



OMGEVINGSDIENST
FLEVOLAND & GOOI EN VECHTSTREEK



HANDHAVINGSPLAN NATURA 2000

OOSTVAARDERSPLASSEN & LEPELAARSPLASSEN



Handhavingsplan Oostvaardersplassen en Lepelaarplassen Colofon

Opdrachtgever:

Provincie Flevoland
IJsbrand Zwart
Senior adviseur Natuur (ecoloog)



Opgesteld door:

Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek
Patrick van de Heistee, regisseur groene wetten



Met bijdragen van:

Staatsbosbeheer
Boswachter Leo Smits



Stichting het Flevo-landschap
Beheerder Zuid Hans Boekhoff



Stichting Vogel- en Natuurwacht Zuid-Flevoland
Voorzitter Vogelwacht Inge Hagens



Vogelbescherming Nederland
Wetlandwacht Wim Kleefstra en Sonja Hartlief



Waterschap Zuiderzeeland
Muskus- en beverratten-bestrijders
Michael Baars en Fokke Jonkman



Politie midden Nederland
Districtsmilieuoördinator Flevoland Sjoerd Kuipers



Gemeente Almere
Beleidsadviseur handhaving Robbert Sloof



Stichting Faunabeheer Flevoland
Faunabeheerder Hans Postma



Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek
Groene handhavers Hendrik van Driel en Jan Dirk Pater



INHOUD

	pagina
1. Inleiding	
1.1 Achtergrond	4
Oostvaardersplassen	4
Lepelaarsplassen	5
1.2 Doel en werkprincipes van het handhavingsplan	5
1.3 Status en termijn	6
1.4 Het tot stand komen van het handhavingsplan en leeswijzer	7
2. Instandhoudingsdoelstellingen en risicoanalyse	
2.1 Essentie van de instandhoudingsdoelstellingen Oostvaardersplassen	8
2.2 Essentie van de instandhoudingsdoelstellingen Lepelaarsplassen	10
2.3. Waar liggen de handhavingsprioriteiten?	11
Input voor prioritering uit het beheerplan Oostvaardersplassen	11
Input voor prioritering uit het beheerplan Lepelaarsplassen	12
Workshop Risicoanalyse	12
2.3. Consequenties van prioritering	12
3. Nalevingsstrategie	
3.1 Wat is een nalevingstrategie?	13
3.2 Totstandkoming nalevingsstrategie:	14
3.3 De nalevingsstrategie voor Lepelaarsplassen en de Oostvaardersplassen	14
4. Monitoring en evaluatie	
4.1 Wat wordt gemonitord en waarom?	17
5. Naar uitvoeringsprogramma	
5.1 Naar uitvoeringsprogramma	18
Bijlage: Activiteiten/prioriteitenlijst van de risicoanalyse	19

Inleiding

1.1 Achtergrond

De natuur beleven, gebruiken en beschermen. Daar draait het om in de Natura 2000-gebieden. Bewoners, recreanten en ondernemers maken gebruik van de gebieden. Planten, vogels en andere dieren vinden er de bescherming die nodig is om de soorten en leefgebieden in stand te houden. Nederland telt 162 Natura 2000-gebieden. Ze maken deel uit van een samenhangend netwerk van natuurgebieden in de Europese Unie. Twee van de aangewezen Natura 2000-gebieden zijn de binnen de Provincie Flevoland gelegen Oostvaardersplassen en de Lepelaarsplassen. De aanwijzing betekent dat de gebieden beschermd zijn op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nb-wet). Activiteiten die de unieke natuurkenmerken van deze gebieden in gevaar brengen mogen in beginsel niet plaatsvinden.

De beheerplannen dienen als handvat om te bepalen welke activiteiten zonder vergunning kunnen worden uitgevoerd. Opname in het beheerplan vervangt de vergunningplicht.

Dit handhavingsplan is opgesteld voor zowel de Oostvaardersplassen als de Lepelaarsplassen in opdracht van de Provincie Flevoland en dient om in beeld te brengen hoe er gehandhaafd wordt om te voorkomen dat er handelingen met significant negatief effect plaats vinden; En dat vergunde plannen conform de vergunning worden uitgevoerd.

Er gelden naast de Nb-wet, meer wetten en regels in de Lepelaars- en de Oostvaardersplassen waarvoor verschillende handhavingsinstanties actief zijn. Om te zorgen dat de ISHD van het gebied niet in gevaar komen door negatieve effecten van verboden activiteiten, is samenwerking tussen de verschillende handhavingsinstanties cruciaal. Juist door afstemming en samenwerking zal de effectiviteit van handhaving in het gebied groeien en de bijdrage van handhaving aan de realisatie van de ISHD toenemen.

Oostvaardersplassen

Concreet gaat het in de Oostvaardersplassen om de bescherming en instandhouding van 31 vogelsoorten en hun leefgebied. Het beheerplan voor de Oostvaardersplassen heeft de volgende instandhoudingsdoel-stellingen (ISHD):

Toename in omvang en kwaliteit van het leefgebied van de broedvogelsoorten blauwe kiekendief, woudaap en porseleinhoen;

Behoud van omvang en kwaliteit van het leefgebied van dodaars, aalscholver, roerdomp, kleine zilverreiger, grote zilverreiger, lepelaar, bruine kiekendief, blauwe kiekendief, porseleinhoen, blauwborst, snor, rietzanger, grote karekiet (allen broedvogel, voor aantal soorten geldt ook een instandhoudingsdoel buiten broedseizoen) en grote zilverreiger, lepelaar, wilde zwaan, grauwe gans, kolgans, brandgans, bergeend, smient, krakeend, wintertaling, pijlstaart, slobbeend, tafeleend, kuifeend, nonnetje, zeearend, kluut, kemphaan en grutto (niet-broedvogel).

Lepelaarsplassen

Het beheerplan Lepelaarplassengebied is meer dan het Natura 2000-beheerplan. Vanwege de ecologische samenhang is gekozen om een integraal beheerplan op te stellen voor de gebieden Lepelaarsplassen, Natte Graslanden en Kwelzone.

De Natura 2000-doelen van het Lepelaarplassengebied bestaan uit algemene doelen, kernopgaven en instandhoudingsdoelstellingen. De algemene doelen richten zich op de bijdrage van het gebied aan de samenhang van het Natura 2000-netwerk. Daarnaast is de bijdrage aan de biologische diversiteit en het versterken van de natuurlijke kenmerken een algemeen doel. De kernwaarden richten zich op het behoud en herstel van de samenhang tussen slaapplaatsen en foerageergebieden en het herstel van mozaïek aan verlandingsstadia, van open water tot moerasbos. De instandhoudingsdoelen betreffen de elf vogelsoorten en twaalf vogeldoelen waarvoor het gebied is aangewezen. Meer over de Natura 2000-doelen van het Lepelaarplassengebied vindt u in het beheerplan zelf. Het beheerplan vindt u op de site van Economische zaken onder de tab Natura 2000 gebieden:

<http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/gebiedendatabase.aspx?subj=n2k&groep=9&id=n2k79&topic=beheerplan>

1.2 Doel en werkprincipes van het handhavingsplan

Het handhavingsplan is een belangrijk instrument gebruikt door opererende handhavingsinstellingen om de ISHD te realiseren.

In een Natura 2000-beheerplan wordt met name beschreven wat nodig is om de instandhoudingsdoelen voor het desbetreffende Natura 2000-gebied te behouden en/of te bereiken. Niet alleen de locatie, omvang en gesteldheid van het gebied zijn belangrijk voor de te beschermen soorten en habitattypen. Ook andere factoren, zoals huidige activiteiten in en om het gebied, kunnen invloed hebben op het behalen van de instandhoudingsdoelen. Mede daarvoor dient dit handhavingsplan. Er moet gewaarborgd worden dat er geen significant negatieve effecten optreden op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen.

Immers, overtredingen van bestaande regels kunnen de realisatie van de ISHD in gevaar brengen. Een gezamenlijke nalevings- / handhavingsstrategie en effectieve samenwerking tussen handhavingsinstanties kunnen de kans, de omvang en de impact van overtredingen op de ISHD aanzienlijk verminderen. Het doel van het handhavingsplan is om het aantal en het ernst van overtredingen die bedreigend zijn voor het halen van de ISHD, gestaag te verminderen door samenwerking en coherent toezicht en handhavingspraktijk in het gebied te bevorderen.

Het handhavingsplan werkt conform de principes van het programmatische handhavingsproces geschetst o.a. in de Handreiking handhavingsplan Natura2000. Hier worden alle relevante handhavingsinstanties betrokken in de gezamenlijke inschatting van risico's van potentiële overtredingen, de prioritering van gezamenlijke aanpak en het ontwikkelen van een collectieve nalevingsstrategie die deze potentiële overtredingen zal verminderen/beperkt houden.

Het handhavingsplan vormt een kader voor uitvoering van handhaving. Deze wordt verder vertaald in jaarlijkse gezamenlijke uitvoeringsprogramma's.

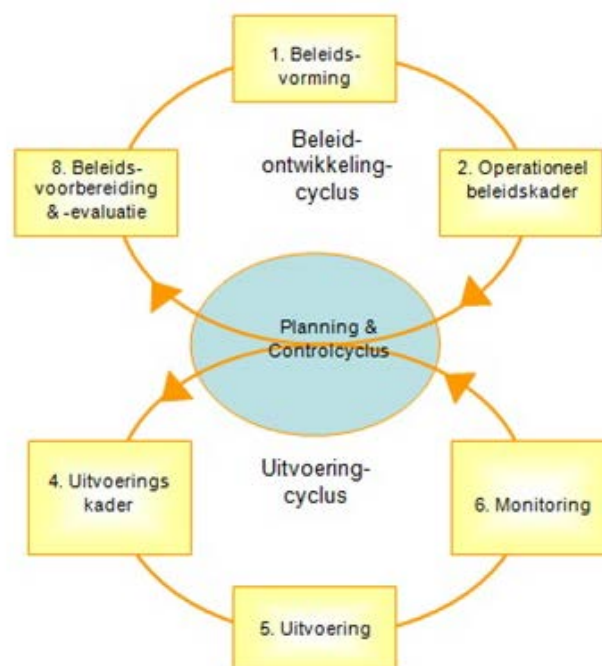
1.3 Status en termijn

Het handhavingsplan is een gezamenlijk uitvoeringskader van de samenwerkende handhavingsinstellingen en maakt geen deel uit van het beheerplan. Het hoeft daarom niet de procedure van de Algemene wet bestuursrecht te doorlopen. Het handhavingsplan is een ambtelijk document bedoeld voor het toepassen van de handhavingsinstellingen en wordt niet bestuurlijk vastgesteld. Op grond van de toezichtbevindingen moet het plan tussentijds kunnen worden bijgesteld, wat één van de kenmerken van programmatisch handhaven is.

De looptijd is in principe even lang als die van het beheerplan (6 jaar) en indien ontwikkelingen daarom vragen kan het plan tussentijds worden aangepast. Wijzigingen kunnen ook worden opgevangen in de jaarlijkse handhavingsuitvoeringsprogramma's. Het doorlopen van deze stappen vormt de structuur van het op te zetten handhavingsplan. Deze structuur wordt de 'dubbele regelkring' of 'Big 8' genoemd.

Het programma voor de uitvoering van de handhaving vormt het hart van de cyclus. Het handhavinguitvoeringprogramma (HUP) beschrijft specifieke afspraken over de uitvoering, zoals te controleren vergunningen of projecten en de daarbij benodigde capaciteit en financiën.

Het uitvoeringsprogramma komt voort uit het beleid (de probleemanalyse, prioriteiten en doelen en de daarbij gehanteerde strategie). Wat volgt uit het uitvoeringsprogramma zijn afspraken over de specifieke werkwijze, de uitvoering van toezicht en handhaving, monitoring en de verslaglegging ervan. Het geheel wordt periodiek geëvalueerd. De verbetermaatregelen die voortkomen uit de evaluatie worden gebruikt als aanscherping en verbetering van de probleemanalyse en prioriteiten. Dit maakt de cyclus van de handhaving rond.



Afb. 1: Dubbele regelkring oftewel de 'Big 8'

1.4 Het tot stand komen van het handhavingsplan en leeswijzer

De opdracht tot het opstellen van een handhavingsplan voor de Lepelaarsplassen en de Oostvaarderplassen is opgenomen in het Uitvoeringsprogramma van de Provincie Flevoland. De uitvoering van dit programma is ondergebracht bij de Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek. In de verkennende fase is geïnventariseerd welke stakeholders en vertegenwoordigers van handhavende instanties (mede) verantwoordelijk zijn of betrokken kunnen worden bij het op te stellen samenwerkingsverband voor het toezicht en de handhaving binnen deze gebieden. Hierbij zijn de verantwoordelijke partijen bevraagd en is de input verzameld voor een eerste gezamenlijk sessie en het eerste concept.

Bij de eerste gezamenlijke sessie op 20 augustus 2014, kwamen medewerkers van Staatsbosbeheer, Het Flevoland-schap, de Provincie Flevoland, de Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek, de Stichting Faunabeheer Flevoland, het Waterschap Zuiderzeeland en Wetlandwachten van Vogelbescherming Nederland en de Stichting Vogel- en Natuurwacht Zuid-Flevoland bij elkaar om een risicoanalyse uit te voeren.

Tijdens deze workshop brachten partners hun ervaring uit het veld in, om een ranglijst van risico's op te stellen. Leidend bij de ranglijst was het negatief effect van bepaalde overtredingen op de instandhoudingsdoeleinden en de kans dat dergelijke overtreding zal plaatsvinden. Overtredingen met zowel grote negatieve effecten als hoge kans om plaats te vinden kregen de hoogste prioriteit voor de gezamenlijke handhavingsaanpak.

In het kader van de risicoanalyse zijn in de tweede bijeenkomst op 29 oktober 2014, de doelgroepen per soort overtreding gedefinieerd. Naast bovengenoemde partners waren bij deze sessie ook de gemeente Almere en Politie Midden Nederland vertegenwoordigd. De gedefinieerde doelgroepen, zijn de gebruikers van het gebied die geneigd zijn om de risicovolle overtredingen (bewust of onbewust) te plegen. De gezamenlijke nalevingsstrategie heeft als doel het aantal en de ernst van deze overtredingen te verminderen en richt zich specifiek op de gedefinieerde doelgroepen (zie hfd 3). De resultaten van de bijeenkomsten zijn verwerkt in dit plan.

In hoofdstuk 2 worden de resultaten van de risicoanalyse t.o.v. het halen van de ISHD van het beheerplan weergegeven. In hoofdstuk 3 wordt de nalevingsstrategie om riskante overtredingen tegen te gaan gepresenteerd. Hoofdstuk 4 schetst de monitoring/evaluatie strategie en hoofdstuk 5 vormt de principes van het vertalen van het plan naar een operationeel uitvoeringsprogramma.

2. Instandhoudingsdoelstellingen en risicoanalyse

2.1 Essentie van de instandhoudingsdoelstellingen Oostvaardersplassen

De hoofddoelstelling van de Oostvaardersplassen luidt: 'Het in stand houden en verder laten ontwikkelen van een natuurlijk dynamisch moerasesysteem met een hoge natuurwaarde als voortplantings- en verblijfgebied van vrij levende moerasvogels en zoogdieren. Natuurlijke processen bepalen de structuren en patronen in het gebied, die samen met die processen ruimte geven aan Europese inheemse planten- en diersoorten.'

De Oostvaardersplassen vallen onder het landschapstype 'Meren en Moerassen', categorie B 'Zeeklei'. Per landschapstype is de landschappelijke kernopgave uitgewerkt in meerdere specifieke kernopgaven. Voor de Oostvaardersplassen zijn dat:

- Voldoende ruiplaatsen en rustgebieden voor watervogels.
- Herstel van grote oppervlakten/brede zones overjarig riet, inclusief waterriet, door herstel van natuurlijke peildynamiek en het tegengaan verdroging t.b.v. rietvogels.
- Plas-dras situaties voor smienten en broedvogels.

Het gebied bestaat uit een moerasdeel (circa 3600 ha) en een grazig deel (circa 1800 ha). Het moerasdeel kent een oostelijk en een westelijk compartiment.

Samen vormen het moerasdeel en het grazige deel van de Oostvaardersplassen ecologisch een functionele eenheid.



Afb. 2: Het beheerplangebied van de Oostvaardersplassen

De Oostvaardersplassen is een Vogelrichtlijngebied en voor dit gebied zijn 33 specifieke instandhoudingsdoelen geformuleerd. Het betreft 31 vogelsoorten waarbij voor de lepelaar en de grote zilverreiger twee doelen gelden; zowel voor de broedvogels als voor de niet-broedvogels. De uitgebreide beschrijving van het instandhoudingsdoel per vogelsoort is te vinden in bijlage 2 van het Beheerplan Oostvaardersplassen. In de instandhoudingsdoelen wordt per vogelsoort (met uitzondering van de zeearend) aangegeven hoe groot de draagkracht van de Oostvaardersplassen moet zijn.

Voor broedvogels gaat het om het aantal broedparen en voor niet-broedvogels om het aantal individuele vogels dat in de Oostvaardersplassen moet kunnen leven en waar het gebied als zodanig voor moet zijn ingericht.

Dat is nu niet het geval. Met voortzetting van het huidige beheer worden de instandhoudingsdoelen voor 19 tot 23 vogelsoorten op termijn niet gehaald. In het beheerplan is om reden van effectiviteit ingezet op een paar grootschalige ingrepen in het moerasdeel en, in aanvulling daarop, een aantal kleinschalige ingrepen in het grazig deel en in de omgeving.

Kernopgave (en code)	Beschrijving kernopgave	Wateropgave
Rui- en rustplaatsen (4.05)	Voldoende ruiplaatsen en rustgebieden voor watervogels zoals ganzen, slobend A056 en kuifeend A061.	nee
Overjarig riet (4.06)	Herstel van grote oppervlakten/brede zones overjarig riet, inclusief waterriet, door herstel van natuurlijk peildynamiek en tegengaan verdroging t.b.v. rietvogels, zoals roerdomp A021, woudaapje A022, snor A292, en grote karekiet A298.	ja
Plas-dras situaties (4.07)	Plas-dras situaties voor smienten A050 en broedvogels zoals kempfaan A151, porseleinhoen A119.	ja

Afb. 3: Kern- en wateropgaven van de Oostvaardersplassen

De meest omvangrijke maatregel is het realiseren van een reset van de vegetatieontwikkeling en visfauna in het moerasdeel, door middel van actieve waterstandverlaging en het daarna opnieuw onder water zetten. Onder 'actieve waterstandverlaging' wordt een periode van drie jaar verstaan. De periode van het geleidelijk opnieuw onder water zetten duurt vervolgens ook minstens drie jaar. De ingreep zal gedurende circa 10 jaar, sterk van invloed zijn op de aantallen moeras- en watervogels, gerekend vanaf het begin van een droogval en bij de huidige vorm van het aflatwerk. Het effect bestaat uit opeenvolgende hoge pieken van de populaties van verschillende soorten moeras- en watervogels in het gebied, die na een aantal jaren langzaam tot snel weer dalen tot een lager niveau. Daarnaast worden maatregelen getroffen om een geschikte basis te leggen voor een regenmodel, waarin menselijk ingrijpen niet of nauwelijks meer nodig is. De exacte uitvoering van de maatregelen wordt bepaald in de door de Provincie Flevoland op te stellen uitvoeringsprogramma's.

2.2 Essentie van de instandhoudingsdoelstellingen Lepelaarsplassen

Bij het beheerplan Lepelaarplassengebied is vanwege de ecologische samenhang gekozen voor een integraal beheerplan voor de gebieden Lepelaarsplassen, Natte Graslanden en Kwelzone. (Afb. 1)



Afb. 4: Het Beheerplangebied van de Lepelaarsplassen

De Natura 2000-doelen bestaan uit algemene doelen, kernopgaven en instandhoudingsdoelstellingen. De algemene doelen richten zich op de bijdrage van het gebied aan de samenhang van het Natura 2000-netwerk. Daarnaast is de bijdrage aan de biologische diversiteit en het versterken van de natuurlijke kenmerken een algemeen doel. De kernwaarden richten zich op het behoud en herstel van de samenhang tussen slaapplaatsen en foerageergebieden en het herstel van mozaïek aan verlandingsstadia, van open water tot moerasbos. De instandhoudingsdoelen betreffen de elf vogelsoorten en twaalf vogeldoelen waarvoor het gebied aangewezen is.

Het gebied, De Lepelaarsplassen, kent de volgende ecologische knelpunten: Van acht van de twaalf instandhoudingsdoelstellingen is de trend negatief of onduidelijk. De oorzaak van de negatieve trend is terug te brengen tot twee processen die niet via dagelijks beheer te sturen zijn:

1. Door successie is het gebied aan het verlanden, verruigen en zal het op termijn verbossen. Vooral het ontbreken van watergedreven dynamiek (periodes van overstroming en droogte) ligt hieraan ten grondslag.
2. Verlies aan areaal en verandering/verslechtering van foerageergebieden buiten de Lepelaarsplassen. Met name de occupatie en de ecologische situatie in het Markermeer/IJmeer liggen hieraan ten grondslag.

Door binnen het gebied een hogere waterpeil (op het maaiveld) in het vroeg voorjaar te realiseren, wordt verwacht dat de draagkracht van de Lepelaarsplassen en het behouden van de voor de Lepelaarsplassen zo typische rietmoerassoorten wordt versterkt. Het beheerplan biedt echter niet de ruimte om maatregelen buiten het gebied af te dwingen. Wel biedt het de mogelijkheid om oplossingen te benoemen. De Lepelaarsplassen en de naastliggende Natte Graslanden en Kwelzone vormen een functioneel geheel. Het behalen van de instandhoudingsdoelen is kansrijker als deze gebieden in het beheer in samenhang worden meegenomen. In het beheerplan zijn verder nog veertien beheermaatregelen genoemd die nodig zijn voor de ISHD. Met toezicht en handhaving kan worden aangesloten bij bijvoorbeeld monitoring, het aanscherpen van het bestrijdingsmiddelenprotocol of de voorlichting/communicatie.

2.3. Waar liggen de handhavingsprioriteiten?

Prioriteren uit een breed pallet van potentiële overtredingen is cruciaal voor een effectief en efficiënt gebruik van bestaande handhavingscapaciteiten ten opzichte van bovengenoemde ISHD. Het ligt dus voor de hand om gezamenlijke inzet en synergetische voordelen van samenwerking toe te spitsen op overtredingen die het meest risicovol zijn voor de ISHD. Om zicht te krijgen in de meest bedreigende risico's is gebruikt gemaakt van twee bronnen: het beheerplan zelf en de kennis van de handhavingsinstanties die actief zijn in het gebied.

Input voor prioritering uit het concept beheerplan Oostvaardersplassen

Uit het beheerplan komt naar voren dat er geen bestaande activiteiten zijn die een significant negatief effect hebben op de natuur van de Oostvaardersplassen. Deze conclusie geldt ook voor de gebruiksvormen en soorten in afb./tabel 5, waarvan op voorhand een 'mogelijk significant effect' op de instandhoudingsdoelstellingen niet kon worden uitgesloten. In de effectenanalyse scoren deze activiteiten een beperkt negatief effect op de gebrekkige instandhouding van deze soorten, mits het huidige areaal en de kwaliteit van het kiekendiefcompensatiegebied niet vermindert.

Activiteit	Instandhoudingsdoel				
	Roerdomp	Bruine kiekendief	Blauwe kiekendief	Wilde zwaan, kolgans	Slobeend, kraakeend, wintertaling
Waterbeheer en onderhoud in de Oostvaardersplassen					
Droogleggen Aalschoverbos (botulisme)					X
Recreatie in de Oostvaardersplassen					
Schaatsen	X				
Schadebestrijding rondom de Oostvaardersplassen				X	
Infrastructuur en verkeer rondom de Oostvaardersplassen					
Wegverkeer A6		X	X	X	
Wegverkeer overige wegen				X	
Treinverkeer				X	
Bermverkeer		X	X		
Agrarisch landgebruik rondom de Oostvaardersplassen		X	X	X	
Diversen rondom de Oostvaardersplassen					
Hoogspanningsleiding			X	X	
Windturbines		X	X	X	
Beheer EHS gebieden	X	X			
Uitbreiding gebouwd gebied		X	X	X	

Afb.. 5: Activiteiten met een beperkt negatief effect op instandhoudingsdoelen

Het grootste probleem is het ontbreken van voldoende waterpeildynamiek in het gebied. Voor het behalen van de instandhoudingsdoelen is het dan ook niet nodig om de huidige activiteiten in te perken. Met andere woorden, de vele functies van het Natura 2000-gebied en de omgeving kunnen goed met elkaar samengaan.

Input voor prioritering uit het beheerplan Lepelaarsplassen

Uit de effectenanalyse volgt dat het merendeel van het bestaand gebruik in- en in de directe omgeving van de Lepelaarsplassen niet leidt tot een (significant) negatief effect op de instandhoudingsdoelen. Voor de activiteiten Muskusrattenbestrijding en Kaderrichtlijn Water (KRW) monitoring wordt wel aanbevolen mitigerende maatregelen in het beheerplan op te nemen.

Workshop Risicoanalyse; input en kennis uit het veld

Op 20 augustus 2014 kwamen medewerkers van handhavingsinstanties en andere ogen en oren uit het veld, actief in de Oostvaardersplassen en de Lepelaarsplassen, bij elkaar om een risicoanalyse uit te voeren. Tijdens deze workshop brachten partners hun ervaring uit het veld in, om een ranglijst van risico's op te stellen. Leidend bij de ranglijst was het negatief *effect* van bepaalde overtredingen op de instandhoudingsdoeleinden en de *kans* dat dergelijke overtreding zal plaatsvinden. Overtredingen met zowel grote negatieve effecten als hoge kans om plaats te vinden kregen de hoogste prioriteit voor de gezamenlijke handhavingsaanpak. De uit de risicoanalyse naar voren gekomen overtredingen zijn weergegeven in box 1 (Afb. 6).

In het kader van de risicoanalyse zijn ook *doelgroepen* per soort overtreding gedefinieerd. De doelgroepen zijn de gebruikers van het gebied die geneigd zijn om de risicovolle overtredingen (bewust of onbewust) te plegen. De gezamenlijke nalevingsstrategie bedoelt het aantal en de ernst van de overtredingen te verminderen wordt direct toegespitst en toegepast op de verschillende doelgroepen (zie hfd.st. 3).

2.3. Consequenties van prioritering

De prioriteiten die ten grondslag liggen aan het handhavingsplan vormen het kader waar samenwerking en afstemming tussen handhavingsinstanties plaatsvindt. Deze thema's zullen ook verder vertaald worden naar jaarlijkse handhavingsuitvoeringsprogramma's. Prioritering is echter geen exclusiviteit. Toezicht op andere activiteiten en handhaving van andere overtredingen worden hiermee beslist niet uitgesloten.

Box 1: Prioriteiten voor handhaving:

1. Beheer, schadebestrijding en exploitatie;
2. Vliegtuigjes, schaatsen, betreding buiten aangeven tijden en paden;
3. "Loslopende" honden;
4. Stroperij van Flora en Fauna. Zoeken van geweien etc.;
5. Overlast van recreanten;
6. Dumping van afval.

De lijst van prioriteiten is als bijlage 1 bij dit plan gevoegd.

Afb. 6: Box 1 met de prioriteiten

3. Nalevingsstrategie

3.1 Wat is een nalevingstrategie?

Voorlichting, toezicht en handhaving zijn instrumenten om de naleving van wettelijke voorschriften te bevorderen. Een gezamenlijke nalevingsstrategie zal samenhang tussen de activiteiten van handhavingsinstanties verhogen, doeltreffende samenwerking stimuleren en tegenstrijdige benadering richting de burger te voorkomen.

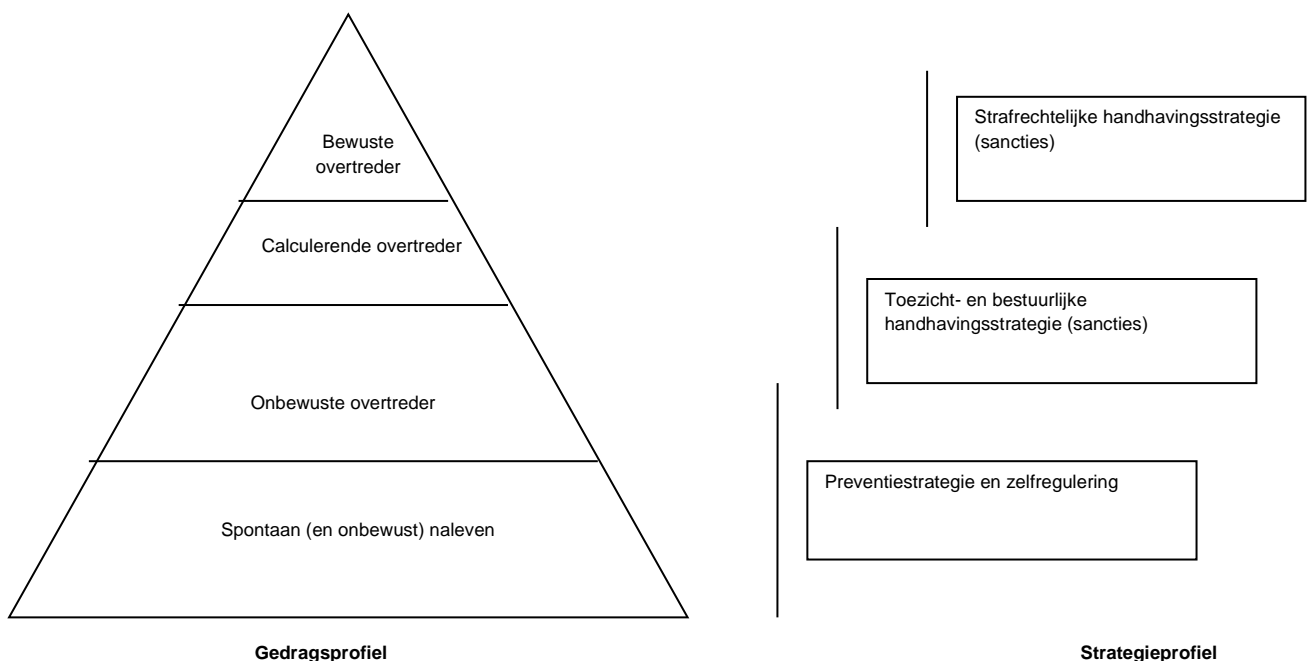
In de nalevingstrategie wordt beschreven welke acties door partijen worden ondernomen om vastgelegd gewenst gedrag aan te moedigen (of ongewenst gedrag te ontmoedigen). De strategie kent de volgende componenten:

De *preventiestrategie* - gericht op het voorkomen en/of ongedaan maken van overtredingen door de inzet van instrumenten die de bewustheid stimuleren en de verleiding tot overtreding verminderen. Ten te denken valt aan communicatieve maatregelen, fysieke inrichting en beloning van gewenst gedrag.

De *toezichtstrategie* is gericht op het krijgen en houden van zicht op naleefgedrag en de beweegredenen voor het gedrag.

De *handhavingsstrategie (sanctie)* geeft aan welke afwegingen worden gemaakt om wel over te gaan tot handhaving en welk juridisch instrument (bestuurlijk/strafrechtelijk) daarbij wordt ingezet.

Deze benadering heeft ook consequenties voor het stellen van prioriteiten. Het gaat niet alleen meer om het opsporen van overtredingen, maar ook om het krijgen van inzicht in de redenen van de overtreding. Hieruit kan bepaald worden welke interventies het naleefgedrag kunnen verbeteren.



Afb. 7: De handhavingsspiramide

3.2 Totstandkoming nalevingsstrategie:

Op 29 oktober 2014 kwamen medewerkers van handhavinginstanties en andere ogen en oren in het veld, actief in de Lepelaarsplassen en de Oostvaardersplassen, bij elkaar om de nalevingsstrategie voor het gebied op te stellen. Partijen brachten kennis over doelgroepen en de motieven van door hun geconstateerde gedragingen bij elkaar, om daaraan passende maatregelen te koppelen, die gewenst gedrag stimuleren¹. Per handhavingsprioriteit (Box 1/Afb. 6) zijn de relevante doelgroepen onderscheiden, gebaseerd op de mate van kennis van de regels (bewustheid) en de motivatie om te overtreden. Aan de verschillende profielen van de doelgroep zijn vervolgens passende strategieën/maatregelen gekoppeld om deze overtredingen te verminderen.

3.3 De nalevingsstrategie voor Lepelaarsplassen en de Oostvaardersplassen

De vertaling van de nalevingsstrategie per risico/doelgroep wordt in de onderstaande 6 tabellen weergegeven.

1. Nalevingsstrategie Beheer, Schadebestrijding en exploitatie:

Doelgroep	Stimulatie gewenst gedrag	Preventie	Toezicht	Handhaving (sancties)	
				Bestuur/ privaatrecht	strafrecht
Beheerders, Aannemers ² , Vergunde personen voor monitoring en ringonderzoek	Samen optrekken beheer en toezichthouders.	Vergunningen bespreken ³ . Toets vooraf en delen in het overleg Boa's	Vergunningen en projecten in beeld. Signalen doorgeven. Doelgericht surveilleren	Verhalen evt. schade. Bestuurlijke brief, intrekking vergunning, dwangsom.	Waarschuwing BSBm ⁴ /PV
Faunabeheer, Beheerder, Muskus- en beverrattenbestrijders	Wijzen op mogelijke vergoeding bij schade.	Vergunningen bespreken. Toets vooraf en delen in het overleg Boa's	Collegiale toets/samen optrekken. Doelgericht surveilleren.	Bestuurlijke brief Dwangsom intrekking ontheffing	Waarschuwing BSBm/PV
Beheerders Trouwambtenaren, drone bestuurders/filmploeg	N.V.T.	Duidelijk kader Vergunning bespreken Overleg Boa's	Collegiale toets/samen optrekken. Doelgericht surveilleren.	Bestuurlijke brief Dwangsom intrekking ontheffing	Waarschuwing BSBm/PV

¹Veel gedragingen gebeuren zonder dat daarbij over de gevolgen wordt nagedacht. Dan red je het niet met argumenten. Breng de boodschap dan ook positief en formuleer eventuele gedragscodes vanuit het gezamenlijk belang (vanuit "wij").

²In verband met externe werking ook buiten het gebied.

³Vergunningen worden vooraf besproken; Betrek hierbij ook de gemelde activiteiten die zijn beoordeeld als niet vergunningplichtig door de afdeling vergunningverlening van de Provincie Flevoland. De doelgroep beschikt over een brief met het oordeel en dient zich dan ook aan de gemelde activiteiten te houden.

⁴BSBm. Ter ondersteuning van de handhaving is voor de regionale uitvoeringsdiensten een nieuw instrument beschikbaar: 'de bestuurlijke strafbeschikking milieu'. Zij beschikken hiermee over een strafrechtelijk handhavingsinstrument waarmee zij zelfstandig een geldboete kunnen opleggen. Hierdoor kan er effectiever op milieuovertredingen worden gereageerd. Andere handhavinginstanties binnen het werkgebied kunnen voor gebruik van de BSBm bij de omgevingsdienst aansluiten.



OMGEVINGSDIENST
FLEVOLAND & GOOI EN VECHTSTREEK

2. Nalevingsstrategie Vliegtuigjes, schaatsen, betreden buiten aangeven tijden en paden:

Doelgroep	Stimulatie gewenst gedrag	Preventie	Toezicht	Handhaving (sancties)	
				Bestuur/ privaatrecht	strafrecht
Piloten van helikopter, vliegtuigjes, drones en paragliders	N.V.T.	Periodiek informeren over de regels bij de luchthaven en op de internetsite. Gedragscode ¹	Samen optrekken Signaal- en gepland toezicht.	Bestuurlijke brief Dwangsom intrekking vergunning	Waarschuwing BSBm/PV
Schaatsers	Belonen goed gedrag. (koffiebon)	Duidelijke routes/ regels. Bebording/info-panels	Aanwezig zijn. Project	Gebiedsverbod	Waarschuwing BSBm/PV
Wandelaars, vogelaars, fotografen, fietsers, zwervers	Open zich/ goede kijkpunten of fotografen hut	Duidelijke routes/regels. Bebording/info-panels	Gepland toezicht.	Gebiedsverbod	Waarschuwing BSBm/PV

¹De gedragscode voor recreatieve vliegers van de KNVVL in samenwerking met AOPA.

3. Nalevingsstrategie "Loslopende" honden:

Doelgroep	Stimulatie gewenst gedrag	Preventie	Toezicht	Handhaving (sancties)	
				bestuursrecht	Strafrecht
Bezoekers/ recreanten	N.V.T.	Borden hond aan de lijn (beperkt aantal honden) info panelen. Wijze waar je wel mag lopen.	Normale surveillance Gepland toezicht. Project.	Gebiedsverbod	Waarschuwing BSBm/PV
Uitlaatdienst	N.V.T.	Borden en folder hond aan de lijn (beperkt aantal honden) info panelen. Wijzen waar je wel mag lopen	Normale surveillance Gepland toezicht. Project.	Gebiedsverbod	Waarschuwing BSBm/PV
Zwerfhonden	N.V.T.	N.V.T.	N.V.T.	N.V.T.	Hondevanger



OMGEVINGSDIENST
FLEVOLAND & GOOI EN VECHTSTREEK

4. Nalevingsstrategie Stroperij van Flora en Fauna. Zoeken van geweien etc:

Doelgroep	Stimulatie gewenst gedrag	Preventie	Toezicht	Handhaving (sancties)	
				bestuursrecht	Strafrecht
Visstropers	N.V.T.	Hekken, schriklicht en camera's. Zichtbaar aanwezig zijn.	Normale surveillance Gepland toezicht. Project.	Boete, dwangsom, Gebiedsverbod civiele partijstelling.	Staande/ Aanhouden, inbeslagname, BSBm/PV
Wildstropers	N.V.T.	Hekken, schriklicht en camera's. Zichtbaar aanwezig zijn.	Normale surveillance Gepland toezicht. Project. Opsporing en inzet recherche	Boete, dwangsom, Gebiedsverbod civiele partijstelling.	Aanhouden, inbeslagname, Proces-verbaal
Bezoekers	Geweien etc. te koop aanbieden officieel verkooppunt	Informatie op website en bij bezoekers-centrum.	Normale surveillance	Gebiedsverbod	Waarschuwing, inbeslagname, BSBm/PV

5. Nalevingsstrategie Overlast van recreanten:

Doelgroep	Stimulatie gewenst gedrag	Preventie	Toezicht	Handhaving (sancties)	
				Bestuursrecht	Strafrecht
Verkeer A-6 En trein.	Buiten de invloedssfeer.				
Jeugd	Faciliteren in hangplek	Informereren, stimuleren gedrag, inzet wijkagent, info panelen	Normale surveillance Gepland toezicht. Project met politie en gemeente boa's	Gebiedsverbod	Waarschuwing BSBm/PV
Vissers	Vaste stek/ plekken faciliteren	Informereren, stimuleren gedrag, info panelen	Inzet Sportvisserij MidWest Nederland, Normale surveillance Gepland toezicht, project.	Gebiedsverbod Inname vispas	Waarschuwing, inbeslagname, BSBm/PV
Kampeerder	N.V.T	Informatie-borden/panelen	Normale surveillance Gepland toezicht, project.	Gebiedsverbod	Waarschuwing BSBm/PV

6. Nalevingsstrategie dumping van afval:

Doelgroep	Stimulatie gewenst gedrag	Preventie	Toezicht	Handhaving (sancties)	
				Bestuursrecht	Strafrecht
Bezoekers	Afvalbak plaatsen (Lepelaarsplassen). Geen bakken bij de OVP omdat deze vuilnis en vossen aantrekken	Zichtbaar aanwezig zijn. Omgeving schoon houden. Aansluiten bij campagnes bv: Almere stad zonder afval.	Normale surveillance	N.V.T.	Waarschuwing BSBm/PV
Aannemers Busjes/aanhangers	N.V.T.	Slagbomen dicht. Hekken, schriklicht en camera's. Zichtbaar aanwezig zijn. Omgeving schoon houden	Normale surveillance Project. Opsporing en inzet recherche	Boete, bestuursdwang, Gebiedsverbod civiele partijstelling.	Aanhouden, Proces-verbaal
Criminelen	N.V.T.	Slagbomen dicht. Hekken, schriklicht en camera's. Zichtbaar aanwezig zijn. Omgeving schoon houden	Normale surveillance Opsporing en inzet recherche	Boete, bestuursdwang, Gebiedsverbod civiele partijstelling.	Aanhouden, in verzekering en Proces-verbaal

4. Monitoring en evaluatie

4.1 Wat wordt gemonitord en waarom?

Monitoring en evaluatie van het handavingsplan is nodig om zicht te krijgen op de uitvoerbaarheid en de doeltreffendheid van de afgesproken nalevingsstrategie. Verandering in dynamiek binnen het gebied kan tevens de geldigheid van de risicoanalyse aantasten. Met monitoring en evaluatie wordt gekeken of de uitvoering en de strategie nog in de gewenste richting gaan en kan eventueel vroegtijdig aanpassingen van het plan teweegbrengen.

Het handavingsplan is een van de maatregelen/instrumenten binnen het beheerplan om de ISHD te bewaken. Bij de monitoring/evaluatie van het handavingsplan wordt echter gekeken naar de omvang en ernst van overtredingen van de regels die uit de risicoanalyse negatieve invloed hebben op de ISHD.

Bij de monitoring ligt het accent op de *registratie* van ingezet activiteiten door handavingsinstanties en gesignaleerde overtredingen in het beheersplangebied. Bij de evaluatie ligt het aan het *beoordelen* of de gehanteerde risicoanalyse voor de ISHD (nog) geldig zijn, of de uitvoering conform de geplande inzet is en of gehanteerde nalevingstrategie doeltreffend is. Monitoring levert dus de input voor de evaluatie.

De volgende tabel geeft het monitoring/evaluatieplan aan:

Wat	Hoe	Wanneer	Door wie
Uitvoerbaarheid HUP/Nakomen van afspraken	Registratie van preventieve-/toezicht-handhavingsactiviteiten	Per kwartaal	Alle partners Coördinatie
Geldigheid risicoanalyse	Overleg tussen HH-instellingen onderling en met beleid.	Jaarlijks (Najaar)	Coördinatie
Doeltreffendheid nalevingsstrategie ¹	Registratie klachten en handhavingsverzoeken (trends)	per kwartaal	Alle partners,
	Ratio surveillance/ PV (trends)	Jaarlijks	Alle partners

Afb. 8: Het monitoringsschema

De (tussentijds)evaluatie van het handhavingsplan zal afgestemd worden met de planning van de evaluatie van het totale beheerplan.
De evaluatie van de uitvoeringsprogramma's zal jaarlijks plaatsvinden ter voorbereiding van het nieuwe uitvoeringsprogramma.

5. Naar uitvoeringsprogramma

5.1 Naar uitvoeringsprogramma

De nalevingsstrategie wordt vertaald naar het uitvoeringsplan dat jaarlijks door het samenwerkingsverband, onder regie van de OFGV, in opdracht van de Provincie Flevoland wordt geactualiseerd. Het uitvoeringsplan bevat de concrete acties die partners zullen ondernemen, verdeelt naar de relevante seizoenen, inzetbare uren en samenwerkingsafspraken. De samenwerkingsafspraken zullen zowel regulier als projectmatig van aard zijn.

De reguliere afspraken betreffen het handelen conform de nalevingsstrategie door de samenwerkende handhavingsorganisaties afzonderlijk en het beroep op elkaars krachten bij relevante overtredingen.

De projectmatige afspraken betreffen specifieke afgestemde acties (b.v. estafettes) die een specifieke doelgroep of soort overtredingen wil aanpakken.

Het uitvoeringsprogramma wordt gemonitord door de provinciale regisseur bij de OFGV en wordt jaarlijks geactualiseerd.

¹ Mede daarvoor is het belangrijk om doelen van het handhavingsplan SMART te formuleren. Dat kan in **absolute** aantallen geuit worden (bijv. "niet meer dan x verzoeken tot HH per jaar, niet meer dan x overtredingen...") of **relatief** ("dalende trends van x% t.o.v. vorige jaar....").

Bijlage I: De objectenlijst¹

Box 1: Prioriteiten voor handhaving:

1. **Beheer, schadebestrijding en exploitatie;**
2. **Vliegtuigjes, schaatsen, betreding buiten aangeven tijden en paden;**
3. **“Loslopende” honden;**
4. **Stroperij van Flora en Fauna. Zoeken van geweien etc.;**
5. **Overlast van recreanten;**
6. **Dumping van afval.**

1. Beheer, Schadebestrijding en Exploitatie;

- Beheer/bestrijden wild/exoten
- Riet beheer
- Maaien
- Onkruidbestrijding/gif
- Distelverordening
- Botulisme
- Springvuur
- Mond-en-klauwzeer (MKZ)
- Overige dierziekten
- Bebording
- Tellingen met het vliegtuig/helikopter
- Flora en Fauna onderzoek
- Filmploegen
- Drones
- Trouwreportages
- Dineren
- Extra bezoekers/excursies met SBB
- Vergunningen
- Monitorings- of ringactiviteiten

¹De Prioriteiten zijn voortgekomen uit de risicoanalyse op 20 augustus 2014

2. Vliegtuigjes, schaatsen, betreding buiten aangeven tijden en paden;

- Paragliders
- Sportvliegtuigjes
- Helikopters
- Drones
- Schaatsen
- Schaatsen na zonsondergang
- Vogelaars
- Fotografen
- Wandelaars in verboden gebied
- Illegale betreding
- Bezoekers buiten paden
- Fietzers en mountainbikers in verboden gebied
- Na zonsondergang in de OVP
- Nachtelijk bezoek aan hut met licht en geluid
- Moerasbetreding bij droogte en ijs
- Zwervers

3. Loslopende honden;

- Honden in de driehoek
- "Loslopende" honden waar dit niet mag.

4. Stroperij van Flora en Fauna. Zoeken van geweien etc.;

- Stroperij van vis en/of wild
- Vissen algemeen
- Uitspitten van planten
- Gweien zoeken (paddenstoelen etc.?)

5. Overlast van recreanten;

- Muziek/geluid
- Geluid trein
- Geluid A-6
- Overlast rond vogelhut
- Kitesurfen
- Overlast jeugd
- Overlast kamperen
- Overlast vissers
- Hinderlijk gedrag in het gebied
- Open vuur
- Uitzetten van exoten

6. Dumping van afval.

- Vuil dumpen
- Rotzooi achterlaten
- Dumpen van hennep of afval van XTC (ecstasy)
- Asbest