

Eindrapportage

Evaluatie Utrechts samenwerkingsmodel natuurtoezicht (USN)

PROVINCIE ■■ UTRECHT



Den Haag, 14 mei 2025

Drs. Jean-Paul (J.P.) de Poorter MPM
Regulusweg 11
2516 AC DEN HAAG
T: 070-3560489
M: 06-24928798
E: poorter@mmgadvies.nl
I: www.mmgadvies.nl

Inhoud

1. Utrechts samenwerkingsmodel natuurtoezicht (USN)	2
1.1 Aanleiding voor het USN	2
1.2 Beoogde werking van het USN	2
1.3 Observaties uit bureaustudie – werkt het USN zoals beoogd?	5
1.4 Het oordeel van teamleiders – werkt het USN zoals beoogd?	8
1.5 Het oordeel van de groene BOA's – werkt het USN zoals beoogd?	10
1.6 Verbeterkansen	12
<i>1.6.1 Verbeterkansen uit de bureaustudie</i>	<i>12</i>
<i>1.6.2 Verbeterkansen uit de werksessie met de teamleiders</i>	<i>12</i>
<i>1.6.3 Verbeterkansen uit de werksessie met de groene BOA's</i>	<i>14</i>
1.7 Conclusie	14
2. Adequaat niveau	16
2.1 De eerdere situatie	16
2.2 De huidige situatie	17
2.3 Ontwikkelingen die van invloed (kunnen) zijn en hoe hiermee om te gaan	19
3. Groene regie	24
3.1 De (bovenwettelijke) groene regierol van de provincie Utrecht	24
3.2 De wettelijke coördinatietask van provincies conform de Omgevingswet	26
3.3 Conclusie en mogelijke verbeteringen	28

Inleiding

In opdracht van de provincie Utrecht heeft MMG Advies in de periode januari tot en met mei 2025 een evaluatie uitgevoerd van het Utrechts samenwerkingsmodel natuurtoezicht, het USN. In de evaluatie stonden de volgende drie vragen van de provincie Utrecht centraal, die hierna achtereenvolgens worden beantwoord in de hoofdstukken 1 tot en met 3:

1. Wat is er geworden van de intenties en afspraken over het USN? Werkt het USN zoals beoogd? Wat gaat goed, wat zijn verbeterpunten en hoe zouden die concreet kunnen worden gemaakt, met welke verbeteracties?
2. In hoeverre is er in de provincie Utrecht sprake van een adequaat niveau van toezicht en handhaving in opengestelde natuurterreinen en het buitengebied? Hoe is de huidige situatie vergeleken met de in 2017 onderzochte situatie? En welke ontwikkelingen zijn naar de toekomst toe van invloed en hoe kunnen we daar binnen het USN mee omgaan?
3. Hoe geeft de provincie Utrecht invulling aan de groene regierol, hoe verhoudt die invulling zich tot de wettelijke coördinatietaak en welke verbeteringen zijn mogelijk?

De evaluatie is uitgevoerd met behulp van bureaustudie, gesprekken met teamleiders en BOA's van bij het USN betrokken organisaties en een enquête onder terreinbeherende organisaties, particuliere landgoedeigenaren, aan het USN deelnemende gemeenten en RUD Utrecht.

1. Utrechts samenwerkingsmodel natuurtoezicht (USN)

Vraagstelling: wat is er geworden van de intenties van en afspraken over het USN? Werkt het USN zoals beoogd? Wat gaat goed, wat zijn verbeterpunten en hoe zouden die concreet kunnen worden gemaakt, met welke verbeteracties?

1.1 Aanleiding voor het USN

In 2017 voerde MMG Advies in opdracht van de provincie Utrecht een evaluatieonderzoek uit naar de uitvoering van de groene VTH-taken en de vraag wat een adequaat niveau is, of daaraan voldaan kan worden en hoe alle betrokken partijen samen de uitvoering doeltreffend en doelmatig kunnen organiseren en financieren.

Uit het onderzoek kwamen twee hoofduitdagingen voor een adequaat niveau naar voren:

1. Een onevenwichtige verdeling van groene toezicht- en BOA-capaciteit. In zijn totaliteit kon met de binnen Utrecht beschikbare capaciteit weliswaar worden voldaan aan een adequaat niveau van toezicht volgens de daarvoor gehanteerde normen ¹, maar:
 - a) er waren terreinen (fors) boven en terreinen (fors) onder de toezichtnorm per ha/jr. en particuliere eigenaren die zelf toezicht hielden hadden (soms) behoefte aan BOA-inzet;
 - b) niet zozeer de natuurbelasting, maar vooral de motivatie en financiële mogelijkheden van beheerders bepaalden het toezicht en de inzet van BOA-capaciteit;
 - c) seizoenspieken, weekend-, avond- en nachtdiensten bleken lastig op te vangen;
 - d) weinig BOA's per terrein maakte dat er nauwelijks achtervang was bij ziekte of vakantie.
2. Een gebrekkige coördinatie van het groene toezicht en de beschikbare BOA-capaciteit, omdat:
 - a) RUD Utrecht nog niet in positie was om (erkend door TBO's en particuliere eigenaren) coördinerende taken op zich te nemen;
 - b) de coördinerende inzet van de politie beperkt was;
 - c) toezichtinformatie uit onder andere het BRS niet werd benut om te sturen;
 - d) de samenwerking tussen partijen op het niveau van bestuur en management beperkt was; partijen hadden geen leidende verbindende doelen en ambities;
 - e) gemeenten het lieten afweten qua afstemming, samenwerking en bijdrage.

Naar aanleiding van deze bevindingen heeft de provincie Utrecht extra middelen voor het groene toezicht beschikbaar gesteld ² en hebben betrokken partijen samen, op initiatief van de provincie Utrecht, het Utrechts samenwerkingsmodel natuurtoezicht ontwikkeld.

1.2 Beoogde werking van het USN

De beoogde werking van het USN ligt vast in het document 'Utrechts samenwerkingsmodel natuurtoezicht – optimale BOA-inzet voor een betere natuurbescherming en natuurbeleving, provinciebreed!' van 20 februari 2019. In de kern komt de beoogde werking van het USN neer op het door de partners ³ in een jaarlijkse cyclus gezamenlijk programmeren, uitvoeren, monitoren,

¹ Uitgaande van de norm van het Utrechts Landschap van 1 uur toezicht per hectare per jaar was circa 20.000 uur benodigd, terwijl de totale toezichtcapaciteit indicatief circa 40.000 uur bedroeg.

² Enerzijds structurele BOA-capaciteit bij RUD Utrecht, anderzijds structurele middelen voor het versterken van de samenwerking en het openstellen van de toezichtbijdrage per hectare van het SNL.

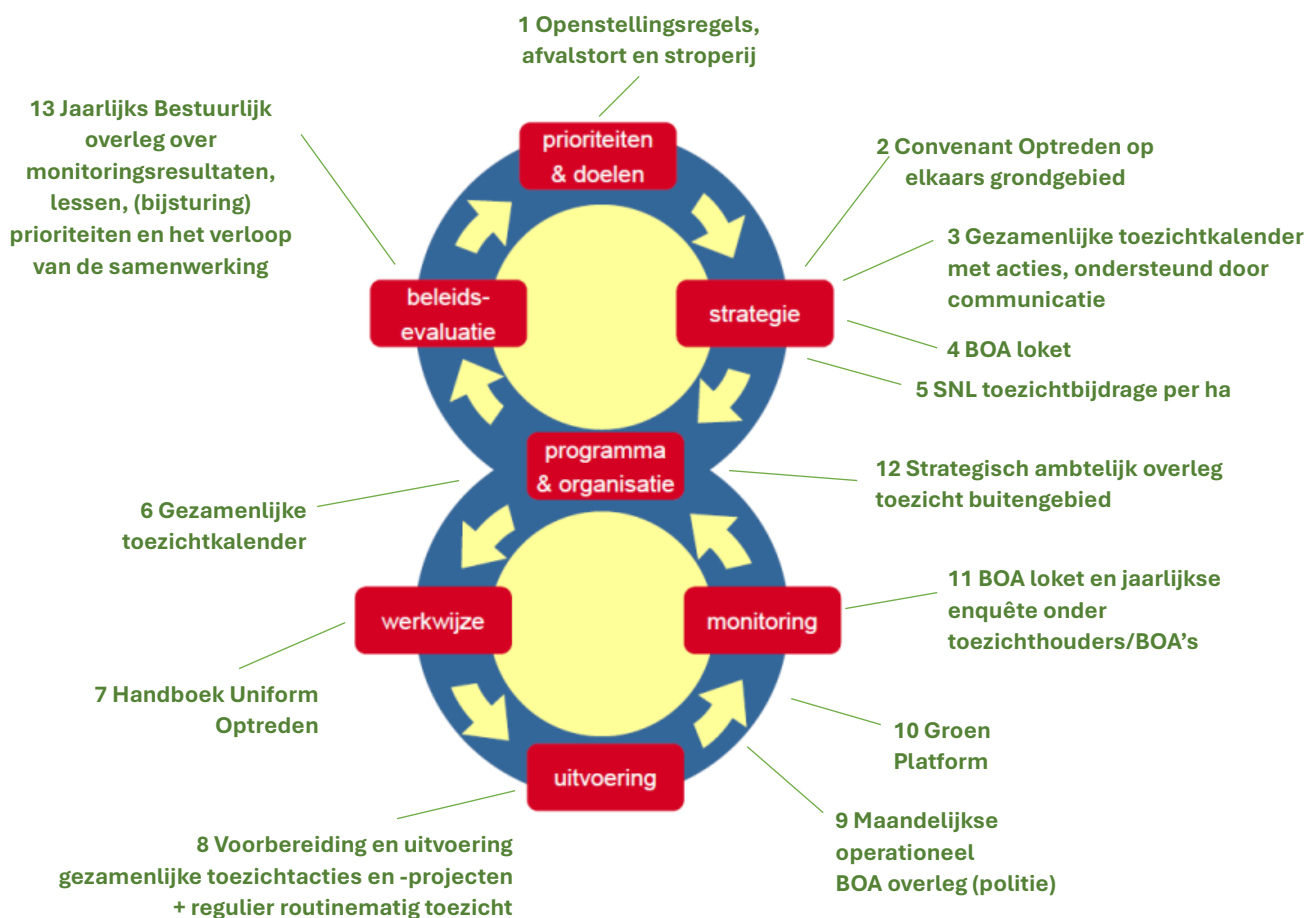
³ Staatsbosbeheer, Utrechts Landschap, Natuurmonumenten, Natuurcollectief Utrecht, Bosgroepen, Utrechts Particulier Grondbezit, Den Treek, 't Schoutenhuis, RUD Utrecht, provincie Utrecht.

evalueren en bijsturen van het natuurtoezicht. Meer in detail is de beoogde werking als volgt afgesproken en vastgelegd:

1. SBB, UL en NM trekken samen met RUD Utrecht het jaarlijks opstellen van een Gezamenlijke toezichtkalender. Daarbij betrekken zij actief UPG, Unie van Bosgroepen, Natuurcollectief Utrecht en Landgoed den Treek. De (groene regisseur van de) provincie Utrecht faciliteert en coördineert (aanjaagfunctie).
2. De Gezamenlijke toezichtkalender bevat de prioritaire toezichtthema's. Tot de partners anders besluiten zijn de prioritaire toezichtthema's als volgt:
 - a) Naleving openstellingsregels (loslopende honden, MTB-ers, ruiters, wandelaars buiten paden, betreding niet opengestelde terreinen en verblijf na zonsondergang).
 - b) Afvalstort.
 - c) Stroperij.
3. Voor deze thema's wordt concreet uitgewerkt, in de kalender zelf of (ieder jaar) apart:
 - a) Waar – in welke gebieden – is wanneer de urgentie voor toezicht het grootst en wat willen we bereiken?
 - b) Welke concrete toezichtacties en -projecten gaan we uitvoeren? Welke partij coördineert/trekt die acties en projecten (operationele coördinatie)? En welke partij levert welke ureninzet/capaciteit en eventuele materiële en financiële middelen?
 - c) Hoe wordt het toezicht voor- en achteraf ondersteund met gerichte gezamenlijke communicatie met een eenduidige boodschap richting (verenigingen van) doelgroepen?
 - d) Hoe monitoren en evalueren we de uitvoering en resultaten en hoe rapporteren we daarover, met aandacht voor output (bijv. aantal PV's) en outcome (effect op nalevingsniveau)?
4. Voor de uitvoering wordt (mede) gebruik gemaakt van het 'Convenant optreden op elkaars grondgebied' en het 'Handboek uniform optreden'.
5. Voor het bekostigen van de (capaciteit voor de) uitvoering ontvangen alle partners afzonderlijk een toezichtbijdrage per hectare op basis van de Subsidieverordening Natuur en Landschap (SVNL; in 2024 bedroeg de toezichtbijdrage €28,06 per hectare).
6. RUD Utrecht richt een BOA loket in en zorgt voor de uitvoering en het beheer daarvan. Dit loket heeft twee functies:
 - a) Coördinatie van BOA capaciteit: terreinbeheerders kunnen hun behoefte aan specifieke of incidentele BOA capaciteit hier neerleggen, waarbij het loket bemiddelt tussen vraag en aanbod van BOA capaciteit. Het BOA loket houdt nauw contact met de BOA's van particuliere eigenaren, TBO's, overige organisaties met (groene) BOA's en met de politie als direct toezichthouder.
 - b) Verzamelpunt van toezichtinformatie: dit betreft informatie van BOA's en meldingen van overlast/overtredingen die het BOA loket in ontvangst neemt en analyseert om vervolgens te zorgen voor gepaste opvolging.
7. De groene regisseur van de provincie coördineert het (laten) uitvoeren van een jaarlijkse enquête onder (toezichthouders/BOA's van) betrokken partijen, alsmede het (laten)

opstellen van een jaarlijkse monitoring- en evaluatierapportage, op grond van het BRS, rapportages van uitgevoerde toezichtacties en de jaarlijkse enquête.

8. Jaarlijks zijn er één bestuurlijk overleg en twee ambtelijke overleggen tussen de partners van het USN (gefaciliteerd door de provincie Utrecht) over:
 - a) De monitoringsresultaten over het voorbije jaar en de lessen en bijsturing die hieruit volgen voor het komend jaar.
 - b) De Gezamenlijke toezichtkalender voor het komend jaar.
 - c) Evaluatie van de samenwerking tussen en betrokkenheid van en taakuitvoering door alle partners en eventueel noodzakelijke bijsturing van het USN (inhoudelijk, procesmatig en/of organisatorisch).
9. Waar mogelijk wordt afstemming en samenwerking gezocht met toezichthouders en (groene) BOA's van externe partners zoals RMN, wegbeheerders, waterschappen, gemeenten, hengelsportverenigingen en faunabeheer/WBE's, alsmede met de politie. Zij worden uitgenodigd om bij het USN aan te sluiten.
10. Met het USN komen de partners in een op leren en verbeteren gerichte plan-do-check-act kwaliteitscirkel conform het zogenoemde BIG-8 model dat hierna voor het USN is afgebeeld.



1.3 Observaties uit bureaustudie – werkt het USN zoals beoogd?

MMG Advies is de evaluatie gestart met een bureaustudie naar de vraag of het USN werkt zoals beoogd. Hierbij zijn diverse documenten over (de uitvoering van) het USN in de afgelopen vijf jaar betrokken, zoals de relatief uitgebreide jaarrapportages die zijn vastgesteld. De observaties van MMG Advies uit de bureaustudie worden in deze paragraaf puntsgewijs gepresenteerd.

1. Met name aan het in 2017 geconstateerde probleem van een gebrekkige coördinatie van het groene toezicht en de beschikbare BOA-capaciteit lijkt het USN in de afgelopen periode effectief te hebben bijgedragen:
 - a) RUD Utrecht is duidelijk in positie gebracht en gekomen en voert coördinatie die wordt erkend door de partners. Dit betreft met name de operationele coördinatie: het plannen en ondersteunen van het gezamenlijk optreden. De tactische coördinatie met behulp van het BOA-loket lijkt voor verbetering vatbaar: het verstevigen van de gezamenlijke informatiepositie en het coördineren van de BOA-inzet bij partnerorganisaties en met name (kleinere) particuliere eigenaren. De erkende positie van RUD Utrecht om (operationeel) te coördineren blijkt onder andere uit de herhaalde wens van de partners in documenten, dat RUD Utrecht duidelijker mag stimuleren en taken mag toewijzen.
 - b) Toezichtinformatie wordt ten opzichte van de situatie voor het USN structureler verzameld en benut om het toezicht met behulp van een gezamenlijke kalender te sturen (waar moeten we met name wanneer zijn voor welk onderwerp?)
 - c) De samenwerking is geïntensiveerd. Daar waar de toezichthouders op de werkvloer elkaar ook voor de introductie van het USN al wel vonden, heeft het USN geleid tot structureel overleg en afstemming op alle niveaus: strategisch/bestuurlijk, tactisch/managerial en operationeel/uitvoeringsgericht.
 - d) De samenwerking binnen het USN had aantrekkingskracht op gemeenten: de gemeenten Baarn, Rhenen en Soest hebben zich kort na de introductie bij het USN aangesloten. Maar er zijn ook aandachtspunten in de bureaustudie naar voren gekomen:
 - e) Uit het recentste jaarverslag van het USN blijkt dat de afstemming tussen de verschillende niveaus versterking verdient. Het gaat dan om de doorwerking van (sturings)informatie van werkvloer naar managers naar bestuur en omgekeerd. In feite om een goed, soepel en vanzelfsprekend werkende kwaliteitscirkel (BIG-8 model).
 - f) Uit de jaarverslagen van het USN blijkt dat het in 2017 geconstateerde probleem, dat de coördinerende inzet van de politie beperkt is, hardnekkig is en nog steeds speelt. Dit roept de vervolgvraag voor deze evaluatie op, wat het USN met name van de politie nodig heeft en of/hoe daarin kan worden voorzien (door de politie of via andere oplossingen).
2. Aan het in 2017 geconstateerde probleem van een onevenwichtige verdeling van groene toezicht- en BOA-capaciteit lijkt het USN in de afgelopen jaren te hebben bijgedragen:
 - a) Via het BOA-loket van RUD Utrecht vindt inzet van BOA-capaciteit plaats als partners daar hun behoefte aan capaciteit neerleggen. Dit geldt ook voor particuliere eigenaren zonder eigen BOA's die het BOA-loket – mede door promotie vanuit RUD Utrecht – goed weten te vinden. Al is die groep beperkt en bestaat de wens om meer particuliere eigenaren bij het BOA-loket te betrekken.
 - b) De belasting van de natuur en de mate van recreatiedruk is door de samenwerking binnen het USN bepalender geworden voor het groene toezicht; voor het USN waren vooral de motivatie en financiële mogelijkheden van beheerders bepalend.

- c) De gezamenlijke uitvoeringskalender leidt tot een gedeeld beeld van seizoenspieken en een betere opvang en beheersing daarvan, kortom een beter antwoord op de vraag wanneer wat in welk gebied om aandacht van toezichthouders vraagt.
3. Voor een eerste beeld van de vraag of het USN werkt zoals beoogd zijn we de 10 onderdelen van het USN nagelopen, zoals die beschreven staan in paragraaf 1.2. Dat levert op basis van de bestudeerde documenten het volgende overzicht op, dat aansluitend wordt toegelicht:

Onderdeel USN	Is hieraan voldaan?
1. Gezamenlijke toezichtkalender (jaarlijks)	JA
2. Prioritaire toezichtthema's (bewuste gezamenlijke keuze voor)	JA
3. Uitwerking per prioritaair thema van: - Welke gebieden en wat te bereiken? - Welke concrete toezichtacties en projecten? - Hoe steunen met communicatie vooraf en achteraf? - Hoe monitoren, evalueren en rapporteren?	JA
4. Benutten Convenant optreden op elkaars grondgebied en Handboek Uniform Optreden	JA
5. Jaarlijkse uitbetaling (geïndexeerde) toezichtbijdrage per hectare SNL	JA
6. Uitvoering BOA-loket door RUD Utrecht	JA
7. Jaarlijkse enquête onder partners/toezichthouders en jaarlijkse monitoring- en evaluatierapportage o.b.v. BRS, rapportages van toezichtacties en de jaarlijkse enquête	JA
8. Jaarlijks één bestuurlijk overleg en twee ambtelijke overleggen (strategisch/managementniveau) over: - Monitoringsresultaten voorbij jaar en de lessen daaruit - Gezamenlijke toezichtkalender komend jaar - Evaluatie samenwerking en betrokkenheid/taakuitvoering	JA
9. Samenwerking zoeken met externe partners en hen ook uitnodigen bij het USN aan te sluiten.	JA
10. Steeds beter met elkaar in de kwaliteitscirkel komen van leren en verbeteren (soepel draaiende BIG-8).	JA

- a) Ad 1 en 2: er is duidelijk sprake van een jaarlijkse gezamenlijke toezichtkalender met prioritaire toezichtthema's. Weliswaar zijn de prioritaire toezichtthema's in de afgelopen periode niet gewijzigd en is vooralsnog vastgehouden aan de aanvankelijke thema's (kortweg: naleving openstellingsregels voor o.a. honden, fietsers en ruiters, afvalstort en stroperij), maar dit is een bewuste keuze van de gezamenlijke partners op basis van de belangrijkste problemen die in de natuur om aandacht vragen.
- b) Ad 3: in de jaarlijkse gezamenlijke toezichtkalender wordt ieder prioritaair thema geconcretiseerd. Nemen we de recentste gezamenlijke toezichtkalender van 2023 als voorbeeld, dan is voor ieder thema uitgewerkt: wat de doelstellingen zijn, welk resultaat wordt nagestreefd, welke partijen coördineren en uitvoeren, wat de activiteiten en producten zijn, welke gebieden urgentie hebben, wat de planning en uitvoeringsperiode zijn en tot slot, welke communicatie vooraf en achteraf wordt verzorgd. Ter verdere uitwerking van de gezamenlijke toezichtkalender verzorgt RUD Utrecht als coördinator een concrete handhavingsskalender met data gedurende het jaar, waarop gezamenlijke toezichtacties worden uitgevoerd. Deze kalender biedt duidelijkheid aan de partners en stelt de direct toezichthouder van politie in staat om de geplande acties in één keer te beoordelen en goed te keuren. Aandachtspunt lijkt het aantal (gezamenlijke) toezicht-initiatieven in het kader van het USN en de organisatie daarvan, in lijn met de wens van de partners in de afgelopen jaarverslagen van het USN tot (nog) meer (toezicht)initiatieven en het beter tussen de partners verdelen van de organisatie ervan.

- c) Ad 4: de Samenwerkingsovereenkomst optreden op elkaars grondgebied is breed ondertekend door onder andere gemeenten, TBO's, waterschappen en particuliere eigenaren. En veel breder dan enkel de partners van het USN. Het Handboek Uniform Optreden was aanvankelijk bedoeld als een handboek voor het afstemmen van het wenselijke gedrag en het concrete optreden van toezichthouders en BOA's in concrete gebieden, maar is uiteindelijk voor het USN als geheel niet gemaakt (omdat het voorbeeld van Het Utrechts Landschap niet bleek te werken voor het collectief). De partners hebben daarop afgesproken dat de jaarlijkse Gezamenlijke toezichtkalender als zodanig functioneert. Verder zijn er in november 2024 definitieve werkafspraken gepubliceerd over de uitvoering van de Samenwerkingsovereenkomst optreden op elkaars grondgebied door toezichthouders/BOA's en het gedrag dat hierbij van toezichthouders/BOA's wordt verwacht.
- d) Ad 5: Volgens afspraak bij de start van het USN, ontvangen alle partners jaarlijks van de provincie de toezichtbijdrage per (opengestelde) hectare in het kader van het SNL.
- e) Ad 6: RUD Utrecht beheert het BOA-loket en geeft daar uitvoering aan. Het BOA-loket vervult de beide binnen het USN aan dit loket toebedeelde taken: informatie vergaren en de inzet van BOA-capaciteit coördineren, dus bemiddelen tussen vraag en aanbod. Uit het recentste jaarverslag blijkt dat met name de vraag naar BOA-capaciteit van een grote groep (kleinere) particuliere eigenaren nog achterblijft, ondanks de communicatie van RUD Utrecht op dit vlak. Dit is als verbeterpunt benoemd.
- f) Ad 7: jaarlijks zorgen de partners van het USN voor een door de provinciale regisseur en RUD Utrecht gecoördineerde jaarrapportage op basis van het BRS en de resultaten van gezamenlijke toezichtacties. De jaarlijkse enquête bleek op een gegeven moment van weinig meerwaarde, terwijl het invullen ervan wel de nodige tijd voor betrokkenen kostte. Daarom zijn de partners van het USN daarmee in overleg weloverwogen gestopt. In plaats van de enquête spreekt de groene regisseur samen met de coördinator bij de RUD de leidinggevenden en hun (senior)boa's in afzonderlijke gesprekken. In 2024 is daar voor het eerst mee begonnen.
- g) Ad 8: de binnen het USN geplande bestuurlijke en ambtelijke overleggen worden periodiek gehouden en zorgen ervoor dat de partners van het USN goed met elkaar in gesprek en verbinding blijven. Dit draagt bij aan de werking van het USN en de resultaten die bereikt worden. Uit de bestudeerde documenten blijkt wel dat de afstemming tussen de verschillende niveaus versterking verdient. Het gaat dan vooral om de doorwerking van (sturings)informatie van werkvloer naar managers naar bestuur en omgekeerd, ten behoeve van een goed, soepel en vanzelfsprekend werkende kwaliteitscirkel (BIG-8). En om te kunnen laten zien wat het USN (voor de natuur) oplevert.
- h) Ad. 9: de partners van het USN zoeken samenwerking met externe partners. Dat blijkt uit de toetreding van de gemeenten Baarn, Rhenen en Soest tot het USN, uit de samenwerking met MBO Amersfoort en ook uit de brede ondertekening van de Samenwerkingsovereenkomst optreden op elkaars grondgebied. Niettemin zou naar verdere uitbreiding van het aantal partners van het USN kunnen worden gekeken.
- i) Ad. 10: De opeenvolgende jaarverslagen over het USN laten zien dat het gezamenlijke groene toezicht zich over het algemeen gesproken steeds verder en in positieve zin heeft ontwikkeld. Daarbij is er ook sprake van doorontwikkeling van het USN en daaraan gerelateerde onderwerpen, zoals de Samenwerkingsovereenkomst optreden op elkaars grondgebied en de recente concrete definitieve werkafspraken daarover. Belangrijke factoren die hieraan met name lijken bij te dragen zijn onder andere:

- dat partijen elkaar op verschillende niveaus regelmatig spreken; er is een vaste overlegstructuur en overleggen worden voorbereid;
- dat er sprake is van een gezamenlijk vertrekpunt, een gezamenlijke ambitie, neergelegd in de jaarlijkse Gezamenlijke toezichtkalender en daaraan ondersteunende stukken en afspraken.
- dat de algehele samenwerking wordt bewaakt en gecoördineerd door de groene regisseur van de provincie Utrecht en dat RUD Utrecht als operationeel/tactisch coördinator in positie is gebracht en als zodanig ook wordt erkend door de betrokken partners van het USN.
- dat de provincie Utrecht structureel geld besteedt aan het natuurtoezicht en de samenwerking binnen het USN, via de toezichtbijdrage per hectare van het SNL en door het bekostigen van coördinatie- en (extra) BOA-capaciteit bij RUD Utrecht.

1.4 Het oordeel van teamleiders – werkt het USN zoals beoogd?

MMG Advies heeft een werksessie georganiseerd met de teamleiders van de partnerorganisaties van het USN en de groene regisseur van de provincie Utrecht. Tijdens deze sessie hebben zij de werking van het USN beoordeeld. De visie van de teamleiders op de werking van het USN wordt hierna puntsgewijs gepresenteerd en bestaat uit drie hoofdboodschappen en vervolgens uit punten die in een verdiepend gesprek over die hoofdboodschappen naar voren zijn gekomen.

Hoofdboodschappen van de teamleiders

1. De samenwerking tussen de groene toezichthouders en BOA's verloopt over het algemeen goed. Zij weten elkaar goed te vinden en hebben korte lijnen. De bereidheid om elkaar te ondersteunen en mee te doen aan gezamenlijke acties is groot.
2. Het USN staat stevig, werkt als beoogd en verdient het om te worden voortgezet, omdat het structuur heeft gebracht in de samenwerking en het groene toezicht effectiever en efficiënter kan worden uitgevoerd. Het USN is een rijdende trein.
3. Aandachtspunten voor de toekomst zijn:
 - De effectiviteit en het beter op elkaar aan laten sluiten van de verschillende overleggen.
 - De beschikbare capaciteit voor toezicht en handhaving en of die volstaat bij een toegenomen en verwachte verder groeiende recreatiedruk.
 - De beschikbaarheid van de politie als partner binnen het groene toezicht.
 - De wolf: het beleid en de invloed daarvan op openstelling en toezicht en handhaving.
 - Beter weten wat er waar in het buitengebied speelt en daarop focussen/prioriteren.
 - De betrokkenheid bij het USN van (BOA's van) particuliere eigenaren die nu buiten beeld zijn. De kleinere eigendommen tellen op tot een behoorlijk aantal hectares.
 - Behoud van gemotiveerde BOA's ondanks (steeds) strenge(re) eisen aan het verlengen van contracten en aktes.

Punten uit het verdiepend gesprek naar aanleiding van de hoofdboodschappen

Capaciteit en veiligheid

- De recreatiedruk in het buitengebied en in opengestelde natuurterreinen is toegenomen en neemt naar verwachting verder toe. Daarbij zijn bezoekers mondiger geworden en zijn omgangsvormen verruwd. Dit vergt veel van toezichthouders en BOA's.

- Om de recreatiedruk in goede banen te helpen leiden moeten er voldoende adequaat uitgeruste toezichthouders en BOA's zijn, omwille van de natuur, maar ook omwille van de veiligheid van bezoekers en de veiligheid van de toezichthouders en BOA's zelf.
- In dit verband is gewezen op het belang van (het ontwikkelen van) een gemeenschappelijke taal van betrokken organisaties en toezichthouders, om begrip te krijgen voor elkaars opvattingen en die dicht bij elkaar te houden en om interpretatieverschillen die kunnen leiden tot spanningen zoveel mogelijk te voorkomen. Dat is belangrijk, want door de toenemende mondigheid van burgers zouden er meer zaken of klachten bij de direct toezichthouder van politie kunnen gaan binnenkomen over de rechtmatigheid van het optreden door groene BOA's. Daarop kunnen de partners met afspraken goed gezamenlijk voorsorteren binnen de samenwerkingsstructuur van het USN.
- In dit verband is tevens gewezen op de (gevoelde beperkte) beschikbaarheid van de politie als mede coördinerende en operationele partner in het buitengebied en de natuur.

Overlegstructuur

- In het kader van het USN functioneren verschillende overleggen op bestuurlijk, strategisch/tactisch en operationeel niveau. Deze overleggen lijken nu met een eigen agenda nogal los van elkaar te opereren, in plaats van één samenhangend geheel te vormen waarbij dezelfde onderwerpen op de verschillende niveaus worden besproken en de overleggen elkaar over en weer input geven en versterken (zoals binnen de kwaliteitscirkel van het BIG-8 model de bedoeling is).
- Er is behoefte om de overlegstructuur in het kader van het USN opnieuw te definiëren qua deelname, functie, scope en samenhang tussen de verschillende gremia. Dit moet de overlegstructuur effectiever en efficiënter maken.
- Aandacht is nodig voor het bij het USN betrekken van de eigenaren van kleinere landgoederen en hun toezichthouders of BOA's.

Het (gezamenlijk) aantrekken en behouden van gemotiveerde BOA's

- Het door meer eigenaren gezamenlijk aantrekken van een BOA kent complicaties vanwege de landelijk geldende BOA-regelgeving: iedere partner wordt werkgever en krijgt te maken met administratieve lasten. Vereenvoudiging is wenselijk.
- Het BOA-loket van RUD Utrecht wordt alom gewaardeerd, maar is onvoldoende oplossing voor capaciteit bij (met name de grotere) eigenaren zelf, omdat eigenaren geen regie hebben op de inzet van de BOA's van RUD Utrecht.
- De inzet van groene toezichthouders (zonder BOA-akte) is makkelijker te regelen en op te schalen dan de inzet van groene handhavers (met BOA-akte), vanwege de relatief zware eisen die wet- en regelgeving aan (de permanente opleiding van) een BOA stellen. Dus meer ogen en oren kunnen het beste worden geregeld via toezichthouders; uiteraard blijft de handhavingscapaciteit om door te kunnen pakken als dat nodig is ook van groot belang.

Wolf

- In grotere gebieden zijn beperkingen gaan gelden qua toegankelijkheid en aanlijnplicht voor honden om confrontaties met de wolf te voorkomen. Hierop moet worden toegezien en gehandhaafd. Bezoekers zien bovendien de toezichthouder/BOA als vraagbaak en zullen hun frustraties over de beperkingen in verband met de wolf tegen hen gaan uiten. De druk op toezicht en handhaving nam al toe door een grotere recreatiedruk; de wolf komt daar als drukfactor voor toezichthouders en handhavers bij.

- Het draagvlak voor de wolf kan/zal afbrokkelen naarmate recreanten, veehouders en hobbyboeren door de wolf meer te maken krijgen met beperkingen in gebieden. Burgerlijke ongehoorzaamheid en wolvenvervolgving liggen op de loer en daarmee extra werk voor toezichthouders/BOA's.
- Overigens moeten we rekening houden met voor- en tegenstanders van de wolf die allebei burgerlijk ongehoorzaam kunnen zijn: voorstanders die bijvoorbeeld voerplekken aanleggen, waardoor de wolf zijn angst voor mensen verliest, en tegenstanders die zelf in actie komen door bijvoorbeeld vergiftigd voedsel neer te leggen. De tegenstellingen dreigen groter te worden en toezichthouders/BOA's kunnen tussen beide groepen in komen te staan.

1.5 Het oordeel van de groene BOA's – werkt het USN zoals beoogd?

MMG Advies heeft een werksessie over het USN georganiseerd met de groene BOA's van de partnerorganisaties die dagelijks in de natuur werkzaam zijn en elkaar periodiek treffen voor afstemming en overleg in het zogenoemde Ruitenbergoverleg. In deze werksessie is gevraagd wat de BOA's energie geeft en wat hen energie kost, en ook waarover zij zich naar de toekomst toe zorgen maken. De uitkomst van de werksessie staat hierna puntsgewijs samengevat.

Wat geeft de BOA's energie?

1. Het gezamenlijk actiematig, volgens de handhavingskalender, uitvoeren van toezicht verloopt goed. De samenwerking onderling is goed.
2. De binding tussen de BOA's/toezichthouders onderling is sterk. De lijnen zijn kort en men weet elkaar goed te vinden. Er is onderlinge betrokkenheid en bereidheid om elkaar te informeren en te ondersteunen. Eén van de BOA's gaf aan niet meer zonder de samenwerking in het kader van het USN/Convenant te kunnen om zijn gebieden goed te kunnen bestrijken, ook in verband met achtervang bij ziekte en in vakantieperiodes.
3. De informatie- en kennisdeling die plaatsvindt vanwege de korte lijnen en onderlinge betrokkenheid en via het periodieke Ruitenbergoverleg heeft grote meerwaarde.
4. Door werkafspraken te maken onder het Convenant (optreden op elkaars grondgebied) is de door BOA's gewenste spontane samenwerking gemakkelijker geworden. De kalender met de jaarlijks terugkerende acties wordt in december goedgekeurd door de direct toezichthouder van politie. Losse acties zijn mogelijk via de direct toezichthouder. Het ad-hoc samenwerken tussen de organisaties is gemakkelijker gemaakt in de nieuwe afspraken: elke werkgever heeft afspraken gemaakt met zijn BOA's over het werken op andermans grondgebied, zodat de BOA's hierin zelf snel met elkaar kunnen schakelen.

Wat kost de BOA's energie?

1. Er is met enige regelmaat sprake van niet uniform optreden. Dezelfde bevinding van een BOA/toezichthouder leidt nog niet automatisch tot dezelfde consequentie. Dat kan voor recreanten lastig te bevatten zijn.
2. Het toevoegen van informatie aan het BOA Registratiesysteem (BRS) gebeurt nog niet consequent genoeg. Dat is wel belangrijk om bij een bevinding te kunnen toetsen of de bewuste persoon daar eerder op is aangesproken of voor bestraft is om zodoende tot een gepaste wijze van optreden te komen. Door bij recidive bijvoorbeeld niet opnieuw een waarschuwing te geven, maar een sanctie op te leggen.
3. De informatie-uitwisseling met de politie loopt volgens de BOA's niet goed. De BOA's ervaren een gebrek aan politie-informatie. Andersom benut de politie het BRS niet.
4. De toezichtbijdrage in het kader van het SNL wordt alleen verstrekt aan SNL-gesubsidieerde terreinbeheerders en landgoedeigenaren. Andere partners, zoals de gemeenten ontvangen

geen bijdrage, terwijl zij een belangrijke partner zijn binnen het USN, veel informatie leveren aan het BRS en een relatief grote inzet plegen (Baarn en Soest: 2 x 2 FTE) ⁴.

5. De BOA's zouden graag zien dat de direct toezichthouder van politie hen ook ondersteunt in plaats van enkel toezicht houdt ⁵. In de huidige praktijk ervaren de BOA's dat zij vooral verantwoording moeten afleggen. De BOA's betreuren dit en zouden graag het gesprek met de direct toezichthouder van politie aangaan over aan welke ondersteuning zij behoefte hebben en wat de direct toezichthouder daarin wel/niet kan of wil betekenen.
6. De BOA's vinden dat zij niet meer goed zijn aangesloten op (het Real Time Intelligence Centre van) de meldkamer (OC). Informatie over de groene BOA's, zoals roepnummers, voertuiggegevens en wel/geen AED aan boord, lijken bij de OC niet meer bekend te zijn en er is geen aansturing vanuit de OC. Hierdoor verkeren de BOA's in het ongewisse als er in hun gebied sprake is van zoekacties, overvallen, vermissingen, ongevallen of verzoeken om noodhulp. Terwijl deze gebeurtenissen hen wel kunnen raken (zoals overvallers op de vlucht) en zij daarbij goed kunnen assisteren, omdat zij hun gebied het beste kennen. Omwille van (ook hun eigen) veiligheid en hulpverlening zouden de BOA's graag weer goed zijn aangesloten op (het Real Time Intelligence Centre van) de meldkamer, net zoals dat in andere provincies het geval is.

Waarover zijn de BOA's naar de toekomst toe bezorgd?

1. Bij de wat zwaardere (opsporings)zaken, zoals stroperij, treden BOA's gezamenlijk op met de politie. Dat vereist een passende uitrusting en bewapening. De BOA's hebben hun hoop gevestigd op een landelijk traject (BOA-besluit) dat moet leiden tot het – naar keuze van de werkgever – kunnen uitrusten van groene BOA's met in principe alle geweldsmiddelen. Maar zijn ook bezorgd dat dit traject hen mogelijk niet brengt waar zij behoefte aan hebben.
2. Het komt regelmatig voor dat werkgevers hun BOA's beperken tot enkel het toezicht op de naleving van de openstellingsregels. Dit bedreigt het uniform en kwalitatief hoogwaardig optreden, als andere BOA's wel zwaardere feiten oppakken. Binnen het USN zou een zo uniform mogelijke taakopvatting van werkgevers voor hun BOA's het streven moeten zijn.
3. De BOA's zijn bezorgd over de karige beschikbaarheid van milieuagenten voor het buitengebied die zij ervaren. In Utrecht zouden er ruim 50 milieuagenten moeten zijn, terwijl de BOA's er samen in de praktijk ongeveer 10 kennen.
4. De BOA's ervaren dat de direct toezichthouder van politie hen qua bevoegdheden steeds meer beperkingen oplegt. De vraag 'of een BOA ergens van is' wordt volgens de BOA's door de direct toezichthouder van politie steeds vaker met 'nee' beantwoord, ook als activiteiten volgens de domeinlijst zijn toegestaan ⁶. De BOA's vinden dat dit hun functie uitholt en ervaren dat hun werkplezier daardoor afneemt.

⁴ Vanuit de provincie Utrecht is ambtelijk aangegeven dat de achtergrond hiervan is dat provincies en gemeenten elkaar niet over en weer subsidiëren. Provincies en gemeenten hebben hun eigen verantwoordelijkheid inzake het beheer van hun terreinen.

⁵ De direct toezichthouder (korpschef) houdt dagelijks toezicht en let erop dat BOA's hun opsporingsbevoegdheden op de juiste manier gebruiken, goed samenwerken met de politie en de instructies uit hoofdstuk 5 van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar naleven.

⁶ Vanuit de politie is in reactie hierop aangegeven dat de domeinlijst niet leidend is qua bevoegdheden. De direct toezichthouder ziet erop toe dat BOA's zich houden aan de toegekende bevoegdheden die gekoppeld zijn aan de taak- en functieomschrijving van de BOA die weer voortkomen uit wet- en regelgeving (wie is belast met wat?) en de taakstelling en opgedragen werkzaamheden van de werkgever (voor zover in lijn met wet- en regelgeving en beleid).

1.6 Verbeterkansen

1.6.1 Verbeterkansen uit de bureaustudie

1. Het consequent doorlopen van het BIG-8 model, waarbij de (monitorings)resultaten en leerervaringen van de uitvoering van het natuurtoezicht in het voorbije jaar tijdig worden benut voor het vormgeven van en besluiten over de uitvoeringsplannen voor het komend jaar. En ook om duidelijk te maken wat het USN (voor de natuur) heeft opgeleverd. Hierbij past overigens het verbeterpunt om de verschillende overleggen binnen het USN – bestuurlijk, strategisch/managerial en operationeel – over en weer beter op elkaar aan te laten sluiten.
2. Het organiseren van meer (gezamenlijke) toezichtinitiatieven in het kader van het USN en het beter verdelen van de organisatie daarvan. Dit is in lijn met de wens van de partners in de afgelopen jaarverslagen van het USN tot (nog) meer (toezicht)initiatieven. Hierbij past voorts de wens van de partners dat RUD Utrecht duidelijker stimuleert en taken toewijst.
3. Het bereiken van de relatief omvangrijke groep van (kleinere) particuliere eigenaren die nog geen gebruik maakt van het BOA-loket voor BOA-capaciteit en waarvan dientengevolge ook minder bekend is.
4. De uitbreiding van het USN met nieuwe partners. Na de start is het aantal nieuwe toetreders tot het USN beperkt gebleven tot de gemeenten Baarn, Rhenen en Soest.
5. Het vinden van een voorspelbare stabiele samenwerkingsrelatie met de politie op het gebied van coördinatie en operatie, wat die relatie dan ook inhoudt...Liever meerjarige duidelijkheid dan onzekerheid over de coördinerende en operationele betrokkenheid van de politie.

1.6.2 Verbeterkansen uit de werksessie met de teamleiders

Veiligheid / capaciteit / middelen

1. Budget voor extra capaciteit. Weeg daarbij af hoe je die extra capaciteit vormgeeft: met groene BOA's of met groene toezichthouders die weliswaar niet zelf kunnen handhaven, maar die wel laagdrempeliger te werven en in te zetten zijn. Kijk ook naar de mogelijkheden van vrijwillige BOA's of BOA's op ZZP-basis.
2. Uitbreiding van de BOA-capaciteit van RUD Utrecht. Stroperij is een thema dat de nodige tijd opslokt die de BOA's van RUD Utrecht niet aan andere thema's kunnen besteden, noch aan het beter bij het USN betrekken van de eigenaren van de kleinere terreinen die opgeteld toch een behoorlijk areaal vertegenwoordigen.
3. De vraag naar extra capaciteit moet worden onderbouwd. In dit verband is het nog niet verschenen onderzoek in opdracht van de provincie Utrecht naar de recreatiedruk een belangrijke informatiebron. Verder zou de toezichtbijdrage van het SNL kritisch moeten worden gezien. Die is gebaseerd op een zekere toezichtnorm per ha/jr van 0,4 uur. Maar in het kader van het USN gingen de partners vijf jaar geleden al uit van een noodzakelijke maatstaf van 1 uur/ha/jr. En sindsdien is de recreatiedruk alleen maar verder toegenomen en neemt deze de komende jaren naar verwachting nog verder toe. Daar komt het complexe vraagstuk van de wolf dan nog bovenop.
4. Het is zinvol om uitbreiding van capaciteit voor toezicht en handhaving zo mogelijk te koppelen aan de natuur- en instandhoudingsdoelen die voor de respectievelijke gebieden gelden: wat dragen toezicht en handhaving bij aan die doelen en wat gebeurt er met die doelen als toezicht en handhaving tekortschieten?
5. Uiteindelijk gaan bestuurders erover. Daarom is het zaak ook hen het belang van toezicht en handhaving uit te blijven leggen en ze mee naar buiten het veld in te nemen.

Samenwerking met politie

6. Handhavingsarrangementen bieden een mogelijkheid om de afstemming en samenwerking met de politie en de rol die de politie pakt te verduidelijken en vast te leggen.
7. In het verleden waren er goede ervaringen met de veldpolitie. Het kan waardevol zijn om de ervaringen van toen in beeld te brengen, als opmaat voor een gesprek met de politie over de huidige rol- en taakopvatting en wat de partners van het USN daarin voor het buitengebied nu missen.
8. Bij incidenten in het veld, zoals een zoektocht naar een vermist persoon, worden terreineigenaren en hun BOA's in de regel niet of te laat betrokken door de meldkamer en de politie. Terwijl zij hun eigen gebieden het beste kennen. Hierover zouden aanvullend samenwerkingsafspraken moeten worden gemaakt. Dit kan ook helpen naar nieuwe betere verhoudingen voor afstemming en samenwerking.
9. De minister heeft budget uitgetrokken voor het beter vormgeven van de milieutaak binnen de basisteams van politie. Hier ligt een kans om de relatie met de politie aan te halen. Een idee is bijvoorbeeld dat politiestudenten zouden kunnen meelopen met groene BOA's.

Samenwerking met BOA's domein I

10. Enerzijds een kans, met name in specifieke projectvorm. Anderzijds ook belangrijke kanttekeningen hierbij: BOA's domein II zijn veel meer dan BOA's domein I met name ook gastheer binnen gebieden; BOA's domein I zijn met name gericht op stedelijk gebied en problemen die daar voorkomen.

Wolf

11. De wolf lijkt nu van iedereen en daarmee van niemand. Wie maakt het zo nodige beleid als het gaat om de omgang met het wolvenvraagstuk vanuit toezicht en handhaving? Wie heeft of pakt welke verantwoordelijkheid? Wie is bevoegd gezag? Wat is de precieze rol van terreineigenaren?
12. De aanlijnplicht voor honden vraagt extra capaciteit.

Netwerk / overlegstructuur USN

13. De rol van het OM/FP bij de structuur van het USN verdient aandacht. BOA's doen onder het gezag van de OvJ aan opsporing en de OvJ kan bepalen waar BOA's zich mee bezighouden. Als BOA's vanuit het USN, hun eigen werkgever en ook vanuit het OM aangestuurd worden, is het belangrijk dat het USN, werkgevers en het OM met elkaar afstemmen over de inzet van BOA's. Dan kunnen BOA's zo effectief mogelijk zijn en zich gericht inzetten, zonder verwarring over wat er van hen wordt verwacht.
14. Breng het netwerk in beeld. Wie is wie?
15. Verhelder de overlegstructuur, de verschillende lagen daarin, wat het doel is van die verschillende lagen en hoe die lagen met elkaar samenhangen. Zorg voor een productieve uitwisseling tussen de verschillende overleglagen bestuurlijk, strategisch-tactisch en operationeel. De overleglagen opereren nu (te) los van elkaar.
16. Het Ruiterbergoverleg is voor alle BOA's, maar in de praktijk komt steeds dezelfde groep van BOA's bij elkaar. Wellicht zou deelname voor BOA's door de werkgever kunnen worden verplicht? Of zijn er andere manieren om de betrokkenheid van alle BOA's te vergroten?
17. RUD Utrecht zou in het kader van het BOA-loket een app kunnen ontwikkelen voor het beter betrekken van de particuliere eigenaren van de kleinere gebieden die nu niet zo betrokken

zijn. Via die app zouden bijvoorbeeld meldingen gedaan kunnen worden en zou naar BOA-capaciteit gevraagd kunnen worden.

BOA's werven en gemotiveerd houden

18. Kijk naar de mogelijkheden van gezamenlijk werkgeverschap. Daar zitten randvoorwaarden aan die compliceren, maar er zijn ook voorbeelden bekend waar het gelukt is. Deel 'best practices' en help elkaar op weg. Stel particuliere eigenaren laagdrempelig en met financiële ondersteuning in staat om gezamenlijk BOA-capaciteit aan te nemen voor handhaving.
19. Trek gezamenlijk op en deel kennis en ervaringen als het gaat om de procedures van Justis voor bijvoorbeeld het verlengen van aktes. Probeer eventuele belemmeringen of mogelijke procesverbeteringen ook gezamenlijk vanuit het collectief aan te kaarten bij Justis.

Prioritering

20. De monitoring van wat er in de natuur en het buitengebied gebeurt verdient versterking evenals de doorwerking van monitoringsresultaten naar de prioritering van thema's en gebieden. Waar, in welke gebieden, moeten we wanneer zijn voor welke thema's? Wat zijn hotspots? Hierbij hoort ook risicogericht werken, vanuit informatie die de BOA's gezamenlijk bij elkaar brengen in het BRS.
21. De rol van de werkgevers is belangrijk maar onderbelicht als het gaat om (het sturen van) de daadwerkelijke activiteiten van groene BOA's en de prioriteiten in hun werk. Groene BOA's kunnen sterke opvattingen hebben over de invulling van hun werk, zonder dat duidelijk is of hun werkgevers dit delen. Andersom komt het voor dat werkgevers terughoudend zijn om op te treden, terwijl dat volgens de BOA's wel nodig is. Een gezamenlijke opvatting van werkgevers en BOA's van wat het BOA-werk zou moeten inhouden, mede gestuurd vanuit een goede gezamenlijke informatiepositie (risicogericht) is wenselijk om verder aan te werken. In feite betekent dit het versterken van het planmatig werken in het kader van het USN (BIG-8 / plan-do-check-act).

1.6.3 Verbeterkansen uit de werksessie met de groene BOA's

1. Alle gemeenten die meedoen met het USN en het Convenant optreden op elkaars grondgebied zouden APV-bevoegdheid moeten toekennen aan alle groene BOA's. In de APV's van gemeenten zit veel natuurgerelateerde regelgeving.
2. Meer samenwerking met BOA's domein I. Het convenant Limburg kan als inspiratie dienen.
3. Mits beide werkgevers akkoord zijn zouden BOA's stelselmatig solo moeten kunnen controleren in elkaars grondgebied. Dat is vooral behulpzaam voor het opvangen van ziekte en vakantieperiodes. Nu staat het Convenant alleen gezamenlijk optreden toe als de organisatie van het eigen grondgebied meedoet.

1.7 Conclusie

Het USN lijkt in belangrijke mate te werken zoals beoogd. Dit kan worden vastgesteld op basis van de uitgevoerde bureaustudie en is bevestigd in de overleggen met de teamleiders en de groene BOA's/toezichthouders van de partnerorganisaties.

De partners zijn met elkaar in een zekere plan-do-check-act kwaliteitscirkel (conform het BIG-8 model) gekomen. Zodoende is er een op gemeenschappelijke prioriteiten gebaseerde toezichtpraktijk, waarbij de partners (naast hun individuele optreden) gezamenlijke surveillances, toezichtacties en toezichtprojecten uitvoeren. Deze worden operationeel en tactisch gecoördineerd door RUD Utrecht. En deze worden ondersteund door de voor

samenwerking noodzakelijke instrumenten (zoals de Samenwerkingsovereenkomst) en randvoorwaarden (toezichtbijdrage), alsmede door een vaste overlegstructuur met bijeenkomsten op verschillende niveaus. Illustratief is dat in de opeenvolgende jaarverslagen en ook in de voor deze evaluatie gevoerde gesprekken en overleggen is geconstateerd dat de partners vinden dat het USN meerwaarde heeft en de overleggen goed functioneren.

Het USN lijkt er toe geleid te hebben dat de in 2017 geconstateerde problemen van het natuurtoezicht in de provincie Utrecht in belangrijke mate zijn verholpen. Dit betreft het probleem van de destijds geconstateerde gebrekkige coördinatie van het natuurtoezicht, dat met het voor coördinatie in positie zijn gekomen van RUD Utrecht grotendeels lijkt opgelost. En het probleem van de destijds geconstateerde onevenwichtig verdeelde BOA-capaciteit, waar het BOA-loket een antwoord op biedt, evenals de Gezamenlijke toezichtkalender en de onderlinge collegialiteit tussen de groene BOA's van de betrokken organisaties, die korte lijnen hebben, kennis en informatie uitwisselen en elkaar goed weten te vinden en in de praktijk ondersteunen.

Uit de bureaustudie en de overleggen met de teamleiders en groene BOA's zijn veel en uiteenlopende verbeterkansen naar voren gekomen. Hiervoor wordt verwezen naar de paragrafen 1.6.1, 1.6.2 en 1.6.3. Op basis van deze paragrafen zouden de groene regisseur van de provincie Utrecht en RUD Utrecht een verbeteragenda voor het USN kunnen opstellen. Verschillende indelingen zijn daarbij mogelijk, bijvoorbeeld in tijd (korte en langere termijn acties) of in abstractieniveau (verbeteracties op strategisch, tactisch en operationeel niveau). Op basis van de overleggen en gesprekken in het kader van deze evaluatie lijkt het in ieder geval van belang om met voorrang aandacht te besteden aan de volgende vraagstukken:

- Toezichtcapaciteit, middelen en helder beleid ten behoeve van een voor BOA's en toezichthouders zo veilig mogelijke uitvoeringspraktijk.
- Eenduidig werkgeverschap gekoppeld aan een uniformere opvatting van werkgevers over de uitvoering van het USN en aan een versterkte planmatige uitvoering (een sluitende BIG-8).
- De relatie met de politie en het OM op verschillende fronten: operationele samenwerking politie en BOA's, meldkamer en groene BOA's, relatie direct toezichthouder en groene BOA's, rol OM/FP bij (de overlegstructuur van) het USN.
- Monitoring uitvoeringspraktijk en consequente vastlegging toezichtresultaten, als input voor risicogerichte prioritering: waar wanneer zijn voor welke thema's? In feite gaat het ook hier om een consequent uitgevoerde en goed sluitende BIG-8.

Tot slot: vooruitlopend op de ontwikkelingen rondom het Omgevingsprogramma Faunabeleid en Monitoring (OMF) in paragraaf 2.3 is het ook hier al van belang te onderkennen dat stroperij een specialistisch thema is dat zich moeilijk laat vergelijken met andere prioritaire thema's zoals loslopende honden, afvaldump en naleving van openstellingsregels en -tijden. In feite vraagt stroperij een specifieke aanpak. Daarbij is specialistische inzet van en specialistisch onderzoek door BOA's (van met name RUD Utrecht) aan de orde waar de nodige uren mee gemoeid zijn; uren die niet beschikbaar zijn voor het min of meer 'reguliere toezicht' in het veld. Vanwege de gevaarzetting is ook de uitrusting van BOA's die worden ingezet op het thema stroperij een belangrijk vraagstuk dat moet worden geadresseerd, evenals de operationele samenwerking tussen politie en BOA's, de relatie tussen de meldkamer en groene BOA's en de ruimte die de direct toezichthouder aan groene BOA's biedt voor het thema stroperij.

2. Adequaat niveau

Vraagstelling: in hoeverre is er in de provincie Utrecht sprake van een adequaat niveau van toezicht en handhaving in opengestelde natuurterreinen en het buitengebied? Hoe is de huidige situatie vergeleken met de in 2017 onderzochte situatie? En welke ontwikkelingen zijn naar de toekomst toe van invloed en hoe kunnen we daar binnen het USN mee omgaan?

2.1 De eerdere situatie

Evaluatieonderzoek uitvoering groene VTH-taken 2017

In 2017 deed MMG Advies in opdracht van de provincie Utrecht een evaluatieonderzoek naar de uitvoering van de groene VTH-taken. Eén van de onderzoeksvragen had betrekking op wat een adequaat niveau van toezicht en handhaving in opengestelde natuurterreinen en het buitengebied is. En of alle betrokken partijen met elkaar provinciebreed over voldoende (extra) middelen en capaciteit beschikken om dit niveau te halen.

Uitgaande van circa 20.000 hectare opengestelde natuur en een maatstaf van 0,7 tot 1 uur toezicht per hectare per jaar ⁷, werd het adequaat niveau van toezicht en handhaving in de provincie Utrecht in 2017 indicatief geduid in tijd op circa 14.000 à 20.000 uur en in geld op circa € 900.000,=. Het actuele niveau van toezicht in 2017 werd op basis van informatie van betrokken partijen in tijd ingeschat op circa 40.000 uur. Zie onderstaande tabel uit het onderzoeksrapport.

Hieruit volgde als conclusie dat er in zijn totaliteit in principe voldoende BOA-capaciteit beschikbaar is binnen de provincie Utrecht voor een adequaat niveau van toezicht en handhaving, als daartoe wordt uitgegaan van 0,7 tot 1 uur toezicht per hectare per jaar.

De twee essentiële kanttekeningen die hierbij in het rapport werden gemaakt waren dat (a) de toezichtcapaciteit onevenwichtig verdeeld is en (b) dat er sprake is van een gebrekkige coördinatie, waardoor de aanwending van capaciteit suboptimaal is. In paragraaf 1.1 van deze bureaustudie zijn deze kanttekeningen al uitgeschreven. Deze beide kanttekeningen waren aanleiding voor de provincie Utrecht om samen met betrokken partners het Utrechts samenwerkingsmodel natuurtoezicht te ontwikkelen, gericht op een betere verdeling en coördinatie van de gezamenlijke BOA-capaciteit. De ondertitel van het Utrechts samenwerkingsmodel natuurtoezicht is wat dat betreft illustratief: *‘Optimale BOA-inzet voor een betere natuurbescherming en natuurbeleving, provinciebreed!’*

Enquête toezicht opengestelde natuurterreinen in de provincie Utrecht, november 2018

Tijdens de ontwikkeling van het Utrecht samenwerkingsmodel natuurtoezicht is het niveau van groen BOA-toezicht voor de circa 20.000 hectare opengestelde natuur in Utrecht preciezer in beeld gebracht. Het document ‘Resultaten enquête toezicht opengestelde natuurterreinen in de provincie Utrecht, 19 november 2018’ bevat een uitvoerige beschrijving van dit nader onderzoek. De resultaten kunnen als volgt worden samengevat:

- De TBO's zaten voor hun gezamenlijke circa 12.800 ha opengestelde natuur op gemiddeld 0,66 uur/ha/jaar. Natuurmonumenten (1.700 ha) haalde (ruim) 1 uur/ha/jaar, Utrechts Landschap (4.300 ha) 0,87 uur/ha/jaar en Staatsbosbeheer (6.800 ha) 0,35 uur/ha/jaar.

⁷ De 0,7 uur/ha/jaar was ontleend aan Buck Consultants, ‘Naar een huishoudboekje van de Heuvelrug’ (2017). De 1 uur/ha/jaar was ontleend aan de toezichtnorm van het Utrechts Landschap.

- De particuliere eigenaren vanaf circa 100 ha zetten BOA-capaciteit in, terwijl de particuliere eigenaren met minder dan 100 ha het toezicht vooral zelf organiseerden. Dit leidde tot het volgende beeld (cijfers afgerond):
 - *Provinciebreed*: wel BOA-toezicht op 4.600 ha en geen BOA-toezicht op 600 ha (80:20).
 - *Heuvelrug*: wel BOA-toezicht op 4.200 ha voor gemiddeld 3,7 uur/ha/jaar; geen BOA-toezicht op 500 ha (verhouding wel/geen BOA-toezicht is 80:20).
 - *Heuvelrug Zuid*: wel BOA-toezicht op 3.500 ha voor gemiddeld 5,4 uur/ha/jaar; geen BOA-toezicht op 170 ha (verhouding wel/geen BOA-toezicht is 95:5).
 - *Heuvelrug Noord*: wel BOA-toezicht op 700 ha voor gemiddeld 2 uur/ha/jaar; geen BOA-toezicht op 350 ha (verhouding wel/geen BOA-toezicht is 67:33).
- Provincie Utrecht zette via RUD Utrecht eind 2018 5.000 uur groene BOA-capaciteit in (3 fte).

Concluderend bleek uit dit nader onderzoek, dat als voor een adequaat niveau van toezicht wordt uitgegaan van 1 uur BOA-toezicht per hectare per jaar ⁸:

- van de TBO's met name Staatsbosbeheer onvoldoende BOA-capaciteit had/inzette.
- De grotere particuliere eigenaren (vanaf circa 100 ha) daar aan voldeden.
- De kleinere particuliere eigenaren (tot 100 ha) op de Heuvelrug het toezicht vooral zelf organiseerden en daarom strikt genomen de norm niet haalden (de norm betreft immers toezicht door BOA's). Mede hierom is het BOA-loket binnen het Utrechts samenwerkingsmodel natuurtoezicht opgezet, om de kleinere particuliere eigenaren met BOA-capaciteit van dienst te kunnen zijn.

2.2 De huidige situatie

Om een goed beeld te krijgen van de huidige inzet van BOA-capaciteit en of die kan worden gekwalificeerd als adequaat – afgemeten aan de maatstaf van 1 uur/ha/jaar – is de in november 2018 uitgevoerde enquête onder terreinbeheerders en landgoedeigenaren in februari/maart 2025 herhaalt. De uitwerking van de recente enquête is opgenomen in een beknopte separate rapportage. De belangrijkste resultaten zijn samengevat als volgt:

- De TBO's en particuliere eigenaren met een eigen toezichtbijdrage van de provincie Utrecht zitten voor hun opengestelde terreinen (soms ruim) boven de 1 uur/ha/jr. behalve Staatsbosbeheer (0,36 uur/ha/jr.) en Utrechts Landschap (0,88 uur/ha/jr.). Het betreft hier name toezicht door BOA's.
- Particuliere eigenaren met een toezichtbijdrage via een collectief komen op gemiddeld 4,5 uur/ha/jr. Het betreft hier vooral niet-BOA uren (eigenaar zelf, familie of medewerkers).
- De gemeenten Baarn, Rhenen en Soest zetten bij elkaar ruim 6.000 BOA-uren in, evenals RUD Utrecht dat met een capaciteit van 4 fte ook circa 6.000 BOA-uren levert.

De vraag in hoeverre er op dit moment sprake is van een adequaat niveau verdient op basis van de aangeleverde gegevens en de evaluatie een genuanceerde beantwoording:

- Afgemeten aan de (officieuze) norm van 1 uur/ha/jr. en in hoeverre beheerders daar aan voldoen kan op basis van de enquête enerzijds worden gesteld dat er over het algemeen sprake is van een adequaat niveau: behalve Staatsbosbeheer en Utrechts Landschap voldoen alle terreinbeherende organisaties (en particuliere eigenaren) die hebben

⁸ In het kader van het Utrechts samenwerkingsmodel natuurtoezicht hebben betrokken partijen (minimaal) 1 uur per hectare per jaar als adequaat aangenomen. Dit is een officieuze norm.

gereageerd aan de maatstaf van 1 uur/ha/jr. en vaak ruimschoots (met dien verstande dat het bij de particuliere eigenaren hoofdzakelijk gaat om toezicht door niet-BOA's).

- Anderzijds moet hierbij worden aangetekend dat Staatsbosbeheer en Utrechts Landschap samen ruim 50% van het aantal opengestelde hectares beheren en dat zij voor deze hectares niet aan de maatstaf van 1 uur/ha/jr. voldoen. Staatsbosbeheer zit er met 0,36 uur/ha/jr. ver vandaan, terwijl Utrechts Landschap met 0,88 uur/ha/jr. nog enigszins in de buurt komt. Doordat Staatsbosbeheer en Utrechts Landschap samen ruim 50% van het aantal opengestelde hectares beheren, drukken zij een groot stempel op de gemiddelde toezichtcapaciteit van alle terreinbeheerders met een eigen toezichtbijdrage gezamenlijk: die komt daardoor met 0,92 uur/ha/jr. onder de (officieuze) norm van 1 uur/ha/jr. uit.
- Het beeld wordt weer gunstiger als we hier het BOA-toezicht door RUD Utrecht bij betrekken. Dan geldt voor alle terreinbeheerders met een eigen toezichtbijdrage gezamenlijk dat de toezichtcapaciteit in het gunstigste geval – als alle 6.000 toezichturen van de RUD voor deze beheerders worden ingezet – uitkomt op gemiddeld 1,24 uur/ha/jr. en dus boven de (officieuze) norm voor adequaat toezicht van 1 uur/ha/jr.
- Afgemeten aan de extra toezichtbehoefte die een groot deel van de terreinbeheerders, particuliere eigenaren en RUD Utrecht aangegeven heeft te ervaren, kan vanuit de praktijk van de beheerders en hun toezichthouders ook negatief worden geantwoord op de vraag of er sprake is van een adequaat niveau. Want de 1 uur/ha/jr. volstaat wellicht voor de provincie als gemiddelde maatstaf, maar 1 à 2 uur schiet op basis van de rapportages tekort voor goed toegankelijke en daarmee drukbezochte gebieden, in combinatie met een mondiger publiek dat zich minder aan regels (en niet-BOA's) gelegen laat liggen.
- Particuliere eigenaren die een tekort ervaren wijzen ook op drukte (door goede toegankelijkheid), alsmede op de behoefte aan BOA-capaciteit (die zij zelf niet hebben) voor het effectief kunnen aanpakken van veelplegers en moeilijk door niet-BOA's te stoppen gedrag (zoals aanlijnplicht honden). Hiervoor is het BOA-loket bij RUD Utrecht ingesteld.
- De op het eerste gezicht behoorlijke BOA-capaciteit van RUD Utrecht (4 fte) is in belangrijke mate noodzakelijk voor specialistische en tijdrovende thema's (zoals stroperij), waardoor RUD Utrecht voor de ondersteuning van het reguliere veldtoezicht in bovengemiddeld drukke terreinen en voor particuliere eigenaren zonder BOA extra BOA-capaciteit (2 fte) nodig vindt.

Concluderend blijkt uit het bovenstaande dat Staatsbosbeheer en Utrechts Landschap de (officieuze) norm voor adequaat toezicht van 1 uur/ha/jr. niet halen. Daardoor trekken deze partijen, in combinatie met het feit dat zij samen ruim 50% van het aantal opengestelde hectares beheren, de gemiddelde toezichtcapaciteit van alle beheerders met een eigen toezichtbijdrage van de provincies fors naar beneden, tot onder de 1 uur/ha/jr. (0,92 uur/ha/jr.). Door de inzet van RUD Utrecht zal de 1 uur/ha/jr. in de praktijk naar verwachting echter wel worden gehaald. In die zin is er dan sprake van een adequaat niveau. Noodzakelijke kanttekeningen hierbij voor de partners van het USN, om voor een adequaat niveau in de praktijk gezamenlijk op te acteren: (1) gemiddeld 1 à 2 uur/ha/jr. volstaat niet voor goed toegankelijke en daarmee drukbezochte terreinen, (2) particuliere eigenaren hebben voor veelplegers en moeilijk door niet-BOA's te stoppen gedrag behoefte aan BOA-capaciteit die zij zelf niet hebben en (3) RUD Utrecht vindt 2 fte extra BOA-capaciteit noodzakelijk voor het ondersteunen van het veldtoezicht, omdat de huidige capaciteit voor een belangrijk deel noodzakelijk is voor specialistische en tijdrovende thema's (stroperijzaken).

2.3 Ontwikkelingen die van invloed (kunnen) zijn en hoe hiermee om te gaan

Er zijn verschillende ontwikkelingen die (kunnen) meespelen bij het beantwoorden van de vraag of er op dit moment binnen het USN sprake is van een adequaat niveau van groen BOA-toezicht, mede in het licht van de maatstaf van minimaal 1 uur/ha/jaar maar met name het actuele niveau van groen BOA-toezicht (paragraaf 2.2). Deze ontwikkelingen worden hierna kort aangeduid inclusief een korte reflectie.

Provinciale Uitvoerings- en Handhavingsstrategie (U&HS) en uitvoeringsprogramma

In de U&HS staat aangegeven hoe de provincie Utrecht het USN in het licht van haar strategie ziet (pag. 56 e.v.). Hierna zijn de betreffende teksten opgenomen.

Utrecht Samenwerkingsmodel Natuurtoezicht (USN)

1. Wettelijk kader

De provinciale coördinatietaak (art.18.26 en art. 18.27 Ow) geldt voor de milieuwetten én voor de groene wetgeving. De groene regietaak wordt uitgevoerd door de groene regisseur. Deze ziet toe op samenwerking tussen handhavende partijen en een programmatisch aanpak van het toezicht en handhaving in natuurgebieden en het buitengebied.

Het Rijk heeft in 2018 een plan van aanpak opgesteld om toezicht en handhaving in het buitengebied te verbeteren. Dit plan van aanpak kent een verbinding met het Interbestuurlijk Programma (IBP), waarin de afspraak is gemaakt dat alle overheden zich inspannen voor een veiliger buitengebied. Vanuit de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen worden in het kader van het gezamenlijk bestuurlijk overleg in het kader van het IBP afspraken gemaakt over de uitvoering van de maatregelen die nodig zijn voor een veilig buitengebied.

Invloedssfeer van de wet- en regelgeving

De gehele provincie Utrecht, maar de nadruk ligt binnen de natuurgebieden c.q. de natuurparels.

2. Doel van de wetgeving

Bescherming natuurgebieden en -waarden en een veiliger buitengebied.

3. Provinciale ambities

De Natuurvisie van de provincie Utrecht beoogt onder andere grotere inzet van toezicht en handhaving voor de bescherming van de natuurparels. Natuurparels zijn gebieden waar de Utrechtse aandachtsoorten voorkomen en waar de potentie voor deze soorten hoog is. (Natuurvisie, blz.41).

Voor de terreinen waarvoor de eigenaar vanuit het Subsidiestelstel Natuur en Landschap (SNL) subsidie natuurbeheer ontvangt, geldt in beginsel de verplichting tot openstelling. In de subsidie zijn bijdragen opgenomen voor voorzieningen en toezicht. Voorwaarde voor toekenning van de toezichtbijdrage is dat natuurbeheerders actief deelnemen aan het Utrechts Samenwerkingsmodel Natuur (USN), lees hieronder meer onder taakomschrijving. (Omgevingswetprogramma Recreatie & Toerisme 2022 – 2025, blz. 52 en 109)

Om te komen tot een adequaat niveau van toezicht en handhaving in opengestelde natuurterreinen en het buitengebied zet de provincie structureel 4 fte BOA-capaciteit bij de RUD Utrecht voor toezicht en handhaving in natuurterreinen en het buitengebied.

Middels uitvoering van de VTH-taken is een bijdrage geleverd aan de outcome-doelstellingen van de provincie:

Er is, in relatie tot het aantal inwoners en bezoekers, voldoende, kwalitatief hoogwaardige groenblauwe ruimte, deels rustig/stil, die voor verschillende doelgroepen uitnodigend is.

4. Taakomschrijving

Voor het uitvoeren van deze taak worden de meest relevante instrumenten hieronder uitgewerkt:

Toezicht:

Op basis van het Utrechts Samenwerkingsmodel Natuurtoezicht (USN) werken de provincie Utrecht, natuurbeheerders, omgevingsdienst en particuliere landgoedeigenaren samen aan de uitvoering van het toezicht en de handhaving in natuurterreinen. Doel is optimale Boa-inzet voor een betere natuurbescherming en natuurbeleving. Het gaat erom toezicht dáár uit te voeren en gastheerschap dáár te uiten, waar dat het meeste rendement oplevert voor natuurbescherming en natuurbeleving door bezoekers/recreanten. Dit betekent dat bepaalde gebieden accent kunnen/zullen krijgen. En ook dat toezichthouders soms toezicht zullen uitvoeren op andermans terrein. Partijen bepalen jaarlijks gezamenlijk de prioriteiten en stemmen de programmering en planning af door middel van een gezamenlijke Toezichtskalender. Buiten de structurele toezichtsbijdrage voor toezicht in opengestelde natuurterreinen heeft de provincie Utrecht ook extra middelen beschikbaar gesteld aan de Omgevingsdienst om vier buitengewoon opsporingsambtenaren (Boa's) aan te stellen.

Handhaving:

Speerpunten van het USN zijn de naleving van de openstellingsregels (loslopende honden, mountainbikers, ruiters, wandelen buiten paden, betreden niet opengestelde terreinen, verblijf na zonsondergang, motorcrossers), afvalstort en stroperij. Onder stroperij valt het stropen van wild, vogels en vissen, het vernielen of plukken van (beschermde) planten, en het aantasten van natuur en dierenwelzijn.

Het convenant 'Optreden op elkaars grondgebied' maakt het mogelijk dat BOA's – onder

voorwaarden – op elkaars grondgebied kunnen optreden. Met provincie Gelderland is het convenant 'Binnenveld' voor het natuurgebied op het grensgebied van de provincies Utrecht en Gelderland.

5. Risico's en prioriteitstelling

Activiteiten	Risico
Vrije veld delicten/ aflopende delicten	
Crossen/ MTB (binnen/buiten paden)	HOOG
Honden natuurgebied	HOOG
Stroperij	HOOG

6. VTH-doelstelling

- 95% van de bezoekers houdt zich aan de openstellingsregels.
- 95% van de mountainbikers beschikt over een geldend vignet.
- 90% van de honden loopt aangelijnd in natuurgebieden.
- 60% van toezicht stroperij vindt plaats in de natuurparels (kaart 8 Natuurvisie, natuurparels).
- Het aantal geconstateerde stroperijen neemt, bij gelijkblijvende inzet, af met 80%.
- Schade natuur en landschap door recreatie neemt af met 80%.

7. Monitoringsindicatoren

- Aantal, soort en plek overtredingen van de openstellingsregels
- Aantal mountainbikers met vignet
- Aantal, plek en tijdstip loslopende honden in natuurgebieden
- Aantal "hotspots" en patronen m.b.t. de punten hierboven genoemd
- Aantal, soort, plek en analyse stroperijen

Korte reflectie op de U&HS vanuit het perspectief van het USN

In relatie tot het USN vallen in de U&HS met name de kwantitatieve VTH-doelstellingen op voor de belangrijkste prioriteiten die de partners vanaf de start van het USN hanteren. Deze doelstellingen zijn gesteld door de provincie Utrecht en niet bepaald in het kader van het USN. Als de provincie de mate waarin deze doelstellingen worden bereikt wil vaststellen aan de hand van de aangegeven monitoringsindicatoren, dan zal dat extra afspraken en monitoringsinspanningen in het kader van het USN betekenen. Omdat het stevige doelstellingen betreft kan dit tevens nieuwe (extra) eisen stellen aan de kwantitatieve en kwalitatieve groene toezichtcapaciteit en het budget en de middelen en instrumenten (waaronder de Landelijke Handhavingstrategie Omgevingsrecht, LHSO) die daarvoor nodig zijn.

Omgevingsprogramma Faunabeleid en Monitoring (OMF)

Het OMF van de provincie Utrecht geeft voor de komende jaren richting aan het faunabeleid voor het faunabeheer van (beschermde) dieren die mogelijk schade en/of overlast kunnen veroorzaken aan door de wet erkende belangen. Hieronder zijn in kaders de strekking van het OMF weergegeven, alsmede de inhoud van de paragraaf 'toezicht en handhaving' van het OMF.

Korte schets van het beleidsveld met oog op de toekomst

Faunabeleid en -beheer in de provincie Utrecht is een complexe puzzel. De druk op de ruimte is groot. Landbouw, steden, infrastructuur en natuur liggen dicht bij elkaar en zijn deels met elkaar vervlochten. Dit leidt tot conflicten tussen functies en belangen. Daar waar dieren zorgen voor problemen, probeert de provincie tot een passend faunabeleid te komen om schade te voorkomen of te beperken. Dat doet de provincie niet alleen, maar samen met partners waaronder de Faunabeheereenheid, grondeigenaren, wildbeheereenheden en natuurorganisaties.

Faunabeleid is nooit af. De samenstelling van dieren en planten verandert constant, maar ook maatschappelijke en politieke wensen verschuiven. Daarnaast leiden nieuwe inzichten over populaties en methoden ook tot aanpassing van het faunabeleid en -beheer en neemt de vraag om goede monitoring toe.

Dit Omgevingsprogramma Faunabeleid en Monitoring (OFM) geeft richting aan het faunabeleid voor het faunabeheer binnen de provincie Utrecht voor de komende jaren.

Faunabeleid is het kader voor het faunabeheer en gaat over (beschermde) dieren die mogelijk schade en/of overlast kunnen veroorzaken aan door de wet erkende belangen, zoals gewasschade, openbare veiligheid en natuurschade. Onder faunabeheer verstaan we niet-dodende en dodende maatregelen die ertoe leiden dat schade en overlast beperkt wordt tot een acceptabel niveau. Denk daarbij aan bijvoorbeeld het beheer van ganzen (gewasschade, vliegveiligheid) en reeën (verkeersveiligheid).

Toeziht en Handhaving

De provincie zet in op een effectief en adequaat toezichts- en handavingsniveau waarmee wordt voldaan aan de wettelijke en in nationale en Europese rechtspraak geformuleerde eisen. Wettelijke gebods- en verbodsbepalingen hebben alleen zin als erop wordt toegezien en als ze nageleefd worden en dat bij in gebreke blijven handhavend wordt opgetreden. Daarom hebben overheden die bevoegd gezag zijn voor toezicht en handhaving de plicht om voor effectief en adequaat toezichts- en handavingsbeleid te zorgen en dat ook te realiseren door de inzet van voldoende capaciteit.

Vanuit deze plicht stellen wij een Uitvoerings- en Handavingsstrategie provincie Utrecht (U&HS) op. In deze strategie is ook opgenomen welke toezicht- en handavingstaken de provincie heeft op gebied van natuur, bos en landschap met betrekking tot de Ow en OV. Hierin hebben wij de mogelijke problemen en risico's geanalyseerd voor de verschillende beschermingsregimes zoals gebiedsbescherming (Natura 2000), soortenbescherming (provinciebreed), houtopstanden, landschap en stroperij. Dit vormt onze basis voor het bepalen van de handavingsinzet en het leggen van accenten. Dit doen we jaarlijks in het Uitvoeringsprogramma

Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Provincie Utrecht (JUP). Verder is de sanctiestrategie van belang. Vanuit natuurbescherming is de hoofdlijn daar waar herstel kan worden afgedwongen via bestuursrechtelijke handhaving, dit de voorkeur heeft boven strafrechtelijke handhaving. In onomkeerbare gevallen is strafrechtelijke handhaving vaak de enige optie. Een combinatie van beide, zeker bij recidive, is ook mogelijk.

Wij zijn het bevoegd gezag voor toezicht en handhaving met betrekking tot onder meer de bescherming van dieren, planten en houtopstanden. Wij hebben vanaf 1 juli 2014 de toezichts- en handhavingstaken gemandateerd aan de regionale uitvoerings dienst Utrecht (RUD Utrecht). Zij houden toezicht op de naleving van de regels met betrekking tot natuurbescherming, hier meer specifiek het faunabeheer. De RUD verzorgt in dit verband de naleving van de Ov en OV, maar ook van de voorschriften verbonden aan afgegeven toestemmingsbesluiten en vergunningvrije gevallen. Daarnaast raakt het OFM aan het onderwerp stroperij. Het zijn vaak de soorten die in het OFM genoemd worden, die gestroopt worden. Om het OFM optimaal te kunnen handhaven zijn toezichthouders en Buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA'S) nodig voor respectievelijk bestuursrechtelijke feiten en de strafbare feiten. Dit is een harde voorwaarde. Wij zullen daarom in de Dienstverleningsopdracht aan de RUD blijven borgen dat de RUD het OFM via bestuursrechtelijke handhaving en strafrechtelijke handhaving via opsporing (BOA) kan uitvoeren. Voor de aanpak van de zware/zwaardere vormen van stroperij zijn er BOA's nodig die bevoegd zijn volgens de Wet wapens en munitie. Als die er niet zijn, zullen feiten aan de politie moeten worden overgedragen. De aanpak van lichte stroperij zoals het plukken van paddenstoelen hoort met name bij het takenpakket van de BOA's van terreineigenaren. Op basis van het Utrechts Samenwerkingsmodel Natuurtoezicht (USN) werken in de provincie Utrecht, natuurbeheerders, terreineigenaren en de RUD Utrecht samen aan de uitvoering van het toezicht en de handhaving in natuurterreinen. Via een jaarlijks programma worden de prioriteiten gesteld, waaronder stroperij. Toezichthouders hebben de taak om stroperij te signaleren en deze over te dragen naar BOA's die in het landelijk gebied specifiek voor deze taak zijn uitgerust met geweldsmiddelen, in het landelijk gebied. Overigens is stroperij breder dan de in het OFM beleid, dit betreft namelijk ook overtredingen van de Visserijwet. Wij vinden het gewenst om meer sturing te kunnen geven aan deze activiteiten door het vaststellen van beleids regels en een gewogen afweging van inzet in het JUP. Ook met oog op het bewaken van de balans van deze taak met de inzet op andere handhavingstaken.

Daarnaast vinden wij, meer dan nu het geval is, dat de RUD de resultaten, de interventies van toezicht en handhaving via een monitoringsrapportage moeten kunnen laten zien welke inspanningen zijn geleverd en hoe deze inspanningen hebben bijgedragen aan de doelen in het OFM. Zodat er zo nodig ook beleidsmatig op inhoud kan worden bijgestuurd.

Verder is er een handhavingsrelatie met de FBE. Zij verleent als vergunninghouder via machtigingen ('doorschrijven of doormachtigen') toestemming aan de grondgebruikers of jachthouders voor het gebruik van de eerder door de provincie aan de vergunninghouder afgegeven vergunningen. De FBE machtigt meestal door aan de WBE's. De FBE en WBE's hebben de verplichting om de vergunninghouders te wijzen op de daaraan verbonden voorschriften en de correcte naleving daarvan. Op verzoek van de provincie wisselt zij informatie over het doormachtigen van de vergunningen uit met de provincie en/of RUD. Mede op basis van deze gegevens voert de RUD controles in het veld uit. Mocht het tot intrekken van een vergunning komen door bijvoorbeeld misbruik van de doorgeschreven vergunning. Dan zullen wij de basisvergunning van de doorschrijvingen, die is verleend aan de FBE in principe intrekken.

Zoals in de vorige paragraaf al aangehaald, zullen de grondgebruikers ten behoeve van het FBP informatie moeten aanleveren over de inzet van preventieve methoden. Dit om te komen tot houdbare vergunningsaanvragen van de FBE voor beheer en schadebestrijding. Omdat de inzet essentieel is, willen we dit stimuleren door voorlichting, maar ook door ondersteuning en controle van de regels die we daarvoor gaan invoeren. Het is een nieuwe taak die wij nader willen invullen met advies van de FBE en de RUD. De RUD ziet nu al toe op de inzet van preventieve methoden.

Binnen dit omgevingsprogramma faunabeleid en monitoring geven we hier enkele vaste hoge handhavingsprioriteiten mee voor het jaarlijkse JUP, los van de andere beleidsprioriteiten.

1. Het handhaven van de winterrust voor ganzen in de afgesproken perioden en buiten deze periode toezicht houden op activiteiten die de foerageerfunctie aantasten.
2. Het toezicht op vermeende stroperij als bijvoorbeeld vergunningen zijn geschorst.
3. Als het 'draaiboek bijzondere weersomstandigheden' in werking treedt, wordt het toezicht opgeschaald op vermeende stroperij voor zolang toestemmingsbesluiten zijn opgeschort.
4. De stimulering en controle op de inzet van preventieve methoden.
5. Het toezicht op de naleving van de doorgeschoven vergunningen.

Actiepunten

1. *Wij streven naar zoveel als mogelijk geüniformeerde voorschriften gekoppeld aan de toestemmingsbesluiten voor vergunninghouder en de toezichthouders.*
2. *Voor een efficiënte inzet van de groene boa's in het landelijk gebied in relatie tot het OFM maar ook tot mogelijk andere programma's waar dat speelt, werken we de inzet van deze taak met betrekking tot stroperij nader uit in beleidsregels.*
3. *Het uitwerken van de nieuwe functie ten behoeve van de inzet preventieve methoden voor de noodzakelijke dossieropbouw.*
4. *In aansluiting op het JUP het verder doorontwikkelingen van de monitoring, via het rapporteren van handavingsinspanningen zodanig dat inzichtelijk is wat toezicht en handhaving heeft bijgedragen aan de doelen van het OFM.*
 - *Trekker: Provincie Utrecht*
 - *Betrokken partners: RUD, groene handhavers van o.a. terreinbeherende organisaties.*

Korte reflectie op het OMF vanuit het perspectief van het USN

In relatie tot het USN valt in het OMF met name de nadruk op het aanpakken van stroperij op en de in het OMF aangegeven noodzakelijke samenwerking tussen BOA's (van RUD Utrecht) die beschikken over geweldsmiddelen (optreden) en groene BOA's van TBO's (met name signaleren). Verder zet het OMF in op een betere monitoring (door RUD Utrecht) van de geleverde inspanningen en wat die hebben bijgedragen aan de doelen van het OMF. In relatie tot het USN vallen verder de in het OMF aangegeven prioriteiten en actiepunten op.

Uit de enquête onder terreinbeheerders en landgoedeigenaren blijkt dat zij stroperij (samen met ondermijnende criminaliteit) vaak noemen als een prioritair thema. Dit onderstreept dat de prominente aandacht in het OMF voor stroperij niet voor niets is. Aandachtspunt is wel dat stroperij een zeer specialistisch thema is dat zich moeilijk laat vergelijken met andere prioritaire thema's voor het groene toezicht zoals loslopende honden, afvaldump en naleving van openstellingsregels door fietsers en ruiters. In feite vraagt stroperij een specifieke aanpak met specialistische inzet van en specialistisch onderzoek door BOA's waar de nodige uren mee gemoeid zijn; uren die niet beschikbaar zijn voor het min of meer 'reguliere toezicht' in het veld. Vanwege de gevaarstelling is ook de uitrusting van BOA's die worden ingezet op het thema stroperij een belangrijk vraagstuk dat moet worden geadresseerd, evenals de operationele samenwerking tussen politie en BOA's, de relatie tussen de meldkamer en groene BOA's en de ruimte die groene BOA's krijgen voor het thema stroperij.

Beleidsverkenning recreatiedruk in natuurgebieden provincie Utrecht

Het rapport is nog niet vastgesteld. Niettemin lijken de belangrijkste conclusies en aanbevelingen helder. Kort en bondig staan ze hierna weergegeven.

Conclusies

- Recreatie leidt tot verstoring van natuurwaarden.
- Loslopende honden zijn het meest verstorend.
- Voorspelbaar recreatief gedrag is het minst verstorend, dat wil zeggen: respect van recreanten voor de openstellingsregels (op paden blijven, geen of alleen een aangelijnde hond mee en eerbiediging van de openstellingstijden).
- Padendichtheid is mede bepalend voor de mate van verstoring. Verstoring vindt met name plaats in een zone langs het pad. Hoe meer paden, des te minder rustgebieden.

- Waar sprake is van aantoonbare onevenredige verstoring door recreatie (gekoppeld aan de instandhouding van soorten) is niet vastgesteld (en is ook lastig vast te stellen).
- Wel vastgesteld: recreatief medegebruik is toegenomen, recreanten gedragen zich niet altijd conform de openstellingsregels en er zijn specifieke aandachtsgroepen voor verstoring (hondenuitlaatservices, hondenuitlaters, evenementen en sportgroepen).

Aanbevelingen

- Een sterkere focus op de provinciale inzet, in casu: zorgen voor integraliteit tussen de diverse provinciale programma's incl. Nationaal Park.
- Recreatieve druk en het effect daarvan op de natuur beter in beeld gaan brengen.
- Het voorkomen van verstoring in eerste instantie lokaal aanpakken (door beheerder).
- Meer initiatief tot recreatiezonering/-planning en bezoekersmanagement met beheerders 'in the lead'. Opties zijn onder meer: inrichtingsmaatregelen, (tijdelijk) extra toezicht, communicatie, marketing, omleggen routes, overleg met (groepen van) stakeholders.
- Richt een gezamenlijke werkgroep bezoekersmanagement op van beheerders, provincie, Nationaal Park etc. (vgl. De Veluwe).
- Organiseer gezamenlijke regio-brede projecten rond verstorende groepen zoals hondenuitlaatservices, hondenuitlaters, evenementen en sportgroepen (vgl. de Leidraad evenementen voor de Veluwe en de Veluwe brede aanpak hondenuitlaatservices).

Korte reflectie op de Beleidsverkenning recreatiedruk vanuit het perspectief van het USN

De conclusies sporen met en ondersteunen de destijds gemaakte analyse die ten grondslag ligt aan het USN, alsmede de (recreatie)ontwikkelingen in de natuur die de partners van het USN hebben waargenomen zoals vastgelegd in de opeenvolgende jaarrapportages en bevestigd in deze evaluatie (onder andere toegenomen recreatiedruk vanwege corona en nieuwe populair geworden sporten zoals gravelfietsen).

De aanbevelingen bieden met name een interessant aangrijpingspunt voor het USN wat betreft de afstemming van het gezamenlijk toezicht op andersoortige gezamenlijke activiteiten om verstoring te voorkomen, zoals recreatiezonering/-planning en bezoekersmanagement. Daarbij kan worden voortgebouwd op de bestaande toezichtkalender, waarin voor alle prioriteiten ook aandacht wordt besteed aan communicatie voor- en achteraf. Interessant zou de koppeling zijn op dit punt met een gezamenlijke werkgroep bezoekersmanagement (zoals aanbevolen in de beleidsverkenning).

3. Groene regie

Vraagstelling: hoe geeft de provincie Utrecht invulling aan de groene regierol, hoe verhoudt die invulling zich tot de wettelijke coördinatietaak en welke verbeteringen zijn mogelijk?

3.1 De (bovenwettelijke) groene regierol van de provincie Utrecht

De groene regietaak zoals die door de provincie Utrecht wordt uitgevoerd vindt zijn oorsprong in het zogenoemde Convenant Nalevingstrategie Natuurwetgeving uit 2008. Het Rijk (LNV en Financiën), het IPO, het OM en de Politie sloten dat convenant (met een looptijd van in beginsel vier jaar) voor het stimuleren van een gecoördineerde uitvoering van toezicht en handhaving van

de natuurwetgeving. De groene regietaak van de provincies is in het convenant opgenomen. Zie onderstaande passage uit de Nalevingstrategie Natuurwetgeving.

De uitvoering van de natuurwetgeving vindt grotendeels gedecentraliseerd, op provinciaal niveau, plaats. Bij de handhaving zijn naast LNV en provincies ook politie, douane, boa's van terreinbeherende organisaties en het Functioneel Parket betrokken.

Het toezicht op de naleving zal langs de bestaande lijnen worden georganiseerd. Deze nalevingsstrategie beoogt geen doorkruising van de wettelijke bevoegd- en verantwoordelijkheden.

Het feit dat zoveel verschillende organisaties bij de handhaving betrokken zijn, maakt afstemming en samenwerking erg belangrijk. Gelet op de bovenbeschreven verantwoordelijkheden van de minister van LNV, neemt LNV de regie op zich voor zover het gaat om het maken van afspraken over afstemming en samenwerking op landelijk niveau.

Op regionaal niveau zullen concretere handhavingsacties op elkaar worden afgestemd. De provincies zullen de regierol die zij wettelijk gezien hebben bij toezicht en handhaving van de milieuwetgeving waar mogelijk vertalen naar de groene wetten (dezelfde procedures, rapportagevormen en afstemmingsoverleggen). LNV gaat drie bestaande samenwerkingsverbanden (Waddenzee, Noord-Veluwe en Oosterschelde) als pilots laten evalueren door een onafhankelijk onderzoeksbureau om daaruit best practices te halen.

Voor de uitvoering van de acties die voortvloeien uit de nalevingsstrategie en met het oog op een goede onderlinge afstemming maken partijen gebruik van de handhavingsstructuur van het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM) en de provinciale handhavingsoverleggen.

Naar aanleiding van de Nalevingstrategie Natuurwetgeving heeft het IPO (destijds via het Landelijk Overleg Milieuhandhaving, het LOM) gezorgd voor het zogenoemde Basisniveau provinciale regievoering groene handhaving (eindversie 21-2-2012). Op 29 maart 2012 is dit basisniveau bestuurlijk vastgesteld in IPO-verband.

Het basisniveau beoogt de provinciale regie op de samenwerking tussen de handhavingspartners voor de groene wet- en regelgeving te verbeteren en te stroomlijnen. Het basisniveau houdt in dat elke provincie, door het smeden van samenwerkingsverbanden en het maken van uitvoeringsafspraken, aanstuurt op het in haar gebied met de bestuurlijke partners (o.a. gemeenten) en maatschappelijke partners (o.a. terreinbeherende organisaties) invoeren van gezamenlijk programmatisch handhaven op drie terreinen: (1) in Natura 2000 gebieden, (2) voor specifieke nalevingproblemen in het buitengebied en (3) omgevingvergunningplichtige activiteiten. Programmatisch handhaven betekent samenwerken volgens het BIG-8 model.

Randvoorwaarden voor de invoering van het basisniveau waren: een groene regisseur per provincie, met voldoende capaciteit (in het basisniveau indicatief geraamd op circa 1 fte), die wordt herkend door en draagvlak heeft bij de interne organisatie (handhaving en beleid) en de externe partners. Aan deze randvoorwaarden voor het uitvoeren van het basisniveau wordt door de provincie Utrecht voldaan. De partners van het USN zijn ook tevreden over de groene regie door de provincie, zo hebben zij voor deze evaluatie bevestigd tijdens het teamleidersoverleg waarover in paragraaf 1.4 is gerapporteerd.

Tegelijk met het basisniveau is de 'Werkgroep coördinatie groene handhaving' (voorheen 'IPO Regieplatform Groene Handhaving') opgericht voor overleg, afstemming en kennisuitwisseling tussen de provinciale groene regisseurs. Thans is net als in Utrecht nog steeds in iedere provincie een groene regisseur actief (van de provincie of een omgevingsdienst namens de provincie) en de provinciale regisseurs komen nog steeds periodiek bij elkaar om kennis en ervaringen uit te wisselen.

Specifiek voor N2000 gebieden is ter ondersteuning van de groene regisseurs sinds april 2013 een Handreiking Handhavingsplan Natura 2000 beschikbaar.

3.2 De wettelijke coördinatietaak van provincies conform de Omgevingswet

De wettelijke coördinatietaak van provincies ligt vast in de artikelen 18.26 en 18.27 van de Omgevingswet. Ze staan hierna weergegeven.

Artikel 18.26. (coördinatie uitvoering en handhaving)

1. *Gedeputeerde staten dragen binnen de provincie zorg voor de coördinatie van een onderling afgestemde uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak.*
2. *Onze Minister die het aangaat en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dragen zorg voor de coördinatie van de uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak, voor zover die afstemming van bovenprovinciaal belang is.*

Artikel 18.27. (provinciaal handhavingsoverleg)

Gedeputeerde staten stellen binnen de provincie een of meer overlegorganen in, waarin regelmatig overleg plaatsvindt over de kwaliteit, doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak.

In 2024 deed de ILT signalerend onderzoek naar de coördinatietaak van de provincies op basis van de artikelen 18.26 en 18.27 van de Omgevingswet. Dit in het kader van de werking van het VTH-stelsel (publicatiedatum ILT rapport: 02-07-2024). De keuze voor dit onderzoeksthema verantwoordde de ILT als volgt:

In de Omgevingswet staat, kort gezegd, dat de wet tot doel heeft het leefmilieu te beschermen en te verbeteren. De Commissie Van Aartsen constateerde dat het VTH-stelsel gefragmenteerd en versnipperd is, waardoor dit doel niet of in onvoldoende mate wordt gerealiseerd. De coördinatie- en regietaak van de provincies kan een belangrijke rol vervullen in het beter laten aansluiten van de verschillende partners in het VTH-stelsel. Zodanig dat provincies de taken, die belegd zijn bij onder andere gemeenten, waterschappen, terreinbeherende organisaties, omgevingsdienst(en) en de provincie zelf, in samenhang coördineren. En dat alle partijen op basis van een risico-inschatting via de beleidscyclus de juiste keuzes maken. Waarmee uiteindelijk, zoals de Omgevingswet aangeeft, een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en goede omgevingskwaliteit wordt bereikt.

De belangrijkste conclusies van de ILT zijn als volgt:

- Alle provincies geven in meer of mindere mate invulling aan de coördinatietaak en het provinciaal handhavingsoverleg. Volgens artikel 18.26 Omgevingswet dragen Gedeputeerde Staten binnen de provincie zorg voor de coördinatie van onderling afgestemde uitvoering van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak. Daarmee ligt er bij provincies een wettelijke verantwoordelijkheid om door middel van coördinatie het VTH-stelsel beter te laten functioneren. Uit de reacties op de gestelde vragen blijkt dat de wetsteksten in de Omgevingswet zo ruim zijn opgesteld, dat de provincies die coördinatietaak zeer verschillend invullen.
- Zowel door een aantal provincies zelf, als door een aantal omgevingsdiensten is geconstateerd dat er verbeteringen nodig en mogelijk zijn. Meer hierover staat in de vorige paragraaf. Een generiek beeld van wat de coördinatietaak in zou moeten houden, ontbreekt op dit moment. Volgens de ILT zijn de verbeteringen die een aantal provincies en omgevingsdiensten noemden, geschikt om te gebruiken. Ze kunnen ertoe bijdragen dat alle provincies op een doordachte en toetsbare wijze invulling geven aan de coördinatietaak. Dit draagt vervolgens bij aan een beter functioneren van het VTH-stelsel.
- Deze verbeteringen kunnen het beste door provincies en IPO worden zeker gesteld in een leidraad of handreiking. Het IPO heeft iets dergelijks in het verleden opgesteld, maar dat is nooit geformaliseerd. Een aantal provincies heeft de behoefte hieraan zelf genoemd. Vanuit de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk zou deze dit kunnen bevorderen. Namelijk door in ieder geval een nadere toelichting op de huidige wetsartikelen te geven. Dan wel de wet aan te passen als provincies en IPO niet komen tot een leidraad en uitvoering daarvan.
- De ILT vindt dat de volgende aspecten in ieder geval als uitgangspunten moeten komen in de leidraad:
 - De provincies dragen zorg voor de coördinatie en samenwerking van een aantal duidelijk benoemde onderwerpen. Onder andere risicoanalyses, prioritering en een goed sluitende beleidscyclus (BIG-8). Maar

ook een uitvoerings- en handhavingsstrategie in relatie tot de Landelijke handhavingsstrategie omgevingsrecht. Ook inventariseren provincies actief de informatiebehoefte bij de partners en bewaken provincies de landelijke agenda.

- Dit alles ter bevordering van een strategische, programmatische en onderling afgestemde uitoefening van de handhavingsbevoegdheden door de met bestuursrechtelijke handhaving belaste instanties.
- Provincies bevorderen de samenwerking in de regio op het gebied van strafrechtelijk toezicht en handhaving.
- Provincies organiseren tenminste 1 keer per jaar een bestuurlijk overleg dat is voorbereid door een ambtelijk overleg. Dat bestuurlijke overleg is met partners vanuit alle VTH-taken (milieu, natuur, water en bebouwde omgeving), zowel bestuurlijk als strafrechtelijk.
- Provincies dragen zorg voor de begeleiding van gemeenten bij VTH-taken die niet bij de omgevingsdiensten zijn ondergebracht. Deze begeleiding gaat over het voldoen aan de kwaliteitseisen, het treffen van de daarvoor benodigde voorzieningen en het maken van afspraken daarover.

Hierna volgen de antwoorden van de provincie Utrecht op de voor het onderzoek gestelde vier vragen door de ILT.

1. Hoe is in uw provincie invulling gegeven aan de artikelen 18.26 en 18.27 van de Omgevingswet?

In de provincie Utrecht is het Bestuurlijk Provinciebreed Samenwerkingsoverleg Vergunningen, Toezicht en Handhaving (B-PSO) ingesteld. In dit overleg zijn alle bestuurlijke en strafrechtelijke partners aangesloten die bij de kwaliteit en de instandhouding van de gezonde en veilige leefomgeving zijn betrokken. De nadruk ligt hierbij op de VTH-taken, maar dit is niet strikt afgebakend.

De voorbereiding van het B-PSO vindt in het Ambtelijk PSO plaats.

Onder de vlag van het PSO zijn er de volgende specifieke overleggen ingesteld om de VTH-taken op elkaar af te stemmen.

- **Stuurgroep Utrechtse Uitvoering en Handhavingsstrategie**

In aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de verplichting om binnen het werkgebied van de regionale Omgevingsdienst een afgestemde VTH-strategie te hebben, is de samenwerking gestart om voor alle VTH-partners in de Provincie Utrecht een gezamenlijke regionale Uitvoering en Handhavingstrategie (UHS) te hebben. Deze strategie is in 2021 ontwikkeld en in 2022 door elke individuele partner vastgesteld. De eerste UHS is een eerste samenwerkingsafspraken op het vlak van VTH waar met de Stuurgroep is afgesproken deze door te ontwikkelen.

Na 2026 willen we de gezamenlijke programmering en uitvoering stevig en verbonden organiseren. Hiervoor werken we momenteel in samenwerking met de partners aan een handreiking om tot een regionale beleidscyclus te komen. De doelstelling van de regionale beleidscyclus is om op grond van een omgevings- en risicoanalyse de capaciteit van de Omgevingsdienst gericht in te kunnen zetten om in de gehele regio het meeste rendement te behalen en de grootste impact voor de leefomgeving.

- Utrechts Samenwerkingsmodel Natuurtoezicht (USN).

Binnen de samenwerkingsafspraken van het USN werken de groene handhavingspartners samen. Hierbij gaat het om de afgestemde inzet van de boa-capaciteit voor de groene handhaving. De samenwerking vindt plaats op basis van een gezamenlijke prioritering. Via een zogenaamde handavingskalender wordt de inzet en prioritering op elkaar afgestemd. De samenwerking wordt jaarlijks geëvalueerd. Op basis van de evaluatie worden voorstellen tot verbetering van de samenwerking gedaan.

- Platform Water

Vanaf 2024 wordt een overleg tussen de partners die betrokken zijn bij directe en indirecte lozingen opnieuw geactiveerd. Door de komst van de Omgevingswet en de implementatievragen die hiermee samenhangen is dit bestaande overleg een aantal jaren stilgefallen. Op basis van afstemmingsvraagstukken die bij de partners leven wordt vanuit de provinciale coördinatierol dit overleg in 2024 weer opgestart. Dit betreft een ambtelijk overleg. Vanuit het ambtelijk overleg kunnen bestuurlijke onderwerpen naar het B-PSO worden gebracht.

- Regionale Hulp Bij Omgevingswet (RHBO)

Voor het implementeren van de Omgevingswet is het van belang dat gemeenten, provincies, waterschappen, Rijk en de overige ketenpartners in de regio hun samenwerking op een toekomstbestendige wijze borgen. Hiertoe is in het Utrechtse de RHBO ingesteld. De Provincie Utrecht faciliteert dit traject. Financiering vindt door alle regiopartners plaats. Binnen de structuur van de RHBO zijn procesafspraken gemaakt op welke wijze elkaar ondersteuning gegeven kan worden.

2. Vindt er minimaal 1 keer per jaar een door uw provincie georganiseerd breed bestuurlijk overleg plaats?

Zoals bij vraag 1 beschreven vindt er in de provincie Utrecht het Bestuurlijk Provinciebreed Samenwerkingsoverleg Vergunningen, Toezicht en Handhaving (B-PSO) plaats. In beginsel is dit overleg 3 of 4 keer per jaar.

Verder is er tussentijds afstemming met de ingestelde Kopgroep. Dit overleg is op ad-hoc basis en daarbij functioneert de Kopgroep als een soort van Dagelijks Bestuur. Afstemming kan hierbij ook via een digitale uitwisseling plaatsvinden.

Het voorzitterschap van het B-PSO is bij de provincie Utrecht belegd.

3. Hoeveel capaciteit en uitvoeringsbudget is bij uw provincie beschikbaar voor het uitvoeren van de coördinatietaak?

Er is 1 fte aan capaciteit beschikbaar voor deze coördinatietaak. Daarnaast is er een uitvoeringsbudget van € 50.000,- .

4. Heeft de overgang van Wabo naar Omgevingswet binnen uw provincie geleid tot een aanpassing van de coördinatietaak (of staat dat nog te gebeuren)?

In de opmaat naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet en het Interbestuurlijk Programma Versterking VTH is in het Utrechtse de intensivering van de samenwerking verder vorm gegeven. Voor de duiding van dit traject zie hiervoor vraag 1.

3.3 Conclusie en mogelijke verbeteringen

Uit paragraaf 3.1 volgt dat de provincie Utrecht voldoet aan de eisen zoals die volgen uit het in IPO verband bestuurlijk vastgestelde bovenwettelijke 'Basisniveau provinciale regievoering groene handhaving': de provincie Utrecht kent groene regie en coördinatie vanuit de provincie en RUD Utrecht en het USN is ingesteld. Uit paragraaf 3.2 volgt dat de provincie Utrecht ook voldoet aan de wettelijke eisen zoals die zijn vastgelegd in de artikelen 18.26 en 18.27 van de Omgevingswet, het onderzoek van de ILT bevestigt dit.

Verbetering van de groene regie lijkt zich dan met name toe te spitsen op het helpen verwezenlijken van de voor het USN gesignaleerde verbeterpunten (zie hoofdstuk 1) en de punten die de ILT naar aanleiding van haar onderzoek noemt (zie paragraaf 3.2) voor opname in

een leidraad voor provinciale coördinatie in het kader van de Omgevingswet (artikelen 18.26 en 18.27). Opvallend is dan dat er tussen de verbeterpunten voor het USN (hoofdstuk 1) en de punten van de ILT (paragraaf 3.3) parallellen zitten. Met name een consequent uitgevoerde en goed sluitende BIG-8 springt in beide gevallen in het oog.

