

Bijlage

Toelichting op 'Risicoanalyse Natuurregelgeving'

1. Inleiding en aanpak

In de methodiek van programmatisch handhaven wordt de risicoanalyse gebruikt om een antwoord te krijgen op de vraag welke risico's bestaan als een verboden gedraging toch plaatsvindt. Dit gebeurt door een inschatting te maken van het negatieve effect van zo'n overtreding afgezet tegen de kans dat die overtreding zich zal voordoen. Deze inschatting geschiedt door experts van de betrokken handhavende overheden (beleid, uitvoering en handhaving).

Het doel van de risicoanalyse is om te komen tot een prioritering van de handhavingstaken zowel vooraf bij het bepalen van de benodigde capaciteit voor handhaving als bij de selectie op welke meldingen/handhavingsverzoeken gereageerd wordt.

In de bijgevoegde matrixen worden de in de regelgeving opgenomen verboden gedragingen afgezet tegen de belangen die die regelgeving wil beschermen. Met een rekenformule wordt per verboden gedraging per doelgroep een prioriteit vastgesteld (van prioriteit 1 tot prioriteit 4, in woorden: hoog-middel-laag). Deze vaststelling vormt geen absolute rangorde doch levert een classificatie op van de (mate van ernst van de) bewuste verboden gedragingen. De verboden gedragingen die ingevolge de risicoanalyse prioriteit 1 of 2 hebben gekregen, verdienen in principe in de interventie- en nalevingsstrategie de meeste aandacht. Op welke wijze die aandacht in de handhaving moet worden gegeven: afhankelijk van de doelgroepen zijn nalevingsondersteuning (voorlichting, administratieve vereenvoudigingen), toezicht, opsporing of de oplegging van sancties het meest effectief.

2. Opbouwen risicomatrix

Bijgevoegde risicomatrices zijn eerste opgebouwd en vervolgens ingevuld in bijeenkomsten met professionals uit het veld en de beleidsafdelingen van de betrokken overheden en diensten. Van het ministerie van LNV waren dat o.a. de Algemene Inspectiedienst, Dienst Regelingen, Directie Regionale Zaken, Directie Natuur, Directie Juridische Zaken. Verder namen deel experts van de provincies, de politie, het openbaar ministerie, de Douane.

Schematisch worden de te beschermen belangen naast elkaar gezet. Na de rechtsbelangen en de doelgroepen staat een kolom "kans".

De verboden gedragingen worden onder elkaar geplaatst. Per verbodsbepaling wordt bekeken wat het effect/de impact is van overtreding van norm (op een schaal van 0 – 5; hierbij staat 0 voor geen invloed en 5 voor een zeer grote invloed). Vervolgens wordt gezien hoe groot de kans is op overtreding van de betreffende verbodsbepaling door de desbetreffende doelgroep. Dit gebeurt door een cijfer toe te kennen van 1-5. Hier is een '1' ingevuld als 0 tot 20% van de doelgroep overtreedt en '5' als 80 – 100% overtreedt. Tot slot berekent de computer het risico van de verboden gedragingen, als de resultante van $\text{impac} \times \text{kans}$. Hieraan wordt een prioriteit gekoppeld (in cijfers van 1 tot 4 en in woorden 'hoog-middel-laag').

2.1 Te beschermen belangen

Het bleek niet mogelijk om voor de drie wetten precies dezelfde te beschermen belangen te formuleren om een vergelijking tussen de wetten gemakkelijker te maken. Zo is de Boswet van oorsprong een economische wet die beoogde de houtproductie te beschermen. Dierenwelzijn speelt alleen in de Flora- en faunawet.

Daarom worden de wetten niet in één gezamenlijke matrix gescoord maar in drie aparte matrices.

2.1.1 Beschermde belangen Boswet

De beschermde belangen die geïdentificeerd worden met betrekking tot de Boswet zijn:

1. Instandhouden van het bosareaal t.b.v. natuur
Hoewel het oorspronkelijke doel niet natuurbehoud is, wordt bos wel beleefd als natuur (en niet als 'houtproductieplaats') en levert bos vaak wel een bijdrage aan het behoud van soorten.

2. Voldoen aan internationale verplichtingen
Internationale verplichtingen spelen niet bij de Boswet. De Boswet is niet bedoeld als implementatie van internationale verdragen of Europese richtlijnen. Toch is ervoor gekozen om dit belang wel in de matrix op te nemen. Hierdoor wordt een vergelijking met de andere wetten makkelijker.
3. Politieke impact
Zowel op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau.
4. Significant economisch belang en welzijn van de mens
Hieronder valt zowel het oorspronkelijke doel van de Boswet: houtproductie als de belevingswaarde voor de mens (toerisme en de (psychische) gezondheid van de mens). Economisch belang en welzijn mens zijn als één belang samengenomen vanwege de onderlinge samenhang terwijl zij heel duidelijk onderscheiden kunnen worden van de hierboven genoemde belangen.

2.1.2 Beschermd belangen Natuurbeschermingswet 1998 en Flora- en faunawet

1. Duurzaam behoud van habitats en soorten
Dit is het hoofddoel van deze wetten. Alleen voor een aantal CITES-gedragingen is de wegingsfactor verhoogd tot 8 om in de berekening op de juiste wijze te laten meewegen dat het hier om met uitsterven bedreigde soorten gaat.
2. Voldoen aan internationale verplichtingen
Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn, CITES en andere internationale verdragen op het gebied van soorten- en habitatbescherming. Bij het scoren is vooral gekeken naar de verwachte reactie van de Europese Commissie.
3. Politieke impact
Zowel op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau.
4. Significant economisch belang en welzijn van de mens
Strikt genomen zou de belangenafweging voor het toestaan van activiteiten niet bij de te beschermen belangen horen (het hoofddoel van Ff-wet en Nb-wet is immers duurzaam behoud van soorten en habitats ondanks het feit dat de wetten in bepaalde gevallen uitzonderingen mogelijk maken t.b.v. economische en sociale belangen) maar dit is toch meegenomen bij het scoren. Hierbij werd bijvoorbeeld gedacht aan schadebestrijding onder de Flora en faunawet.
Een ander soort economisch belang wordt door CITES en bepalingen over prepareren beschermd: voorkomen van oneerlijke concurrentie.
Daarnaast valt hier ook onder de belevingswaarde voor de mens (toerisme en de (psychische) gezondheid van de mens). De Natuurbeschermingswet 1998 beschermt expliciet natuurschoon.
Enkele bepalingen met betrekking tot de jacht in de Flora- en faunawet beogen de mens te beschermen (veiligheid).
5. Dierenwelzijn
Dit belang speelt alleen bij de Flora- en faunawet, bijvoorbeeld bij de toegestane vangmiddelen.

2.2 Gedragingen

De verboden gedragingen worden omschreven. Voor de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998 geldt dat er zoveel verboden gedragingen zijn dat deze geclusterd worden.

2.3 Doelgroepen

Per gedraging zijn de belangrijkste drie tot vijf doelgroepen geïdentificeerd.

3. Afsluiting

De risiconalyse is gebruikt als input voor de volgende stappen van het project programmatisch handhaven. De risiconalyse is niet meer - en niet minder - dan een hulpmiddel in het proces. Minstens zo belangrijk als de uitkomsten is dat de risiconalyse de dialoog tussen alle bij de

handhaving betrokken partijen stimuleert over de weging van de verschillende belangen en prioriteiten. Risicoanalyses moeten periodiek worden herhaald.