

*Onderwerp*

Rapport toezicht en handhaving buitengebied Flevoland

*Kern mededeling:*

In hun coalitieakkoord hebben Gedeputeerde Staten de wens geuit om het toezicht en handhaving in het buitengebied van Flevoland op orde te krijgen. Om hier uitvoering aan te geven heeft EIFFEL de opdracht gekregen om de huidige werkwijze en taakverdeling in beeld te brengen en aanbevelingen te doen voor versterking van de organisatiestructuur voor de toekomst. Gedeputeerde Staten hebben op advies van EIFFEL gekozen voor een uitgesproken coördinerende rol voor de OFGV op het gebied van toezicht en handhaving in het buitengebied van Flevoland.

*Mededeling:*

In opdracht van de provincie heeft EIFFEL een rapport opgesteld dat inzicht verschaft over de verdeling van bevoegdheden met betrekking tot toezicht en handhaving in het buitengebied van Flevoland. Ook zijn ze gevraagd te komen met aanbevelingen voor een gewenste situatie. Gedeputeerde Staten zijn van mening dat dit rapport aan hun verwachtingen voldoet en hebben het in hun vergadering van 17 november 2020 vastgesteld en de aanbevelingen overgenomen

Aanleiding voor deze opdracht was de wens van Gedeputeerde Staten om het toezicht en handhaving in het buitengebied van Flevoland op orde te krijgen, zoals benoemd in het coalitieakkoord. Een andere relevante ontwikkeling is de lopende transitie van de organisatie van het faunabeheer zoals vastgelegd in het rapport van de commissie Van Hemmen en waar u bij mededeling van 5 februari 2019 (edocs 2374088) over bent geïnformeerd. Deze transitie heeft tot doel de taken en verantwoordelijkheden van de elk van de relevante organisaties verder te verduidelijken en aan te scherpen. Dit kan mogelijk leiden tot een andere inzet van capaciteit op het gebied van toezicht en handhaving in het buitengebied. Om hier een afgewogen keuze in te kunnen maken is het van belang om inzicht te geven in de verschillende bevoegdheden met een overzicht waar ze op dit moment belegd zijn. Ook is het in dit kader van belang om onderscheid te maken in huidige en gewenste situatie ('stip op de horizon').

In het rapport van EIFFEL wordt de aanbeveling gedaan om de taken die nu versnipperd en bij diverse partijen zijn ondergebracht, meer gecoördineerd te laten uitvoeren. Zo houdt iedere partij haar eigen verantwoordelijkheden, maar zijn werkzaamheden en prioritering beter op elkaar afgestemd. Een dergelijke coördinerende rol maakt deel uit van de kerntaken van de OFGV.

De transitie van het faunabeheer spitst zich ook toe op de taken die de Stichting Faunabeheer Flevoland (SFF) uitvoert en de wijze waarop zij gefinancierd wordt. Eerder heeft de commissie Van Hemmen al uitgesproken dat er een duidelijke scheiding tussen de uitvoering en financiering van het faunabeheer in Flevoland moest worden aangebracht. Met o.a. het bestuur van SFF zijn hierover sinds 2019 gesprekken gevoerd. Het bestuur van de SFF is door GS in de gelegenheid gesteld om zelf met een toekomstbestendig organisatievoorstel te komen. Met de nu gemaakte keuze geeft de provincie duidelijkheid, ook naar het bestuur en de medewerkers van de SFF. Waar in het EIFFEL rapport wordt gesteld dat voor de aanstelling van de BOA's van de SFF een wettelijke grondslag ontbreekt, wordt bedoeld dat zij voor deze werkzaamheden geen wettelijke opdracht van de provincie hebben gekregen.

*Registratienummer*

2708801

*Datum*

1 december 2020

*Afdeling/Bureau*

SENB

*Openbaarheid*

Openbaar

*Portefeuillehouder*

Hofstra, H.J.

Ter kennisname aan PS en burgerleden

## Mededeling

Bladnummer

2

Registratienummer

2708801

De SFF heeft nimmer opdracht van de provincie gekregen voor toezicht en er is op dit vlak dus ook geen financiële relatie met de provincie. GS heeft met dit besluit wel expliciet uitgesproken dat wat hen betreft, ook in de toekomst, op dit gebied geen rol te zien voor SFF. Omdat de kennis en expertise van de BOA's van de SFF zeer wordt gewaardeerd door GS en zij deze kennis en expertise willen behouden binnen Flevoland heeft GS het bestuur van SSF aangeboden om de huidige Boa's van SFF in dienst te laten komen van de OFGV. Voorafgaand aan de besluitvorming is met de OFGV afgesproken dat het uitgangspunt 'mens volgt taak' door de OFGV gehanteerd zal worden.

Met het overnemen van de aanbevelingen uit het rapport geeft de provincie uitvoering aan haar re-gietaak. Ook zorgt de provincie door te kiezen voor het uitbreiden van de toezichhoudende en handhavende taak van de OFGV in het buitengebied voor transparantie en duidelijkheid over de manier waarop deze taken zijn georganiseerd in Flevoland.

### Bijlagen

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de WOB (ja/nee aangeven)
Rapport toezicht en handhaving buitengebied provincie flevoland aangepast	2702258	Ja

# RAPPORT AANPAK TOEZICHT EN HANDHAVING

IN HET BUITENGEBIED VAN  
DE PROVINCIE FLEVOLAND



HUMAN POWERED  
DATA DRIVEN  
LEGAL / FINANCE / PROCESS

# INHOUDSOPGAVE

## HOOFDSTUK 1. INLEIDING

- *Probleem/uitdaging*
- *Doel*

## PAGINA 3

- pagina 3*
- pagina 3*

## HOOFDSTUK 2. VISIE

## PAGINA 4

## HOOFDSTUK 3. ORGANISATIES IN HET BUITENGEBIED

- *3.1 Bevoegdheden*
- *3.2 Rollen*

## PAGINA 5

- pagina 5*
- pagina 8*

## HOOFDSTUK 4. HUIDIGE SITUATIE

- *4.1 Overtredingen*
- *4.2 Capaciteit*
- *4.3 Samenwerking*
- *4.4 Faciliteiten*
- *4.5 Financiering*

## PAGINA 10

- pagina 10*
- pagina 11*
- pagina 11*
- pagina 12*
- pagina 14*

## HOOFDSTUK 5. TOEKOMSTVISIE

- *5.1 Overtredingen*
- *5.2 Capaciteit*
- *5.3 Samenwerking*
- *5.4 Faciliteiten*
- *5.5 Financiering*
- *5.6 Ontwikkelingen*

## PAGINA 15

- pagina 15*
- pagina 16*
- pagina 17*
- pagina 19*
- pagina 21*

## HOOFDSTUK 6. ADVIES

- *6.1 Algemene aanbevelingen t.a.v. samenwerking & aanpak buitengebied*
- *6.2 SFF*

## PAGINA 23

- pagina 23*
- pagina 25*

# HOOFDSTUK 1. INLEIDING

**In dit rapport staat toezicht en handhaving in het buitengebied van de provincie Flevoland centraal. Het begrip handhaving kan ruim worden opgevat als “elke handeling die erop is gericht naleving van wetten en regelgeving te bevorderen of een overtreding te beëindigen”.**

Handhaving kan worden opgesplitst in het houden van toezicht en het daadwerkelijk handhavend optreden. Onder toezicht wordt verstaan: het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan wet- en regelgeving, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan ingrijpen. Onder toezicht kunnen ook activiteiten op het gebied van voorlichting of advisering worden bedoeld. Toezicht houden beoogt een preventief effect. Als uit controles blijkt dat handelingen plaatsvinden die in strijd zijn met wet-of regelgeving, dan kunnen handhavingsmiddelen worden toegepast; het daadwerkelijk handhavend optreden. In de praktijk worden toezicht en handhaving losgekoppeld van elkaar. Een persoon mag pas handhavingsmiddelen toepassen als hij of zij daarvoor specifiek is aangesteld. Het wettelijk kader van dit rapport wordt gevormd door het stortverbod uit hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer en de overtredingen genoemd in de Wet natuurbescherming. Daarnaast speelt ook de veiligheid in het buitengebied een rol.

## PROBLEEM/UITDAGING

Door de groene organisaties en de provincie geconstateerde stijging van het aantal dumpingen van (drugs)afval ontstaat er een grote bedreiging voor de natuur. Extra toezicht in het buitengebied moet dit (deels) oplossen. Daarnaast vindt er een transitie plaats van de organisatie van het faunabeheer. Die transitie kan mogelijk leiden tot een andere inzet van de capaciteit op het gebied van toezicht en handhaving in het buitengebied. Daarom bestaat de wens om te komen tot een visie op het toezicht en handhaving in het buitengebied van de provincie Flevoland. Er moet inzicht komen in de verschillende bevoegdheden en waar die bevoegdheden belegd zijn.

## DOEL

Het doel is om binnen vier maanden een rapport op te leveren waarin de visie op toezicht en handhaving in het buitengebied van de provincie Flevoland is vastgelegd. De opdrachtgever wil inzichtelijk krijgen wat de huidige situatie, wat de gewenste situatie is en hoe de financieringsstromen lopen. In het rapport worden aanbevelingen gedaan om de aanpak van toezicht en handhaving in het buitengebied te optimaliseren.

Tevens wordt er inzichtelijk gemaakt hoe de rol van Stichting Faunabeheer Flevoland ingevuld kan worden in de toekomst. Als gevolg van de recente transitie in het faunabeheer van Flevoland is de rol ten aanzien van toezicht en/of handhaving van de Stichting Faunabeheer Flevoland onduidelijk.

## ONDERZOEKSMETHODEN

Om het doel te realiseren is er theoretisch onderzoek gedaan naar de (wettelijke) bevoegdheden en taken van de verschillende organisaties. Met de betrokken organisaties zijn gesprekken gevoerd over hun toezichthouden en handhavende taken in het buitengebied. Centraal stond tijdens deze gesprekken hoe toezicht en handhaving door de organisaties is ingeregeld (denk hierbij aan capaciteit, faciliteiten, financiering e.d.), de samenwerking tussen organisaties en de verbeterpunten hierin, maar ook onderdeel van deze gesprekken was de praktische invulling van het houden van toezicht en handhaving; welke overtredingen worden veel geconstateerd en hoe treedt je hiertegen op als organisatie.

# HOOFDSTUK 2. VISIE

In het huidige Coalitieakkoord 2019-2023 van de provincie Flevoland met de titel 'ruimte voor de toekomst' is de volgende constatering gedaan:

"Een bedreiging van de natuur vormt het dumpen van (drugs-)afval. Extra toezicht in het buitengebied zien wij als onderdeel van de oplossing."

Aan de hand van deze constatering is een ambitie vastgesteld die bereikt moet zijn in 2023. De ambitie luidt als volgt:

"Het toezicht en de handhaving in het buitengebied moet op orde zijn."

Om deze ambitie te bereiken is dit rapport opgesteld. Voor dit kader worden de volgende uitgangspunten voor toezicht en handhaving in het buitengebied gehanteerd: ↗

## *Samen sterk*

De samenwerking tussen de organisaties die betrokken zijn bij de toezicht en het handhaven in het buitengebied is goed. Soms zelfs erg goed te noemen; men weet elkaar te vinden en de lijnen zijn kort. De wens is om in de toekomst programmatisch samen te werken.

## *Veiligheid voor iedereen*

Het buitengebied moet veilig zijn voor de bezoekers, maar ook voor de buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna: boa's). Er is geconstateerd dat de sfeer grimmiger is geworden.

## *Effectieve, flexibele en kostenbesparende inzet*

Handhaving in het buitengebied moet effectief zijn ingeregeld. Dit kan bewerkstelligd worden door flexibel op te treden en dit kan mogelijk leiden tot kostenbesparing. Doordat organisaties gebruik kunnen maken van elkaars expertise en middelen kunnen kosten worden bespaard.



# HOOFDSTUK 3. ORGANISATIES IN HET BUITENGEBIED

Toezicht en handhaving in het buitengebied van de provincie Flevoland is belegd bij meerdere organisaties. Naast de provincie zijn de betrokken organisaties: de Omgevingsdienst Flevoland & Gooi- en Vechtstreek (hierna: OFGV), Stichting Faunabeheer Flevoland (hierna: SFF), de terreinbeherende organisaties, namelijk; Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Stichting Flevo-landschap, meerdere gemeenten en de politie. Deze organisaties hebben verschillende bevoegdheden en bekleden verschillende rollen. De bevoegdheden en de rollen van de organisaties worden in dit hoofdstuk besproken.

## 3.1 BEVOEGDHEDEN

In dit rapport staan de overtredingen genoemd in de Wet natuurbescherming en het stortverbod uit de Wet milieubeheer centraal. In deze paragraaf zal per organisatie besproken worden hoe de wettelijke bevoegdheid voor toezicht en handhaving van de groene wetten geregeld is.

### *Provincie Flevoland*

In hoofdstuk 7 van de Wet natuurbescherming is vastgesteld dat de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: minister van LNV) en de provincie bevoegd zijn om toe te zien op de naleving van deze wet. In de meeste gevallen is de provincie het bevoegde gezag (bijvoorbeeld voor N2000 en Flora- en Fauna-activiteiten). De Rijksoverheid is alleen het bevoegde gezag als het gaat om overtredingen in gebieden waar de Rijksoverheid verantwoordelijk is voor het beleid. Hierbij valt te denken aan:

- projecten van gebieden die niet op provinciaal niveau zijn ingedeeld;
- hoofdwegen, hoofdvaarwegen en landelijke spoorwegen;
- kustbescherming: primaire waterkeringen zoals kustverdediging en rivierveiligheidsmaatregelen;
- activiteiten op militaire terreinen en oefengebieden;
- landelijke energietransportnetwerk;
- gastransportnetwerk.

Het stortverbod is vastgelegd in artikel 10.2 van de Wet milieubeheer. Gedeputeerde Staten zijn bevoegd gezag betreffende het storten of anderszins opslaan van afvalstoffen buiten een inrichting. De gemeente is op grond van ditzelfde artikel het bevoegde gezag voor het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen. Mocht in de praktijk niet duidelijk zijn welk bestuursorgaan bevoegd is om op te treden, dan dienen daar onderling afspraken over gemaakt te worden. Op grond van art. 18.2a Wet milieubeheer moeten bestuursorganen afspreken welk orgaan in het algemeen of in specifieke gevallen optreedt.

### ***Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek***

De provincie heeft toezicht en handhaving op de Wet natuurbescherming bij 'machtigingsbesluit Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek 2015' (hierna: het mandaatbesluit) gemandateerd aan de OFGV. In artikel 2 van het mandaatbesluit is vastgelegd dat Gedeputeerde Staten aan de directeur van de OFGV mandaat verlenen om namens de provincie bevoegdheden uit te oefenen. De bevoegdheden waarop het mandaat betrekking heeft zijn vermeld in de bijbehorende bijlage. Zo zijn o.a. de volgende taken gemandateerd aan de OFGV: de procedurele correspondentie voeren, besluiten tot het opleggen van een last onder dwangsom of bestuursdwang, besluiten tot beëindiging van dwangsom- en bestuursdwangprocedures, feitelijk effectueren van bestuursdwang, invorderen dwangsom, kostenverhaal bestuursdwang en beslissen op verzoek om handhaving. Daarnaast wordt in de bijlage vastgesteld dat de bevoegdheden onder andere betrekking hebben op de Wet milieubeheer en de Wet natuurbescherming. De bevoegdheid van de boa's van de OFGV geldt voor het gehele beheersgebied van de provincie Flevoland.

### ***De terreinbeherende organisaties***

De terreinbeherende organisaties; Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Stichting Flevo-landschap beheren een groot deel van het buitengebied in Flevoland. Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten hebben boa's in dienst. De boa's van Staatsbosbeheer zijn aangesteld bij 'Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Staatsbosbeheer 2017'. De boa's van Natuurmonumenten zijn aangesteld bij 'Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Vereniging Natuurmonumenten 2018'. De boa's mogen op grond van deze besluiten strafbare feiten opsporen behorende tot domein II: Milieu, welzijn en infrastructuur. Welke strafbare feiten tot domein II behoren is opgenomen in de bijlage van de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar. In de bijlage wordt onder domein II verwezen naar artikel 1a van de Wet op de economische delicten. In dit artikel staan de Wet milieubeheer en de Wet natuurbescherming genoemd. Stichting Flevo-landschap heeft geen boa's in dienst, maar maakt gebruik van boa's van andere terreinbeherende organisaties. Zij hebben hier onderling afspraken over gemaakt. In tegenstelling tot de andere terreinbeherende organisaties is Staatsbosbeheer een zelfstandig bestuursorgaan. Staatsbosbeheer is bij wet ingesteld en hun taken zijn wettelijk vastgelegd.

### ***Stichting Faunabeheer Flevoland***

SFF heeft in Flevoland zowel privaatrechtelijke- als publiekrechtelijke werkzaamheden. SFF huurt en verhuurt jachtrechten op gronden van onder andere Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, het Flevo-landschap, het Rijksvastgoedbedrijf, gemeenten, Waterschap Zuiderzeeland en particuliere grondeigenaren in de provincie Flevoland. Naast de coördinatie van de jacht, beheert SFF ook jachtgebieden, adviseert grondeigenaren over het faunabeheer en coördineert het faunabeheer. SFF sluit overeenkomsten met grondeigenaren, zodat zij toezicht mogen houden op de terreinen. Naast deze privaatrechtelijke werkzaamheden hebben zij ook een aantal publiekrechtelijke taken. SFF is verantwoordelijk voor de uitvoering van de valwildregeling in Flevoland, het schrijven van concept-ontheffingen (voor aanvragen waarbij ze zelf niet betrokken zijn bij de uitvoering) op verzoek van de provincie en het monitoren van de activiteit van vogels, vossen en konijnen rondom Lelystad Airport.

Voorheen werkte SFF onder de auspiciën van Faunabeheereenheid Flevoland (hierna: FBE). Het volgende was hierover opgenomen in de 'Verordening van Provinciale Staten van de provincie Flevoland houdende regels omtrent fysieke leefomgeving, kwaliteit vergunningverlening en natuurbescherming Omgevingsverordening Provincie Flevoland' (hierna: Omgevingsverordening):



“Onder auspiciën van de faunabeheereenheid is een stichting genaamd ‘Stichting Faunabeheer Flevoland’ werkzaam, waarin vertegenwoordigers van de jagers en de landbouw vertegenwoordigd zijn, en die de coördinatie en uitvoering van ontheffingen die aan de faunabeheereenheid zijn verleend tot taak heeft.”

De afgelopen jaren heeft er een transitie plaatsgevonden. De transitie heeft er toe geleid dat het werkgebied van SFF niet meer is gelijkgesteld aan dat van de FBE en dat de taken van SFF en de FBE anders zijn verdeeld. Gezien de splitsing van de taken is de bovenstaande passage uit de Omgevingsverordening gehaald. In de huidige Omgevingsverordening is in artikel 8.23 opgenomen dat SFF de coördinatie van het valwild verzorgt. In de toelichting op artikel 8.12 Omgevingsverordening (waarin het werkgebied van FBE wordt vastgesteld), is nog steeds opgenomen dat SFF onder auspiciën van de faunabeheereenheid werkzaam is. Er wordt specifiek gesproken over de coördinerende en uitvoerende taak van SFF ten aanzien van ontheffingen op grond van het Faunabeheerplan Flevoland 2019 – 2023 (hierna Faunabeheerplan), die aan de faunabeheereenheid zijn verleend. De faunabeheerders in dienst van SFF zijn belast met het controleren van de uitvoering van het Faunabeheerplan. De provincie geeft aan dat dit ten onrechte in de toelichting is opgenomen. In de nieuwe Omgevingsverordening, welke momenteel in procedure is, wordt dit gewijzigd. Ook het Faunabeheerplan is na de transitie niet aangepast aan de huidige situatie.

In de Omgevingsverordening is met betrekking tot het houden van toezicht en handhaving door SFF niets opgenomen. SFF heeft vanuit de provincie geen toezichhoudende of handhavende taken toebedeeld gekregen. De bevoegdheid om toezicht te houden en te handhaven hebben de boa's van SFF op de gronden waar zij het jachtrecht huren. In de huurovereenkomst is de volgende bepaling opgenomen:

“De huurder is verplicht te zorgen voor deugdelijk toezicht op de uitvoering van beheer, jacht en/of schadebestrijding om de gunstige staat van instandhouding van een natuurlijke habitat en van een soort te garanderen en neemt daartoe alle benodigde maatregelen die gericht zijn op het behoud en zo mogelijk versterken van de biologische biodiversiteit.”

Dit leidt er toe dat SFF alleen mag handhaven in gebieden waarvoor zij opdracht hebben gekregen van de eigenaar. Niet alle gebieden die SFF beheert sluiten op elkaar aan waardoor het werkgebied van SFF versnipperd is.

### ***Waterschap Zuiderzeeland***

Het beheersgebied van Waterschap Zuiderzeeland beslaat de gehele provincie Flevoland. Waterschap Zuiderzeeland houdt toezicht op de watergangen, op de dijken en in het veld. De wettelijke basis hiervoor is het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Wet Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden.

### ***Gemeenten***

In de provincie Flevoland liggen de gemeenten: Urk, Almere, Dronten, Lelystad, Noordoostpolder en Zeewolde. Op grond van de Wet natuurbescherming hebben de gemeenten geen bevoegdheden buiten de bebouwde kom. Ook zien gemeenten niet toe op het stortverbod neergelegd in de Wet milieubeheer. Zoals eerder genoemd hebben gemeenten vanuit de Wet milieubeheer wel bevoegdheden (zoals het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen).

### ***Politie***

De politie heeft een wettelijke milieutaak, met toezicht en handhaving als een van de deeltaken. Deze taken zijn belegd bij milieuagenten of dierenagenten. Zij zijn onderdeel van een politieteam dat staat voor alle taken die burgers, bedrijven en het bestuur van de politie verwacht.

## 3.2. ROLLEN

In de vorige paragraaf is aan bod gekomen welke bevoegdheden de verschillende organisaties bezitten. In deze paragraaf wordt besproken welke rol de organisatie bekleedt en hoe de organisaties hun rol en die van de andere organisaties zien.

### *Provincie Flevoland en OFGV*

Toezicht en handhaving op de groene wetten zijn door de provincie gemandateerd aan de OFGV. De OFGV stelt elk jaar een uitvoeringsprogramma op. Dit uitvoeringsprogramma wordt aan de hand van het beleidskader Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving aangevuld met specifieke aandachtspunten voor de provincie voor het komende jaar. Aan de hand daarvan worden toezicht en handhaving door de OFGV uitgevoerd voor de provincie. Doordat de provincie toezicht en handhaving volledig gemandateerd heeft aan de OFGV is de provincie bij de uitvoering van deze taken niet dagelijks betrokken. Ten opzichte van de andere organisaties in het buitengebied heeft de OFGV een grotere rol op het gebied van toezicht. Alleen de OFGV ziet toe op de naleving van besluiten. Het verschil met de terreinbeherende organisaties en SFF is dat hun taak is gericht op handhaving in het gebied. De terreinbeherende organisaties en SFF nemen geen besluiten en zien daar ook niet op toe. Gezien de kerntaken van de provincie (regietaak, handhavende taak) speelt de provincie in het buitengebied een belangrijke rol op het gebied van milieucriminaliteit. Dat ligt anders wanneer het ondermijning betreft. Op het gebied van ondermijning liggen de bevoegdheden voornamelijk bij de gemeenten en de politie. De groene boa's van de OFGV en de andere organisaties zijn wel veel in het veld, hierdoor constateren zij sneller activiteiten op het gebied van ondermijning. Van deze kennis wordt door de politie en de gemeenten nog nauwelijks gebruik gemaakt, omdat er een overlegstructuur ontbreekt.

### *De terreinbeherende organisaties*

De terreinbeherende organisaties zijn van mening dat toezicht en handhaving van belang is bij de uitvoering van hun taak. Toch wordt toezicht en handhaving niet per se gezien als een prioriteit, maar meer als noodzakelijk kwaad. Terreinbeherende organisaties zien zichzelf als groene organisaties die zorgen voor mooie, recreatief toegankelijke natuur. Het in stand houden en creëren van een mooi landschap is hun doel. Daarnaast ontbreekt het sommige organisaties aan mankracht om toezicht en handhaving goed uit te voeren. Dit komt ook doordat de boa's tijdens hun werktijd andere werkzaamheden dan toezichts- en handhavingstaken uitvoeren.

### *SFF*

De boa's van SFF kennen het gebied goed, waardoor weinig onopgemerkt blijft. Hierdoor zien zij voor zichzelf een grotere rol weggelegd op het gebied van toezicht en handhaving. Hun signalerende functie willen zij nog meer benutten. Ze geven aan dat hun rol, bijvoorbeeld op het gebied van ondermijning, groter kan zijn. Zij pakken dergelijke taken nu niet op, omdat hun verdienmodel dat niet toelaat en ze onvoldoende mankracht hebben. De samenwerking met de provincie en de OFGV is nu vrijblijvend. Zelf is SFF van mening dat zijn voor de provincie en de OFGV van toegevoegde waarde kunnen zijn, omdat zij het gebied goed kennen. Andere organisatie vinden het bezwaarlijk dat SFF betaald wordt door de jagers. Aangezien SFF overeenkomsten sluit met grondeigenaren om op hun gronden toe te zien en te handhaven, moet SFF ook toezicht houden op jagers. Dit levert een belangenverstremming op. De terreinbeherende organisaties zien dan ook alleen een uitgebreidere rol weggelegd voor SFF, als SFF wordt losgekoppeld van de jagers.

### *Waterschap Zuiderzeeland*

Waterschap Zuiderzeeland heeft 24 uur per dag 7 dagen in de week een piketdienst voor waterkwaliteit. Meldingen over afvaldumpingen, kadavers, stoffen in het water door een brand of een verkeersongeluk, komen bij deze piketmedewerker binnen. Het is mogelijk dat meldingen eigenlijk bij een andere organisatie thuishoren. In dat geval wordt de melding doorgezet naar de juiste organisatie. Het waterschap werkt hierin voornamelijk samen met de gemeenten en de OFGV. Waterschap Zuiderzeeland heeft vijf agrarische toezichthouders en twee toezichthouders voor de glastuinbouw. Vijf toezichthouders zijn aangesteld als domein II boa. Het Waterschap heeft behoefte aan een intensievere samenwerking met de OFGV. Echter ervaren zij tijdgebrek bij de OFGV om zaken beter samen op te pakken.

### *Gemeenten*

De gemeenten in de provincie Flevoland hebben op het gebied van omgevingsrecht een summierere rol in het buitengebied. Mede vanwege de beperkte handhavingscapaciteit wordt er voornamelijk aandacht besteed aan het afhandelen van meldingen, zoals illegale afvaldumpingen en kamperen. Krijgen de boa's een melding of constateren zij een overtreding en zijn zij niet het bevoegde gezag dan, dan wordt het signaal doorgestuurd naar de juiste partner. Dit komt weinig voor; alleen bij evidente misstanden. De gemeenten in Flevoland denken verschillend over de rol die gemeenten op het gebied van handhaving en toezicht in het buitengebied moeten bekleden. Zo ziet de gemeente

Almere geen belangrijke verbeterpunten voor handhaving in het buitengebied. Dit komt omdat het buitengebied van de gemeente Almere niet erg groot is. Mogelijk gaat het buitengebied in de komende jaren nog verder slinken vanwege de enorme woningbouwopgave waarvoor Almere staat. Wel vindt zij het nuttig om signalen te blijven ontvangen van verschillende organisaties in de provincie. Ook wil zij zelf hun steentje bijdragen door mogelijk signalen die leiden tot handhaving te delen. De gemeente Lelystad geeft aan dat er te weinig capaciteit en middelen zijn om intensiever toezicht te kunnen houden. Zij zou graag samen met andere organisaties in koppels toezicht houden. Echter heeft het toezicht in het buitengebied niet genoeg prioriteit en zijn er daardoor niet genoeg uren beschikbaar om dat te bewerkstelligen. Er zijn ook gemeenten die de huidige aanpak prima vinden, zoals de gemeente Noordoostpolder. Het is dus per gemeente verschillend of toezicht en handhaving in het buitengebied prioriteit heeft.

Op het gebied van ondermijning is de rol van de gemeenten groter. In het regionale actieplan 'Ondermijning in Flevoland' is het buitengebied als prioriteit benoemd. Hierbij ligt de focus op het buitengebied van de gemeenten Dronten en de Noordoostpolder. De gemeente Lelystad hanteert een piepsysteem; als er signalen zijn van ondermijning in het buitengebied dan worden die opgepakt. De gemeenten houden in samenwerking met de politie en andere partners, waaronder de provincie, in het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (hierna: RIEC) actief toezicht op ondermijning. Hierbij wordt ook het buitengebied meegenomen, maar dat is geen speerpunt voor extra controles. Controles vinden vooral thema- en risicogestuurd, maar niet gebiedsgestuurd plaats.

### **Politie**

Politie wordt alleen ingeschakeld bij calamiteiten. Indien er situaties zijn waarbij de veiligheid in het geding is zoals bij bedreigingen van de boa's en bij overstijgende problematiek, dan wordt de politie ingeschakeld. Door het afschaffen van de veldpolitie, en de rijkspolitie en gemeentepolitie één zijn geworden, zie je steeds minder blauw in het buitengebied. Er is een gat ontstaan en een aantal organisaties hebben het idee dat zij dit gat op moeten vullen. De politie ziet in de samenwerking met groene boa's wel een toegevoegde waarde voor de samenleving, om de veiligheid en leefbaarheid in het buitengebied te vergroten. De brede taakstelling van de politie en ook de uitgestrektheid van het buitengebied kunnen ertoe leiden dat het beeld bestaat dat politie minder in het buitengebied aanwezig is en meer overlaat aan boa's. Landelijk wordt gekeken om meer aandacht te besteden aan de samenwerking tussen de politie en de groene boa's.

Met betrekking tot ondermijning wordt er in het buitengebied door de terreinbeherende organisaties en SFF niet actief opgetrokken met de politie. De politie en de gemeenten zijn actiever op dit gebied.



# HOOFDSTUK 4. HUIDIGE SITUATIE

In dit hoofdstuk is weergegeven hoe toezicht en handhaving in het buitengebied is geregeld. Onder andere wordt besproken welke overtredingen er worden geconstateerd, hoe de inzet, samenwerking en financiering is geregeld en over welke faciliteiten de boa's beschikken.

## 4.1. OVERTREDINGEN

Voordat in dit hoofdstuk wordt ingegaan op hoe de toezicht en handhaving is geregeld, is het belangrijk om te weten met welke overtredingen de boa's veelal te maken hebben. De boa's constateren een verscheidenheid aan overtredingen in het buitengebied. Dit blijkt ook uit de registraties die worden gedaan in het Boa registratiesysteem (hierna BRS). Meest voorkomende overtredingen zijn:

- stroperij;
- vuildumpingen;
- storten van drugsafval;
- crossen;
- kappen van bomen;
- wandelen en rijden buiten de paden;
- overtredingen van de Visserijwet;
- loslopende honden.

De boa's zien voornamelijk dat mensen zich niet op de paden bevinden of dat ze hun hond laten loslopen terwijl dit niet is toegestaan. Dit lijken onschuldige overtredingen, maar dit kan veel invloed hebben op de natuur. Honden kunnen (rustende) dieren opjagen en mensen buiten de paden kunnen planten vertrappen. Het komt ook voor dat gebieden met auto's worden betreden en dat er gecrost wordt. Ook dit kan tot veel schade leiden. Stroperij vindt zowel plaats op het land als op het water. Er wordt bijvoorbeeld veel illegaal gevestigd. Het aantal vuildumpingen steeg de afgelopen jaren al, maar vanwege de huidige situatie omtrent Covid-19 is het aantal vuildumpingen nog meer gestegen. Dit is mogelijk te wijten aan de drukte bij de vuilstort. Bij vuildumpingen moet niet alleen gedacht worden aan het dumpen van huishoudelijk afval maar ook aan het dumpen van bouw- en sloopafval. De eigenaar van het terrein betaalt zelf voor de kosten van het opruimen en het afvoeren van het afval. Dit maakt het erg kostbaar voor de terreinbeherende organisaties. Drugsincidenten komen in de provincie Flevoland incidenteel voor. Ondanks dat het aantal voorvallen nog steeds gering is, is er wel een lichte stijging van het aantal incidenten te constateren. De boa's in het buitengebied zijn eveneens van mening dat de agressie richting hen stijgt.

## 4.2. CAPACITEIT

Zoals in het vorige hoofdstuk is besproken zijn er verschillende organisaties in het buitengebied om toezicht te houden en te handhaven. Niet alle organisaties hebben evenveel mensen in dienst om toezicht te houden en/of te handhaven. De OFGV heeft 40 toezichthouders in dienst. Van die 40 toezichthouders zijn er negen aangesteld als boa. Vijf van de negen boa's richten zich op de groene wetten. Staatsbosbeheer heeft twee fulltime boa's en een parttime boa in dienst. SFF heeft vier boa's in dienst. Natuurmonumenten beschikt over meerdere parttime boa's. Stichting Flevo-landschap heeft momenteel geen boa's. Wel hebben zij aangegeven bereid te zijn mankracht in te zetten voor toezicht en handhaving in het buitengebied.

In het onderstaande schema is weergegeven wat de beschikbare capaciteit is in uren van de boa's per organisatie. In de praktijk besteed een boa niet het aantal uur, waarvoor hij of zij is aangesteld, alleen maar aan toezicht en handhaving. Een boa heeft nog een groot aantal andere taken, zoals beheerstaken en het geven van rondleidingen etc. Tijdens het uitvoeren van de beheerstaken rijden de boa's door het gebied en houden ze direct toezicht. Als er op dat moment misstanden worden geconstateerd, wordt daartegen opgetreden. Door deze werkwijze is het lastig voor de terreinbeherende organisaties en SFF (hierna: gezamenlijk aangeduid als 'de organisaties') om aan te geven hoeveel uur zij exact bezig zijn met exclusieve boa-taken.

	INZET	TOTAAL AANTAL UUR PER JAAR
PROVINCIE/OFGV	5 boa's die 36 uur per week (1836 uur per jaar) werken	9180 uur
NATUURMONUMENTEN	meerdere boa's die samen in 1 fte (37 uur) werken	1887 uur
STAATSBOSBEHEER	2 boa's die 36 uur per week (1836 uur per jaar) werken, 1 parttime boa (350 uur per jaar) en 1 fulltime boa vacant	5858 uur (als de vacature is ingevuld)
STICHTING FLEVO-LANDSCHAP	geen	geen
SFF	3 boa's die 40 uur per week (2040 uur per jaar) werken en 1 boa die 36 uur (1836 uur per jaar) werkt	7956 uur

Dit zijn de gegevens van 1 juli 2020 en het betreft bruto uren.

## 4.3. SAMENWERKING

De samenwerking tussen de organisaties wordt als prettig ervaren. De lijnen zijn kort en iedereen weet elkaar makkelijk te vinden. Hoe de samenwerking tussen organisaties is geregeld wordt in deze paragraaf uiteengezet.

### Overleg

Zes keer per jaar is er een overleg tussen de groene boa's. Dit overleg wordt het groen-café of het groene netwerk genoemd en wordt geïnitieerd door de politie. Tijdens dit overleg worden er afspraken gemaakt voor de komende maand over de uitvoering van toezicht, handhaving en handhavingsacties. Daarnaast worden casussen besproken die op dat moment spelen in het gebied. De afspraken worden niet formeel gedocumenteerd en het overleg kan worden omschreven als een bijpraat moment. Een selecte groep personen neemt maar deel aan het groen-café. Het groen-café is voornamelijk gericht op de groene boa's binnen de provincie Flevoland. Stichting Flevo-landschap, die geen boa's in dienst heeft, maar ook de groene regisseur of andere medewerkers van de provincie, de verschillende gemeenten en Waterschap Zuiderzeeland sluiten niet aan bij het groen-café. De OFGV heeft eens in de maand met de provincie een groen-overleg. Tijdens dit overleg worden ook de punten uit het groen-café met de provincie besproken. Er zijn geen andere structurele overleggen. De samenwerking tussen organisaties is voornamelijk op uitvoerend niveau.

### Coördinatie

Provincies hebben een wettelijke coördinatie taak op grond van artikel 5.9 en 5.7 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). In de Wabo is ook vastgelegd dat de uitvoering van de provinciale coördinatie taak ziet op de groene wetten. Die regietaak is belegd bij een groene regisseur. Deze taak heeft de provincie Flevoland gemandateerd aan de OFGV. Uitgangspunt van de regietaak is een gezamenlijke programmatische regionale aanpak met de volgende aandachtsvelden: natuuraspecten, inrichtingen en omgevingsvergunde activiteiten, N2000-gebieden, toezicht en handhaving van het buitengebied. Organisaties geven aan in de praktijk weinig overkoepelende coördinatie te ondervinden. Waar coördinatie wel duidelijk aanwezig is, is tijdens de handhavingsacties. Een specifieke taak van de groene regisseur is het organiseren van de jaarlijkse handhavingssestafette. Ooit was dat een landelijk initiatief, maar

momenteel organiseert alleen de provincie Flevoland nog maar een handhavingsestafette. Het ene jaar in het voorjaar en het andere jaar in het najaar worden gezamenlijk handhavingsprojecten uitgevoerd. Tegenwoordig is er een thema gekoppeld aan de estafette. Alle organisaties kunnen projecten aandragen, zodat deze opgepakt kunnen worden tijdens de estafette. De estafette draagt bij aan de samenwerking tussen de organisaties.

### ***Handhavingsstrategie en handhavingsplan***

Om richting te geven aan de uitvoering van de handhavingstaak kunnen er handhavingsstrategieën en/of handhavingsplannen worden vastgesteld. De bestuursrechtelijke organisaties hanteren de Landelijke handhavingsstrategie. De Landelijke handhavingsstrategie moet zorgen voor een passende interventie en eenduidig optreden. Ook maakt de strategie een koppeling tussen het bestuursrecht en het strafrecht. De OFGV volgt deze strategie, maar handhaaft op de groene wetten nauwelijks bestuursrechtelijk. De overtredingen die geconstateerd worden zijn in meeste gevallen onherroepelijk. Bij het volgen van de handhavingsstrategie moet er dan strafrechtelijke worden opgetreden. Overtredingen op verleende vergunningen of ontheffingen lenen zich wel voor bestuursrechtelijke handhaving. Ook Staatsbosbeheer geeft aan weinig bestuursrechtelijk te handhaven en zelfs weinig proces-verbalen uit te schrijven. De andere handhavende organisaties in Flevoland mogen alleen strafrechtelijk handhaven omdat zij geen bestuursorgaan zijn of hun bevoegdheden niet gemandateerd hebben gekregen van een bestuursorgaan.

Voor de invulling van toezicht en handhaving heeft de OFGV samen met haar opdrachtgevers een beleidskader VTH 2019 – 2022 opgesteld. Daarnaast werken zij aan de hand van het jaarlijkse uitvoeringsprogramma. Ook sommige andere organisaties beschikken over een individueel handhavingsplan, zoals Staatsbosbeheer. Er is geen gezamenlijk handhavingsstrategie of –plan vastgesteld.

## **4.4. FACILITEITEN**

Boa's komen in hun dagelijkse werkzaamheden veel verschillende (onverwachte) situaties tegen. Zij hebben middelen nodig om hun taken goed uit te kunnen oefenen. In deze paragraaf wordt besproken over welke middelen de boa's tot hun beschikken hebben.

### ***Uitrusting***

De boa's die werkzaam zijn op het grondgebied van de provincie Flevoland beschikken niet allemaal over dezelfde uitrusting. Wel beschikken alle boa's over een steekvest en een portofoon. De portofoon is aangesloten op het C2000 netwerk, hieraan zijn kosten verbonden.

De werkgevers van de boa's bepalen met welke geweldsmiddelen hun werknemers wel (of juist niet) mee zijn uitgerust. Onder geweldsmiddelen worden verstaan: vuurwapen, pepperspray, wapenstok, handboeien en surveillancehond. Indien de boa-werkgever van mening is dat zijn werknemers moeten beschikken over (een van deze) geweldsmiddelen, dan kan de werkgever hiervoor een aanvraag doen bij het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: ministerie van JenV). De aanvraag voor het gebruik van geweldsmiddelen wordt toegewezen indien de boa-werkgever de noodzaak voor de geweldsmiddelen heeft aangetoond.

Deze noodzaak wordt getoetst op 4 criteria:

- Voor welke soort wetsovertreding(en) is de opsporingsbevoegdheid verleend? Bij het handhaven van artikelen uit het Wetboek van Strafrecht kan het gebruik van een geweldsmiddel meer proportioneel zijn dan bijvoorbeeld bij het handhaven van het ordeningsrecht.
- Wat is de aard van de te verwachten agressie? Toekenning van een geweldsmiddel kan geïndiceerd zijn indien de verwachting is dat de boa daadwerkelijk te maken krijgt met fysiek geweld, in tegenstelling tot situaties waarbij de te verwachten agressie louter verbaal van aard is.
- Over welke geweldsmiddelen kan de boa op basis van zijn taakstelling beschikken? Indien het bezwaarlijk of onmogelijk is om op een andere wijze te voorzien in de veiligheid van de boa, kan hem een geweldsmiddel worden toegekend.
- In welke frequentie en mate hebben zich in het verleden situaties voorgedaan waarbij bewapening wenselijk was geweest? Indien sprake is van een toename van het aantal gevallen dat de boa met geweld wordt geconfronteerd waarbij de aanwezigheid van enig geweldsmiddel wenselijk zou zijn geweest, kan een geweldsmiddel worden toegekend.

Daarnaast moet de boa ook hebben aangetoond bekwaam te zijn met de verschillende geweldsmiddelen. Hiervoor moet de boa twee toetsen afleggen: de toets geweldsbeheersing en de toets aanhoudings- en zelfverdedigingsvaardigheden.

De boa's van de OFGV en van Natuurmonumenten beschikken niet over geweldsmiddelen. De boa's van SFF en Staatsbosbeheer beschikken wel over geweldsmiddelen. In het onderstaande schema is weergegeven over welke uitrusting de medewerkers van deze organisaties beschikken.

	PEPPERSPRAY	WAPENSTOK	HANDBOEIEN	VUURWAPEN	HOND
<b>OFGV</b>	-	-	-	-	-
<b>NATUURMONUMENTEN</b>	-	-	-	-	-
<b>STAATSBOSBEHEER</b>	X	X	-	-	-
<b>GEMEENTEN</b>	-	-	-	-	-
<b>SFF</b>	X	X	X	X	-

### **Boa registratiesysteem**

Naast de uitrusting hebben alle boa's in de provincie Flevoland toegang tot het BRS. In dit systeem worden door alle organisaties de constateringen, waarschuwingen, opgelegde proces-verbalen en inbeslagnames gemeld. Bijna alle organisaties beschikken via de licentie van de OFGV over toegang tot het BRS. Deze licentie wordt bekostigd door de provincie. De boa's van Staatsbosbeheer beschikken over twee andere licenties; de licentie van de watersportvisserij en de licentie van Staatsbosbeheer zelf. Op dit moment zijn de registraties op de licentie van Staatsbosbeheer niet inzichtelijk voor de andere organisaties.

In het onderstaande schema is een overzicht opgenomen van het aantal registratie door de verschillende organisaties. Doordat de gegevens van Staatsbosbeheer niet inzichtelijk zijn, is Staatsbosbeheer niet opgenomen in het schema. Een boa kan bij de registratie een memo opnemen met een nadere toelichting ten aanzien van de constatering of overtreding. Hierdoor weten de organisaties ook van elkaar welke situaties er op hun grondgebied spelen.

De wijze waarop en de mate waarin wordt geregistreerd in het BRS verschilt erg tussen de verschillende organisaties. Omdat een eenduidige wijze van handhaving en registratie ontbreekt, kunnen de organisaties niet één-op-één met elkaar worden vergeleken. Daarnaast worden in het BRS door de organisaties ook overtredingen geregistreerd die niet in het buitengebied hebben plaatsgevonden. Wel geven de registraties een beeld van de verschillende overtredingen die worden geconstateerd en laten de gegevens (zij het enigszins vertekend) een beeld zien van de activiteiten van de organisaties.

	CONSTATERINGEN	WAARSCHUWINGEN	PROCES-VERBAAL	INBESLAGNAME
<b>OFGV</b>	422	94	81	6
<b>NATUURMONUMENTEN</b>	93	37	25	0
<b>SFF</b>	59	0	0	0

Gegevens BRS 01-01-2019 t/m 31-12-2019.

## 4.5. FINANCIERING

In de begroting van 2020 heeft de provincie voor toezicht en handhaving in het buitengebied en het faunabeheer €200.000 vrijgemaakt. Deze kosten komen boven op de reguliere vergoeding die de provincie betaalt voor de werkzaamheden van de OFGV voor toezicht en handhaving.

Terreinbeherende organisaties en SFF kunnen subsidies krijgen van de Provincie Flevoland via de Verordening van Provinciale Staten van de provincie Flevoland houdende subsidie Subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer Flevoland 2010. Bijvoorbeeld op grond van artikel 5.1.1.1.

Particuliere werkgevers kunnen een tegemoetkoming in de opleidingskosten voor groene boa's aanvragen bij de Vereniging van Bos- en Natuurterreineigenaren. Er kan een vergoeding worden verkregen voor zowel de basisbekwaamheid opleiding, die moet worden gevolgd om een boa-akte te verkrijgen, als voor opleidingen voor de verplichte bij- of herscholing. De vergoeding is niet bedoeld voor publiekrechtelijke werkgevers, waardoor de provincie, Staatsbosbeheer en de OFGV niet in aanmerking komen voor een tegemoetkoming in de kosten. Voor 2020 kan voor € 115.000 aan subsidie worden verleend aan particuliere werkgevers.

Voor het opruimen van drugsafval of voor het uit de dumping voorvloeiende bodemverontreiniging kan er een vergoeding worden aangevraagd. Hiervoor geldt de subsidieregeling opruiming drugsafval Flevoland 2020. De regeling is bestemd voor gemeenten, omgevingsdiensten en waterschappen. Daarnaast kunnen ook particulieren die eigenaar of erfpachter van een locatie met drugsafvaldumping zijn, van de regeling gebruik maken. Publiekrechtelijke rechtspersonen ontvangen 50% van de kosten tot een maximum van € 24.999. Niet publiekrechtelijke rechtspersonen kunnen tot 100% van de kosten terugontvangen ook met een maximum van € 24.999.

In het schema hiernaast is weergegeven hoe de verschillende organisaties gefinancierd worden.

<b>OFGV</b>	Toezicht- en handhavingstaken zijn gemandateerd vanuit de provincie aan de Omgevingsdienst. Voor de uitvoering van deze taken krijgen zij een financiële vergoeding.
<b>SFF</b>	Ten aanzien van handhaving (boa-taken) ontvangt SFF geen tegemoetkoming van de provincie. SFF koopt en verhuurt jachtrechten. Hierop zit een marge waaruit deze werkzaamheden kunnen worden bekostigd. Daarnaast voert SFF andere opdrachten uit voor de provincie. Betaling van dergelijke opdrachten wordt ad-hoc vastgesteld.  Tussen SFF en de provincie en de meeste gemeenten is inmiddels overeenstemming bereikt met betrekking tot de vergoeding voor de werkzaamheden ten aanzien van het valwild.
<b>NATUURMONUMENTEN</b>	Natuurmonumenten beschikt over financiering vanuit de provincie, deze financiering ziet op het openstellen van de natuur voor het publiek (SNL-subsidie). Er is geen compensatie voor de boa-werkzaamheden.
<b>STAATSBOSBEHEER</b>	Natuurmonumenten beschikt over financiering vanuit de provincie, deze financiering ziet op het openstellen van de natuur voor het publiek (SNL-subsidie). Er is geen compensatie voor de boa-werkzaamheden.



# HOOFDSTUK 5. TOEKOMSTVISIE

Waar hoofdstuk 4 een beschrijving geeft van de wijze waarop handhaving en toezicht momenteel zijn geregeld, wordt in hoofdstuk 5 ingaan op de opmerkelijkheden aan de huidige aanpak, de mogelijke verbeteringen en de toekomstwens van de organisaties hoe handhaving en toezicht geregeld moet worden.

## 5.1. OVERTREDINGEN

Om schade aan de natuur te voorkomen is het van belang dat er toezicht gehouden wordt. Voor de meeste overtredingen in het buitengebied is het nagenoeg niet mogelijk om achteraf na te gaan wie de overtreding heeft begaan. Handhaven is dan alleen mogelijk bij een constatering op heterdaad. Daarom is het van belang dat er veel toezichthouders en/of boa's in het gebied aanwezig zijn. Niet alleen de natuur is een belangrijk punt, maar ook de veiligheid in het buitengebied krijgt de laatste jaren steeds meer aandacht. Zo zijn er in Nederland meer signalen van drugscriminaliteit en verandert de houding van de burger, waardoor de boa's in het buitengebied meer agressie ervaren. Door de uitgestrektheid van het buitengebied kunnen criminele activiteiten ongezien uitgevoerd worden. Dit benadrukt het belang van een goede organisatie van toezicht en handhaving in het buitengebied. Een veiliger buitengebied is een landelijke wens. In oktober 2018 is er een plan van aanpak geschreven door het ministerie van JenV met het oog op de versterking van het toezicht en handhaving in het buitengebied. In dit plan wordt geconstateerd dat er minder groene boa's actief zijn in het buitengebied. Hiervoor worden de kosten van opleiding/bijscholing en het toenemende geweld als oorzaken genoemd. Om deze trend te doorbreken worden in het plan van aanpak de volgende maatregelen genoemd:

- De ministeries van LNV en JenV zetten de subsidieregeling ter tegemoetkoming van de toegenomen kosten de komende twee jaren (tot 2020) voort;
- De bij het plan van aanpak betrokken partijen geven richting hun achterban meer aandacht aan de mogelijkheden tot het sluiten van samenwerkingsconvenanten;
- De ministeries van JenV en LNV gaan in overleg met de werkgevers van de groene boa's na of er mogelijkheden zijn en behoefte is aan flexibelere manieren om boa's aan te stellen;
- De bij het plan van aanpak betrokken partijen brengen in kaart in hoeverre preventieve maatregelen en het meer actief benutten van de aanwezigheid van de bezoekers een bijdrage kan leveren aan het terugdringen van illegale activiteiten in het buitengebied.

De provincie heeft als taak toezicht en handhaving in het buitengebied, op het gebied van ondermijning zijn zij niet verantwoordelijk. Door de taak van de provincie en het contact met de terreinbeherende organisaties weet de provincie goed wat er in het veld speelt. Zij constateren snel activiteiten op het gebied van ondermijning, maar door het gebrek aan bevoegdheden moet vanuit de provincie daar niet op gestuurd worden. Het initiatief hiervoor moet komen vanuit het Rijk, politie en/of gemeente. Er is nu (nagenoeg) geen samenwerking tussen de overheden op dit gebied.

## 5.2. CAPACITEIT

Organisaties met een versnipperd werkgebied ervaren de capaciteit van het aantal boa's in het buitengebied anders dan de organisaties met een kleiner aaneengesloten gebied. Er zijn organisaties die aangeven het aantal boa's voldoende te vinden, maar over het algemeen wordt er negatief gereageerd als er gevraagd wordt naar de capaciteit in het buitengebied. Als er wordt doorgevraagd dan blijkt dat boa's vooral van mening zijn dat de inzet van de huidige capaciteit efficiënter kan. Zo mag een boa bijvoorbeeld alleen optreden op het grondgebied van zijn eigen werkgever. Wanneer een overtreder dit grondgebied verlaat, mag de boa niet meer optreden. Doordat een aantal organisaties een versnipperd werkgebied heeft is het lastig om te bepalen tot waar een boa exact bevoegd is. Praktische samenwerking wordt hierdoor lastiger en handhaven bij een constatering op 'heterdaad' of hulp bieden bij noodsituaties is soms niet mogelijk. Indien een boa handhaaft buiten zijn grondgebied dan is dit vernietigbaar. Optreden buiten eigen grondgebied mag alleen als daarvoor vooraf onderlinge afspraken over zijn gemaakt en deze afspraken zijn vastgelegd in een samenwerkingsconvenant. De organisaties binnen de provincie Flevoland hebben (nog) geen samenwerkingsconvenant voor optreden op elkaars grondgebied ondertekend. Mocht een organisatie met een capaciteitsprobleem zitten, dan is het is niet mogelijk om boa's onderling uit te wisselen tegen een financiële vergoeding. In de Beleidsregel Buitengewoon Opsporingsambtenaar is voor een aantal domeinen opgenomen dat boa's kunnen worden ingehuurd. Dit is niet het geval voor boa's uit domein II.

Organisaties werken over het algemeen alleen tijdens kantooruren, weinig 's avonds of in de weekenden. Tijdens handhavingsacties of bij meldingen/signalerings wordt er wel in de avonduren of in het weekend gewerkt. Gezien de ontwikkelingen in het buitengebied is het van belang dat er ook toezichthouders en handhavers buiten kantooruren worden ingezet. Of alleen een efficiënter aanpak op de lange termijn voldoende is, hangt af in hoeverre de druk op het buitengebied de aankomende jaren zal toenemen.

Voor een goede inzet en voor een betere samenwerking is het wenselijk dat organisaties afspraken maken over optreden op elkaars grondgebied en dit vastleggen in een samenwerkingsconvenant. Overtredingen gebeuren niet alleen tijdens kantooruren, maar ook (misschien wel juist) in de avonden/tijdens weekenden. Hierop moet de inzet van de boa's worden afgestemd. Of het aantal fte aan boa's voldoende is in de toekomst hangt af van de efficiëntie van de inzet van de boa's en of de druk op het buitengebied toeneemt.

### 5.3. SAMENWERKING

In paragraaf 4.3. is weergegeven hoe de samenwerking in het buitengebied nu is geregeld. De conclusie is dat de organisaties de samenwerking als prettig ervaren, maar dat sommige organisaties graag nog intensiever met elkaar samenwerken. In deze paragraaf wordt er beschreven welke samenwerkconstructies in andere regio's worden gehanteerd, om vervolgens te beoordelen of een dergelijke constructie of onderdelen daarvan toepasbaar zijn in het buitengebied van Flevoland.

#### *Verschillende samenwerkconstructies*

In de provincie Utrecht werkt de Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht (hierna: RUD) nauw samen met Staatsbosbeheer, Utrechts Landschap, Natuurmonumenten en particuliere landgoedeigenaren. De provincie Utrecht steunt deze samenwerking financieel. De provincie Utrecht heeft de toezichtbijdrage binnen het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) opengesteld. De toezichtbijdrage is 17 euro per hectare bij jaar. Een onderdeel van het Utrechts samenwerkingsmodel natuurtoezicht is een gezamenlijke toezichtskalender. In die toezichtskalender worden de prioriteiten op strategisch/tactisch niveau uitgewerkt op de volgende onderdelen:

- Doelstellingen van de partners
- De effecten die de partners nastreven
- Welke partijen in welke rol bij de prioriteit betrokken zijn, coördinerend en uitvoerend
- Welke acties er tijdens het jaar worden voorbereid en uitgevoerd en welke concrete producten zullen worden opgeleverd. Daaronder in elk geval een verslag per actie met de resultaten, zodat de opbrengsten van het samenwerkingsmodel worden bijgehouden en opdat partijen tegen het eind van ieder jaar de samenwerking kunnen evalueren.
- Op welke gebieden de focus ligt en in welke periode(s) van het jaar de activiteiten vooral zullen worden uitgevoerd.
- De uit te voeren communicatie, zowel vooraf als achteraf.

De handavingsregisseur van de provincie Utrecht verzorgt de algemene coördinatie. De regisseur bewaakt onder andere dat partijen jaarlijks een gezamenlijke toezichtskalender maken.

De coördinatie van de uitvoering gebeurt door een van de betrokken organisaties als themahouder. RUD ondersteunt alle themahouders. Bij RUD wordt ook een coördinerend boa loket ingesteld. Dit loket bemiddelt tussen vragers naar een aanbieder van boa capaciteit en dit loket fungeert als verzamelpunt van toezichtinformatie. Deze informatie betreft meldingen bij het 24/7 meldpunt, rapportages van gezamenlijke acties en informatie uit het BRS. Voor het verbeteren van de gezamenlijke toezicht en gezamenlijke handhaving hanteren partijen de plan-do-check-act cyclus; partijen programmeren samen hun prioriteiten, voeren ze samen uit, monitoren samen en evalueren samen.

In Noord-Brabant is er voor een andere constructie gekozen in de vorm van een provinciebrede samenwerkingsvorm: Samen Sterk in Noord-Brabant (hierna: SSiB). Hierin participeren o.a. gemeenten, provincie Brabant, terreinbeherende organisaties, waterschappen en waterwinbedrijven. De focus ligt op de aanpak van stroperij, wildcrossen en (drugs)afvaldumpingen. Bij de SSiB zijn boa's werkzaam die zelfstandig toezicht houden en handhaven in het buitengebied, maar ook de andere partners hierbij ondersteunen. De constructie kan gezien worden als een poule van boa's.

In de provincie Gelderland is voor een constructie gekozen welke lijkt op het Brabantse model. Tussen de terreinbeherende organisaties is een convenant gesloten waardoor het voor boa's mogelijk is om op te treden op het grondgebied van andere organisaties. Jaarlijks stellen de samenwerkende organisaties een handavingskalender op en maken zij afspraken over toezicht en handhaving in het buitengebied. De provincie

heeft voor alle betrokken organisaties financiële compensatie beschikbaar gesteld voor deze werkzaamheden. Daarnaast stelt de provincie een financiële impuls beschikbaar voor tijdelijke ondersteuning in capaciteit bij het opstellen en uitvoeren van de plannen, zoals bijvoorbeeld ten behoeve van flexteams.

### ***Toepassing in Flevoland***

De samenwerking is op dit moment voornamelijk op uitvoerend niveau. Organisaties ervaren weinig overkoepelende coördinatie. Een efficiëntere inzet behoeft meer coördinatie. Dat er behoefte is aan samenwerking en coördinatie blijkt onder andere uit de ervaringen van de handhavingsacties. Alle organisaties zijn daar positief over. Mede vanwege de inzet van materiaal tijdens z'n actie. Zo beschikken niet alle organisaties bijvoorbeeld over een eigen boot. Organisaties staan er voor open om ook materieel aan elkaar beschikbaar te stellen of daarin samen te werken. De coördinatie behoort te liggen bij de groene regisseur, maar onderlinge afspraken over samenwerking worden nu voornamelijk op een informele manier in het groen-café gemaakt. De groene regisseur is geen onderdeel van het groen-café. Doordat er geen overleg is tussen de organisaties en de groene regisseur is ontstaan er een gebrek aan coördinatie. Een overlegstructuur waaraan de groene regisseur deelneemt, draagt bij aan meer coördinatie. Daarnaast is deelname aan het groen-café vrijblijvend. Hierdoor zijn de afspraken die worden gemaakt in het groen-café ook nagenoeg vrijblijvend. Een aantal organisaties, die niet deelnemen aan het groen-café hebben aangegeven ook behoefte te hebben aan informatie-uitwisseling. Zo geeft Stichting Flevo-landschap aan dat ze graag willen beschikken over de informatie die besproken wordt in het groen-café en ook een aantal gemeenten geeft aan waarde te hechten aan informatie-uitwisseling. Om samenwerking te

laten slagen is overleg niet alleen noodzakelijk op operationeel niveau, maar ook op ambtelijk en/of managementniveau. Op ambtelijk niveau en/of managementniveau vindt nu geen overleg plaats tussen de organisaties. Naast het aanpassen van de overlegstructuur is het opstellen een gezamenlijk handhavingsplan, zoals de toezichtskalender van de SSiB, nuttig om een goede samenwerking te bevorderen. Hierdoor zullen organisaties ook meer coördinatie ervaren. Door het aanstellen van themahouders, wordt er voorkomen dat niet al het werk door de groene regisseur moet worden opgepakt. Deze constructie is goed toe te passen in Flevoland. Bij een dergelijke constructie is samenwerking met andere organisatie als politie, gemeente en het waterschap ook makkelijker een plek te geven.

Door een aantal organisaties in Flevoland is ook de mogelijkheid van een poule opgeworpen, wel op een andere manier ingestoken dan in Brabant. Het idee van de boa-poule is dat alle organisaties naar rato een bijdrage leveren (in de vorm van boa fte's) aan de poule. De inzet van de boa's is dan niet meer afhankelijk van de werkgever maar wordt gecoördineerd door de groene regisseur. De organisaties verliezen dan in grote mate de autonomie om over hun eigen boa's te beschikken wanneer het gaat om toezicht en handhaving. Een dergelijke constructie verkleint het capaciteitsgebrek, dat meerdere organisaties aankaarten, doordat boa's gezamenlijk kunnen optrekken.

Wij hebben echter de opvatting dat de implementatie van een dergelijk systeem op dit moment niet past binnen de provincie Flevoland. De boa's van de organisaties zijn niet hun volledige werkweek bezig met hun boa-taken, terwijl zij hiervoor wel de aanstelling hebben. De boa-taken zijn meestal een aanvulling op hun dagelijkse werkzaamheden, waardoor zij direct kunnen

optreden indien zij een overtreding constateren. Wanneer deze organisaties hun medewerker met boa-bevoegdheden ter beschikking moeten stellen aan de poule, zal dit ten kosten gaan van de andere werkzaamheden. Hierdoor ontstaan er mogelijk personeelstekorten bij de organisaties. Daarbij is het ook nadelig dat niet alle organisaties hiertoe bereid zijn. Natuurmonumenten heeft aangegeven dat een dergelijke constructie voor hen geen meerwaarde heeft. Zij kunnen namelijk met hun huidige capaciteit hun eigen terreinen prima onderhouden. Daarnaast is een dergelijke constructie momenteel niet mogelijk, omdat er geen samenwerkingsconvenant gesloten is en boa's dus niet mogen handhaven in het gebied van andere organisatie.

Zoals in het vorige hoofdstuk is besproken zijn de bestuursrechtelijke organisaties gehouden aan de Landelijke handhavingsstrategie. De niet-bestuursrechtelijke organisaties zijn hier niet aan gehouden, hierdoor ontstaat er verschil in de wijze van handhaven in het buitengebied. Voor de veiligheid van het buitengebied is het wenselijk dat deze uniformiteit er wel komt. De aanbeveling is om in het toekomstige handhavingsplan aan te laten sluiten op de Landelijke handhavingsstrategie.

De samenwerking is erg informeel en vrijblijvend. Voor een betere samenwerking en efficiëntere aanpak in het buitengebied is het noodzakelijk dat er onderlinge afspraken worden gemaakt over toezicht en handhaving en dat deze afspraken neergelegd worden in een gezamenlijk handhavingsplan. De groene regisseur moet hierbij optreden als coördinator.

## 5.4. FACILITEITEN

In paragraaf 4.4. is uiteengezet welke middelen boa's tot hun beschikking hebben. In deze paragraaf wordt uiteengezet of deze middelen ook volstaan voor de uitvoering van de werkzaamheden.

### *Uitrusting*

Wanneer het gaat om de beschikking over gewelddsmiddelen, zien we veel verschillen tussen de organisaties. Waar Natuurmonumenten en de OFGV niet beschikken over gewelddsmiddelen, beschikt SFF over vrijwel het gehele arsenaal aan gewelddsmiddelen.

Dit verschil in uitrusting komt voornamelijk voort uit het feit dat er geen landelijk beleid is ten aanzien van de uitrusting van boa's. Algeheel geluid uit de praktijk is dat de sfeer grimmiger wordt. Daardoor bestaat er meer behoefte aan gewelddsmiddelen. Over de uitrusting van boa's is niet alleen in Flevoland, maar heel Nederland veel te doen. Vanuit de Nederlandse BOA-bond is het overleg gevoerd met het ministerie of niet meer boa's kunnen beschikken over gewelddsmiddelen. Het was uitzondering dat het ministerie van JenV toestemming gaf voor het uitrusten van boa's met gewelddsmiddelen.

Dit gesprek is in een stroomversnelling gekomen vanwege de handhaving van de coronamaatregelen door boa's, waardoor door deze boa's veel meer gewelddincidenten werden gemeld. Dit heeft ertoe geleid dat (na overleg tussen de minister en de BOA-bond) een verzoek van een boa-werkgever voor het uitrusten van de boa's met een wapenstok wordt toegewezen indien de lokale driehoek (burgemeester, politie en Openbaar Ministerie) hiermee akkoord is. Dit voornemen is primair toegespitst op de domein I boa's, maar er wordt ook gekeken naar de uitrusting van de domein II boa's.

Vanuit de organisaties kregen wij ook de signalen dat de sfeer grimmiger wordt en dat de behoefte aan de beschikking over gewelddsmiddelen toeneemt. De (vrijwel) unanieme consensus is wel dat over een tijd het niet meer denkbaar is dat de (groene)boa's niet kunnen beschikken over gewelddsmiddelen. Hierbij liggen vooral de wapenstok en pepperspray voor de hand, maar ook het vuurwapen en de taser zijn voor sommige organisaties zeker een optie. Hierbij gaat het niet alleen om het kunnen gebruiken van deze middelen, maar ook om de afschrikwekkende werking die

hiervan uitgaat. Zowel Natuurmonumenten als Staatsbosbeheer zijn actief aan het kijken naar de mogelijkheid om hun boa's uit te rusten met gewelddsmiddelen.

Dit signaal wordt niet alleen door de boa's in het buitengebied van Flevoland afgegeven, maar het is een landelijk signaal. Door het ministerie van JenV wordt er daarom gewerkt aan een nieuwe regeling voor de bewapening en uitrusting van boa's. In deze regeling zullen veiligheidsrisico's meer maatgevend zijn in de besluitvorming om boa's uit te rusten met gewelddsmiddelen, daarnaast moet de regeling ertoe leiden dat er lokaal zo min mogelijk verschillen in de uitrusting van boa's zijn. Tot dat deze regeling er is, is het niet duidelijk of dit geldt voor alle boa's of dat de regeling alleen betrekking heeft op de boa's van domein I.

### **Boa registratiesysteem**

Op dit moment is er nog geen uniforme wijze van het invoeren van registraties in het BRS. In de praktijk blijkt dat één feit op veel verschillende manieren kan worden geschreven. Dit maakt het voor de betrokken organisatie lastiger om een goed overzicht te krijgen van alle registraties. Daarnaast is er ook geen eenduidig beleid ten aanzien van handhaven. Waar de ene organisatie bij een bepaalde overtreding alleen waarschuwt, zal een andere organisatie wellicht overgaan tot handhaven. Dit zorgt voor een scheef beeld in het BRS.

Het is de intentie van de IPO- werkgroep groene regisseurs (waarvan Pamela Rusman, OFGV, onderdeel van uitmaakt) om met een uniforme wijze van registratie te gaan werken in de toekomst. Op die manier worden de overtredingen, die worden geschreven, op een eenduidige manier weergegeven. Hierdoor is het gemakkelijker om een duidelijk beeld te krijgen van de aspecten die spelen in het buitengebied. Deze intentie kunnen wij vanuit ons perspectief alleen maar aanmoedigen. Na bestudering van het BRS blijkt duidelijk dat door de boa's op verschillende wijze wordt omgegaan met constatering en overtredingen. Daarnaast is het maar de vraag of alle constatering en overtredingen die in het buitengebied worden gedaan geregistreerd worden in het BRS. Omdat de registraties van Staatsbosbeheer niet voor alle organisaties inzichtelijk zijn, is het noodzakelijk dat de gegevensuitwisseling tussen de OFGV en Staatsbosbeheer wordt geregeld. Voor een duidelijk beeld met betrekking tot de veiligheid in het buitengebied is het zeer wenselijk dat alle bevindingen worden geregistreerd. Pas dan kan er ook (objectief) worden beoordeeld of het buitengebied veiliger wordt.

BRS wordt niet eenduidig gebruikt. Er wordt niet geschreven of op een andere manier geschreven. Er wordt gekeken hoe BRS op een goede manier in te richten om dit te voorkomen. Er zal ook met de boa's hierover gesproken moeten worden, zodat er een eenduidige manier kan worden geformuleerd.

De boa's willen beschikken over meer geweldsmiddelen, maar hiervoor zijn zij aangewezen op medewerking van hun werkgever.



## 5.5. FINANCIERING

Van alle betrokken organisaties ontvangt alleen de OFGV directe financiering voor de handhavingstaken die zij namens de provincie uitvoeren. De overige organisaties krijgen wel financiering vanuit de provincie, maar deze tegemoetkoming is niet expliciet toegespitst op de handhaving- en toezichtwerkzaamheden. Alle betrokken organisaties geven aan dat er veel kosten komen kijken bij het in dienst hebben van boa's, hierbij valt te denken aan de aansluiting op het C2000 netwerk, opleiding en bijscholing. Deze kosten zijn voor rekening van de terreinbeherende organisaties, nu het toezien en handhaven van de veiligheid bij hun takenpakket hoort.

Daarnaast zijn er ook andere kosten die komen kijken bij het terreinbeheer en handhavingstaken. De organisaties melden dat er, zeker de laatste tijd, veel afvaldumpingen worden geconstateerd. Dit gaat voornamelijk om dumpingen van vuilnis en bouwafval, maar het kan ook drugs(afval) betreffen. De kosten voor het verwijderen en afvoeren van dit afval komen voor rekening van de terreineigenaar. Deze kosten zijn volgens de organisaties aanzienlijk. Staatsbosbeheer Noord-Brabant heeft gratis toegang tot een aantal milieustations, waardoor zij geen kosten hebben aan het afvoeren van gedumpt afval. Staatsbosbeheer heeft dit afgestemd met een aantal gemeenten. Staatsbosbeheer Noord-Brabant voert maar sporadisch kleine hoeveelheden afval af. Daarnaast is er in de provincie Noord-Brabant ook een aparte financiering voor drugs(afval) dumpingen, waardoor ook het verwijderen van dit afval niet (volledig) voor rekening van de terreinbeherende organisaties komt. De provincie Flevoland heeft ook een subsidieregeling voor het afvoeren van drugsafval. Voor het afvoeren van ander afval zijn in de provincie Flevoland geen afspraken gemaakt met de betrokken partijen.

Vanuit de organisaties is het signaal dat, zeker wanneer de handhaving in het buitengebied anders wordt vormgegeven, er ook gekeken moet worden naar de financiering van een dergelijk systeem. Ondanks dat particuliere werkgevers een tegemoetkoming in de opleidingskosten voor boa's kunnen aanvragen, blijft het opleiden en het in dienst hebben van boa's voor de organisaties een aanzienlijke kostenpost. Dit is mede ook een reden waarom zij maar (zeer) beperkt overgaan tot het aanstellen van boa's. Indien de handhaving van het buitengebied moet worden geïntensiveerd, bijvoorbeeld door de inzet van meer boa's, dan moet hiervoor ook aanvullende financiering komen.

Duidelijk moet worden hoeveel afval er door de terreinbeherende organisatie wordt afgevoerd en welke kosten daarmee gemoeid zijn. Vervolgens kan er bekeken worden of er afspraken kunnen worden gemaakt zodat directe kosten door het afvoeren van afval niet voor rekening komen van de terreinbeherende organisaties. Door de hoge opleidingskosten van boa's worden er weinig boa's aangesteld. Een aanvullende financiering kan dit probleem verhelpen.

## 5.6. ONTWIKKELINGEN

Verschillende aspecten hebben invloed op toezicht en handhaving in het buitengebied. Twee van de ontwikkelingen zijn de komst van de Omgevingswet en de ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied.

### *Omgevingswet*

Een belangrijke ontwikkeling is de invoering van de Omgevingswet. Naar verwachting wordt deze wet begin 2021 ingevoerd. De Omgevingswet moet leiden tot een inzichtelijk omgevingsrecht waarin de leefomgeving centraal staat, waarbij meer ruimte moet zijn voor maatwerk en wat moet leiden tot een snellere en betere besluitvorming. De regels van de Wet milieubeheer en de Wet natuurbescherming gaan op in het stelsel van de Omgevingswet. De regels van de Wet natuurbescherming gaan beleidsneutraal over naar de Omgevingswet. Dat wil zeggen dat daar waar de wet ruimte laat voor keuzes de bestaande regels die gelden op grond van de Wet natuurbescherming, zoveel mogelijk ongewijzigd worden overgenomen. Doordat er onder de Omgevingswet meer gekeken wordt naar het initiatief van de burger en er maatwerk moet worden geleverd, is het mogelijk dat de focus verschuift naar voorlichting geven en een adviserende rol. Wel ziet deze ontwikkeling meer op het gebied van ruimtelijke ordening, bouwen en milieu. Dit heeft geen invloed op de verbodsbepalingen waardoor de groene toezichthouders en handhavers hier minder van merken.

Hoofdstuk 18 van de Omgevingswet is aan handhaving gewijd. De opzet is vergelijkbaar met de huidige systematiek, waardoor de regels voor handhaving voor de uitvoeringspraktijk niet ingrijpend veranderen door de komst van de Omgevingswet. Wel worden er twee nieuwe bestuurlijke handhavinginstrumenten geïntroduceerd:

- de bestuursdwangbevoegdheid voor het instemmend bestuursorgaan;
- de bestuursdwangbevoegdheid voor de minister van Infrastructuur en Milieu (of andere ministers).

De bestuursdwangbevoegdheid houdt in dat het mogelijk is om bij algemene maatregel van bestuur een bestuursorgaan dat instemmingsbevoegdheid heeft bij de verlening van een omgevingsvergunning, de bevoegdheid te geven om zelfstandig een last onder bestuursdwang op te leggen. Het bestuursorgaan dat de taak heeft om te handhaven, blijft eveneens bevoegd. Dit nieuwe instrument verandert daarom niet direct iets in de uitvoeringspraktijk. Dat de minister van Infrastructuur en Milieu bestuursdwangbevoegdheid krijgt doet ook niets af aan de huidige uitvoeringspraktijk.

### ***Ruimtelijke ontwikkelingen***

Naast de Omgevingswet spelen ook de ruimtelijke ontwikkelingen een rol in de toekomst. Gemeenten zoals de gemeente Almere staan voor een grote woningbouwopgave. Door het realiseren van meer woningen wordt het buitengebied verkleind. Er zullen ook meer mensen komen te wonen in de provincie waardoor het buitengebied ook met meer mensen moet worden gedeeld. Daarnaast wordt het Nationaal Park Nieuw Land ontwikkeld,

dat bestaat uit de Oostvaardersplassen, Lepelaarplassen, Marker Wadden en het Markermeer. In de ontwikkelingsvisie van het Nationaal Park Nieuw Land is de ambitie vastgelegd om jaarlijks 2 miljoen bezoekers naar het park te trekken.

Doordat het buitengebied kleiner wordt door de woningbouwopgave waar de gemeenten voor staan, waardoor er dus ook meer bewoners in de provincie zullen komen en door het aantrekken van bezoekers naar het Nationaal Park Nieuw Land neemt de druk op het buitengebied toe.

Het buitengebied in Flevoland komt steeds meer onder druk te staan. Gemeenten in de provincie staan voor een grote woningopgave en er worden meer bezoekers getrokken naar het Nationaal Park Nieuw Land. Meer woningen leidt tot een kleiner buitengebied dat in combinatie met meer recreërende bewoners en meer bezoekers leidt tot een grotere druk op het buitengebied.





# HOOFDSTUK 6. ADVIES

In dit hoofdstuk worden mogelijkheden besproken op welke wijze toezicht en handhaving in het buitengebied verbeterd kan worden. In de eerste paragraaf wordt aandacht besteed aan de vraag welke maatregelen genomen kunnen worden om de samenwerking in het buitengebied te verbeteren. Met name zal hier aandacht zijn voor de samenwerking tussen de organisaties en de optimale inzet van boa's. De tweede paragraaf focust op de vraag hoe de inzet van SFF het beste vormgegeven kan worden in de toekomst.

## 6.1. ALGEMENE AANBEVELINGEN T.A.V. SAMENWERKING & AANPAK BUITENGEBIED

Uit het onderzoek blijkt dat bij de organisaties de wil is om nauwer samen te werken, maar dat de samenwerking op dit moment ad hoc en ongecoördineerd is. Doordat de organisaties nu slechts op kleine schaal samenwerken en alleen werkzaam zijn binnen hun eigen gebied, gaat er veel mankracht en expertise verloren. In feite moeten de organisaties ieder onafhankelijk van elkaar het wiel steeds opnieuw uitvinden.

Organisaties geven daarnaast aan dat zij vaak over onvoldoende mankracht beschikken om ook navolging te geven aan alle constateringingen. Hierdoor maken de organisaties keuzes welke constateringingen opgepakt kunnen worden. Hiermee worden bepaalde zaken wel opgepakt, maar blijven veel zaken ook liggen. Met als gevolg dat het buitengebied onveiliger wordt.

Gezien het feit dat de organisaties aangeven dat het gebruik van het buitengebied intensiever wordt, zullen de organisaties steeds meer voor de vraag komen te staan welke overtredingen zij oppakken en welke niet. Dit staat haaks op de intentie om het buitengebied veiliger te maken, waardoor actie noodzakelijk is.

In onze optiek is het implementeren van aanbeveling 1 noodzakelijk om te komen tot een veiliger buitengebied. Wanneer ook aanbevelingen 2 of zelfs 3 worden geïmplementeerd zal dit in vergaande mate bijdrage aan de inzet van boa's in het buitengebied. De aanbevelingen werken stapsgewijs toe naar een steeds intensievere samenwerking. Hieraan zit wel een kostprijs verbonden. Het is uiteindelijk aan de provincie en de betrokken organisaties om een aanbeveling te kiezen die het beste past binnen Flevoland.



### **Aanbeveling 1**

Op dit moment is de huidige overlegstructuur (het groen-café) een gesloten overleg. Tijdens dit overleg sluiten alleen de domein II boa's van de terreinbeherende organisaties en SFF aan. Een terreinbeherende organisatie zoals het Flevolandschap zonder boa's, sluit niet aan bij het groen-café. Ook de groene regisseur is geen onderdeel van het groen-café.

Ons advies is om een gecoördineerde overlegstructuur te initiëren. In dit overleg (dat eens in de maand zal plaatsvinden) nemen de groene regisseur en alle andere organisaties die werkzaam zijn in het buitengebied deel. Anders dan het groen-café, zijn dus ook organisaties zonder (groene)-boa's betrokken bij dit overleg. De organisaties bespreken wat er speelt binnen hun gebieden en kijken welke stappen noodzakelijk zijn om het buitengebied veiliger te maken. In het gemeenschappelijk overleg is het mogelijk om met een bredere blik naar het gebied te kijken en het toezicht in het buitengebied meer structuur te geven met de input van alle betrokken partijen (zoals ook de politie, gemeenten en het waterschap). Deze wijze van overleggen maakt het ook mogelijk om meer navolging te geven aan constatering van ondermijning. De regie, terugkoppeling en toezicht op deze afspraken komen voor rekening van de groene regisseur als onderdeel van de provincie.

De leidraad voor deze samenwerking wordt gevormd door het jaarplan. Het jaarplan wordt vastgesteld door de terreinbeherende organisaties en SFF, onder begeleiding van de groene regisseur. In het jaarplan stellen de organisaties de doelen voor het jaar vast. In een handhavingsplan is ook ruimte om samenwerking met andere partijen vorm te geven. Het wordt

aangemoedigd dat partijen de overlegstructuur openhouden zodat zij elkaar over en weer kunnen aanspreken op kwesties die er spelen om zo te komen tot effectief toezicht in het buitengebied.

In aanvulling op de overlegstructuur tussen de betrokken partijen via het gemeenschappelijke (operationele) overleg, verdient het ook de aanbeveling om ook op ambtelijk niveau overleg de overlegstructuur te verbeteren.

Naast het verbeteren van de overlegstructuur zijn er in dit onderzoek ook andere verbeterpunten genoemd:

- op eenduidige wijze registreren in het BRS;
- Organisaties moeten inzicht hebben in elkaars registraties in het BRS;
- Een gezamenlijk handhavingsplan opstellen;
- kosten voor afvaldumpingen moeten in kaart worden gebracht en er moet geïnventariseerd worden of organisaties open staan om afspraken te maken over de kosten van het aanbieden van afval;
- voldoende oog hebben voor de uitrusting van de boa's;
- handhavingscapaciteit laten meegroeien met de intensivering van het gebruik van het buitengebied.

Het implementeren van deze verbeterpunten is een randvoorwaarde voor een veiliger buitengebied.

### **Aanbeveling 2**

Indien de provincie en de betrokken organisaties voornemens zijn om de samenwerking te intensiveren dan is het van belang dat er een samenwerkingsconvenant wordt opgesteld. Een samenwerkingsconvenant maakt het mogelijk dat de boa's van de verschillende organisaties bevoegd zijn om op elkaars terreinen handhavend op te treden. Op dit moment zijn boa's uitsluitend bevoegd om op hun eigen terrein op te treden. Wanneer zij handhavend optreden buiten hun gebied, terwijl zij hiervoor niet de bevoegdheid hebben, heeft dit tot gevolg dat de handhavingsactie vernietigbaar is. In ieder geval is in die situatie alleen het proces-verbaal van de boa onvoldoende voor een veroordeling.

Het uitgangspunt bij deze aanbeveling is wel dat de organisaties verantwoordelijk blijven voor hun eigen terrein. Het samenwerkingsconvenant maakt het mogelijk om bij incidentele gevallen (zoals bijvoorbeeld handelen op de grens tussen twee gebieden) en gezamenlijke handhavingsacties, boa's ook rechtsgeldig kunnen optreden buiten hun eigen grondgebied.

Daarnaast is het zaak dat er meer structureel gemeenschappelijke handhavingsacties worden uitgevoerd. Bij het opzetten van deze acties maken de organisaties gebruik hun expertise en kennis van de problematiek die speelt in het gebied, om de handhaving effectiever te laten verlopen. Met de handhavingsacties bewerkstelligen de organisaties dat de zaken die nu blijven liggen, door bijvoorbeeld capaciteitsgebrek, dan wel worden opgepakt.

Naar het Utrechts samenwerkingsmodel natuurtoezicht is het de aanbeveling dat, voor iedere handhavingsactie in het jaarplan een andere organisatie als themahouder wordt aangesteld. De themahouder is dan verantwoordelijk voor de coördinatie van de handhavingsactie, in samenspraak met de groene regisseur. Door gebruik te maken van themahouders kunnen organisaties de focus leggen op kwesties die specifiek in hun gebieden spelen.

### **Aanbeveling 3**

De organisaties krijgen uit verschillende bronnen meldingen van overtredingen of overlast in het buitengebied. Doordat deze informatie beperkt blijft tot deze ene organisatie, kan het zijn dat een melding niet adequaat wordt opgepakt. Dit kan enerzijds komen door capaciteitsgebrek, maar anderzijds ook doordat de bevoegdheden niet goed geregeld zijn. Iemand die een melding maakt weet immers niet altijd wie de beheerder is van dat gebied.

Door het tekenen van het samenwerkingsconvenant zijn organisaties bevoegd om op elkaars terrein handelingen te verrichten. Dit zal, wanneer uitvoering wordt gegeven aan aanbeveling 2, slechts incidenteel gebruikt worden aangezien organisaties zelf eindverantwoordelijk zijn voor hun eigen terrein. Het is mogelijk om een meer open inzet van boa's te realiseren. Door een portaal te introduceren waar alle meldingen uit het gebied binnenkomen is het mogelijk om de inzet van de boa's beter te coördineren. Wanneer een melding binnenkomt, kan deze direct worden doorgezet naar de bevoegde instantie. Wanneer deze bevoegde instantie geen capaciteit heeft om de melding op te pakken, kan deze worden uitgezet naar de andere organisaties. Op deze manier worden er actief stappen ondernomen om te voorkomen dat meldingen wegens

capaciteitsgebrek niet worden opgepakt. Daarnaast bemoedigt het de samenwerking tussen de organisaties. Het realiseren van een dergelijk portaal is kostbaar en vergt meer inspanningen van de groene regisseur.

### **6.2 SFF**

Onderdeel van dit rapport vormt ook de vraag wat er moet gebeuren met de positie van SFF. Doordat de juridische grondslag voor de handhavende bevoegdheid ontbreekt, is het zaak om de positie van SFF opnieuw vorm te geven. Deze hervorming biedt ook mogelijkheid om de huidige werkzaamheden te evalueren en te bepalen hoe SFF in de toekomst de beste bijdrage kan leveren aan de veiligheid van het buitengebied van de provincie Flevoland.

Omdat vanuit de provincie de wens bestaat om de expertise van de medewerkers van SFF te behouden, is het van belang de medewerkers van SFF van een toekomstbestendig takenpakket te voorzien. Door het uitvoeren van de valwildregeling, de monitoring rond het vliegveld en de bestrijding van rosse stekelstaarten is SFF buiten de reguliere kantooruren en in de gehele provincie actief. Het is van toegevoegde waarde dat SFF aanwezig is in het buitengebied, op tijden dat andere organisaties dit doorgaans niet zijn. Hierdoor ziet de provincie een rol voor SFF in de handhaving in het buitengebied.

Naast de publiekrechtelijke taken heeft SFF een privaatrechtelijke kant, namelijk het in- en verhuren van jachtrechten en het beheer van en het toezien op de terreinen van de gecontracteerde grondeigenaren. De twee verschillende taken van SFF zijn op sommige vlakken op ongewenste wijze met elkaar

verbonden. SFF houdt namelijk, op basis van privaatrechtelijke overeenkomsten met grondeigenaren, toezicht op de jagers aan wie zij de jachtakte verhuren. Ongenuanceerd gesteld houdt SFF dus toezicht op de personen door wie ze betaald worden. SFF heeft in het verleden een publiekrechtelijke grondslag gehad om toezichthoudende en handhavende taken uit te voeren. Door de transitie zijn deze taken niet meer belegd bij SFF, maar de privaatrechtelijke toezichthoudende taken zijn wel blijven bestaan. Hierdoor houdt SFF een financiële afhankelijkheidsrelatie met de jagers. Wat de wijze van toezichthouden mogelijk beïnvloedt. Zowel de provincie als de andere terreinbeherende organisaties hebben hun zorgen, over de verwevenheid van het takenpakket van SFF, geuit.

Daarnaast bestaat er zowel bij de terreinbeherende organisaties als bij SFF onduidelijkheid over de taken die na de transitie door SFF worden uitgevoerd. Zo zijn er signalen dat SFF de provincie adviseert over vergunningaanvragen die door henzelf zijn aangevraagd, terwijl die taak niet meer belegd is bij SFF. Die onduidelijkheid bij de organisaties wordt onderschreven doordat het Faunabeheerplan, na de transitie, niet is aangepast.

Zolang SFF alle taken wilt blijven uitvoeren is het niet gemakkelijk om een toekomstig takenpakket voor de medewerkers van SFF te creëren. Zelfs wanneer beide taken uit elkaar gehaald worden, het verhuren van het jachtrecht en de privaatrechtelijke toezichthoudende taken, dan komen we tot de conclusie dat het toch een en dezelfde organisatie blijft. De tegenstrijdige belangen haal je niet helemaal weg zolang er geen drastische maatregelen worden genomen. . In principe heeft de provincie geen invloed op de constructie zoals SFF nu werkt. De provincie

kan niet tegen gaan dat SFF privaatrechtelijke overeenkomsten sluit en de opsporingsbevoegdheid van de boa's kan niet zomaar ontnomen worden. Mede gezien de financiering wilt SFF wel graag hun werkzaamheden uitbreiden. Naar verwachting staan zij dus wel open voor ideeën om hun werkzaamheden anders in te richten om SFF op een zo goed mogelijke manier in te zetten geven wij de volgende opties:

#### **Optie 1:**

De boa's van SFF krijgen de handhavingsbevoegdheid gemandateerd van de provincie. Op deze manier krijgt SFF een publiekrechtelijke grondslag voor hun boa werkzaamheden. Door de afspraken die, indien toepassing wordt gegeven aan aanbeveling 2, zijn gemaakt in het samenwerkingsconvenant en de coördinatie van de groene regisseur, is het mogelijk om de boa's van SFF breed in te zetten binnen de provincie. Hiertegenover moet een vergoeding staan, die moet worden bekostigd door de provincie.

Het voordeel van een dergelijke constructie is dat de directe financieringsstroom binnen SFF wordt doorbroken, hiermee valt voor een deel het tegengestelde belang binnen de werkzaamheden weg. Immers, de boa's worden dan bekostigd door de provincie en niet meer door de jagers.

Het nadeel van deze constructie is dat de kern van het probleem niet wordt opgepakt. Hoewel de (financiële) tegengestelde belangen er voor een deel nog zijn, laat dit onverlet dat uitvoering en toezicht nog steeds zijn ondergebracht binnen dezelfde organisatie. Hierdoor wordt het vermoeden van tegengestelde belangen niet (volledig) weerlegd. Dit probleem kan voor een deel worden ondervangen door goede samenwerkings- en handhavingsafspraken. Door een open overlegstructuur kunnen eventuele onduidelijkheden en problemen tussen organisaties worden aangekaart. Ook brengt deze optie een extra financiële last voor de provincie met zich mee.

#### **Optie 2:**

Het in- en verhuren van jachtrechten en het privaatrechtelijk handhavend optreden door SFF wekt (de schijn van) belangenverstremgeling op. Het roept bij andere organisaties de vraag op of SFF hun boa werkzaamheden goed kan uitvoeren, terwijl zij betaald worden door de partijen waarop zij moeten toezien. De enige manier om deze (schijn van) belangenverstremgeling volledig weg te nemen is door inkomstenstroom vanuit de jagers los te koppelen van de toezichhoudende en handhavende werkzaamheden van SFF. Dit houdt in dat SFF niet meer alle huidige werkzaamheden kan blijven uitvoeren en dus ook niet in de huidige vorm kan blijven bestaan.

Een oplossing hiervoor is om de boa's van SFF onder te brengen bij een andere organisatie, De provincie of de OFGV liggen dan het meest voor de hand. De overige medewerkers van SFF kunnen dan de andere werkzaamheden blijven oppakken.

Wanneer uitvoering wordt gegeven aan aanbeveling 2, kunnen de boa's van SFF over het gehele grondgebied van de provincie worden ingezet. Doordat de boa's van SFF de huidige publiekrechtelijke werkzaamheden voortzetten bij de OFGV/de provincie, behouden zij hun toegevoegde waarde waardoor zij bijdragen aan een veiliger buitengebied. Deze constructie is vergelijkbaar met het systeem van de SSiB. Er komen extra fte's beschikbaar die ingezet kunnen worden waar nodig en een aanvulling kunnen zijn op de huidige werkzaamheden van alle organisaties gezamenlijk in het buitengebied.

Het voordeel aan deze optie is dat de werkzaamheden van SFF worden gescheiden, waardoor er geen sprake meer is van een financiële afhankelijkheidsrelatie. Een nadeel is wel dat het personeel dient te worden overgenomen door een andere organisatie. Hiervoor moeten fte beschikbaar zijn en het brengt extra personeelskosten met zich mee. De SFF beschikt over vier boa's die gemiddeld, inclusief onregelmatigheidstoeslag, € 81,25 per uur kosten (dit bedrag hanteren zij voor de werkzaamheden die zij momenteel voor de provincie oppakken). Daarnaast is het ook een nadeel dat het personeel moet integreren binnen een nieuwe organisatie. Mede gezien de verschillen in werkwijzen die nu bestaan tussen de organisaties, moet oog zijn voor de transitie en cultuurwijziging voor de nieuwe medewerkers. Als gevolg van deze verschillende werkwijzen verliezen de boa's van SFF bijvoorbeeld een deel van de geweldsmiddelen doordat de meeste andere boa-werkgevers zich beperken tot pepperspray en een wapenstok (waar SFF nu kan beschikken over het bijna het volledige spectrum van geweldsmiddelen).

### **Optie 3:**

Het in dienst nemen van extra personeel brengt veel (administratieve) werkzaamheden met zich mee. De mogelijkheid om de boa's van SFF in te huren zou een eenvoudige en laagdrempelige oplossing zijn, in vergelijking met optie 2. Het inhuren van domein II boa's is echter (vooralsnog) niet toegestaan.

Omdat werkgevers van groene boa's hebben aangegeven dat zij graag boa's flexibel zouden willen inhuren om er extra capaciteit te hebben tijdens piekuren, worden de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaren aangepast. Wat er in de beleidsregel wordt opgenomen over het inhuren van domein II boa's is nog niet bekend. Indien het door deze beleidswijziging mogelijk wordt om ook domein II boa's in te huren, dan moet deze optie nader worden onderzocht. Dan is het namelijk mogelijk om de boa's van SFF in te laten huren door de terreinbeherende organisaties. Indien voor een inhuurconstructie gekozen wordt, is het van belang om afspraken te maken over de wijze waarop de werkzaamheden worden uitgevoerd. Zo moet er een keuze worden gemaakt onder welke 'vlag' de werkzaamheden worden uitgevoerd (dragen de boa's een eigen uniform of van de organisatie die hen inhuurt).





HUMAN POWERED  
DATA DRIVEN  
LEGAL / FINANCE / PROCESS