

Verbeteren van toezicht en handhaving in natuurgebieden

Conclusies en aanbevelingen van de werkgroep Toezicht

Eindrapportage
Maart 2020

Colofon

<i>Document informatie</i>	
<i>Titel</i>	Verbeteren van toezicht en handhaving in natuurgebieden
<i>Auteur</i>	Werkgroep Toezicht
<i>Versie</i>	2
<i>Status</i>	Vastgesteld
<i>Datum</i>	BAC VP 19 maart 2020 / BAC MTH 26 maart 2020
<i>Bestandsnaam</i>	Verbeteren van toezicht en handhaving in natuurgebieden maart 2020

	<i>Naam</i>
Documenteigenaar	BIJ12
Proceseigenaar	BIJ12
Procesverantwoordelijk	BIJ12

<i>Versiebeheer/wijzigingshistorie</i>				
<i>Versie</i>	<i>Status</i>	<i>Datum</i>	<i>Beschrijving</i>	<i>Auteur</i>
1	Concept	27 januari 2020	Definitief concept	Werkgroep Toe- zicht
2	Defini- tief	19 maart 2020	Vastgesteld BAC VP	Werkgroep Toe- zicht
2	Defini- tief	26 maart 2020	Vastgesteld BAC MTH	Werkgroep Toe- zicht

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Samenwerkingsmodel Gelderland: constructieve samenwerking van veel partijen	5
2	Opdracht en werkwijze van de werkgroep.....	6
2.1	Werkwijze	6
2.2	Aanpak analyse van de pilots	9
3	Bevindingen uit de vier pilots	11
3.1	Betrokken actoren: rolopvattingen en samenwerking	11
3.2	Capaciteit	14
3.3	Faciliteiten.....	19
3.4	Nalevingsstrategie.....	20
3.5	Netwerk/overleg	21
3.6	Coördinatie.....	21
4	Aanbevelingen voor verbetering	23
	BIJLAGE 1 Verklaring gebruikte begrippen.....	28
	BIJLAGE 2 Samenstelling werkgroep Toezicht	30
	BIJLAGE 3 Onderscheid toezicht en handhaving	31
	BIJLAGE 4 Samenvattingen van de vier pilots	32
	BIJLAGE 5 'Problematiek over de grenzen heen – landelijk beeld van knelpunten en verbeterpunten toezicht en handhaving in natuurgebieden'.....	37

Voor het waarborgen van de natuurkwaliteit en de veiligheid van bezoekers in de Nederlandse natuurgebieden werken veel partijen samen aan toezicht en handhaving in deze gebieden. Vanuit de overheid hebben vooral de provincies, omgevingsdiensten, de politie en gemeenten hierin een belangrijke verantwoordelijkheid en rol. Daarnaast hebben terreinbeherende organisaties vanuit hun beheerderstaak een belangrijke functie in het toezicht en de handhaving. Als particuliere werkgever zetten zij toezichthouders en buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) in die toezicht houden en/of handhaven op, onder andere, toegangsregels en natuurwetgeving.

Toezicht lijkt minder toereikend te zijn

Terreinbeheerders in het hele land geven het signaal af dat het toezicht en de handhaving in en om natuurgebieden steeds minder toereikend zijn om natuurwaarden te kunnen beschermen en bezoekers een veilig welkom te geven. De druk op de beschikbare fysieke en financiële capaciteit voor toezicht en handhaving bij terreinbeheerders neemt toe. Oorzaken zijn de groeiende aantallen bezoekers en de overtredingen die daarmee gepaard gaan, recreantenstromen die elkaar vaker in de weg zitten, toenemend verbaal en fysiek geweld, meer illegale activiteiten¹ zoals stroperij en wietteelt en de steeds beperktere capaciteit en inzet vanuit de politie.

Onderzoek naar knelpunten en verbeteropties

In augustus 2018 spraken provincies en de terreinbeheerders over de knelpunten in het natuurtoezicht. Onderwerp van gesprek was ook de vergoeding die provincies kunnen toekennen voor de inzet van toezicht in gebieden die verplicht zijn opgesteld op grond van de Subsidieverordening Natuur en Landschapsbeheer (SVNL). De partijen spraken af samen te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om het toezicht dat direct samenhangt met de openstelling in en om natuurgebieden te verbeteren. Inzet was breed te kijken naar verbeteropties, zoals op het gebied van samenwerking, prioriteitenstelling, faciliteiten, overleg, coördinatie en financiering.

Openstellingsbijdrage

Onderdeel van het onderzoek betreft de toezichtsbijdrage. De toezichtsbijdrage is binnen SVNL-onderdeel van de zogenaamde openstellingsbijdrage, een vergoeding voor de kosten voor het openstellen van een terrein voor recreanten. De openstellingsbijdrage bestaat uit twee delen, een bijdrage voor onderhoud van voorzieningen en een bijdrage voor het houden van toezicht. Beide kunnen afzonderlijk worden aangevraagd, maar alleen in combinatie met een aanvraag voor beheersubsidie. De provincie bepaalt in haar openstellingsbesluit of zij budget beschikbaar stelt voor deze openstellingsbijdrage en voor welke onderdelen.

¹ *Uitkomsten enquête Groene BOA's Natuurmonumenten, afdeling Audit, oktober 2019, in opdracht van het Groene BOA Werkgeversoverleg*

Analyse van vier pilots

In opdracht van de deelnemers aan het bestuurlijk overleg op 29 aug 2018 heeft de ambtelijke werkgroep Toezicht het onderzoek naar knelpunten en verbeteropties onderzocht uitgevoerd, tussen februari en december 2019. De werkgroep bestond uit vertegenwoordigers van provincies en terreinbeheerders. Aan de hand van enkele bestaande praktijken van toezicht en handhaving in verschillende provincies heeft de werkgroep geanalyseerd wat er nodig is om het toezicht te verbeteren en in beeld te brengen welke mogelijke oplossingen hiervoor al in de praktijk worden toegepast. Er is zowel gekeken naar het toezicht rond openstelling van natuurgebieden als naar het overige groene toezicht en handhaving in het buitengebied.

Eindrapportage

Deze eindrapportage geeft kort weer hoe in vier afzonderlijke situaties (pilots) het toezicht en de handhaving op dit moment is georganiseerd en hoe de werkgroep de pilots heeft geanalyseerd. De conclusies uit het onderzoek zijn vertaald in aanbevelingen voor het optimaliseren van de bescherming van kwetsbare natuur en een veilige beleving van natuurgebieden door bezoekers.

Samenwerkingsmodel Gelderland: constructieve samenwerking van veel partijen

"In 2014 is de provincie Gelderland gestart met overleg met de groene partners over samenwerking op het gebied van toezicht en handhaving. Vanaf 2017 zijn er belangrijke stappen gezet in de samenwerking. Eind 2018 is een gezamenlijk programma vastgesteld waarin is afgesproken om op diverse onderdelen de samenwerking te intensiveren om te komen tot effectief toezicht en handhaving in het buitengebied. Het feit dat met de vele, zeer diverse partijen een netwerk tot stand is gebracht en er op een constructieve manier invulling wordt gegeven aan de samenwerking is iets waar we in Gelderland trots op mogen zijn. Enkele voorbeelden van de constructieve samenwerking zijn de inzet van vrijwillige boa's bij de Wildbeheereenheden, de aanstelling van regio- coördinatoren bij twee omgevingsdiensten en een gemeente en de jaarlijkse organisatie van praktijkdagen door de boa's en de Stichting Groen Netwerk."

De opdracht van de werkgroep Toezicht was:

"Het in beeld brengen van inzet en knelpunten ten aanzien van toezicht gerelateerd aan de openstelling op grond van de regeling SVNL alsmede overig toezicht en handhaving dat enerzijds niet valt onder de reikwijdte van toezicht SVNL en/of anderzijds geografisch andere gebieden beslaat. Op basis van het voorgaande het doen van aanbevelingen ten aanzien van de uitvoering(-sbehoeften) en samenwerking tussen partijen op het gebied van toezicht in het buitengebied, door middel van gezamenlijke pilots van provincies en natuurbeherende organisaties.

Het doel van het project en de beoogde eindresultaten zijn:

- Bezien wat er nodig is om:
 - a. tot een goed toezicht te komen binnen de SVNL-opengestelde gebieden; en
 - b. tot een goede overige handhaving te komen binnen en buiten de SVNL-opengestelde gebieden;
- Bezien wat er naast bullet 1 nodig is om de samenwerking tussen alle betrokken partijen in het gebied te versterken en te verbeteren. De resultaten van de pilots worden besproken op provinciaal niveau. In het geval dat de ontwikkelingen een relatie hebben met landelijke voorzieningen, zal de problematiek worden ingebracht in overleggen met LNV en J&V over de veiligheid van het landelijk gebied;
- Beoogde eindresultaten: (minimaal) drie afgeronde pilots die op basis van opgedane ervaringen rapportages hebben opgeleverd, met conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de aanpak van toezicht in de zin van SVNL in de opengestelde natuurgebieden alsmede overige handhaving in en rond de betreffende natuurgebieden."

In de werkgroep Toezicht waren zowel provincies als terreinbeherende organisaties vertegenwoordigd (zie bijlage 1). De aanbevelingen uit het onderzoek zijn bedoeld voor alle partijen die bij het toezicht en de handhaving zijn betrokken. Ze vormen de basis voor een agenda voor bestuurlijk overleg over oplossingen voor knelpunten in toezicht en handhaving in en om natuurgebieden. Het kan zijn dat aanbevelingen ook betrekking hebben op de rol van de landelijke overheid of andere landelijke partijen die bij betrokken zijn de veiligheid van het landelijk gebied, of dat oplossingen van problemen op landelijk niveau gezocht moeten worden. In dat geval kunnen ze als onderwerp van gesprek worden ingebracht bij de ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en van Justitie en Veiligheid (J&V) of bij de betreffende landelijke (koepel)organisaties.

2.1 Werkwijze

Het uitvoeren van het onderzoek via pilots is opgevat als het analyseren van de wijze waarop de samenwerking in verschillende gebieden op dit moment is vormgegeven en wat daarvan te leren valt. De werkgroep Toezicht selecteerde daarvoor vier pilots, alle uit een andere provincie. Van elke pilot bracht ze in kaart wat de behoeften, knelpunten en kansen zijn voor het optimaliseren van het toezicht en de handhaving. Daarnaast hebben de landelijk werkende terreinbeheerders aanvullend aan de rapportage van de werkgroep, de knelpunten rond toezicht en handhaving

beschreven die zij in het land signaleren (bijlage 5).

Onderscheid SVNL -toezicht en handhaving

In het onderzoek is nadrukkelijk onderscheid gemaakt tussen SVNL-toezicht met een directe relatie tot de openstelling, en toezicht en handhaving van overtredingen en activiteiten die daarmee geen directe relatie hebben.

De eerste categorie gaat over het in goede banen leiden van bezoekersstromen, het houden van toezicht op bezoekers en naleving van hoofdzakelijk de toegangsregels in de natuurgebieden. Dit betreft zaken als toezicht op loslopende honden waar dat niet mag, wandelen, fietsen en paardrijden buiten wegen en paden, verstoring door muziek en vuur, achterlaten van zwerfafval, en lichte stroperij zoals wildpluk. Dit SVNL-toezicht kan zowel met als zonder boa-aanstelling worden uitgevoerd. Een boa kan indien nodig handhaven.

De tweede categorie betreft handhaving van situaties die geen directe relatie hebben met de openstelling, zoals afvalstort waaronder drugsafval, vandalisme aan eigendommen, zwaardere stroperij of motorcross (zie bijlage 3 voor een meer uitputtend overzicht van het verschil tussen SVNL-toezicht en overig toezicht en handhaving).

Selectie van 4 pilots

Voor de selectie van de te onderzoeken pilots hanteerde de werkgroep Toezicht de volgende zes criteria.

1. Gebieden waar ernstige maatschappelijke problemen spelen;
2. Verschillende organisatievormen (Nationaal Park, Natura 2000, eigendomssituatie etc.);
3. Verschillende soorten gebieden (drukke en rustiger gebieden);
4. Gebieden liggen op land;
5. Opengestelde gebieden;
6. Gebieden benoemd binnen het Interbestuurlijk Programma (IBP).

Daarnaast is bij de selectie rekening gehouden met gebieden waar al pilots lopen. Op basis van deze criteria is besloten de volgende vier pilots te analyseren (zie bijlage 4 voor een uitgebreide beschrijving van elke pilot).

1. Utrechts Samenwerkingsmodel Natuurtoezicht

De provincie Utrecht, natuurbeheerders en de RUD Utrecht werken op basis van het Utrechts Samenwerkingsmodel Natuurtoezicht (USN) samen aan de uitvoering van het toezicht en de handhaving in natuurterreinen. Partijen bepalen jaarlijks gezamenlijk de prioriteiten en stemmen de programmering en planning af door middel van een gezamenlijke Toezichtskalender. Onderdeel van de Toezichtskalender vormen gezamenlijke toezichts- en handhavingsacties. De regie van de samenwerking ligt bij de Groene regisseur van de provincie. De RUD coördineert steeds samen met één of meer natuurbeheerders de gezamenlijke toezichts- en handhavingsacties en is verantwoordelijk voor het 'BOA-loket' dat de inzet van boa-capaciteit coördineert en toezichtsinformatie verzamelt. Jaarlijks wordt de samenwerking geëvalueerd en wordt een nieuwe Toezichtskalender vastgesteld. De provincie kent jaarlijks een toezichtbijdrage van € 17 per ha toe aan alle natuurbeheerders op voorwaarde dat zij actief deelnemen aan het USN (totaal ca. € 340.000 per jaar). Verder stelt de provincie jaarlijks aan de RUD € 250.000 beschikbaar voor 2 tot 3 fte extra boa-capaciteit en € 50.000 voor de invulling van de coördinatierol.

2. Programma Groene Handhaving Gelderland

In Gelderland hebben de samenwerkende partners sinds 2018 een gezamenlijk programma Groene Handhaving Gelderland voor het versterken van de samenwerking rond toezicht op uitvoeringsniveau. Dit doet ze onder meer door enkele pilots voor een periode van twee jaar uit te voeren, waaronder het aanstellen van voortrekkers bij de provincie die de samenwerking vormgeven. Hiervoor zijn tijdelijk een groene regisseur op beleidsniveau en drie trekkers op uitvoeringsniveau aangesteld. De samenwerkende partijen besluiten na evaluatie of en op welke wijze de versterking van de samenwerking wordt voortgezet. Voor de uitvoering stelt de provincie eenmalig ruim € 8 ton beschikbaar. Daarnaast is de toezichtbijdrage van € 17,- per hectare in het kader van SVNL structureel beschikbaar gesteld, met een maximum van € 1,2 miljoen per jaar.

3. Project Versterking Samen Sterk in Brabant: SSiB 3.0

In Brabant bestaat sinds tien jaar het samenwerkingsverband Samen Sterk in Brabant (SSiB). Hierin werken tachtig partners (gemeenten, waterschappen, waterbedrijven, politie, Openbaar Ministerie en terreinbeheerders) samen bij toezicht en handhaving in het buitengebied. De inzet van 5,4 fte aan boa's door SSiB wordt door de samenwerkende partijen bekostigd. De inzet van SSiB is gefocust op drie (niet SVNL-gerelateerde) thema's: wildcrossen, stroperij en (drugs)afvaldumpingen. Vanwege de toenemende druk op het buitengebied heeft de provincie voor 2019–2020 € 2,72 miljoen extra middelen beschikbaar gesteld (handhavingsimpuls) voor het project 'Versterking Samen Sterk in Brabant 3.0' met als doel handhaving te versterken in het natuurnetwerk Brabant. De boa-capaciteit is met 8,1 fte vergroot voor handhaving rond gezamenlijk gestelde prioriteiten waaronder ook handhaving van de openstelling. Het bedrag voor versterking is gelijk aan de SVNL-bijdrage van € 17,- per hectare. Die bijdrage belandt dus niet bij afzonderlijke terreinbeheerders maar wordt verdeeld via het versterkingsproject waarbij de focus ligt op groene handhaving in brede zin.

4. Sallandse Heuvelrug

Terreinbeherende organisaties Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten, particuliere terreinbeheerders en overheden voeren gezamenlijk de toezicht- en handhavingstaken uit op de Sallandse Heuvelrug, een 53 km² groot Nationaal Park en Natura 2000-gebied in Overijssel met een toenemende recreatiedruk (1,2 miljoen bezoekers in 2018). Dit doen ze zonder de provinciale bijdrage voor toezicht bij openstelling vanuit SVNL.

Verschil in stadia

De vier geselecteerde pilots bevinden zich in verschillende stadia. De provincies Utrecht en Gelderland hebben de structuren van de samenwerkingprogramma's inmiddels grotendeels staan; sommige onderdelen ervan zijn nog in ontwikkeling. Ook zijn de voorziene evaluaties van de werkwijze nog niet uitgevoerd. Harde cijfers om conclusies te trekken zijn daarmee nog niet voorhanden. Dit geldt ook voor de praktijk van SSiB van de provincie Noord-Brabant; het project bouwt voort op een al circa tien jaar lopende samenwerkingsaanpak, maar staat nog aan de start van de uitvoering. De praktijk van de Sallandse Heuvelrug gaat niet over een nieuw programma of project, maar laat zien wat de lopende gang van zaken rond toezicht en handhaving in dit natuurgebied is, zonder gecoördineerde provinciale aanpak. Deze pilot gaat over de werkwijze in een specifiek natuurgebied en is niet representatief voor de werkwijze rond toezicht en handhaving in de hele provincie Overijssel.

2.2

Aanpak analyse van de pilots

De gegevens over de pilots in de provincie Utrecht, Gelderland en Noord-Brabant zijn verzameld door de betreffende provincie. De praktijk van toezicht en handhaving op de Sallandse Heuvelrug is in kaart gebracht door de twee grootste terreinbeheerders: Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten.

Opstellen gestandaardiseerde vragenlijst

Om elke praktijk op dezelfde wijze te kunnen analyseren heeft de werkgroep Toezicht een standaardvragenlijst opgesteld. In juni 2019 is de projectopdracht nog aangescherpt; de vragenlijst is daarop aangepast en voor die punten opnieuw uitgezet. De vragen gaan over onderwerpen die de werkgroepleden als relevant beschouwen voor de wijze waarop toezicht en handhaving in (natuur)gebieden wordt uitgevoerd. De vragen geven zicht op de knelpunten en de kansen rond het onderwerp en maken duidelijk waar aanknopingspunten liggen om het natuurtoezicht en handhaving te verbeteren. De zes onderwerpen zijn:

- 1. Actoren (taakopvatting en samenwerking)**
- 2. Capaciteit**
- 3. Faciliteiten**
- 4. Nalevingsstrategie**
- 5. Netwerk/overleg**
- 6. Coördinatie**

Uitzetten vragenlijsten

De werkgroepleden hebben de vragen voorgelegd aan alle partijen die betrokken zijn bij toezicht en handhaving in de provincie of in het betreffende natuurgebied. In de pilot van Salland is de vragenlijst voor beantwoording uitgezet bij de meeste partijen. In de pilots Utrecht en Gelderland is gericht informatie opgehaald door de Groene regisseurs; zij hebben vervolgens de vragenlijst ingevuld op basis van de opgehaalde informatie en hun eigen visie en kennis, en de resultaten teruggekoppeld met de partners.

Vanwege personele wisselingen kon de provincie Noord-Brabant niet op tijd starten met het uitzetten van de vragenlijst, waardoor van deze pilot niet alle vragen tijdig konden worden beantwoord. De Brabantse aanpak is daarom alleen op hoofdlijnen beschreven en de bevindingen zijn alleen meegenomen in de analyse voor zover er onderbouwde gegevens beschikbaar waren.

Beschrijving en analyse

Op basis van alle verzamelde antwoorden heeft de werkgroep van elke pilot een conceptrapportage opgesteld. Die zijn bediscussieerd in de werkgroep, waar nodig aangepast, opnieuw voorgelegd in de werkgroep en daarna definitief gemaakt. Op basis van de conclusies heeft de werkgroep aanbevelingen geformuleerd voor het verbeteren van de toezicht- en handhavingspraktijk.

Provincie Utrecht: trots op proces om tot samenwerking te komen

"De provincie Utrecht is trots op hoe het gehele proces is verlopen dat heeft geleid tot het huidige Utrecht Samenwerkingsmodel Natuurtoezicht (USN). De ambitie van alle betrokkenen was om te komen tot goed toezicht voor natuurbescherming en natuurbeleving (veilige recreatie) in de complete provincie Utrecht.

Om dat te bereiken heeft de provincie Utrecht als eerste provincie de toezichtbijdrage daadwerkelijk uitgekeerd aan beheerders en eigenaren die hun natuurterrein openstellen. Maar ze deed dat wel bedachtzaam: eerst is samen met de partners uitgezocht hoe de toezichtbijdrage zo effectief mogelijk kan worden aangewend en vervolgens hebben partijen samen vastgesteld dat krachtenbundeling en samenwerking vereist zijn om de uitdagingen goed aan te gaan.

Vervolgens is het Utrechts Samenwerkingsmodel Natuurtoezicht ontwikkeld. Centraal hierin staat de Gezamenlijke toezichtkalender waar partners gecoördineerd en gezamenlijk te werk gaan met de prioriteiten en activiteiten. Zowel bestuurlijk als ambtelijk zet iedereen zich in om van het USN echt iets moois te maken en durft men elkaar aan te spreken indien er zaken niet goed gaan. In de ogen van de provincie is de huidige samenwerking, zowel op strategisch, tactisch als uitvoerend, in het USN een ruwe diamant die als we hem gaan slijpen nog veel meer gaat schitteren!"

3 Bevindingen uit de vier pilots

In de vier pilots is bekeken welke aanpak wordt gehanteerd om het natuurtoezicht te organiseren. Dit hoofdstuk schetst de bevindingen uit de pilots: wat werkt goed om het toezicht in SVNL-gebieden en overige toezicht en handhaving adequaat vorm te geven? En daarnaast: welke knelpunten er zijn, waar lopen de betrokken partijen tegenaan, wat ontbreekt er om het groene toezicht en handhaving op het gewenste niveau uit te kunnen voeren? Leidraad voor het beschrijven van bevindingen zijn de zes onderwerpen uit de gehanteerde vragenlijst.

3.1 Betrokken actoren: rolopvattingen en samenwerking

Hoe zien betrokken partijen hun eigen rol en taken en hoe die van andere partijen? Komt dat overeen of zijn er 'gaten' waardoor zaken tussen wal en schip vallen of er onderling onduidelijkheid zijn? Neemt ieder zijn rol of taak voldoende op zich zodat een sluitende aanpak van het toezicht gerealiseerd kan worden?

Opvatting over rolverdeling en taak

Voor een goede samenwerking is het belangrijk dat alle partijen die samenwerken aan toezicht en handhaving dezelfde ideeën hebben over hun eigen rol en taak en die van anderen. Ook is het nodig dat elke partij goed is aangesloten op de samenwerking; alleen dan is een sluitende aanpak te organiseren.

Bij de samenwerkende partijen in de pilots lijkt er overeenstemming te zijn over de volgende rolverdeling (lijst is niet uitputtend):

- Terreinbeheerders houden toezicht en handhaving vanuit hun rol als beheerder met als doel natuurbescherming en beleving van het gebied door bezoekers zo goed mogelijk te verenigen. Zij zetten vooral in op toezicht en handhaving van toegangsbepalingen en opereren alleen in hun eigen gebieden;
- De politie is er voor garanderen van de veiligheid en aanpak van criminaliteit en zwaardere milieudelicten;
- De provincie is verantwoordelijk voor het natuurbeleid en halen van natuurdoelen in algemene zin en in het bijzonder voor de handhaving op de Wet Natuurbescherming en het toezicht voor het behalen van opgaven uit Natura 2000-beheerplannen. De provincies uit de provinciale pilots (Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant) zien ook een faciliterende rol voor zichzelf bij het vormgeven van de samenwerking rond natuurtoezicht in de provincie;
- De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid. Daarnaast hebben zij een aantal bevoegdheden, zoals naleving van de APV en de verkeersregels die mede van belang zijn voor toezicht in natuurgebieden.

Knelpunten:

Op de Sallandse Heuvelrug verschillen de terreinbeheerders en provincie, in tegenstelling tot de overige provincies, over de rolverdeling. De provincie Overijssel ziet het houden van toezicht op de openstellingsregels als de eigen taak en verantwoordelijkheid van de terreinbeheerder ongeacht of er sprake is van verplichte openstelling. Terreinbeheerders zien hier, in lijn met de uitgangspunten van de SVNL, een verantwoordelijkheid voor de provincie in de vorm van de openstellings-toeslag voor toezicht.

Samenwerking

In de pilots werken de meeste voor toezicht en handhaving relevante partijen samen. Dit zijn altijd de terreinbeheerders, de politie, de provincie, gemeenten en omgevingsdiensten. In Gelderland, Utrecht en Noord-Brabant zijn of worden ook de waterschappen, Rijkswaterstaat, recreatieschappen, wildbeheereenheden en hengelsportverenigingen aangehaakt.

Knelpunten:

- **Niet alle partijen zijn voldoende aangesloten**

In alle pilots zijn er zorgen over de mate van samenwerking en betrokkenheid van de politie, gemeenten en kleine particuliere terreinbeheerders. Lokaal kan het goed verlopen, maar in het algemeen wordt de betrokkenheid van deze partijen ervaren als te beperkt. In de Sallandse Heuvelrug geven de terreinbeheerders aan dat er behoefte is aan meer gezamenlijke diensten en meer structurele samenwerking met alle partijen. De terreinbeheerders merken ook op dat het kunnen hebben van een actieve rol in samenwerking voldoende capaciteit vereist: voor het noodzakelijke toezicht in de eigen gebieden en om deel te kunnen nemen aan bijvoorbeeld handavingskalenders.

Aanvullende opmerking van de terreinbeheerders is dat zij worstelen met de capaciteitsvraag die op hen afkomt, onder andere door een intensiever gebruik van de natuurgebieden. Zij geven aan dat, wil het überhaupt zinvol zijn om over samenwerking na te denken, zij de basis (goed zorgen voor de publieke natuur) goed voor elkaar moeten hebben. Volgens de terreinbeheerders is de SVNL-toezichtsbijdrage daarvoor noodzakelijk.

- **Betrokkenheid en inzet van politie**

Vooral op uitvoeringsniveau is de politie een belangrijke partij in het toezicht. Ze heeft een wettelijke milieutaak, met toezicht en handhaving als een van de deeltaken. De politie speelt een cruciale rol bij informatieuitwisseling en bij ondersteuning bij calamiteiten en vervult een voortrekkersrol bij de aanpak van (milieu)criminaliteit in het buitengebied. In alle pilots heeft de politie een actieve taak in het reguliere boa-overleg. Over de geleverde capaciteit van de politie, inbreng van kennis en het maken van structurele afspraken zijn er zorgen. In de praktijk van de pilots blijkt het lastig te zijn de politie voldoende te betrekken bij het natuurtoezicht. De basisteams van de politie hebben veel vrijheid om zelf invulling en prioriteit te geven aan hun taken. Of zij de milieutaak uitvoeren, in welke mate en of die voldoende prioriteit krijgt, lijkt sterk persoonsgebonden te zijn. Ook de samenwerking met de politie bij calamiteiten wordt als wisselend ervaren. Het is voor provincies en terreinbeheerders lastig om met de afzonderlijke basisteams te overleggen over nut en noodzaak van de uitvoering van de toezichtstaak (alleen in Gelderland al zijn er 18 basisteams). Tot nu toe ontbreekt echter een centraal aanspreekpunt bij de politie op een hoger niveau in de organisatie om de politie-inzet rond natuurtoezicht te bespreken.

De wens bestaat om structurele afspraken te maken met de politie op alle niveaus binnen de politieorganisatie over voldoende inzet van politie voor toezichts- en handavingstaken in natuurgebieden, gezamenlijke acties en informatieuitwisseling.

- **Betrokkenheid en inzet van gemeenten**

Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor de openbare orde. Daarmee hebben ze een taak in het bestrijden van overlast en in de aanpak van criminaliteit, waarbij de politie verantwoordelijk is voor de uitvoering. Gemeenten kunnen ook bestuursrechtelijk optreden tegen overtredingen daar waar boa's alleen strafrechtelijk kunnen optreden. Ze hebben ook veel kennis over wat er in het buitengebied gebeurt en zijn dus in staat een belangrijke signaalfunctie te vervullen. Tot slot hebben gemeenten belang bij natuurgebieden in relatie tot medegebruik door bewoners en recreanten en de inkomsten die dat oplevert.

Actieve betrokkenheid en inzet van gemeenten bij het natuurtoezicht is dus zeer gewenst, maar de mate waarin ze die betrokkenheid en inzet ook hebben, varieert sterk. In de provincies Utrecht, Gelderland en Overijssel zijn gemeenten niet altijd goed aangesloten. In Noord-Brabant lijkt de betrokkenheid sterker te zijn, maar ook daar zijn nog verbeteringen mogelijk. Het toezicht in natuurgebieden krijgt via de gemeenten in de lokale driehoek niet de prioriteit die nodig is, met als consequentie dat de gewenste capaciteit (inzet van de politie) niet wordt geleverd. Een ander aandachtspunt is dat gemeenten niet altijd voldoende inzetten op het uitvoeren van eigen taken rond toezicht in natuurgebieden, zoals de aanpak van verkeersgerelateerde problemen (foutparkeren, sluipverkeer), handhaving van de APV en van de openbare orde. Tot slot bestaat de wens voor het beter delen van informatie over toezichtsgerelateerde zaken met de gemeente. Gemeenten registreren deze zaken meestal in een ander systeem dan de boa's van terreinbeheerders.

- **Betrokkenheid van kleine terreinbeheerders**

Om te borgen dat er in een samenwerkingsverband geen gebieden zonder toezicht zijn (geen 'witte gebieden') is het van belang dat ook de terreineigenaren met kleinere terreinen goed worden betrokken. Hun betrokkenheid en ook de wijze waarop ze betrokken worden verschillen per pilot. Algemeen beeld uit de pilots is dat zij voornamelijk op uitvoeringsniveau betrokken zijn via het lokale netwerk. Het belang van een goede betrokkenheid van deze partijen wordt overal gedeeld. Over het algemeen gesproken voorzien ze in toezicht in hun gebieden, maar kunnen ze soms problemen ondervinden om ook te kunnen handhaven als zij geen of beperkt boa's in dienst hebben. Het is van belang om goed oog te hebben voor wat van een terreineigenaar met een kleiner terrein bij samenwerking verwacht kan worden.

- ***Samenwerkingsconvenanten en werkinstructies te weinig uniform***

Boa's lopen in hun werk regelmatig tegen grenzen aan: geografische grenzen (mag ik op andermans grondgebied strafrechtelijk optreden?) en grenzen in bevoegdheden (mag ik voor deze overtreding strafrechtelijk optreden?). De convenanten 'Samenwerken op elkaars grondgebied' regelen dat boa's ook op andermans grondgebied mogen werken overeenkomstig hun bevoegdheden. Voor een goede samenwerking is het belangrijk dat alle relevante partijen de convenanten hebben ondertekend. Dat is niet altijd het geval. Vaak ontbreken de partijen die ook niet goed zijn aangesloten in de samenwerking rond groen toezicht. Het is zaak deze partijen de noodzaak van samenwerking en van de ondertekening van de convenanten duidelijk te maken. De provinciebrede convenanten zijn relatief recent opgesteld, meestal op initiatief van de provincie. De provincie coördineert de opstelling en ondertekening, in samenspraak met de politie (direct toezichthouder) en het Openbaar Ministerie (toezichthouder). De inhoud van de convenanten verschilt per provincie. De oudere convenanten worden vaak als nodeloos ingewikkeld ervaren. Convenanten die later

zijn opgesteld, zijn vaak al eenvoudiger. Uit de pilots komt de wens naar voren om oudere convenanten te vereenvoudigen, en om alle convenanten landelijk uniform(er) te maken.

Een convenant kan, na ondertekening, pas worden gebruikt als de grondeigenaar of werkgever met de samenwerkende partners een werkinstructie heeft opgesteld. Provincies geven aan dat het op regionaal niveau gewenst is om ook de werkinstructies meer gecoördineerd en uniform op te stellen.

3.2 Capaciteit

Welke capaciteit is beschikbaar bij alle partijen voor het natuurtoezicht en handhaving? Hoe verhouden het toezicht in het kader van SVNL en toezicht en de handhaving op activiteiten buiten het SVNL-toezicht zich met elkaar? Is de capaciteit toereikend op momenten dat het vooral nodig is, of goed verdeeld over de tijd?

Zie de tabel op pagina 15.

De beschikbare capaciteit en verhouding capaciteit SVNL-toezicht en overige toezicht en handhaving

De onderstaande tabellen geven per pilot aan wat de beschikbare capaciteit én de verhouding van de inzet op SVNL en overig toezicht en handhaving is.
(TH = Toezichthouder)

Capaciteit pilot Programma Groene Handhaving Gelderland	vraag 2.1	vraag 2.2	vraag 2.4				
			SNL toezicht		Handhaving		Totaal
	T&H totaal uren/jr	Boa vs TH*	Boa %	TH %	Boa %	TH %	%
TBO Geldersch Landschap	1350	80/20	nb	nb	nb	nb	nb
TBO Natuurmonumenten	12400	58/42	nb	nb	nb	nb	nb
TBO Staatsbosbeheer	5870	94/6	nb	nb	nb	nb	nb
WBE Overbetuwe	600	83/7	nvt	nvt	nb	nb	nb
WBE Tielerwaard-west	100	100/0	nvt	nvt	nb	nb	nb
sv midden Nederland	2000	100/0	nvt	nvt	nb	nb	nb
sv oost Nederland	1350	100/0	nvt	nvt	nb	nb	nb
Provincie Gelderland	5000	80/20	nvt	nvt	nb	nb	nb
Gemeente Apeldoorn	1650	75/25	nb	nb	nb	nb	nb
Gemeente Arnhem	450	100/0	nb	nb	nb	nb	nb
Gemeente Doetinchem	280	100/0	nb	nb	nb	nb	nb
Gemeente de	1600	100/0	nb	nb	nb	nb	nb
Gemeente Harderwijk	300	67/33	nb	nb	nb	nb	nb
Gemeente Maasdriel	200	100/0	nb	nb	nb	nb	nb
Gemeente Nunspeet	1400	100/0	nb	nb	nb	nb	nb
Gemeente Putten	100	100/0	nb	nb	nb	nb	nb
Gemeente Rheden	200	100/0	nb	nb	nb	nb	nb
Ig Beekzicht	400	100/0	nb	nb	nb	nb	nb
Ig Eperholt	900	100/0	nb	nb	nb	nb	nb
Ig Heerlijkheid	260	100/0	nb	nb	nb	nb	nb
Ig Kiezelberg	215	93/7	nb	nb	nb	nb	nb
Ig Luntersche Buurtbosch	800	100/0	nb	nb	nb	nb	nb
Ig theijssen	110	100/0	nb	nb	nb	nb	nb
Ig Tongeren	2000	100/0	nb	nb	nb	nb	nb
Ig Twickel	1500	100/0	nb	nb	nb	nb	nb
Ig Willembos	100	100/0	nb	nb	nb	nb	nb
o dasselaar	640	100/0	nb	nb	nb	nb	nb
o K3-delta	1050	67/33	nb	nb	nb	nb	nb
o Peeters Groesbeek	175	100/0	nb	nb	nb	nb	nb
OD Rivierenland	1200	100/0	nvt	nvt	nb	nb	nb
OD Veluwe IJssel	912	100/0	nvt	nvt	nb	nb	nb

Capaciteit pilot Utrechts Samenwerkingsmodel Natuur- toezicht	vraag 2.1 T&H totaal uren/jr	vraag 2.2 Boa vs TH*	vraag 2.4				
			SVNL-toezicht		Overig toezicht en handhaving		Totaal
			Boa %	TH %	Boa %	TH%	%
Natuurmonumenten	2500	100/0	100	0	0	0	100
Staatsbosbeheer	2575	75/25	60	15	25	0	100
Utrechts Landschap	4164	100/0	95	0	5	0	100
Recreatie Midden-Nederland	11000	80/20	nb	nb	nb	0	geen op- gave
Landgoederen (27 stuks)	18709	80/20	nb	nb	nb	0	geen op- gave
Provincie Utrecht*			nb	nb	nb	0	nb
Gemeente Soest	nb	nb	nb	nb	nb	0	nb
Gemeente Rhenen	nb	nb	nb	nb	nb	0	nb
RUD Utrecht	5000	100/0	95	0	5	0	100
Politie (eenheid/bureau?).....	nb	nb	nb	nb	nb	0	nb

De provincie Utrecht heeft al haar groene toezicht- en handhavingstaken belegd bij de RUD Utrecht

Capaciteit pilot Samen Sterk in Brabant 3.0*	vraag 2.1 T&H totaal uren/jr	vraag 2.2 Boa vs TH*	vraag 2.4				
			SVNL-toezicht		Overig toezicht en handhaving		Totaal
			Boa %	TH %	Boa %	TH%	%
Provincie Noord-Brabant	9000	100%					

** de Pilot SSiB 3.0 omvat alleen de uren die SSiB levert en niet het totaal aantal uren dat in Noord-Brabant aan toezicht en handhaving wordt besteed.*

Capaciteit pilot Sallandse Heuvelrug	vraag 2.1 T&H totaal uren/jr	vraag 2.2 Boa vs TH*	vraag 2.4				
			SVNL-toezicht		Over toezicht en handhaving		Totaal %
			Boa %	TH%	Boa %	TH %	
Natuurmonumenten	740	50/50	30	50	20	0	100
Staatsbosbeheer	2000	85/15	60	15	25	0	100
Landgoed de Noetselenberg	320	85/15	80	0	20	0	100
Landgoed de Holterberg	320	100/0	80	0	20	0	100
WBE Sallandse Heuvelrug	1250	100/0	0	0	100	0	nb
Provincie	200	100/0	0	0	100**	0	nb
Gemeente Rijssen-Holten	200	100/0	0	0	100***	0	nb
Gemeente Hellendoorn	nb	nb	nb	nb	nb	0	nb
Omgevingsdienst Twente	nb	nb	nb	nb	nb	0	nb
Politie	nb	nb	nb	nb	nb	0	nb

* eigenaar/ overig personeel

** betreft zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijke handhaving en is vergunningsgebonden of naar aanleiding van een melding. Geen surveillance of deelname aan gezamenlijke acties.

*** betreft zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijke handhaving

Bij het ophalen en verwerken van de informatie over capaciteit was niet voor elke partij voldoende duidelijk wat verstaan wordt onder 'SVNL-toezicht' en wat onder 'overig toezicht en handhaving'. Ook hebben niet alle betrokken partijen de gevraagde cijfers aangeleverd. De tabellen geven daarom een grove indicatie van de inzet. Op basis van de bovenstaande gegevens zijn dan ook geen algemene conclusies te trekken over de inzet voor toezicht door boa's en toezichthouders, en de verhouding tussen SVNL-toezicht en overig toezicht en handhaving.

Knelpunten:

- **Geen eenduidig beeld van beschikbare SVNL-toezichtscapaciteit**

Voor het uit te voeren SVNL-toezicht wordt uitgegaan van de vastgestelde basisnorm van gemiddeld 0,4 uur per hectare per jaar, zoals die is gehanteerd bij de kostprijsberekening.

In de pilot **Sallandse Heuvelrug** wordt er meer inzet gepleegd dan de gemiddelde SVNL-norm. De terreinbeheerders ervaren deze inzet als onvoldoende in verhouding tot het grote aantal bezoekers (de recreatiedruk). De beschikbare toezichthouders en boa's worden hoofdzakelijk overdag in het weekend ingezet. Hierdoor is er doordeeweeks, 's avonds en 's nachts relatief weinig toezicht op de Sallandse Heuvelrug, terwijl dit ook buiten het weekend een drukbezocht gebied is.

De terreinbeheerders constateren dat de groei van het aantal bezoekers de behoefte aan toezicht vergroot. Ze ervaren dat te weinig toezicht tot gevolg heeft dat de detectie- en sanctiekans afneemt en daarmee ook het normconforme gedrag van bezoekers. Dit leidt tot overlast voor andere bezoekers en schade en verstoring van de natuur. Voorbeelden zijn mensen met niet aangelijnde honden die ongestoord hun gang kunnen gaan, mountainbikers, ruiters en crossmotoren die zich niet aan de regels houden en auto's die de heide opgaan voor fotoshoots. Daarnaast zijn door

gebrek aan toezicht mogelijke ongewenste en voor de natuur schadelijke activiteiten die 's nachts plaatsvinden, niet in beeld.

In **Gelderland** wordt de gemiddelde norm van 0,4 uur per hectare per jaar provinciebreed nog niet gehaald. Sommige partijen halen de norm wel of zitten erboven, sommige partijen halen de norm niet. Vanaf 2019 wordt SVNL-toeslag voor toezicht toegekend, de cijfers over de capaciteit zijn van vóór 2019. De cijfers waarop dit is gebaseerd hebben betrekking op SVNL-toezicht en overig toezicht en handhaving.

De particuliere terreinbeheerders in de provincie **Utrecht** halen, met een slag om de arm, de gemiddelde norm. Samen zitten de terreinbeherende organisatie (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Utrechts Landschap) nu op 0,66 uur per hectare per jaar. De eind 2018 en eind 2019 uitgevoerde enquête bevestigt één van de hoofdbevindingen van het onderzoek dat najaar 2017 is uitgevoerd, namelijk dat de (boa) toezichtcapaciteit onevenwichtig is verdeeld. Dit bracht partijen destijds mede tot de wens om de coördinatie, afstemming en samenwerking te versterken.

In **Brabant** is niet specifiek gekeken naar de (gemiddelde) inzet op SVNL-toezicht. Wel hangt de ureninzet voor SVNL-toezicht en overig toezicht en handhaving samen met de berekende grondslag uit de hectarevergoeding die de basis vormt voor de SVNL-toezichtbijdrage.

- ***Kengetallen ontbreken voor capaciteit voor overig toezicht en handhaving***

Voor het overige toezicht en handhaving bestaan geen normen of kengetallen die gehanteerd kunnen worden om de gewenste omvang te bepalen.

- ***Ongelijke verdeling capaciteit over tijd en ruimte***

Uit de pilots volgt dat er sprake is van een ongelijke verdeling van beschikbare capaciteit over tijd en ruimte. Ten eerste is het ongelijk verdeeld over gebieden. Kleine gebieden beschikken relatief vaak over meer capaciteit dan grote gebieden. Uit de beschikbare cijfers en informatie uit deze pilots is onvoldoende duidelijk op welke wijze de verdeling per gebied tot stand is gekomen en of die verdeling tot knelpunten leidt. Uit onderzoek in de pilot Utrecht blijkt dat niet zozeer de natuur bepalend is waar toezicht wordt gehouden, maar overwegingen van terreinbeheerder. Ten tweede is de inzet ongelijk verdeeld over de tijd: wel op piekmomenten zoals het weekend en het zomerseizoen, maar minder in de avond en nacht en buiten het recreatie seizoen.

Uit de pilot Salland blijkt dat, als er gekozen wordt om de capaciteit hoofdzakelijk in te zetten op piekmomenten van bezoekersaantallen, er daarnaast op rustigere momenten onvoldoende capaciteit beschikbaar is. Dit zorgt voor een kleinere detectie- en sanctiekans, waardoor bezoekers zich minder normconform gedragen. Geconstateerd wordt dat dit leidt tot overlast voor andere bezoekers, en schade en verstoring van de natuur veroorzaakt buiten de piekmomenten. Ook hier geldt dat mogelijke ongewenste of schadelijke activiteiten in de nacht niet in beeld zijn door gebrek aan toezicht.

Een ongelijke verdeling hoeft niet per definitie problematisch te zijn. Bij het programmatisch handhaven is het een gebruikelijke aanpak om capaciteit gericht in te zetten op de momenten dat het echt nodig is. Het is wel belangrijk daar overwogen en strategisch mee om te gaan en te voorkomen dat buiten piekmomenten de inzet onvoldoende is en tot ernstige of toenemende problemen leidt. Over de totale linie moet de capaciteit voldoende zijn om de kwetsbare natuur te beschermen en

bezoekers het gebied veilig te laten beleven.

- ***Te weinig inzicht in toereikendheid van de capaciteit***

Knelpunt is dat het in algemene zin ontbreekt aan voldoende feiten en cijfers op basis waarvan per gebied en per moment in tijd bepaald kan worden hoeveel capaciteit voor toezicht en handhaving nodig is en wat een juiste verdeling zou zijn.

In alle pilots zijn er signalen van toezichthouders en boa's dat in sommige natuurgebieden de capaciteit voor toezicht achterblijft bij de toename van het aantal bezoekers van een gebied. Zij ervaren een toename van overtredingen die met openstelling te maken hebben (vooral genoemd worden loslopende honden, foutief gebruik van paden en wildpluk), maar ook een verergering van zwaardere overtredingen zoals illegale afvaldumping, illegale motorcross en stroperij.

Het BOA-registratiesysteem (BRS) zou gedeeltelijk de cijfermatige onderbouwing kunnen leveren, maar voldoet daarvoor nog niet. Reden is dat niet alle handhavers kunnen registreren in BRS (werkgever gebruikt andere software) en niet elke boa op dezelfde manier en met dezelfde intensiteit registreert. Ook hebben toezichthouders geen toegang tot BRS. Ook registreert de politie niet in BRS maar in een ander systeem. Ze is vanwege intern beleid ook niet meer aangesloten op BRS. Voor registratie door boa's wil de politie een aangepaste versie van de Basisvoorziening Handhaving (BVH) inrichten.

Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer hebben een (verouderde) richtlijn voor registratie in BRS voor hun eigen boa's. De groene regisseurs van de provincies onderzoeken of er een landelijk uniforme richtlijn voor het invullen van BRS ontwikkeld kan worden. Zo kan data door verschillende gebruikers eenduidiger worden geregistreerd en beter worden gebruikt voor analyses.

Met andere woorden, het ontbreekt op dit moment aan een uniform registratiesysteem voor alle partijen (of een goede koppeling van systemen die naast elkaar bestaan) en een eenduidige wijze van registreren zodat data geanalyseerd kan worden. Er bestaat behoefte aan betrouwbare, voldoende en goede data, onder andere om het capaciteitsvraagstuk met cijfers te onderbouwen en beschikbare capaciteit strategisch en efficiënt in te zetten.

3.3 Faciliteiten

Beschikken alle toezichthouders en handhavers over voldoende en adequate middelen om hun taak uit te voeren?

Over het algemeen verstrekken de werkgevers uit de pilots voldoende fysieke middelen (zoals vervoer en uitrusting) aan de boa's om hun werk goed te kunnen doen. Er zijn nog wel een paar knelpunten.

Knelpunten:

- ***Stijgende kosten portofoon en te beperkte toegang tot gegevens uit andere systemen***

Het is gewenst om portofoons van boa's te voorzien van meer gespreksgroepen, onder andere met de politie. Ook de sterk stijgende kosten voor het gebruik van portofoons vragen blijvend aandacht. Daarnaast hebben boa's op dit moment geen toegang tot gegevens uit het politiesysteem, terwijl met name recidivegegevens relevant zijn voor een goede uitvoering van het toezicht. Het is wenselijk als de politie deze gegevens beschikbaar stelt voor de boa's. De boa's die in dienst zijn van particuliere werkgevers hebben ook geen toegang tot informatie uit de gemeentelijke

basisadministratie en de RDW. De toegang voor niet-overheidsinstanties is nog steeds niet bij wet geregeld.

- **Financiering van toezicht**

De toeslag per hectare, op basis van een kostprijsberekening voor de inzet van groene boa's en toezichthouders door terreinbeheerders, is voor 2019 landelijk vastgesteld op €17,08 per hectare. In Utrecht en Gelderland wordt de bijdrage toegekend aan de terreinbeheerders. De ervaring in Utrecht is dat de bijdrage de samenwerking tussen partijen rond toezicht een impuls heeft gegeven. In Gelderland was het samenwerkingsproces al op gang, maar heeft de toekenning van de bijdrage geleid tot het maken van afspraken over een gezamenlijk programma om het toezicht te verbeteren.

Terreinbeheerders geven aan te worstelen met de capaciteitsvraag voor toezicht die op hen afkomt onder andere omdat natuurgebieden intensiever gebruikt worden. Om de basis (goed zorgen voor de publieke natuur) goed voor elkaar te hebben is de SVNL-toeslag voor toezicht volgens hen noodzakelijk; pas als de basis op orde is, is het zinvol om over samenwerking te kunnen nadenken.

De provincie Noord-Brabant heeft de SVNL-regeling niet opengesteld, maar verstrekt een subsidie aan de omgevingsdienst Brabant Noord om de handhaving vorm te geven. De subsidie is een aanvulling op het al bestaande project Samen Sterk in Brabant (SSiB) voor een periode van twee jaar. Deze constructie is zo ingericht in overleg met terreinbeheerders en heeft een gezamenlijke stuurgroep. Het effect van de extra impuls is nog niet gemeten. De betrokken partijen geven al wel aan de huidige constructie te willen continueren na 2020. In beginsel was de financiering tijdelijk, mede in afwachting van ondersteuning voor de handhaving in het buitengebied vanuit het Rijk.

3.4 Nalevingsstrategie

Zijn er gezamenlijke doelen en prioriteiten bepaald, is er een strategie om deze doelen te bereiken en wordt die strategie voldoende nageleefd en geëvalueerd?

In de samenwerkingsverbanden in de drie provinciale pilots stellen de aangesloten partners jaarlijks samen een prioritering vast voor toezicht en handhaving. Er bestaan geen concrete gezamenlijke doelen en strategieën hoe de gestelde doelen behaald kunnen worden. Hiervoor is het nodig om meer inzicht te hebben in de problemen die spelen en in de effecten van de acties die worden uitgevoerd.

De provinciale pilots voorzien in jaarlijkse evaluatiemomenten. Die geven inzicht geven in de resultaten en de leerpunten die het toezicht opleverde. Ook is er, zij het beperkt, aandacht voor het gezamenlijk inzetten van communicatie.

Bij de pilot op de Sallandse Heuvelrug is geen strategie vastgelegd, het is een uitvoeringsafpraak. Boa's van de betrokken partijen bepalen in gezamenlijk overleg welke onderwerpen bij de gezamenlijke handavingsacties aandacht moeten krijgen. Jaarlijks wordt hiervan een verslag gemaakt.

Knelpunt:

Data die noodzakelijk zijn voor het verkrijgen van meer inzicht in zowel de problemen die spelen als de effecten van de gekozen interventiemethode, zijn onvoldoende beschikbaar. Er ontbreekt een op dit moment een adequaat registratie- en monitoringsinstrument. Niet alle partijen gebruiken hetzelfde systeem en niet alle

relevante data kunnen in de beschikbare systemen worden geregistreerd.

3.5 Netwerk/overleg

Welke overlegstructuur tussen bij toezicht en handhaving betrokken partijen is er? Is er voldoende samenhang tussen de overleggen?

In de drie provinciale pilots is de afstemming tussen bestuur, beleid en uitvoeringsniveau op papier goed geregeld. In de pilot van de Sallandse Heuvelrug bestaat er alleen een netwerk op uitvoeringsniveau.

Knelpunt:

Algemeen aandachtspunt is dat relevante partijen, ook al zijn ze wel goed in de structuur vertegenwoordigd, niet vanzelfsprekend ook actief meedoen (zie ook 3.1 Samenwerking). Daarnaast bestaat er in elke pilot zorg over de aansluiting van het bestuurlijke niveau want ook die is niet vanzelfsprekend. Hierdoor krijgt het groene toezicht niet altijd de aandacht die het verdient. In de Sallandse Heuvelrug wordt zowel de betrokkenheid vanuit management en bestuurlijk niveau gemist, en ook een heldere verbinding tussen alle drie lagen.

3.6 Coördinatie

Hoe is de coördinatie van de toezicht en handhaving georganiseerd en welke meerwaarde heeft die?

In de drie provinciale pilots coördineert de provincie de samenwerking rond toezicht en handhaving in natuurgebieden en in het buitengebied. Ze hebben deze coördinatie actief opgepakt en versterkt via een samenwerkingsprogramma. In het Utrecht Samenwerkingsmodel en in het Gelderse model ligt de coördinerende taak bij Groene regisseurs. In Utrecht werkt de Groene regisseur samen met de boa-coördinator van de RUD, en in Gelderland met de provinciale coördinator en de drie regio-coördinatoren op uitvoeringsniveau. In Noord-Brabant ligt de coördinatie van het project Versterking Samen Sterk in Brabant bij de provincie, voor de uitvoering bij de regionale uitvoeringsdienst en voor concrete acties bij de SSiB boa-coördinatoren.

In de drie provinciale pilots lijkt de versterkte coördinerende rol van de provincie meerwaarde op te leveren. Het zorgt voor verbetering van de afstemming tussen en betrokkenheid van het bestuurlijk-, beleids- en uitvoeringsniveau. Dat maakt door de hele samenwerkingsstructuur helder wat de prioriteiten en afspraken zijn en zorgt dat daaraan uitvoering wordt gegeven.

Knelpunt:

In de Sallandse Heuvelrug ontbreekt een centrale coördinator. De terreinbeheerders verwachten dat een betere coördinatie van het toezicht kan leiden tot meer structuur en betere samenwerking.

Provincie Noord-Brabant: aanpak wildcrossen succesverhaal

"In Noord-Brabant is een programma Wildcrossen opgesteld, onder het convenant Groene handhaving. Dit is een gezamenlijke aanpak van wildcrossers, tussen politie Oost-Brabant en boa's van SSiB en overige partijen. Positief hieraan is dat de politie er volop bij betrokken is. Geregeld worden er gezamenlijke acties gehouden, met een positief resultaat. De locatie varieert daarbij, waardoor alle terreineigenaren hier baat bij hebben. Het gaat er niet om bij wie het gebeurt, maar dat het gebeurt. Een wildcrossover komt namelijk bij iedereen in het gebied. Het belangrijkste argument voor de locatie is dat de crossers daar veilig kunnen worden staande gehouden. Het doel van deze aanpak is dat de pakkans wordt vergroot en dat het uiteindelijk nergens meer gebeurt. De kwetsbaarheid zit echter in het aantal benodigde boa's (8/9) per actie. Onder de basis SSiB was deze capaciteit er niet altijd. Met de versterkingspilot kunnen de boa's meestal wel geleverd worden en kan het arrangement doorontwikkeld en verspreid worden."

Links naar relevante bronnen:

<https://www.bd.nl/meierij/fuik-voor-wildcrossers-in-brabant-bewijst-nut-br~a9b0f7a6/>

<https://www.brabant.nl/bestuur/provinciale-staten/statenstukken/cpv/20191111/download?qvi=1207834>

Opdracht van de werkgroep Toezicht was om te bezien wat er nodig is om te zorgen voor goed toezicht binnen de SVNL-opengestelde gebieden en wat voor goede overige handhaving binnen en buiten de SVNL-opengestelde gebieden. De opdracht was ook te bekijken hoe de samenwerking tussen de betrokken partijen in een gebied te versterken en verbeteren is.

In dit hoofdstuk worden deze vragen beantwoord op basis van de analyse van de vier pilots. Opmerking daarbij is dat de scheiding in aanbevelingen voor SVNL-toezicht en het overige toezicht en handhaving op basis van de verzamelde gegevens lastig te maken is; dit onderscheid is overigens met name relevant bij capaciteitsvraagstukken en financiering. Hieronder zijn daarom eerst de conclusies aangegeven rond het toezicht en handhaving in en om alle natuurgebieden. Vervolgens is aangegeven welke conclusies specifiek gelden voor SVNL-opgestelde gebieden, en welke voor het overige toezicht binnen en buiten die SVNL-opgestelde gebieden. Tot slot zijn de conclusies vermeld voor het versterken van de samenwerking en zijn de mogelijke rollen aangegeven die verschillende partijen kunnen hebben om verbeteringen te bewerkstelligen.

De vier pilots zijn overigens niet per se representatief voor de situatie in het hele land. Er zijn regionale verschillen in zowel de aard en omvang van de problematiek als in de wijze waarop de samenwerking in toezicht en handhaving wordt vormgegeven. De conclusies zijn dus niet zonder meer te extrapoleren naar andere gebieden.

1. Wat is er nodig om tot een goed toezicht te komen:

binnen de SVNL-opengestelde gebieden en overige handhaving binnen én buiten de SVNL-opengestelde gebieden.

- Verbeter de samenwerking (zie verder bij 4).
- Zorg dat partijen gezamenlijk programmatisch enkele prioriteiten bepalen. De inzet van toezicht op die onderwerpen kan dan onderling goed worden afgestemd en efficiënt worden ingezet.
- Zorg voor een betere verdeling van capaciteit, over gebieden en perioden. Onderlinge afstemming over de inzet van beperkt beschikbare capaciteit, bijvoorbeeld met een gezamenlijke jaarlijkse prioriteitenstelling, helpt om de capaciteit beter te verdelen.
- Zie verder bij 2 en 3.

2. Wat is er nodig om te komen tot een goed toezicht:

specifiek SVNL-toezicht

- Borg dat er voldoende capaciteit voor SVNL-toezicht beschikbaar is. Dat kan deels op verschillende manieren, zoals in Utrecht en Gelderland waar de SVNL-bijdrage voor toezicht aan een partij wordt toegekend. Hierdoor kunnen de terreinbeheerders de basis op orde krijgen voor toezicht in de eigen terreinen, en ruimte krijgen om actief mee te werken aan samenwerking.

- Alternatief is het financieren en vergroten van de gezamenlijke boa-capaciteit zoals in Noord-Brabant. In Noord-Brabant wordt echter alleen ingezet op boa's en niet op andere personen die (SVNL-)toezicht uitvoeren.

3. Wat is er nodig om te komen tot een goed toezicht:

overig toezicht en handhaving

- Borg dat er voldoende capaciteit voor het overige toezicht en handhaving beschikbaar is. Dat kan door meer capaciteit en inzet bij de politie en gemeenten en/of meer ruimte voor capaciteit bij groene boa's.
 - Zorg er via landelijk overleg en via prioritering in de lokale driehoek voor dat de politie voldoende inzet levert, zowel voor wat betreft de capaciteit als inzet in de samenwerking.
 - De capaciteit bij de overheden zelf (provincies, gemeenten e.d.) moet ook op orde zijn. Normwaarden voor het bepalen van de capaciteit zijn helaas niet voorhanden.
 - Van belang is om de bestaande capaciteit op peil te houden.
- Agendeer de betrokkenheid van gemeenten ook bestuurlijk op landelijk niveau (VNG).
- Bekijk of flexibele inzet van boa's nodig is en op welke manier waarop dit georganiseerd kan worden.
- Het is dringend gewenst om afspraken te maken op landelijk niveau over een landsdekkend registratiesysteem dat door alle partijen op uniforme wijze wordt gebruikt. Of, als dat eerste niet haalbaar is, te zorgen voor een goede koppeling tussen verschillende systemen zoals BRS en BVH. Dit kan een groot deel van de objectieve gegevens leveren waarmee bepaald kan worden welke capaciteit waar gewenst is, of de bestaande capaciteit toereikend is en welke zaken prioriteit verdienen. Het is ook van belang om afspraken te maken over een uniforme landelijke systematiek voor het analyseren van gegevens. Zaak is partijen nut en noodzaak van registratie helder te maken: kwalitatief goede en dekkende (of volledige) informatie zorgt dat er betere beleidskeuzen te maken zijn.
- Maak afspraken met alle partners over een uniforme wijze van registreren in de gebruikte systemen, met daarbij aandacht voor het beperken van administratieve lasten. Kijk naar mogelijkheden om relevante en belangrijke informatie van niet-boa's te verzamelen.
- Maak landelijk goede afspraken met J&V en de politie over het gebruik, de kosten, het aantal gespreksgroepen van portofoons en het delen van informatie door de meldkamer.
- Stel een centraal aanspreekpunt in voor de samenwerkende partners bij de politie op niveau van de politie-eenheid, met als doel structurele afspraken te maken over een basisniveau van facilitering in de groene handhaving door de basisteams.

- Beleg de milieutaak bij de basisteams op een meer robuuste manier, bijvoorbeeld door meer samenwerking tussen de basisteams.
- Bespreek de inzet voor meer samenwerking en capaciteit met de politie in het landelijk overleg met het ministerie van LNV en J&V.
- Verzoek de politie bij hun visie 'Boa's niet met elkaar, maar naast elkaar' een aparte uitvoeringsagenda op te stellen voor groene boa's.
- Geef boa's van niet-overheidsorganisaties rechtsreeks toegang tot RDW en BRP zodat de juiste opvolging van overtredingen kan worden geleverd.

4. Wat is er nodig om te komen tot een goed toezicht:

samenwerking

- Borg dat er voldoende capaciteit beschikbaar is voor samenwerking.
- Werk aan een goed samenwerkingsverband waarbij alle partijen zijn aangehaakt en waarbij rollen en taken helder worden gemaakt, dat de juiste afstemming plaatsvindt (vaak ontbreekt die) tussen bestuur, beleid en uitvoering of beter wordt gestroomlijnd. Vooral de bestuurlijke betrokkenheid verdient aandacht. Onderdelen van zo'n samenwerkingsverband zijn een gezamenlijke prioriteitenstelling en vaste periodieke handhavingsacties in de gebieden met alle relevante partijen.
- Zorg voor continue onderhoud van de samenwerking. Alle betrokken partijen hebben daar een verantwoordelijkheid in; de provincie kan op beleids- en bestuurlijk niveau vanuit hun coördinerende rol fungeren als structurele aanjager van de samenwerking.
- Zet in op het organiseren van meer betrokkenheid van politie, gemeenten en kleine terreinbeheerders. Het is belangrijk dat er vaste aanspreekpunten zijn bij de eerste twee partijen, en dat overleg over de inzet voor toezicht en handhaving plaatsvindt op alle niveaus; niet alleen op uitvoerings- maar ook op bestuurlijk niveau. En niet alleen lokaal, maar juist ook regionaal of zelfs landelijk.
- Zorg dat gemeenten zowel bestuurlijk als op uitvoeringsniveau goed zijn aangesloten in samenwerkingsverbanden rond toezicht en handhaving. Betrokkenheid op bestuurlijk niveau maakt dat het belang van groen toezicht en handhaving bekend is en wordt meegenomen in het bepalen van prioriteiten voor de inzet van gemeentelijke boa's én de politie via de lokale driehoek. De Groene regisseurs van de provincie kunnen hierin een actieve rol spelen. Betrokkenheid van gemeenten op uitvoeringsniveau is nodig om op te treden bij onder andere APV en verkeersovertredingen, en om bestuursrechtelijk op te kunnen handhaven. Alle samenwerkingspartners kunnen een rol spelen om gemeenten op dit uitvoeringsniveau (beter) te betrekken.
- Geef bij provinciale samenwerkingsverbanden rond toezicht expliciet aandacht aan de aansluiting van kleine terreinbeheerders.
- Zorg voor actieve betrokkenheid van alle relevante partijen in de overlegstructuur.

5. Wie is aan zet?

- Provincies kunnen ervoor kiezen de bijdrage voor het SVNL-toezicht open te stellen.
- Provincies kunnen (voor zover dat nog niet is gebeurd) hun coördinerende rol rond toezicht en handhaving in natuurgebieden actiever oppakken. Overige partijen kunnen, voor zover aan de orde, de provincie verzoeken om die rol op te pakken.
- Samenwerking moet zijn georganiseerd over grenzen van terreinbeheerders, gemeenten en provincies, zowel fysiek als rond gegevensuitwisseling en communicatie. De bestaande convenanten 'Samenwerken op elkaars grondgebied' werken positief. Wel is er behoefte aan vereenvoudiging van de oudere convenanten en meer landelijke uniformiteit. Zaak is ook ontbrekende partijen te stimuleren de convenanten te ondertekenen. Provincies kunnen in beide zaken een actieve rol spelen. Op uitvoeringsniveau kunnen alle partijen de binnen hun netwerk ontbrekende partijen bij het convenant betrekken.
- Zowel de provinciale Groene regisseurs als partijen in de lokale uitvoering kunnen relevante partners betrekken die nog niet zijn aangesloten bij de samenwerking, en hen wijzen op het belang om het samenwerkingsconvenant te ondertekenen.
- De provincie kan het initiatief nemen om te werken aan landelijk meer uniforme samenwerkingsconvenanten rond toezicht en handhaving, die ook beter aansluiten bij de wensen uit de praktijk.
NB: De provinciale Groene regisseurs nemen inmiddels initiatief om te kijken of het haalbaar is een meer uniform en meer op de praktijk toegesneden modelconvenant op te stellen.
- Het opstellen van werkinstructies bij de convenanten is de verantwoordelijkheid van de boa-werkgevers. Onderzoek of het gewenst is om het opstellen centraal te coördineren, zodat het aantal werkinstructies beperkt blijft en ze zoveel mogelijk uniform zijn. Ze zijn dan beter geschikt om de uitvoering van toezicht te faciliteren.
- Alle partijen dragen een verantwoordelijkheid voor het inzetten van voldoende capaciteit en het constructief bijdragen aan samenwerkingsverbanden.

Punten voor inbreng in landelijk overleg met LNV en J&V over de veiligheid van het landelijk gebied

- Borg dat er voldoende capaciteit beschikbaar is voor het overige toezicht en handhaving. Dat kan door meer capaciteit en inzet bij de politie en/of meer ruimte voor capaciteit bij groene boa's.
- Bespreek de inzet voor meer samenwerking en capaciteit met de politie in het landelijk overleg met het ministerie van LNV en J&V.
- Bespreek hoe de inhoud van de convenanten versimpeld kan worden, of dat ze te vervangen zijn door landelijke wetgeving.
- Verzoek de politie bij hun visie 'Boa's niet met elkaar, maar naast elkaar' een aparte uitvoeringsagenda op te stellen voor groene boa's.
- Maak landelijk goede afspraken met J&V en de politie over het gebruik, de kosten, het aantal gespreksgroepen van portofoons en het delen van informatie door de meldkamer.
- Geef boa's van niet-overheidsorganisaties toegang tot gegevens uit RDW en BRP zodat de juiste opvolging van overtredingen kan worden geleverd.
- Agendeer de betrokkenheid van gemeenten ook bestuurlijk op landelijk niveau (VNG).

Sallandse Heuvelrug: veel bereidheid tot samenwerking

"De Sallandse Heuvelrug is een mooi voorbeeld van de bereidheid van onder andere beheerders, in geval twee particuliere landgoederen, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten, om samen te werken bij toezicht en handhaving als dat nodig is. Vanuit een hart voor de natuur en het gedeelde inzicht dat samenwerking bij toezicht en handhaving helpt, stellen partijen onderling, een kleine handhavingskalender op. De wens en de bereidheid bij beheerder, binnen de mogelijkheden, voor samenwerking is er! Niet alleen in Salland maar ook in vele andere natuurgebieden."

BIJLAGE 1 Verklaring gebruikte begrippen

Boa

Voluit: buitengewoon opsporingsambtenaar, zoals bedoeld in artikel 142 van het Wetboek van strafvordering.

BRS

BOA Registratie Systeem, informatiesysteem voor buitengewoon opsporingsambtenaren. Een mutatiesysteem voor de strafrechtelijke registratie van alle handhavingshandelingen, waarnemingen, waarschuwingen, verbalen en maatregelen gekoppeld aan een geografisch informatiesysteem.²

Buitengebied

Dit betreft alle gronden buiten het bebouwd gebied (dorpen en steden) waaronder landbouwgrond, natuurgebieden en water.

Coördinerende rol van de provincie

Op grond van de Wet vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) heeft de provincie de wettelijke taak om vergunningverlening en handhaving te coördineren. Voor de coördinatie van de groene wetten (met name de Wet natuurbescherming) is er een basisniveau afgesproken tussen de provincies. Dit houdt onder andere de instelling van een Groene regisseur in. Die initieert afspraken met alle betrokken partijen over samenwerking in de groene handhaving.

Groen toezicht en handhaving

Hiermee wordt toezicht en handhaving op de wetten die natuur en landschap beschermen bedoeld zoals openstellingsregels van natuurgebieden, de Wet natuurbescherming, APV (bijvoorbeeld in relatie tot afvaldumping), visserijwet (visstropen), wegenverkeerswet (bijvoorbeeld parkeren in natuurgebied en rijden op wegen in natuurgebied met geslotenverklaring)

Milieutaak

De politie gebruikt de term milieutaak om handhaving en opsporing van milieugerelateerde overtredingen aan te duiden. Dit gaat onder andere over de 'groene taken', waarmee handhaving van natuurwetgeving en aanverwante zaken wordt bedoeld. Daarnaast de 'grijze taken', waarmee handhaving van de Wet milieubeheer wordt bedoeld.

Overig toezicht en handhaving

Overig toezicht en handhaving dat enerzijds niet valt onder de reikwijdte van toezicht SVNL en/of anderzijds geografisch andere gebieden beslaat. In combinatie met het begrip SVNL-toezicht spreekt dit voor zich, waarbij het wel beperkt is tot 'groen' toezicht in het buitengebied.

Overige gebieden

Het buitengebied, niet zijnde SVNL- opengestelde gebieden.

Terreinbeheerders

Eigenaren en beheerders van natuurgebieden.

Toezicht en handhaving

Dit omvat zowel het SVNL-toezicht als het overige toezicht en handhaving.

² Bron: <https://www.boaregistratie.nl/default.aspx?ReturnUrl=%2f>

Toezichthouders

Hiermee worden personen bedoeld die toezichthouden in met name natuurgebieden, maar geen boa zijn. Het betreft dus niet de toezichthouders die in het kader van de wet zijn aangewezen door bestuursorganen.

SVNL-opengestelde gebieden

Dit betreft de natuurgebieden waarvoor subsidie wordt verkregen op grond van de SVNL, waarbij onder andere de voorwaarde is gesteld is dat de gebieden opengesteld moeten zijn voor publiek.

SVNL-toezicht

Toezicht gerelateerd aan de openstelling op grond van de regeling SVNL. Toelichting daarbij is: 'alles wat rechtstreeks met de openstelling te maken heeft, zoals aanpak van loslopende honden, opruimen van afval, verstoring door bezoekers, voorkomen van mountainbiken op wandelpaden, etc.' Hierbij kan zowel sprake zijn van toezicht (aanspreken bezoekers) als van handhaving zoals bijvoorbeeld het opmaken van een proces-verbaal voor loslopende honden. SVNL-toezicht kan zowel door boa's als door toezichthouders worden uitgevoerd.

SVNL-toezichtbijdrage

Een bijdrage van € 17,- per hectare per jaar die door de provincie in het kader van SVNL-subsidie voor natuurbeheer kan worden toegekend aan natuurbeheerders.

BIJLAGE 2 Samenstelling werkgroep Toezicht

- Michelle Knubben, provincie Limburg (voorzitter, tot juni 2019)
- Vera Aberson, provincie Overijssel (voorzitter a.i.)
- Ies Bos, provincie Utrecht
- Jeroen Bouw, provincie Gelderland
- Berry Campagne, provincie Utrecht
- Surush Ebrahimi Poer, provincie Noord-Holland
- Rob van Gerwen, provincie Noord-Brabant
- Iris van Maarschalkerwaard, Natuurmonumenten
- Cees Olsthoorn, Staatsbosbeheer
- Pamela Rusman, provincie Flevoland/OFGV
- Herman Cohen Stuart, BIJ12 (secretaris)

BIJLAGE 3 Onderscheid toezicht en handhaving

Dit is een bewerkte versie van de onderverdeling zoals gemaakt in de rapportage van de workshop 'Onderbouwing toezicht SNL', 4 oktober 2016

Nadere toelichting SVNL-toezicht

Voor de beantwoording van de vragen is een splitsing gemaakt tussen het toezicht dat plaatsvindt met een directe relatie tot de openstelling en het toezicht en de handhaving van overtredingen en overige activiteiten die te maken hebben met de zwaardere criminaliteit, openbare orde en veiligheid. SVNL-toezicht heeft voornamelijk te maken met de toegangsregels van de natuurgebieden zoals deze op de bebording vermeld staat en de bepalingen die vallen onder: Overigens verboden toegang, artikel 461 Wetboek van Strafrecht.

SVNL-toezicht kan zowel zonder boa-aanstelling als met boa-aanstelling gedaan worden, voor handhaving van de zwaardere zaken is een boa-aanstelling noodzakelijk.

Onder SVNL-toezicht vallen, onder meer, de volgende onderwerpen:

- Handhaven toegangsvoorwaarden ten behoeve van instandhouding natuurkwaliteit.
- Handhaven toegangsvoorwaarden ten behoeve van tegengaan conflicten tussen recreatiestromen.
- Voorkomen schade en vandalisme aan openstellingsinfrastructuur.
- Ondersteunen en begeleiden politie, brandweer en ambulance bij calamiteiten.
- Incidenten n.a.v. SVNL-openstelling die de aandacht behoeven.
- Loslopende honden en paardrijden waar dit niet is toegestaan.
- Mountainbiken en fietsen over de wandelpaden.
- Mountainbiken en fietsen buiten de daarvoor bestemde routes.
- Varen in verboden gebied.
- Voor zonsopkomst of na zonsondergang verblijven in een natuurgebied.
- Verstoring door muziek en vuur.
- Troep achterlaten en vervuiling van natuurgebied.
- Vliegen met drones.
- Stroperij lichte categorie (pluk, raap).
- Bevinden buiten de paden en in rustgebieden.
- Foutparkeren waarbij wegen en toegangen worden geblokkeerd, inclusief hulpdiensten.
- Bermparkeren of in natuurgebied.
- Illegale verblijven (boten, tenten, campers, nachtvisser).
- Feestjes en evenementen zonder toestemming.
- Gemotoriseerd verkeer op fietspad en/of wandelpad.

Toezicht op en handhaving van de zwaardere zaken heeft voornamelijk te maken met:

- Voorkomen en bestrijden van calamiteiten, criminaliteit en overlast.
- Afvalstort zoals huis- en sloopafval, wiet- en drugsafval.
- Vandalisme aan eigendommen.
- Inbraak en diefstal.
- Vissen zonder geldige visvergunning.
- Stroperij zware categorie (wild, grootschalige pluk, handel).
- Wietweek in natuurgebieden.
- Overtreding wet wapens en munitie.
- Motorcross.
- Recreatieve luchtvaart.
- Illegale houtkap.

BIJLAGE 4 Samenvattingen van de vier pilots

1. Utrechts Samenwerkingsmodel Natuurtoezicht (USN)

In 2017 heeft de provincie Utrecht onderzoek laten doen om te komen tot een adequaat niveau van toezicht en handhaving in opengestelde natuurterreinen en het buitengebied. Onderdeel van het onderzoek was ook de doelmatige besteding van de door PS beschikbaar gestelde middelen. Deze middelen betroffen enerzijds € 250.000,- per jaar structureel voor 2 tot 3 fte extra BOA-capaciteit bij de RUD voor toezicht en handhaving in natuurterreinen en het buitengebied (o.b.v. Coalitieakkoord 2015-2019) en anderzijds € 340.000,- per jaar structureel voor de verbetering van het toezicht en de handhaving in natuurterreinen (o.b.v. Amendement 'Veilige natuur'). In het eindrapport van het onderzoek zijn denkrichtingen aangegeven voor de invulling van de samenwerking tussen natuurbeheerders, RUD en provincie, en de inzet van de € 340.000,-.

Naar aanleiding van het eindrapport heeft de provincie Utrecht begin 2018 de natuurbeheerders in Utrecht en de RUD benaderd om op basis van de denkrichtingen een keuze te maken voor de invulling van de samenwerking en de inzet van de € 340.000,-. Dit heeft begin 2019 geresulteerd in de vaststelling van het 'Utrechts samenwerkingsmodel natuurtoezicht (USN)'. Gekozen is om vanuit de denkrichting 'af-gestemd optreden, iedereen betaalt mee' samen te werken.

Samenwerking natuurtoezicht

Provincie, natuurbeheerders en RUD bepalen jaarlijks gezamenlijk de prioriteiten voor het natuurtoezicht (toezicht in natuurterreinen) en stemmen de programmering en planning van het toezicht af door middel van een gezamenlijke Toezichtskalender. Partijen voeren het toezicht deels samen uit. Op basis van de Toezichtskalender worden gezamenlijke toezicht- en handhavingsacties uitgevoerd. In de Toezichtskalender voor 2019 hebben de naleving van de openstellingsregels, afvalstort en stroperij prioriteit gekregen. De laatste twee vallen niet onder de SNL; desondanks is ervoor gekozen ook hierin gezamenlijk op te trekken.

Partijen maken bij de samenwerking gebruik van de in de voorbije jaren al gerealiseerde strategische, tactische en operationele overleggen binnen de provincie, waarbij ook politie en andere organisaties zijn aangesloten. De algemene, procesmatige regie voor het USN ligt bij de Groene regisseur van de provincie. De RUD coördineert steeds samen met één of meer natuurbeheerders de gezamenlijke toezicht- en handhavingsactiviteiten. De RUD is ook verantwoordelijk voor het 'BOA-loket' dat zorgdraagt voor de coördinatie van de inzet van de beschikbare BOA-capaciteit en een verzamelpunt vormt van toezichtinformatie. Natuurbeheerders kunnen zich tot het BOA-loket wenden voor de inzet van Boa's. Dit geldt in het bijzonder voor (kleine) beheerders die zelf niet over BOA-capaciteit beschikken.

De provincie kent vanaf 2019 op basis van de SNL jaarlijks een toezichtbijdrage van € 17 per ha aan de natuurbeheerders toe (totaal ca. € 340.000 voor ca. 20.000 ha) op voorwaarde dat zij actief deelnemen aan het USN. Alle natuurbeheerders die subsidie ontvangen, doen mee aan het USN. De bestaande natuurcollectieven (NCU en UvB) en het UPG dragen er zorg voor dat ook de kleine beheerders zijn aangesloten. De provincie stelt jaarlijks aan de RUD € 250.000,- beschikbaar voor 2 tot 3 fte BOA-capaciteit en € 50.000,- voor invulling van de coördinatierol.

Jaarlijkse evaluatie

Jaarlijks vindt op ambtelijk en bestuurlijk niveau een evaluatie van het toezicht, de handhaving en de samenwerking plaats en wordt mede op basis daarvan een nieuwe Toezichtskalender vastgesteld.

2. Programma Groene handhaving Gelderland

In de provincie Gelderland hebben de samenwerkende partners in de groene handhaving in 2018 het programma Groene handhaving Gelderland vastgesteld om knelpunten in toezicht en handhaving aan te pakken: toename van problemen door recreatiedruk en illegale activiteiten (afvalstort, stroperij), afname van politiecapaciteit voor handhaving in het buitengebied, afname aantal boa's, versnippering van het toezicht (over gebieden en tijd) en ontbreken van goede gegevens over naleefgedrag. Toezicht is sterk afhankelijk van lokale omstandigheden en partners. Ook is er geen overzicht waar en in welke mate problemen optreden en of sprake is van een toename.

Doel van de samenwerking is om efficiënt en effectief toezicht te organiseren middels een programmatische aanpak van monitoren en evalueren. Voor de organisatie van de samenwerking op uitvoeringsniveau wordt gebruik gemaakt van de ervaringen van de samenwerkingsorganisatie Stichting Groen Netwerk (SGN) die in district noord-oost-Gelderland al goed functioneert

Activiteiten

Activiteiten zijn:

- Optimaliseren van de samenwerking door het aanstellen van een groene regisseur op beleidsniveau en drie trekkers op uitvoeringsniveau die de structuur op uitvoeringsniveau versterken en daarmee het netwerk van toezichthouders en boa's ondersteunen.
- Boa-capaciteit wordt versterkt door de SNL-bijdrage toezicht ter beschikking te stellen en via een pilot inzet van flex- en vrijwillige boa's te stimuleren.
- Centraal vanuit de samenwerking communicatie naar publiek en partners organiseren
- Een kwaliteitsimpuls door organiseren van themadagen, praktijkdagen en bijeenkomsten voor ontmoeten van boa's en OM.
- Betere registratie van gegevens om te kunnen monitoren en evalueren.
- Eigenaren en terreinbeheerders bepalen jaarlijks toezichtprioriteiten en stemmen jaarlijks de acties hiervoor af. Politie, regiocoördinatoren en SGN trekken de gezamenlijke acties, en betrekken hierbij de boa's van alle samenwerkende partners. Bepaalde gebieden krijgen accent.
- Opstellen van werkinstructies om invulling te geven aan het samenwerkingsconvenant 'Optreden op elkaars grondgebied' dat door de samenwerkende partijen is ondertekend.

Middelen

De provincie stelt voor het programma Groene handhaving eenmalig ruim 8 ton beschikbaar voor 2 jaar, naast de toezichtbijdrage in het kader van SNL (met een maximum van 1,2 miljoen per jaar). Het programma wordt medio 2021 geëvalueerd.

De samenwerking bouwt voort op al aanwezige structuren, zoals de tactisch-operationele samenwerking binnen de toezichtkringen onder leiding van de politie en de samenwerking door SGN. Sinds eind 2019 is er een maandelijks coördinatieoverleg om invulling te geven aan de samenwerking op uitvoeringsniveau. Er is halfjaarlijks breed ambtelijk overleg met alle partners en ook smal ambtelijk overleg om het jaarlijkse bestuurlijk overleg voor te bereiden.

Uitvoering

De coördinator van de provincie Gelderland coördineert het programma, er zijn 4 (beoogd) regio-coördinatoren in dienst van andere partners. Tijdelijk is een regisseur aangesteld om de coördinatie op uitvoeringsniveau op te bouwen, op

bestuurlijk niveau ontbrekende partijen, met name gemeenten, beter te betrekken en de gezamenlijke communicatie en monitoring vorm te geven.

3. Versterking Samen Sterk in Brabant: SSiB 3.0

Om de geconstateerde toename van misstanden in het buitengebied van Brabant (van loslopende honden tot afvaldumping, wildcrossen, stroperij en illegale bewoning) tegen te gaan, besloot de provincie tot het project Versterking Samen Sterk in Brabant (SSiB). SSiB is sinds 10 jaar een samenwerkingsvorm met regiohandhavers voor toezicht en handhaving. SSiB is ondergebracht bij Omgevingsdienst Brabant-Noord (ODBN) met een basishandhavingsprogramma tot en met 2020 voor het hele buitengebied met 5,4 fte boa, een netwerkrol en 3 speerpunten: wildcrossen, afvaldumpingen en stroperij.

Het pilotproject SSiB 3.0 komt voort uit de discussie over benodigde extra toezichtsgelden. De provincie heeft voor 2019 en 2020 2,72 miljoen vrijgemaakt uit algemene middelen, op basis van 17 euro per hectare. Deze middelen worden dus niet verdeeld via SNL-subsidie maar landen bij het SSiB 3.0. Idee is dat middelen zo efficiënter worden besteed. Er is 8,1 fte aan boa-capaciteit extra, ook voor handhaven op de toegangsbepalingen.

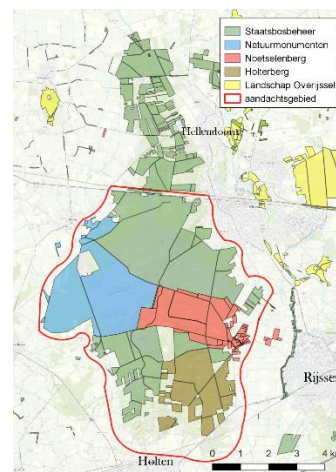
Het programma SSiB 3.0 wordt aangestuurd door een stuurgroep (provincie, gemeenten, waterschappen, terreinbeherende organisaties, politie en het drinkwaterbedrijf). Dit staat los van de aansturing van de basis SSiB-opdracht. Daarom bekijken we voor het programma 2021-2023 of en hoe de structuur vereenvoudigd kan worden en of SSiB 2.0 en 3.0 te integreren zijn.

Partijen werken met een gezamenlijk programma. Omdat de pilot pas in 2019 is opgestart, zijn resultaten van de extra versterking zijn nog niet voorhanden. Wel blijkt uit de evaluatie van het provinciale convenant, dat SSiB zeer wordt gewaardeerd door alle partijen. Provincie Noord-Brabant wil de versterking dan ook verlengen voor 3 jaar en heeft dit ook kenbaar gemaakt aan de partners, die daarop positief hebben gereageerd. Op dit moment wordt een programma voorbereid voor SSiB 2021-2023, voor zowel de basis als de versterking. Besluitvorming vindt in de loop van 2020 plaats.

4. Sallandse Heuvelrug

De terreinbeherende organisaties hebben als pilot 'toezicht en handhaving op de Sallandse Heuvelrug' ingebracht. In tegenstelling tot de andere pilots, richt deze pilot zich specifiek op een natuurgebied en niet op een gehele provincie.

De Sallandse Heuvelrug is met een grootte van 53 vierkante kilometer het grootste droge heidegebied van West-Europa. Jaarlijks komen er meer dan 1,2 miljoen mensen genieten van de bijzondere natuur. De Sallandse Heuvelrug is één van de twee Nationale Parken in Overijssel. Het gebied van deze pilot kenmerkt zich door een hoge en toenemende bezoekersdruk. Recreatie wordt sterk gestimuleerd vanuit de provincie en sector, en terreinbeherende organisaties stimuleren het beleven van de natuur: Gastvrij Overijssel, Samen werkt Beter. De zeer hoge recreatiedruk en goede toegankelijkheid van het gebied



dragen bij aan specifieke problemen. Verschillende recreantenstromen zitten elkaar snel in de weg en bepaalde toegangsbepalingen worden veelvuldig overtreden (bijvoorbeeld niet aangelijnde honden en mountainbikers buiten de paden). Daarnaast vinden er relatief veel drukbezochte evenementen plaats die voor veel overlast zorgen voor de omgeving én de natuurwaarden (afval, betreding, afsluiten openbare wegen). Met andere woorden, de recreatiedruk zit de natuurkwaliteit regelmatig in de weg: veel bezoekers versus soorten die rust nodig hebben. Daarom is het voor natuurdoelen erg belangrijk dat bezoekers zich aan de toegangsbepalingen houden.

Samenwerking

De samenwerkende partijen bij toezicht en handhaving op de Sallandse Heuvelrug zijn hoofdzakelijk de Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Landgoed de Noetselenberg, Landgoed de Holterberg, de Politie (basisteam Twente-West), de Gemeente Rijssen-Holten, de Gemeente Hellendoorn en de WBE- Sallandse Heuvelrug. De huidige samenwerking bestaat grofweg uit vier gezamenlijke handhavingsacties, gecoördineerd door de politie. Hiervan wordt een jaarverslag gemaakt. Er is twee keer per jaar overleg en er wordt gebruik gemaakt van een whatsappgroep om meldingen te delen.

Bevindingen

- Samenwerking met politie op de werkvloer/operationeel niveau is goed dankzij inzet politiefunctionaris, maar is niet structureel geregeld.
- Informatiedeling is een knelpunt.
- Alle partijen moeten bijdragen aan samenwerking.
- Meer inzet van de gemeente nodig.
- Partijen kunnen beter met elkaar communiceren, vooral op leidinggevend/management niveau.
- Er is meer capaciteit nodig, vooral voor toezicht 's door de weeks overdag en de gehele week 's avonds en 's nachts. Terwijl de SNL norm ruim wordt behaald. De beschikbare capaciteit wordt hoofdzakelijk ingezet op piekmoment: overdag in het weekend.
- Er zijn meer gezamenlijke diensten nodig.
- Convenant moet benut worden, inclusief coördinerende en faciliterende rol van de provincie goede coördinatie heeft meerwaarde voor toezicht.

Financiën

In Overijssel is de bijdrage voor toezicht op basis van de subsidie Verordening Natuur en Landschap niet opengesteld. De inzet van terrein beherende organisaties wordt door hen volledig zelf gefinancierd inclusief alle daarvoor benodigde middelen.

Conclusies en aanbevelingen

Voor beter toezicht en samenwerking is méér capaciteit, informatiedeling, coördinatie en structurele afspraken met samenwerkingspartners, waaronder de politie, maar ook gemeenten en provincies nodig. De samenwerking zelf moet structureel van aard zijn en de organisatie waar dit binnen plaatsvindt moet een solide zijn en goede structuur hebben. Dat geldt voor alle aspecten van de samenwerking.

Hiervoor is het volgende nodig:

- Openstellingsbijdrage voor toezicht toekennen financiering om bestaande capaciteit bij tbo's in stand te houden en ruimte te creëren om, ook in overlegvorm, vanuit tbo's te kunnen investeren in verbetering van samenwerking.
- Beschikbaar maken van handhavingscapaciteit bij de provincie voor groen toezicht "in het vrije veld"(= surveilleren) en voor samenwerkingsacties.
- Inzet van boa capaciteit voor gezamenlijke handhavingsacties vanuit gemeente Hellendoorn.
- Capaciteit om een goede coördinatie te verzorgen teneinde de samenwerking te verbeteren en inzet te structureren.
- Grotere betrokkenheid bestuurlijk niveau.
- Structurele afspraken met de politie over de inzet van de politie in natuurgebieden en bij gezamenlijke acties.

BIJLAGE 5 'Problematiek over de grenzen heen – landelijk beeld van knelpunten en verbeterpunten toezicht en handhaving in natuurgebieden'

Opgesteld door, en onder verantwoordelijkheid van Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten

Inleiding

In de pilots van de werkgroep Toezicht, gefaciliteerd door BIJ12, wordt in specifieke gebieden (Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant en Sallandse heuvelrug) gekeken naar de mogelijkheden en knelpunten bij samenwerking bij toezicht en handhaving in Natuurgebieden en het buitengebied.

Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten werken over de provinciegrenzen heen, in tegenstelling tot de trekkers van de andere pilots. Daarom is afgesproken de beide terreinbeheerders aanvullend aan de rapportage van de werkgroep op hoofdlijnen landelijk beeld schetsen van de knelpunten bij toezicht en handhaving.

Capaciteit en samenwerking

Signalen wijzen op een tekort aan capaciteit bij toezicht en handhaving in natuurgebieden. Gebieden worden steeds drukker, ontvangen meer bezoekers en daarnaast is geleidelijk aan sinds de jaren 90 de capaciteit die door de (milieu) politie (en voorheen veldpolitie) wordt ingezet op zaken zoals stroperij en (drugs)afvalstort en hennepplantages afgenomen. Terwijl in het veld ervaren wordt dat dergelijke criminele activiteiten toenemen³.

De capaciteit groene boa's neemt gestaag af⁴. Redenen hiervoor zijn o.a. de zwaarte en tijdsbeslag van opleidingen en hoge (oplopende?) kosten in verband met uitrusting die noodzakelijk is voor de boa om veilig zijn werk te kunnen doen. Binnen Staatsbosbeheer neemt in 2020 voor het eerst in 4 jaar de capaciteit weer af en dan met name in de provincies waar de bijdrage SVNL voor toezicht op de openstelling niet wordt uitgekeerd door de provincie. Vanwege bezuinigingen wordt het primaire uitgangspunt dat we alleen datgene doen waar we ook voor betaald worden. Omdat de boa-/toezichtstaak hier niet onder valt wordt hierop bezuinigd.

Door het tekort aan capaciteit wordt samenwerking ook steeds lastiger. Primair wordt vaak gekozen om de beperkte capaciteit in te zetten op de problematiek in de "eigen gebieden". Pas daarna wordt gekeken waar en wanneer samengewerkt kan worden om problemen aan te pakken.

In het veld wordt ervaren dat de inzet van de politie sterk verschilt per basisteam dan wel politie-eenheid. Het ontbreekt aan een landelijk beeld over de toegevoegde waarde van groene boa's en aan afspraken op management en bestuurlijk niveau over samenwerking tussen de politie en groene boa's in het veld.

De inzet van provincies verschilt. Sommige provincies zetten wel en sommige provincies zetten geen of nauwelijks eigen capaciteit in voor toezicht en handhaving in Natuurgebieden voor naleving van de Wet natuurbescherming en het behalen van doelen uit het N2000 beheerplan. Ongeveer de helft van de provincies heeft de SNL-toeslag voor toezicht opengesteld. Zonder deze toeslag financieren terreinbeheerders toezicht en handhaving vrijwel volledig zelf. Dat drukt op de capaciteit, omdat financiën vaak bedoeld zijn voor andere doelen.

Provincies pakken verschillend hun VTH-regierol op. Sommige faciliteren en ondersteunen, andere doen dat niet. Werkwijze, structuren, convenanten en

³ *Enquête groene boa's, november 2019*

⁴ *Plan van aanpak 'Versterking van handhaving en toezicht in het buitengebied' en Enquête groene boa's, november 2019*

werkinstructies verschillen. Provincies zetten in op programmatisch handhaven. Deze methode wordt door terreinbeheerders in de praktijk veelal toegepast (gepland daar handhaven waar nodig) maar niet altijd op basis van handhavingsplannen. De rol die gemeenten hebben bij toezicht en handhaving is vaak onduidelijk. Weinig gemeenten hebben boa's domein II in dienst.

Uitrusting, communicatie- en geweldsmiddelen

Voor de communicatie én samenwerking met de politie zijn C2000 portofoons nodig. Niet elke boa beschikt hier over. De kosten die de politie sinds kort wil doorrekenen voor gebruik van de portofoons zijn voor (particuliere) groene boa werkgevers een knelpunt. Zij moeten dit zelf financieren met eigen middelen. En dat terwijl de politie de C2000 portofoons ook zelf benut om meldingen bij groene boa's uit te zetten, bekend is dat deze boa's in afgelegen gebieden moeten opereren, de politie niet snel bijstand kan verlenen en het uitgangspunt in het gelieerde beleid is dat de inzet van de gelieerde noodzakelijk is voor de uitvoering van wettelijke taken van de gebruiker, in dit geval de politie. Particuliere boa werkgevers hebben, in tegenstelling tot overheidsinstanties zoals de provincies, zelf geen wettelijke taak in het kader van toezicht en handhaving.

Het verkrijgen en behouden van geweldsmiddelen kan in de praktijk een knelpunt zijn. Het is onvoldoende duidelijk op welke wijze bij een aanvraag of verlengingsverzoek de noodzaak goed kan worden aangetoond.

Data en informatie

Particuliere groene boa's hebben géén toegang tot Brp (persoonsgegevens) en RDW (kentekengegevens). De politie verstrekt deze gegevens nauwelijks meer als gevolg van de AVG. Dit belemmert de uitvoering van werk door de boa's. Toegang tot het Brp en de RDW laat al lang op zich wachten. Boa's die gebruik maken van het boa-registratiesysteem kunnen mutaties uit de eigen regio inzien. Bijvoorbeeld of iemand een overtreding herhaalt in het gebied van een andere tbo. Zij hebben echter geen beschikking over informatie van de politie over (criminele) ontwikkelingen en trends in de eigen terreinen en omgeving. Die informatie wordt over het algemeen niet gedeeld⁵.

Opleiding

Opleidingen voor boa's, zeker als zij over geweldsbevoegdheden en middelen beschikken, zijn duur en kosten relatief veel tijd. Vrijwel jaarlijks moet een module van de Permanente her- en Bijscholing gevolgd en behaald worden. Daarnaast moet er jaarlijkse 4x getraind en 1x een toets afgelegd worden voor de geweldsbevoegdheden en middelen. De enige financiering vanuit het Rijk is een subsidieregeling voor de opleidingskosten van de Permanente her- en bijscholingskosten.

⁵ *Uitkomsten enquête Groene BOA's Natuurmonumenten, afdeling Audit, oktober 2019, in opdracht van het Groene BOA Werkgeversoverleg*

