



Samenwerken in het Brabantse buitengebied

Een tussentijdse evaluatie van het Convenant groene handhaving Noord-Brabant

Henk Ferwerda en Joey Wolsink

Oktober 2019

Bureau **Beke**

Op hoofdlijnen


Om effectieve en efficiënte handhaving en kennisdeling tussen groene Boa's in het Brabantse buitengebied buiten de grenzen van het werkgebied van hun werkgever mogelijk te maken is in mei 2017 een convenant afgesloten. Het convenant maakt het mogelijk om binnen het programma 'wildcrossen' en het programma 'toezicht en handhaving natuurgebieden' – die onder het convenant hangen – gezamenlijk op te treden.

Op initiatief van de provincie Noord-Brabant is in de zomer van 2019 een evaluatie uitgevoerd om eventuele onvolkomenheden in het convenant te kunnen repareren en om een eerste beeld te krijgen van de kwaliteit van de samenwerking en opbrengsten. In het kader van de evaluatie zijn alle ruim 60 convenantpartners benaderd om een korte online survey in te vullen, zijn 25 betrokkenen geïnterviewd en heeft een onderzoeker een dienst meegedraaid met een groene Boa.

Convenant

Uit de evaluatie komt onder andere naar voren dat iedereen het belang van het convenant en dus de samenwerking onderschrijft. Men vindt daarnaast dat het gezien de noodzaak om samen te werken aan milieu- en natuurbescherming in het buitengebied te lang heeft geduurd voordat het convenant er was. Ook is men van mening dat het tijd is om af te stappen van het werken met programma's en door te starten naar een convenant dat samenwerking en optreden in





het buitengebied altijd en overal mogelijk maakt. Onder een dergelijk algemeen convenant moeten wel operationele werkafspraken worden opgesteld.

Samenwerking

Naast de resultaten betreffende het convenant blijkt dat nagenoeg alle convenantpartners het doel van de samenwerking en het belang voor de eigen organisatie als zeer belangrijk en positief zien. Er zijn ook diverse verbeterpunten naar voren gekomen als het gaat om de samenwerking. Te denken valt aan communicatie over (de resultaten van) de samenwerking, het belang om alle gemeenten deel te laten nemen aan het convenant, én regievoering.

Opbrengsten

De eerste opbrengsten van de convenantsamenwerking zijn vooral volgens de operationeel betrokkenen postief. Het gaat dan om samen optrekken en samen acties plannen en succesvol uitvoeren op het gebied van wildcrossen. Hierbij worden ook resultaten in de vorm van staandehoudingen, processen verbaal en verdachten die naar het openbaar ministerie gaan, geboekt. De opbrengsten uit de samenwerking bestaan verder ook uit collegiale netwerkvorming en ook de eerste positieve geluiden op het terrein van toezicht en handhaving in natuurgebieden werden als opbrengsten opgetekend. Convenantpartners die verder van de operatie afstaan, hebben vooral behoefte aan meer terugkoppeling. Tot slot levert de evaluatie ook een aantal waarnemingen op die als input gebruikt kunnen worden voor de doorontwikkeling en kwaliteitsverbetering van toezicht en handhaving in het Brabantse buitengebied. Deze hebben vooral te maken met professionalisering, opleiding en continuïteit als het gaat om toezicht en handhaving in het Brabantse buitengebied.

Achtergrond

Het *Convenant groene handhaving Noord-Brabant* dat op 18 mei 2017 is getekend, maakt het mogelijk dat groene buitengewoon opsporingsambtenaren (Boa's), werkzaam in domein II,¹ kunnen samenwerken en optreden buiten de grenzen van het werkgebied van hun werkgever. Na de vereiste goedkeuring door het Functioneel Parket en de betrokken politie-eenheden is het convenant op 30 oktober 2017 in werking getreden met een looptijd van twee jaar. Het convenant is te zien als het kader om binnen concrete programma's samenwerking tussen en optreden van groene Boa's buiten de grenzen van het werkgebied van hun eigen werkgever mogelijk te maken. Inmiddels zijn er twee concrete programma's: te weten het interventiearrangement 'wildcrossen' en 'toezicht en handhaving natuurgebieden'.

In het convenant staat dat één jaar na inwerkingtreding het convenant tussentijds zal worden geëvalueerd op initiatief van de provincie. Dit om eventuele onvolkomenheden te kunnen repareren. Omdat het operationeel maken van afspraken in programma's meer tijd kostte dan vooraf voorzien en er voor een zinvolle evaluatie voldoende ervaring moet zijn met de toepassing in de praktijk is er in de maanden juli en augustus 2019 door Bureau Beke een evaluatie uitgevoerd.



Onderzoeksvragen, afbakening en wijze van onderzoek

In de evaluatie hebben de volgende drie onderzoeksvragen centraal gestaan:

1. Zijn er technische/juridische onvolkomenheden of andere belemmeringen die een goede werking van het convenant in de weg staan?
2. Wat vinden de convenantpartners van de kwaliteit van de samenwerking? Daarbij gaat het over zaken als: ambities, belangen, organisatiegraad, proceskwaliteit, commitment, vertrouwen, daadkracht en samenstelling partners in convenant.
3. Wat zijn de eerste opbrengsten van de convenantsamenwerking in het eerste programma en voor zo ver mogelijk ook in het tweede programma tot nu toe? Functioneert het convenant met andere woorden zoals bedoeld en leidt het tot een betere handhaving en samenwerking tussen de betrokken partners.

Ter afbakening van het onderzoek is het van belang om aan te geven dat onderstaande thema's **geen** onderwerp van de onderhavige evaluatie zijn geweest. Het gaat om:

- de actuele discussie over bewapening en de veiligheid van de groene Boa's;
- de werking van de twee programma's zelf;
- het functioneren van het team Samen Sterk in Brabant (SSiB).²

Alleen indien deze thema's de convenantsamenwerking of opbrengsten raken, zullen ze in deze onderzoeksnotitie aan de orde komen.



Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn diverse onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. Het betreft het bestuderen van relevante documenten, het uitzetten van een online survey onder 69 respondenten van alle convenantpartners, het meedraaien van een dienst met een groene Boa en het uitvoeren van individuele en groepsinterviews met relevante stakeholders.³ In totaal vulden 62 personen – verdeeld over alle relevante organisaties⁴ – de survey in wat een zeer hoge respons van 89,9% heeft opgeleverd. Tot slot voerden we met 25 professionals aanvullende gesprekken.⁵

Resultaten

De resultaten beschrijven we aan de hand van de onderzoeksvragen. Eerst gaan we in op het convenant, daarna op de samenwerking, dan de opbrengsten en we besluiten met een aantal bespiegelingen over de toekomst van het samenwerken in het buitengebied.

Het convenant

Uit de survey komt naar voren dat het *Convenant groene handhaving Noord-Brabant* bij 90% van de respondenten bekend is en dat iedereen (100%) het doel van het convenant – het mogelijk maken van de samenwerking tussen en optreden van groene Boa's buiten de grenzen van het werkgebied van hun eigen werkgever – als belangrijk beoordeelt. Onderstaande bevindingen uit zowel de interviews als de (open antwoorden in de) survey zijn daarbij van belang.



Bevindingen

- Nagenoeg alle respondenten die feedback hebben gegeven, signaleren al jaren een terugtrekkende beweging van en afname van de prioriteit bij de politie als het gaat om toezicht en handhaving in het buitengebied. Samenwerking tussen alle beschikbare groene Boa's is gezien de aanwezige problematiek⁶ dan ook bittere noodzaak.
- Het speelveld als het gaat om de gebieden, het beheer en eigendom is versnipperd. Samenwerking is dan bittere noodzaak omdat de belangen nagenoeg hetzelfde zijn: voldoende toezicht en handhaving in het buitengebied.
- Dat het convenant er is, is goed en noodzakelijk (op inhoud, daadkracht en veiligheid) en bevordert de samenwerking, maar het heeft in de optiek van de meeste respondenten wel erg lang geduurd voordat het er was.

Aandachtspunten

Op basis van zowel de interviews als de open antwoorden in de survey worden de volgende onvolkomenheden of andere belemmeringen genoemd met betrekking tot een goede werking van het convenant in de praktijk:

- Bijna alle respondenten geven aan dat het huidige convenant niet meer is dan een kader dat pas iets oplevert als er een arrangement of programma is opgesteld. Dit werkt bureaucratie in de hand en maakt flexibel samenwerken in elkaars werkgebied minder makkelijk dan gewenst.

Respondenten aan het woord

'Wij zijn van mening dat de samenwerking op deze manier de kans krijgt te kunnen ontstaan en te groeien om te kunnen bloeien.'

'Er blijft een onduidelijkheid bestaan wanneer de Boa's bevoegd zijn en wanneer niet. Het idee achter het overkoepelende convenant was dat het voor een keer geregeld zou zijn dat de boa's in andere gebieden bevoegd zouden zijn. Door de komst van de programma's is het weer onduidelijker geworden wanneer wel en wanneer niet. Onderling tussen de TBO's is het nu voor een deel geregeld, maar alleen wanneer er weer een handhavingskalender aan vast zit. Dit is ook niet handig want soms wil je gewoon een collega helpen.'

- Van de 19 respondenten die de survey invulden en die ook Boa's domein II in dienst hebben, geven 7 respondenten aan dat het convenant de uitvoering van het programma of de programma's goed mogelijk maakt. 4 respondenten vinden dat dit gedeeltelijk het geval is. De rest vindt dit niet of weet het niet.⁷

Er is een enkele respondent (van een TBO) die positief is over de huidige opzet van het convenant met programma's.

'Het convenant is een ontzettend goed initiatief, echter naar mijn mening zijn er een tweetal grote pijnpunten. 1) Het convenant kent enkel werking als er een programma onder ligt. Er ontbreekt nog steeds een goed programma voor breed integraal toezicht in alle natuur. Ook hebben we gevraagd naar een programma om de afvaldumpingen aan te pakken. Ook daar is nog steeds geen programma voor. Initiatieven voor programma's lopen zeer moeizaam. 2) Er wordt weinig gecommuniceerd over de programma's en initiatieven. Ik ben van mening dat groene boa's rechtstreeks op basis van het convenant allemaal op elkaars grondgebied bevoegd zouden moeten zijn voor een aantal in het convenant genoemde onderwerpen zonder dat daar een onderliggend programma voor nodig is. Alleen in dat geval gaat het pas echt goed werken.'

'Wanneer je de programma's weghaalt en het overkoepelende convenant scherper maakt, heb je geen programma nodig. Dan hoeft het niet zo ingewikkeld zoals het nu is. Dan hoeven er geen losse convenanten te komen. Kleinere organisaties hebben behoefte aan zo'n scherper convenant.'

'Ik vind het fijn dat het convenant zo concreet is en duidelijk stelt waar het over gaat. Het is heel breed opgezet met daaronder programma's. Doordat het zo'n breed samenwerkingsverband is, geef je ook bevoegdheden uit handen. Dat vind ik goed. Ook de programma's eronder vind ik goed. Daarmee kan je afzonderlijk zeggen dat het ene programma niet rendeert en dat je die er uit haalt, terwijl je anderen door laat lopen. Die modulaire opbouw vind ik goed. Voor ons is nu 99 procent geregeld, zeker met het tweede programma. De gemeentelijke boa's en WBE's hebben andere belangen dan onze Boa's. Conclusie: we zijn er nog niet aan toe om de programma's te laten vallen.'

- De huidige werkwijze – convenant plus programma's – maakt dat er op diverse plaatsen in Brabant tussen verschillende partijen deelconvenanten worden afgesloten om samenwerking in een bepaald gebied of met betrekking tot een bepaald fenomeen – dat buiten de programma's valt – mogelijk te maken. In de ogen van diverse respondenten is dit onnodige verspilling van tijd en geld.
- Met name de respondenten in de operationele uitvoering, maar ook andere respondenten geven aan dat het de verwachting was dat het convenant samenwerking – ongeacht een programma – mogelijk zou maken. Uit de open antwoorden in de survey is af te leiden dat diverse respondenten denken dat dit ook daadwerkelijk het geval is.

Een respondent veronderstelt het volgende:

'Voordat we het weten, lopen Boa's straks alsnog met een dikke map onder hun arm en zorgen de kleine convenanten ervoor dat het einde zoek raakt. Dit zal opnieuw voor versnippering gaan zorgen.'

'Het convenant is eigenlijk niet meer dan een intentieverklaring, juridisch gezien. Als je echt over grenzen heen wil kunnen werken moet je alsnog een enorme hoop bureaucratische rompslomp door en zelf een convenant en programma maken met de partijen waarmee je wilt werken.'

'Voorheen hielden de bevoegdheden en taken van de Boa op buiten de grenzen van het grondgebied waar de werkgever van de Boa zeggenschap of bevoegdheid had. In de nieuwe situatie (*red.: huidige situatie*) kan de Boa-bevoegdheid nu ook op het grondgebied van de convenantpartner ingezet worden. Dit verbetert de doelmatigheid van het werk van de Boa. Zeker bij werkzaamheden in het buitengebied waar overtredingen vaak tijdelijk van aard zijn en daarnaast niet aan een vaste plaats gebonden zijn (denk aan motorcrossen of stropen met lange honden) is deze 'grens'overschrijdende bevoegdheid van de partners noodzakelijk.'

- Er wordt door één respondent ook gewezen op artikel 7.2 in het convenant: 'Iedere werkgever stelt een werkinstructie op voor de eigen Boa. In de werkinstructie wordt opgenomen dat, voordat een Boa wordt ingezet ten behoeve van de samenwerking op basis van dit convenant, er eerst operationele afspraken gemaakt worden met andere partijen'. Dit artikel is volgens enkeling een onvolkomenheid en niet haalbaar in de praktijk.
- Diverse respondenten geven aan dat niet alle relevante partijen het convenant ondertekend hebben. Zij vinden dat nagestreefd moet worden dat alle gemeenten het convenant tekenen.⁸
- Daarnaast zou het volgens sommigen ook goed zijn als Defensie ook convenantpartner wordt. Zij hebben namelijk én terreinen én Boa's.
- Op basis van de gesprekken blijkt dat er idealiter gebiedsgericht onder regie van de groene Boa's van SSiB (uit de impuls gelden) op basis van informatie (hotspots, hottimes en fenomenen⁹) en ervaring in lokale netwerken samengewerkt wordt tussen groene Boa's onderling. Afhankelijk van de problematiek (en de onderbouwing daarvan) zal er een beroep gedaan worden op de capaciteit van de lokale politie of andere relevante netwerkpartners.
- Op basis van de input van de respondenten zou het aan te bevelen zijn om het werken via programma's uit het convenant te halen (artikel 1h en artikel 3). Daarmee wordt het convenant de solide basis voor samenwerking tussen en optreden van groene Boa's buiten de grenzen van het werkgebied van hun eigen werkgever. Deze samenwerking kan vervolgens planmatig maar ook dynamisch gestalte krijgen. Het verdient aanbeveling om wel werkafspraken¹⁰ onder het convenant te hangen. Deze staan in de basis onder het huidige artikel 3 en 7.2.¹¹. Voor het bestaande programma 'wildcrossen' zou in de nieuwe werkafspraken een aparte rubriek gemaakt kunnen worden.

'Het staat heel mooi, maar het werkt niet, want werkinstructies en operationele afspraken ontbreken in de praktijk.'

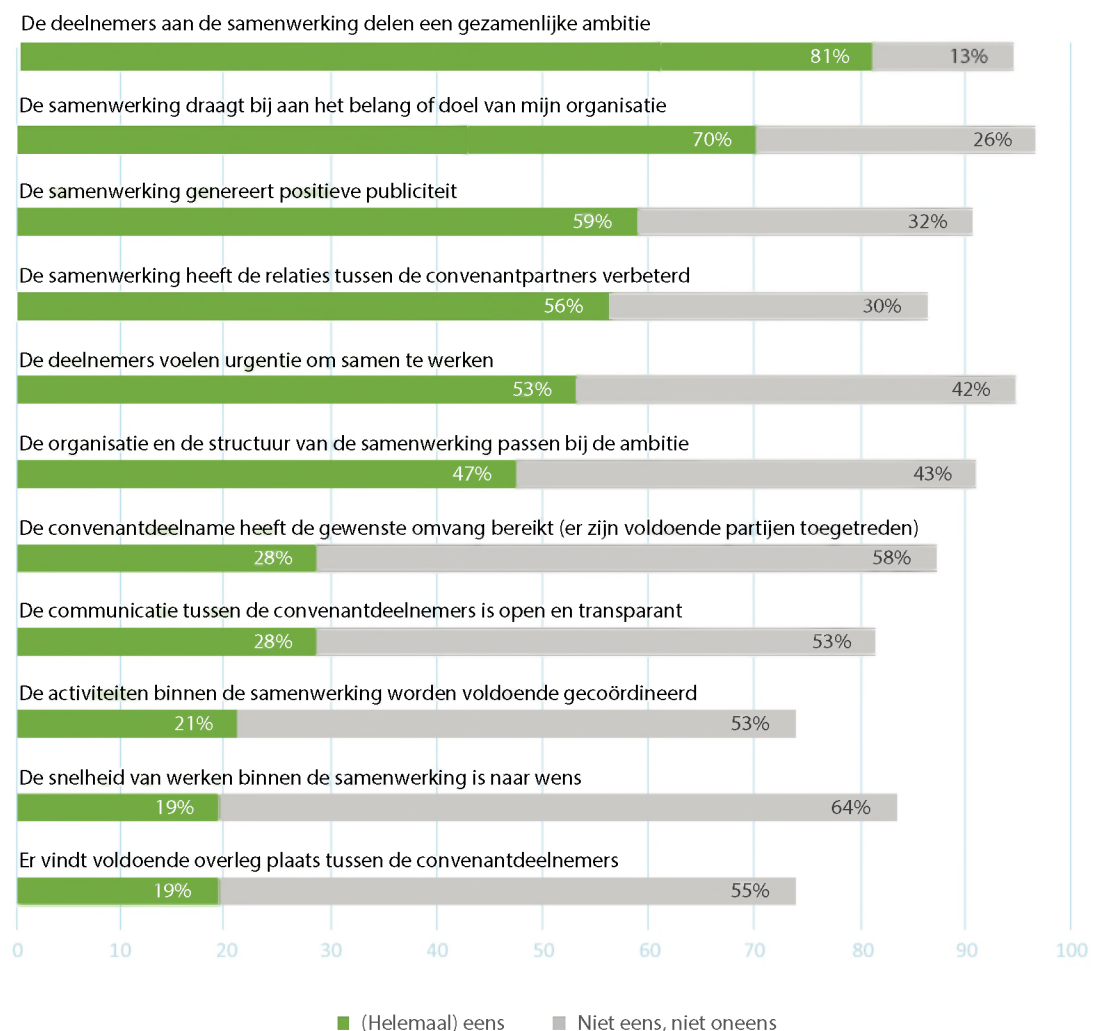
'Het convenant was een stap in de goede richting. Wij zijn blij dat het er is, maar wat mij betreft komt er nu een volgend convenant waar we de programma's uithalen.'

De samenwerking

De mening van de convenantpartners over de kwaliteit van de samenwerking was de tweede onderzoeksvraag. In de survey onder de convenantpartners hebben we 11 stellingen voorgelegd die over samenwerking gaan. De resultaten staan in figuur 1. Uit deze figuur kunnen de volgende zaken afgeleid worden:

- De gezamenlijke ambitie en het belang en doel voor de eigen organisatie worden door de samenwerking het meest onderschreven. Respectievelijk 81% en 70% van de respondenten is het namelijk (helemaal) eens met deze stellingen.
- Verder valt op dat de samenwerking volgens (iets) meer dan de helft van de respondenten positieve publiciteit genereert (59%), de onderlinge relaties tussen de convenantpartners heeft verbeterd (56%) en urgentie heeft (53%).

Figuur 1 – Stellingen over samenwerking in percentages



- Eén onderwerp blijft nogal diffuus en dit betreft de organisatie en de structuur van de samenwerking in relatie tot de ambitie. Bijna de helft (47%) van de respondenten vindt dat deze passen, maar een bijna even groot deel van de respondenten (43%) is het niet eens maar ook niet oneens met de stelling. Dit resultaat lijkt strijdig met het resultaat dat veel respondenten graag afscheid willen nemen van de programma's. Wij denken dat niet iedereen bij deze stelling het convenant in relatie tot de programma's in het achterhoofd heeft gehad.
- Gezien de hoge percentages respondenten (53% tot 64%) die het niet eens maar ook niet oneens zijn met een groot aantal stellingen valt af te leiden dat men hierover twijfelt, er onvoldoende zicht op heeft dan wel dat deze punten binnen de samenwerking extra aandacht vragen. Het betreft achtereenvolgens de mate van overleg tussen de convenantdeelnemers, de snelheid van werken binnen de samenwerking, de mate van coördinatie, de openheid en transparantie van de communicatie en het feit dat er voldoende partijen zijn toegetreden.

We hebben de groep respondenten die actief deelneemt aan een of beide programma's¹² nog vergeleken met de groep die niet actief is binnen de programma's. Uit deze analyse komt naar voren dat de actieve groep het significant vaker eens is met de stelling *'Er vindt voldoende overleg plaats tussen de convenantpartners'* dan de groep die niet actief betrokken is bij een programma.¹³ Dit resultaat duidt erop – en dit blijkt ook uit gesprekken – dat de niet actieve convenantpartners behoefte hebben aan meer informatie en communicatie over activiteiten en resultaten binnen de samenwerking.

'Het programma toezicht natuurgebieden was mij niet bekend. Terwijl ik toch veel van doen heb met het programma wildcrossen. Mogelijk dat communicatie verbeterd kan worden. Ook wat betreft de deelnemende organisatie's want dat is mij ook niet geheel duidelijk.'

Vanuit de interviews die we voerden, tekenden we ook een aantal aandachtspunten op als het gaat om de samenwerking:

- Vooral de groene Boa's geven aan dat er behoefte is aan meer gezamenlijk werken. Het liefst flexibel en niet binnen een programma als er sprake is van noodzaak c.q. problematiek die een aanpak vraagt.
- Alhoewel geen onderwerp van onderzoek wordt er in veel interviews gesproken over de geweldsmiddelen en dan vooral het gebrek daaraan die een goede samenwerking in de weg kunnen staan. Geweldsmiddelen zijn in de ogen van diverse groene Boa's van belang om volwaardig met de politie te kunnen samenwerken, om ook na zonsondergang te kunnen werken en vanwege de veiligheid.
- Er zijn ook groene Boa's die aangeven geen behoefte aan geweldsmiddelen te hebben. Andere respondenten geven ook aan dat dit niet voor iedere groene Boa of voor iedere organisatie noodzakelijk is. Geweldsmiddelen zouden aan noodzaak, competenties en taakstelling van de Boa's gekoppeld moeten worden.
- Volgens diverse respondenten zou het voor de herkenbaarheid en uitstraling richting het publiek goed zijn als er net als bij de Boa's domein I sprake zou zijn van een landelijk uniform waarop wel duidelijk mag worden (via een logo) van welke organisatie de groene Boa is. Regionale uniformering is lastig omdat een aantal TBO's landelijk opereert.
- Het aansluiten van de groene Boa's op het Boa Registratiesysteem (BRS) zou in de optiek van diverse respondenten bevorderd moeten worden. Daarmee wordt het mogelijk gemaakt om informatiegestuurd te werken (op hotspots, hottimes en fenomenen) en om verantwoording af te kunnen leggen aan de convenantpartners als het gaat om omvang en aard van de incidenten in de gebieden. De SSiB zou deze taak op zich kunnen nemen.

'Je wilt namelijk gelijkwaardig uitgerust zijn. Dat voorkomt dat er wordt samengewerkt tussen iemand met een balpen en iemand met een vuurwapen.'

- Nog een stap verder en wenselijk volgens een enkele respondent is het delen van informatie met betrekking tot het buitengebied van Boa's en de politie via een interface of in een systeem.
- Nagenoeg alle respondenten vinden dat de groene Boa's allemaal¹⁴ op een kanaal van C2000 moeten worden aangesloten. Dit in het kader van de samenwerking tussen Boa's onderling maar ook in het kader van een wederkerige samenwerking tussen Boa's en politie. De portofoons zijn ook van belang als het gaat om de bereikbaarheid en veiligheid van de groene Boa's. Gsm-verbindingen zijn in het landelijk gebied namelijk niet altijd stabiel en betrouwbaar.
- Politiefunctionarissen geven aan dat politiecollega's die minder affiniteit met het groen hebben, onderschatten wat de waarde van groene Boa's is. Te denken valt aan gebiedskennis (denk aan hulp bij vermissingen, zelfmoord of dumpingen), kennis van doelgroepen maar ook de mogelijkheden om overal in het gebied te komen (uitgeruste voertuigen en mountainbikes) en de weg te weten. Groene Boa's zijn de wijkagenten in het groen en kunnen in die zin ook prima assistentie aan de politie verlenen.

De opbrengsten

We hebben in onderhavige evaluatie ook de eerste opbrengsten van de convenantsamenwerking in kaart gebracht. Functioneert het convenant met andere woorden zoals bedoeld en leidt het tot een betere handhaving en samenwerking tussen de betrokken partners? We hebben in algemene termen naar opbrengsten gevraagd – in zowel de survey als de interviews – maar zijn ook specifiek ingegaan op de twee programma's. Daarbij heeft de nadruk vooral gelegen op het bespreken van de opbrengsten van het programma 'wildcrossen' omdat dit programma het langst operationeel is en zich kenmerkt door een

'Het is zonde als je met elkaar in Brabant een taskforce ondermijning opricht en je benut de informatie en kennis van het buitengebied van tientallen groene boa's niet. Het is een gemiste kans.'

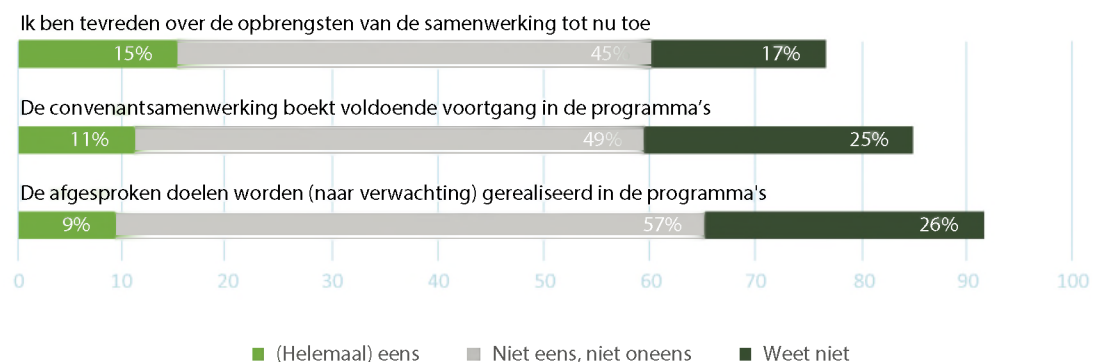
brede inzet van in potentie alle groene Boa's in het gebied onder regie van de politie. Het tweede programma is pas kort operationeel en richt zich 'slechts' op de samenwerking tussen groene Boa's van Terreinbeherende Organisaties (TBO's) op het thema 'toezicht en handhaving natuurgebieden'.

In de survey legden we drie stellingen voor die te maken hebben met opbrengsten. De resultaten staan weergegeven in figuur 2.

Uit het figuur is af te leiden dat relatief veel respondenten (tussen de 17% en 26%) bij de drie stellingen die gaan over de opbrengsten van de samenwerking niet weten hoe het ermee staat dan wel een neutraal (niet eens, niet oneens) antwoord geven.

Meer specifiek blijkt dat als het gaat om de opbrengsten van de samenwerking in termen van de tevredenheid slechts 15% van de respondenten het hiermee (helemaal) mee eens is. Op de stellingen die gaan over de mate van voortgang in de programma's en het realiseren van de doelen in de programma's zijn de percentages (helemaal) mee eens ook relatief laag met 11% en 9%.

Figuur 2 – Stellingen over opbrengsten van de samenwerking in percentages



Uit de gesprekken die we voerden, worden ook andere opbrengsten in beeld gebracht en worden de cijfers in figuur 2 nader ingekleurd en geconcretiseerd. Uit die gesprekken komt het volgende naar voren:

- Op een uitzondering na benoemt iedereen die we gesproken hebben de verbeterde operationele samenwerking, de kortere lijntjes tussen de Boa's van verschillende werkgevers en een versterking van het netwerk – met vooral de politie als het gaat om wildcrossen – als belangrijkste opbrengsten van de convenantsamenwerking.
- De samenwerking bij de politie is in de optiek van diverse respondenten wel afhankelijk van een aantal enthousiaste personen met affiniteit voor milieu en groen die vervolgens ook ruimte krijgen van hun teamchef om samen te werken.
- De respondenten die wat verder van de operationele uitvoering staan, hebben weinig zicht op de opbrengsten van de convenantsamenwerking. Zij hebben dan ook behoefte aan een periodieke terugkoppeling. Dit resultaat sluit aan bij de hoge percentages respondenten in de survey die 'weet niet' antwoorden of neutraal reageerden op de stellingen over opbrengsten.
- Het programma 'wildcrossen' is bij alle respondenten bekend en wordt als zeer positief beoordeeld. De voortrekkersrol en het enthousiasme van de politie in het Expertteam¹⁵ wordt erg gewaardeerd. Wel vinden sommige Boa's het jammer dat vaak dezelfde Boa's meedraaien in de acties en dat acties soms geen doorgang vinden vanwege personele tekorten.
- Positief punt dat vanuit de politie naar voren komt is dat er aan overtreders bestuurlijke maatregelen vanuit de gemeente of de provincie worden opgelegd. Dit werkt snel en effectief.



- De meeste respondenten hebben geen zicht op de opbrengsten terwijl ze er wel benieuwd naar zijn. Wij verzamelden een aantal cijfers als het gaat om het programmaresultaat 'wildcrossen'.

Programmaresultaat wildcrossen¹⁶

1. In totaal is er 99 uur op wildcrossen gecontroleerd met 876 metingen;
2. De gemiddelde controle duurt 5 uur en 50 minuten;
3. In totaal zijn er 41 controles gepland waarvan er 17 zijn uitgevoerd;¹⁷
4. Bij 7 controles (41%) was er resultaat in de vorm van staandehoudingen;
5. Tijdens deze acties worden in totaal 13 groepen staandegehouden. De 32 gecontroleerde personen krijgen in totaal 60 mini processen verbaal en 19 personen gaan richting het Openbaar Ministerie.
6. Bij de 7 controles met staandehoudingen treft men gemiddeld per controle 1,9 groepen en 4,6 crossers aan, volgen er gemiddeld 8,6 bekeuringen (mini proces verbaal) en gaan er 2,7 personen richting het Openbaar Ministerie;
7. De gemiddelden voor alle 17 controles per controle zijn: 0,8 groepen, 1,9 personen, 3,5 bekeuringen en 1,1 personen richting het Openbaar ministerie.

'Er wordt vanuit ons een vraag weggelegd bij het expertteam, wanneer we overlast ervaren van wildcrossers. Vervolgens staan er bij een actie vaak 8 à 9 Boa's en politiemensen op een locatie. Dat kan de ene keer in een gebied van Staatsbosbeheer zijn, om het vervolgens in een gemeente of particulier gebied te organiseren. Het belangrijkste argument voor de locatie is dat de crossers daar veilig kunnen worden staande gehouden. Dat gaat puur op basis van collegialiteit. Het gaat er niet om bij wie het gebeurt, maar dat het gebeurt. Een wildcrosser komt bij iedereen in het gebied. Dat moet veel meer tussen de oren komen van alle organisaties. Het maakt niet uit waar je iemand pakt, want de ene keer gebeurt het op de ene locatie en vervolgens op een andere. Het doel is dat de pakkans wordt vergroot en dat het uiteindelijk nergens meer gebeurt. Dat soort verhalen moet je blijven communiceren.'

'Acties motorcrossen worden altijd in Oost-Brabant uitgevoerd. Dat moet zelfs, want dat is de afspraak met het OM. Ook dat het altijd op deze wijze moet plaatsvinden. In mijn ogen heb je hiervoor geen programma nodig dit kan vanuit het politiedocument met de werkwijze die is afgekaderd met het OM.'

- Het programma 'toezicht en handhaving in natuurgebieden' is veel minder bekend bij de respondenten. Deels komt dit omdat het pas een half jaar van kracht is en deels omdat het alleen bestemd is voor de TBO's.¹⁸ Die laatste organisaties zijn overigens wel tevreden met dit programma want de opbrengst is flexibele samenwerking op elkaars terreinen. Andere respondenten zijn van mening dat wat er binnen dit programma staat eigenlijk het uitgangspunt van het convenant had moeten zijn.

De toekomst

Alhoewel geen direct onderwerp van de evaluatie is er in de 25 interviews die we voerden ook veel gesproken over de toekomst van toezicht en handhaving in het Brabantse buitengebied. We besluiten met de waarnemingen op hoofdlijnen die we daarover deden:

- Het is volgens diverse respondenten belangrijk dat er één organisatie komt die verantwoordelijk is voor het convenant en die ook organiseert en informeert.
- Alle respondenten zijn blij met de ontwikkeling die het SSiB doormaakt mede dankzij de impuls gelden. Het aantal groene Boa's groeit en binnen het SSiB is het gezien de schaalgrootte ook beter mogelijk om te werken aan het verbeteren van de kwaliteit van de toezicht en handhaving. Zaken als registratie van incidenten, analyse van informatie, fenomeen en hotspotgericht werken, coördineren van de operationele aanpak samen met andere groene Boa's en netwerkpartners, uitrusting, training en opleiding, specialisatie en terugkoppelen van resultaten komen daarbij naar voren.
- Omdat toezicht en handhaving in het buitengebied een gezamenlijk belang is, zouden alle Brabantse gemeenten – in de optiek van diverse respondenten – onvoorwaardelijk een financiële bijdrage aan het SSiB moeten leveren.

'Het TBO-programma is misschien een half jaar actief. Hiermee mogen we op elkaars terreinen opereren, maar kunnen we met name ondersteuning bieden aan elkaar. Als mijn Boa een probleem heeft of hij komt ergens niet lekker uit, dan kan hij assistentie laten komen. Dat gebeurt in een appgroep. Hierdoor staan er binnen het uur ineens 3 of 4 collega's.'

Versnippering leidt tot kwaliteitsverlies, samenwerking en schaalvergroting kan de kwantiteit en kwaliteit van toezicht en handhaving bevorderen en dat is gezien de problematiek bittere noodzaak.

- De deelnemers aan het SSiB vinden het belangrijk dat er invloed kan zijn op de inhoud van de werkzaamheden van de Boa's van het SSiB.
- Er is bij diverse respondenten zorg over het vertrek van veel groene Boa's, vanwege hun leeftijd én het aantrekken van een nieuwe lichter groene Boa's. Ook hier zou schaalvergroting kunnen helpen omdat er dan al in een vroeg stadium via stage of werkervaringsplekken vanuit de opleidingen handhaving en toezicht jonge mensen warm gemaakt kunnen worden voor het groene vak.
- Sommige respondenten geven aan dat het wenselijk en logisch is dat er op termijn één organisatie is voor toezicht en handhaving in het Brabantse buitengebied.¹⁹ Het lijkt erop dat het SSiB die rol zou kunnen gaan vervullen. TBO's zouden vervolgens functionarissen in dienst kunnen hebben (betaald of vrijwillig) die zich richten op minder zware vormen van toezicht, bijvoorbeeld op loslopende honden.



Eindnoten

1. Dit is het domein van milieu, welzijn en infrastructuur.
2. Het team van SSiB is 24 uur per dag, 7 dagen per week beschikbaar in het buitengebied. Als buitengewoon opsporingsambtenaren (Boa's) zien de professionele regiohandhavers erop toe dat gebruikers het milieu niet te zwaar belasten en treden zij op bij overtredingen. Zie voor nadere informatie de website van het SSiB: <https://www.odbn.nl/toezicht-en-handhaving/ssib/ssib>
3. In bijlage 1 worden de de methoden van onderzoek nader toegelicht.
4. Zie bijlage 5, tabel 1.
5. Zie bijlage 2 voor een overzicht van de respondenten.
6. Te denken valt aan wildcrossen, stroperij, drugsgerelateerde criminaliteit en dumpingen van huisraad en asbest.
7. Zie bijlage 5.
8. Er zijn gemeenten met groene Boa's die geen convenantpartner zijn.
9. Hotspots zijn locaties waar sprake is van een concentratie van incidenten, hottimes zijn de momenten waarop er vooral incidenten plaatsvinden en bij fenomenen kan gedacht worden aan bijvoorbeeld loslopende honden, stroperij of dumpingen.
10. Voor de TBO's is het heel belangrijk dat er in de werkafspraken ook aandacht is voor hun belangen.
11. Voorbeelden van dergelijke werkafspraken zijn te vinden in Midden en Oost-Nederland.
12. Met groene Boa's of politiefunctionarissen.
13. Voor alle andere stellingen werden er overigens geen significante verschillen tussen deze groepen gevonden.
14. Hier wordt aan gewerkt en inmiddels zijn steeds meer Boa's aangesloten.
15. In het expertteam worden de acties onder regie van de politie gezamenlijk voorbereid.
16. Met dank aan een van de leden van het expertteam wildcrossen van het politiebaseteam de Kempen.
17. Er zijn in het begin 17 controles niet doorgedaan vanwege de status van het convenant. Daarna is men echt gestart en vielen er 5 controles uit vanwege capaciteitsproblemen aan de kant van de Boa's en/of de politie, 1 vanwege weersomstandigheden en 1 in verband met een legale rit nabij de controleplaats.
18. Naast de TBO's is het getekend door het het Functoneel Parket, NVWA en de politie.
19. Door sommigen wordt er gesproken over de behoefte aan 'veldpolitie of groene politie'.
20. Zie bijlage 3 voor de inhoud van de survey.
21. Zie bijlage 2 voor de lijst met respondenten.
22. Zie bijlage 4 voor de itemlijst..





Bijlagen

Bijlage 1 Methoden van onderzoek

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen hebben we verschillende methoden van onderzoek toegepast. We laten deze hier de revue passeren.

Documentstudie

We hebben als onderzoekers ter voorbereiding op het gehele onderzoek de volgende relevante documenten bestudeerd:

1. De achtergrondinformatie bij de uitnodiging tot toetreding tot het convenant (maart 2017).
2. Voorbeelddocument Convenant Groene Handhaving concepten voor raadsbrief en collegevoorstel (februari 2017)
3. Convenant "Groene Handhaving Noord-Brabant" (18 mei 2017).
4. Programma interventiearrangement wildcrossen Noord-Brabant (niet openbaar).
5. Programma TBO Programma Samenwerking toezicht en handhaving in natuurgebieden (niet openbaar).
6. Netwerk vitaliteitsmeter: toelichting en achtergrond (Eenheid Audit en Advies, Provincie Zuid-Holland, februari 2018).
7. Netwerk vitaliteitsmeter: een praktische handleiding (Eenheid Audit en Advies, Provincie Zuid-Holland, november, 2018).



Uitzetten online survey

Omdat er een groot aantal partijen toegetreden zijn dan wel betrokken zijn bij het convenant (zie de box 'partijen') hebben we met name voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 2 een korte online survey uitgezet onder 69 unieke personen van alle betrokken partijen.²⁰

Partijen

De partijen die we in het surveyonderzoek hebben betrokken, zijn: 52 gemeenten, 4 waterschappen, 3 omgevingsdiensten (ODBN, ODZOB en OMWB), 3 terreinbeheerders (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Brabants Landschap), de Vereniging Brabants Particulier Grondbezit, de Provincie Noord-Brabant, het Landelijk Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie (OM), de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA) en de betrokken politie-eenheden.

Nadat de survey was opgesteld en besproken met de beleidsmedewerkers van de opdrachtgever is deze omgezet naar een online survey. Alle relevante personen (kennisdragers) hebben op 3 juli 2019 van de provincie per email een uitnodiging ontvangen met een link die toegang geeft tot de survey. Om de respons te verhogen, is er eind juli een reminder via een tweede mail verstuurd. Op 19 augustus is de survey gesloten en bleken 62 personen de survey te hebben ingevuld. Dit is een zeer hoge respons (89,9%) waardoor we goed in staat zijn om representatieve uitspraken te kunnen doen op basis van de input uit de survey.



Dienst meedraaien met een groene boa

Een van de onderzoekers heeft op 1 augustus 2019 van 13.00 – 22.45 uur een dienst meegedraaid met een groene Boa van de Omgevingsdienst Brabant-Noord, afdeling SSIB. Tijdens deze dienst heeft de onderzoeker niet alleen meer inhoudelijk zicht gekregen op het gebied en op het belang en werking van het convenant maar heeft hij ook met 5 andere groene Boa's en een gemeentefunctionaris²¹ gesproken over het nut, de werking, ervaringen en eventuele aandachtspunten als het gaat om het convenant. Tijdens de dienst kwamen we ook toevallig in gesprek met een jager en iemand van de Dassenwerkgroep. We spraken ze als kenners van het buitengebied.

Individuele en groepsinterviews

Om met name onderzoeksvragen 1 en 3 te kunnen beantwoorden hebben twee onderzoekers in overleg met de opdrachtgever op twee dagen op het provinciehuis – aan de hand van een itemlijst²² – in totaal 11 interviews gevoerd met 14 professionals. Aanvullend zijn nog twee telefonische interviews gevoerd. De interviews zijn allemaal ingepland door een beleidsondersteuner van de provincie, waarvoor onze dank. Omdat we de evaluatie in de vakantie hebben uitgevoerd hebben we de twee interviewdagen gespreid in de tijd en voerden we gesprekken op 18 juli en 13 augustus.



Bijlage 2 – Overzicht van respondenten

Adviseur handhaving Omgevingsdienst Brabant-Noord
Afdelingshoofd Vergunningen Veiligheid en Handhaving Gemeente Goirle
Beleidsadviseur Omgevingsdienst Brabant-Noord
Beleidsmedewerker Functioneel Parket
2 Beleidsmedewerkers Provincie Noord-Brabant
Coördinator Dassenwerkgroep omgeving Drunensche Duinen*
Coördinator/stafid Brabants Landschap
Direct Toezichthouder Boa's Politie Eenheid Oost-Brabant
Gebiedsmanager Natuurmonumenten (West-Brabant)
Gebiedsmanager Natuurmonumenten (Noord-Oost Brabant)
Groene Boa Brabants Landschap
Groene Boa Gemeente Best
Groene Boa Gemeente Hilvarenbeek
Groene Boa Landgoed Gorp en Rovert
Groene Boa Gemeente Oirschot
3 Groene Boa's Omgevingsdienst Brabant-Noord
Hoofd Staatsbosbeheer Noord-Brabant
Jager**
2 politiefunctionarissen van de Politie Eenheid Oost-Brabant, expertteam wildcrossen
Provinciaal Boa-coördinator/regiohandhaver Omgevingsdienst Brabant-Noord
Teamleider Publiek Staatsbosbeheer (Brabant West)

* Deze persoon spraken we kort – als kenner van dassen en dassenburchten – tijdens de dienst die we meeliepen.

** Deze persoon spraken we kort – als kenner van het buitengebied – tijdens de dienst met een groene Boa



Bijlage 3 – Online survey Convenant groene handhaving Noord-Brabant

Allereerst dank dat u de moeite neemt om deze korte vragenlijst over de kwaliteit van de samenwerking met betrekking tot het convenant in te vullen.

Het invullen van deze vragenlijst duurt ongeveer 5 minuten en is anoniem; in de presentatie van de resultaten zullen geen verwijzingen gemaakt worden naar organisaties.

Algemeen

1. Ik werk bij

- Gemeente
- Natuurbeschermingsorganisatie
- NVWA
- Omgevingsdienst
- Openbaar Ministerie
- Politie
- Waterschap
- Anders, namelijk:

Het Convenant groene handhaving Noord-Brabant

2. Bent u bekend met het de inhoud van het convenant?

- Nee Ja

3. Het convenant maakt het mogelijk dat groene Boa's (domein II) – binnen concrete programma's - kunnen samenwerken en optreden buiten de grenzen van het werkgebied van hun werkgever. Het convenant is als het ware een kapstok, een juridisch kader. Hoe beoordeelt u het doel van het convenant:



- Belangrijk
- Niet belangrijk
- Ik heb daar geen mening over/weet ik niet

4. Inmiddels is het convenant concreet gemaakt via twee programma's, waarin werkafspraken zijn vastgelegd. Programma 1 is het interventiearrangement wildcrossen en programma 2 is toezicht en handhaving in natuurgebieden. Kunt u aangeven of u hiermee bekend bent?

- Alleen bekend met programma 1 (interventiearrangement wildcrossen)
- Alleen bekend met programma 2 (toezicht en handhaving in natuurgebieden, voor terreinbeheerders)
- Bekend met beide programma's
- Bekend met geen van beide programma's

Binnen uw organisatie

5. Heeft uw organisatie Boa's domein II (milieu, welzijn en infrastructuur) in dienst?

- Nee Ja

6. Binnen welk programma heeft uw organisatie een operationele bijdrage?

- Alleen binnen het interventiearrangement wildcrossen
- Alleen binnen toezicht en handhaving natuurgebieden
- Binnen beide programma's
- Mijn organisatie is niet actief binnen een programma

7. Maakt het convenant de uitvoering van het programma of de programma's goed mogelijk?

- Ja, graag uw antwoord toelichten.
- Gedeeltelijk, graag uw antwoord toelichten.
- Nee, graag uw antwoord toelichten.
- Geen mening/weet ik niet



Stellingen

8. Hieronder staat een aantal stellingen die te maken hebben met de convenantsamenwerking. Wilt u deze beoordelen?

(Helemaal oneens, Oneens, Niet eens/niet oneens, Eens, Helemaal eens)

- De deelnemers aan het convenant delen een gezamenlijke ambitie
 - Het convenant draagt bij aan het belang of doel van mijn organisatie
 - De organisatie en de structuur van het convenant passen bij de ambitie
 - De snelheid van werken binnen het convenant is naar wens
 - De convenantdeelnemers voelen urgentie om samen te werken
 - De activiteiten binnen de convenantsamenwerking worden voldoende gecoördineerd
 - Er vindt voldoende overleg plaats tussen de convenantdeelnemers
 - De communicatie tussen de convenantdeelnemers is open en transparant
 - De convenantdeelname heeft de gewenste omvang bereikt (er zijn voldoende partijen toegetreden)
 - De samenwerking genereert positieve publiciteit
 - De samenwerking heeft de relaties tussen de convenantpartners verbeterd
- (Helemaal oneens, Oneens, Niet eens/niet oneens, Eens, Helemaal eens, Geen mening/ Weet ik niet)*
- De convenantsamenwerking boekt voldoende voortgang in de programma's
 - De afgesproken doelen worden (naar verwachting) gerealiseerd in de programma's
 - Ik ben tevreden over de opbrengsten van de samenwerking tot nu toe

Suggesties

Indien u suggesties heeft dan kunt u deze hieronder aangeven. Denk hierbij bijvoorbeeld aan noodzakelijke aanpassingen aan het convenant (vanwege technische/juridische onvolkomenheden of andere (organisatorische) belemmeringen), suggesties voor nieuwe programma's of andere zaken.

Wij danken u vriendelijk voor uw medewerking!

De resultaten van het onderzoek zullen eind september, begin oktober door de provincie Noord-Brabant met u worden gedeeld.

Bijlage 4 – Itemlijst

De (groeps-)interviews zijn gevoerd aan de hand van onderstaande items:

- bekendheid met het convenant
- ervaring met het convenant (welk(e) programma('s))
- wat is de essentie/doel van het convenant volgens de respondenten
- technische onvolkomenheden op papier (convenant) die de werking belemmeren
- andere belemmeringen voor de samenwerking (informatie, kennis, betrokkenheid convenantpartners)
- het verloop en de kwaliteit van de samenwerking
- eerste beelden over de uitwerking c.q. opbrengsten van de convenantsamenwerking in de praktijk
- visie op de toekomst



Bijlage 5 – Resultaten uit de survey

In deze bijlage worden relevante tabellen uit de online survey gepresenteerd. Zoals aangegeven zijn er 69 personen benaderd om de survey in te vullen en is dit uiteindelijk door 62 personen gedaan. Dit levert een respons van 89,9% op.

Tabel 1.1 - Werkgever respondent (n=62)		
<i>Werkgever</i>	<i>n</i>	<i>%</i>
Gemeente	42	68%
Politie	7	11%
Natuurbeschermingsorganisatie	3	5%
Waterschap	3	5%
NVWA	2	3%
Openbaar Ministerie	2	3%
Overige	3	5%
Totaal	62	100%

Tabel 1.2 - Bekend met Convenant groene handhaving Noord-Brabant (n=62)		
<i>Bekend</i>	<i>n</i>	<i>%</i>
Nee	6	10%
Ja	56	90%
Totaal	62	100%

Tabel 1.3 - Oordeel doel van het convenant (n=62)		
<i>Oordeel</i>	<i>n</i>	<i>%</i>
Belangrijk	62	100%
Niet belangrijk	0	0%
Geen mening/weet ik niet	0	0%
Totaal	62	100%

Tabel 1.4 - Organisatie heeft boa's domein II in dienst (n=60)		
<i>Boas domein II</i>	<i>n</i>	<i>%</i>
Nee	41	68%
Ja	19	32%
Totaal	60	100%

Tabel 1.5 - Binnen welk programma heeft organisatie een operationele bijdrage (n=60)		
<i>operationele bijdrage</i>	<i>n</i>	<i>%</i>
Alleen binnen het interventiearrangement wildcrossen	4	7%
Alleen binnen toezicht en handhaving natuurgebieden	9	15%
Binnen beide programma's	22	37%
Mijn organisatie is niet actief binnen een programma	25	42%
Totaal	60	100%

Tabel 1.6 - Convenant maakt de uitvoering van het programma of de programma's goed mogelijk (n=58)		
<i>Uitvoering goed mogelijk</i>	<i>n</i>	<i>%</i>
Nee	3	5%
Ja	23	40%
Gedeeltelijk	6	10%
Geen mening/weet ik niet	26	45%
Totaal	58	100%

Colofon

In opdracht van

De Provincie Noord-Brabant

Auteurs

Henk Ferwerda en Joey Wolsink

Vormgeving

Bureau Beke

Fotoverantwoording

Erdogan Ergun/Freemages (*pag. 6*), Tammy Grimes/Freemages (*Pag. 26*), Marcel Grotens/Bureau Beke (*pag. 1, 2, 3, 4, 19, 20, 21, 24, 25, 27, 31*), Jeremy Hanke/Freemages (*pag. 16*), Andreas Levers/Freemages (*pag. 5*), Media16/Freemages (*pag. 22*), Francisco Navarro/Freemages (*pag. 29*), Catalin Stratina/Freemages (*pag. 23*).

© Bureau Beke, oktober 2019. Alle rechten voorbehouden.



www.bureaubeke.nl