

Vergaderjaar 2001–2002

27 235

Natuur, bos en landschap in de 21e eeuw

Nr. 19

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN LANDBOUW, NATUUR-
BEHEER EN VISSERIJ**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 9 oktober 2001

Inleiding

Tijdens de behandeling van de nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* heeft de Kamer een motie aangenomen die het verzoek bevat om een voorstel voor te leggen voor een adequate organisatie van het (bestuurlijk) toezicht op de uitvoering en handhaving van het natuurbeleid (motie-Dijsselbloem 27 235, nr. 8). Daarbij werd de vraag gesteld hoe in een zo vroeg mogelijk stadium wordt ingegrepen als natuurwetgeving en natuurbeleid door lagere overheden niet adequaat wordt uitgevoerd. Volgens de overwegingen van de motie zijn er bij de uitvoering van het natuurbeleid en bij het toezicht daarop (te) veel partijen betrokken. Tijdens het Nota-overleg is als mogelijkheid geopperd om één landelijke toezichtsorganisatie op te richten onder verantwoordelijkheid van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Zoals ik heb aangegeven tijdens het AO over de AmvB's van de Flora- en Faunawet, is bij de uitwerking van de motie ook de strafrechtelijke handhaving aan de orde. Om spraakverwarring te voorkomen zal ik in deze notitie onderscheid maken tussen het bestuurlijk toezicht (toezicht op de uitvoering) en het handhavingstoezicht (toezicht op de naleving). Daarnaast zal ik ingaan op de doorwerking van het natuurbeleid in de ruimtelijke ordening.

Naar aanleiding van de motie heb ik de huidige organisatie van de gehele toezichtsketen (bestuurlijk en strafrechtelijk) en de doorwerking van natuurbeleid in de ruimtelijke ordening geanalyseerd. Op basis van deze analyse zie ik mogelijkheden om de toezichtsketen te versterken, en daarmee een betere, snellere of efficiëntere realisatie van het natuurbeleid mogelijk te maken.

Het toezicht op de uitvoering door andere overheden (bestuurlijk toezicht)

De provincies zijn een belangrijke partner bij de realisatie van natuurdoelen. Een deel van de uitvoering van het natuurbeleid is of wordt gedecentraliseerd naar de provincies.

De provincies programmeren de uitvoering van gebiedsgerichte projecten zoals landinrichting, verdrogingsprojecten en grondverwerving. Daarnaast begrenzen de provincies gebieden ten behoeve van de realisatie van de EHS en zijn zij belast met de gebiedsbegrenzingsen ten behoeve van de uitvoering van het Programma Beheer (natuur- en beheersgebiedsplannen). In de toekomst worden ook delen van de uitvoering van de Natuurbeschermingswet en de Flora- en Faunawet gedecentraliseerd. Kortom, voor de realisatie van het natuurbeleid zijn de provincies cruciaal.

De samenwerking tussen Rijk en provincies is gebaseerd op bestuurlijke afspraken. In 1999 hebben LNV, V&W, VROM en het IPO in het Sturingsmodel voor het landelijk gebied de uitgangspunten vastgelegd voor de wijze waarop het rijksbeleid voor het landelijk gebied wordt gerealiseerd. Op basis van het Sturingsmodel is een systeem ontwikkeld van bestuursovereenkomsten en uitvoeringscontracten (zie onder meer mijn brieven d.d. 14-12-1999 en 22-12-2000). Dit systeem zal leiden tot een nadere concretisering van de afspraken tussen Rijk en provincies en van de verantwoording over de nakoming daarvan. In december vorig jaar is de bestuursovereenkomst voor de gebiedsgerichte inrichting van het landelijk gebied ondertekend. Daarbij is afgesproken om het jaar 2001 nog als een overgangsjaar te beschouwen. Het is nu dan ook nog te vroeg om de werking te beoordelen. Wel wil ik in overleg met de provincies bezien hoe binnen de kaders van het Sturingsmodel voor het landelijk gebied de positie van gemeenten en waterschappen herkenbaar kan worden vormgegeven.

Ik heb er vertrouwen in dat deze nieuwe systematiek van bestuurlijke afspraken een krachtiger sturing van het Rijk richting de provincies mogelijk maakt. Feit blijft echter dat het hier gaat om bestuurlijke afspraken. Uit de analyse van de toezichtsketen blijkt dat LNV nauwelijks formele operationele en eigenstandige bevoegdheden heeft om provincies aan of bij te sturen en te toetsen of de provincies op een adequate wijze het nationale natuurbeleid vertalen naar de provinciale situatie. Formele bevoegdheden in de richting van de individuele provincies om bijvoorbeeld besluiten goed te keuren, te vernietigen of een hoger tempo op te leggen, ontbreken. In de praktijk geeft dit soms problemen.

De realisatie van het natuurbeleid blijft mijn verantwoordelijkheid. In belangrijke mate doe ik daarbij, conform bestuurlijke afspraken terzake, een beroep op de provincies. Bij beleidsverantwoordelijkheid horen ook bevoegdheden om die verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Dit geldt in versterkte mate voor de nakoming van internationale en in het bijzonder EU-rechtelijke verplichtingen. Primair wordt het Rijk daarop als eerste aangesproken. Dit geldt niet alleen de totstandkoming van wettelijke maatregelen maar ook de EU-conforme bestuurlijke nakoming bij besluitvorming over concrete gevallen, zoals bijvoorbeeld aan de orde bij de toepassing van de vogel- en habitatrichtlijn.

In dit verband is ook van belang het Wetsvoorstel toezicht Europese subsidies en het wetsvoorstel houdende uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de besteding van gelden die ten laste komen van de begroting van de Europese Unie (achtste wijziging van de Comptabiliteitswet).

Kortom, ik hecht aan de bestuurlijke afspraken tussen Rijk en provincies zoals vastgelegd in sturingsmodel en bestuursovereenkomst. Ik vertrouw erop dat deze leiden tot een meer zakelijke werkwijze, waarbij afgerekend wordt op resultaat. Desalniettemin vind ik het van belang om ook te beschikken over formele bevoegdheden om mijn verantwoordelijkheid voor de realisatie van het natuurbeleid waar te maken.

Ik heb de provincie voor een overleg terzake uitgenodigd, waarbij ik concrete voorstellen zal doen. In overleg met de provincies zal ik bezien welke instrumenten van toezicht in de rede liggen. Op basis daarvan zal ik vervolgens voorzover nodig voorstellen tot wetswijziging in voorbereiding nemen.

De doorwerking van het natuurbeleid

De realisatie van natuurdoelen is niet alleen afhankelijk van de effectieve uitvoering van het natuurbeleid, maar ook van de doorwerking van het natuurbeleid in andere velden, zoals ruimtelijke ordening en waterbeleid en beheer, waarvoor de eerste verantwoordelijkheid ligt bij andere departementen en bestuurslagen. De samenwerking op die terreinen, zowel op nationaal als op regionaal niveau, verloopt in het algemeen goed. Bij de ruimtelijke doorwerking van het natuurbeleid op regionaal niveau spelen de regionale beleidsdirecties van LNV een belangrijke rol. Zij zijn lid van provinciale commissies, zoals de provinciale planologische commissie (PPC) en kunnen daar hun invloed doen gelden. Daarnaast werken zij nauw samen met de regionale inspecteurs ruimtelijke ordening en kunnen langs die lijn invloed uitoefenen.

In het kader van de aangekondigde reorganisatie en versterking van de VROM-inspectie en de nieuwe Wet ruimtelijke ordening zal ik aandacht vragen voor de doorwerking van het natuurbeleid. Daarbij is ook de doorwerking in de gemeentelijke bestemmingsplannen aan de orde. In de verstedelijkingsgesprekken die ik samen met staatssecretaris Remkes voer met de grote gemeenten, vraag ik specifieke aandacht voor snelle planologische duidelijkheid in de bestemmingsplannen ten aanzien van de ligging van natuurgebieden.

Zoals ik de Kamer naar aanleiding van een verzoek van de vaste commissie Economische Zaken al heb medegedeeld, heeft de regering een voorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet voor advies doen toekomen aan de Raad van State. Deze wijziging zal de doorwerking van het natuurbeleid in bestuurlijke besluitvormingsprocessen kunnen bevorderen.

De handhaving van de groene wetten

Bij de handhaving van de groene wetten zijn meerdere partijen betrokken. De belangrijkste zijn OM en politie. Daarnaast zijn van belang AID, provincies en buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) in dienst van terreinbeheerders en landgoedeigenaren. Met zoveel partijen vraagt het een goede coördinatie om tot een effectieve en efficiënte handhaving te komen. Met het oog op de implementatie van de Flora- en faunawet wordt, onder auspiciën van het Landelijk Expertisecentrum Groen van het Openbaar Ministerie, een handhavingsdocument opgesteld voor degenen die betrokken zijn bij het toezicht op de groene wetten.

Tevens is een veldkalender ontworpen en in februari 2001 verspreid voor alle «groene ogen en oren» in het buitengebied. Op mijn initiatief zijn politie, OM en AID gestart met de voorbereiding van het uitbrengen van een Zakboek handhaving groene wetgeving voor handhavers.

Daarnaast heeft de AID een drietal regionale natuurteams ingericht die tot taak hebben om politie, provincies en BOA's te ondersteunen bij de handhaving van de groene wetten. In dit verband functioneert een groene helpdesk bij de AID waarbij opsporingsambtenaren terecht kunnen met specifieke vragen over dit onderwerp. Er zit een stijgende lijn in het aantal verzoeken van handhavers aan de groene helpdesk bij de AID.

Feit blijft dat de politie-milieutaak moet concurreren met andere prioriteiten bij de politie zoals criminaliteitsbestrijding, veiligheid en verkeer. In dit verband is het project «handhaven op niveau» van Justitie het vermelden waard. In dat kader is de handhaving in het buitengebied onderzocht. Daaruit komt onder meer naar voren dat er sprake is van een lage bestuurlijke prioriteit voor de handhaving in het buitengebied, waarvan de handhaving van natuurbeleid een onderdeel vormt. In de landelijke coördinatie en programmering van de milieu- en natuurhandhaving speelt de LCCM een belangrijke rol. Naar aanleiding van de resultaten van «handhaven op niveau» heeft de LCCM handhaving in het buitengebied als programmapunt voor 2002 t/m 2004 geselecteerd. Om mijn eigen verantwoordelijkheid voor de toereikende handhaving van de natuurbeschermingswetgeving nadrukkelijker inhoud te geven, zal ik versterking aanbrengen in de interne organisatie. In dat kader zal ik een toezichts- en handhavingsstrategie ontwikkelen met prioritaire aandacht voor de FF-wet en de nieuwe NB-wet. In dat verband zal mijn ministerie de coördinatie op zich nemen van het LCCM-programmapunt «handhaving in het buitengebied». Tevens zal ik ter versterking van de handhaving van de groene wetten afspraken maken met het OM over de handhavingsprioriteiten, de coördinatie en de samenwerking. Ook het openen van een digitaal loket vormt onderdeel van de toezichts- en handhavingsstrategie. Dit loket, dat dit jaar wordt geopend, zal zich in de eerste plaats richten op het beschikbaar stellen van gegevens met betrekking op de vogel- en habitatrichtlijn voor gemeenten. Daarna zal het werkterrein worden verbreed naar andere natuurgegevens en andere belanghebbenden. Dit digitaal loket is ook van belang voor de bestuurlijke doorwerking.

Tot slot

De voornoemde motie is voor mij een goede aanleiding geweest om de organisatie van de gehele toezichtketen kritisch onder de loep te nemen. Daarbij ben ik tot de conclusie gekomen dat verdere aanscherping van formele beïnvloedingsmechanismen wenselijk is. Ik zal daarover in overleg treden met de provincies en op basis daarvan voorstellen voorbereiden. Ook zal ik mij inzetten voor versterkte coördinatie van de handhavingsinzet.

Naar mijn mening is het mogelijk om de geconstateerde problemen op te lossen binnen de bestaande organisatorische constellatie. Ik heb er alle vertrouwen in dat zo de tijdige en juiste uitvoering van het natuurbeleid voldoende kan worden gewaarborgd.

De Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
G. H. Faber