokken. Naast algemene opsporingsambtenaren (politie) zijn dit een groot aantal bijzondere opsporingsambtenaren, bijvoorbeeld in dienst van wildbeheerseenheden of Staatsbosbeheer en de Algemene Inspectiedienst van het ministerie van LNV. De bijzondere opsporingsambtenaren zijn in dienst van een groot aantal werkgevers en worden in hun opsporingstaak ook aangestuurd door verschillende instanties. Zo worden de boswachters van Staatsbosbeheer aangestuurd door de AID en vallen jachtopzichters in dienst van landeigenaren of wildbeheerseenheden onder de jurisdictie van het ministerie van Justitie.

³ Er is geen directe lijn tussen het ministerie van LNV en het Openbaar Ministerie, omdat hier geen sprake is van een rechtstreekse beïnvloeding.

Wanneer er in een regio een actiedag wordt georganiseerd, gericht op de gezamenlijke handhaving in het landelijk gebied, wordt controle op de naleving van de Jachtwet meegenomen. Er is echter geen sprake van structurele samenwerking tussen de handhavers van de Jachtwet. Dit komt onder andere door de verschillen in achtergrond van de handhavers, de ene handhaver is immers een jachttopzichter in dienst van een landeigenaar, de ander een politieagent die weinig van jagen moet hebben.

Opvallend is het lage kennisniveau over landelijk gebied in het algemeen en de Jachtwet in het bijzonder bij de politie. Volgens veel respondenten is het specialisme van de vrije veld delicten teloor gegaan door het verdwijnen van de Veldpolitie.

De Jachtwet kent de opsporingsambtenaren een aantal bijzondere opsporingsbevoegdheden toe namelijk:

- inzage en afschrift van bescheiden;
- toegang tot elke plaats;
- vervoermiddelen doen stilhouden en onderzoek daarvan;
- inbeslagname van voorwerpen buiten heterdaad.

Volgens cijfers van de AID zijn in 1999 door de AID 138 controles in het kader van de Jachtwet gehouden, daarbij zijn 23 overtredingen geconstateerd en is 18 maalproces verbaal opgemaakt. Van de overige handhavende instanties zijn geen cijfers beschikbaar.

2.3.5 Sanctionering

Bestuursrechtelijke sancties die in het kader van de Jachtwet opgelegd kunnen worden betreffen het intrekken van de Jachtakte door de Regionale Korpschef van de politie en het intrekken van de diverse vergunningen die door de provincie worden afgegeven, bijvoorbeeld voor het openstellen van een gebied voor de jacht.

In het strafrecht staan de handhaver een groot aantal sancties ter beschikking. Art. 73 in samenhang met art. 71 lid 1 van de Jachtwet geeft aan dat overtreding van een groot aantal artikelen uit de Jachtwet namelijk artikel 8, 9, 10, 12, 22, 23, 24, 25, 26, 40, 41, 56, 58, 60 en 61 bestraft kan worden met een hechtenis van ten hoogste 1 jaar of een geldboete van de derde categorie en ontzegging van de bevoegdheid tot jagen voor ten hoogste vijf jaar.

2.4 Aanlegvergunningenstelsels

2.4.1 Inhoud wet- en regelgeving

Op grond van art. 10 van de WRO moet de gemeenteraad voor gebieden die niet tot de bebouwde kom behoren een bestemmingsplan vaststellen. In een bestemmingsplan worden bestemming en gebruik van de gronden en de zich daarop bevindende opstallen in het gebied waarop het bestemmingsplan betrekking heeft vastgelegd.

Artikel 14 van de wet Ruimtelijke Ordening geeft de bevoegdheid om in een bestemmingsplan ten aanzien van werken en werkzaamheden een vergunningen-

stelsel in te voeren voor zover dat nodig is om de aan een terrein gegeven bestemming te beschermen. Het gaat hierbij om het aanleggen van werken, niet zijnde bouwwerken, of het verrichten van andere werkzaamheden dan bouwwerkzaamheden (voor bouwwerken is een bouwvergunning vereist ex. art. 40 van de Woningwet). Een aanlegvergunning is slechts vereist als dat in het geldend bestemmingsplan of in een voorbereidingsbesluit zo is bepaald.

Aanlegvergunningplichtig kunnen zijn:

- het vellen, rooien of beschadigen van houtgewas;
- het aanleggen, het verharderen of het verleggen van wegen, paden of parkeergelegenheden;
- het aanbrengen van andere oppervlakte verhardingen;
- het aanbrengen van onder- en bovengrondse leidingconstructies, tenzij deze verband houden met het op de bescherming gerichte gebruik;
- het bebossen;
- het ontginnen, bodemverlagen, afgraven, diepploegen, ophogen en egaliseren;
- het aantasten/wijzigen van het oorspronkelijke bodemprofiel;
- het verrichten van exploitatie- en exploratieboringen t.b.v. delfstoffen;
- het scheuren van grasland, anders dan voor graslandverbetering;
- het uitvoeren van drainagewerkzaamheden of andere werkzaamheden gericht op het veranderen van de waterstand;
- het verrichten van werkzaamheden die de dood of ernstige beschadiging van waardevolle vegetatie kan veroorzaken.

In aanvulling hierop kunnen in provinciale verordeningen bepalingen opgenomen worden omtrent aanlegvergunningplichtige aangelegenheden. Daarnaast kennen Aanlegvergunningstelsels raakvlakken met de wet Milieubeheer en het bouwbesluit.

Een aanlegvergunning kan slechts geweigerd worden indien het werk of de werkzaamheden waarvoor een vergunning is gevraagd strijd oplevert met het bestemmingsplan of daarin opgenomen voorschriften.

Het aanlegvergunningstelsel is vooral in de wet opgenomen vanwege de behoefte aan een adequaat beschermingssysteem voor natuurgebieden.

2.4.2 Betrokken organisaties bij de handhaving van Aanlegvergunningstelsels

De gemeente legt in haar bestemmingsplan voor het buitengebied het beleid voor het door haar gehanteerde Aanlegvergunningstelsel vast. Bevoegd gezag is het college van Burgemeester en Wethouders van de betreffende gemeenten. Bijzondere opsporingsambtenaren in dienst van de gemeente zijn verantwoordelijk voor het bestuursrechtelijk toezicht en opsporing. Of er ook strafrechtelijke handhaving mogelijk is, is afhankelijk van de vraag of er sprake is van een strafbaarstelling in het bestemmingsplan. In dat geval is de politie verantwoordelijk voor het strafrechtelijk toezicht en opsporing, daarbij aangestuurd door het openbaar ministerie. Wanneer er geen sprake is van strafrechtelijke handhaving komt het wel voor dat de politie een signaalfunctie vervult richting de gemeente. Wanneer zij in het kader van andere werkzaamheden in het buitengebied overtredingen van de aanlegver-

gunningenstelsels constateert, meldt zij dit bij de verantwoordelijke afdeling van de gemeente.

Bijzonder bij de handhaving van de Wet Ruimtelijke Ordening is dat er ook sprake is van toezicht op het toezicht. De Inspectie voor de Ruimtelijke Ordening (IRO) houdt toezicht op het gemeentelijk toezicht.

Vanwege het beperkte aantal organisaties dat betrokken is bij de handhaving van de aanlegvergunningstelsels hebben we hier geen organisatieschema opgenomen.

2.4.3 Beleid betrokken organisaties

Het beleid ten aanzien van de handhaving van aanlegvergunningstelsels wordt zoals eerder gemeld door gemeenten vastgelegd in het kader van het bestemmingsplan buitengebied. Hoewel veel gemeenten op dit moment bezig zijn met de herziening van hun bestemmingsplan, is een groot aantal bestemmingsplannen voor het buitengebied op dit moment verouderd.

Bij de gemeenten die bezig zijn met het opstellen van een nieuw bestemmingsplan buitengebied lijkt zich een kentering af te tekenen in de houding ten opzichte van het handhaven van aanlegvergunningstelsels. Waar dit onderwerp in de oude bestemmingsplannen weinig prioriteit had, hebben respondenten nu aangegeven dat opname van een aanlegvergunningstelsel in het nieuwe bestemmingsplan zinloos is, wanneer geen aandacht geschonken wordt aan de handhaving. Dit heeft ertoe geleid dat in diverse nieuwe bestemmingsplannen een handhavingsparagraaf is opgenomen. Uit gegevens van het ministerie van VROM uit 1998 blijkt dat op dat moment 25,2% van de gemeenten schriftelijk handhavingsbeleid in het kader van haar ruimtelijk beleid had, bij 37% dat niet het geval was en bij 37,8% van de gemeenten schriftelijk handhavingsbeleid in voorbereiding was.

2.4.4 Toezichts- en opsporingspraktijk

Volgens een ideaaltypisch scenario zou de uitvoeringspraktijk van de handhaving van aanlegvergunningstelsels er als volgt uit moeten zien:

Wanneer een burger een aanlegvergunningplichtige activiteit wil ondernemen gaat hij daarvoor eerst vooroverleg aan met de gemeente. Daarop volgt een aanvraag voor een aanlegvergunning. De gemeente maakt vervolgens een belangenafweging, publiceert de aanvraag en besluit tot verlening of weigering van de vergunning. Gecombineerd met een signalering via het piep systeem van mogelijke overtredingen, zou dit bij gemeenten moeten leiden tot een duidelijke beeld rond aanlegvergunningen. Uit onderzoek uitgevoerd door B&A Groep in Noord- en Zuid-Holland in 1993 is echter gebleken dat in de praktijk voor 80 tot 90% van de aanlegvergunningplichtige werkzaamheden geen aanlegvergunning wordt aangevraagd. Onderzoek in de noordelijke provincies heeft dit beeld bevestigd. Respondenten hebben tijdens de interviewronde aangegeven dat dit beeld anno 2001 nog steeds actueel is en landelijk geldt. Handhaving van aanlegvergunningstelsels is primair een taak van de gemeenten. Binnen gemeenten kan samengewerkt worden tussen handhavers op verschillende terreinen. Daarnaast kunnen politie en andere opsporingsambtenaren een signaalfunctie vervullen in het landelijk gebied. Dit

laatste is afhankelijk van de kennis van de betreffende opsporingsambtenaren van aanlegvergunningstelsels en het buitengebied.

Uit gegevens van het ministerie van VROM uit 1998 blijkt dat 88,2% van de gemeenten gebruik maakt van een 'piepsysteem' bij ruimtelijke handhaving en dat in 30,7% van de gemeenten systematisch gecontroleerd wordt in de hele gemeente.

2.4.5 Sanctionering

Handhaving van aanlegvergunningstelsels is in eerste instantie een bestuursrechtelijke aangelegenheid. Bestuursrechtelijke sancties die opgelegd kunnen worden zijn bestuursdwang en een dwangsom.

Strafrechtelijke sanctionering is alleen mogelijk als dit in het bestemmingsplan van de gemeente is opgenomen. Het bestemmingsplan bepaalt dan ook de mogelijke sancties.

2.5 Vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen

2.5.1 Inhoud wet- en regelgeving

Wanneer een agrarische bedrijf wordt beëindigd, kunnen de vrijkomende gronden overgenomen worden door agrariërs in de buurt. Hierdoor blijven de gronden in agrarisch gebruik. Dit is echter niet altijd het geval. Hoewel reeds langere tijd agrarische bedrijfsgebouwen leeg kwamen te staan en/of voor andere doeleinden werden gebruikt was de handhaving met betrekking tot dit vraagstuk nauwelijks een apart thema.

Vooruitlopend op de nog in te voeren Reconstructiewet is nu reeds een Regeling beëindiging veehouderijtakken gestart. Dit is een subsidieregeling van het ministerie van LNV. Subsidie wordt verleend wanneer een veehouderijtak (varkens, kippen of rundvee) op een bedrijf wordt beëindigd. Voorwaarde bij de subsidieverlening is dat bewijs wordt geleverd dat varkensrechten, mestproductierechten en milieuvergunningen zijn ingetrokken. De aanvrager van de subsidie mag na subsidieverlening op de locatie tien jaar de betreffende veehouderijtak niet meer uitoefenen. Een aparte subsidie kan worden verleend voor de afbraak van de bedrijfsgebouwen. Voorwaarde is dat de stallen netjes worden afgebroken en dat bepaalde landbouwgrond die eigendom is van de veehouder (in reservaatgebieden, natuurontwikkelingsprojecten of natuurgebieden) aan het Bureau beheer landbouwgronden wordt overgedragen. De regeling bepaalt dat wanneer de subsidieontvanger zich niet aan zijn verplichtingen houdt, de beschikking tot subsidievaststelling wordt ingetrokken.

De regeling wordt in drie tranches uitgevoerd (maart-april 2000, een tranche in 2001 en een tranche in 2002).

Bij het vraagstuk van vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen komt behalve de regeling beëindiging veehouderijtakken een groot aantal andere regelingen kijken, namelijk:

- de wet Milieubeheer, intrekken milieuvergunning;
- Sloopvergunningen;
- Bouwverordening;
- Asbestverwijderingsbesluit;
- Arbobesluit;
- Meststoffenbesluit;
- Provinciale Milieu Verordening;
- Wet Ruimtelijke Ordening.

2.5.2 Betrokken organisaties bij de handhaving

De Regeling Beëindiging Veehouderijtakken is opgesteld door het ministerie van LNV evenals de meststoffen wetgeving. Het College van Burgemeester en Wethouders van gemeenten is verantwoordelijk voor het intrekken van de milieuvergunning, de sloopvergunning, de bouwverordening, het asbestverwijderingsbesluit, en de naleving van de wet Ruimtelijke ordening.

Laser en de AID zijn belast met toezicht op de naleving van de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken. Laser kent een standaardwerkwijze. Daarin is onder andere geregeld dat voor de uitvoering van een regeling een controlememorandum wordt opgesteld. De AID is ook belast met het toezicht op de Meststoffenwetgeving. De gemeente is verantwoordelijk voor de handhaving van de milieuvergunning, de sloopvergunning en de bouwverordening, het asbestverwijderingsbesluit en de wet RO. De politie is betrokken bij de handhaving van het asbestverwijderingsbesluit en de Meststoffenwetgeving. De provincie tenslotte is belast met de handhaving van de Provinciale Milieuverordening en de arbeidsinspectie met de handhaving van het arbobesluit.

Vanwege het complexe karakter van de handhaving rondom Vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen hebben we hier geen organisatieschema opgenomen. In bijlage 2 is een uitgebreid schema opgenomen zoals dat gehanteerd wordt door de provincie Noord-Brabant. Overigens betreft dit schema voornamelijk de bestuursrechtelijke handhaving en zijn de rollen van politie en Openbaar Ministerie hier niet uit af te leiden.

2.5.3 Beleid rond Vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen

Hoewel het vraagstuk van Vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen niet nieuw is, heeft de voorgenomen Reconstructiewet met daarin de Regeling beëindiging veehouderijtakken recent geleid tot een toename van maatschappelijke, ambtelijke en bestuurlijke aandacht voor het vraagstuk rond de handhaving rondom dit verschijnsel. De Reconstructiewet heeft geleid tot een stroomversnelling in de beleidsvorming. Daarbij moet de kanttekening geplaatst worden dat er grote verschillen zijn in het belang dat gehecht wordt aan dit onderwerp. In de provincie Noord-Brabant, waar men in 2000 reeds ongeveer 900 aanvragen in het kader van de Reconstructiewet had ontvangen is een uitgebreid handhavingsplan opgesteld. Bij de provincie Zuid-Holland, waar veel minder sprake is van intensieve veehouderij, is dit (nog) niet gebeurd.

Beleidsvorming rond Vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen wordt bemoeilijkt door de complexe samenhang van verschillende wetten en regels.

2.5.4 Toezichts- en opsporingspraktijk

Volgens respondenten is er nog maar weinig ervaring opgedaan met de uitvoeringspraktijk rond deze problematiek. De veelheid aan regelingen en betrokken partijen illustreert de noodzaak tot afstemming en samenwerking.

Welke instantie zich bezighoudt met de handhaving is vastgelegd in de regelgeving zelf. In de provincie Noord-Brabant is vanwege de complexiteit van de regelgeving een 'Draaiboek Vrijkomende agrarische bebouwing' opgesteld.

2.5.5 Sanctionering

Overtreding van bestuursrechtelijke regelgeving kan gesanctioneerd worden met het opleggen van bestuursdwang of een dwangsom. De mogelijkheden van strafrechtelijke handhaving zijn vastgelegd in de diverse regelingen. Overtreding van de voorschriften rond dit vraagstuk is echter geen economisch delict.

2.6 Samenvatting

Op basis van de kenmerken van handhaving in het landelijk gebied als geschetst in de vorige paragrafen, kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

- Er is een groot complex aan regelgeving dat van toepassing is in het landelijk gebied;
- Een gevolg van de complexe regelgeving is dat er een groot aantal organisaties betrokken is bij de handhaving met een diversiteit aan bevoegdheden;
- Er ontbreekt een verantwoordelijke voor de aansturing van de handhaving in het landelijk gebied. Wel is er sprake van veel sterk samenhangende deelverantwoordelijken;
- Er is sprake van een grote variatie in de wijze waarop, de thema's waarbinnen en het schaalniveau waarop wordt samengewerkt.



3. Een handhavingstekort?

Belangrijke vraag in de onderzoeksoopdracht is of er sprake is van een handhavingstekort in het landelijk gebied. Zo ja, dan zijn de vragen relevant wat de omvang van dit handhavingstekort is en wat de ernst van dit tekort is.

De vraag of er sprake is van een handhavingstekort is ondanks de lange lijst aan knelpunten waar we in hoofdstuk 4 nader op ingaan, niet eenvoudig te beantwoorden. In navolging van de Commissie Michiels, hanteren we de volgende definitie van een handhavingstekort:

“Van een handhavingstekort op een bepaald terrein [...] (is sprake) wanneer bij niet-naleving een tot handhaving bevoegde instantie rechtens moet handhaven doch hetzij wel wil, maar niet kan handhaven, hetzij wel kan, maar niet wil handhaven; ‘het’ handhavingstekort is dan een optelsom van alle tekorten tezamen.”⁴

Vier elementen uit deze definitie passen we toe op de bestudeerde handhavingpraktijken, waarna we conclusies trekken. Dit zijn:

- niet naleving van de wet;
- moeten en willen handhaven;
- kunnen handhaven;
- ernst van het handhavingstekort/niet-naleving.

3.1 Niet-naleving van de wet

Voor alle vier de onderzochte wetten is geconstateerd dat er sprake is van niet-naleving van regels.

Ten aanzien van de *Boswet* constateren respondenten een sluipende achteruitgang van het bosareaal. De mate waarin handhavers zicht hebben op de naleving van de regels, verschilt per type handhaver: de AID geeft aan de situatie in haar gebieden goed onder controle te hebben, de provincie constateert knelpunten. Overtredingen van de regels doen zich met name voor bij kleinschalige houtopstanden. Grote in het zicht lopende overtredingen komen niet vaak voor, het gaat in de regel om kleine sluipende overtredingen (bospercelen die beetje bij beetje worden verkleind of uitgedund).

Ten aanzien van de *Jachtwet* is geconstateerd dat er wordt gejaagd zonder akte (stroperij), en dat daarnaast jagers zich schuldig maken aan overtredingen van de bepalingen (“stropers-met-akte”). Tijdens de expertmeeting is gesuggereerd dat stroperij wat minder voorkomt dan vroeger, omdat het maatschappelijk minder geaccepteerd is. Daarbij waren deelnemers aan de expertmeeting van mening dat niet-naleving van de regels door jagers een blinde vlek is, omdat de aandacht van oudsher meer uitgaat naar de stroperij dan naar de controle van de regelnaleving door jagers. Een respondent tijdens de interviewronde gaf echter aan dat er door handhavers voornamelijk tussen negen en vijf gecontroleerd wordt op de reguliere

⁴ Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, Handhaven op niveau, 1998, p. 36.

jager terwijl er weinig aandacht is voor de stroperij die buiten kantoortijden plaats vindt. Daarnaast zijn door respondenten vraagtekens gezet bij de handhavingspraktijk van de 'private' handhavers, die niet altijd op zouden treden tegen overtredingen.

Ten aanzien van de *Aanlegvergunningstelsels* kan worden geconstateerd dat 80-90% van de vergunningplichtige fysieke ingrepen zonder aanlegvergunning wordt uitgevoerd, maar dat slechts zelden handhavend wordt opgetreden.

Ten aanzien van de *Vrijkomende Agrarische Bedrijfsgebouwen* geldt, dat het lastig is om iets te zeggen over de mate waarin de Regeling beëindiging veehouderijtakken wordt overtreden: deze is immers van zeer recente datum. Wel is geconstateerd dat er voor de komst van de Regeling overtredingen voorkwamen van de bestemming van voormalig agrarische bedrijven, met name als gebouwen voor doeleinden als bijvoorbeeld opslag gebruikt werden. Door de Reconstructiewet en de Regeling beëindiging veehouderijtakken is er meer maatschappelijke en bestuurlijke aandacht voor de problematiek.

Er is aldus sprake van niet-naleving van alle onderzochte wetten. Maar impliceert dit eveneens dat sprake is van een handhavingstekort?⁵

3.2 Moeten en willen handhaven: handhavings- en gedoogbeleid

Bevoegde instanties hebben een zekere mate van beleidsvrijheid in de beslissing om handhavend op te treden na constatering van een normovertreding. De met handhaving belaste organen kunnen beleid ontwikkelen, waarin zij vastleggen welk niveau van normnaleving zij beleidsmatig verantwoord achten en welke handhavingsinspanningen daartoe dienen te worden verricht. In specifieke gevallen kan worden besloten om concrete normovertredingen te gedogen. Daartoe kunnen gedoogbeschikkingen worden afgegeven.

In het onderzoek zijn we enkele recente handhavingsplannen (in wording) bij gemeenten tegengekomen. De AID, het Openbaar Ministerie en sommige provincies beschikken wel over beleidsplannen, waarin ook een terugkoppeling van resultaten is opgenomen. De bevoegde instanties hebben zich veelal geen doelen gesteld ten aanzien van het na te streven niveau van normnaleving, en daarvan afgeleide doelen ten aanzien van handhavingsinspanningen. Uitzondering zijn de AID en het Openbaar Ministerie die zich ten doel hebben gesteld voor elke geconstateerde overtreding van een regeling genoemd in hun beleidsplan, proces-verbaal op te maken en tot vervolging over te gaan.

Door de beperkte beleidsmatige inkadering van de handhaving is het niet mogelijk om vast te stellen of er sprake is van een – al dan niet beleidsmatig ingekaderd – handhavingstekort. Wel kan worden geconstateerd dat zowel het Openbaar Ministerie als de AID een keuze maakt voor te handhaven regelgeving (kernbepalingen). Een ander voorbeeld is de provincie Zuid-Holland, die de handhaving van de Boswet concentreert in prioritaire gebieden.

⁵ Handhavend overheidsoptreden is niet de enige factor van betekenis bij de naleving van wet- en regelgeving. Vergelijk hiertoe de Tafel van 11, ontwikkeld door de inspectie Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie. Hierin worden onder andere ook kennis van normen, kosten-baten, acceptatie, detectiekant en sanctie genoemd.

Overtreding van regelgeving die niet in de beleidsplannen is opgenomen wordt in de meeste gevallen gedoogd. Overigens valt de regelgeving met betrekking tot de vier onderzochte onderwerpen, voor zover van toepassing, onder de kernbepalingen van AID en Openbaar Ministerie.

3.3 Kunnen handhaven

De Commissie Michiels stelt, dat van een handhavingstekort sprake is als een orgaan moet handhaven en dat – beleidsmatig – ook wil doen, maar het niet kan. Er kunnen diverse redenen zijn waarom handhaving niet of nauwelijks mogelijk is. De knelpunten die in het vorige hoofdstuk worden beschreven doen vermoeden, dat er in deze betekenis sprake is van een handhavingstekort op de geselecteerde terreinen. Het is echter lastig om dit tekort te kwantificeren, omdat de basis voor een dergelijke kwantificering (doelstellingen ten aanzien van nalevingsniveau en handhavingsniveau) ontbreekt. Duidelijk is wel dat de politie in beleidsplannen heeft aangegeven 4 procent van haar tijd aan milieutaken te besteden, maar dat door respondenten betwijfeld wordt of dat in de praktijk ook daadwerkelijk gebeurt. Het begrip milieutaken wordt door de politie overigens ruim geïnterpreteerd. De indruk bestaat dat bij een groot aantal van de betrokken organisaties er impliciet keuzes worden gemaakt omtrent prioriteiten en inzet van capaciteit, maar dat deze keuzes niet expliciet naar buiten gebracht worden.

3.4 Ernst van het handhavingstekort / niet-naleving

De mate waarin niet-naleving van de bestudeerde wetten leidt tot ernstige situaties, is lastig eenduidig te beantwoorden.

Respondenten zijn verdeeld over de vraag in hoeverre niet-naleving van de *Jachtwet* (met name stroperij) ernstige gevolgen heeft. Sommige respondenten wijzen erop dat onzorgvuldig beheer van de wildstand kan leiden tot uitsterven van zeldzame diersoorten. Andere respondenten zien de gevolgen minder zwaar in (een konijntje meer of minder...). Onze indruk is dat de meerderheid van de respondenten van mening is dat op basis van een kosten-batenanalyse de ernst van het tekort is te nuanceren.

De niet-naleving van de *Boswet* brengt het gevaar met zich mee van een sluipende achteruitgang van het bosareaal, hetgeen de kwaliteit van het landelijk gebied verslechtert. Over de mate waarin dit effect zal optreden, zijn respondenten verdeeld.

Het maatschappelijk belang dat wordt gehecht aan de gevolgen van niet-naleving van regels omtrent *Vrijkomende Agrarische Bedrijfsgebouwen* wordt door respondenten en deelnemers aan de expertmeeting hoog ingeschat. De aandacht die handhavers in de provincie Noord-Brabant aan de nog niet in werking getreden Reconstructiewet besteden, vormt een indicatie van het belang dat hieraan wordt gehecht.

De niet-naleving van de *Aanlegvergunningstelsels* kan leiden tot een sluipende achteruitgang van de kwaliteit van het landelijk gebied. Respondenten zijn unaniem van mening dat dat een onwenselijke ontwikkeling is.

3.5 Conclusies

Handhavingstekort

Uit bovenstaande exercitie constateren we dat er geen uitspraak te doen is over de omvang van het handhavingstekort in het landelijk gebied in het algemeen en voor de vier onderzochte onderwerpen. We hebben weliswaar vast kunnen stellen dat er in het landelijk gebied sprake is van niet naleving van de regels en dat er sprake is van ongewenste ontwikkelingen, maar niet in hoeverre dit het gevolg is van de wijze waarop er op dit moment gehandhaafd wordt.

Oorzaak hiervoor ligt onder meer in het ontbreken van een maatlat waarmee een handhavingstekort kan worden vastgesteld. Een tekort geldt ten opzichte van een 'gewenst niveau' en dat gewenste niveau is niet verwoord in bijvoorbeeld beleidsdocumenten. Daarnaast kan een tekort gelden ten opzichte van een bestaand niveau. In dit bestaande niveau ontbreekt eveneens het inzicht. Over de handhavinginspanningen in het landelijk gebied bestaan geen informatiebronnen (er wordt nauwelijks 'gemonitord') en de (impliciete) prioriteit en de wijze van organisatie varieert van gemeente tot gemeente en van regio tot regio.

Handhavingsprobleem

Op basis van de gegevens die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen kunnen we echter wel vaststellen dat er sprake is van een *handhavingsprobleem* in het landelijk gebied. Dit probleem wordt ten eerste gekenmerkt door de vele overtredingen die worden begaan in het landelijk gebied waar niet tegen opgetreden wordt. Dit wordt onder andere veroorzaakt door het ontbreken van beleidsplannen over handhaving in het landelijk gebied met daarin neergelegd duidelijke verantwoordelijkheden en gevolgen van het niet halen van gestelde doelen. Ook speelt de lage prioriteit die ambtenaren en bestuurders vaak impliciet aan dit vraagstuk geven een rol. Het gevolg van dit handhavingsprobleem is een achteruitgang van de kwaliteit van het landelijk gebied, dat zich kenmerkt door een teruggang in het bosareaal, een teruggang van de wildstand en een toename van illegale werken in het landelijk gebied.

Er zijn overigens verschillen in waardering aan te geven voor de handhavingsproblemen bij de vier onderzochte onderwerpen.

Op rijksgronden heeft de AID de handhaving van de *Boswet* goed onder controle. In de gebieden die onder toezicht van de provincie staan wordt er minder handhavend opgetreden. Het gevolg hier is een sluipende achteruitgang van het bosareaal.

Bij de *Jachtwet* kunnen we concluderen dat een eventueel handhavingstekort genuanceerd wordt bij een kosten-baten analyse. De uitkomst van de kosten-baten analyse verandert echter wanneer er door niet handhaving sprake is van het

uitsterven van beschermde diersoorten. Dit is volgens de respondenten nu nog niet het geval.

Met betrekking tot *aanlegvergunningenstelsels* is gebleken dat 80 tot 90% van de aanlegvergunningplichtige werkzaamheden illegaal wordt uitgevoerd. De respondenten zijn unaniem van mening dat dit leidt tot achteruitgang van het landelijk gebied. Bij dit onderwerp kan daarom gesteld worden dat er sprake lijkt te zijn van een handhavingstekort.

Bij de *Vrijkomende Agrarische Bedrijfsgebouwen* was sprake van het gedogen van het gebruik van gebouwen in strijd met het bestemmingsplan. De gevolgen van dit gedoogbeleid zijn onduidelijk. Door de recente beleidswijzigingen, onder andere als gevolg van de Regeling beëindiging veehouderijtakken en de komende Reconstructiewet is de situatie rond vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen nu te nieuw om een uitspraak te kunnen doen over het al dan niet bestaan van een handhavingstekort.



4. Knelpunten in de handhavingspraktijk

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk constateren we dat hoewel het moeilijk is een uitspraak te doen over het bestaan van een handhavingstekort in het landelijk gebied er wel sprake lijkt te zijn van een handhavingsprobleem. In dit hoofdstuk werken we dit handhavingsprobleem verder uit aan de hand van de knelpunten in de handhaving zoals die door de respondenten in ons onderzoek zijn aangegeven.

4.2 De Boswet en natuurcompensatieregelingen

4.2.1 Wet- en regelgeving en beleid

De Boswet is een wet die reeds lang bestaat en door de uitvoerders als verouderd en complex wordt ervaren. Dit heeft onder meer te maken met de vele uitzonderingsregels. De complexiteit wordt extra groot door de ingewikkelde samenhang van de Boswet met de gemeentelijke kapverordening.

De ambtelijke en bestuurlijke prioriteit die aan de handhaving van de Boswet gegeven wordt is laag. Ook het maatschappelijk draagvlak voor handhaving is beperkt want "iedereen heeft wel eens een boom in de weg staan".

Tenslotte bestaat er bij de handhavers zelf onduidelijkheid over de eigen bevoegdheden. Waar de provincies Noord-Brabant en Zuid-Holland handhavingsbeleid en uitvoering hebben opgezet en toepassen, is de provincie Groningen van mening dat een gerechtelijke uitspraak ertoe geleid heeft dat de provincie slechts een uitvoerende rol heeft en dat de uitvoerende rol weer bij het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ligt. Het ministerie lijkt deze mening niet toegedaan, gezien het feit dat de AID, de inspectiedienst van het ministerie van LNV, zich beperkt tot handhaving op de rijksgronden.

4.2.2 Toezicht en opsporing

Belangrijk knelpunt bij de handhaving van de Boswet is dat toen de uitvoering van de Boswet naar de provincies werd gedecentraliseerd, de provincies weinig of geen menskracht kregen voor beleidsvorming en handhaving. Respondenten signaleren daardoor een gebrek aan capaciteit voor de handhaving.

Overtredingen van de Boswet en natuurcompensatieregelingen zijn moeilijk te constateren, omdat ze vaak sluipend en op kleine schaal plaatsvinden. Ook signaleren respondenten kennisgebrek bij de handhavers zowel van het buitengebied als van de regelgeving ("het verschil tussen een berk en een eik is nu eenmaal moeilijk te zien" is door één van de deelnemers aan de expertmeeting aangegeven). Dit wordt mede veroorzaakt door het verdwijnen van de veldpolitie en het afnemen van de specialisatiegraad van de handhavers.

Een ander probleem dat respondenten signaleren is dat bij de Boswet en natuurcompensatieregelingen de overheden zelf vaak de overtreders zijn; provincie en

gemeenten gaan voor ruimtelijke orderingsprojecten regelmatig over tot ongeoorloofde kap van bomen. De vraag is dan wie er toezicht op het toezicht houdt.

4.2.3 Sanctionering

Bij de handhaving van de Boswet kan het door de procedures jaren duren voordat een sanctie wordt opgelegd. De deelnemers aan de expertmeeting gaven daarbij aan dat dit niet zozeer een probleem hoeft te zijn, op voorwaarde dat er na het doorlopen van de procedure wel consequent gesanctioneerd wordt.

4.3 De jachtwet

Wet- en regelgeving en beleid

Net als bij de Boswet is bij de Jachtwet gewezen op de complexiteit van de regelgeving. Daarnaast ontbreekt beleid bij veel handhavende organisaties.

Toezicht en opsporing

De toezichtsrol is sterk versnipperd over verschillende organisaties. Deze organisaties geven daarnaast weinig prioriteit aan het handhaven van de Jachtwet. Redenen die hiervoor gegeven worden zijn onder andere de grote inzet die nodig is om een overtreding te constateren ("Je moet vier dagen posten om één stroper te pakken"), de lage straffen die opgelegd kunnen worden, de geringe opsporingsbevoegdheid van de opsporingsambtenaren, de vuurwapengevaarlijkheid van stroopers en het weinige nut dat van handhaving van de Jachtwet wordt ingezien. Kenmerkend hiervoor is het citaat van één van de geïnterviewden " of een stroper of een jager met jachtakte het konijn afschiet maakt voor ons niet veel uit" en het gegeven dat de 'groene' politieagent, ook binnen de eigen organisatie, veelal als hobbyist wordt gezien.

Tweede punt dat naar voren komt is het gebrek aan capaciteit in de hele handhavingssketen.

Bij de Jachtwet is er een duidelijke kloof te zien tussen publieke en private toezichthouders. Dat uit zich bijvoorbeeld in de belangen van de toezichthouders. Private handhavers zijn vaak aangesteld door bijvoorbeeld landeigenaren of wildbeheereenheden. Hoewel zij voor de handhavingstaak verantwoording af moeten leggen aan Justitie is optreden tegen de eigen broodheer niet altijd in het belang van de private toezichthouder. Ook wordt door publieke handhavers gesteld dat de private toezichthouders zelf ook wel eens de Jachtwet overtreden. De toezichthouders in dienst van staatsbosbeheer, zien zich geconfronteerd met de tegenstelling tussen de rol van toezichthouder en die van (groen) gastheer, waardoor een minder strenge visie op handhaven ontstaat. Bovendien moeten zij vaak alleen optreden tegen overtreders.

Sanctionering

Ook bij de sanctionering van overtredingen van de Jachtwet doen zich een aantal knelpunten voor. De sancties in het kader van de Jachtwet zijn relatief laag ten opzichte van het economisch voordeel dat een overtreder heeft. Daarnaast wordt er

door de toezichthouders niet op een uniforme manier gereageerd op overtredingen. Waar een controleur van de AID bij constatering van een overtreding een proces verbaal opmaakt, kiest een BOA van Staatsbosbeheer eerder voor het geven van een waarschuwing.

4.4 Aanlegvergunningstelsels

Wet- en regelgeving en beleid

Uit in 1993 door B&A Groep uitgevoerd onderzoek in Noord- en Zuid-Holland is gebleken dat voor 80 á 90% van de aanlegvergunningplichtige werkzaamheden geen aanlegvergunning wordt aangevraagd. Vergelijkbare onderzoeken in de noordelijke provincies bevestigen dit beeld. Respondenten hebben bevestigd dat dit beeld nog steeds actueel is en landelijk geldt. Gedeeltelijk valt dit voortdurende verschijnsel te verklaren door onbekendheid van de inwoners van het landelijk gebied en de toezichthouders met de regelgeving. Echter het feit dat niet tegen overtredingen opgetreden wordt, is ook van belang. Er is sprake van een langdurige historie van het ontbreken van toezicht, veroorzaakt door een lage prioriteit bij gemeenten. Daarnaast ontbreken op grote schaal actuele bestemmingsplannen om aan te toetsen, zijn aanlegvergunningstelsels niet handhaafbaar of doelmatig geformuleerd. Tot slot is er sprake van een complexe samenhang van aanlegvergunningstelsels met provinciale landschapsverordeningen en andere wetten en regels met betrekking tot het landelijk gebied zoals de Ontgrondingenwet en de wet Milieubeheer. Dit levert een diffuse juridische situatie en een groot aantal betrokken handhavende partijen op.

Toezicht en opsporing

De mate van prioriteit gegeven aan toezicht hangt sterk af van de lokale bestuurscultuur en soms zelfs van de individuele wethouder of ambtenaar. De variatie in mate van toezicht door de gemeente is hierdoor groot.

Respondenten van gemeenten geven aan dat er vaak onvoldoende capaciteit is om toezicht van regelgeving in het buitengebied uit te oefenen. Dit wordt bevestigd in gegevens van het ministerie van VROM uit 1998 waarin als redenen voor het niet handhaven rondom het ruimtelijk beleid het tekort aan menskracht gevolgd door tekort aan financiële middelen, gebrek aan bestuurlijk draagvlak en verouderde bestemmingsplannen genoemd worden.

Sanctionering

Sancties worden rond aanlegvergunningstelsels slechts sporadisch opgelegd. Hierbij speelt een belangrijke rol dat het bestuurlijke draagvlak voor sancties niet altijd aanwezig is. Bestuurders kennen, zeker in kleine gemeenten, veel overtreders en willen de onderlinge verhoudingen niet vanwege overtreding van het aanlegvergunningstelsel op het spel zetten. Ook weegt de strafmaat niet of nauwelijks op tegen het economisch voordeel dat met een overtreding wordt verkregen. Ook komt het voor dat er bij gemeenten angst bestaat voor de complexiteit van procedures. Gerechtelijke instanties eisten in het verleden een grote mate van nauwkeurigheid in gevolgde procedures, waardoor de overheid door de rechterlijke macht vaak in het ongelijk werd gesteld. Hoewel de rechterlijke macht sinds enkele jaren minder strikt oordeelt, speelt de angst voor een afwijzing van een beslissing tot

handhaving door de rechterlijke macht nog steeds een rol bij de beslissing van gemeenten om niet op te treden tegen overtreding van het aanlegvergunningstelsel. Tenslotte speelt nog mee dat historisch gegroeide illegale, (onbewust) gedoogde situaties moeilijk te sanctioneren zijn.

4.5 Vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen

Wet- en regelgeving en beleid

Door de complexe samenhang van de verschillende wetten en regels rond Vrijkomende Agrarische Bedrijfsgebouwen is de toezichtsrol versnipperd over verschillende organisaties.

Toezicht en opsporing

Net als bij aanlegvergunningen speelt bij Vrijkomende Agrarische Bedrijfsgebouwen de actualiteit en handhaafbaarheid van bestemmingsplannen een rol bij de uitvoerbaarheid van de handhaving. Bij gemeenten is vaak onvoldoende capaciteit aanwezig om voldoende toezicht op naleving van bestemmingsplannen uit te kunnen oefenen.

Sanctionering

De strafmaat vaak niet in verhouding met het economisch voordeel van de overtreder, omdat overtreding van de voorschriften rond dit vraagstuk geen economisch delict is. Er kunnen onvoldoende bestuurlijke en strafrechtelijke sancties opgelegd worden en de rol van het Openbaar Ministerie is vaak zwak. Tenslotte speelt net als bij de aanlegvergunningstelsels de lengte en complexiteit van bestuurlijke procedures een rol.

4.6 Samenvatting

Per onderzocht onderwerp geven we hieronder puntsgewijs de belangrijkste geconstateerde knelpunten aan.

Boswet

- Wet- en regelgeving en beleid
 - verouderde regelgeving;
 - complexe regelgeving;
 - onduidelijkheid c.q. verschillen van mening over bevoegdheden provincies.
- Toezicht en opsporing
 - lage prioriteit en maatschappelijk draagvlak;
 - gebrek aan capaciteit bij diverse handhavers;
 - kennisgebrek en overtredingen zijn moeilijk te constateren;
 - toezichthouders zijn zelf overtreders;
 - samenwerking.
- Sanctionering
 - langdurige procedures.

Jachtwet

- Wet- en regelgeving en beleid
 - bij de handhavers is geen sprake van handhavingsbeleid;
 - er bestaan onduidelijkheden omtrent de bevoegdheden van provincies;
 - er is weinig bekend over/wordt weinig gebruik gemaakt van managementinformatie.
- Toezicht en opsporing
 - er is sprake van een grote versnippering van de toezichtsrol;
 - er is een lage kosten-baten effectiviteit;
 - complexe regelgeving gecombineerd met weinig kennis;
 - tegenstelling tussen opvattingen private en publieke toezichthouders.
- Sanctionering
 - er bestaan slechts beperkte sanctioneringsmogelijkheden.

Aanlegvergunningenstelsels

- Wet- en regelgeving en beleid
 - verouderde bestemmingsplannen, hoewel hier een kentering in optreedt.
- Toezicht en opsporing
 - 80 tot 90% van de aanlegvergunningplichtige werkzaamheden vindt zonder vergunning plaats;
 - lage prioriteit bij ambtenaren en bestuurders voor handhaving aanlegvergunningen;
 - angst bij gemeenten voor gerechtelijke procedures.
- Sanctionering
 - lage strafmaat in verhouding tot economisch gewin.

Vrijkomende Agrarische Bedrijfsgebouwen

- Wet- en regelgeving en beleid
 - door Reconstructiewet nu meer aandacht voor dit vraagstuk;
 - complex geheel wetten en regelgeving.
- Toezicht en opsporing
 - grote regionale verschillen in aandacht;
 - versnipperde toezichtsrol;
 - strafmaat is laag in verhouding tot het economisch gewin.
- Sanctionering
 - lage strafmaat in verhouding tot economisch gewin.



5. Aanbevelingen

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken hebben we geconstateerd dat:

- De handhaving in het landelijk gebied zich, meer dan bij andere handhavingsthema's, kenmerkt door een complex aan wet- en regelgeving en daaruit voortvloeiend een grote diversiteit aan betrokken organisaties: alle kleursporen komen bij elkaar.
- De problematiek van de achteruitgang van de kwaliteit van het landelijk gebied in het algemeen door alle respondenten onderkend wordt.
- Het niet naleven van wet- en regelgeving één van de oorzaken is van de achteruitgang van de kwaliteit van het landelijk gebied.
- Geen eenduidige conclusie te trekken is over of er al dan niet sprake is van een handhavingstekort in het landelijk gebied rond de vier geselecteerde thema's. Belangrijke reden hiervoor is de lage politieke prioriteit en daaruit voortvloeiend: a) geen inzicht in de lokale/regionale situatie wat betreft niet nalevingsgedrag en effecten daarvan, b) geen handhavingbeleid met vastgestelde handhavingsniveaus en handhavingsprioriteiten en c) een impliciete keuze voor geringe inzet op toezicht en opsporing.
- Er in de huidige uitvoeringspraktijk wel sprake is van een aantal knelpunten.

Vanuit deze bevindingen hebben wij ons de vraag gesteld wat er voor mogelijkheden zijn om de handhaving in het landelijk gebied te versterken. Wij gaan daarbij kort in op de volgende vragen:

- Welke ontwikkelingen er ons inziens nodig zijn;
- Wie zouden daarbij betrokken moeten zijn;
- Wat kan het programma handhaven op niveau daaraan bijdragen.

We kiezen hierbij als uitgangspunten:

- De insteek is het versterken van de handhaving in het landelijk gebied in het algemeen. De praktijk leert dat er bij de bestaande samenwerkingsprojecten het onderwerp landelijk gebied als integraal thema gekozen wordt. Dit wordt per regio nader ingevuld met regionale prioriteiten. Uit de reacties van respondenten is ons gebleken dat de vier gekozen onderwerpen niet door iedereen onderschreven werden als de meest dringende knelpunten bij handhaving in het landelijk gebied. Veel aandacht is gevraagd voor het vraagstuk van de permanente bewoning van recreatiewoningen en de afvalproblematiek. Daarnaast is diverse malen aangegeven dat de Jachtwet binnenkort overgaat in de nieuwe flora & fauna wet en dat de uitvoering van de Jachtwet niet los gezien kan worden van de andere regelingen in deze wet.
- De insteek is bottom up. Naar onze mening is het programma het meest gediend met het faciliteren van verbeterprocessen die vanuit de uitvoeringspraktijk ontwikkeld worden. Het programma zou aan moeten sluiten bij regionale en

lokale initiatieven waar draagvlak is voor versterking van de handhaving in het landelijk gebied.

- Het programma handhaven op niveau houdt rekening met het verschil in ontwikkelingsstadium van de doelgroep. De aanbevelingen kennen daarom als vertrekpunt een situatie waarin bij nul begonnen wordt. In de praktijk is dit niet altijd het geval, er zijn verschillende organisaties die al een start hebben gemaakt met het verbeteren van de handhaving in het landelijk gebied.
- De in hoofdstuk 4 gesignaleerde knelpunten kunnen werkenderwijs worden opgelost, het programma kan hierbij eventueel ondersteuning bieden.

De aanbevelingen zijn nader uitgewerkt aan de hand van de volgende thema's:

- Versterken inzicht in regionaal/lokaal handhavingstekort en handhavingproblematiek;
- Verankering: handhavingsbeleid;
- (Gezamenlijke) uitvoering toezicht, opsporing en vervolging.

5.2 Regionaal/lokaal inzicht in het handhavingstekort en problematiek

Zoals geconstateerd is de politieke aandacht voor handhaving in het landelijk gebied laag. Het is niet realistisch om te verwachten dat op korte termijn een omslag bereikt kan worden in de handhaving in het landelijk gebied. Het draagvlak bij bestuurders, ambtenaren en bevolking voor een strikte handhaving is daarvoor te laag. Een kentering zal geleidelijk tot stand moeten komen, waarbij het uitvoeren van voorbeeldprojecten en het ontwikkelen en communiceren van best-practices een belangrijke stimulerende rol kunnen vervullen.

Op landelijk niveau kan een kentering ondersteund worden door het benoemen van handhaving in het landelijk gebied tot een prioriteit. De discussies in het kader van de vijfde nota Ruimtelijke Ordening kunnen hiervoor het vertrekpunt vormen. Ook bij de LCCM staat handhaving in het landelijk gebied hoog op de prioriteitenlijst. Ook gezamenlijke beleidsuitspraken van de betrokken ministeries (LNV, VROM en Justitie) zouden een kentering kunnen versterken. Daarnaast zijn er mogelijkheden om prioriteiten neer te leggen in het kader van het tweedelijns toezicht. De Inspecties voor de Ruimtelijke Ordening, en in de toekomst wellicht de provincies, kunnen hier een belangrijke rol vervullen, daarin aangestuurd door het ministerie van VROM. Tot slot is het zinvol om de impuls die handhaving in het algemeen krijgt door de gebeurtenissen in Enschede en Volendam te benutten voor handhaving in het landelijk gebied. Deze aandacht betekent niet dat er vanzelfsprekend ook meer aandacht ontstaat voor handhaving in het landelijk gebied, integendeel deze kunnen binnen de handhaving juist een meer ondergeschoven positie krijgen omdat de aandacht nu vooral gericht is op veiligheid. Om dit te voorkomen kunnen de betrokken handhavers nu er aandacht is voor handhaving, duidelijk de problemen die bestaan rond handhaving in landelijk gebied onder de aandacht van de bestuurders brengen. Op die manier wordt meegelift met andere prioriteiten.

Op lokaal en regionaal niveau start versterking van de handhaving met het vergroten van de politieke prioriteit.

Gezien de krappe capaciteit voor het thema landelijk gebied en de voordelen van bundeling van kennis en expertise is het verstandig om de prioriteitstelling in samenwerking uit te voeren. Hierbij onderscheiden we twee niveaus van samenwerking:

Samenwerking op lokaal niveau. Hierbij zou, gezien de sterke samenhang van wet- en regelgeving t.a.v. het landelijk gebied gestreefd moeten worden naar een integrale interne prioriteitstelling, waarin de verschillende betrokken gemeentelijke diensten samenwerken. Binnen een organisatie zijn vaak verschillende personen van diverse afdelingen betrokken bij handhaving. Bij een aantal respondenten zijn we tegengekomen dat de verschillende handhavers separaat optreden, bij andere was er sprake van een integraal bureau handhaving. Door respondenten wordt samenwerking gezien als mogelijkheid tot bundeling van expertise en een efficiëntere uitvoering. Bij prioriteitstelling op lokaal niveau is het van belang ook de strafrechtelijke handhavingspartners te betrekken. Enkele deelnemers aan de expertmeeting gaven aan een voorkeur te hebben voor een vorm van bottom-up samenwerking, waarbij wel de kanttekening geplaatst werd dat er een beleidsmatige lijn moet zijn naar het driehoeksoverleg voor afstemming.

Een andere mogelijkheid is samenwerking op intergemeentelijk of regionaal niveau. Voornaamste voorwaarde voor het tot stand komen van regionale of lokale samenwerking tussen verschillende handhavers is het optreden van één van de partijen als initiatiefnemer. Deze partij fungeert tevens als aanspreekpunt voor de partners. Samenwerking kan projectmatig of structureel opgezet worden. Gekozen kan worden voor een segmentische samenwerking (rode of groene handhaving) of voor een integrale samenwerking. Hierbij waren de aanwezigen op de expertmeeting het er wel over eens dat ook de segmentische samenwerking uiteindelijk zou moeten leiden tot een integrale samenwerking. Belangrijk is dat handhavers die deelnemen aan een samenwerkingsverband vrijheid van handelen gegeven wordt door de eigen organisatie. Ook op dit niveau is het van belang ook de strafrechtelijke handhavingspartners te betrekken.

Trekkers voor de prioriteitendiscussie zijn de beleidsbepalende instanties, te weten de Gemeenten, Provincie en het Openbaar Ministerie. In de randvoorwaardelijke sfeer is het van belang dat er een initiatiefnemer is. Ook een kristallisatiepunt voor samenwerking is essentieel. In de provincie Noord-Brabant, waar een lange historie van samenwerking is, is dit kristallisatie punt het regionale niveau. Dankzij de aanwezigheid van dit kristallisatiepunt is de verbetering van handhaving in het landelijk gebied hier al ver ontwikkeld ten opzichte van de rest van Nederland. Een andere belangrijke randvoorwaarde is dat er geld en tijd beschikbaar komt.

In de praktijk is er op verschillende niveaus al ervaring opgedaan met prioriteitstelling. In Noord-Brabant worden op dit moment regiogebonden prioriteiten vastgesteld. In de regio Noord-Kennemerland is na een inventarisatie van illegale situaties in het landelijk gebied en een onderzoek naar mogelijkheden tot optreden en sanctioneren een nieuwe 'nulsituatie' vastgesteld. Op basis van deze nulsituatie is men voornemens strikt te gaan handhaven.

5.3 Verankering: handhavingsbeleid

Een tweede stap is het verankeren van prioriteiten in beleidsvoornemens en het vertalen van deze voornemens in termen van activiteiten, mensen en middelen. Van belang hierbij is dat er expliciete keuzes worden gemaakt omtrent de prioriteiten en dat gewenste handhavingsniveaus worden vastgesteld. Aandachtspunt is de communicatie van de beleidsvoornemens naar potentiële overtreders: wat mag er wel/niet en waarom en een heldere aansturing en communicatie met de instanties die belast zijn met de uitvoering van de handhaving. Een voorbeeld hiervan is het handhavingsdocument dat het OM op dit moment ontwikkelt. Hier is, in het kader van de aansturing, nadrukkelijk aangegeven wat de prioriteiten van het OM inzake toezicht en opspring in het landelijk gebied door de politie zijn.

Respondenten gaven aan dat een belangrijk probleem voor handhavers in het landelijk gebied is dat het ontbreekt aan een handhavingsbeleid waarop de werkzaamheden gebaseerd kunnen worden. Slechts een beperkt aantal gemeenten kent bijvoorbeeld een handhavingsplan of is in het kader van het nieuwe bestemmingsplan bezig een plan op te zetten. Bij samenwerkingsverbanden ontbreekt vaak een beleidsplan. Om bestuurlijke afdekking te krijgen moeten handhavers in landelijk gebied zowel binnen individuele organisaties als in samenwerkingsverbanden beleidsplannen op gaan stellen waarin de complete beleidscyclus is opgenomen 'programmatisch handhaven'. Dit houdt in dat het plan gebaseerd moet zijn op een omgevingsanalyse op grond waarvan doelen gesteld worden die concreet, duidelijk en meetbaar zijn. Op basis van de doelen moet een vertaling plaats vinden naar de uitvoering, waarbij een duidelijke taakverdeling tussen betrokkenen wordt afgesproken. In het beleidsplan moet een terugkoppeling naar de opdrachtgevers worden afgesproken. In het beleidsplan moet tenslotte worden vastgelegd wat de gevolgen van het niet uitvoeren van taken of het niet halen van de doelen is, met andere woorden er moet aandacht besteed worden aan de afrekening.

Handhavingsbeleid kan, zo leert de praktijk, zowel binnen de eigen organisatie als in samenwerking worden vormgegeven. In de praktijk wordt vaak een start gemaakt via projectmatige samenwerking op intergemeentelijk op regionaal niveau. Aan de ene kant is dit een goede ontwikkeling, omdat het beleid zijn vorm krijgt, aan de andere kant kent regionale samenwerking een hoge mate van vrijblijvendheid. Het is daarom van belang dat de regionale beleidsvoornemens ook hun vertaling krijgen in het beleid van de bij samenwerking betrokken organisaties.

Op dit moment vormen de regio's (Servicepunten handhaving) het belangrijkste kristallisatiepunt voor gezamenlijk handhavingsbeleid. Een goed ontwikkelde regionale structuur en de aanwezigheid van een regionale initiatiefnemer zijn belangrijke slaagfactoren voor de ontwikkeling van gezamenlijk handhavingsbeleid.

Trekker voor het formuleren van beleid zijn de beleidsbepalende organisaties (OM, gemeenten, provincies en regio's). Deze rol wordt in wisselende mate opgepakt. Bij de Jachtwet en de Boswet is een complicerende factor dat de eindverantwoordelijkheid bij het ministerie van LNV ligt, maar dat de verantwoordelijkheid voor de

beleidsbepaling onduidelijk is. Zowel de provincies, de AID en het Openbaar Ministerie hebben hierin een mogelijke rol.

5.4 (Gezamenlijke) uitvoering toezicht, opsporing en vervolging

In hoofdstuk 4 is uitgebreid aan de orde gekomen wat knelpunten zijn in de uitvoeringspraktijk. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering en toezicht ligt waar het gaat om bestuursrechtelijke handhaving bij de betreffende bevoegd gezag, waar het gaat om strafrechtelijke handhaving bij het openbaar ministerie. Bij de aanlegvergunningen ligt de centrale rol bij gemeenten, bij de Boswet ligt het primaat voor toezicht en opsporing bij de provincie en de AID, bij de Jachtwet ligt deze verantwoordelijkheid bij provincies, AID en het OM en bij de VAB's bij een groot aantal actoren (zie hoofdstuk 2).

Bij uitstek de handhaving in het landelijk gebied is gebaat bij samenwerking tussen de handhavers. Enerzijds de samenwerking tussen de veelheid aan opsporingsambtenaren, anderzijds de samenwerking tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Op dit moment is er een grote variatie in de wijze waarop samenwerking vorm krijgt. De mate van samenwerking tussen opsporingsambtenaren varieert van noodzakelijke (passieve) samenwerking tot actieve samenwerking. Zo ook de samenwerking tussen straf- en bestuursrechtelijke handhavers: dit varieert van incidenteel tot structureel. Praktijkvoorbeelden laten zien dat dit veelal projectmatig gebeurt in actiedagen, waarbij verschillende opsporingsambtenaren betrokken zijn. Er is geen vaste organisator voor de actiedagen. In de ene regio neemt de politie het initiatief, in de andere handhavers van gemeente of provincie. Ook het schaalniveau waarop samengewerkt wordt varieert. Ook toezicht en opsporing lijken op het regionale niveau een impuls te krijgen.

In deze aanbevelingen gaan we kort in op een aantal randvoorwaarden die van belang zijn bij toezicht, opsporing en vervolging.

- Vastleggen van (gezamenlijke) doelen en ambities. In de praktijk gebeurt dit via het instrument 'actieplan' waarin de werkwijze, prioriteiten en procedures van de verschillende betrokken organisaties beschreven staan. Vertrekpunt voor een dergelijk actieplan zijn de vastgestelde prioriteiten.
- Kennisniveau van handhavers over procedures, herkenning van delicten en omgang met problemen in de uitvoeringspraktijk. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van kennisproducten. Voorbeelden hiervan zijn het draaiboek VAB's, dat door de provincie Noord-Brabant ontwikkeld is en de handavingskalender van het Openbaar Ministerie, waarin de seizoensgebonden delicten beschreven staan. In de expertmeeting is aangegeven dat er onder de handhavers behoefte is aan een functionerend expertisecentrum waar men terecht kan voor informatie op maat.
- Communicatie vooraf en achteraf naar de bewoners van het landelijke gebied. Hiermee wordt een bewustwording van potentiële overtreders bewerkstelligd dat er een pakkans is en kan worden getoond dat er ook daadwerkelijk opgetreden wordt. Met dit doel heeft het ministerie van VROM in 1997 een handleiding handavingscommunicatie ontwikkeld.

- Vergroten van oog- en oorfunctie in het landelijk gebied. Niet-handhavende organisaties kunnen een grote rol spelen in het informele toezicht. Dit aspect wordt in de 'tafel van 11' als één van de factoren genoemd die de inschatting van de pakkans door een potentiële overtreder beïnvloeden. Het lage niveau van toezicht in het landelijk gebied, als gevolg van bijvoorbeeld het verdwijnen van de veldpolitie, zou gecompenseerd kunnen worden door het actief inschakelen van burgers en belangenorganisaties. In de praktijk heeft dit vormgekregen door de instelling van 'regionale groene meldpunten' bij de politie. De Brabantse Milieufederatie heeft plannen om haar achterban in te schakelen bij het doen van meldingen bij het constateren van overtredingen.
- Tijdens de interviews maar met name tijdens de expertmeeting is aan de orde gekomen dat "gezamenlijk optrekken" van OM en bestuur in concrete gevallen de effectiviteit van de handhaving kan verbeteren. Bij het aanpakken van een overtreder, kan een combinatie van een strafrechtelijk en bestuursrechtelijk traject een belangrijke meerwaarde bieden. Dit gezamenlijk handhavend optreden kan tegenwicht bieden aan de lage strafmaat, die bij alle onderzochte onderwerpen als een probleem wordt ervaren.
- Tot slot melden respondenten dat er een discussie gevoerd kan worden over het schaalniveau waarop toezicht en opsporing kan worden vormgegeven. Respondenten zien meerwaarde in het idee om, gezien de voordelen van bundeling van kennis en expertise en efficiency, op regionaal niveau te komen tot gespecialiseerde handhavingsdiensten.

De regie voor het organiseren van toezicht opsporing en handhaving en het vastleggen daarvan in een meerjarig handhavingsbeleid ligt bij het bevoegd gezag en het OM. Daarnaast kan een regio, of samenwerkingsverband de rol van regisseur van handhavingsactiviteiten op zich nemen. In de regio Zuid-Holland-Zuid voert de milieudienst de integrale handhavingsactiviteiten uit voor de deelnemende gemeenten.

5.5 Criteria voor het programma handhaven op niveau

Gezien de bovenstaande aanbevelingen zou de rol van het programma Handhaven op Niveau naar onze mening tweeledig zijn:

- Het ondersteunen van de ontwikkeling van best-practices op het gebied van (gezamenlijke) prioriteitstelling, beleidsformulering en uitvoering van toezicht, opsporing en vervolging.
- Het ondersteunen van de versterking van de handhaving in het landelijk gebied in het algemeen, door het ontwikkelen en beschikbaarstellen van kennisproducten. Enerzijds op basis van de best-practices, anderzijds gericht op het ondersteunen van betrokken organisaties bij prioriteitstelling, beleidsformulering en uitvoeren van toezicht, opsporing en vervolging. Het expertisecentrum rechtshandhaving kan hierin een belangrijke rol vervullen.



Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek bestond uit 5 fasen:

1. Bestudering wet- en regelgeving;
2. Reconstructie Handhavingspraktijk;
3. Analyse;
4. Toetsing en lessen;
5. Rapportage.

Fase 1. Bestudering wet- en regelgeving

In de eerste fase van het onderzoek heeft een bestudering plaatsgevonden van de regels rondom handhaving van respectievelijk de Jachtwet, voorschriften rondom het onderwerp Vrijkomende Agrarische bedrijfsgebouwen, aanlegvergunningenstelsels, Boswet en de uitvoering van natuurcompensatieregelingen. Deze fase heeft met name bestaan uit Desk Research.

Fase 2. Reconstructie handhavingspraktijk

Aan de hand van een twintigtal (telefonische) interviews en bestudering van relevante beleidsdocumenten is in fase 2 de handhavingspraktijk rondom de vier eerder genoemde onderwerpen gereconstrueerd. De gesprekken zijn gevoerd met handhavers actief in de provincies Noord-Brabant en Zuid-Holland.

De keuze voor de deze provincies is voorgekomen uit de volgende overwegingen:

- In de provincie Noord-Brabant is al een lange traditie van handhavingssamenwerking. De provincie behoort tot de voorlopers en onderkent het belang van het onderzoek. Daarnaast is het een provincie met een groot areaal aan landelijk gebied.
- De Provincie Zuid-Holland beschikt, hoewel meer verstedelijkt, over een groot areaal aan landelijk gebied. De Provincie behoort qua handhavingssamenwerking tot de middenmoot en men is zich bewust van de problematiek.

Op grond van documentatie die beschikbaar is, hebben we onderzocht wat in deze provincies het (handhavings)beleid is ten aanzien van de vier onderwerpen. Tijdens de interviews zijn we vervolgens ingegaan op de uitvoeringspraktijk en het oordeel van de betrokkenen hierover. De volgende respondenten is een interview afgenomen:

Tabel 5.1 Interviewpartners

- de heer H.G. van Arkel	- Provincie Noord-Brabant Afdeling Milieu
- de heer B. Been	- inspectie van de Ruimtelijke Ordening West (IRO-West)
- de heer J.A. Blokland	- Provincie Zuid-Holland Directie Water en Milieu Afdeling Handhaving
- de heer A. Bogers	- Politieregio Brabant Zuid-Oost Regionaal Milieubureau
- de heer B. Bults	- Ministerie van VROM Rijksplanologische dienst Afdeling Bestuursaangelegenheden
- mevrouw M. Clemens	- Inspectie van de Ruimtelijke Ordening West (IRO-West)
- de heer T. Cooymans	- Brabantse Milieufederatie
- de heer Duffeus	- Gemeente Bergeijk Coördinator Buitengebied Bergeijk
- mevrouw L. van Heusden	- Inspectie van de Ruimtelijke Ordening West (IRO-West)
- de heer G.J. van Hout	- KNJV
- de heer G. Hübben	- AID Kerkrade
- mevrouw D. Hummelen	- inspectie van de Ruimtelijke Ordening West (IRO-West)
- de heer Kievits	- Politie Rotterdam Rijnmond Regionale Milieupolitie
- de heer J.T. Kramer	- Provincie Zuid-Holland Directie Ruimte, Groen en Gemeenten Bureau Landschap
- de heer P. Lommerse	- Staatsbosbeheer
- de heer J. van Noordloos	- Openbaar Ministerie Arrondissementsparket Den Bosch
- de heer H. de Rooij, wethouder	- Gemeente Boekel
- de heer L. van der Sar, gedeputeerde	- Provincie Zuid-Holland
- de heer E.P. Sons	- inspectie van de Ruimtelijke Ordening Zuid (IRO-Zuid)
- de heer J. van der Tang	- Provincie Zuid-Holland Afdeling Groen
- de heer A. Teunissen	- Provincie Noord-Brabant Bureau Handhaving
- de heer T. Tol	- Provincie Noord-Brabant Bureau planbegeleiding buitengebied (PBC)
- de heer Verhoeven	- Servicepunt Handhaving Stadsregio Eindhoven
- de heer S.N.J. Vreeburg	- Openbaar Ministerie Arrondissementsparket Zwolle/Lelystad

Fase 3. Analyse

In de derde fase zijn de resultaten uit de vorige fasen geanalyseerd door het onderzoeksteam. Op basis van deze analyse is een notitie met voorlopige resultaten opgesteld met een drieledig doel:

1. Informeren over feiten en meningen wat betreft handhaving in het landelijk gebied;
2. Faciliteren discussie;
3. Destilleren verbeterpunten en oplossingen.

Fase 4. Toetsing en Lessen

Centrale activiteit in deze fase was de op 6 maart gehouden expertmeeting. Op deze expertmeeting zijn, op basis van de voorlopige resultaten, de volgende vragen de revue gepasseerd:

1. Zijn de resultaten van de Quick Scan in Zuid-Holland en Noord-Brabant representatief voor heel Nederland?
2. Zijn de geconstateerde knelpunten bij handhaving de juiste of zijn er nog aanvullende knelpunten?
3. Wat zijn mogelijke oplossingsrichtingen voor het opheffen van geconstateerde knelpunten?

Deelnemers aan de expertmeeting waren betrokkenen van verschillende organisaties uit provincies anders dan Noord-Brabant of Zuid-Holland:

Tabel 5.2 Deelnemers expertmeeting

- Mevrouw C.A. Schreuder	- Ministerie van Justitie Bureau SC
- de heer S. Herms	- Infomil
- Mevrouw A. Aanstoot	- Ministerie van Justitie Projectsecretaris Landelijk gebied
- de heer G. Hübben	- AID Kerkrade
- de heer W. Dirksen	- IRO-Oost
- de heer E.P. Smid	- Provincie Groningen Dienst Ruimte en Milieu
- de heer J. van Ingen	- Service-organisatie Handhaving Gelderland
- de heer G.L.Y. Bos	- Gemeente Barneveld Afdeling Bouwzaken
- de heer S.N.J. Vreeburg	- Openbaar Ministerie Expertisecentrum 'Groen'
- de heer W. van Dijk	- Regionaal Bureau Milieuzaken Utrecht
- de heer P. Fidder	- Milieuteam Gelderland Noord-Oost
- de heer G.W.H. Hobbelink	- Politie Noord-West Veluwe
- Mevrouw Y. van Essen	- VNG Afdeling FEI
- de heer T. Tol	- Provincie Noord-Brabant Bureau planbegeleiding buitengebied (PBG)

Fase 5. Rapportage

In deze fase is het voor u liggende eindrapport opgesteld.



Bijlage 2. Bestuursrechtelijke handhaving VAB's

Onderwerp	Regeling	Bevoegd gezag	Handhaving
Beëindiging productie dierlijke meststoffen	Art. 7 RBV	Minister van LNV	AID/Laser?
Vervallen varkensrechten of niet gebonden mestproductierechten	Art. 7 RBV	Minister van LNV	AID/Laser?
Doorhaling latente mestruimte	Art. 7 RBV	Minister van LNV	AID/Laser?
Intrekking milieuvergunning	Art. 7 RBV en 8.26 WM	B&W	Gemeente
10 jaar niet uitoefenen veehouderijtak	Art. 7 RBV	Minister van LNV	AID/Laser
Afbreken gebouwen	Art. 12 RBV	Minister van LNV	AID/Laser
Afvoer van sloopafval en puin	Art. 12 RBV	Minister van LNV	AID/Laser
Verwijdering putten, fundering e.d.	Art. 12 RBV	Minister van LNV	AID/Laser
Egalisering perceel	Art. 12 RBV	Minister van LNV	AID/Laser
Sloop gebouwen	Sloopvergunning/ Bouwverordening	B&W	Gemeente
Asbest	Bouwverordening	B&W	Gemeente
Asbest	Asbestverwijderingsbesluit/ Arbokesluit	B&W/Arbeidsinspectie	Gemeente, politie, Arbeidsinspectie
Mest afvoer	Meststoffenwetgeving	Minister van LNV	AID, politie
Afvoer afval/puin	Sloopvergunning/ bouwverordening	B&W	Gemeente
Afvoer puin en overig afval	Wet milieubeheer/ Provinciale Milieu Verordening.	GS/B&W	
Puin breken	Buiten inrichtingen: Provinciale Milieu Verordening Binnen inrichtingen: Sloopvergunning	GS B&W	Provincie
Milieuvergunning	Wet milieubeheer	B&W	Gemeente
Bestemmingsplan	Wet RO	B&W	Gemeente



Bijlage 3. Literatuurlijst

Stuurgroep Handhaven op niveau	Ontwerp-actieprogramma Handhaven op niveau	2000
Stichting Duin en Bollenstreek	Project handhaving bestemmingsplannen buitengebied Duin- en Bollenstreek	2000
Inspectie Ruimtelijke Ordening West	Zederik: Onderzoek Inspectie Ruimtelijke Ordening	2000
Inspectie Ruimtelijke Ordening West	Dirksland: Onderzoek Inspectie Ruimtelijke Ordening	2000
Provincie Zuid-Holland	Notitie Boswet: analyse prioriteit Boswettaken in Zuid-Holland	1999
Rijkspanologische Dienst	Rapportage 'Activiteiten handhaving ruimtelijk beleid 1999'	2000
Brabantse Milieufederatie	Aan de slag met het bestemmingsplan buitengebied	1995
D.N. Kruit	"Het leven is goed in mijn Brabantse Land ..."	1998
Openbaar Ministerie	Strategie Milieu	1999
Politie & CIP Gooi en Vechtstreek/ Gemeente 's-Graveland	Evaluatierapport Praktijkdeel project kwaliteitsontwikkeling integraal gebiedsgericht toezicht	2000
H.M. Smit	Het aanlegvergunningstelsel Theorie en praktijk; een wereld van verschil	1998
Provincie Noord-Brabant	Notitie toepassing compensatiebeginsel Noord-Brabant 1997	1997
AID	Jaarverslag 1999	2000
AID	Jaarplan 1999	1999
AID	Jaarplan 2000	2000
Bureau Handhaving Provincie Noord-Brabant	Handhavingsprojecten buitengebied in de provincie Noord-Brabant	2001
Gemeente Bergeijk	Handhavingsplan buitengebied Bergeijk	2000
Gemeente Bergeijk	Handhavingsparagraaf bestemmingsplan Buitengebied 1998	1998
Gemeente Bergeijk	Uittreksel kadernota 2001	2001
Provincie Noord-Brabant	Draaiboek handhaving Vrijkomende agrarische bebouwing	2000
B&A Groep	Handhaving bestemmingsplannen buitengebied	1996
Provincie Zuid-Holland	Nota Planbeoordeling 1998	1998
Regionaal Milieubureau Politie Brabant Zuid-Oost	Draaiboek Regionale handhavingstag buitengebied 4 oktober 2000	2000
Raad van Hoofdcommissarissen	Politie en Milieu 2000+	2000
	Bestuursovereenkomst milieuwethandhaving Zuid-Holland	1999
Politie Midden en West Brabant	Gebiedsgericht Milieuhandhaven werkmap	

Politie Midden en West Brabant	Handleiding Gebiedsgericht Milieuhandhaven	1997
Bureau Handhaving Provincie Noord-Brabant	Position-paper Handhaven in perspectief	2001
Politie Brabant Noord	Actieweek Buitengebied 11 t/m 15 september 2000	2000
Stadsgewest Breda	Plan van aanpak handhaving bestemmingsplan buitengebied	1997
Stadsgewest Breda	Bijlagenboek handhaving bestemmingsplan buitengebied	1997
Ministerie van Justitie	Voortgangsbericht Handhaven op niveau	2001
Regionaal Milieubedrijf Oss	Handhaving bestemmingsplan buitengebied Afstemmingnota	1998
Streekgewest Brabant-Noordoost	Handhavingsnota	1998
Ministerie van LNV	Nota Open Bos	1992
Arrondissementsparket 's-Hertogenbosch	Project Boswet	1997
	Jachtwet	
Binnenlands Bestuur	Artikel: De slagkracht van een rijksinspecteur	2001
Inspectie van de Ruimtelijke Ordening Zuid	Handhavingsonderzoek gemeente Oirschot	2000
Provinciaal Handhavingsoverleg Milieu	Bestuursovereenkomst milieuhandhaving Noord-Brabant, Strafrechtelijke complement en preambule	16 juni 1999
	Boswet	
Tweede Kamer der Staten-Generaal	Regels ter bescherming van in het wild levende planten- en diersoorten (Flora- en faunawet) vergaderstukken	1996
Ministerie van Justitie, inspectie voor de Rechtshandhaving	Analyse van juridische knelpunten die de politie ervaart bij de handhaving van de milieuwetgeving	1997
Raad voor het openbaar bestuur	Op de handhaving beschouwd Toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingstructuur	1998
B&A Groep	Beleidswijzer hergebruik voormalige agrarische complexen	1998
B&A Groep	Lang leve de aanlegvergunning	1998
Eerste Kamer der Staten-Generaal	Regels ter bescherming van de in het wild levende planten- en diersoorten (Flora- en faunawet)	1997
B&A Groep	Handhaving en naleving bestemmingsplannen buitengebied in de provincie Zuid-Holland	1993
B&A Groep	Beleidswijzer voorschriften bestemmingsplannen buitengebied	1993
B&A Groep	Verslag van het ronde tafelgesprek 'Handhaving en naleving bestemmingsplannen buitengebied in de provincie Zuid-Holland'	1993

B&A Groep	Ronde tafelgesprek 'Handhaving en naleving bestemmingsplannen buitengebied in de provincie Zuid-Holland	1993
B&A Groep	Handhaving bestemmingsplannen buitengebied	1996
B&A Groep	Experiment hergebruik voormalige agrarische complexen Evaluatienotitie	1998
Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden	Besluit van 28 november 2000, houdende regels ten aanzien van de Jacht (Jachtbesluit	2000
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum ministerie van Justitie	De effectiviteit van klassieke en alternatieve reguleringsinstrumenten in milieuhandhaving	1999
Ministerie van VROM	Concept vijfde nota ruimtelijke ordening hoofdstuk 7 uitvoering	2000
Ministerie van VROM	Rapportage "Activiteiten Handhaving Ruimtelijk beleid 1998"	1998
A.B. Blomberg/F.C.M.A. Michiels	Handhaven met effect: een empirisch-juridische studie naar de mogelijkheden voor een effectieve handhaving van het milieurecht	1997