



OMGEVINGSDIENST

FLEVOLAND & GOOI EN VECHTSTREEK













# HANDHAVING PLAN 2016-2021

BEHEERPLAN NATURA 2000 VOOR HET IJSSELMEERGEBIED





**Projectgroep bestaande uit vertegenwoordigers van Platform ‘De Randmeren’ en Platform Eemmeer & Gooimeer, Markermeer & IJmeer en IJsselmeer’ (GEIJMIJ):**

Bert Dam Harrold van Gerrevink	Provincie Overijssel Provincie Overijssel	
Yvo Muller	Friese Uitvoeringsdienst Milieu en Omgeving (FUMO) Provincie Fryslân	
Menno Heil Peter de Vries Berry Campagne	RUD Utrecht RUD Utrecht Provincie Utrecht	
Gerda Caerteling Cor Vierhout Peter Pfaff	Provincie Gelderland Provincie Gelderland ODNV	
Nadav Haran Hanne Nieuwboer	Provincie Noord-Holland Provincie Noord-Holland	
Ruud Cuperus Koos Hartnack	Rijkswaterstaat Rijkswaterstaat	
Sjoerd Kuipers Frans Nooijens	Politie Eenheid Midden-Nederland Politie Eenheid Midden-Nederland	
Michel Ros	Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit	
Léon Kelder	Staatsbosbeheer	
Dick Buitenhuis	Natuurmonumenten	
Andre van den Berg	Provincie Flevoland	
Patrick van de Heisteeg Hendrik van Driel Gert Aartsen Arend Dekker Jan Dirk Pater	OFGV OFGV OFGV OFGV OFGV	

Penvoering Ingenieursbureau Antea Group

# INHOUD

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
	1.1 Programmatisch en Cyclisch	5
	1.2 Leeswijzer	8
<b>2</b>	<b>Handhaven in het IJsselmeergebied</b>	<b>9</b>
	2.1 Inleiding	9
	2.2 Het IJsselmeergebied	9
	2.2.1 Natura 2000 IJsselmeergebied	9
<b>3</b>	<b>Probleemanalyse</b>	<b>11</b>
	3.1 Gebiedsbeschrijving	11
	3.1.1 Activiteiten IJsselmeergebied	11
	3.2 Instandhoudingdoelstellingen in het Beheerplan	12
	3.2.1 Achtergrond	12
	3.3 Knelpunten	12
	3.3.1 Risico: Activiteit met significant negatief effect	12
	3.3.2 Mogelijk risico: Activiteit met mogelijk significant effect	13
	3.4 Doelgroepen	14
	3.4.1 Doelgroepen in het Beheerplan	14
	3.5 Objecten voor handhaving	14
<b>4</b>	<b>Prioriteiten en doelen van de handhaving</b>	<b>15</b>
	4.1 Inleiding	15
	4.2 Methodiek	15
	4.3 Prioriteit naar platform	16
	4.3.1 Prioriteiten platform GEIJMIJ	16
	4.3.2 Prioriteiten platform Randmeren	16
	4.4 Doelen naleving & indicatoren	17
	4.4.1 Doelen IJsselmeergebied	18
<b>5</b>	<b>Nalevingstrategie</b>	<b>19</b>
	5.1 Inleiding	19
	5.2 Motivatie nalevingstrategie	19
	5.3 Voorlichting en communicatie	19
	5.4 Toezichtstrategie	21
	5.4.1 Objectgebonden toezicht	21
	5.4.2 Gebiedscontrole / Vrije Veld	21
	5.5 Handhavingstrategie	22
	5.6 Gedoogstrategie	24
<b>6</b>	<b>Organisatie en aanpak</b>	<b>25</b>
	6.1 Organisatie en capaciteit	25
	6.2 Uitvoeringsprogramma toezicht en handhaving	26
	6.2.1 Specificatie uitvoeringsprogramma IJsselmeergebied	26
	6.3 Handhavingsamenwerking	27
	6.3.1 Taakverdeling toezicht en handhaving	27
	6.3.2 Projecten	27

<b>7</b>	<b>Monitoring en evaluatie van het handhavingplan</b>	<b>31</b>
7.1	Inleiding	31
7.2	Monitoring	31
7.3	Evaluatie	31
	7.3.1 Mutaties en dynamiek in het handhavingsbeleid	31
7.4	Nieuwe programmering regulier	32
	7.4.2 Plannen nieuwe werksessie	32
<b>8</b>	<b>Bibliografie</b>	<b>33</b>
	Bijlage 2 - Specificatie, opbouw en werking risicomodule	37
	Bijlage 3 - Uitkomsten risicomodule	39
	Bijlage 4 - Gedragscode waterrecreatie N2000	43
	Bijlage 5 - Handhavingstrategie	45
	Bijlage 6 - Nalevinganalyse per doelgroep	47

# 1 INLEIDING

“Ik pas op het IJsselmeer”

“Ik pas op het IJsselmeer” de kernboodschap voor alle betrokkenen bij het IJsselmeergebied. Voor alle toezichthouders en handhavers in het IJsselmeergebied zelfs het dagelijkse werk. De slogan maakt onderdeel uit van de communicatiestrategie om duurzame bescherming van het IJsselmeergebied en soepele uitvoering van het Natura 2000 beheerplan te borgen. Dit handhavingplan geeft inzicht in hoe de toezichthouders en handhavers in het IJsselmeergebied hun taken uitvoeren. Toezicht en handhaven in het IJsselmeergebied is niet nieuw. De specifieke focus op het waarborgen van de instandhoudingsdoelstellingen uit het Beheerplan Natura 2000 voor het IJsselmeergebied is dat wél.

Toezicht en handhaving omvat meer dan alleen bestraffend optreden. Voorlichting en communicatie zijn een belangrijk middel om gewenst gedrag te bewerkstelligen. Van belang hierbij is dat duidelijk wordt gemaakt waaróm het IJsselmeergebied ‘oppas’ nodig heeft. En dat deze uitleg kort en helder wordt uitgelegd aan alle gebruikers van het IJsselmeergebied: de doelgroepen. In het Beheerplan is deze kernboodschap uitgewerkt:

## Kernboodschap aan doelgroepen

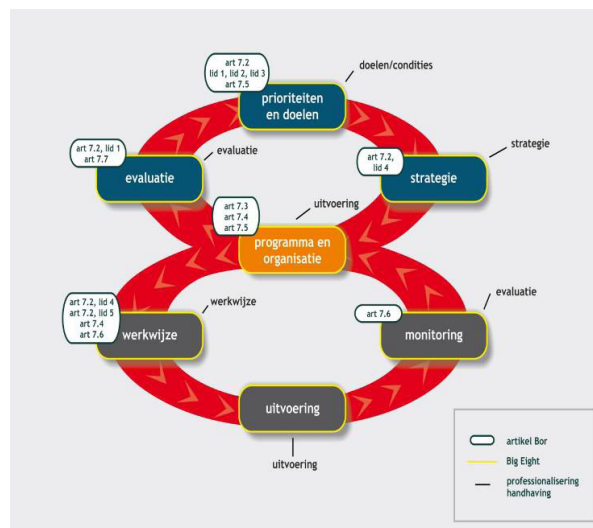
Wonen, werken en recreëren in het IJsselmeergebied, een van de grootste natuur- én recreatiegebieden van Nederland, is een belevenis. De natuur en weidse vergezichten maken het IJsselmeergebied tot een uniek gebied dat van levensbelang is voor allerlei vogels, vissen en zoogdieren. Deze dieren moeten ongestoord naar voedsel kunnen zoeken, kunnen broeden, rusten of hun jongen groot kunnen brengen. Nu en in de toekomst. Wij vragen u dan ook om bewust met de IJsselmeernatuur om te gaan en daar waar mogelijk een aantal spelregels in acht te nemen. Zo kunnen natuur beschermen, gebruiken en beleven ook in de toekomst prima blijven samengaan.

## 1.1 Programmatisch en Cyclisch

Toezicht en handhaving zijn extra efficiënt en effectief als ze goed afgestemd worden op de actuele problematiek in het gebied. Om dit te ondersteunen heeft het voormalig ministerie van VROM een aantal kwaliteitscriteria ontwikkeld waaraan handhavende organisaties moeten voldoen. Deze criteria zijn vastgelegd in het Besluit Omgevingsrecht (Bor). Ook voor handhaving van de natuurwetgeving zijn deze criteria een gedegen en handzame werkwijze om doelen van handhaving te bereiken.

Het opzetten van handhavingbeleid gebeurt aan de hand van een aantal stappen. Door al deze stappen systematisch te doorlopen, bouwt de organisatie haar eigen handhavingbeleid op en stelt dit zonnodig bij. Het doorlopen van deze stappen vormt de structuur van het op te zetten handhavingbeleidsplan. Deze structuur wordt de ‘dubbele regelkring’ of ‘Big 8’ genoemd. In Figuur 1 - dubbele regelkring - Big 8 is de ‘Big 8’ weergegeven waar bij ook de wetsartikelen uit het Bor zijn opgenomen.

Het proces werkt als volgt:



Figuur 1 - dubbele regelkring - Big 8

Het programma voor de uitvoering van de handhaving vormt het hart van de cyclus. Het handhaving-uitvoeringsprogramma (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. Ook voor het handhavingplan IJsselmeergebied is deze werkwijze gehanteerd, resulterend in een drietal documenten.

#### **Handhavingplan IJsselmeergebied**

Het voorliggende Handhavingplan IJsselmeergebied 2016-2021 beschrijft het kader waarbinnen toezicht en handhaving plaatsvindt. De prioriteiten, doelen, strategie en werkwijze zijn beschreven in dit Handhavingsbeleidplan. Het uitvoeringsprogramma voor toezicht en handhaving is weergegeven in twee afzonderlijke Handhavinguitvoeringsprogramma's (HUP's). Deze programma's betreffen twee beknopte documenten die de afspraken beschrijven voor platform 'de Randmeren' en platform 'Eemmeer & Gooimeer, Markeermeer & IJmeer en IJsselmeer'.

#### **Scope van handhaving**

Het beheerplan focust zich primair op de naleving van de Natuurbeschermingswet. Omdat het handhavingplan primair is opgesteld om te ondersteunen bij het bereiken van de instandhoudingsdoelen in het IJsselmeergebied, wordt er bij het stellen van prioriteiten ook rekening gehouden met activiteiten die een directe relatie hebben met de instandhoudingsdoelen.

In het beheerplan is aangegeven dat handhaving zich richt op activiteiten die zijn onderverdeeld in 4 categorieën. En dat de aanpak van toezicht en handhaving verschilt per categorie. Voor alle activiteiten geldt de generieke of algemene

voorwaarde dat zij in aard, omvang, intensiteit en tijd niet in betekenende mate wijzigen ten opzichte van de getoetste situatie.

Er zijn twee soorten legale activiteiten: vergunningplichtige en niet-vergunningplichtige. Daarnaast bestaan ook diverse niet-vergunbare activiteiten die daarmee meldingsplichtig of illegaal zijn. Bij het vaststellen van het Beheerplan wordt een deel van de vergunningplichtige activiteiten vrijgesteld van de vergunningplicht. In een aantal gevallen worden dan specifieke voorwaarden gesteld. De volgende categorieën zijn in het beheerplan onderscheiden:

#### **Objectgebonden toezicht**

1. in het beheerplan vrijgestelde vergunningplichtige activiteiten, waarbij de vrijstelling niet is gebonden aan specifieke voorwaarden;
2. in het beheerplan vrijgestelde vergunningplichtige activiteiten, waarbij de vrijstelling wel is gebonden aan specifieke voorwaarden;
3. vergunningplichtige activiteiten die vergund blijven, dus niet worden vrijgesteld in het beheerplan;

#### **Gebiedstoezicht**

4. niet vergunningplichtige activiteiten die mogelijk wel, al dan niet in combinatie met andere activiteiten, kunnen leiden tot significant negatieve effecten op de instandhoudingsdoelen van het IJsselmeergebied.

In Hoofdstuk 6 Organisatie en aanpak is per vorm van toezicht uitgewerkt op welke wijze dit uitgevoerd wordt.

#### **Definitie handhaving**

Om handhaving te laten bijdragen aan het bereiken van instandhoudingsdoelstellingen, is het allereerst goed om stil te staan bij de vraag wat handhaving is. Onder handhaving wordt verstaan:

*“Alle activiteiten gericht op het bereiken van beleidsdoelen door naleving van regels te bevorderen en overtredingen te beëindigen”.*

Daarmee richt handhaving zich uitdrukkelijk niet alleen op het opleggen van sancties tegen over-



trekkingen, maar gaat het om een breder samenhangend pakket van preventieve en repressieve instrumenten, waarbij het opleggen van sancties een laatste middel is. De verschillende vormen van handhaving zijn uitgewerkt in hoofdstuk 5 Nalevingstrategie.

### De betrokkenen

In het IJsselmeergebied zijn veel toezichthouders en handhavers aanwezig. Ze zijn werkzaam bij ministeries, provincies, politie, ministeriële inspectiediensten en ook bij natuurbeschermingsorganisaties en terreinbeheerders zoals Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer. Ook bepaalde gebruikersgroepen, zoals bijvoorbeeld een sportvisserijvereniging of faunabeheer, hebben toezichthouders in dienst.

Het efficiënt en effectief uitvoeren van toezicht en handhaving vraagt om samenwerking tussen de verschillende handhavende instanties, waarbij de bevoegde gezagen een leidende rol hebben. Naast de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA) van het Ministerie van Economische Zaken en Rijkswaterstaat Midden-Nederland zijn de provincies Flevoland, Utrecht, Fryslân, Gelderland, Overijssel en Noord-Holland de bevoegde gezagen in het IJsselmeergebied. Onderling is afgesproken dat de provincie Flevoland vanwege haar centrale ligging, de regisserende rol heeft in het tot stand komen van het Handhavingplan. Verder heeft ze een coördinerende rol in de uitvoering van toezicht en handhaving in het IJsselmeergebied. Deze rol is door de Provincie Flevoland ondergebracht bij de Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (OFGV). Ook de andere provincies hebben de toezichtstaken inmiddels grotendeels bij Omgevingsdiensten ondergebracht en laten zich bij de uitvoering van dit plan al dan niet door hen vertegenwoordigen.

Op grond van de randvoorwaarden en de ervaringen die in de Waddenzee, de Oosterschelde en de Voordelta zijn opgedaan is gekozen voor een netwerkmodel voor de samenwerking. De afzonderlijke organisaties en verantwoordelijkheden blijven daarbij intact. Deze vorm van samenwerken past het beste bij de situatie in het IJsselmeergebied, omdat het de meeste kansen biedt om de samenwerking te laten groeien en de effectiviteit van handhaving te vergroten.

Om het netwerkmodel en de afstemming van toezicht en handhaving enigszins te stroomlijnen zijn een tweetal platforms opgericht: platform 'de Randmeren' en platform 'Eemmeer & Gooimeer, Markermeer & IJmeer en IJsselmeer'. Deze ambtelijke platforms bieden ondersteuning aan en leggen verantwoording af aan de bestuurlijke Stuurgroep Beheerplan Natura 2000 IJsselmeergebied (SBNIJ).

Tabel 1 - Overzicht van de platforms

Platform Randmeren	Platform Eem-Gooimeer, IJ- Marker- en IJsselmeer
Beschikt over de volgende gebieden: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zwarte Meer</li> <li>• Ketelmeer &amp; Vossemeer</li> <li>• Veluwerandmeren</li> </ul>	Beschikt over de volgende gebieden: <ul style="list-style-type: none"> <li>• IJsselmeer</li> <li>• Markermeer &amp; IJmeer</li> <li>• Eemmeer &amp; Gooimeer Zuidoever</li> </ul>
<b>Partners:</b>	<b>Partners:</b>
Provincie Flevoland OFGV Provincie Gelderland ODNV Provincie Overijssel Rijkswaterstaat Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit Openbaar Ministerie Politie Eenheid Midden-Nederland Nationale Politieregio Oost Nederland Staatsbosbeheer Natuurmonumenten Groennetwerk Sportvisserij Midwest Nederland	Provincie Flevoland OFGV Provincie Noord-Holland RUDNHN Provincie Utrecht RUD Utrecht Provincie Fryslân FUMO Rijkswaterstaat Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit Openbaar Ministerie Politie Eenheid Midden-Nederland Politie Eenheid Noord-Nederland Politie Eenheid Noord-Holland Politie Eenheid Amsterdam Staatsbosbeheer Natuurmonumenten It Fryske Gea Toezichtkring Natuurhandhaving Zuidwest Fryslân Sportvisserij Midwest Nederland

De platformleden hebben gezamenlijk het handhavingplan, het voorliggende Handhavingplan IJsselmeergebied en de twee Handhavinguitvoeringprogramma's, uitgewerkt. Om dit te ondersteunen zijn diverse werksessies gehouden waarbij telkens een ander aspect van het handhavingbeleid centraal stond. Het proces om te komen tot en het opstellen van het handhavingplan is geregistreerd

door de provincie Flevoland en de OFGV. Bij het schrijven van het handhavingplan is ondersteuning verleend door de Antea Group/voormalig Oranjewoud.

## 1.2 Leeswijzer

**Hoofdstuk twee** geeft een beknopte **schets** van het **IJsselmeergebied** en de inhoud van het **Beheerplan IJsselmeergebied**. Ook wordt de status van het handhavingplan ten opzichte van het Beheerplan en het uitvoeringsplan van het Beheerplan verduidelijkt. **Hoofdstuk drie** beschrijft in meer detail de **problematiek in het IJsselmeergebied** die leidde tot het besluit om een Beheerplan Natura 2000 voor het gebied op te stellen. Het beschrijft de knelpunten en activiteiten die bedreigend zijn voor de natuurwaarde van het gebied, **voor zover toezicht en handhaving daarop invloed kan uitoefenen**. Ook wordt een overzicht gegeven van de verschillende gebruikers en te onderscheiden doelgroepen voor toezicht en

handhaving. In het **vierde hoofdstuk** wordt beschreven hoe een analyse van de risico's heeft plaatsgevonden en hoe **prioriteiten** voor de handhaving zijn gesteld. Het hoofdstuk sluit af met de **doelen** voor toezicht en handhaving. Zowel de strategische of beleidsdoelen, alsook de doelen in de samenwerking en uitvoering van toezicht en handhaving. De **nalevingstrategie** wordt in **hoofdstuk vijf** beschreven. Voor diverse activiteiten wordt beschreven welke communicatie en voorlichting gaat plaatsvinden, hoe de toezichtstrategie is vormgegeven en hoe zonodig sanctioneren plaatsvindt. **Hoofdstuk zes** beschrijft de **netwerkorganisatie van toezicht en handhaving in het IJsselmeergebied**. De bevoegdheden, de afspraken binnen de samenwerking en de overlegmomenten. Daarnaast wordt een overzicht gegeven van een aantal specifieke projecten die worden uitgevoerd in het kader van toezicht en handhaving in het IJsselmeergebied. **Hoofdstuk zeven** tenslotte, beschrijft hoe **monitoring en evaluatie** van het handhavingplan IJsselmeergebied gaat plaatsvinden.

## 2 HANDHAVEN IN HET IJSSELMEERGEBIED

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een schets gegeven van het IJsselmeergebied en het kader waarom voor het gebied een Beheerplan en Handhavingplan in het kader van de Natura 2000 is opgesteld.

Een gedetailleerde analyse van de problematiek die speelt in het IJsselmeergebied is beschreven in hoofdstuk drie.

### 2.2 Het IJsselmeergebied

Het IJsselmeergebied was van oorsprong een binnenzee. Zowel de zee als de rivieren en beken die erin uitmondten, hadden er vrij spel. Door de aanleg van de Afsluitdijk, de IJsselmeerpolders en ten slotte de Houtribdam (tussen Enkhuizen en Lelystad) is het gebied opgedeeld in aparte meren. In die compartimenten heeft de natuur boven en onder water zich aangepast aan de veranderde omstandigheden. De grote voedselrijkdom van het gebied trekt veel vogels aan.

De meren leveren -gezien hun belang voor overwinterende, broedende en foeragerende vogels - een grote bijdrage aan de internationale biodiversiteit. Maar doordat alle deelgebieden een kunstmatig watersysteem hebben, is de natuur kwetsbaar en gevoelig voor veranderingen. Hete zomers en strenge winters blijken grote gevolgen te kunnen hebben voor het ecosysteem. En ook invloeden van menselijke activiteiten kunnen de natuur langdurig uit balans brengen. De natuurdoelen die het ministerie van EZ voor de deelgebieden heeft gesteld, zijn gericht op het behoud van planten diersoorten die bij grote zoete meren horen. Vanzelfsprekend stellen deze doelen ook eisen aan de leefomgeving van deze soorten. Voldoende voedsel, goede waterkwaliteit én voldoende rust zijn daarvan de belangrijkste.

#### 2.2.1 Natura 2000 IJsselmeergebied

De Europese regelgeving voor natuurbescherming, de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn, is in Nederland vastgelegd in de Nbwet voor de bescherming van gebieden, en in de Flora- en Faunawet voor de bescherming van soorten. De Nbwet kent voor alle Natura 2000 gebieden een vergunningstelsel en vereist dat voor ieder Natura 2000 gebied een beheerplan wordt opgesteld (artikel 19 a/b Nbwet 1998).

De Natura 2000 gebieden in het IJsselmeergebied zijn aangewezen omdat er natuurlijke habitattypen voorkomen die van belang zijn voor de landelijke instandhouding van het habitatype en de soorten die van het habitatype afhankelijk zijn. De Natura 2000 gebieden zijn van belang voor broedvogels en trekvogels als broed-, rui- en/of overwinteringsgebied en rustplaatsen op hun trekroutes.

Het grootste deel van het IJsselmeergebied is aangewezen als Vogelrichtlijngebied. De ondiepe delen langs de Friese IJsselmeerkust, de randen van Markermeer & IJmeer, Ketelmeer & Vossemeer en Eemmeer & Gooimeer Zuidoever zijn aangewezen als Habitatrichtlijngebied. De Vogel- en Habitatrichtlijngebieden zijn ondergebracht in zes Natura 2000 gebieden (zie Tabel 2 - de zes N-2000 gebieden die samen het IJsselmeergebied vormen en Figuur 2 - ligging van de zes N2000 gebieden die samen het IJsselmeergebied vormen). Het gebied is tevens aangewezen als onderdeel van het Nationaal Natuurnetwerk dat voorheen bekend stond als de Ecologische Hoofdstructuur.

Tabel 2 - de zes N-2000 gebieden die samen het IJsselmeergebied vormen

Nummer aanwijzingsbesluit	Naam Natura 2000 gebied
PDN/2009-072	IJsselmeer
PDN/2009-073	Markermeer & IJmeer
PDN/2009-074	Zwarte Meer
PDN/2009-075	Ketelmeer & Vossemeer
PDN/2009-076	Veluwerandmeren
PDN/2009-077	Eemmeer & Gooimeer Zuidoever



Figuur 2 - ligging van de zes N2000 gebieden die samen het IJsselmeergebied vormen

Met de aanwijzing als Natura 2000-gebied heeft de Nederlandse overheid zich verplicht om in het IJsselmeergebied een bijdrage te leveren aan de ‘gunstige staat van instandhouding’ op de schaal van geheel Nederland van de voor dat gebied aangewezen habitattypen en soorten.

In de aanwijzingsbesluiten staan de instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd en is aangegeven wat voor elk van de betreffende soorten en habitattypen de huidige landelijke staat van instandhouding is en hoe ze zich op landelijk

niveau in de afgelopen jaren hebben ontwikkeld (landelijke trends). Ook is daarbij aangegeven wat de bijdrage van de betreffende gebieden is aan de landelijke staat van instandhouding van de betreffende soorten en habitattypen. De instandhoudingsdoelstellingen voor habitattypen en soorten, zoals vermeld in de aanwijzingsbesluiten, zijn per Natura 2000 gebied beschreven in de gebiedsdelen. Een samenvattende tabel van alle instandhoudingsdoelstellingen in het IJsselmeergebied is weergegeven in het Beheerplan IJsselmeergebied.

### 3 PROBLEEMANALYSE

Dit hoofdstuk beschrijft een analyse van de problemen in het IJsselmeergebied; de soorten die bedreigd worden en factoren die daarmee verband houden. Op basis hiervan kan toezicht en handhaving gericht bepalen waar hun inzet nodig is. Het doel van de probleemanalyse is om sturing te geven aan de inspanning van het toezicht en de handhaving. De probleemanalyse vormt daarmee de basis voor het stellen van prioriteiten, het formuleren van doelstellingen en het uiteindelijk vaststellen van een uitvoeringsprogramma. De probleemanalyse is zowel beschrijvend (kwalitatief) als cijfermatig (kwantitatief) uitgevoerd.

Het hoofdstuk resulteert in een overzicht van alle in het IJsselmeergebied voorkomende activiteiten die een mogelijk negatief effect hebben op de instandhoudingsdoelstellingen waarbij toezicht en handhaving een taak heeft: de (handhaving) Objectenlijst.

#### 3.1 Gebiedsbeschrijving

*De rust, de ruimte en de grote diversiteit aan natuurwaarden.* Dit is kenmerkend voor het IJsselmeergebied.

Het gebied is ook belangrijk als zoetwatervoorraad voor een groot deel van het land. Bijzonder is dat in het IJsselmeergebied menselijke activiteiten en natuurwaarden harmonieus samengaan. (Rijkswaterstaat, Beheerplan IJsselmeergebied 2016-2021 - Ontwerpbeheerplan Algemeen deel, 2015)

##### 3.1.1 Activiteiten IJsselmeergebied

Activiteiten van mensen in het IJsselmeergebied kunnen van invloed zijn op de natuurwaarden in het gebied. In tabel 3 (verderop in dit hoofdstuk) Worden de activiteiten per gebied genoemd die mogelijk een negatief effect op de instandhoudingsdoelstellingen uit het beheerplan hebben. In het document Inventarisatie bestaand gebruik IJsselmeergebied (Bureau Waardenburg & Witteveen & Bos, 2011) staat de volledige inventarisatie. In totaal zijn circa 150 verschillende activiteiten in de gebieden onderscheiden, waarvan het merendeel geen negatieve effecten heeft voor de N2000 instandhoudingsdoelstellingen, mits de uitgangssituatie niet veranderd (Rijkswaterstaat, Natura 2000 ontwerp beheerplan IJsselmeergebied 2016-2021, 2015). Voor een volledig overzicht van alle activiteiten wordt verwezen naar de betreffende rapportages van de gebiedsdelen.

Figuur 3 - IJsselmeergebied (N2000 in het IJsselmeergebied)



## 3.2 Instandhoudingdoelstellingen in het Beheerplan

### 3.2.1 Achtergrond

De instandhoudingsdoelstellingen zijn geformuleerd in termen van behoud of uitbreiding van de kwaliteit van het leefgebied en de draagkracht voor bepaalde aantallen van met naam genoemde soorten. Ze dienen voor het borgen van de bijdrage die het IJsselmeergebied levert aan het op landelijk en Europees niveau realiseren van een gunstige staat van instandhouding van leefgebieden en soorten.

Een overzicht van de instandhoudingsdoelstellingen per gebied is weergegeven in het Beheerplan IJsselmeergebied 2016-2021.

In de beheerplannen van de gebieden worden de instandhoudingsdoelstellingen beschreven per ruimtelijke eenheid. Het gaat het om:

- Open water;
- Ondiep water;
- Oeverzone;
- Kale of schaars begroeide gronden;
- Moeras en nat grasland.

Voor de verschillende ruimtelijke eenheden wordt beschreven wat de huidige situatie is van soorten (verspreiding, belang van de ruimtelijke eenheid, aantallen en trends). Daarnaast is benoemd wat de beoogde situatie is voor deze soorten om hun leefgebieden en het natuurlijke habitat in een gunstige staat van instandhouding te behouden of herstellen. Vervolgens worden de belangrijkste ecologische vereisten benoemd van de soorten en wordt aangegeven of er zich knelpunten voordoen ten aanzien van de ecologische vereisten.

## 3.3 Knelpunten

In het beheerplan wordt een aantal knelpunten genoemd. Deze knelpunten zijn opgesteld door de instandhoudingsdoelstellingen te vergelijken met huidige aantallen voor omvang en kwaliteit van habitattypen, habitatsoorten en (broed)vogels. Waar de huidige aantallen, bij voortzetting van het huidige beheer en activiteiten, beduidend lager zijn dan de doelstelling is er sprake van een knelpunt.

Het gaat in het IJsselmeergebied om de volgende typen knelpunten:

1. Onvoldoende kwaliteit en omvang rietmoeras voor broedvogels;
2. Tekort broedgebieden op kale of schaars begroeide gronden;
3. Onvoldoende beschikbaarheid van voedsel voor vogels;
4. Onvoldoende kwaliteit en omvang habitattypen; en
5. Onvoldoende rust en ruimte voor vogels.

Een overzicht van de knelpunten per gebied is weergegeven in het Beheerplan IJsselmeergebied 2016-2021.

Aan de hand van deze knelpunten is het effect van alle activiteiten in het IJsselmeergebied bekeken. Deze Nadere Effecten Analyse is gerapporteerd in de gelijknamige rapporten van Bureau Waardenburg bv en Witteveen en Bos (2009) en herijkt op basis van recente vogelgegevens (2013).

### 3.3.1 Risico: Activiteit met significant negatief effect

In de Nadere effecten analyse (NEA) zijn de huidige activiteiten geïnventariseerd en is getoetst wat de effecten van deze activiteiten zijn op de Natura 2000 doelstellingen. Uitgangspunt voor menselijke activiteiten in en rond Natura 2000 gebieden is dat ze de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen niet in de weg mogen staan. Activiteiten die de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen in de weg staan hebben een 'Ja' in de NEA gescoord. Dit betekent dat de activiteit een significant negatief effect op de instandhoudingsdoelstellingen hebben.

Tijdens het opstellen van de NEA is in twee fases in beeld gebracht welke activiteiten het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen in de weg staan:

- De eerste fase (NEA I) is ingegaan op huidige activiteiten zonder Nbwetvergunning en zonder eerdere toetsing aan instandhoudingsdoelstellingen.
- De tweede fase NEA II) is ingegaan op (noodzakelijke) mitigatie, externe werking en de cumulatietoets van alle activiteiten, inclusief huidige Nbwet vergunde activiteiten.

(Rijkswaterstaat, Beheerplan IJsselmeergebied 2016-2021, 2015).

In Tabel 3 - objecten met een Ja in de NEA is een overzicht opgenomen van alle activiteiten die in de NEA als risicovol zijn aangemerkt.

Tabel 3 - objecten met een Ja in de NEA

Activiteit	Ja in NEA					
	Eem- Gooimeer, IJ-, Marker- en IJsselmeer			Randmeren		
	IJsselmeer	Marker meer & IJmeer	Eemmeer & Gooimeer zuidoever	Ketelmeer & Vosmeer	Zwarte meer	Veluwe Randmeren
Beheer en onderhoud - waterplanten maaien						Ja
Beheer en onderhoud - natuur beheren					Ja	
Beheer en onderhoud - terrein beheren, niet vanwege natuurwaarden maar recreatief	Ja			Ja		Ja
Beheer en onderhoud - recreëren in IJsselmonding				Ja		
Ontgrondingen - ondiepe winning/ verdieping				Ja		Ja
Ontgrondingen - zandwinning	Ja	Ja		Ja		Ja
Recreatie - kitesurfen: kritische periode - randvoorwaarden in orde (als kitesurf gebied algemeen)	Ja	Ja				Ja
Recreatie - kitesurfen: kritische periode - randvoorwaarden (nog) niet in orde (als kitesurf gebied algemeen)	Ja	Ja				Ja
Recreatie - kitesurfen: kritische periode - buiten een aangewezen gebied (als kitesurf gebied algemeen)	Ja	Ja				Ja
Recreatie - windsurfen		Ja				
Recreatie - snelle motorboten/ jetski/ waterscooter						Ja
Recreatie - vaarroute De Kreupel	Ja					
Recreatie- verblijfsrecreatie (kort verblijf)	Ja					
Beroepsvisserij - Elektrisch vissen					Ja	
Beroepsvisserij - spieringvissen	Ja	Ja				
Beroepsvisserij - staand want vissen	Ja	Ja				
Beheer en onderhoud - peilbeheer	Ja			Ja	ja	Ja
Overige activiteiten - militair laagvlieggebied	Ja			Ja		Ja
Overige activiteiten - militair oefenterrein - Breezanddijk	Ja					

### 3.3.2 Mogelijk risico: Activiteit met mogelijk significant effect

In § 3.3.1 Risico: Activiteit met significant negatief effect is omschreven dat er reeds een effectenanalyse is uitgevoerd en dat hier een aantal activiteiten uitgekomen zijn met een 'Ja'. Activiteiten die een 'Nee, mits getoetste situatie in stand' in NEA hebben ontvangen zijn echter niet geheel zonder risico.

Er is voor de toetsing onderscheid gemaakt tussen vergunde activiteiten en niet-vergunde activiteiten. De vergunde activiteiten zijn in het kader van het opstellen van het beheerplan niet op alle effecten getoetst, omdat via de vergunning voor deze activiteiten al gewaarborgd wordt dat er geen significante negatieve effecten zullen optreden. Hierbij is aangenomen dat de vergunningvoorschriften worden nageleefd (Rijkswaterstaat, Beheerplan IJsselmeergebied 2016-2021, 2015).

Vanuit het oogpunt van het beheer is dit een zeer logische gedachte.

Vanuit het oogpunt van handhaving echter niet. Handhaving ontleent namelijk haar bestaansrecht aan het feit dat gestelde regels om diverse redenen nog wel eens overtreden worden. De 'getoetste situatie' zoals de NEA dat omschrijft komt in de praktijk dan ook niet vaak voor.

Activiteiten die een 'Nee' in de NEA hebben gekregen kunnen daardoor wel degelijk een ongewenst effect op de instandhoudingsdoelstellingen hebben: De effecten zijn afhankelijk van het naleefgedrag van de vergunninghouders of doelgroepen!

### 3.4 Doelgroepen

#### 3.4.1 Doelgroepen in het Beheerplan

In het Beheerplan zijn diverse doelgroepen onderscheiden die ieder op een andere manier benaderd worden om ervoor te zorgen dat de activiteiten van de doelgroep geen negatieve effecten op het IJsselmeergebied hebben. Voor deze doelgroepen zijn toetsingskaders en gedragscodes uitgewerkt (Rijkswaterstaat, Toetsingskaders en gedragscodes. Natura 2000 ontwerp beheerplan IJsselmeergebied 2016 - 2021, 2015)..

In het document Toetsingskaders en gedragscodes zijn de volgende onderdelen opgenomen, die ieder gericht zijn op een specifieke doelgroep.

Tabel 4 - doelgroepen in het beheerplan N2000 IJsselmeergebied

Toetsingskader en Gedragscodes Onderdeel	Doelgroep
Toetsingskader voor zandwinning nuttig toepassen van sediment	Vergunningverlening bevoegd gezag
Handreiking doorsnijding ecologische trekroutes	Vergunningverlening bevoegd gezag
Toetsingskader peilbeheer	Peilbeheerders
Toetsingskader beroepsvisserij Randmeren	Vergunningverlening bevoegd gezag
Toetsingskader beroepsvisserij IJsselmeer en Markermeer	Vergunningverlening bevoegd gezag
Toetsingskader versturende activiteiten (inclusief gedragscode recreatie en handreiking jachthavenuitbreidingen)	Recreatiesector, Natuurbeheerse sector, Inrichtinghouders Jachthavens
Toetsingskader lozingen (van stoffen of thermische lozingen)	Vergunningverlening bevoegd gezag
Toetsingskader Jacht, wildbeheer en schadebestrijding	Vergunningverlening bevoegd gezag

Samenvattend zijn de volgende doelgroepen relevant om te onderscheiden:

- Ontgronders
- Aanleggers van infrastructurele werken
- Peilbeheerders
- Beroepsvisserij
- Recreatie
- Natuurbeheer
- Inrichtinghouders Jachthavens
- Lozers
- Agrarische gebruikers

### 3.5 Objecten voor handhaving

Door de toezichthouders en handhavers is een overzicht gemaakt van activiteiten. Dit overzicht betreft activiteiten waar toezicht en handhaving een zinvolle bijdrage aan het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling uit het beheerplan kan leveren. De basis voor het overzicht van activiteiten wordt gevormd door alle activiteiten zoals deze in de NEA zijn verwoord. Daarnaast zijn de activiteiten van de doelgroepen, zoals in de voorgaande paragraaf weergegeven, gebruikt voor de totstandkoming van het overzicht van de activiteiten. De objectenlijst bevat daarmee activiteiten die een mogelijk negatief effect hebben op de instandhoudingsdoelstellingen. De complete objectenlijst is weergegeven in Bijlage 1 - Complete objectenlijst.



## 4 PRIORITEITEN EN DOELEN VAN DE HANDHAVING

### 4.1 Inleiding

De objectenlijst vormt voor de toezichthouders en handhavers de basis voor het uitvoeren van de risicoanalyse die leidt tot specifieke prioriteiten en doelen voor hun werkzaamheden. In dit hoofdstuk wordt kort omschreven hoe tot een gewogen risico is gekomen. De methodiek hiervoor is bij beide platforms hetzelfde. De uitkomst is gezien de verschillen in activiteiten en nalevinggedrag van de doelgroepen verschillend. Het hoofdstuk wordt afgesloten met specifieke doelen en indicatoren.

### 4.2 Methodiek

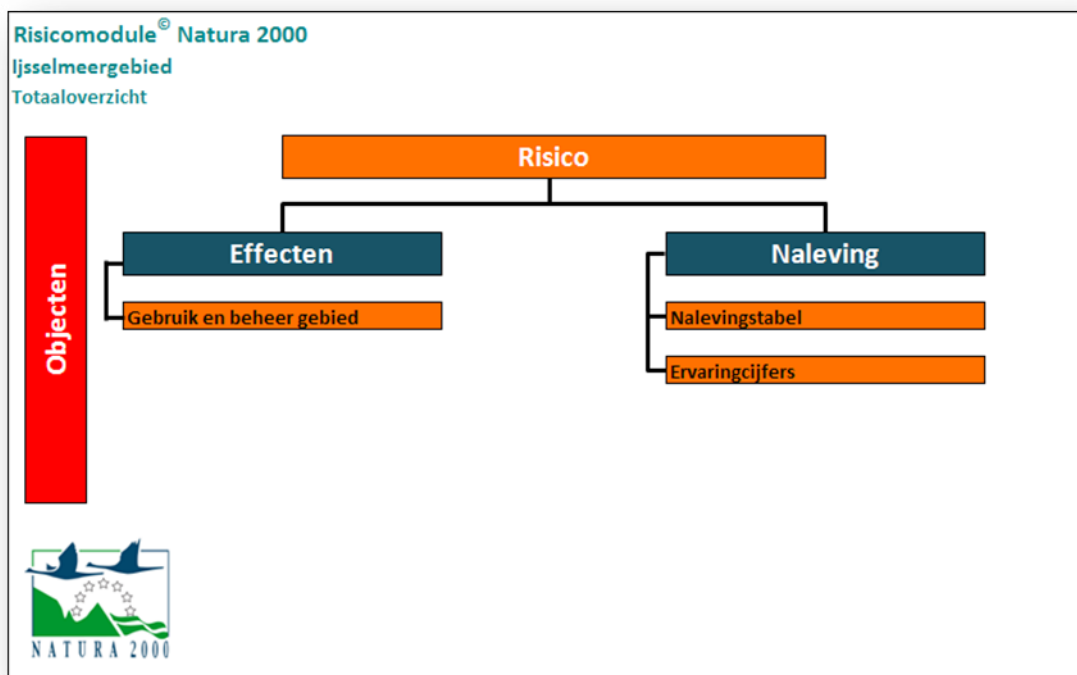
De prioriteiten van toezicht en handhaving in het IJsselmeergebied zijn per platform vastgesteld met behulp van de Risicomodule. De Risicomodule is een instrument om risico's in kaart te brengen en risico's van elkaar te onderscheiden. In het onderstaande figuur is de Risicomodule weergegeven.

*Centraal in de systematiek van de Risicomodule staat de formule  $RISICO = KANS \times EFFECT$ .*

Deze formule is een internationaal geaccepteerde en veel gebruikte methode om een adequate inschatting te kunnen maken van de benodigde prioriteit van, onder andere, handhavingstaken.

De elementen [KANS] en [EFFECT] zijn ingevuld door middel van allerlei thema's en variabelen. Op basis van een open en inzichtelijke berekening komt een totaalscore tot stand. Deze totaalscore bepaald het risico en daarmee modelmatig de prioriteit. Uiteraard is het model beslissingsondersteunend. In Bijlage 2 - Specificatie, opbouw en werking risicomodule is ingegaan op de specificatie van de opbouw en de werking van de Risicomodule.

Figuur 4 - risicomodule



### 4.3 Prioriteit naar platform

De probleemanalyse vormt de basis voor het stellen van prioriteiten, het formuleren van doelstellingen en het uiteindelijk vaststellen van een uitvoeringsprogramma. Doordat de probleemanalyse ook kwantitatief is uitgevoerd, is herleidbaar waar het verschil in risico tussen activiteiten uit voort komt. Hiermee zijn de gemaakte keuzes in de prioriteiten herleidbaar en transparant. Op deze manier wordt de uitvoering van de handhavingstaken gerelateerd aan de aard en omvang van de problemen en overtredingen.

Door gebruik te maken van de Risicomodule is voor de twee platforms de spreiding van de risico's vastgesteld. Bij elk taakveld is hierdoor een rangschikking ontstaan van zeer groot naar zeer klein risico. In de tabellen in § 4.3.1 en 4.3.2 is een samenvatting van de uitkomsten van de Risicomodule weergegeven. In Bijlage 3 - Uitkomsten risicomodule zijn de volledige uitkomsten van de Risicomodule weergegeven.

Door de risico's te clusteren is een verdeling in prioriteit ontstaan. Op deze verdeling in prioriteit is de volgende klasse-indeling conform het stoplichtmodel van toepassing.

figuur 8 verdeling prioriteit

Klasse	Opmaak
I	ZEER GROOT RISICO
II	GROOT RISICO
III	BEPERKT RISICO
IV	KLEIN RISICO
V	ZEER KLEIN RISICO

#### 4.3.1 Prioriteiten platform GEIJMIJ

De uitkomsten van de Risicomodule geven de prioriteiten van toezicht en handhaving weer voor het platform GEIJMIJ. Voor alle activiteiten die onder voorwaarden plaatsvinden geldt dat het toezicht zich richt op de naleving van deze voorwaarden. De 10 activiteiten met het grootste risico zijn hieronder weergegeven.

Tabel 5 - Top 10 activiteiten met het grootste risico platform GEIJMIJ

Mogelijk negatief effect op instandhoudingsdoel als gevolg van
Ontgrondingen - zandwinning (ja in NEA)
Verspreiding/uitzetting (exotische) dieren en planten (BUDEP)
Stroperij/illegale vangst
Beroepsvisserij/illegale vangst
Beroepsvisserij - spieringvissen (ja in NEA)
Recreatie - kitesurfen: kritische periode - buiten een aangewezen gebied (ja in NEA als kitesurfgebied algemeen)
Recreatie - verblijfsrecreatie (kort verblijf) (ja in NEA)
Recreatie - vaarroute De Kreupel (ja in NEA)
Lozing & Onttrekking - grondwater onttrekken

Uit de prioriteitenlijst valt op dat de meest cruciale activiteiten de ontgrondingen en de beroepsvisserij zijn. Het complete overzicht van de uitkomsten van de Risicomodule is weergegeven in Bijlage 3 - Uitkomsten risicomodule. Wanneer naar het complete overzicht gekeken wordt valt op dat alle activiteiten die volgens de NEA een significant effect opleveren ook als groot risico uit de Risicomodule komen. Uitzonderingen hierop zijn activiteiten met betrekking op de luchtvaart en defensie. Deze activiteiten hebben volgens de NEA een significant effect, maar komen niet als groot risico uit de risicomodule. Daarentegen hebben de activiteiten met betrekking tot lozingen & onttrekkingen, natuur- peilbeheer en het maaien van waterplanten een groot risico. De risico's van peilbeheer worden ondervangen door mitigerende maatregelen te treffen, dit is uitgewerkt in het beheerplan.

#### 4.3.2 Prioriteiten platform Randmeren

De uitkomsten van de Risicomodule geven de prioriteiten van toezicht en handhaving weer voor het platform Randmeren. Voor alle activiteiten die onder voorwaarden plaatsvinden geldt dat het toezicht zich richt op de naleving van deze voor-

waarden. De 10 activiteiten met het grootste risico zijn hieronder weergegeven.

Tabel 6 - Top 10 activiteiten met het grootste risico platform Randmeren

Mogelijk negatief effect op instandhoudingsdoel als gevolg van
Verspreiding/uitzetting (exotische) dieren en planten (BUDEP)
Stroperij/illlegale vangst
Beheer en onderhoud - recreëren in IJsselmonding (ja in NEA)
Recreatie - kitesurfen: kritische periode - buiten een aangewezen gebied (ja in NEA (als kitesurfgebied algemeen))
Recreatie - kitesurfen: kritische periode - randvoorwaarden (nog niet in orde (ja in NEA als kitesurfgebied algemeen))
Mogelijke lozingen van verontreinigende stoffen
Ontgrondingen - zandwinning (ja in NEA)
Beheer en onderhoud - natuur beheren (ja in NEA)
Ontgrondingen - ondiepe winning /verdieping (ja in NEA)
Recreatie - snelle motorboten/jetski/waterscooter (ja in NEA)

Uit de prioriteitenlijst valt op dat de meest cruciale activiteiten, beheer recreatie IJsselmonding, recreatie (kitesurfen) en ontgrondingen (zandwinning) zijn. Door de toezichthouders en handhavers wordt het negatieve effect als groot gekenschetst, waarbij het zaak is om de naleving van de vergunningvoorschriften goed te controleren.

Het complete overzicht van de uitkomsten van de Risicomodule is weergegeven in Bijlage 3 - Uitkomsten risicomodule. Wanneer naar het complete overzicht gekeken wordt valt op dat lozingen, natuurbeheer, de beroepvisserij (staand want, elektrisch vissen) een groot risico oplevert. Opvallend is ook dat uit de prioriteiten een nieuwe doelgroep naar voren komt: de agrariërs.

Op de activiteiten met betrekking tot de militaire oefenactiviteiten en het maaien van waterplanten na, scoren alle activiteiten die volgens de NEA een significant effect opleveren, een groot risico.

#### 4.4 Doelen naleving & indicatoren

Het doel van handhaving staat niet op zich: Het handhavingplan beschrijft de nalevingstrategie die het bereiken van de doelen uit het beheerplan ondersteunt.

De Landelijke Handhavingsstrategie treedt hier in de plaats van de verschillende lokale handhavingsstrategieën. Vanaf 2014 handhaven alle bevoegde overheden en handhavingsinstanties in Nederland een uniforme handhavingstrategie, om passend te interveniëren bij tijdens toezicht gedane bevindingen.

Handhaven in het IJsselmeergebied is niets nieuws. Diverse organisaties zijn hier reeds intensief bij betrokken. De nieuwe toevoeging van het handhavingplan IJsselmeergebied is gelegen in de specifieke focus op de instandhoudingsdoelen uit het Beheerplan Natura 2000 IJsselmeergebied. Daarnaast is het proces om te komen tot het handhavingplan IJsselmeergebied eveneens een kans om voorlichting, toezicht en handhaving door alle toezichthouders en handhavers goed op elkaar af te stemmen. Waar mogelijk wordt samengewerkt zodat voordelen in de efficiency en effectiviteit kunnen worden behaald.

Het doel van het Handhavingsplan IJsselmeergebied is om de naleving van de regels en afspraken te bevorderen. Niet alleen door (het klassieke) toezicht en handhaving, ook door andere instrumenten te gebruiken. Immers, repressie heeft maar beperkt effect zonder voorlichting en voorlichting werkt pas goed door ook te controleren of de gemaakte afspraken worden nagekomen.

Voorlichting en toezicht op naleving van (gedrags-) regels zijn in eerste instantie de belangrijkste instrumenten om gebruikers en bezoekers van het IJsselmeergebied te informeren over de maatregelen om de natuur te beschermen en naleving te bevorderen. Groeit de bekendheid met de regels, dan zal bij overtredingen ook vaker repressief worden opgetreden. Beide typen instrumenten (preventief en repressief) worden afgestemd op het type overtreding en de situatie ter plekke.

#### 4.4.1 Doelen IJsselmeergebied

##### **Ambitie doel: Bescherming van (de natuurwaarden in) het Natura 2000 IJsselmeergebied**

De Natura 2000 gebieden zijn (Europees) aangewezen ter bescherming van gebieden (habitat) en als bijdrage aan de soortenbescherming. Alle daarop volgende wet- en regelgeving, beleidsdocumenten en uitvoeringsdocumenten hebben dit doel als grondslag.

Deze grondslag en het ‘algemene doel’ voor handhaving is voor het IJsselmeergebied gespecificeerd en vertaald in de volgende doelstellingen:

##### **Ambitie doel: Bescherming van (de natuurwaarden in) het Natura 2000 IJsselmeergebied**

Toezicht en handhaving draagt bij aan het voorkomen van significante verstoring van de kwalificerende vogelsoorten van het IJsselmeergebied, door het toezien op de gedragscode IJsselmeergebied, door het controleren van vergunningvoorschriften en/of door het controleren van vrijstellingsvoorwaarden in het beheerplan.

##### **Ambitie doel: Naleving verbeteren door gerichte toezicht en handhaving in het Natura 2000 IJsselmeergebied**

- Op alle activiteiten die een significant effect volgens de NEA krijgen wordt actief toezicht gehouden. Actief toezicht betekent met een vaste frequentie toezicht houden, zodat negatieve effecten tijdig worden tegen gegaan. De specificatie hiervan is weergegeven in hoofdstuk 6 Organisatie en aanpak en in de beide HUP's.
- Gericht toezicht op afgegeven vergunningen. Gericht toezicht betekent afhankelijk van de prioriteit van de vergunning, gepast toezicht uitvoeren. De specificatie hiervan is weergegeven in hoofdstuk 6 Organisatie en aanpak en in de beide HUP's.
- Gericht toezicht op vrije veld activiteiten. Het gebiedstoezicht vindt plaats door middel van gericht toezicht in de vorm van een surveillance. De specificatie hiervan is weergegeven in hoofdstuk 6 Organisatie en aanpak en in de beide HUP's.

##### **Prestatie doel: Eenduidige nalevingstrategie in het IJsselmeergebied**

Voor bezoekers, recreanten en passanten van het Natura 2000 IJsselmeergebied mag geen gevoel van willekeur ontstaan. Door gezamenlijk en eenduidig op te treden wordt het gebied als ‘geheel’ benadrukt. De eenduidige strategie op basis van de Landelijke Nalevingstrategie is uitgewerkt in hoofdstuk 5 Nalevingstrategie.

##### **Prestatie doel: Bijstelling en nadere te specificeren doelen**

In de jaren 2016 en 2017 wordt gemonitord om te bepalen wat het naleefgedrag is. In het hup 2017 worden specifiekere doelen opgenomen om het naleefgedrag te vergroten.

##### **Uitstraling doel: Uniforme uitstraling binnen het Natura 2000 IJsselmeergebied**

1. In alle gebieden wordt uniforme informatie verspreid over het gebied aan bezoekers, recreanten en passanten.
2. Er komt een (centraal) meldpunt voor de gebieden. Door intern duidelijk te hebben wie waarvoor verantwoordelijk is worden ‘melders / klagers / vragers’ klantvriendelijk benaderd en direct doorgestuurd naar de juiste verantwoordelijke.
3. Alle toezichthouders maken gebruik van hetzelfde logo: die van het IJsselmeergebied. De BOA's en agenten gebruiken hun eigen logo's en zo mogelijk dat van het IJsselmeergebied.
4. Om de communicatie met de doelgroepen te bevorderen gaan toezichthouders / handhavers van de OFGV in hun gebied als spin in het web c.q. gebiedsambassadeurs fungeren. Samen met de andere toezichtpartners gaan zij zorgen voor communicatie en actieve voorlichting naar de verschillende doelgroepen.

# 5 NALEVINGSTRATEGIE

## 5.1 Inleiding

Om eenduidig in het IJsselmeergebied te kunnen opereren, is een gezamenlijke nalevingstrategie opgesteld die is afgestemd met de Landelijke Naleefstrategie. Vanaf 2014 handhaven alle bevoegde overheden en handhavingsinstanties in Nederland een uniforme handhavingstrategie, om passend te interveniëren bij tijdens toezicht gedane bevindingen. De strategie moet aansluiten op de gestelde doelen en prioriteiten. In de strategie is aangegeven op welke wijze de naleving bevorderd wordt en meer specifiek: welke instrumenten naast toezicht, handhaving en sanctioneren ingezet worden om dit doel te bereiken.

Handhaving richt zich daarbij uitdrukkelijk niet alleen op het opleggen van sancties tegen overtredingen. Het complete instrumentarium voor toezicht en handhaving bestaat uit een samenhangend pakket van preventieve en repressieve instrumenten (zie Figuur 3 Interventieladder), waarbij het opleggen van sancties een laatste middel is.

Het eerste instrument dat gebruikt wordt in de interventieladder, is voorlichting en daarbij horend de communicatie richting doelgroepen § 5.3. De voorlichting wordt gevolgd door toezicht § 5.4. Net als bij voorlichting bestaat het toezicht uit verschillende vormen. Tezamen met voorlichting, behoort toezicht tot de Preventieve instrumenten. De Preventieve instrumenten worden opgevolgd door de Repressieve instrumenten. De Repressieve instrumenten zijn uitgewerkt in de handhavingstrategie met daaraan gekoppeld ook de gedoogstrategie.

## 5.2 Motivatie nalevingstrategie

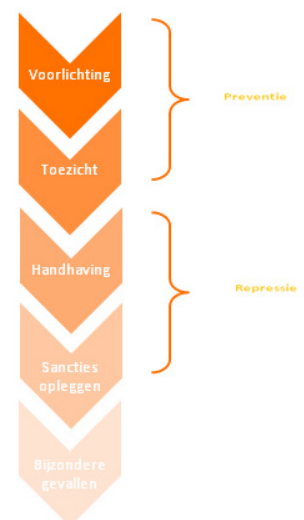
- Er wordt gehandhaafd om de volgende redenen:
- Het verwezenlijken van de doelstellingen (in dit geval voor het IJsselmeergebied);
  - Het beschermen van kwetsbare (openbare en private) belangen;
  - Het borgen van de geloofwaardigheid en legitimiteit van de overheid door uitvoering van beleid en regels;
  - Het verzekeren van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en evenredigheid;
  - Het voorkómen van concurrentievervalsing en calculerend gedrag door derden;

In het beheerplan is reeds afgesproken dat in het IJsselmeergebied op een doeltreffende, realistische en publieksvriendelijke wijze wordt opgetreden. Uitgangspunten hierbij zijn eenduidigheid, gebiedsgerichtheid, aanwezigheid, herkenbaarheid en duidelijkheid. Deze uitgangspunten kunnen het beste worden samengevat met de term ‘Gastheerschap’: de bezoekers van het IJsselmeergebied worden pro-actief zoveel mogelijk wegwijs gemaakt in het gebied. Daarbij worden ze gewezen op de regels die gelden en de achterliggende doelen hiervan. Centraal in het handelen van de toezichthouders staat in eerste instantie niet zozeer het ‘bestrafen’, maar veel meer gedragsbeïnvloeding gericht op het realiseren van de doelstellingen van het Beheerplan IJsselmeergebied. Dit betekent dan ook dat communicatie een belangrijk onderdeel is van de strategie om naleving te verbeteren. Uiteraard wordt indien nodig ook het repressief handhaven ingezet.

## 5.3 Voorlichting en communicatie

Met voorlichting en communicatie wordt de bekendheid met de regels vergroot. Ook kan voorlichting en communicatie het draagvlak voor de maatregelen in het kader van het Beheerplan IJsselmeergebied vergroten. Bij het Beheerplan is een communicatieplan opgesteld dat alle communicatiemogelijkheden beschrijft. Rijkswaterstaat is trekker van de uitvoering van dit plan.

Figuur 3 Interventieladder



## De gedragscode waterrecreatie IJsselmeergebied

Lelystad vrijdag 17 februari 2012. “De gedragscode voor de waterrecreatie op en rond de wateren van het IJsselmeergebied is een feit. Afgelopen vrijdag presenteerden de gezamenlijke recreatie- en natuurorganisaties het document aan staatssecretaris Bleker. Deze toonde zich tevreden met de achterliggende gedachte van de gedragscode en beloofde de organisaties een steuntje in de rug te geven bij het in praktijk brengen van de code.” (Natura 2000 in het IJsselmeergebied)

In 2012 is de gedragscode waterrecreatie definitief geworden. Deze code is voortgekomen uit intensief overleg tussen rijk, provincies en organisaties van gebruikers van het IJsselmeergebied. Aanleiding was de spanning tussen de zorgplicht van de overheid om kwetsbare gebieden te beschermen en de onzekerheid over effecten van de toename van de waterrecreatie. Uiteindelijk vonden de partijen elkaar in de IJsselmeeraanpak van de zorgplicht: veel werk maken van goede voorlichting over kwetsbare natuur aan de gebruikers van het IJsselmeergebied, en niet op voorhand gebieden sluiten. Blijkt die aanpak niet te werken, dan zoeken de partijen samen naar betere oplossingen. Lukt dat niet, dan blijft alsnog sluiten van gebied als laatste optie over. De recreatiesector en natuurorganisaties hebben die eigen verantwoordelijkheid van de waterrecreanten geformuleerd in de Gedragscode Waterrecreatie IJsselmeergebied. De volledige code is opgenomen in Bijlage 4 - Gedragscode waterrecreatie N2000.

**Coördinatie toezicht- en handhavingtaken**

Het is belangrijk dat tussen al deze betrokken partijen een goede onderlinge afstemming is. De OFGV coördineert namens de provincie Flevoland het geheel en de overige provincies krijgen hierin een belangrijke aansturende rol richting de overige handhavingpartners. Zie ook hoofdstuk 6 Organisatie en aanpak.

Naar de huidige inzichten zal het zwaartepunt van de toezichttaken komen te liggen bij de betrokken provincies. Daaromheen zal een breed netwerk van toezichthouders worden gevormd. Hierbij valt te denken aan Rijkswaterstaat, gemeenten, politie en terreinbeheerders als Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, de waterschappen en de recreatieschappen.

**Opleidingen / Gedragscode voor inspecteurs, handhavers en beheerders**

Naar de huidige inzichten komen te liggen bij de betrokken provincies. Daaromheen zal een breed netwerk van toezichthouders worden gevormd. Hierbij valt te denken aan de Omgevingsdiensten, Rijkswaterstaat, gemeenten, politie en terreinbeheerders als Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, de waterschappen en de recreatieschappen.

**Communicatie en Voorlichting door toezichthouders / handhaver**

Vanuit de zelfregulering wordt bij de uitvoering van het Handhavingsplan veel aandacht besteed aan voorlichting en communicatie. Daarbij zijn de volgende maatregelen (kort beschreven):

- **Spin in het web / Gebiedsambassadeur:** Per gebied is een toezichthouder / handhaver van de OFGV verantwoordelijk voor de communicatie en voorlichting in het gebied.
- **Recreatiebedrijven:** denk aan bootverhuur, bij elk verhuurcontract wordt een folder met de gedragsregels ingesloten. Ook worden de recreatiebedrijven aangesproken op de rol die ze hebben, door bijvoorbeeld huurders die zich niet aan de gedragsregels houden formeel te waarschuwen.
- **Hollandse Kitesurf Vereniging:** In dialoog met de vereniging blijven is belangrijk om te kijken wat ze willen en kunnen doen.
- **Omwonenden:** betrekken bij hetgeen wat in hun achtertuin afspeelt. Niet (enkel) omdat ze (potentieel) overtreder zijn, ze zijn namelijk ook potentiële toezichthouders. Wanneer omwonenden bewust zijn van het unieke natuurgebied waar ze in en om wonen, weten wat er wel en niet mag en een meldpunt hebben waar ze mogelijke overtredingen door kunnen geven wordt de secundaire toezichtpool exponentieel vergroot.

- **Instructie strandwachten, kitesurfers, gidsen, inspecteurs, beheerders:** ook zij kunnen een belangrijke rol als voorlichter en signaaltoezichthouder hebben.

Bij de uitingen die in het kader van voorlichting worden gedaan, is het belangrijk eenduidigheid aan te brengen, bijvoorbeeld door het voeren van een beeldmerk en huisstijl. En ook door afstemming met de verantwoordelijke(n) voor het communicatieplan dat bij het beheerplan hoort.

#### **Centraal Meldpunt**

Naast een centraal punt waar informatie kan worden ingewonnen, is het belangrijk duidelijk te maken waar het publiek zich kan melden als men mogelijke overtredingen constateert. Door een centraal meldpunt in te stellen kunnen de klachten en meldingen beter worden gestroomlijnd en gekanaliseerd. De provincie Flevoland heeft, als regisseur van de handhavingorganisatie, in overeenstemming met de betrokken partners in 2012 een centraal meldpunt ingericht. Hoe meldingen worden geregistreerd en afgehandeld is opgenomen in dit plan.

## **5.4 Toezichtstrategie**

In de toezichtstrategie is vastgelegd welke vormen van toezicht onderscheiden worden en wat de basiswerkwijze daarbij is. Bij toezicht onderscheiden we twee typen van toezicht, het 'objectgebonden toezicht' en het 'gebiedstoezicht of gebiedsgericht toezicht'.

### **5.4.1 Objectgebonden toezicht**

Objectgericht toezicht richt zich op het toezicht op de uitvoering van verleende vergunningen in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 dan wel de uitvoering van activiteiten onder voorwaarden zoals opgenomen in het Beheerplan (de categorieën 1 t/m 3 uit het beheerplan). Het gaat bijvoorbeeld om de volgende activiteiten:

- Visserij;
- Evenementen;
- Baggeren.

Bij objectgebonden toezicht bestaat een onderscheid tussen vergunningen voor inrichtingswerken (relatief kortdurend) en 'permanente' vergunningen.

### **5.4.2 Gebiedscontrole / Vrije Veld**

Het gebiedstoezicht richt zich op de toegangsbeperkende maatregelen in het IJsselmeergebied. De toezichtstrategie voor dit taakveld richt zich daarom op het signaleren van en optreden tegen illegale situaties. Daarbij zal jaarlijks in het handhavinguitvoeringsprogramma de tijdsbesteding en de wijze van uitvoering hiervan worden vastgelegd. Afhankelijk van de doelgroep is een mix gewenst van verschillende typen gebiedstoezicht:

- Toezicht op het water;
- Toezicht vanaf het land;
- Signaaltoezicht.

#### **Toezicht op het water**

Het zwaartepunt van het toezicht op het water ligt bij de OFGV, provincies Noord-Holland, Fryslân, Overijssel, Gelderland en Utrecht en de door hen aangewezen Omgevingsdiensten. Het Ministerie van EZ/NVWA, levert eveneens scheepsinzet. Naast het inzetten van eigen schepen maken deze instanties optimaal gebruik van de opstapmogelijkheden op schepen van andere in het gebied opererende instanties (bijvoorbeeld de politie, de KLPD en Rijkswaterstaat). Op het land zijn ook taken toebedeeld aan terreinbeherende organisaties (zoals It Fryske Gea, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten). Gemeenten, milieupolitie, waterschappen en Rijkswaterstaat leveren aanvullend signaleringstoezicht door overtredingen door te geven aan het centrale meldpunt. Daarbij voeren de toezichthouders van de verschillende organisaties gezamenlijke controles uit, wat bijdraagt aan de efficiency. De OFGV regisseert de samenwerking.

#### **Toezicht vanaf het land**

Handhavers (al dan niet in teamverband) houden gericht toezicht op de toegangsbeperkingen van de rustgebieden. Daarnaast signaleren en melden handhavers die om andere redenen in het gebied aanwezig zijn eventuele overtredingen wanneer dat past binnen hun reguliere inspanningen of indien daar afspraken over zijn gemaakt.

Op diezelfde basis kunnen Buitengewoon Opsporingsambtenaren (Boa's) uit het gebied ook handhavend optreden.

#### **Signaaltoezicht**

Naast de reguliere toezichthouders en handhavers in het IJsselmeergebied zijn meer 'ogen en oren' inzetbaar voor het vergroten van gewenst naleefgedrag. Dit kan bijvoorbeeld door recreatiebedrijven, de Kitesurfvereniging, omwonenden en strandwachten, gidsen etc. Hierbij dienen zij uiteraard geïnformeerd te worden over de bedreigende activiteiten en het nut dat zij kunnen hebben.

### **5.5 Handhavingstrategie**

In diverse vergunningen en verordeningen zijn voorschriften opgenomen die de bescherming van het IJsselmeergebied moeten waarborgen. Daarnaast gelden in het IJsselmeergebied wetten en regels die hieraan eveneens een bijdrage leveren. Afhankelijk van het type overtreding zijn primair twee sporen te onderscheiden:

**bestuursrechtelijke handhaving:** handhavend optreden door het bevoegd gezag (bestuur), bijvoorbeeld door het opleggen van een last onder dwangsom of het toepassen van bestuursdwang. Met bestuursrechtelijk optreden wordt vooral beoogd om de schade die door de overtreding is ontstaan ongedaan te maken of om datgene te doen wat door de overtreder is nagelaten (reparatoir doel). Deze vorm van handhaving is gericht om de situatie zo spoedig mogelijk te (laten) herstellen. De bevoegdheden van de bestuursrechtelijk handhaver zijn opgenomen in hoofdstuk 5 Algemene wet bestuursrecht.

**strafrechtelijke handhaving:** handhavend optreden door (buitengewone) opsporingsambtenaren in dienst van politie, natuurbeheerders, provincies, Omgevingsdiensten en andere organisaties onder leiding van het Openbaar Ministerie (Functioneel Parket). De opsporingsambtenaren maken een Bestuurlijke Strafbeschikking milieu op onder verantwoordelijkheid van een directeur van een omgevingsdienst of een proces verbaal en sturen dit in naar het OM of CJIB (in geval van de bestuurlijke strafbeschikking). Met strafrechtelijk optreden wordt vooral beoogd om te straffen voor fouten gemaakt in het verleden en om herhaling van overtredingen in de toekomst te voorkomen. De bevoegdheden van de (buitengewoon) opsporingsambtenaar zijn opgenomen in de Wet op de economische delicten.

Bij het constateren van een overtreding treedt de handhavingstrategie in werking. De handhavingstrategie voor het IJsselmeergebied is integraal. Dit betekent dat bij overtredingen, onafhankelijk van de locatie, op dezelfde wijze wordt opgetreden. In figuur 5 is de integrale handhavingstrategie voor het IJsselmeergebied in de zogenaamde interventiematrix weergegeven.

In Bijlage 5 - Handhavingstrategie wordt nader ingegaan op het toepassingsschema van deze handhavingstrategie. De reactie hangt af van de mate van ernst, uit te drukken in de aard en omvang van de handeling/activiteit en de mate van (onomkeerbare) schadelijke effecten op de kwalificerende soorten van het IJsselmeergebied. De landelijke handhavingstrategie gaat uit van het in principe zo licht mogelijk starten met interveniëren gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft.



Figuur 5 - interventiematrix

<b>DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:</b>	<b>4</b>	<b>Aanzienlijk, deigend en/of onomkeerbaar</b>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen. LOB, LOD. Verscherpt toezicht</p>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen. LOB, LOD. Verscherpt toezicht</p>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen. LOB, LOD</p>	<p><b>Strafrecht</b> PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen. LOB, LOD</p>
	<b>3</b>	<b>Van belang</b>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek. Waarschuwen</p>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen. LOB, LOD. Verscherpt toezicht</p>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen. LOB, LOD. Verscherpt toezicht</p>	<p><b>Strafrecht</b> PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen. LOB, LOD</p>
	<b>2</b>	<b>Beperkt</b>	<p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Aanspreken / informereren</p>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek. Waarschuwen</p>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen. LOB, LOD. Verscherpt toezicht</p>	<p><b>Strafrecht</b> PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen. LOB, LOD</p>
	<b>1</b>	<b>Vrijwel nihil</b>	<p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Aanspreken / informereren</p>	<p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Aanspreken / informereren</p>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek. Waarschuwen</p>	<p><b>Strafrecht</b> PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek. Waarschuwen</p>
		<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	
		<p><b>Goedwillend:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Onbedoeld</li> <li>• Proactief</li> </ul>	<p><b>Moet kunnen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Onverschillig</li> </ul>	<p><b>Calculerend:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bewust belemmerend en/of risico nemend</li> </ul>	<p><b>Bewust en structureel / Crimineel</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fraude</li> <li>• Oplichting</li> <li>• Witwassen</li> </ul>	

**GEDRAG VAN DE OVERTREDER**

## 5.6 Gedoogstrategie

Bij gedoogsituaties dient te worden aangesloten bij de huidige (constante) jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State. “Slechts onder bijzondere omstandigheden. Dat kan zich voordoen als sprake is van concreet zicht op legalisatie. Ook kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien”.

Het landelijke beleidskader inzake gedogen<sup>1</sup> en de jurisprudentie van de bestuursrechter zijn als uitgangspunt gebruikt bij het opstellen van dit hoofdstuk. Aan het landelijke beleidskader voor gedogen kunnen geen rechten worden ontleend.

Het motto vanuit de preventie is: ‘Handhaven is goed, maar preventie is beter.’ Wanneer toezicht echter tot handhaven leidt is daadwerkelijk handhaven de regel en gedogen de uitzondering. Uitsluitend met uitzicht op legalisatie en/of opheffen van de strijdigheid kan in een dergelijke situatie het middel gedogen onder voorwaarden uitkomst bieden en aanvaardbaar worden ingezet. Op de juiste wijze ingezet, kan gedogen dan zorgen voor de nodige flexibiliteit die in de sfeer van een bepaald normencomplex noodzakelijk is.

### Karakter van de gedoogstrategie

Deze gedoogstrategie heeft het karakter van een beleidsregel (in de betekenis die de Algemene wet bestuursrecht daaraan toekent): “een algemene regel over de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van de handhavingsbevoegdheid van een bestuursorgaan.”

De Awb bepaalt ook: “Het bevoegde gezag handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen<sup>2</sup>.”

<sup>1</sup> Bestaande uit de ‘eerste gedoogbrief’ van de ministers VROM en Verkeer en Waterstaat van 28 mei 1990, TK 1989-1990, 21 137, nr. 269, de ‘tweede gedoogbrief’ van de ministers van VROM en Verkeer en Waterstaat van 10 oktober 1991, onder de titel ‘Gezamenlijk beleidskader in zake het terugdringen van het gedogen van milieu-overtredingen’, TK 1991-1992, 22 343, nr. 2 en de kabinetsnota ‘Grenzen aan gedogen’, TK 1996-1997, 25 085, nrs. 1-2.

<sup>2</sup> De inherente afwijkingsbevoegdheid als bedoeld in artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht.

### Wat is gedogen?

Definitie van gedogen: het bestuur dat bevoegd is tot handhaving ziet willens en wetens (tijdelijk) af van optreden tegen een overtreding.

Verschillende vormen:

- stilzwijgend (achteraf);
- uitdrukkelijk (vooraf of achteraf);
- al dan niet onder bepaalde voorwaarden;
- al dan niet vooruitlopend op legalisatie (gekwalificeerd gedogen)

De bevoegdheid om te gedogen kan worden afgeleid uit het discretionaire karakter van de handhavingsbevoegdheden. In de jurisprudentie wordt een aantal eisen aan het gedogen gesteld:

Eisen:

- uitdrukkelijk schriftelijk gedogen;
- tijdelijke karakter (bij voorkeur vooruitlopend op vergunningverlening);
- verbonden aan voorwaarden;
- betrokkenheid van belanghebbenden (hoorplicht van art. 4:7 en 4:8 Awb)

## 6 ORGANISATIE EN AANPAK

In dit hoofdstuk zijn de toezicht- en handhaving-acties die uitgevoerd gaan worden weergegeven. Deze toezicht- en handhavingacties zijn gericht op het zoveel mogelijk beperken van de negatieve effecten van activiteiten op de instandhoudingsdoelen in de gebieden. Deze negatieve effecten manifesteren zich bij het overtreden van de voorschriften. Het toezicht en de handhaving is gericht op het bevorderen van het naleefgedrag.

In dit hoofdstuk is de capaciteit voor toezicht en handhaving weergegeven, alsmede het uitvoeringsprogramma op hoofdlijnen en de projecten die in de periode 2016 -2021 worden uitgevoerd. Gedetailleerde informatie over de uit te voeren acties is weergegeven in twee HUP's. Deze programma's betreffen twee beknopte documenten die de afspraken beschrijven voor platform 'de Randmeren' en platform 'Eemmeer & Gooimeer, Markeermeer & IJmeer en IJsselmeer'.

### 6.1 Organisatie en capaciteit

Het uitvoeringsprogramma voor toezicht en handhaving komt voort uit de prioriteiten, doelstellingen en de strategie. Aan deze elementen is de beschikbare capaciteit voor toezicht en handhaving gekoppeld, waardoor een reëel beeld van de uit te voeren acties in het kader van toezicht en handhaving ontstaat.

In onderstaand figuur is per toezichthoudende organisatie uit het platform aangegeven hoeveel tijd zij beschikbaar hebben voor toezicht en handhaving, gespecificeerd naar de zes Natura-2000 gebieden die samen het IJsselmeergebied vormen.

Toezichthoudende instantie	IJsselmeer	Markermeer IJmeer	Eemmeer Gooimeer zuidoever	Zwarte meer	Ketelmeer Vossemeer	Veluwe Randmeren	Projecten
OFGV	500	500	500	500	500	900	500
Provincie Overijssel	0	0	0	38	74	38	100
Provincie Gelderland	0	0	0	0	0	100	0
Provincie Noord-Holland	ntb	ntb	ntb	0	0	0	50
Provincie Fryslân	1700 <sup>1</sup>	8	8	8	8	8	100
Provincie Utrecht	0	0	100	0	0	0	Reguliere inzet
Rijkswaterstaat	Bestaande capaciteit/Reguliere inzet						
Overige Toezicht instanties <sup>2</sup>	416	416	416	513	513	513	3463
<b>Totaal Toezicht</b>	<b>2616</b>	<b>924</b>	<b>1024</b>	<b>1059</b>	<b>1095</b>	<b>1559</b>	<b>4213</b>

1 Provincie Fryslân heeft de 1700 uur deels uitbesteed aan It Fryske Gea en een deel valt onder de samenwerking van Toezichtskringen Natuurhandhaving Fryslân, regio zuidwest. Daarnaast houdt de provincie Fryslân nog zelf toezicht op het IJsselmeer.

2 Niet alle partners zijn op dit punt al in beeld/hebben informatie aangeleverd.

## 6.2 Uitvoeringsprogramma toezicht en handhaving

Het rendement van handhaving staat of valt met een adequate uitvoeringsorganisatie die doelgericht en effectief werken mogelijk maakt. In het IJsselmeergebied hebben verschillende bestuursorganen toezichthoudende en handhavende taken en bevoegdheden. De activiteiten in het gebied met de grootste negatieve effecten op de instandhoudingsdoelen zijn uit de probleemanalyse naar voren gekomen en als prioriteit benoemd. Vervolgens is in de strategie aangegeven op welke wijze de naleving van de activiteiten bevorderd wordt, zodat het negatieve effect op de instandhoudingsdoelen tot een minimum beperkt blijft. Deze beleidsuitgangspunten zijn samen met de capaciteit per organisatie de uitgangspunten voor het uitvoeringsprogramma.

Het uitvoeringsprogramma bestaat uit drie onderdelen. Het eerste deel geldt voor alle zes de Natura-2000 gebieden die samen het IJsselmeergebied vormen. Het tweede deel heeft betrekking op de drie gebieden van het platform GEIJMIJ. Het derde deel heeft betrekking op de drie gebieden van het platform Randmeren.

In het eerste deel is voor de prioriteiten uit de top 10 die in het gehele IJsselmeergebied gelden, aangegeven welke strategie gehanteerd wordt en welke samenwerkingsprojecten hiervoor worden opgezet. Vervolgens is de verdeling van toezicht vertaald naar de zes Natura-2000 gebieden. Op dezelfde wijze is dit ook weergegeven voor de prioriteiten die uitsluitend gelden voor het platform GEIJMIJ en de prioriteiten die uitsluitend gelden voor het platform Randmeren.

### 6.2.1 Specificatie uitvoeringsprogramma IJsselmeergebied

Voor alle activiteiten die onder voorwaarden plaatsvinden geldt, dat het toezicht zich richt op de naleving van deze voorwaarden. Hierbij is ook de strategie aangegeven die gehanteerd wordt om de naleving te bevorderen en een specificatie daarvan in verschillende projecten. De genoemde projecten zijn nader toegelicht in § 6.3.2 Projecten.

Prioriteit	Nalevingstrategie	Planning
Top 10 prioriteiten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorlichting</li> <li>• Projecten</li> <li>• Object gebonden toezicht</li> <li>• Gebiedstoezicht</li> </ul>	Zie paragraaf 6.3.2
Overige prioriteiten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorlichting</li> <li>• Projecten</li> <li>• Object gebonden toezicht</li> <li>• Gebiedstoezicht</li> </ul>	Zie paragraaf 6.3.2

Het objectgebonden toezicht en het gebiedstoezicht wordt uitgevoerd middels gebiedsinspecties. In onderstaande tabel zijn de speerpunten van toezicht en handhaving weergegeven, met daarbij een specificatie van de toezichthoudende organisatie en de periode.

Prioriteit	Toezicht houdende Organisatie	Gebiedspecificatie					
		IJssel-meer	Marker- & IJmeer	Eem- & Gooimeer	Zwarte meer	Ketel- & Vossemeer	Veluwe randmeren
Ontgrondingen - zandwinning (ja, in NEA)	Rijkswaterstaat	Gehele jaar	Gehele jaar	Gehele jaar	-	Gehele jaar	Gehele jaar
stroperij/ illegale vangst	OFGV	Lente Herfst Winter	-	Lente Herfst Winter	Lente Herfst Winter	-	-
	Provincie Fryslân FUMO	Lente Herfst Winter	-	-	-	-	-
Recreatie - kitesurfen	OFGV	-	Herfst Winter	-	-	-	-
	Provincie Fryslân FUMO	Lente Herfst Winter	-	-	-	-	-
	Provincie Gelderland	-	-	-	-	-	Gehele jaar
Beroepsvisserij - staand want vissen (ja in NEA)	OFGV	Gehele jaar	Gehele jaar	-	-	-	-
	Provincie Fryslân FUMO	Gehele jaar	-	-	-	-	-
Lozing & onttrekking - grondwater onttrekken	Rijkswaterstaat	Gehele jaar	Gehele jaar	Gehele jaar	Gehele jaar	Gehele jaar	Gehele jaar
Beheer en onderhoud - Natuur beheren (Ja in NEA)	Provincie Overijssel	-	-	-	Gehele jaar	Gehele jaar	Gehele jaar
Lozing & onttrekking overig	Rijkswaterstaat	Gehele jaar	Gehele jaar	Gehele jaar	-	-	-
Recreatie - overig	Platform Randmeren	Gehele jaar	Gehele jaar	Gehele jaar	Gehele jaar	Gehele jaar	Gehele jaar
	Provincie Fryslân FUMO	Lente Zomer Herfst					

Een uitwerking van dit programma is weergegeven in de uitvoeringsprogramma's voor platform 'de Randmeren' en platform 'Eemmeer & Gooimeer, Markeermeer & IJmeer en IJsselmeer'.

## 6.3 Handhavingsamenwerking

### 6.3.1 Taakverdeling toezicht en handhaving

#### Markeringen in rustgebieden

Rijkswaterstaat coördineert het markeren van de gebieden waarvoor een toegangsbeperking geldt. Dezelfde dienst draagt zorg voor het plaatsen en beheren van de betonnen op het water. Markeringen op het land vallen onder de verantwoordelijkheid van terreinbeheerders en in voorkomende gevallen de provincies. Rijkswaterstaat initieert en coördineert het laten vervaardigen en verspreiden van het kaartmateriaal. Uitvoering ligt bij diverse instanties, zoals de Hydrografische Dienst, ANWB, terreinbeheerders, provincies, gemeenten en VVV's.

### 6.3.2 Projecten

Om voordelen in de uitvoering te behalen zijn diverse projecten gedefinieerd. In de HUP's wordt een differentiatie in opstart- en doorlooptijd aangebracht.

Project	2016	2017	2018
Toezicht stroperij			
Natuurbeheer en Beheer N2000			
Centraal Meldpunt			
BRS; BOA Registratie Systeem			
Recreatiesector			
Beroepsgroepen			
Evenementen			
Gewoonterecht doorbreken van oudsher in gebruik zijnde terreinen			
Signaaltoezicht			

Onderstaand zijn alle projecten in chronologische volgorde toegelicht, waarbij aangegeven is wat het doel is van het project, Hoe dit doel bereikt gaat worden en wie participeren in het project.

2016

### 1. Project Toezicht Stroperij

Doel:	Delen van ervaringen, uitwerken toezichtstrategie en benodigde middelen.
Hoe:	Vergroten van de pakkans van stropers en nachtvisser
Wie:	Nader te bepalen

### 2. Project Natuurbeheer en Beheer N2000

Doel:	Het voorkomen van (het in het kader van het Beheerplan) ongewenste naleefgedrag van de natuurbeherende organisaties.
Hoe:	Inventariseren belangen Beheerplan en Natuurbeheerders, informeren over de achtergrond van het Beheerplan, afstemmen gezamenlijke doelen en werkwijzen. Onderwerpen zijn: maaien waterplanten en beheer rietmoeras.
Wie:	Platforms, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten.

### 3. Project Centraal Meldpunt

Doel:	Het inrichten van een Centraal Meldpunt voor het IJsselmeergebied om klachten, signalen etc centraal te verzamelen en om een passende werkwijze te coördineren.
Hoe:	Deze meldkamer wordt een uitbreiding van de huidige meldkamer van Flevoland.
Wie:	De Provincie Flevoland heeft, als regisseur van de handhavingsorganisatie, in overeenstemming met de betrokken partners in 2012 een centraal meldpunt ingevuld.

### 4. Project BRS; BOA Registratie Systeem

Doel:	Alle toezichthouders hebben inzicht in elkaars registraties ten aanzien van het IJsselmeergebied, om bekendheid van overtredingen en overtreeders alsmede de toegepaste sanctiewijze te vergroten.
Hoe:	Het optimaliseren van het gebruiksgemak van het BRS in overleg met de bouwers van het systeem en de gebruikers uit de Voordelta (ook zij zijn bezig met het optimaliseren van het gebruiksgemak).
Wie:	Platforms

2017

5. Project Recreatiesector	
Doel:	Vergroten van het naleefgedrag van de recreatiesector door stakeholders buiten het platform in te zetten voor communicatie, voorlichting en signaaltoezicht.
Hoe:	Uitwerken specifieke deelgroepen binnen de recreatie (bv Kitesurfvereniging, jachthaven-beheerders, campingeigenaren etc) en vervolgens afstemmen welke strategie wordt gevolgd en afspreken hoe de werkzaamheden georganiseerd worden.
Wie:	Nader te bepalen

6. Project Beroepsgroepen	
Doel:	Vergroten van het naleefgedrag van de groepen Beroepsvisserij en de Agrariërs.
Hoe:	Inventariseren hoe deze groepen het beste benaderd kunnen worden en met welke middelen.
Wie:	Platforms aangevuld met diverse toezichthouders.

7. Project Evenementen	
Doel:	Het vergroten van gewenst naleefgedrag bij evenementen en het goed en helder coördineren van de samenwerking tussen de diverse toezichthouders en handhavers.
Hoe:	Goed handhaven bij Evenementen blijkt lastig te zijn. Om deze reden is het zinvol om te starten met het inventariseren van best-practices in het land. Vervolgens wordt een specifieke toezichtstrategie in een toezichtplan uitgewerkt.
Wie:	Nader te bepalen

2018

8. Project Gewoonterecht doorbreken in van oudsher in gebruik zijnde terreinen	
Doel:	Het ongedaan maken van illegaal in gebruik genomen gronden (t.b.v. recreatie en huisvesting) voor de gebieden (bv Elburg) die benodigd zijn als rust- en broedgebied voor vogels.
Hoe:	Inventariseren landelijke best-practices, afstemming met bevoegd gezagen en Openbaar Ministerie, uitwerken strategie en opstellen plan van aanpak voor uitvoering.
Wie:	Bevoegde gezagen en Openbaar Ministerie.

### 9. Project Signaaltoezicht

Doel:	Het vergroten van de toezichtcapaciteit door gebruik te maken van signaaltoezichthouders (bv Sluiswachters, uitbaters Recreatiebedrijf).
Hoe:	Inventariseren geschikte onderwerpen voor signaaltoezicht, hierbij passende signaaltoezichthouders benaderen en aanstellen, maken folders/kennisbladen/etc. om te informeren over de onderwerpen en waar en aan wie de signalen worden doorgegeven.
Wie:	Nader te bepalen



# 7 MONITORING EN EVALUATIE VAN HET HANDHAVINGPLAN

## 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is de informatie weergegeven die nodig is om vast te stellen of de doestellingen uit het Toezicht en handavingsplan voor het IJsselmeergebied en de daarbij horende werkwijze in de praktijk effectief zijn geweest. De effectiviteit wordt vastgesteld door te monitoren. In de evaluatie worden de beschikbare gegevens uit de monitoring geanalyseerd. Uit deze analyse blijkt de effectiviteit. Resultaat van de evaluatie is een set aan verbetermaatregelen waarmee het beleid kan worden bijgesteld en verbeterd.

## 7.2 Monitoring

Om te kunnen vaststellen of de handhavingdoelstellingen worden bereikt, is monitoring noodzakelijk. Voor het proces van monitoren zijn indicatoren nodig. Een indicator is een meetbaar fenomeen (meestal een getal) dat een signalerende functie heeft. Wijkt een indicator af van een afgesproken norm dan is bijsturing mogelijk. De gestelde doelen in de planperiode zijn SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdsgebonden) opgesteld. Deze zijn vertaald in indicatoren en daardoor meetbaar.

Voor dit toezicht- en handhavingplan en de daarin opgenomen doelstellingen zijn de volgende indicatoren vastgesteld:

- aantallen uitgevoerde controles;
- toezichttijd verdeeld per gebied en toezichthoudende instantie;
- geconstateerde overtredingen;
- opgelegde sancties;
  - bestuursrechtelijke sancties (dwangsommen, bestuurlijke boete)
  - strafrechtelijke sancties (zoals processen-verbaal en aangeboden transacties)
- ontvangen klachten en meldingen met betrekking op het toezichtgebied;
- incidentenrapportages (calamiteiten en incidenten in het gebied);
- registratie tijdschrijven;
- het aantal uren per controle (tijdschrijven);
- procesgegevens zoals termijnen van afwikkeling handhavingcontroles;

- notulen platformoverleggen
- gegevens van andere handhavingorganisaties.

## 7.3 Evaluatie

Belangrijke onderdelen van het programmatisch handhaven zijn het jaarverslag en de evaluatie. Om te kunnen beoordelen of het gevoerde beleid effectief is en uitvoering geeft aan de gestelde prioriteiten en doelen, is evalueren noodzakelijk. Regelmatig moet worden gezien of het beleid aanpassing vergt. Dit gebeurt in ieder geval naar aanleiding van de jaarlijkse evaluatie van het uitvoeringsprogramma. Voor de frequentie waarin wordt gerapporteerd is geen termijn gesteld, maar een jaarlijkse rapportage wordt aanbevolen. Het handavingsbeleid, het uitvoeringsprogramma, de rapportage en de evaluatie-uitkomsten moeten bekend worden gemaakt aan de politiek vertegenwoordigende organen. In welke vorm of op welke wijze dat plaatsvindt, is ter bepaling van het bestuursorgaan. Door te voldoen aan de hier aan de orde zijnde onderdelen kan worden gegarandeerd dat het handhavingproces een cyclisch verlopend proces is.

Normaal gesproken wordt gesteld dat rapportage plaats vindt over de resultaten van het uitgevoerde beleid. Een consistente opbouw vanuit de probleemanalyse, strategie, programmering en uitvoering is essentieel. In de verslaglegging staat op welke wijze de voorgenomen activiteiten zijn gerealiseerd. Daarnaast is aangegeven in hoeverre zij hebben bijgedragen aan de vastgelegde handavingsdoelstellingen.

### 7.3.1 Mutaties en dynamiek in het handavingsbeleid

Een overleg met de platforms Randmeren en Eemmeer & Gooimeer, Markermeer & IJmeer en IJsselmeer met als onderwerp de evaluatie en verbeterpunten voor het te actualiseren handhavingplan is een jaarlijks terugkerend ijkpunt. Dit overleg vindt elk voorjaar plaats. De doelstellingen en nalevingstrategie worden naar aanleiding van de evaluatie zonodig het jaar daarop bijgesteld. De OFGV neemt hiervoor als regievoerder het initiatief. Afhankelijk van de analyseresultaten, mutaties

bij de handhavingspartners en ontwikkelingen van buitenaf vindt bijstelling plaats.

Uit het overleg met de platforms moet eveneens duidelijk worden of er mutaties zijn in de beschikbare capaciteit en de financiële middelen van alle handhavingspartners. Mutaties kunnen leiden tot aanpassing van doelstellingen en projecten in de uitvoering. Daarnaast wordt het beleid verbeterd door de verbetermaatregelen uit de evaluatie jaarlijks te implementeren. Naast deze jaarlijkse verbeteringsmaatregelen zijn er meer mutaties die jaarlijks uitgevoerd moeten worden om het beleid actueel te houden en het toezicht en de handhaving in de praktijk effectief te houden.

Jaarlijks ontstaan als gevolg van het uitvoering geven aan het uitvoeringsprogramma nieuwe inzichten inzake de handhaving, mede als gevolg van het houden van toezicht. Onderstaand wordt een overzicht gegeven van mutaties en de dynamiek in het handhavingbeleid.

## 7.4 Nieuwe programmering regulier

Het uitvoeringsprogramma wordt jaarlijks herzien of bijgesteld. De platforms zijn hier verantwoordelijk voor. Randvoorwaarden voor het kunnen bijstellen, zijn de verbetermaatregelen uit de evaluatie en de bijgestelde doelstellingen.

Het uitvoeringsprogramma wordt in het laatste kwartaal van elk kalenderjaar opgesteld, zodat het voor 1 januari door het SBNIJ kan worden vastgesteld.

### 7.4.1 Nieuwe projecten

Onderdeel van het herziene uitvoeringsprogramma zijn de verschillende projecten die verspreid over het toezichtgebied van het IJsselmeergebied plaatsvinden. Aan de hand van eerder uitgevoerde projecten in het gebied en de toekomstige ontwikkelingen in het gebied en de (nabije) omgeving worden door de platforms nieuwe projecten geformuleerd. Dit betreft in de eerste plaats vervolgen of verleningen van reeds eerder uitgevoerde projecten.

### 7.4.2 Plannen nieuwe werksessie

Het actueel houden van het plan en uitvoeringsprogramma voor het toezichtgebied van het IJsselmeer vraagt om continue aandacht. De OFGV heeft hier als regievoerder een centrale rol in. In de praktijk betekent dit dat de OFGV zorg draagt voor de evaluatie en initiatiefnemer is van de werkzaamheden die hieruit voortkomen. Daarnaast zijn ten minste twee overlegmomenten noodzakelijk voor de bijstelling van de doelstellingen en de herziening van het uitvoeringsprogramma.

Tabel 7 - overzicht van mutaties en dynamiek van het handhavingbeleid

Mutatie/dynamiek	Bijwerken in	Frequentie
Monitoring en Evaluatie (effectiviteit)	Handhavingjaarverslag	Eenmaal per jaar, vaststelling door SNBIJ
Informatie over het naleefgedrag / effecten (resultaten)	Risicomodule	Eenmaal per jaar
Berekenen nieuwe prioriteiten	Risicomodule	Eenmaal per jaar
Registren voortgang	Registratiesysteem	Maandelijks
Monitoren uren toezicht & handhaving	Tijd schrijfsysteem	Wekelijks
Uitvoeringsprogramma toezicht & handhaving (inclusief zo nodige bijstelling van doelen)	Handhavinguitvoering-programma's	Eenmaal per jaar vaststelling door SNBIJ
Ontwikkelde tactische concepten probleem gestuurd handhaven	Bijlagendocument handhavingbeleid (aanvulling)	Eenmaal per jaar
Handhavingbeleid	Handhavingbeleid	Gelijk met het beheerplan

## 8 BIBLIOGRAFIE

(sd). Opgeroepen op februari 2012, van Natura 2000 in het IJsselmeergebied:  
<http://www.natura2000ijsselmeergebied.nl/>

Bureau Waardenburg & Witteveen & Bos. (2011). *Inventarisatie bestaand gebruik IJsselmeergebied, Geactualiseerd overzicht ten behoeve van het beheerplan Natura 2000 voor het IJsselmeergebied*. Culemborg: Bureau Waardenburg B.V.

ELI, M. (sd). *Gebiedendatabase*. Opgeroepen op februari 2012, van [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl): <http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/gebiedendatabase.aspx>

Flevoland, P. (2011). *Nota toezicht en handhaving fysieke leefomgeving 2011-2015*. Lelystad: Provincie Flevoland.

Heisteeg, P. v. (2011). *Hoofdstuk X Toezicht en handhaving*.

LNV, R. M. (2010). *Nadere Effectenanalyse Bestaand Gebruik IJsselmeergebied fase II*.

Rijkswaterstaat. (2015). *Natura 2000 ontwerp beheerplan IJsselmeergebied 2016 - 2021 - 4e concept Eemmeer & Gooimeer Zuidoever*.

Rijkswaterstaat. (2015). *Natura 2000 ontwerp beheerplan IJsselmeergebied 2016 - 2021 - 4e concept Veluwerandmeren*.

Rijkswaterstaat. (2015). *Beheerplan IJsselmeergebied 2016 - 2021 - 4e concept Algemeen deel*.

Rijkswaterstaat. (2015). *Natura 2000 ontwerp beheerplan IJsselmeergebied 2016 - 2021 - 4e concept IJsselmeer*.

Rijkswaterstaat. (2015). *Natura 2000 ontwerp beheerplan IJsselmeergebied 2016 - 2021 - 4e concept Ketelmeer Vossemeer*.

Rijkswaterstaat. (2015). *Natura 2000 ontwerp beheerplan IJsselmeergebied 2016 - 2021 - 4e concept Markermeer & IJmeer*.

Rijkswaterstaat. (2015). *Natura 2000 ontwerp beheerplan IJsselmeergebied 2016 - 2021 - 4e concept Zwartemeer*.

Rijkswaterstaat. (2012). *Toetsingskaders en gedragscodes. Natura 2000 ontwerp beheerplan IJsselmeergebied 2016 - 2021 - Bijlagenrapport*. Lelystad.

Verbeek R.G. en R.J. Jonkvorst (2013). *Herijking NEA IJsselmeergebied op basis van recente vogelgegevens*. Bureau Waardenburg B.V., Culemborg.



## Bijlage 1 - Complete objectenlijst

Door de toezichhouders en handhavers is een overzicht gemaakt van activiteiten. Dit overzicht betreft activiteiten waar toezicht en handhaving een zinvolle bijdrage aan het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling uit het beheerplan kan leveren. De basis voor het overzicht van activiteiten wordt gevormd door alle activiteiten zoals deze in de NEA zijn verwoord.

Diverse activiteiten zijn (voor zover dat kon) geclusterd. Activiteiten waar toezicht en handhaving geen rol bij heeft zijn verwijderd. Bij de activiteiten die een 'Ja' in de NEA scoorden, is dit expliciet aangegeven. De NEA-lijst is aangevuld met taken van de handhaving groene wetten, zoals die voor de provincies van toepassing is naar aanleiding van het convenant 'Nalevingstrategie Natuurwetgeving'.

Bijlage tabel I - Objectenlijst

activiteit
Beheer en onderhoud - aanleg/wijziging verschillende activiteiten
Beheer en onderhoud - beheer verschillende activiteiten zonder vergunning
Beheer en onderhoud - verschillende activiteiten met ontheffing/vergunning
Beheer en onderhoud - waterplanten maaien (ja in NEA)
Beheer en onderhoud - natuur beheren (ja in NEA)
Beheer en onderhoud - (wetenschappelijk) onderzoek en monitoring
Beheer en onderhoud - blauwalg bestrijding
Beheer en onderhoud - terrein beheren, niet vanwege natuurwaarden maar recreatief (ja, in NEA)
Beheer en onderhoud - recreëren in Ijsselmonding (ja in NEA)
Infrastructuur - aanleg van civiel technische en kunstwerken (verschillende activiteiten)
Infrastructuur - gebruik van ligplaatsen t.b.v. op- en overslag
Lozing & onttrekking - oppervlaktewater onttrekken
Lozing & onttrekking - grondwater onttrekken
Lozing & onttrekking - in en uitlaat Ijsselmeerwater
Lozing - gebiedsvreemd water
Lozing & onttrekking - grootschalige thermisch (lozingen)
Ontgrondingen - baggeren
Ontgrondingen - ondiepe winning/verdieping (ja, in NEA)
Ontgrondingen - nautisch baggeren buiten de vaargeul
Ontgrondingen - zandwinning (ja, in NEA)
Overige activiteiten - vliegen
Overige activiteiten - vliegen watervliegtuigen
Overige activiteiten - militair oefenterrein - Breezanddijk (ja in NEA)
Overige activiteiten - bijzondere activiteiten
Recreatie - excursies en excursies natuurbeheer organisaties
Recreatie - evenementen als visserijdagen, zeilwedstrijden, roeiwedstrijden, stranden, vuurwerk,
Recreatie - snelle motorboten/jetski / waterscooter (ja, in NEA)
Recreatie - pleziervaart: kajuit, zeil- en motorjachten
Recreatie - kleine pleziervaart: kanoën, roeiboot
Recreatie - kitesurfen: kritische periode - randvoorwaarden in orde (ja in NEA (als kitesurf gebied alge
Recreatie - kitesurfen: kritische periode - randvoorwaarden (nog) niet in orde (ja in NEA (als kitesurf ge
Recreatie - kitesurfen: kritische periode - buiten een aangewezen gebied (ja in NEA (als kitesurf gebied
Recreatie - recreatief vissen / sportvissen
Recreatie - Ijsrecreatie (schaatsen, ijszeilen langlaufen etc)
Recreatie - verblijfsrecreatie (kort verblijf) (Ja, in NEA)
Recreatie - verblijfsrecreatie beheerd terrein
Recreatie - verblijfsrecreatie onbeheerd terrein
Recreatie - recreatief vliegverkeer (bv ballonvaart, ultralights, radiobestuurbare vliegtuigen)
Recreatie - vluchthavens
Recreatie - waterskiën
Recreatie - windsurfen (ja in NEA)
Recreatie - duiksport

Recreatie - vaarroute De Kreupel (ja, in NEA)
Recreatie - zwemmen, vliegeren, wandelen, sporten op strand,
Recreatie - watersportvereniging / scholen
Scheepvaart - bunkeren (olie inname)
Scheepvaart - havens (laden, lossen en risico's van spills)
Scheepvaart - onderzoek en monitoring
Scheepvaart - transport gevaarlijke stoffen
Scheepvaart - vrij ankeren
Beroepsvisserij - aalvissen (schietfuiken, grote fuik, kisten en hoekwant)
Beroepsvisserij - aaskuilvissen
Beroepsvisserij - spieringvissen (ja in NEA)
Beroepsvisserij - staand want vissen (ja in NEA)
Beroepsvisserij - traditionele vissen
Beroepsvisserij - elektrisch vissen (ja, in NEA)
Beroepsvisserij - zegenvissen
Beroepsvisserij - wolhandkrabvissen
verspreiding/uitzetten (exotische) dieren en planten (BUDEP)
schadebestrijding (bijv ganzen, jacht)
stroperij/ illegale vangst
(Water)Bodemsanering
aantasting houtopstanden
reclameborden VFL
betreden afgesloten gebieden
Blaauwalg / botulisme / ecologisch incident / vis en vogelziekten
mogelijke lozingen van verontreinigde stoffen
nieuwe lozingen (incl. uitbreiding bestaande lozingen)
dumpen kadavers
archeologie
agrarisch gebruik (omzetten)
oprichte en uitbreiden agrarische activiteit (in het kader van de NH3) / PAS
Beheer en onderhoud - peilbeheer (ja in NEA)
Overige activiteiten - militair laagvlieggebied (2006) (Ja, in NEA)
Overige activiteiten - laagvliegcorridor
Overige activiteiten - laagvlieggebied
Rietteelt
Beheer en onderhoud - spills (OF ANDERE CALAMITEITEN BESTRIJDING)

## BIJLAGE 2 - SPECIFICATIE, OPBOUW EN WERKING RISICOMODULE

### Methodiek

De prioriteiten van toezicht en handhaving in het IJsselmeergebied is per platform vastgesteld met behulp van de Risicomodule. De Risicomodule is een instrument om risico's in kaart te brengen en risico's van elkaar te onderscheiden. In het onderstaande figuur is de Risicomodule weergegeven.

Figuur 6 - risicomodule

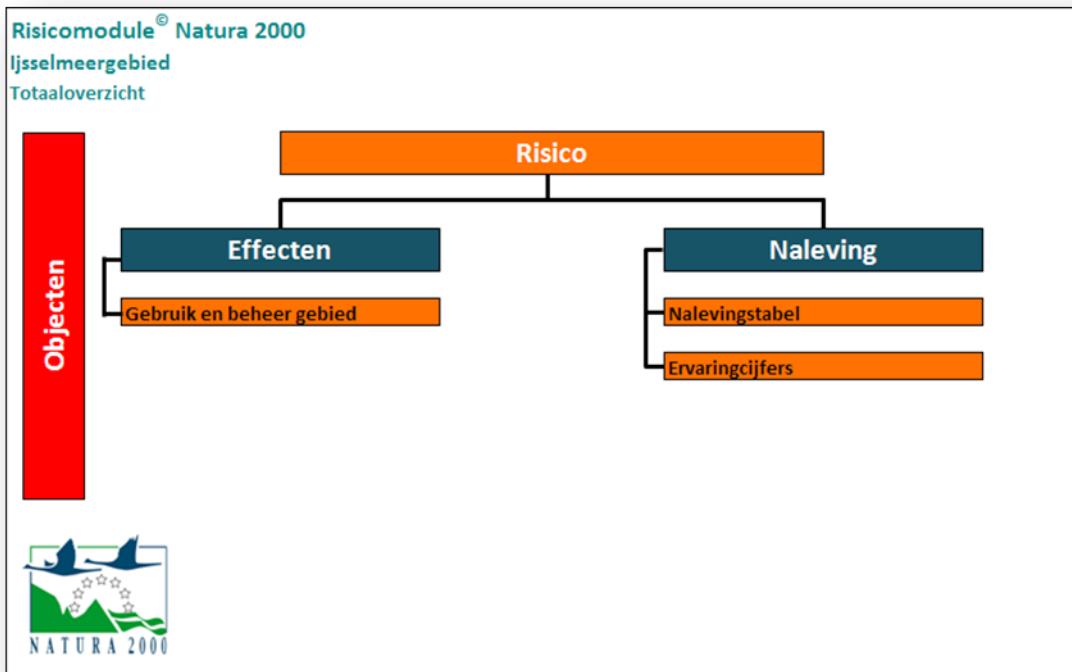
*Centraal in de systematiek van de Risicomodule staat de formule  $RISICO = KANS \times EFFECT$ .*

### Objecten

De Objecten, de taken van toezicht en handhaving, die zijn gebruikt, zijn de activiteiten in het IJsselmeergebied aangevuld en geclusterd door een grote groep experts (toezichthouders, handhavers, beleidsmedewerkers handhaving) tijdens een expert-judgement bijeenkomst (Zie voor de lijst Bijlage 1 - Complete objectenlijst).

### Effecten

Het element [EFFECTEN] bestaat uit de negatieve effecten. Het gaat in het IJsselmeergebied om een vijftal knelpunten die een op een zijn overgeno-



Deze formule is een internationaal geaccepteerde en veel gebruikte methode om een adequate inschatting te kunnen maken van de benodigde prioriteit van, onder andere, handhavingstaken.

De elementen [KANS] en [EFFECT] zijn ingevuld door middel van allerlei thema's en variabelen. Op basis van een open en inzichtelijke berekening komt een totaalscore tot stand. Deze totaalscore bepaald het risico en daarmee modelmatig de prioriteit. Uiteraard is het model beslissingsondersteunend.

men in de effectbeoordeling. Omdat met name de impact op het rietmoeras een cruciaal knelpunt is, weegt dit aspect ook extra zwaar in de effectbeoordeling.

figuur 6 effecten, de knelpunten

Naar Totaal		Gebieden										
		Impact rietmoeras		Impact broedgebieden		Impact voedsel beschikbaarheid		Impact habitat typen		Impact rust en ruimte		
zeer negatief	10	zeer negatief	10	zeer negatief	10	zeer negatief	10	zeer negatief	10	zeer negatief	10	
negatief	8	negatief	8	negatief	8	negatief	8	negatief	8	negatief	8	
gemiddeld	6	gemiddeld	6	gemiddeld	6	gemiddeld	6	gemiddeld	6	gemiddeld	6	
positief	4	positief	4	positief	4	positief	4	positief	4	positief	4	
zeer positief	2	zeer positief	2	zeer positief	2	zeer positief	2	zeer positief	2	zeer positief	2	
geen impact	1	geen impact	1	geen impact	1	geen impact	1	geen impact	1	geen impact	1	
wegingsfactor		2	wegingsfactor	1	wegingsfactor	1	wegingsfactor	1	wegingsfactor	1	wegingsfactor	1

Naast de knelpunten zijn er een aantal activiteiten in het IJsselmeergebied die altijd een negatief effect hebben op het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in het gebied: de activiteiten die een 'Ja' scoorden in de NEA. Deze negatieve effecten van deze activiteiten wegen eveneens extra zwaar door in de beoordeling van de effecten van alle taken voor toezicht en handhaving.

figuur 7 effecten, ja in NEA

Naar Totaal		Effecten volgens NEA		Totaal	
		Ja	10		
		Nee	1		
wegingsfactor		3		9	

### Naleving

Voor de analyse van de naleving zijn onderdelen uit 'De Tafel van Elf' (T11) gebruikt. Dit is een samenhangende opsomming van dimensies die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving. De T11 is ontstaan vanuit de praktische behoefte om inzicht te krijgen in de factoren die de gehoorzaamheid van mensen aan regelgeving bepalen en de invloed die rechtshandhaving daarop heeft. De basis wordt gevormd door een combinatie van in de literatuur voorkomende sociaal-psychologische, sociologische en criminologische theorieën, aangevuld met algemene inzichten en praktijkervaringen op het terrein van de rechtshandhaving.

De vragen van de T<sup>11</sup> omvatten drie dimensies:

- Dimensies voor spontane naleving
- Controledimensie
- Sanctie dimensie

Aan de hand van de dimensies kan bekeken worden welke aspecten een doelgroep wel of niet doet naleven. Zonodig kan op één van de tafels actie worden ondernomen (voorlichting bij 'Kennis van Regels' of meer signaaltoezicht bij 'Informele controlekans') om het gedrag van de doelgroep in positieve zin te beïnvloeden.

Aangezien dit de eerste maal is dat een nalevinganalyse uitgevoerd is voor dit gebied is er voor gekozen om een selectie van de T11 in te vullen.

### Dimensies voor spontane naleving

- Kennis van Regels
- Mate van acceptatie
- Normgetrouwheid doelgroep

### Controledimensie

- Controle kans
- Detectiekans

### Sanctie dimensies

- Sanctie-ernst

In de komende jaren zal meer ervaring met het monitoren van het naleefgedrag opgedaan worden. Bij de herziening van de risico prioritering kan een completere nalevingtabel ingevoerd worden.

Een aantal relevante resultaten van de doelgroepen is opgenomen in Bijlage 6 - Nalevinganalyse per doelgroep.



# BIJLAGE 3 - UITKOMSTEN RISICOMODULE

Bijlage tabel II - Prioriteringslijst platform GEIJMIJ

Bijlage tabel III - Prioriteringslijst platform Randmeren

Prioriteitsblokken

Klasse	Opmaak	Van	tot en met	
I	ZEER GROOT RISICO	18	1000,0	punten
II	GROOT RISICO	15	18,0	punten
III	BEPERKT RISICO	7,9	15,0	punten
IV	KLEIN RISICO	4,5	7,9	punten
V	ZEER KLEIN RISICO	0	4,5	punten

Naleving meetellen

Code	Beschrijving	Effecten	Naleving	Totaal	Klasse	Aantallen
IJG 020	Ontgrondingen - zandwinning (ja, in NEA)	7,6	3,0	22,7	I	1
IJG 059	verspreiding/uitzetten (exotische) dieren en planten (BUDEP)	5,4	4,0	21,8	I	1
IJG 061	stroperij/ illegale vangst	5,7	3,8	21,7	I	1
IJG 018	Ontgrondingen - ondiepe winning/verdieping (ja, in NEA)	7,6	2,7	20,1	I	1
IJG 053	Beroepsvisserij - spieringvissen (ja in NEA)	5,9	3,2	18,6	I	1
IJG 054	Beroepsvisserij - staand want vissen (ja in NEA)	5,9	3,2	18,6	I	1
IJG 056	Beroepsvisserij - electrisch vissen (ja, in NEA)	5,9	3,2	18,6	I	1
IJG 031	Recreatie - kitesurfen: kritische periode - randvoorwaarden (nog) niet in orde (ja in NEA (als kitesurf gebied algemeen))	6,6	2,7	17,5	II	1
IJG 032	Recreatie - kitesurfen: kritische periode - buiten een aangewezen gebied (ja in NEA (als kitesurf gebied algemeen))	6,6	2,7	17,5	II	1
IJG 027	Recreatie - snelle motorboten/jetski / waterscooter (ja, in NEA)	6,4	2,7	17,2	II	1
IJG 035	Recreatie - verblijfsrecreatie (kort verblijf) (ja, in NEA)	5,7	3,0	17,0	II	1
IJG 043	Recreatie - vaarroute De Kreupel (ja, in NEA)	5,6	3,0	16,7	II	1
IJG 013	Lozing & onttrekking - grondwater onttrekken	5,1	3,2	16,2	II	1
IJG 067	mogelijke lozingen van verontreinigde stoffen	5,7	2,8	16,1	II	1
IJG 005	Beheer en onderhoud - natuur beheren (ja in NEA)	6,7	2,3	15,6	II	1
IJG 041	Recreatie - windsurfen (ja in NEA)	4,8	3,2	15,1	II	1
IJG 073	Beheer en onderhoud - peilbeheer (ja in NEA)	6,4	2,3	15,0	II	1
IJG 004	Beheer en onderhoud - waterplanten maaien (ja in NEA)	6,4	2,3	15,0	II	1
IJG 030	Recreatie - kitesurfen: kritische periode - randvoorwaarden in orde (ja in NEA (als kitesurf gebied algemeen))	5,6	2,7	14,8	III	1
IJG 012	Lozing & onttrekking - oppervlaktewater onttrekken	4,7	3,2	14,8	III	1
IJG 078	Beheer en onderhoud - spils (OF ANDERE CALAMITEITEN BESTRIJDING)	5,4	2,7	14,5	III	0
IJG 068	nieuwe lozingen (incl. uitbreiding bestaande lozingen)	4,3	3,3	14,4	III	1
IJG 008	Beheer en onderhoud - terrein beheren, niet vanwege natuurwaarden maar recreatief (ja, in NEA)	5,1	2,7	13,6	III	1
IJG 072	oprichte en uitbreiden agrarische activiteit (in het kader van de NH3) / PAS	4,0	3,3	13,3	III	1
IJG 024	Overige activiteiten - bijzondere activiteiten	4,3	3,0	13,0	III	1
IJG 001	Beheer en onderhoud - aanleg/wijziging verschillende activiteiten	5,0	2,5	12,5	III	1
IJG 028	Recreatie - pleziervaart: kajuit, zeil- en motorjachten	4,3	2,8	12,3	III	1
IJG 003	Beheer en onderhoud - verschillende activiteiten met ontheffing/vergunning	5,0	2,3	11,7	III	1
IJG 063	aantasting houtopstanden	4,1	2,8	11,6	III	1
IJG 002	Beheer en onderhoud - beheer verschillende activiteiten zonder vergunning	4,1	2,8	11,6	III	1
IJG 017	Ontgrondingen - baggeren	4,6	2,5	11,4	III	1
IJG 019	Ontgrondingen - nautisch baggeren buiten de vaargeul	4,6	2,5	11,4	III	1
IJG 039	Recreatie - vluchthavens	4,4	2,5	11,1	III	1
IJG 074	Overige activiteiten - militair laagvlieggebied (2006) (ja, in NEA)	5,6	2,0	11,1	III	1
IJG 077	Rietteelt	3,2	3,3	10,7	III	1
IJG 037	Recreatie - verblijfsrecreatie onbeheerd terrein	2,7	4,0	10,7	III	1
IJG 057	Beroepsvisserij - zegenvissen	3,2	3,2	10,2	III	1
IJG 023	Overige activiteiten - militair oefenterrein - Breezanddijk (ja in NEA)	5,6	1,8	10,2	III	1
IJG 038	Recreatie - recreatief vliegverkeer (bv ballonvaart, ultralights, radiobestuurbare vliegtuigen)	3,1	3,2	9,9	III	1
IJG 066	Blauwalg / botulisme / ecologisch incident / vis en vogelziekten	3,9	2,5	9,7	III	1
IJG 046	Scheepvaart - bunkeren (olie inname)	3,2	3,0	9,7	III	1
IJG 014	Lozing & onttrekking - in en uitlaat IJsselmeerwater	4,2	2,3	9,5	III	1
IJG 065	betreden afgesloten gebieden	3,1	3,0	9,3	III	1
IJG 015	Lozing - gebiedsvreemd water	2,7	3,5	9,3	III	1
IJG 011	Infrastructuur - gebruik van ligplaatsen t.b.v. op- en overslag	3,4	2,7	9,2	III	1
IJG 062	(Water)Bodemsanering	3,4	2,7	9,2	III	1
IJG 034	Recreatie - ijsrecreatie (schaatsen, ijszeilen langlaufen etc)	2,9	3,2	9,1	III	1
IJG 052	Beroepsvisserij - aaskuilvissen	2,9	3,2	9,1	III	1
IJG 051	Beroepsvisserij - aalvissen (schietfuiken, grote fuik, kisten en hoekwant)	2,9	3,2	9,1	III	1
IJG 033	Recreatie - recreatief vissen / sportvissen	3,2	2,7	8,6	III	1
IJG 071	agrarisch gebruik (omzetten)	2,4	3,5	8,6	III	1

IJG 021	Overige activiteiten - vliegen	2,6	3,2	8,1	III	1
IJG 010	Infrastructuur - aanleg van civiel technische en kunstwerken (verschillende activiteiten)	3,4	2,3	8,0	III	1
IJG 055	Beroepsvisserij - traditionele vissen	2,9	2,7	7,7	IV	1
IJG 047	Scheepvaart - havens (laden, lossen en risico's van spills)	2,7	2,8	7,6	IV	1
IJG 029	Recreatie - kleine pleziervaart: kanoën, roeiboot	2,1	3,3	7,0	IV	1
IJG 058	Beroepsvisserij - wolhandkrabvissen	2,3	3,0	7,0	IV	1
IJG 009	Beheer en onderhoud - recreëren in IJsselmonding (ja in NEA)	6,1	1,1	6,6	IV	1
IJG 022	Overige activiteiten - vliegen watervliegtuigen	2,6	2,5	6,4	IV	1
IJG 044	Recreatie - zwemmen, vliegeren, wandelen, sporten op strand,	2,1	3,0	6,3	IV	1
IJG 045	Recreatie - watersportvereniging / scholen	2,3	2,7	6,2	IV	1
IJG 006	Beheer en onderhoud - (wetenschappelijk) onderzoek en monitoring	2,3	2,7	6,2	IV	1
IJG 026	Recreatie - evenementen als visserijdagen, zeilwedstrijden, roeiwedstrijden, stranden, vuurwerk, schaatsevenement	2,3	2,7	6,2	IV	1
IJG 069	dumpen kadavers	1,6	3,7	5,7	IV	0
IJG 007	Beheer en onderhoud - blauwalg bestrijding	2,3	2,4	5,6	IV	1
IJG 040	Recreatie - waterskiën	1,8	3,2	5,6	IV	1
IJG 060	schadebestrijding (bijv ganzen, jacht)	2,1	2,5	5,3	IV	1
IJG 075	Overige activiteiten - laagvliegcorridor	2,6	2,0	5,1	IV	1
IJG 076	Overige activiteiten - laagvlieggebied	2,6	2,0	5,1	IV	1
IJG 070	archeologie	2,1	2,4	5,1	IV	1
IJG 016	Lozing & onttrekking - grootschalige thermisch (lozingen)	2,3	2,2	5,1	IV	1
IJG 064	reclameborden VFL	1,6	2,8	4,4	V	1
IJG 050	Scheepvaart - vrij ankeren	1,6	2,7	4,1	V	1
IJG 049	Scheepvaart - transport gevaarlijke stoffen	1,6	2,5	3,9	V	1
IJG 025	Recreatie - excursies en excursies natuurbeheer organisaties	2,1	1,8	3,9	V	1
IJG 042	Recreatie - duiksport	1,0	2,9	2,9	V	1
IJG 048	Scheepvaart - onderzoek en monitoring	1,0	2,8	2,8	V	1
IJG 036	Recreatie - verblijfsrecreatie beheerd terrein	1,0	2,5	2,5	V	1

Prioriteitsblokken

Klasse	Opmaak	Van	tot en met	
I	ZEER GROOT RISICO	21,8	1000,0	punten
II	GROOT RISICO	15	21,8	punten
III	BEPERKT RISICO	10	15,0	punten
IV	KLEIN RISICO	5	10,0	punten
V	ZEER KLEIN RISICO	0	5,0	punten

Naleving meetellen

Code	Beschrijving	Effecten	Naleving	Totaal	Klasse	Aantallen
IUG 059	verspreiding/uitzetten (exotische) dieren en planten (BUDEP)	5,4	4,7	25,4	I	1
IUG 061	stroperij/ illegale vangst	5,7	4,3	24,6	I	1
IUG 009	Beheer en onderhoud - recreëren in IJsselmonding (ja in NEA)	6,1	3,8	23,4	I	1
IUG 032	Recreatie - kitesurfen: kritische periode - buiten een aangewezen gebied (ja in NEA (als kitesurf gebied algemeen))	6,6	3,5	22,9	I	1
IUG 031	Recreatie - kitesurfen: kritische periode - randvoorwaarden (nog) niet in orde (ja in NEA (als kitesurf gebied algemeen))	6,6	3,3	21,9	I	1
IUG 067	mogelijke lozingen van verontreinigde stoffen	5,7	3,8	21,7	II	1
IUG 020	Ontgrondingen - zandwinning (ja, in NEA)	7,6	2,8	21,4	II	1
IUG 035	Recreatie - verblijfsrecreatie (kort verblijf) (Ja, in NEA)	5,7	3,7	20,8	II	1
IUG 005	Beheer en onderhoud - natuur beheren (ja in NEA)	6,7	3,0	20,0	II	1
IUG 018	Ontgrondingen - ondiepe winning/verdieping (ja, in NEA)	6,7	3,0	20,0	II	1
IUG 027	Recreatie - snelle motorboten/jetski / waterscooter (ja, in NEA)	6,4	3,0	19,3	II	1
IUG 030	Recreatie - kitesurfen: kritische periode - randvoorwaarden in orde (ja in NEA (als kitesurf gebied algemeen))	5,6	3,3	18,5	II	1
IUG 043	Recreatie - vaarroute De Kreupel (ja, in NEA)	5,6	3,2	17,6	II	1
IUG 008	Beheer en onderhoud - terrein beheren, niet vanwege natuurwaarden maar recreatief (ja, in NEA)	5,1	3,3	17,0	II	1
IUG 068	nieuwe lozingen (incl. uitbreiding bestaande lozingen)	4,3	3,8	16,6	II	1
IUG 041	Recreatie - windsurfen (ja in NEA)	4,8	3,3	15,9	II	1
IUG 054	Beroepsvisserij - staand want vissen (ja in NEA)	5,9	2,7	15,7	II	1
IUG 056	Beroepsvisserij - electrisch vissen (ja, in NEA)	5,9	2,7	15,7	II	1
IUG 024	Overige activiteiten - bijzondere activiteiten	4,3	3,5	15,2	II	1
IUG 073	Beheer en onderhoud - peilbeheer (ja in NEA)	6,4	2,3	15,0	II	1
IUG 078	Beheer en onderhoud - spils (OF ANDERE CALAMITEITEN BESTRIJDING)	5,4	2,7	14,5	III	0
IUG 053	Beroepsvisserij - spieringvissen (ja in NEA)	5,9	2,4	14,2	III	1
IUG 013	Lozing & onttrekking - grondwater onttrekken	5,1	2,7	13,6	III	1
IUG 001	Beheer en onderhoud - aanleg/wijziging verschillende activiteiten	5,0	2,7	13,3	III	1
IUG 072	oprichte en uitbreiden agrarische activiteit (in het kader van de NH3) / PAS	4,0	3,3	13,3	III	1
IUG 012	Lozing & onttrekking - oppervlaktewater onttrekken	4,7	2,8	13,2	III	1
IUG 019	Ontgrondingen - nautisch baggeren buiten de vaargeul	4,3	3,0	13,0	III	1
IUG 039	Recreatie - vluchthavens	4,4	2,8	12,6	III	1
IUG 017	Ontgrondingen - baggeren	4,3	2,8	12,3	III	1
IUG 004	Beheer en onderhoud - waterplanten maaien (ja in NEA)	6,4	1,8	11,8	III	1
IUG 063	aantasting houtopstanden	4,1	2,8	11,6	III	1
IUG 028	Recreatie - pleziervaart: kajuit, zeil- en motorjachten	4,3	2,7	11,6	III	1
IUG 074	Overige activiteiten - militair laagvlieggebied (2006) (Ja, in NEA)	5,6	2,0	11,1	III	1
IUG 002	Beheer en onderhoud - beheer verschillende activiteiten zonder vergunning	4,1	2,7	11,0	III	1
IUG 011	Infrastructuur - gebruik van ligplaatsen t.b.v. op- en overslag	3,2	3,3	10,7	III	1
IUG 077	Rietteelt	3,2	3,3	10,7	III	1
IUG 037	Recreatie - verblijfsrecreatie onbeheerd terrein	2,7	4,0	10,7	III	1
IUG 014	Lozing & onttrekking - in en uitlaat IJsselmeerwater	4,2	2,5	10,6	III	1
IUG 038	Recreatie - recreatief vliegverkeer (bv ballonvaart, ultralights, radiobestuurbare vliegtuigen)	3,1	3,3	10,4	III	1
IUG 065	betreden afgesloten gebieden	3,1	3,3	10,4	III	1
IUG 023	Overige activiteiten - militair oefenterrein - Breezanddijk (ja in NEA)	5,6	1,8	10,2	III	1
IUG 003	Beheer en onderhoud - verschillende activiteiten met ontheffing/vergunning	5,0	2,0	10,0	IV	1
IUG 015	Lozing - gebiedsvreemd water	2,7	3,5	9,3	IV	1
IUG 034	Recreatie - ijsrecreatie (schaatsen, ijszeilen langlaufen etc)	2,9	3,2	9,1	IV	1
IUG 066	Blauwalg / botulisme / ecologisch incident / vis en vogelziekten	3,9	2,3	8,8	IV	1
IUG 010	Infrastructuur - aanleg van civiel technische en kunstwerken (verschillende activiteiten)	3,4	2,5	8,6	IV	1
IUG 062	(Water)Bodemsanering	3,4	2,5	8,6	IV	1
IUG 033	Recreatie - recreatief vissen / sportvissen	3,2	2,7	8,6	IV	1
IUG 057	Beroepsvisserij - zegenvissen	3,2	2,7	8,6	IV	1
IUG 071	agrarisch gebruik (omzetten)	2,4	3,5	8,6	IV	1
IUG 051	Beroepsvisserij - aalvissen (schietfuiken, grote fuik, kisten en hoekwant)	2,9	2,8	8,2	IV	1
IUG 006	Beheer en onderhoud - (wetenschappelijk) onderzoek en monitoring	2,3	3,3	7,8	IV	1

IUG 047	Scheepvaart - havens (laden, lossen en risico's van spills)	2,7	2,8	7,6	IV	1
IUG 069	dumpen kadavers	1,6	4,5	7,0	IV	0
IUG 026	Recreatie - evenementen als visserijdagen, zeilwedstrijden, roeiwedstrijden, stranden, vuurwerk, schaatsfevenement	2,3	2,8	6,6	IV	1
IUG 052	Beroepsvisserij - aaskuilvissen	2,9	2,3	6,5	IV	1
IUG 055	Beroepsvisserij - traditionele vissen	2,9	2,3	6,5	IV	1
IUG 022	Overige activiteiten - vliegen watervliegtuigen	2,6	2,5	6,4	IV	1
IUG 044	Recreatie - zwemmen, vliegeren, wandelen, sporten op strand,	2,1	3,0	6,3	IV	1
IUG 045	Recreatie - watersportvereniging / scholen	2,3	2,7	6,2	IV	1
IUG 058	Beroepsvisserij - wolhandkrabvissen	2,3	2,6	6,0	IV	1
IUG 029	Recreatie - kleine pleziervaart: kanoën, roeiboot	2,1	2,8	6,0	IV	1
IUG 060	schadebestrijding (bijv ganzen, jacht)	2,1	2,8	6,0	IV	1
IUG 025	Recreatie - excursies en excursies natuurbeheer organisaties	2,1	2,7	5,6	IV	1
IUG 040	Recreatie - waterskiën	1,8	3,2	5,6	IV	1
IUG 021	Overige activiteiten - vliegen	2,6	2,2	5,5	IV	1
IUG 070	archeologie	2,1	2,6	5,5	IV	1
IUG 016	Lozing & onttrekking - grootschalige thermisch (lozingen)	2,3	2,3	5,4	IV	1
IUG 075	Overige activiteiten - laagvliegcorridor	2,6	2,0	5,1	IV	1
IUG 076	Overige activiteiten - laagvlieggebied	2,6	2,0	5,1	IV	1
IUG 046	Scheepvaart - bunkeren (olie inname)	1,6	3,0	4,7	V	1
IUG 049	Scheepvaart - transport gevaarlijke stoffen	1,6	2,5	3,9	V	1
IUG 050	Scheepvaart - vrij ankeren	1,6	2,5	3,9	V	1
IUG 036	Recreatie - verblijfsrecreatie beheerd terrein	1,0	3,3	3,3	V	1
IUG 064	reclameborden VFL	1,6	2,1	3,2	V	1
IUG 042	Recreatie - duiksport	1,0	3,1	3,1	V	1
IUG 048	Scheepvaart - onderzoek en monitoring	1,0	2,8	2,8	V	1
IUG 007	Beheer en onderhoud - blauwalg bestrijding	1,0	2,6	2,6	V	1

# BIJLAGE 4 - GEDRAGSCODE WATERRECREATIE N2000

## Natuurlijk genieten van het IJsselmeergebied

### Gedragscode waterrecreatie N2000

Het IJsselmeer, een water waar de horizon meestal slechts doorbroken lijkt te worden door de mast van een vervagend zeilschip, is het grootste natuur- én recreatiegebied van Nederland. Varen op het IJsselmeer is genieten. Je kijkt altijd ver en het gevoel van vrijheid is bijna tastbaar. Varen op het IJsselmeer betekent ook één zijn met een geweldig stuk natuur en omringd zijn door een unieke vogelrijkdom.

Als zeilers, motorbootvaarders, (kite)surfers, sportvissers, kanoërs en zwemmers zijn we mede verantwoordelijk voor deze natuur. Dat kunnen we waarmaken door *ons vaarwater* ook te beschouwen als het leefgebied van vogels. Hoe? Dat leest u in deze gedragscode.

### Vrij én verantwoord varen op het IJsselmeer

Het IJsselmeergebied is voor veel vogelsoorten letterlijk van levensbelang. Sommige soorten komen er bijtanken op weg naar hun winter- of zomerverblijf, andere soorten overwinteren in het gebied, weer andere verwisselen er van verenkleed of brengen er hun jongen groot. Door de groot-schaligheid van het water hoeven recreanten en vogels elkaar niet in de weg te zitten. Maar er zijn kwetsbare deelgebieden waar in bepaalde perioden grote groepen vogels aanwezig kunnen zijn. In veel gevallen zijn dat luwgelegen oeverzones. Rust is daar voor vogels van levensbelang. Daar kunnen we als watersporter eenvoudig rekening mee houden.

### Verstoorde vogels

Verstoring van de rust kan slecht zijn voor de vogels. Ze raken uit hun doen of gaan zelfs op de wiek. Daardoor hebben ze minder tijd om te foerageren en raken ze energie kwijt. Energie die ze voor de volle honderd procent nodig hebben om de duizenden kilometers naar hun broedgebieden te kunnen afleggen. Probeer daarom altijd verstoring te voorkomen. Of een groep vogels verstoord wordt in hun natuurlijke gedrag is eenvoudig te herkennen:

1. De eerste vogels kijken op bij het naderen van een boot;
2. De vogels zwemmen weg van de boot, wanneer de boot dichterbij komt;
3. De vogels vliegen op.

### Een paar eenvoudige regels...

Pas je vaargedrag aan en houd je aan een paar eenvoudige regels. Zo eenvoudig is het om problemen te voorkomen. Wat kan wel en wat (beter) niet?

### Vogelvriendelijk varen

- Vaar nooit door groepen vogels heen
- Houd altijd afstand van groepen watervogels
- Ontzie riet en andere oeverplanten,
- Anker niet in de buurt van rustende of broedende vogels en laat ook vogels met jongen hun ruimte
- Kitesurf alleen op de daarvoor bestemde locaties

### Bijzondere rustgebieden

Het Markermeer heeft drie gebieden waar de vogels het in bepaalde periodes voor het zeggen hebben. Hier komt een aantal bijzondere vogelsoorten voor die het echt van deze plekken moeten hebben. We kunnen als recreanten de natuur een heel goede dienst bewijzen door deze gebieden te mijden in de perioden waarin er vogels aanwezig zijn. Deze gebieden zijn:

- Gouwzee
- Pampushaven
- Deel bij Monnickendam

### Gesloten gebieden

Ten slotte kent het IJsselmeer enkele gebieden die op grond van Artikel 20 van de Flora- en Faunawet het gehele jaar zijn gesloten. Zie de rode markering op het kaartje.

### Natuurbewust varen

Naast vogelvriendelijke varen kunnen we als waterrecreant een bijdrage leveren aan een schoon, gezond en natuurlijk vaarwater door:

- Op het water niet met olie, verf, diesel en oplosmiddelen te werken
- Geen hoge hekgolven te maken in de buurt van ondieptes
- Geen onnodig felle verlichting te voeren;
- Radio of marifoon niet meer geluid te laten maken dan nodig is
- Geen afval overboord te gooien

**Wij staan achter deze code:**

Watersportverbond, BBZ, HISWA Vereniging,  
Vogelbescherming, Stichting Verantwoord beheer  
IJsselmeer, Sportvisserij Nederland, Stichting  
Waterrecreatie IJsselmeer en Randmeren.

## BIJLAGE 5 - HANDHAVINGSTRATEGIE

De uitwerking van de landelijke handhavingstrategie is in deze bijlage weergegeven:

### Eenvoud en een passende interventie

Met de landelijke handhavingstrategie wordt ingezet op een passende interventie bij iedere bevinding. Handhavers hanteren de landelijke handhavingstrategie bij iedere bevinding en maken daarbij gebruik van de in de strategie opgenomen instrumenten. Omwille van rechtsgelijkheid waarborgt dit passend interveniëren en eenduidig optreden, dat wil zeggen: het in vergelijkbare zaken maken van vergelijkbare keuzes en het op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen van interventies, landsbreed.

Een passende interventie wil zeggen dat de interventie, gegeven de verzamelde feiten en de beoordeling van de aard en/of omstandigheden van de bevinding en de normadressaat, zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedig herstel van de situatie voor de bevinding, naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/of straft daar waar dit passend is of noodzakelijk om de normadressaat tot naleven te bewegen, dan wel de norm te bevestigen.

Dit betekent dat twee keuzen noodzakelijk zijn:

1. Hoe wordt er opgetreden: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk, of alleen strafrechtelijk?
2. Welke interventie(s) wordt (worden) ingezet?

De Landelijke handhavingstrategie bevat vijf opeenvolgende stappen met hulpmiddelen. De vijf stappen worden doorlopen naar aanleiding van een tijdens het toezicht gedane bevinding:

1. De handhaver positioneert de bevinding in de interventiematrix, op basis van de ernst van de (mogelijke) gevolgen ('vrijwel nihil', 'beperkt', 'van belang' of 'aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar') en het gedrag van de overtreder ('goedwillend', 'onverschillig', 'calculerend' of 'bewust en structureel / crimineel'). De handhaver kan daarbij rekening houden met verzwarende of verzachtende argumenten. Recidive is een voorbeeld van een verzarend argument.

2. De handhaver bepaalt of er sprake is van verzwarende aspecten die moeten worden betrokken bij de afweging om het bestuurs- en/of strafrechtelijk toe te passen, zoals opzet voor het willen halen van financieel voordeel. Hoe meer verzwarende aspecten, des te groter de reden om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk te handhaven.
3. De handhaver bepaalt naar aanleiding van stappen 1 en 2 of overleg van het bestuur met politie en OM, dan wel van politie en OM met het bestuur geïndiceerd is, over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht. De interventiematrix is duidelijk over situaties waarin dit altijd noodzakelijk is. Stap 3 leidt tot duidelijkheid over hoe er in het specifieke geval wordt opgetreden: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk of alleen strafrechtelijk.
4. De handhaver bepaalt welk(e) van de in de interventiematrix opgenomen instrument(en) in de betreffende situatie het eerst voor toepassing in aanmerking komt en zet dit/deze instrument(en) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de gestelde termijn uitblijft, pakt de handhaver direct door, door middel van het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s).
5. De handhaver legt de doorlopen stappen en genomen beslissingen verificerbaar en transparant vast volgens de binnen de handhavinginstantie geldende administratieprocedures en -systemen.

Het figuur op de volgende pagina geeft de wijze van interveniëren aan.

<b>DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:</b>	Aanzienlijk, deigend en/of onomkeerbaar	4	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen. LOB, LOD. Verscherpt toezicht</p>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen. LOB, LOD. Verscherpt toezicht</p>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaaf of erkenning</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen. LOB, LOD</p>	<p><b>Strafrecht</b> PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaaf of erkenning</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen. LOB, LOD</p>
	Van belang	3	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek. Waarschuwen</p>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen. LOB, LOD. Verscherpt toezicht</p>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen. LOB, LOD. Verscherpt toezicht</p>	<p><b>Strafrecht</b> PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaaf of erkenning</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen. LOB, LOD</p>
	Beperkt	2	<p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Aanspreken / informereren</p>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek. Waarschuwen</p>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen. LOB, LOD. Verscherpt toezicht</p>	<p><b>Strafrecht</b> PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen. LOB, LOD</p>
	Vrijwel nihil	1	<p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Aanspreken / informereren</p>	<p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Aanspreken / informereren</p>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek. Waarschuwen</p>	<p><b>Strafrecht</b> PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek. Waarschuwen</p>
			<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>
			<p><b>Goedwillend:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Onbedoeld</li> <li>• Proactief</li> </ul>	<p><b>Moet kunnen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Onverschillig</li> </ul>	<p><b>Calculerend:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bewust belemmerend en/of risico nemend</li> </ul>	<p><b>Bewust en structureel / Crimineel</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fraude</li> <li>• Oplichting</li> <li>• Witwassen</li> </ul>

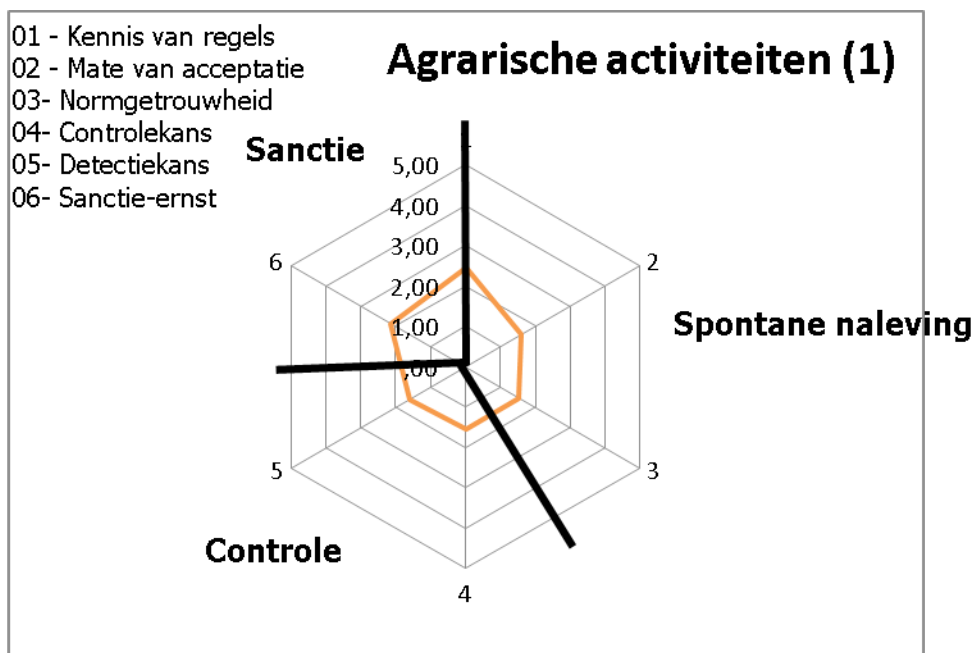
**GEDRAG VAN DE OVERTREDER**



## BIJLAGE 6 - NALEVINGANALYSE PER DOELGROEP

Doelgroep: Agrarische gebruikers

Bijlage figuur I - naleefanalyse agrarische gebruiker

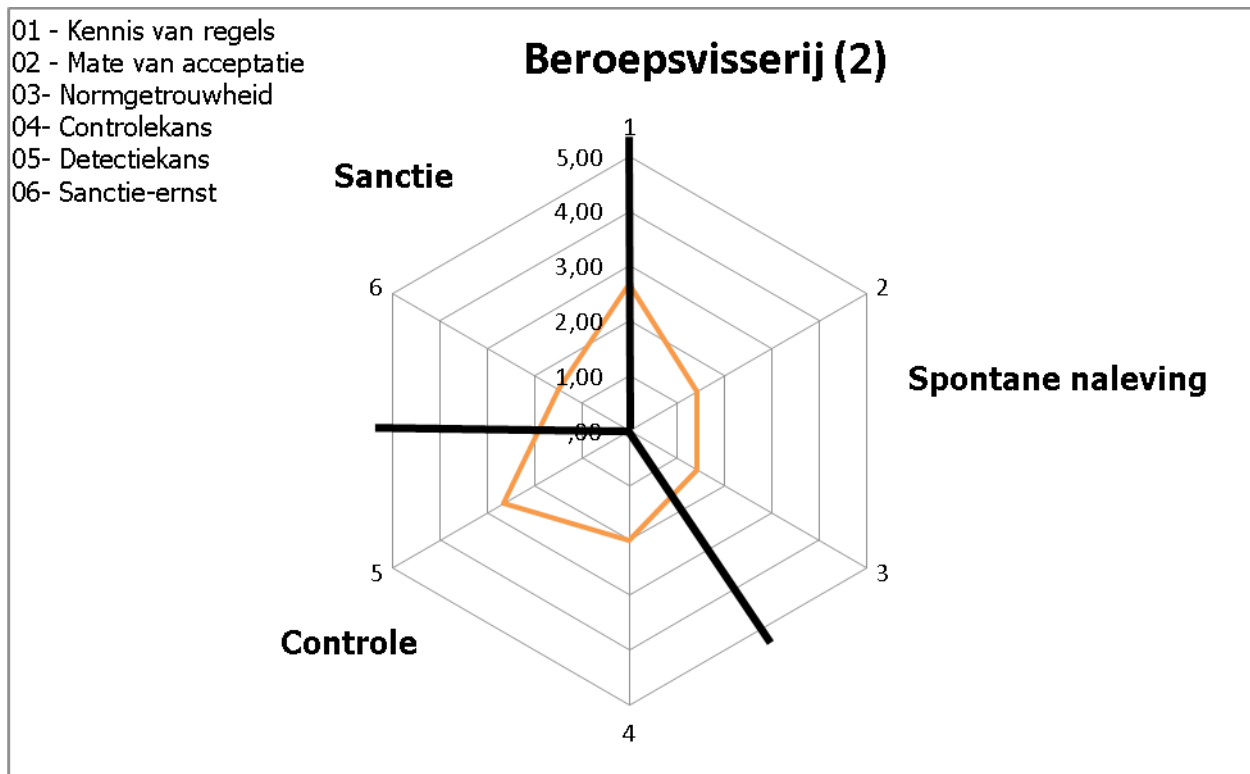


Bijlage tabel IV - naleefanalyse agrarische gebruikers

Activiteit / Doelgroep	Opvallende zaken	Mogelijke acties
Agrarische activiteiten	De kennis van regels is goed De detectie kans is redelijk De overige punten scoren erg laag	De mate van acceptatie verhogen, door niet alleen de regels te communiceren, maar ook de waarom. De controle en detectiekans vergroten

Doelgroep: Beroepsvisserij

Bijlage figuur II - naleefanalyse beroepsvisserij

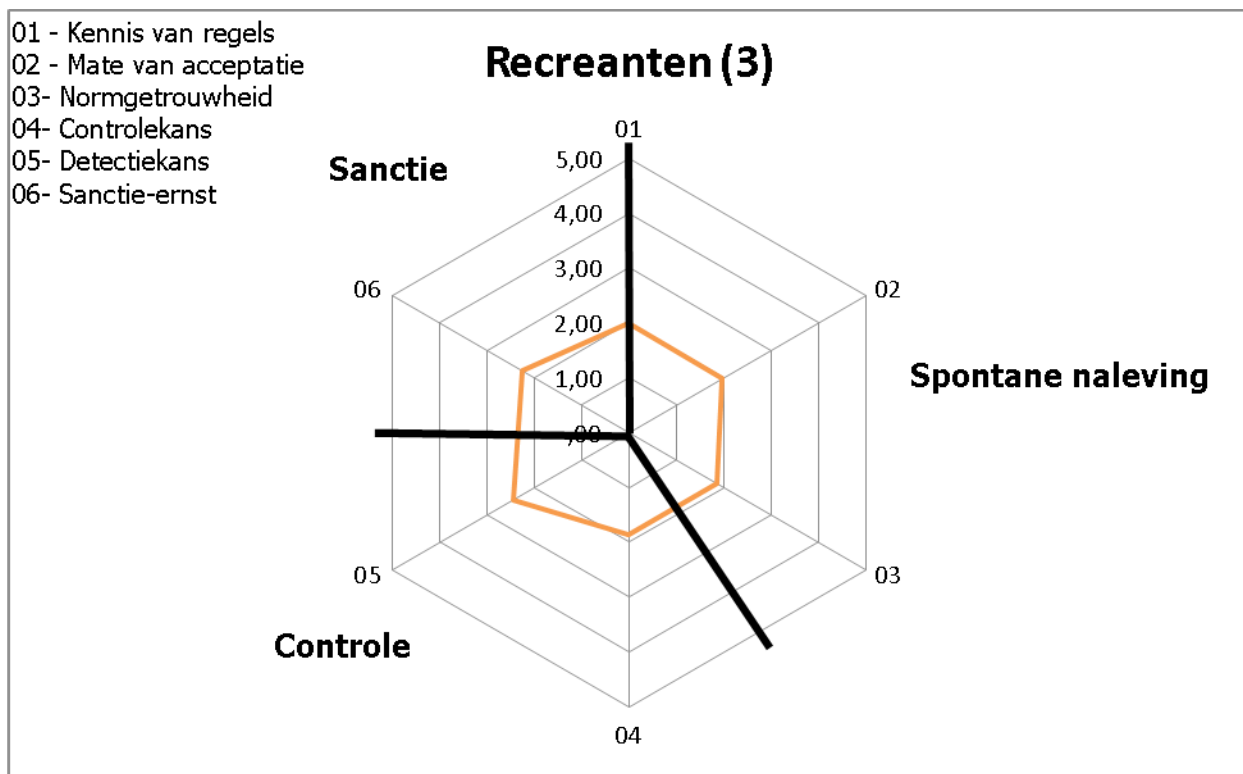


Bijlage tabel V - naleefanalyse beroepsvisserij

Activiteit / Doelgroep	Opvallende zaken	Mogelijke acties
Beroepsvisserij	Kennis van regels scoort hoog De controledimensies (controle en detectie- kans) scoren hoger dan gemiddeld De overige punten scoren ver onder gemiddeld	De sanctie-ernst moet hoger

**Doelgroep: Recreanten**

Bijlage figuur III - naleefanalyse recreanten



Bijlage tabel VI - naleefanalyse recreanten

Activiteit / Doelgroep	Opvallende zaken	Mogelijke acties
Recreanten	Erg gelijkmatig Spontane naleving -dimensie is lager dan sanctie en controle dimensies	Door niet alleen over de regels, maar ook het waarom te communiceren kan de spontane naleving omhoog

**Colofon**

**Dit is een uitgave van**

OFGV

Botter 14-15

Postbus 2341

8203 AH Lelystad

**Contact:**

Telefoon 088 6333 000

E-mail: [info@ofgv.nl](mailto:info@ofgv.nl)

[www.ofgv.nl](http://www.ofgv.nl)

Versie 3.0

December 2015