



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **Understanding illegal logging in Ghana: A socio-legal study on (non)compliance with logging regulations**

Boakye, J.

### **Citation**

Boakye, J. (2020, October 14). *Understanding illegal logging in Ghana: A socio-legal study on (non)compliance with logging regulations*. Meijers-reeks. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/137750>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/137750>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## Samenvatting (Summary in Dutch)

Inzicht in illegale houtkap in Ghana. Een rechtssociologisch onderzoek naar naleving en overtreding van de regelgeving voor de houtkap

De pogingen van Ghana om tot duurzaam bosbeheer te komen hebben een lange geschiedenis die teruggaat tot het begin van de vorige eeuw met de oprichting van het toenmalige 'Forestry Department' (FD) – tegenwoordig 'Forestry Commission' (FC). Deze dienst heeft tot taak de bossen duurzaam te beheren, te beschermen, te ontwikkelen en te reguleren om hiermee voor de lange termijn essentiële ecosysteemdiensten te verschaffen voor het welzijn van miljoenen bewoners die direct en indirect afhankelijk zijn van het bos. Sindsdien zijn er verschillende beleids- en juridische instrumenten vastgesteld, geïmplementeerd en gehandhaafd om het onderhoud van de bossen te waarborgen. In de laatste decennia hebben wij echter aanzienlijke ontbossing door menselijk ingrijpen kunnen waarnemen, en aantasting van de bossen door verschillende oorzaken, waaronder illegale houtkap.

In Ghana vormen de illegale houtkap en de daarmee samenhangende illegale handel een probleem met uiteenlopende negatieve consequenties voor milieu, maatschappij, en economie. Er zijn twee belangrijke actoren op het gebied van houtkap in Ghana, namelijk de houtkapbedrijven met een vergunning en de 'chainsaw operators' (in Ghana wordt de term 'chainsaw operator' – hierna 'kettingzager' – gebruikt om te verwijzen naar een houtkapper die zonder vergunning met een kettingzaag bomen kapt). De houtkapbedrijven met vergunning zijn particuliere ondernemingen die conform de Ghanese wetgeving zijn geregistreerd en bomen mogen kappen en/of verwerken tot halffabricaten en eindproducten. Deze bedrijven bestaan al sinds 1880 en kunnen worden ingedeeld in grote, middelgrote en kleine ondernemingen op basis van hun productie en het aantal werknemers dat zij in dienst hebben. Het grootste deel van hun productie is bestemd voor de export. Van houtkapbedrijven met een vergunning wordt verwacht dat zij zich te allen tijde aan de regels houden. De realiteit is echter dat zij zich tot op zekere hoogte aan de regels houden maar voor een ander deel de regels overtreden.

De 'kettingzagers' zijn de andere belangrijke actoren in de houtindustrie, en men kan ze omschrijven als 'onverslaanbaar'. Het zijn individuen en groepen die geen vergunning hebben noch een legale locatie om zich bezig te houden met houtkap, maar dit desalniettemin toch illegaal doen. Hun activiteiten zijn dus in strijd met het basisprincipe van de regelgeving inzake houtkap in Ghana. Zij gebruiken gemotoriseerde kettingzaagmachines om illegaal bomen te kappen en deze ter plekke te verwerken tot hout voor de handel (een verboden praktijk volgens de 'Timber Resources Management Regulations' (TRMR, 1998)). Dit betekent dat alle kettingzagers per definitie

in strijd met de wet werken. Het hout dat zij kappen wordt voor het grootste deel op de binnenlandse markt verkocht. In mindere mate worden sommige van de illegale producten rechtstreeks afgezet op de sub-regionale markt van de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten (ECOWAS), terwijl andere worden vermengd met legale producten en verhandeld op de internationale markt.

Waarom illegale houtkap in Ghana zo hardnekkig blijft bestaan en welke maatregelen getroffen zouden moeten worden om het te bestrijden, zijn onderwerpen van grote zorg voor veel belanghebbenden in Ghana en daarbuiten. In dit proefschrift, dat de naleving van de regelgeving in de bos- en houtsector in Ghana onderzoekt, wordt getracht te begrijpen hoe en waarom de belangrijkste actoren in de houtindustrie in Ghana reageren op de regelgeving in de sector en in hoeverre de Forestry Commission, de belangrijkste regelgevende instantie van de staat, deze regelgeving handhaaft om de naleving ervan te waarborgen. In dit proefschrift zijn de drie hoofdvragen van onderzoek als volgt. Ten eerste: Welke factoren beïnvloeden actoren in de houtkap in Ghana (d.w.z. de erkende houtkapbedrijven en de illegale kettinzagers) in hun beslissingen om de regelgeving inzake houtkap na te leven of te overtreden? Ten tweede: Hoe draagt de handhavingspraktijk van de Forestry Commission bij aan het nalevings- of overtredingsgedrag van de houtkappers in Ghana? en ten derde: Wat zijn de bredere theoretische en empirische implicaties van dit onderzoek voor de regulering, naleving en handhaving in de bosbouw?

Dit boek omvat zes hoofdstukken: Hoofdstuk 1 is een inleidend hoofdstuk, hoofdstuk 2 beschrijft de omvang van de illegale houtkap en biedt daarmee een achtergrond voor deze studie. In antwoord op de drie hoofdvragen worden in de hoofdstukken 3, 4 en 5 de resultaten, de analyses en aanbevelingen uitgewerkt. In hoofdstuk 6, de conclusie, worden de belangrijkste bevindingen en inzichten gepresenteerd en de implicaties hiervan voor de regelgeving, naleving en handhaving in de bosbouw.

In hoofdstuk 3 wordt onderzocht welke factoren van invloed zijn op het nalevings- of overtredingsgedrag van houtkapbedrijven met een vergunning. Uit het onderzoek is gebleken dat economische, sociale en normatieve motieven zowel positieve als negatieve invloeden uitoefenen op het nalevingsgedrag van alle drie de categorieën van houtkapbedrijven met een vergunning in Ghana. Economische motieven waren belangrijke bepalende factoren voor naleving door houtkapbedrijven. Met betrekking tot de economische motieven werd in dit onderzoek gekeken naar de primaire afschrikking die zich richtte op de vermeende risico's van ontdekking en de zwaarte van de sancties, en de ingeschatte kosten en baten van legaal en illegaal gedrag. Het ingeschatte risico van ontdekking door de regelgevende overheidsinstelling bleek laag te zijn. De sancties door de staat voor illegale houtkap bleken ook laag te zijn en dit creëerde een enorme financiële prikkel voor bedrijven om de regelgeving met betrekking tot houtkap te overtreden. Opmerkelijk was dat uit het onderzoek naar voren kwam dat afschrikking door derde partijen, anders dan de staat (met inbe-

grip van instanties die zich bezighouden met certificering in de bosbouw) een betere naleving van de regels oplevert dan afschrikking door de staat. Ook bleek dat de marktbestemming van het bedrijf van invloed was op het nalevingsgedrag. Bedrijven die exporteerden naar EU-markten hielden zich beter aan de regels dan hun collega's die exporteerden naar markten in Azië en Afrika. Ook bedrijven met een positieve kosten-batenverhouding voor legale activiteiten volgden de regels beter op dan bedrijven met een negatieve kosten-batenverhouding.

Voor wat betreft sociale motieven is in het onderzoek duidelijk geworden dat sociale druk heel belangrijk was als factor die het overtredingsgedrag van houtkapbedrijven bepaalt. Ten eerste hadden bedrijven een hoge perceptie van regelovertreding door hun collega's, wat hen beïnvloedde om hetzelfde te doen. Ten tweede wisten de bedrijven dat kettingzagers illegaal bomen rooiden. Voor de meeste bedrijven met een vergunning is dit misschien wel de belangrijkste factor die hen tot overtreding aanzet. Ten derde stonden bedrijven onder druk van de lokale gemeenschappen, waarbinnen zij werkzaam waren, om infrastructurele en monetaire steun te bieden; om aan deze eisen te voldoen, voelden zij zich gedwongen om de regels te overtreden. In het onderzoek werd geen bewijs gevonden dat bedrijven onder druk werden gezet door leden van de lokale gemeenschap of door de vereniging van houthandelaren om zich wel aan de regels te houden. Toch werden in dit onderzoek enkele bedrijven gevonden waarvan de beslissingen tot naleving hoofdzakelijk werden beïnvloed door de wens om een goed bedrijfsimago te creëren of hun reputatie hoog te houden.

Voor wat betreft de normatieve motieven en hoe deze het nalevings- of overtredingsgedrag van bedrijven beïnvloedden, werd in het onderzoek gekeken naar het gevoel van actoren gehouden te zijn tot naleving (moraliteit), de door hen gepercipieerde redelijkheid van de wet alsmede de gepercipieerde legitimiteit van de regulerende instantie. Uit het onderzoek bleek dat deze drie factoren meer bijdroegen tot het overtredingsgedrag van bedrijven dan tot het nalevingsgedrag. Voor de meeste bedrijven waren de beslissingen om zich al dan niet aan de regels te houden louter gebaseerd op economische motieven en speelden morele overwegingen geen rol. Er waren echter een paar bedrijven die bij hun besluit om de regels na te leven dan wel te overtreden morele overwegingen en met name de hoop op 'een eeuwig leven in het hiernamaals' van cruciaal belang vonden, meer dan welke economische overweging ook. Uit het onderzoek kwam naar voren dat de meeste bedrijven de bestaande regelgeving inzake houtkap, waarin het aantal bomen dat zij mogen kappen in bos dat bestemd is voor productie wordt beperkt tot drie bomen per hectare, als onredelijk beschouwden en hun onvrede daarover uitten door overtreding van de regels. Welbeschouwd maakte het onvermogen van de regelgevende instanties om het verbod op illegale houtkap door kettingzagers krachtdadig te handhaven, het heel moeilijk voor hen om de houtkapregels te handhaven jegens bedrijven met een vergunning. Deze bedrijven vonden het onrechtvaardig dat de regelgevers hen de duimschroeven aandraaiden terwijl de kettingzagers

die illegaal bomen kaptten straffeloos hun gang konden gaan. Het resultaat hiervan was een afnemende legitimiteit van de regelgevende instanties dat zich mogelijk uitte in een gering nalevingsgedrag.

In hoofdstuk 4 wordt getracht inzicht te krijgen in de beweegredenen van kettingzagers om de regelgeving inzake houtkap te overtreden. Het onderzoek geeft waardevolle inzichten in motieven van actoren die het basisprincipe van deze regelgeving aan hun laars lappen. Zij werken op plekken zonder enige legale basis daarvoor, dus volledig illegaal. De bevindingen ondersteunten dat de volgende factoren een belangrijke rol speelden bij hun overtredingsgedrag: onvoldoende afschrikking, steun vanuit de samenleving voor criminele activiteiten, de perceptie van corruptie bij instellingen, en contextuele factoren. Uit het onderzoek bleek dat de perceptie van lichte straffen, én de financiële voordelen die voortvloeien uit illegale activiteiten de belangrijkste drijfveren waren voor het overtredingsgedrag van de kettingzagers. De bestaande sancties op overtreding werden ervaren als licht en wellicht onvoldoende om overtredders ervan te weerhouden om illegale praktijken uit te oefenen. Afgezien daarvan waren er invloedrijke personen op verschillende bestuursniveaus die zich in veel gevallen ingezet hebben voor hun verdediging; om hen hun straf te laten ontlopen of de sancties te verminderen uit economische, sociale en politieke overwegingen. Daarbij verbleekt de dreiging van sancties als beleidsinstrument om naleving te stimuleren, en blijft de overtreding voortduren.

Met betrekking tot sociale motieven toont het onderzoek aan dat er een grote sociale acceptatie en ondersteuning bestaat voor het overtredingsgedrag. Hier zijn verschillende redenen voor. Ten eerste was er (en is er nog steeds) een grote vraag naar – en politieke steun voor – hout van kettingzagers op de binnenlandse markt. Het is gemakkelijk verkrijgbaar en goedkoper dan hout van erkende houtkapbedrijven. Ten tweede heeft het bijgedragen aan het creëren van banen voor jongeren in en rond de lokale gemeenschap waar kettingzagers actief waren. Er zijn dus veel mensen die voor hun levensonderhoud afhankelijk zijn van de illegale activiteiten. Ten derde ondersteunen de kettingzagers met geld en hout de ontwikkeling van infrastructuur zoals schoolgebouwen, klinieken, en bruggen in de lokale gemeenschappen waar ze actief zijn. Het onderzoek heeft geen sociale sancties en pressie vanuit de lokale gemeenschappen kunnen optekenen.

Met betrekking tot de normatieve motieven richtte het onderzoek zich op de persoonlijke morele normen van de actoren, de perceptie van redelijkheid van de wet die de activiteit van kettingzagers verbiedt, en de legitimiteit van de regelgevende instantie. Met betrekking tot persoonlijke normen, komt uit het onderzoek naar voren dat overtreding van de wet 'normaal' gevonden wordt en geen schaamte- of schuldgevoelens veroorzaakt bij de kettingzagers. Voor hen gaat het werk om levensonderhoud en overleving en heeft het niets te maken met moraliteit. Een andere bevinding was dat actoren ontevreden waren over de wet die houtkap met kettingzagen illegaal maakte omdat deze wet hun levensonderhoud en kansen om te overleven onder druk zette. Verder laat de studie zien dat de legitimiteit

van de regelgevende instantie in de ogen van de kettingzagers wellicht in het gedrang kwam, omdat zij in veel gevallen steekpenningen moesten betalen wanneer zij werden gearresteerd. Ten laatste wijst het onderzoek uit dat een aantal contextuele factoren, zoals armoede en politieke zaken, een cruciale rol spelen in het overtredingsgedrag van de gereguleerde actoren.

In hoofdstuk 5 wordt onderzocht hoe de handhavingspraktijk van de Forestry Commission (FC) met betrekking tot het opsporen van overtredingen en het reageren daarop met sancties helpt om de naleving dan wel overtreding van de wet inzake houtkap te bevorderen. In het onderzoek worden drie categorieën van eerstelijns functionarissen geïdentificeerd die rechtstreeks betrokken zijn bij de handhaving van de houtkapwetgeving in Ghana: boswachters, gebiedsopzichters en districtsmanagers. De boswachters zijn de medewerkers in de eerste lijn in de bossen en hun belangrijkste taak is het bewaken van de grenzen van de beschermde bosgebieden. Deze functie omvat het verwijderen van wildgroei met een machete en het patrouilleren om overtreders op te sporen en aan te houden. Gebiedsopzichters vormen de middenlaag die toezicht houden op de boswachters en daarnaast inspecties uitvoeren in houtkapgebieden om erop toe te zien dat alleen bomen die daartoe rechtens zijn aangewezen, worden gekapt. Weer een laag hierboven staan de districtsmanagers, wiens primaire taak bestaat uit het coördineren van alle handhavingsactiviteiten binnen een bosdistrict.

Het onderzoek toont aan dat overheidsfunctionarissen om verschillende redenen problemen ondervonden bij het opsporen van overtredingen. Ten eerste waren er onvoldoende middelen beschikbaar: te weinig personeel, problemen met het transport en een gebrek aan financiële middelen. Het gevolg hiervan was een verhoogde werklust, een minder frequente inspectie en een verlaagde opsporingskans. Vastgesteld werd dat boswachters het hardst getroffen werden door dit tekort aan middelen, daarna de toezichthouders en vervolgens de districtsmanagers. Ten tweede gebruikten de overtreders verschillende strategieën waarmee ze de kans om opgepakt te worden tot een minimum konden beperken. Zo werkten ze bijvoorbeeld midden in de nacht, in het weekend en op wettelijke feestdagen. Ook maakten ze bij het transport van het hout gebruik van voertuigen die vooruit reden om hen te waarschuwen voor routes die ze beter konden vermijden om verzekerd te zijn van een veilige doorgang.

Uit het onderzoek blijkt dat, om de opsporing te verbeteren, elk bosdistrict een 'werkgroep hout' heeft die bestaat uit een assistent-districtsmanager of een gebiedsopzichter (als hoofd) en medewerkers van de politie en/of het leger als leden. De medewerkers van deze werkgroep patrouilleren vooral op snelwegen en voeren steekproeven uit op uitzichtpunten om vrachtwagens die houtproducten vervoeren te inspecteren. Ze reageren ook op verzoeken van boswachters of gebiedsopzichters om hulp bij het aanhouden van overtreders of het afvoeren van hout dat met kettingzagen is gekapt. De werkzaamheden van deze werkgroepen brengen echter een aantal problemen met zich mee. Ten eerste richten ze zich met name op patrouilles op

de wegen en inspecties vanuit hun controleposten in plaats van zich in de bossen te begeven om de illegale houtkappers op te sporen. Ten tweede zijn met het veiligheidspersoneel hoge personeelskosten gemoeid. Ten derde zijn beweringen over corruptie, en beschuldigingen van afpersing van illegale houtkappers en 'fronting' voor hen schering en inslag.

Naast het proactieve opsporingswerk van functionarissen in de eerste lijn, is men ook afhankelijk van meldingen en klachten van zowel betaalde als vrijwillige informanten om overtredingen op te sporen – de zogenaamde reactieve opsporing. De betaalde informanten zijn individuen en groepen die tegen betaling informatie over illegale houtkap verstrekken, terwijl vrijwillige informanten dit doen om andere dan financiële redenen. Hoewel dit zeer nuttig en zinvol is, geeft het gebruik van informanten bijkomende problemen zoals afpersing van geld en het lekken van informatie aan illegale houtkappers over voorgenomen inspecties en bewegingen van handhavingsfunctionarissen, zodra informanten hiervan op de hoogte zijn; hierdoor worden de inspanningen van het werken met informanten gedwarsboemd.

Over de manier waarop overtreders worden behandeld, bleek uit het onderzoek dat de bestaande wettelijke regelgeving twee soorten sancties voorschrijft, namelijk administratieve boetes en door de rechter vastgestelde boetes en straffen. Een andere bevinding was dat zowel de FC als de rechtbanken onder de bestaande wettelijke regelingen onvoldoende bevoegdheden hebben om zware sancties op te leggen. De boetes en straffen onder de huidige wettelijke regelingen zijn onmiskenbaar laag in vergelijking met de voordelen die voortvloeien uit overtreding. Tevens bleek uit het onderzoek dat, zelfs als de wettelijke regelgeving zwaardere sancties toestond, de FC niet in staat was deze op te leggen, voornamelijk als gevolg van inmenging vanuit politieke, sociaal-culturele of bestuurlijke kringen. Tevens werd vastgesteld dat de FC de voorkeur gaf aan het uitdelen van administratieve boetes boven het vervolgen van zaken via de rechtbank, onder meer vanwege de lage prioriteit die zaken met betrekking tot houtkap hebben bij de rechterlijke macht. Ten slotte werd in het onderzoek opgemerkt dat het lage loon dat functionarissen in de eerste lijn ontvangen en corrupte praktijken in het reguleringsproces een aanzienlijke belemmering vormen voor de succesvolle opsporing en bestraffing van illegale houtkappers.

In dit proefschrift wordt aanbevolen om de opsporing van illegale houtkappers te verbeteren door middel van luchtpatrouilles en verkenningssurveys met gebruik van drones en andere moderne technologieën, een reële kans dat zware sancties daadwerkelijk worden uitgedeeld aan illegale houtkappers en functionarissen die betrappt worden op corruptie. Ook een sterk netwerk van lokale en internationale actoren, waarbij media en maatschappelijke organisaties een controlerende rol spelen, zou wenselijk zijn om de effectiviteit van de handhaving te verhogen.

In hoofdstuk 6, conclusies, worden de belangrijkste bevindingen en inzichten gepresenteerd, en de implicaties daarvan voor de theorie, en voor de regelgeving, naleving, en handhaving in de bosbouw. In algemene zin

heeft dit onderzoek bijgedragen aan een beter begrip van de factoren die van invloed zijn op nalevings- en overtredingsgedrag in de context van een ontwikkelingsland. Ten eerste heeft het onderzoek aangetoond dat de huidige sancties van de staat voor illegale houtkap licht zijn waardoor er een grote stimulans voor houtkappers is om de regelgeving inzake houtkap te overtreden. Het moge duidelijk zijn dat als, voor rationele of op winst gerichte actoren, de overtreding van regels hogere financiële voordelen oplevert dan wat de eventuele sancties bij overtreding hen kosten, deze regelgeving eerder zal worden overtreden dan nageleefd. Een beleidsinzicht voor Ghana en andere landen die de naleving in een dergelijke situatie willen verbeteren, zou moeten zijn dat men maatregelen in zou moeten voeren die het overtredingseffect van lage sancties tegengaan. In feite vormt deze suggestie de basis voor een op afschrikking gebaseerde naleving. Zwaardere sancties zullen de naleving verhogen en vice versa.

Ten tweede blijkt uit het onderzoek dat bedrijven die naar de EU-markt exporteerden en/of zich bezighielden met houtcertificeringsprocessen de regels beter naleefden. Hier laat het onderzoek zien dat deze bedrijven zich eerder aan de regels houden door informele sancties van actoren die buiten de staat staan dan door dreiging van sancties van toezichthouders van de staat. Een theoretisch inzicht dat uit deze bevinding voortkomt is dat afschrikking, in de zin van angst voor sancties, afkomstig kan zijn van andere bronnen dan alleen de staat (Grasmick and Bursik Jr., 1990; Rooij, 2016). Een beleidsimplicatie die hieruit voortvloeit is dat de nationale regelgevende instantie de huidige opzet van regulering die het overheidsbeleid en de wet als het enige instrument hanteert, moet worden herzien ten gunste van een regulering die verschillende instrumenten gebruikt die door een aantal niet-overheidspartijen, commerciële partijen en ngo's worden toegepast. Een dergelijke structuur draagt niet alleen bij aan het behalen van betere resultaten tegen lagere kosten, maar zorgt er ook voor dat schaarse overheidsmiddelen beschikbaar komen, die ingezet kunnen worden in gevallen waar alleen directe interventie door de overheid mogelijk is (Gunningham, 2011). In dit verband zou een netwerk van lokale en internationale actoren wenselijk zijn.

Ten derde wordt uit het onderzoek duidelijk dat sommige bedrijven, zij het kleine, zich niet inlaten met illegale houtkap vanwege andere redenen dan afschrikking, zoals religieuze overtuigingen – de hoop op een hierna maals – en de noodzaak om het bos voor toekomstige generaties te beschermen. Dit is een belangrijke bevinding die laat zien dat naleving van de regels mogelijk is met beperkte afschrikkingmiddelen – of zelfs helemaal geen – vanuit de staat of de samenleving. Dit betekent dat regelgevende instanties de naleving kunnen verbeteren door middel van niet-afschrikwekkende en betaalbare middelen, zoals het gebruik van eenvoudige berichten of advertenties die actoren erop wijzen dat naleving van de regels goed is, en het juiste om te doen. Een ander inzicht is het belang van contextuele factoren om het overtredingsgedrag van houtkappers in Ghana te begrijpen. De sociaal-economische-, politieke-, en culturele context van het



land vertoont kenmerken die de inspanningen op het gebied van naleving en handhaving van regelgeving ondermijnen.

Dit alles laat zien dat het verbeteren van de naleving van de regelgeving een gecompliceerd vraagstuk is en niet slechts een eenvoudige calculatie om met verhoogde sancties een hoger niveau van naleving te bereiken, zoals de theorie van afschrikking ons zou willen laten geloven. Immers, naleving van regelgeving heeft ook andere dimensies, zoals sociale, normatieve en politieke. Om de naleving van regelgeving door verschillende actoren te verbeteren, is het van belang dat beleidsmakers en uitvoerders inzicht hebben in de verschillende motieven van de verschillende actoren op basis waarvan zij hun nalevingsgedrag bepalen onder verschillende sociale, politieke, economische en culturele omstandigheden. Er is nog veel nader onderzoek noodzakelijk om vast te stellen hoe deze factoren, onafhankelijk van elkaar of in combinatie met elkaar, het nalevingsgedrag van de gereguleerde actoren beïnvloeden. Een ander aandachtspunt voor toekomstig onderzoek is hoe een slimmere mengvorm – of het versterken van de bestaande mengvorm – van publieke en private *governance* kan worden gecreëerd; en hoe nationale en transnationale *governance* structuren/netwerken ingezet kunnen worden om het probleem van illegale houtkap en houthandel aan te pakken.