

17 oktober 2016

Berenschot

Gewogen belangen beschouwd

Evaluatie beleidsnota Gewogen belangen



Gewogen belangen beschouwd

Evaluatie beleidsnota Gewogen belangen

Bram Berkhout

Rutger Bianchi

Mariska Peeters

André Oostdijk - projectleider

17 oktober 2016

Gewogen belangen beschouwd

Evaluatie beleidsnota Gewogen belangen

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding evaluatie	1
1.2 Doel van de evaluatie	1
1.3 Methode van onderzoek	2
1.4 Leeswijzer	3
2. Beleidskader voor populatiebeheer en schadebestrijding	4
2.1 Flora- en faunawet (landelijk beleidskader)	4
2.2 Beleidsnota 'Gewogen belangen' (provinciaal beleidskader)	6
3. Beleidsvertaling en -uitvoering	9
3.1 Invulling beleidsvrijheid rondom in te zetten instrumenten	9
3.2 Organisatie ontheffingsverlening	12
3.3 Beoordeling organisatie en uitvoering ontheffingsverlening	14
3.4 Beoordeling organisatie en uitvoering toezicht en handhaving	15
3.5 Uitvoering van tegemoetkoming in faunaschade	19
3.6 Uitvoering monitoring	20
3.7 Beantwoording onderzoeksvragen 2 en 3	22
4. Effecten van en draagvlak voor het beleid	24
4.1 Beoogd beleidseffect	24
4.2 Casussen verwilderde katten en valwild	24
4.3 Vastgesteld en beleefd effectbereik	27
4.4 Draagvlak voor beleid	27
4.5 Beantwoording onderzoeksvragen 1, 4 tot en met 7	28
5. Hoofdconclusies onderzoekers	32

Vervolg inhoud

Bijlage 1: Analysekamer

Bijlage 2: Overzicht geïnterviewde personen

Bijlage 3: Overzicht geraadpleegde documenten

Bijlage 4: In de wet genoemde belangen

Bijlage 5: Begrippenlijst

Bijlage 6: Aanvullende informatie in relatie tot casussen knobbelzwaan, kol- en brandgans

Bijlage 7: Aanvullende informatie bij de casus verwilderde kat

Bijlage 8: Deelnemers werksessie 8 september 2016

Bijlage 9: Extra casuïstiek

Bijlage 10: Leidraad interviews andere provincies

Bijlage 11: Leidraad interviews Noord-Brabant

1. Inleiding

1.1 Aanleiding evaluatie

De 'Beleidsnota Flora- en faunawet – Gewogen Belangen' (hierna: de beleidsnota) is op 19 oktober 2010 vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant. De beleidsnota bevat de verplichting om het gevoerde beleid periodiek (in beginsel eens per vijf jaar) te evalueren.

In opdracht van de provincie heeft Berenschot voornoemde evaluatie tussen half juni en half september 2016 uitgevoerd. De evaluatie dient op basis van de huidige praktijk input te geven voor de nieuw op te stellen beleidsnota in het kader van de Wet natuurbescherming die 1 januari 2017 de Flora- en faunawet gaat vervangen.

1.2 Doel van de evaluatie

Het doel van de evaluatie is om antwoord te geven op de gestelde onderzoeksvragen, die de provincie Noord-Brabant als volgt heeft geformuleerd:

1. Dragen de in de nota benoemde uitgangspunten op een effectieve (doeltreffende) wijze bij aan een goede afweging tussen een duurzame instandhouding en acceptabele schade, met andere woorden, zijn deze goed bruikbaar voor een goede afweging?
2. Dragen de afspraken tussen en taakinvulling van de provincie, omgevingsdienst, faunabeheereenheid en eventuele andere maatschappelijke partijen bij aan een efficiënte (doelmatige) afhandeling van vrijstellingen, aanwijzingen en ontheffingen?
3. Zijn de benoemde uitgangspunten nageleefd door de provincie en de betrokken instanties? Hierbij speciale aandacht voor het toezicht en de handhaving zoals genoemd in de uitgangspunten.
4. Bieden de uitgangspunten voldoende sturing (zijn ze niet te ruim of te streng), met name als het gaat om het geven van vrijstelling, aanwijzing en ontheffing? Dit betreft sturing voor de partners die aanvragen moeten afhandelen waardoor er sprake is van een efficiënte afhandeling. En ook sturing (of duidelijkheid) aan aanvragers van ontheffingen en andere belanghebbenden.
5. Bestaat er voldoende draagvlak voor de gekozen mix van de beschikbare instrumenten en worden maatschappelijke organisaties voldoende bij belangrijke besluiten betrokken?
6. Hebben zich in de praktijk problemen voorgedaan na intrekking van de aanwijzing voor verwilderde katten door GS? Zijn er in de toekomst problemen te verwachten?
7. Wat zijn de ervaringen in de praktijk met de Aanwijzing Valwild die GS in 2013 heeft vastgesteld? Welke praktijkervaringen vragen om verbeteringen in beleid of beleidsuitvoering?

1.3 Methode van onderzoek

Voor de uitvoering van de evaluatie hebben wij de volgende onderzoeksmethoden ingezet:

- **Documentenstudie:** op basis van door de opdrachtgever aangeleverde en op internet gevonden documenten hebben wij ons een eerste beeld gevormd van gemaakte beleidskeuzes en van de uitvoering van het populatiebeheer en de schadebestrijding in de afgelopen vijf jaar. Ook hebben we documenten bestudeerd over het beleid en de uitvoering ervan in andere provincies in relatie tot de uitvoering van de Flora- en faunawet.
- **Interviews Noord-Brabant:** in Noord-Brabant zijn de actoren die direct betrokken zijn bij fauna-populatiebeheer en schadebestrijding geïnterviewd over hun ervaringen en mening over de werkbaarheid en effectiviteit van de beleidsnota.
- **Interviews andere provincies:** om inzicht te krijgen in de beleidskeuzes, werkwijzen en ervaringen van andere (vergelijkbare) provincies, hebben we in de provincies Gelderland en Limburg gesproken met de meeste partijen die betrokken waren bij de uitvoering van de Flora- en faunawet. Daarnaast zijn medewerkers van de Faunabeheereenheid Noord-Holland specifiek benaderd met de vraag hoe hun beleid eruitziet in relatie tot verwilderde katten, omdat op Texel verwilderde katten voor problemen hebben gezorgd. Voornoemde interviews met vertegenwoordigers van andere provincies hebben plaatsgevonden om na te gaan welke best practices mogelijk ook vorm zouden kunnen krijgen in het beleid van Noord-Brabant.

Uit bovenstaande weergave van de door ons ingezette onderzoeksmethoden blijkt dat de evaluatie hoofdzakelijk kwalitatief is opgezet. De opdrachtgever heeft hier bewust voor gekozen omdat kwantitatieve inzichten over de uitvoering van het beleid goeddeels al beschikbaar zijn op basis van de door de FBE uitgevoerde evaluatie over de beheerperiode 2010-2015.

Direct na de start van het project hebben wij in overleg met de opdrachtgever een analysekader ontwikkeld (zie bijlage 1).

In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de respondenten die we in kader van de evaluatie hebben geïnterviewd. De opdrachtgever heeft voor ons de voor de interviews te benaderen organisaties geselecteerd.

Alle interviews zijn afgenomen aan de hand van een semigestructureerde interviewleidraad. Voor de interviews binnen de provincie Noord-Brabant en die binnen de drie andere provincies zijn aparte interviewleiden ontwikkeld (zie bijlage 10 en 11), afgeleid van het door ons ontwikkelde analysekader. Afhankelijk van de soort organisatie die respondenten vertegenwoordigden, is hun alle of slechts een selectie van de vraagitems uit de gespreksleiden voorgelegd.

Na afronding van de dataverzameling met de hiervoor beschreven onderzoeksmethoden hebben we het geheel van onderzoeksbevindingen in onderlinge samenhang geanalyseerd. Deze analyse is uitgevoerd aan de hand van het door ons ontwikkelde analysekader. Tijdens de analysefase heeft er op donderdag 8 september 2016 nog een verdiepende werksessie plaatsgevonden rondom de thema's handhaving en schadebeeld met inhoudelijk deskundigen. In bijlage 8 is een lijst met deelnemers aan deze bijeenkomst opgenomen.

1.4 Leeswijzer

Het vervolg van ons rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 behandelen we op hoofdlijnen het landelijke en provinciale beleidskader dat ten grondslag ligt aan populatiebeheer en schadebestrijding in Noord-Brabant. In hoofdstuk 3 gaan we in op de vraag hoe in Noord-Brabant dit beleidskader vertaald is en hoe dit op hoofdlijnen is uitgevoerd gedurende de evaluatieperiode. De vraag of en zo ja hoe met de uitvoering van de Flora- en faunawet in Noord-Brabant een goede balans is ontstaan tussen enerzijds (dreigende) schade/veiligheidsrisico's voor de samenleving en anderzijds een gunstige staat van instandhouding van binnen de provincie Noord-Brabant in het wild levende diersoorten, beantwoorden we in hoofdstuk 4. De beantwoording van de onderzoeksvragen is te vinden aan het einde van hoofdstuk 3 en 4. De hoofdconclusies die wij als onderzoekers trekken op basis van het geheel van de onderzoeksbevindingen, zijn opgenomen in hoofdstuk 5. De meegegeven opdracht voor de rapportage betreft een compact rapport op hoofdlijnen; vanwege dit uitgangspunt zijn detailbevindingen niet in dit rapport opgenomen.

Het rapport bevat elf bijlagen.

2. Beleidskader voor populatiebeheer en schadebestrijding

In dit hoofdstuk beschrijven we op basis van beschikbare documentatie het beleidskader voor populatiebeheer en schadebestrijding binnen de provincie Noord-Brabant: de landelijke Flora- en faunawet en de provinciale beleidsnota 'Gewogen belangen' uit 2010.

2.1 Flora- en faunawet (landelijk beleidskader)

De Flora- en faunawet gaat uit van de bescherming van onder andere in het wild levende dieren. De beschermende functie van de wet bestaat primair uit het verbieden van bepaalde handelingen jegens in het wild levende dieren.

De meeste verbodsbepalingen gelden alleen voor inheemse dieren die bij of krachtens de wet zijn aangewezen als beschermde soort, zogenaamde beschermde inheemse diersoorten. Zo zijn alle wilde zoogdieren die van nature in Nederland voorkomen beschermd. Evenals alle vogelsoorten die van nature op het grondgebied van de Europese Unie voorkomen, enkele uitzonderingen daargelaten.

Het is in principe verboden deze diersoorten te verontrusten, te vangen, te verwonden of te doden. Noch is het toegestaan hun holen, nesten en andere voortplantings- en/of vaste rust- en verblijfplaatsen te beschadigen, of hun eieren te zoeken of te rapen. De artikelen 65, 67 en 68 van de Flora- en faunawet bieden provincies een drietal instrumenten (vrijstelling, aanwijzing en ontheffing) om voorbij te gaan aan deze verboden. Hieronder beschrijven we hetgeen in de wet geregeld is voor het inzetten van deze drie instrumenten.

Vrijstelling

Op grond van artikel 65 van de Flora- en faunawet kan bij ministeriële regeling of provinciale verordening vrijstelling worden verleend ter voorkoming van schade aan de in de wet genoemde belangen (zie bijlage 4 voor in de wet genoemde belangen). Het gaat hierbij niet om bedreigde diersoorten. Bovendien is een vrijstelling pas een optie als er geen bevredigende alternatieven zijn en als er geen afbreuk wordt gedaan aan de instandhouding van de soort. Er zijn landelijke vrijstellingen door de minister bepaald, daarnaast hebben provincies de ruimte om hier nog vrijstellingen aan toe te voegen door middel van een provinciale vrijstellingslijst. Landelijk gelden er voor een zevental diersoorten vrijstellingen, zie tabel 2.1.

Tabel 2.1 Landelijke vrijstellingen en toegestane handelingen

Soort landelijke vrijstelling	In de wet genoemd belang
Canadese gans	Schade aan gewassen
Houtduif	Schade aan gewassen
Konijn	Schade aan gewassen
Kauw	Schade aan gewassen
Zwarte kraai	Schade aan gewassen en fauna
Vos	Schade aan fauna

Aanwijzing

Op grond van artikel 67 van de Flora- en faunawet kan GS door middel van een besluit personen of categorieën van personen (zoals jachtakehouders en muskusrattenbestrijders) aanwijzen om de stand van bepaalde diersoorten te beperken. Een aanwijzing kan gegeven worden voor het doden of vangen van de dieren. Een aanwijzing kan alleen betrekking hebben op de diersoorten die de minister van Economische Zaken op een lijst op grond van artikel 67 Flora en faunawet heeft aangewezen.

Het aanwijzen van personen kan geschieden in het belang van de volksgezondheid en openbare veiligheid, de veiligheid van het luchtverkeer, ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, bedrijfsmatige visserij of wateren, of ter voorkoming van schade aan flora en fauna.

Ontheffingen

Provincies kunnen op basis van artikel 68 van de Flora- en faunawet ook ontheffingen verlenen op de verbodsbepalingen in de Flora- en faunawet. De provincie doet dit door een beleidsnotitie op te stellen waarin het provinciale beleid omtrent flora en fauna wordt vastgelegd. De beleidsnotitie dient als leidraad voor het opstellen van een zogenaamd faunabeheerplan (hierna FBP) door een faunabeheereenheid (hierna FBE). In het FBP dient de beleidsnota van de provincie in praktische zin verder te worden uitgewerkt en staan de kaders waarop wordt geacteerd. Dit plan dient ook goedgekeurd te worden door GS. Op basis van dit plan verleent de provincie ontheffingen aan de FBE.

Een ontheffing kan enkel verleend worden op basis van in de wet benoemde belangen.

Ontheffingen gelden, in tegenstelling tot vrijstellingen of aanwijzingen, altijd voor een specifiek gebied en in een specifieke situatie. Hierbij hangt de specificiteit af van de ontheffing, waarbij geldt dat hoe specifiek de ontheffing hoe meer capaciteit dit vraagt van de ontheffingsverlener (de provincie). Dit gebeurt op gebiedsniveau, perceelniveau en op basis van schade.

2.2 Beleidsnota 'Gewogen belangen' (provinciaal beleidskader)

De provincie Noord-Brabant beschikt conform wat de wetgever van haar vereist over een beleidsnota met daarin het provinciale beleid omtrent flora en fauna in het kader van de uitvoering van de Flora- en faunawet. De beleidsnota draagt de titel 'Gewogen belangen'. De actuele versie hiervan is 19 oktober 2010 vastgesteld door GS van Noord-Brabant. Uitvoering van deze beleidsnota is object van onderzoek in deze evaluatie.

Hieronder hebben we de inhoud van de beleidsnota op drie voor de evaluatie belangrijke onderdelen samengevat, namelijk: uitgangspunten, toezicht en handhaving & monitoring.

Uitgangspunten algemeen

De beleidsnota 'Gewogen belangen' kent de volgende vijf uitgangspunten:

1. GS hanteert het wettelijke uitgangspunt dat inheemse dieren beschermd moeten worden. Eventueel afwijken, waartoe GS bevoegd is via de Flora- en faunawet, van de verboden om bijvoorbeeld dieren opzettelijk te verontrusten, te vangen of te doden, geldt als uitzondering. Dit is het 'nee, tenzij'-principe.
2. Afwijken van de verboden gebeurt alleen na een zorgvuldige afweging van belangen, wanneer er geen andere bevredigende oplossing is. Deze afweging betreft natuurbelangen versus bijvoorbeeld economische, gezondheids- of veiligheidsbelangen.
3. Opzettelijk verontrusten heeft de voorkeur boven doden. Pas als blijkt dat verontrusten niet meer voldoende effect heeft, wordt het doden van dieren overwogen.
4. De gunstige staat van instandhouding van de dieren moet gegarandeerd zijn. Door monitoring wordt bepaald of de gunstige staat van instandhouding van een soort in gevaar dreigt te komen. Als de gunstige staat van instandhouding in het geding is, wordt het vigerende beleid per ommekeer aangepast, zodanig dat verdere verslechtering wordt tegengegaan.
5. GS vindt het belangrijk dat er voldoende draagvlak is voor de inzet van deze instrumenten en betreft daarom regelmatig maatschappelijke organisaties bij belangrijke besluiten op het gebied van de Flora- en faunawet. Bij wezenlijk nieuw of te herzien beleid formeert GS een tijdelijke klankbordgroep waarin de relevante lokale of regionale belangen vertegenwoordigd zijn. Deze klankbordgroep voorziet GS van advies.

Uitgangspunten toezicht en handhaving

In hoofdstuk 6 van de beleidsnota wordt het beleid in Noord-Brabant rondom toezicht en de handhaving van de Flora- en faunawet beschreven. Hieruit komen de volgende vijf uitgangspunten naar voren:

1. Voor GS ligt bij het houden van toezicht de nadruk op toezicht en bestuursrechtelijke handhaving en minder op strafrechtelijk optreden.
2. Bij het houden van toezicht wordt vooral ingezet op het controleren van verleende ontheffingen, met name op het controleren op aanwezigheid van preventieve middelen.

3. en toezichthouder controleert of aan de voorschriften van een ontheffing wordt voldaan op het moment dat duidelijk wordt dat er gebruik gaat worden gemaakt van een ontheffing.
4. Daar waar samenwerking met andere organisaties mogelijk is, gebeurt dit. Dit heeft vooral betrekking op een goede uitwisseling van informatie en kennis.
5. Als GS bij een landbouwer handhaven op grond van de Flora- en faunawet, dan stellen zij de minister van LNV hiervan op de hoogte, in het kader van de cross compliance regels.

In paragraaf 6.3 van de beleidsnota, 'Procedure toezicht en handhaving', is een procesbeschrijving opgenomen over toezicht en handhaving in relatie tot het instrument ontheffingen. De beschrijving luidt: als er sprake is van een ontheffing die aan de FBE is verleend, dan doet de FBE melding bij GS op het moment dat er op basis van deze ontheffing een machtiging wordt aangevraagd en afgegeven. Vervolgens vindt er een toets door een toezichthouder plaats waarbij de machtiging gecontroleerd wordt. Als uitgangspunt geldt dat de controle binnen 24 uur plaatsvindt. De toezichthouder controleert in het veld of voldaan wordt aan de voorschriften die aan de ontheffing verbonden zijn, met name op de aanwezigheid van preventieve middelen. Als er niet aan de voorschriften wordt voldaan, dan wordt er een waarschuwing gegeven en wordt er contact opgenomen met de FBE. Wanneer een waarschuwing niet voldoende blijkt te zijn om de overtreding te beëindigen of wanneer de overtreding zo ernstig is dat onmiddellijk optreden is vereist, kan er handhavend worden opgetreden. In dat geval wordt er eveneens een beroep op de FBE gedaan om de machtiging in te trekken. Als dit niet gebeurt, dan trekken GS de ontheffing (gedeeltelijk) in.

Monitoring

In de paragraaf 8.1 van de beleidsnota 'Gewogen belangen' wordt ingegaan op monitoring. Gesteld wordt dat monitoring van belang is om uitspraken te kunnen doen over de ontwikkeling, bijsturing en evaluatie van het beleid rondom populatiebeheer en schadebestrijding. Monitoring moet op niveau van de provincie inzicht bieden in de ontwikkeling en verspreiding van diersoorten, en de uitvoering van het voorkomen en bestrijden van mogelijke faunaschade. De beleidsnota meldt dat gegevens op de volgende punten van belang zijn:

- Verspreiding, omvang en ontwikkeling van dierpopulaties.
- Geleden schade aan de belangen die zijn genoemd in de Flora- en faunawet.
- De effectiviteit en efficiëntie van getroffen maatregelen ter voorkoming en bestrijding van geleden schade.

In de beleidsnota staat aangegeven dat de provincie de eindverantwoordelijkheid draagt voor de monitoring. Bij de uitvoering van de monitoring is sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van provincie, Faunafonds, FBE, terreineigenaren en grondgebruikers, gemeenten, politie, wegbeheerders, gezondheidsdiensten, burger- en defensieluchtvaart, jachtaktehouders en jachthouders.

De precieze verantwoordelijkheidsverdeling is als volgt:

- De provincie is verantwoordelijk voor de monitoring van verspreiding, omvang en ontwikkeling van dierpopulaties.
- Grondeigenaren en -gebruikers zijn verantwoordelijk voor het systematisch verzamelen van gegevens over schade aan landbouw, bosbouw en flora en fauna op hun gronden.
- Gemeenten, politie, burger- en defensieluchtvaart en gezondheidsdiensten hebben een eigen en specifieke taak ten aanzien van de monitoring van veiligheidsaspecten.
- Het Faunafonds is verantwoordelijk voor schadetaxatie, onderzoek naar preventieve middelen en advies aan de provincie en het ministerie van LNV (red.: nu ministerie van EZ). Informatie over schades en schadelocaties dient beschikbaar te zijn.
- De FBE is verantwoordelijk voor het leggen van inhoudelijke relaties tussen de algemene monitoring en lokale gegevens. De FBE heeft daarbij een toetsende rol ten aanzien van de kwaliteit en volledigheid van lokale gegevens. Ook speelt zij een belangrijke rol in de coördinatie tussen de diverse betrokkenen.

De provincie stelt eens per vijf jaar een monitoringsrapportage 'Uitvoering Flora- en faunawet' op, mede op basis van de gegevens van de FBE en het Faunafonds. Halverwege deze vijfjaarlijkse periode vindt aan de hand van nieuwe data een actualisatie plaats. Het gaat daarbij om een selectie van soorten die in het verleden schade veroorzaakt hebben aan gewassen of andere belangen die in de Flora- en faunawet worden genoemd.

3. Beleidsvertaling en -uitvoering

In dit hoofdstuk beschrijven we allereerst op hoofdlijnen welke keuzes rondom instrumenten en organisatie de provincie Noord-Brabant gemaakt heeft om uitvoering te kunnen geven aan het in hoofdstuk 2 beschreven beleidskader. Het hoofdstuk bevat verder de belangrijkste bevindingen rondom de feitelijke uitvoering van het Brabantse beleid ten aanzien van faunabeheer en schadebeperking. Daar waar relevant geven we in de tekst aan waar in de provincies Gelderland en Limburg de beleidsvertaling en -uitvoering in relatie tot de Flora- en faunawet afwijkt van de situatie in Noord-Brabant.

Voor wat betreft de feitelijke uitvoering van de werkzaamheden, is dit hoofdstuk in belangrijke mate gebaseerd op de bevindingen uit de interviews en de werksessie van 8 september 2016. Daar waar mogelijk is hieraan informatie toegevoegd uit beschikbare documentatie.

3.1 Invulling beleidsvrijheid rondom in te zetten instrumenten

Provinciale vrijstellingen

In paragraaf 2.1 is beschreven voor welke diersoorten er landelijke vrijstellingen gelden. Daar is ook aangegeven dat provincies de ruimte hebben om aan de landelijke vrijstellingen nog eigen vrijstellingen toe te voegen. De provincie Noord-Brabant heeft vijftien vrijstellingen toegevoegd, waarvan veertien vrijstellingen de bevoegdheid geven tot het verontrusten van een specifieke diersoort en één tot het doden van dieren van de desbetreffende soort. De vrijstellingen zijn door PS vastgesteld in de Verordening vrijstellingen ex artikel 65 Flora- en faunawet¹. De Brabantse provinciale vrijstellingen zijn opgenomen in tabel 3.1. Als onderzoekers stellen we vast dat de beschikbare vrijstellingen aansluiten bij het derde uitgangspunt uit de beleidsnota, namelijk dat opzettelijk verontrusten de voorkeur heeft boven doden.

In de tabel 3.1 hebben we ook de provinciale vrijstellingen opgenomen van de provincies Limburg en Gelderland. De tabel maakt duidelijk dat door de bank genomen de provinciale vrijstellingslijsten van de vergeleken provincies hetzelfde zijn, een enkel verschil daar gelaten.

¹ Zie:

https://www.brabant.nl/applicaties/regelingen/278_verordening_vrijstellingen_ex_artikel_65_flora_en_faunawet_2007_van_de_provincie_noord_brabant.aspx

Tabel 3.1 Vrijstellingen en toegestane handelingen in provincies Noord-Brabant, Limburg en Gelderland

Soort	Vrijstelling voor het opzettelijk verontrusten			Vrijstelling voor doden		
	Provincie Noord-Brabant	Provincie Limburg	Provincie Gelderland	Provincie Noord-Brabant	Provincie Limburg	Provincie Gelderland
In de wet genoemd Belang	Belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, bedrijfsmatige visserij en wateren en schade aan fauna					
Brandgans	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee
Ekster	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
Grauwe gans	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
Haas	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
Holenduif	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
Knobbelzwaan	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
Kolgans	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
Meerkoet	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
Rietgans	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
Roek	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja
Rotgans	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Smient	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
Spreeuw	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja
Wilde eend	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
Woelrat	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Fazant	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
Huismus	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
Rietgans	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
Ringmus	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee

Aanwijzingen

In tabel 3.2 zijn de door de provincie Noord-Brabant uitgegeven aanwijzingen opgenomen, alsook de uitgegeven aanwijzingen in de provincies Gelderland en Limburg.

Een van deze Brabantse aanwijzingen is die aan jachtakehouders om de nulstand wilde zwijnen te handhaven op grond waar zij rechthebbend zijn. De inhoud van deze aanwijzing is op 8 augustus 2011 gewijzigd, waardoor het nu ook toegestaan is wilde zwijnen te doden na zonsondergang met behulp van kunstlicht. Van de aanwijzing voor valwild was aan het begin van de evaluatieperiode nog geen sprake, deze is sinds 24 juni 2013 van kracht. De aanwijzing voor de verwilderde kat is op 8 december 2015 door de GS van Noord-Brabant ingetrokken naar aanleiding van een motie van PS².

² Provinciaal blad van Noord-Brabant d.d. 10 december 2015, ISSN: 0920-1408.

Op de casussen valwild en verwilderde katten wordt in het volgende hoofdstuk uitgebreid ingegaan. Op de overige aanwijzingen hebben zich gedurende de evaluatieperiode geen wijzigingen voorgedaan.

Tabel 3.2 Uitgegeven aanwijzingen in de provincies Noord-Brabant, Limburg en Gelderland

Soort	Handelingen			Categorie van personen
	PV Noord-Brabant	PV Limburg	PV Gelderland	
Beverrat (exoot)	Vangen en doden	Doden	Nvt	Muskusrattenbestrijders
Damhert	Doden	Nvt	Nvt	Jachtaktehouders
Muntjak (exoot)	Doden	Nvt	Nvt	Jachtaktehouders
Muskusrat	Nvt	Doden	Nvt	Muskusrattenbestrijders
Nijlgans (exoot)	Doden	Doden	Doden	Muskusrattenbestrijders en jachtaktehouders
Rosse stekelstaart (exoot)	Doden	Doden	Nvt	Jachtaktehouders
Verwilderde Amerikaanse nerts (exoot)	Doden	Nvt	Doden	Jachtaktehouders
Verwilderde duif	Doden	Nvt	Nvt	Jachtaktehouders
Verwilderde kat	Doden tot 8-12-2015	Nvt	Nvt	Jachtaktehouders
Wild zwijn	Doden	Nvt	Nvt	Jachtaktehouders, sinds 8 augustus 2011 ook na zonsondergang m.b.v. kunstlicht.
Aangereden inheemse soorten	Doden, sinds 24-6-2013	Nvt	Nvt	Deelnemers Stichting Afhandeling en Monitoring Fauna-aanrijdingen (SAMF)
Moeflon (exoot)	Nvt	Nvt	Doden	Jachtaktehouders
Marterhond (exoot)	Nvt	Nvt	Doden	Jachtaktehouders

Ontheffingen

In paragraaf 2.1 is aangegeven dat ontheffingen, in tegenstelling tot vrijstellingen of aanwijzingen, altijd gelden voor een specifiek gebied en in een specifieke situatie. Provincies hebben beleidsruimte in hoe specifiek ze hun ontheffingen maken. De provincie Noord-Brabant heeft in haar beleidsnota al veel specificaties opgenomen over de voorwaarden waaraan ontheffingen moeten voldoen. De provincie Limburg doet dit in haar beleidsnota veel minder en legt dit in plaats daarvan vooral neer bij de FBE. De FBE moet in Limburg zelf in het kader van haar FBP tot een nadere opsplitsing per diersoort komen. Hierdoor dient de FBE ook zelf voor de benodigde motivatie te zorgen in het FBP. Bij de provincie Gelderland gaat dit zelfs nog verder, waardoor het FBP zeer omvangrijk wordt. Deze provincie werkt met een FBP per diersoort of groep van diersoorten; elk FBP heeft een andere einddatum, waardoor er bij de FBE en vergunningverleners meer spreiding is van de werklast en overzichtelijkere beroepsprocedures. In een van onze interviews in Gelderland is benoemd dat als gevolg van deze werkwijze het beleid rondom een specifieke diersoort of diersoorten (politiek) daar meer onder een vergrootglas kan komen te liggen.

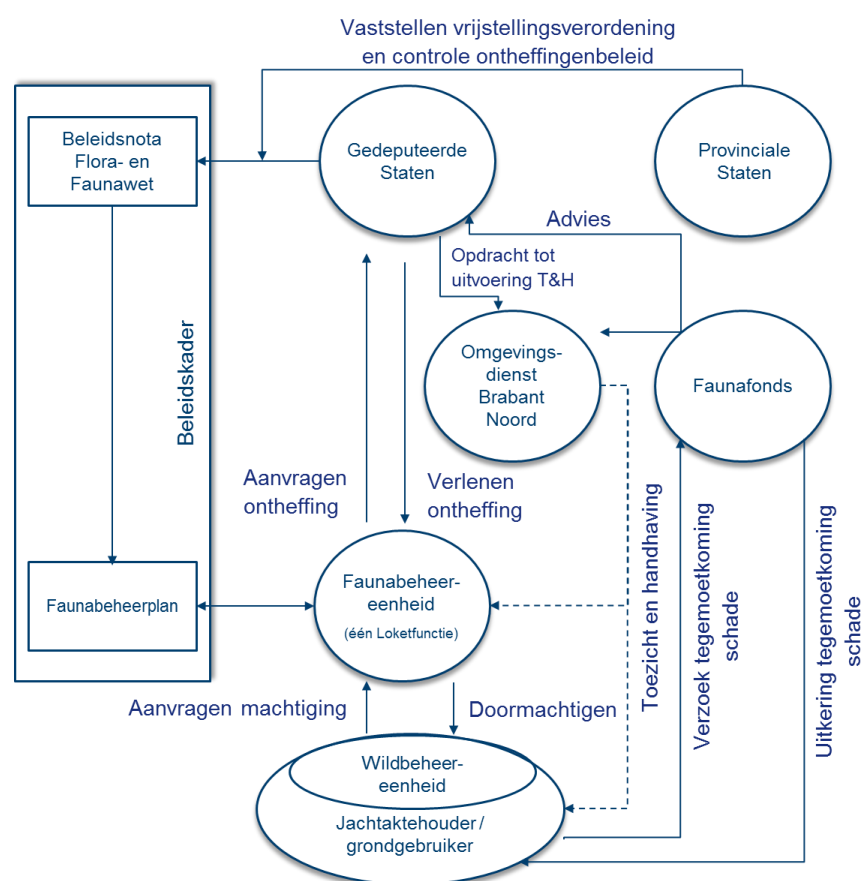
Na vastlegging van het FBP bepaalt het detailniveau en de geprefereerde sturing vanuit de provincie de hoeveelheid regeldruk richting de FBE, wat betreft het verlenen van ontheffingen. In de nieuwe wet verandert er weinig op dit vlak.

3.2 Organisatie ontheffingsverlening

In figuur 1 is schematisch uitgewerkt hoe de uitvoering van de ontheffingsverlening in Noord-Brabant momenteel georganiseerd is en welke actoren erbij betrokken zijn. Per actor is aangegeven welke rollen en taken zij hebben. Daarna hebben wij dit in tekst kort uitgewerkt.

De reden om hier alleen in te gaan op de organisatie van de ontheffingsverlening en niet op die van de andere twee beschikbare instrumenten (aanwijzingen en vrijstellingen), is gelegen in het feit dat het bij ontheffingen gaat om een complex stelsel van rollen en taken, die dagelijks tot uitvoering kunnen worden gebracht. De twee andere instrumenten hebben een meer statisch karakter en behoeven slechts periodiek aandacht.

Figuur 1. Schematische weergave stelsel ontheffingsverlening



De **FBE Noord-Brabant**³ heeft op basis van de door **Provinciale Staten** vastgestelde beleidsnota een FBP opgesteld voor de periode 2010-2015, die verder ingaat op de praktische uitvoering van het faunabeleid en op basis waarvan ontheffingen aangevraagd kunnen worden. In Noord-Brabant verleent de provincie ontheffingen aan de faunabeheereenheid op basis van dit FBP.

De FBE heeft een éénlokettefunctie, dit betekent dat alle aanvragen voor ontheffingen bij de FBE terechtkomen. Aan de FBE zijn op basis van het FBP op voorhand verschillende ontheffingen verleend voor een periode van vijf jaar. Deze ontheffingen op voorhand machtigt de FBE, zonder tussenkomst van de provincie, door naar de **jachtaktehouders/grondgebruikers** die een ontheffing aanvragen en hiervoor in aanmerking komen.

Soms komt een bepaalde schade slechts incidenteel voor of is hierin niet in het FBP voorzien. Een grondgebruiker kan zich dan bij de FBE melden voor de aanvraag van een zogenaamde incidentele ontheffing. De FBE leidt deze aanvragen met advies door naar GS. GS moet uiteindelijk beslissen of op basis van de schade aan de in de wet genoemde belangen (zie bijlage 4) de ontheffing geheel of gedeeltelijk wordt verleend of geweigerd. Het werkgebied van de FBE is onderverdeeld in subregio's, de zogenaamde **wildbeheereenheden (WBE's)**.

Het **Faunafonds** is een landelijk opererend zelfstandig bestuursorgaan, dat onder meer is belast met het toekennen van tegemoetkomingen aan schadelijders partijen in geval van door beschermde inheems diersoorten aangerichte schade.

Het toezicht op het gebruik van ontheffingen is in Noord-Brabant als volgt georganiseerd. Startpunt is dat de FBE melding doet bij GS (met afschrift naar de **Omgevingsdienst Brabant Noord**) op het moment dat een grondeigenaar bij FBE een machtiging aanvraagt en deze ook wordt afgegeven op basis van een aan de FBE op voorhand verleende ontheffing. Vervolgens kan de omgevingsdienst op basis van risicosturing bij de aanvrager van de machtiging (de grondeigenaar) een controle uitvoeren of aan de voorwaarden van de ontheffing is voldaan. Als er niet aan de voorschriften wordt voldaan, dan wordt er een waarschuwing gegeven en wordt er contact opgenomen met de FBE. Wanneer een waarschuwing niet voldoende blijkt te zijn om de overtreding te beëindigen of wanneer de overtreding zo ernstig is dat onmiddellijk optreden is vereist, kan er handhavend worden opgetreden. In dat geval wordt er eveneens een beroep op de FBE gedaan om de machtiging in te trekken.

In Noord-Brabant is ervoor gekozen toezicht en handhaving toe te spitsen op het toezien op de genomen preventieve maatregelen, alvorens over te gaan tot de uitvoering van de ontheffing (controle vooraf dus). Om die reden heeft de omgevingsdienst hierbij hoofdzakelijk te maken met grondgebruikers. Daarom wordt in Brabant ook vooral gewerkt met perceelgebonden machtigingen.

³ In de FBE Noord-Brabant zijn de volgende organisaties verenigd: Noord-Brabant Staatsbosbeheer (SBB), de Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging (KNJV), de Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (ZLTO), Natuurmonumenten (NM), Brabants Particulier Grondbezit (BPG), de Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbezit (NOJG) en het Brabants Landschap (BL).

Dit zijn machtigingen die op perceelniveau worden afgegeven, zodat deze ook op perceelniveau kunnen worden gecontroleerd. Voorgaande uiteenzetting maakt ook duidelijk dat de provincie Noord-Brabant er in haar beleid niet naar streeft de feitelijke uitvoerders van ontheffingen (jachtaktehouders) te controleren. Dit mag namelijk alleen vergezeld van blauw (politie).

Strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving

Handhaving door de omgevingsdienst gebeurt op bestuursrechtelijke gronden, handhaving is ook mogelijk op strafrechtelijke basis. Buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) kunnen op strafrechtelijke gronden bij een overtreding een proces-verbaal opmaken. De crux zit hem in het verschil in bestuursrechtelijke en strafrechtelijke verhoudingen. Bij de vorige evaluatie is hierover het advies-Freriks geschreven (zie onderstaand kader), waarbij geconcludeerd is dat bestuursrechtelijke handhaving het meest voor de hand liggend is door de moeilijkheid van strafrechtelijke handhaving vanwege het vereisen van een heterdaad. In de beleidsnota uit 2010 is dan ook opgenomen dat voor de provinciale toezichthouders de nadruk, betreffende handhaving, op het bestuursrechtelijke spoor ligt en niet op het strafrechtelijk optreden. Strafrechtelijke handhaving kan wel plaatsvinden, maar dan door de zogenaamde groene brigade. Deze bestaat uit buitengewoon opsporingsambtenaren (veelal boswachters) die in het veld aanwezig zijn en ingrijpen bij een overtreding. De kans op het toevallig ter plaatse zijn van een BOA ten tijde van een overtreding is echter klein.

Het advies van Freriks

In het advies van Freriks wordt aangegeven dat de FBE juridisch gezien geen publiekrechtelijke bevoegdheden heeft, noch een publieke taak uitvoert. De FBE is slechts bevoegd tot het doormachtigen van een ontheffing en is in dat kader tegenover GS verantwoordelijk om toe te zien op correcte uitvoering van de ontheffing door diegenen die zij machtigt om tot feitelijke uitvoering over te gaan. Freriks geeft aan dat de feitelijke uitvoerder, dus de grondgebruiker en/of jachtaktehouder*, in het kader van de bestuursrechtelijke handhaving als overtreder kan worden aangemerkt als de voorschriften die aan de ontheffing zijn verbonden, niet goed worden nageleefd. Daarnaast kan ook de FBE worden aangesproken als deze feitelijk betrokken is bij de overtreding. De status van de FBE staat het bestuursrechtelijk sanctioneren van de grondgebruiker en/of jachtaktehouder dus niet in de weg. Wel kan uit het advies van Freriks worden geconcludeerd dat bestuursrechtelijke handhaving meer voor de hand ligt dan strafrechtelijke vervolging. Dit omdat er voor strafrechtelijke vervolging een feitelijke constatering van de overtreding moet zijn, wat in het geval van verjaging praktisch niet uitvoerbaar is. Het strafrecht stelt strengere eisen aan de bewijslast, zodat bestuursrechtelijke handhaving meer voor de hand ligt. (bron: *Evaluatie Beleidsnota Uitvoering Flora- en Faunawet 2006*)

3.3 Beoordeling organisatie en uitvoering ontheffingsverlening

Op dit moment zijn volgens alle geïnterviewde partijen in Noord-Brabant alle taken rondom de ontheffingsverlening helder belegd, de uitgangspunten van de nota zijn helder en de rolverdeling tussen de verschillende betrokken actoren is over het algemeen ook duidelijk. De éénloketfunctie creëert een duidelijk aanspreekpunt en zorgt voor een heldere taakverdeling. Ook wordt er gebruik gemaakt van een digitaal systeem wat het proces van ontheffingsverlening, maar ook van toezicht efficiënt en toegankelijk maakt.

De geïnterviewde partijen geven ook aan tevreden te zijn over de manier waarop de ontheffingsverlening in Noord-Brabant in de praktijk plaatsvindt. Er zijn geen opmerkingen gemaakt over inefficiënties of ondoelmatigheden. In de volgende paragraaf gaan we apart in op de uitvoering van het toezicht op en de handhaving van de naleving van de ontheffingsvoorwaarden.

In een aantal interviews is wel aangegeven dat men er niet zeker van is of de beschikbare capaciteit bij de FBE (nog) passend is bij haar takenpakket. De FBE geeft zelf op dit punt aan dat door de jaren heen het takenpakket van de organisatie zwaarder is geworden. In 2006 heeft de FBE de éénloketfunctie opgepakt. Deze loketfunctie is naar eigen zeggen door de tijd heen vanwege de complexiteit een grotere belasting geworden. Dit geldt ook voor de ondersteuning richting het bestuur van de FBE. De omvang van de door de provincie aan FBE beschikbaar gestelde middelen ten behoeve van capaciteit zijn volgens de secretaris van de FBE sinds 2006 alleen geïndexeerd, maar niet verhoogd ten behoeve van de uitvoering. In de praktijk resulteert dit naar zeggen van de secretaris erin dat er 'geschipperd' moet worden met de tijd en dat dit vooral in drukke periodes de bereikbaarheid en het snel kunnen afhandelen van vragen en verzoeken onder druk zet. Voor de FBE speelt voor de toekomst dat de komst van de nieuwe Wet natuurbeheer gevolgen voor de organisatie zal hebben. Het nieuwe FBP zal bijvoorbeeld in korte tijd nadat PS de nieuwe beleidsnota heeft vastgesteld, opgesteld dienen te worden. Verder krijgt de organisatie er door de nieuwe wet ook structureel nieuwe taken bij. De FBE geeft aan dat de provincie in aanloop naar de nieuwe wet haar begroting al wel beperkt heeft opgehoogd. Onderzoek naar de feitelijke werkdruk bij FBE maakte geen deel uit van onze opdracht. Wel hebben we kunnen vaststellen dat de FBE aan haar rapportageverplichtingen heeft kunnen voldoen: het FBP en de evaluatie ervan zijn opgeleverd. Uit informatie over de opdracht aan Omgevingsdienst Brabant Noord concluderen wij dat de FBE per jaar 600 tot 800 machtigingen verleent.

In relatie tot de hier benoemde beleidsdruk bij de FBE rondom de nieuwe wet, is het relevant te herhalen dat in de provincie Gelderland niet één FBP is opgesteld, maar er verspreid over de afgelopen jaren FBP's per diersoort zijn opgesteld. Van niet al deze plannen is de geldigheidstermijn al verlopen, waardoor er nu bij invoering van de nieuwe wet een minder grote werkdruk is. De provincie Limburg werkt net als de provincie Noord-Brabant met een FBP.

3.4 Beoordeling organisatie en uitvoering toezicht en handhaving

Onduidelijkheid over controledichtheid

In paragraaf 2.2 is de procesbeschrijving opgenomen zoals deze te vinden is in de beleidsnota 'Gewogen belangen' uit 2010. De in de nota geformuleerde procesbeschrijving rondom controle is, volgens de onderzoekers van deze rapportage, te interpreteren als zijnde: 100-procentcontrole in het veld binnen 24 uur op alle geactiveerde meldingen. Ook tijdens alle in Noord-Brabant door ons als onderzoekers afgenomen interviews is zo'n 100-procentcontrole aangegeven als het staande beleid rondom de te realiseren controledichtheid.

De opdracht aan de omgevingsdienst is echter al jaren om circa 25% van het aantal geactiveerde machtigingen op basis van risicogestuurd toezicht te controleren. Dit lijkt te duiden op een discrepantie met de beleidsnota. De provincie heeft verduidelijkt dat dit niet het geval is. De procedurebeschrijving in de beleidsnota gaat namelijk niet in op de toezichtsprioritering en controledichtheid. De voornoemde afspraken met de omgevingsdienst rondom risicosturing en controledichtheid zijn wel te herleiden tot het algemene toezichts- en handhavingsbeleid van de provincie dat na de Agenda van Brabant (2010) is ontwikkeld en in oktober 2012 is vastgelegd in de Handhavingskoers 2013-2016 (PS oktober 2012;) en de uitwerking van GS daarvan in de methode voor Risicogerichte prioritering (GS 2014, Statenmededeling voor PS 22 juli 2014) waarbij ook de Flora- en faunawet is betrokken. Door de keuze het toezicht anders en slimmer in te richten (risicogericht uit te voeren) en intrinsieke motivatie van de burgers en bedrijfsleven op andere wijze te beïnvloeden, beoogt de provincie voor alle uitgevoerde wetten op het gebied van het omgevingsrecht de gemiddelde naleving te verbeteren van 68% in 2012 naar 80% in 2016.

De FBE heeft ons met betrekking tot de controledichtheid verder aangegeven dat een 100-procentcontrole op alle geactiveerde meldingen nu minder logisch is dan aan het begin van de evaluatieperiode (in 2010). Het Faunafonds heeft namelijk tijdens de evaluatieperiode ervoor gekozen om voor een aantal gewassen waaronder grasland en afrijpende granen geen zichtbare preventieve middelen meer in het veld te vereisen. Menselijke verjaging voorafgaand aan het gebruik van de ontheffing voor dit soort percelen is voldoende. Gevolg hiervan is dat controle vooraf op preventieve maatregelen in dergelijke gevallen vrijwel niet te doen is en dus weinig zinvol. Constateren van het niet naleven van de regels is alleen mogelijk door iemand op heterdaad te betrappen.

Beschikbare capaciteit

In verschillende interviews is benoemd dat de beschikbare capaciteit van de Omgevingsdienst Brabant Noord voor handhaving en toezicht op de Flora- en faunawet te beperkt is (ongeveer 1.200 uur) en bovendien kwetsbaar doordat deze belegd is bij één persoon. Deze kwetsbaarheid heeft zich volgens de respondenten begin 2016 ook echt geopenbaard. De betrokken toezichthouder viel uit door ziekte en de controles kwamen daardoor stil te liggen. De Omgevingsdienst Brabant Noord heeft het uitvallen van de toezichthouder bevestigd, maar gaf ook aan dat de betrokkene niet het gehele eerste half jaar ziek is geweest en nog 54 controles heeft kunnen uitvoeren. Verder stelt de omgevingsdienst dat er inmiddels een vervanger is ingehuurd, en dat door de inzet van deze medewerker de achterstand in de controles weer helemaal is ingelopen. Belangrijk is dat de omgevingsdienst op basis van haar brede opdracht vanuit GS zelf mag bepalen hoe zij het toezicht op de Flora- en faunawet inricht (capaciteit en verdeling taken over aantal personen).

In relatie tot de beschikbare capaciteit heeft de provincie ons verder nog aangegeven dat van 2010 tot medio 2013 toezicht en handhaving, waaronder die op de Flora- en faunawet, nog 'in eigen huis' werd uitgevoerd binnen de capaciteit van het bureau HNBW (natuur, bodem, water). Tussen 2011 en 2013 gold een algemene bezuinigingstaakstelling van 15%. Die is destijds met name gerealiseerd door intrekking van de Landschapsverordening en de daarmee samenhangende toezichtsopgave. De toezichtscapaciteit voor de Flora- en faunawet is in die periode naar zeggen van de provincie marginaal afgenomen.

De toezichtscapaciteit is medio 2013 overgegaan naar de Omgevingsdienst Brabant Noord, op basis van het lopende programma (zonder bezuiniging of bijstelling). De opdrachten die GS sindsdien aan de omgevingsdienst verstrekt heeft, hebben de volgende omvang:

- 2013 (2e helft): € 25.474 (kwantitatief: 135 eerste controles en opvolging, over circa 600 verleende machtigingen, geweigerde ontheffingen en gevallen zonder ontheffing)
- 2014: € 64.020 (kwantitatief: op basis van de risicogerichte prioritering dient circa 25% van het totaal aantal geactiveerde machtigingen te worden gecontroleerd, circa 195 controles (som eerste controles en hercontroles))
- 2015: € 69.587 (kwantitatief: op basis van de risicogerichte prioritering dient circa 25% van het totaal aantal geactiveerde machtigingen te worden gecontroleerd, circa 195 controles (som eerste controles en hercontroles))

Toezicht en handhaving in Gelderland

Vergelijken we de aanpak van toezicht en handhaving op de Flora- en faunawet in Noord-Brabant met die in Gelderland, dan is het grootste verschil dat in Gelderland geen controles vooraf plaatsvinden op aangevraagde machtigingen tot gebruik van ontheffingen op voorhand. De provincie Gelderland ontvangt de meldingen daartoe ook niet. In plaats daarvan wordt er steekproefsgewijs gecontroleerd bij feitelijk gebruik van een ontheffing. Hierbij wordt wel gericht gekeken naar bepaalde periodes en gebieden binnen de provincie waarin het gebruik van een bepaalde ontheffing voor de hand ligt. Toezicht wordt uitgeoefend op basis van informatie dat er gejaagd kan worden (bijvoorbeeld veel ganzen in een bepaald gebied) of bij klachten. Het toezicht in Gelderland behelst een groep van vijf personen die zich deels bezighouden met faunabeheer. Deze groep bestaat uit een combinatie van buitengewoon opsporingsambtenaren en toezichthouders.

In directe zin is er in Gelderland 1.700 uur gereserveerd voor toezicht en handhaving met betrekking tot de Flora- en faunawet. In 2015 zijn circa honderd controles uitgevoerd en zijn daarbij twintig overtredingen geconstateerd.

De capaciteit beschikbaar voor toezicht en handhaving met betrekking tot de Flora- en faunawet in Gelderland en Noord-Brabant is vergelijkbaar. De aanpak is echter wel verschillend; zo wordt in Gelderland niet op basis van een melding vooraf gecontroleerd. Het aantal controles in Noord-Brabant is twee keer zo hoog. We konden uiteindelijk niet over de juiste en goed met elkaar vergelijkbare cijfers beschikken en hebben daardoor niet kunnen vaststellen welke handhavingsaanpak nu het meest effectief is.

Spontane naleving voorwaarden ontheffingsverlening

Uit beschikbare documentatie en op basis van nalevering van informatie per e-mail hebben we het volgende beeld geconstrueerd van de spontane naleving door grondgebruikers van de voorwaarden aan de ontheffingen die ze willen gebruiken:

- 1 januari tot en met 31 december 2014: 51% spontane naleving (bron: Evaluatie deelopdracht door Omgevingsdienst Brabant Noord d.d. 2 november 2015).
- 1 september 2014 tot en met 1 september 2015: 41% spontane naleving (bron: Evaluatie deelopdracht door Omgevingsdienst Brabant Noord d.d. 2 november 2015).
- 1 januari 2015 tot en met 31 december 2015: 57% spontane naleving (bron: nalevering per e-mail door provincie).
- 1 september 2015 tot en met 1 september 2016: 64% spontane naleving (bron: nalevering per e-mail door provincie).

Spontane naleving staat voor het percentage door de omgevingsdienst uitgevoerde eerste controles op een geactiveerde ontheffing waarbij geen overtredingen op de gestelde voorwaarden zijn aangetroffen. Bij de overige gecontroleerde ontheffingen zijn wel een of meer overtredingen vastgesteld, omdat niet alle preventieve maatregelen om dieren af te schrikken of te verjagen aanwezig waren. Uit het overzicht blijkt dat de spontane naleving licht door de tijd varieert en ook afhankelijk lijkt van de gekozen rapportageperiode. Overall kan gesteld worden dat over de laatste jaren de spontane naleving van de voorwaarden aan de ontheffingsverlening varieert van 41% tot 64%. De provincie heeft ons per e-mail aangegeven zelf in de cijfers een bewijs te zien dat de spontane naleving over de laatste jaren min of meer constant is.

De Omgevingsdienst Brabant Noord concludeert in haar verantwoording aan de provincie⁴ over haar toezicht- en handhavingsactiviteiten in de periode tussen 1 september 2014 en 1 september 2015 dat de spontane naleving over 2015 nog ver onder het provinciale streefcijfer ligt en dat er zelfs sprake is van een lichte daling in de mate van spontane naleving. Hieraan verbindt de omgevingsdienst in haar verantwoording de vervolgconclusie dat met alleen meer toezicht en handhaving de naleving kennelijk niet kan worden verbeterd en dat fysieke controle van schadebestrijders in het veld in combinatie met sanctionerende maatregelen op niet-naleving nodig zijn om het naleefgedrag te verbeteren. Het vrije veldtoezicht en het aanspreken van willekeurige schadebestrijders is nu niet opgenomen in de opdracht van de omgevingsdienst.

Als onderzoekers hebben we de FBE ook gevraagd om een reactie op de cijfers rondom spontane naleving. Hieruit kwam naar voren dat de FBE niet bekend was met de concrete nalevingcijfers. De lage en volgens de Omgevingsdienst Brabant Noord afgenomen naleving was voor de secretaris van de FBE dan ook een grote verrassing.

⁴ Deze verantwoording heeft plaatsgevonden door het opsturen aan de provincie van de door de Omgevingsdienst Brabant Noord zelf opgestelde evaluatie deelopdracht PNB-2015-39. Deze brief is 2 november 2015 aan de provincie verzonden.

Volgens de FBE is het ook meer dan verwonderlijk dat de omgevingsdienst of de provincie hierover geen contact gezocht heeft met haar organisatie. Binnen het Brabantse stelsel van ontheffingsverlening ziet de FBE zich namelijk als een belangrijke schakel en zij zou om die reden goed op de hoogte moeten zijn van de stand van de naleving van de voorwaarden aan ontheffingsverlening. Dit biedt FBE namelijk ook de mogelijkheid om zelf richting grondeigenaren actie te ondernemen om de (spontane) naleving te verhogen. De FBE geeft aan dat deze informatie-uitwisseling nu niet (structureel) plaatsvindt. Voordat de handhavingstaken overgingen naar de omgevingsdienst was daar volgens de FBE wel sprake van.

Uit het rapport uit 2009 over de evaluatie van de vorige beleidsnota valt verder af te leiden dat er voor 2010 sprake was van een veel hogere spontane naleving (80%). Dit cijfer blijkt echter niet te vergelijken te zijn met de cijfers die hiervoor zijn gepresenteerd. De provincie heeft ons namelijk aangegeven dat er sinds 2013 besloten is om de zogenaamde gedeactiveerde meldingen na eerste controle (zie hiervoor) mee te nemen in de cijfers over niet-spontane naleving. Voorheen werden deze in dat geval niet als overtreding meegerekend.

Naleving na uitvoeren hercontroles

Op controles waarbij een of meer overtredingen zijn geconstateerd, voert de omgevingsdienst in principe altijd een hercontrole uit. Het is echter mogelijk dat de grondgebruiker zelf zijn machtiging in het systeem deactiveert als reactie op de bevindingen van de toezichthouder dat de ontheffingsvoorschriften niet worden nageleefd. Hercontrole is dan niet nodig. De provincie heeft ons aangegeven dat gemiddeld genomen bij 53% van de wel uitgevoerde hercontroles nog steeds een overtreding wordt geconstateerd.

3.5 Uitvoering van tegemoetkoming in faunaschade

Bij door beschermde inheems diersoorten aangerichte schade kan de grondbezitter een verzoek indienen voor een tegemoetkoming in de schade bij het Faunafonds. Dit kan voor in de wet genoemde belangen (zie bijlage 4). Aan het indienen van een verzoek tot schadevergoeding bij het Faunafonds zijn kosten verbonden, het zogenoemde behandelbedrag. Dit behandelbedrag bedraagt 300 euro en betreft de dekking van de kosten van de taxatie. Daarnaast heeft een grondbezitter in Noord-Brabant een eigen risico. Dit is gesteld op 5% van de geleden schade met een minimum van € 250 per bedrijf per meldingsjaar. Dit betekent dat een eigen risico van € 250 berekend wordt over het totale aantal aanvragen van een grondgebruiker, tot een bedrag van € 5.000 is getaxeerd. Boven dit bedrag zal 5% van het getaxeerde bedrag als eigen risico berekend worden. Schade onder de € 250 wordt niet vergoed uit het Faunafonds. Na taxatie stelt het Faunafonds vast of tegemoetkoming aan de orde is en keert het fonds het bedrag van de geleden schade uit aan de betrokkene. In relatie tot het voorgaande is het interessant te melden dat de provincie Limburg, in tegenstelling tot andere provincies, in 2015 en 2016 de betrokkenen het behandelbedrag van €300 (heeft) terug betaald. Onze respondent bij het Faunafonds heeft aangegeven dat de provincie Drenthe deze werkwijze heeft overgenomen, en dat de provincie Zeeland per 1 januari 2017 zal volgen.

Het aantal verzoekschriften voor een tegemoetkoming in de faunaschade in Noord-Brabant neemt met het jaar af. Dit komt niet overeen met de toename van schadeveroorzakende dieren in de provincie en de landelijke trend van een stijgend aantal schademeldingen. In het rapport over de Evaluatie faunabeheerperiode 2010-2015 wordt het vermoeden geuit dat er in Noord-Brabant een geringere motivatie bestaat voor het melden van schade. Verklaringen voor deze lage meldingsbereidheid liggen volgens betrokkenen in het feit dat schademelders een behandelbedrag van € 300 moeten betalen en er een eigen risico van € 250 geldt. Wellicht vinden partijen die faunaschade lijden het, volgens de geïnterviewde partijen, ook te ingewikkeld om schade te melden. Los van het wel of niet uitgekeerd krijgen van de geleden schade, is het in het eigenbelang van de grondeigenaar om schade te melden zodat de provincie hiervan op de hoogte is en eventueel haar beleid kan bijstellen.

De schademeldingen die het Faunafonds binnenkrijgt, dienen, naast tellingen in het veld, als input voor toekomstig beleid met betrekking tot soortenbestrijding⁵. In de volgende paragraaf wordt daar nader op ingegaan.

3.6 Uitvoering monitoring

Het vierde uitgangspunt uit de beleidsnota 'Gewogen belangen' benoemt het belang van monitoring om te kunnen bepalen of de gunstige staat van instandhouding van diersoorten in gevaar dreigt te komen als gevolg van het vigerend beleid. Navraag in de interviews of de monitoring de afgelopen jaren adequaat was, leverde het beeld op dat deze voornamelijk in relatie tot geleden faunaschade tekortschiet. In de vorige paragraaf is daar al op gewezen. Specifiek is ons aangegeven dat soms wel signalen worden opgepikt dat een bepaald diersoort schade aan in de wet benoemde belangen toebrengt, maar dat dit niet terug te zien is in schademeldingen bij het Faunafonds. Hierdoor is er geen goede grond waarop aan GS een verzoek tot een nieuwe ontheffing of een aanwijzing voorgelegd kan worden.

Onjuist en incompleet schadebeeld

De interviews in Limburg maken duidelijk dat de wel beschikbare schadegegevens ook niet altijd valide hoeven te zijn. Daar is ons aangegeven dat grondeigenaren en boeren bewust soms onjuiste schades lijken door te geven. Hierbij gaat het dan om de koppeling van de geleden schade aan de juiste diersoort, bijvoorbeeld de verwisseling van schade door wilde zwijnen en met die door dassen. Bewust onjuiste schades doorgeven kan hierbij een gevolg zijn van de provinciale keuze om de schade van de ene diersoort wel en die van de andere diersoort niet te vergoeden, of omdat dit wettelijk zo bepaald is.

⁵ Bij de nieuwe wet wordt de verantwoordelijkheid voor het uitkeren van schadevergoedingen bij de provincie gelegd. In IPO-verband wordt gekeken hoe het Faunafonds van het Rijk overgenomen wordt. Het Faunafonds komt niet meer terug in de Wet natuurbescherming. Het verplicht horen van het Faunafonds verdwijnt daarmee. Op 9 oktober 2013 hebben de gezamenlijke provincies besloten om taken op het gebied van faunaschade onder te brengen bij BIJ12. Op die manier gaan de vakkennis en de adviserende functie niet verloren.

Het kan daardoor aantrekkelijk zijn om bij schademelding hiermee rekening te houden. Onze gesprekspartners in Noord-Brabant hebben aangegeven dat ze niet uitsluiten dat het hiervoor beschreven gedrag van schademelders zich ook voordoet in Noord-Brabant. Harde bewijzen heeft men hier echter niet voor.

De FBE heeft ons in algemene zin aangegeven dat gesteld kan worden dat er een onvolledig schadebeeld bestaat van diersoorten die mogen worden bejaagd en zijn vrijgesteld. Dit komt doordat jagers bij wild (haas, konijn, fazant, wilde eend en houtduif) verantwoordelijk zijn voor de geleden schade in het jachtseizoen en in geval van de vrijgestelde soorten (konijn, vos, houtduif, zwarte kraai, kauw en Canadese gans) het Faunafonds geen schade uitkeert. Incidenteel komen volgens FBE schades gerelateerd aan deze diersoorten via het Faunafonds wel in beeld, maar dan veelal als geregistreerde nevenschade. Bij onbeschermde soorten (Nijlgans, muntjak, verwilderde Amerikaanse nerts, verwilderde kat, verwilderde duif, et cetera) geldt volgens de FBE hetzelfde. Ook voor deze diersoorten keert het Faunafonds geen schadevergoeding uit en is inzicht in schade door deze diersoorten puur het gevolg van registratie als nevenschade.

Voldoende populatietellingen?

Niet voor alle inheemse diersoorten vinden er populatietellingen plaats. Dit is volgens geïnterviewde partijen ook gerechtvaardigd, omdat er niet bij alle diersoorten populatierisico's spelen of er een noodzaak is om actief in te zetten op schadebestrijding. De casus van de verwilderde kat (paragraaf 4.2) is een gegeven voorbeeld waarbij het wellicht juist wel noodzakelijk is, maar nu niet gebeurt. In de discussies (in veel provincies) of er opnieuw aanvullend instrumentarium moet komen rondom verwilderde katten, lijkt het ons als onderzoekers dat het partijen parten speelt dat zowel de populatieontwikkeling als de schadeontwikkeling voor deze diersoort niet goed in beeld is.

Monitoring op populatieontwikkeling van diersoorten kost capaciteit. Sommige geïnterviewden leggen dan ook een relatie tussen de in sommige gevallen beperkte monitoringsinformatie en een tekort aan middelen. De nieuwe wet vraagt om meer onderbouwing en transparantie, dit zal extra monitoring en middelen gaan vergen. Een suggestie vanuit de interviews is om bij de nieuwe wet voor wat betreft de monitoring ook (meer) te kijken naar samenwerking tussen de provincies, zodat cijfers gezamenlijk ingekocht/verkreten kunnen worden en efficiëntiewinst behaald kan worden. Dit zou bijvoorbeeld opgepakt kunnen worden door BIJ12⁶. Een gecoördineerde monitoring lijkt zeker logisch in relatie tot het ree, damhert, edelhert en wild zwijn. Voor deze diersoorten is namelijk in de nieuwe wet een voorziening opgenomen, zodat er provincieoverstijgend een overkoepelend beheerplan kan worden opgesteld. Ook zijn er al bestaande monitoringsacties waarop aangesloten kan worden.

⁶ Vanuit het IPO (Interprovinciaal Overleg) is besloten om de uitvoering van taken die nu nog bij het Faunafonds zijn belegd, voorlopig te laten uitvoeren door BIJ12. BIJ12 is voor een aantal specialistische taken de uitvoeringsorganisatie voor de twaalf samenwerkende provincies. In de nieuwe Wet natuurbescherming wordt het Faunafonds niet meer als actor benoemd.

De FBE stelde voor om de FBE's en het Faunafonds een soort van gezamenlijk onderzoeksbudget te geven. Nu wordt het onderzoeksbudget alleen door het Faunafonds ingezet. De FBE's worden wel in kennis gesteld, maar niet echt in de gelegenheid gesteld zelf behoeften aan te geven.

Inzicht in effectiviteit preventieve middelen

Daar waar het gaat om monitoring in relatie tot effectiviteit en efficiëntie van getroffen maatregelen ter voorkoming en bestrijding van geleden schade, is ons aangegeven dat er weinig zicht is op de vraag of de inzet van preventieve middelen voldoende effectief is om inzet van zwaardere middelen (ontheyffing) te voorkomen. Dit is een rechtstreeks gevolg van het feit dat toezicht op de inzet van preventieve maatregelen, op het moment van aanvraag van de ontheyffing, in veel gevallen eigenlijk niet goed mogelijk is.

3.7 Beantwoording onderzoeksvragen 2 en 3

Op basis van de in dit hoofdstuk beschreven onderzoeksbevindingen beantwoorden wij hieronder de onderzoeksvragen 2 en 3.

Onderzoeksvraag 2: dragen de afspraken tussen en taakinvulling van de provincie, omgevingsdienst, faunabeheereenheid en eventuele andere maatschappelijke partijen bij aan een efficiënte (doelmatige) afhandeling van vrijstellingen, aanwijzingen en ontheyffingen?

Op dit moment zijn in Noord-Brabant alle taken rondom de ontheyffingsverlening belegd. De betrokken en geïnterviewde partijen geven bovendien aan dat de rolverdeling tussen de verschillende actoren over het algemeen ook helder en duidelijk is. De geïnterviewde partijen geven ook aan tevreden te zijn over de manier waarop de ontheyffingsverlening in Noord-Brabant in de praktijk plaatsvindt. Er zijn geen opmerkingen of bevindingen omtrent inefficiënties of ondoelmatigheden.

In het veld bestaan zorgpunten in relatie tot de beschikbare capaciteit die de Omgevingsdienst Brabant Noord beschikbaar heeft voor handhaving en toezicht op de Flora-en faunawet. Deze zou te beperkt zijn en te eng belegd bij één persoon.

Er zijn ook zorgen rondom de beschikbare capaciteit bij de FBE in relatie tot het toegenomen takenpakket.

Onderzoeksvraag 3: zijn de benoemde uitgangspunten nageleefd door de provincie en de betrokken instanties? Hierbij speciale aandacht voor het toezicht en de handhaving zoals genoemd in de uitgangspunten.

Kijken we naar de vijf uitgangspunten die in de beleidsnota zijn geformuleerd, dan blijkt uit onze onderzoeksbevindingen dat de eerste drie in de praktijk zeker zijn nageleefd. Voor wat betreft de naleving van het vierde uitgangspunt, de gunstige staat van instandhouding van de dieren moet gegarandeerd zijn, blijkt uit dit hoofdstuk dat dit nooit met zekerheid kan worden vastgesteld omdat niet op alle diersoorten monitoring plaatsvindt. Het volgende hoofdstuk bevat meer informatie over de naleving van dit uitgangspunt, alsook van het uitgangspunt dat er voldoende maatschappelijk draagvlak moet zijn voor haar beleid rondom populatiebeheer en schadebestrijding.

Voor de uitgangspunten uit de beleidsnota rondom de uitvoering van toezicht en handhaving zijn wij op basis van interviews (en op basis van nageleverde documentatie) nagegaan of deze zijn nageleefd. Dit is volgens ons het geval. Er is wel veel onduidelijkheid over de met de omgevingsdienst afgesproken controledichtheid op de door grondeigenaren geactiveerde ontheffingen en dat de gebezigde controleaanpak risicogestuurd plaatsvindt. Geconstateerd moet worden dat deze aspecten niet duidelijk in de beleidsnota zijn weergegeven en dat een verwijzing naar waar dat wel duidelijk beschreven staat (handhavingsprogramma) erin ontbreekt.

De FBE geeft aan geen actueel beeld te hebben dan wel niet geïnformeerd te zijn over de actuele stand van de spontane naleving op de ontheffingsvoorwaarden, terwijl zij een belangrijke schakel is in het Brabantse stelsel van ontheffingsverlening.

4. Effecten van en draagvlak voor het beleid

4.1 Beoogd beleidseffect

Doel van het landelijke en provinciale beleidskader rond faunabeheer en schadebestrijding en het daaraan afgeleide instrumentarium is dat door de toepassing ervan een goede balans bestaat of ontstaat tussen enerzijds (dreigende) schade/veiligheidsrisico's voor de samenleving en anderzijds een gunstige staat van instandhouding van binnen de provincie Noord-Brabant in het wild levende diersoorten.

In onze evaluatie hebben we geprobeerd vast te stellen of het de afgelopen vijf jaar gelukt is om dit beleidsdoel voor alle (potentieel) schadeveroorzakende diersoorten in Noord-Brabant te realiseren. Dit hebben we gedaan door allereerst in alle interviews in Noord-Brabant hiernaar te vragen (onder andere door respondenten te vragen of er diersoorten zijn waarvoor dit niet geldt). Daarnaast zijn we voor een achttal casussen over specifieke diersoorten nagegaan of het beoogde beleidseffect al dan niet bereikt is en hoe dit te verklaren is.

In de volgende paragraaf behandelen we twee van de door ons geanalyseerde casussen, namelijk die rondom verwilderde katten en valwild. Hieromtrent zijn namelijk concrete onderzoeksvragen gesteld. In bijlage 9 is de uitwerking opgenomen van de zes resterende casussen over de volgende diersoorten:

- Roek
- Brandgans en kolgans
- Knobbelzwaan
- Wild zwijn
- Bever
- Exoten

4.2 Casussen verwilderde katten en valwild

Deze paragraaf bevat de uitwerking van een tweetal casussen waarin we op niveau van een specifieke diersoort beschrijven hoe populatiebeheer en/of schadebestrijding in de evaluatieperiode plaats kon vinden. Per casus is ook beschreven of en zo ja hoe er op basis van de in de beleidsnota 'Gewogen belangen' opgenomen uitgangspunten en het daaraan gekoppelde beschikbare instrumentarium (vrijstelling, aanwijzing en ontheffing) gestuurd is op het voor deze diersoort beoogde effect. Elke casus begint met een korte beschrijving van de context.

Verwilderde katten

Bij verwilderde katten gaat het om het verwilderen van huiskatten. Rond de zomervakantie, als mensen voor langere tijd weggaan en hun kat achterlaten, is er ook vaak sprake van een grote toename aan verwilderde katten.⁷ Naast verwilderde katten bestaat ook de wilde kat; deze komt voor in de habitatrictlijnen en is beschermd.

Provinciaal beleid: In het verleden achtte GS het wenselijk om onder meer de stand van de verwilderde kat te beperken vanwege de schade die deze soort door predatie kan aanbrengen aan de fauna.⁸ Het gebruik van een vangkooi voor het vangen van verwilderde katten en verwilderde duiven was daarmee toegestaan. De aanwijzing hiervoor is 8 december 2015 ingetrokken door PS.

Context: Het intrekken van de aanwijzing door PS voor de verwilderde kat is volgens de door ons geïnterviewde personen in belangrijke mate gebaseerd op negatieve reacties uit de samenleving op het afschieten van verwilderde huiskatten. Een tweede aanleiding is dat er per ongeluk een wilde kat geschoten is, een beschermde inheemse soort dus die veel op de verwilderde kat lijkt. Doordat de twee moeilijk te onderscheiden zijn, bestaat het risico dat er bij het jagen op verwilderde katten ook wilde katten geraakt kunnen worden.

Effect: Er zijn geen populatie- en/of schadegegevens beschikbaar om vast te stellen of het intrekken van de aanwijzing voor de verwilderde kat tot extra schade heeft geleid en/of verwilderde katten de samenleving dus onevenredig veel schade opleveren. Het tegenovergestelde valt ook niet aan te tonen. De meningen wat betreft schade lopen wel uiteen. Het ontbreken van cijfers over schade en aantallen en de verdeelde reacties maken dat hier geen eenduidige conclusie over te trekken is. Voorstanders van de aanwijzing beschrijven schade aan de hand van algemene gegevens omtrent predatie van de soort. Tegenstanders daarentegen zeggen dat er vrijwel geen schade is en dat het ontbreken van cijfers dit in zekere zin bevestigt.

Tijdens de interviews die wij in Gelderland hebben gehouden, gaf men aan daar de verwilderde kat wel als een schadeveroorzaker te beschouwen, maar dat vanwege de beperkte omvang van het probleem en een gebrek aan draagvlak in de maatschappij, de FBE geen aanwijzing heeft aangevraagd. In de provincie Limburg zal voor de verwilderde kat wel opnieuw een aanwijzing aangevraagd worden op grond van een in de afgelopen beheerperiode uitgevoerd onderzoek naar alternatieven ('TNR': Trap-Neuter-Release oftewel Vangen-Steriliseren-Loslaten op vangplek) en gegevens over de schadelijkheid van verwilderde katten voor inheemse beschermde kleine vogel-, zoogdier-, amfibie- en reptielsoorten. Desalniettemin blijkt uit documentatie dat in Limburg alternatieven (bijvoorbeeld opjagen) als niet effectief, niet gewenst of niet uitvoerbaar bevonden werden.⁹

⁷ Coleman, J.S., S.A. Temple en S.R. Craven. 1997. Cats and Wildlife: Conservation Dilemma. Madison, Wisconsin, VS.

⁸ Beleidsnota Flora- en faunawet Noord-Holland 2007.

⁹ Faunabeheerplan provincie Limburg 2015.

Landelijk is er ook onderzoek gedaan naar de thematiek van verwilderde katten. Francesca Neijenhuis en Thea van Niekerk van de WUR hebben een inventarisatie gedaan van zwervkatten en mogelijkheden om hun populatie te beperken.¹⁰ De samenvatting hiervan plus de voor- en nadelen van TNR zijn te vinden in bijlage 7.

Uit de interviews komt naar voren dat men over het algemeen tevreden is met de intrekking van de aanwijzing. Tot nog toe is er geen indicatie van negatieve gevolgen.

Conclusie: Het intrekken van de aanwijzing voor verwilderde katten komt voort uit ontevredenheid vanuit de maatschappij. De meningen in de maatschappij over de omvang van de schade en de problematiek omtrent verwilderde katten lopen uiteen, onderbouwing is niet afdoende voor een eenduidig antwoord. Wij hebben echter ook geen direct inzicht verkregen in enige negatieve gevolgen voortkomend uit het intrekken van de aanwijzing. Ook zijn in de door ons uitgevoerde interviews hiertoe geen voorbeelden gegeven. Op basis van het voorgaande concluderen wij dan ook dat er vooralsnog geen aanleiding is om aan te nemen dat het intrekken van de aanwijzing een negatieve uitwerking heeft gehad op in de wet genoemde belangen.

Valwild

Context: Valwild is wild dat op een andere manier is doodgegaan dan gejaagd wild. Dit omvat dus zowel aangereden wild als wild dat door andere oorzaken is overleden (ziektes, vorkelen, vergiftiging, ouderdom, etc.). Belangrijk is om voorgaand onderscheid te maken, omdat van verkeersslachtoffers de doodsoorzaak altijd bekend is en van de andere categorieën niet.

In het verleden was het probleem bij aangereden wild dat deze dieren alleen legitiem geschoten mochten worden wanneer dit onder andere omstandigheden (jachtregels) ook al mogelijk was. Formeel betekende dit dat buiten het jachtseizoen de aangereden dieren gewoon lijdend aan hun lot overgelaten moesten worden. Meerdere provincies kampen met dit punt en vele hebben daarom ook aanvullend beleid geformuleerd.

Provinciaal beleid: Noord-Brabant heeft nu in combinatie met de Stichting Afhandeling en Monitoring Fauna-aanrijdingen een systeem gecreëerd om in alle gewenste gevallen aangereden wild te kunnen afschieten¹¹. Bovendien worden met dit systeem aanrijdingen ook beter in kaart gebracht. De tekst van de uiteindelijk door PS vastgestelde aanwijzing luidt:

“In afwijking van de artikelen 9, 51, 53 en 74 van de Flora- en faunawet mag door de aangewezen personen valwild, behorende tot de soorten edelhert, ree, damhert, vos of wild zwijn, worden gedood in het belang van de openbare veiligheid, waaronder begrepen de verkeersveiligheid.”¹¹

¹⁰ Neijenhuis, F., T. van Niekerk. WUR. 2015. Als de kat van huis is..., Wageningen.

¹¹ Provinciaal blad van Noord-Brabant ISSN: 0920-1408.

De instelling van de aanwijzing voor valwild wordt unaniem positief bevonden. Geïnterviewden benadrukken vooral dat het nu mogelijk is om legitiem afschot te plegen en dat duidelijk is wie dit mag doen en waar het afschot gemeld moet worden. Uit de interviews blijkt dat dit laatste ook een groot voordeel is: door de afschotregistratie ontstaat er nu beter zicht op de aantallen en locaties van het valwild, waardoor ook beter gehandeld kan worden om lokaal aan preventie te doen op veel voorkomende verschijningslocaties van het wild.

Conclusie: De aanwijzing valwild geeft beter inzicht in de situatie, waardoor preventie van aanrijdingen wordt gefaciliteerd. De opgestelde systematiek lijkt goed te werken.

4.3 Vastgesteld en beleefd effectbereik

Uit onze analyse van effectbereik op het niveau van specifieke diersoorten (verwilderde katten, roek, knobbelzwaan, wild zwijn, bever, exoten, brandgans en kolgans) ontstaat het beeld dat het over het algemeen gelukt is om in de evaluatieperiode een goede balans te vinden tussen enerzijds (dreigende) schade/veiligheidsrisico's voor de samenleving en een gunstige staat van instandhouding van binnen de provincie Noord-Brabant in het wild levende diersoorten. Deze balans valt blijkt ook uit de door FBE uitgevoerde evaluatie van het Faunabeheerplan 2010-2015.

Dat voor de meeste diersoorten de balans gevonden is, is ook de algemene opinie van alle respondenten die wij in Noord-Brabant geïnterviewd hebben over de uitvoering van het beleid rondom populatiebeheer en schadebestrijding. Er zijn echter ook diersoorten genoemd, waarop het vinden van de balans op basis van de bestaande beleidsnota in de afgelopen jaren niet gerealiseerd is. Dit blijkt eveneens uit de uitgevoerde casestudies en de interviews. Zo heeft er bij ganzen en wilde zwijnen op basis van de provinciale beleidsnota 2010 (en het daaraan gekoppelde Faunabeheerplan 2010-2015) onvoldoende afschot plaatsgevonden om de aan deze diersoorten gekoppelde faunaschade op het gewenste niveau te houden.

Voor wat betreft de roeken heeft dit juist een omgekeerd effect bewerkstelligd. Hier wordt de koppeling gelegd tussen een afname in de totale roekenpopulatie en de ruime bevoegdheden/mogelijkheden die de huidige beleidsnota en het faunabeheerplan bieden om aan schadebeperking te doen.

Het voorgaande blijkt ook uit onze analyse op het niveau van deze diersoorten (zie bijlage 9).

4.4 Draagvlak voor beleid

In paragraaf 2.2 is aangegeven dat een van uitgangspunten uit de beleidsnota is dat er voldoende draagvlak moet zijn voor beleid rondom populatiebeheer en schadebestrijding. Op basis van onze interviews hebben we geprobeerd vast te stellen of dit draagvlak er is. Unaniem blijkt hieruit dat de bij faunabeheer en schadebestrijding betrokken partijen tevreden zijn met de beleidsnota uit 2010. Partijen hebben aangegeven dat het hierin vooral belangrijk was dat de beleidsnota zich beperkte tot uitgangspunten in relatie tot het te voeren beleid rondom faunabeheer en schadebestrijding. De nota was in hun beleving niet al dichtgeregeld. Deze beleidsruimte heeft de provincie Noord-Brabant en de FBE in de praktijk volgens partijen de mogelijkheid gegeven om op basis van consensus met verschillende belanghebbenden tot een concrete invulling van faunabeheer in relatie tot schadebestrijding te komen.

Dit werpt zijn vruchten af volgens de geïnterviewde betrokkenen, wijzend op het feit dat er (bijna) geen rechtszaken gevoerd zijn in relatie tot het gevoerde beleid. Dit in tegenstelling tot andere provincies die hier met enige regelmaat mee te maken hebben.

De drie maatschappelijke organisaties die wij gesproken hebben (Faunabescherming, Dierenbescherming en de Brabantse Milieufederatie), geven met betrekking tot de naderende nieuwe beleidsnota aan dat zij niet altijd tijdig bij het beleidsvormingsproces zijn betrokken. Dit geldt overigens ook voor tussentijdse beleidsconcretiseringen op de beleidsnota gedurende de evaluatieperiode. Bij de door ons geïnterviewde maatschappelijke organisaties hebben wij echter geen echte onvrede waargenomen over de uiteindelijk gekozen beleidsconcretiseringen. Belangrijk is wel dat de Dierenbescherming heeft aangegeven het uit principe oneens te zijn met elk instrument dat afschot van diersoorten mogelijk maakt. Zij heeft verklaard de FBE en de provincie ten tijde van beleidsconcretisering hiervoor dan ook alternatieven te hebben aangedragen.

Met betrekking tot bovenstaande bevindingen rondom het bewerkstelligen van maatschappelijk draagvlak voor het beleid rondom populatiebeheer en schadebestrijding past nog wel een nuancering. Niet alle maatschappelijke organisaties die in Noord-Brabant actief zijn rondom het thema van faunabescherming, zijn door ons geïnterviewd. Zo zijn de Particuliere Gegevensverzamelende Organisaties (PGO's) niet in het onderzoek betrokken. Gezien deze nuancering kunnen we niet met volledige zekerheid vaststellen dat de provincie met succes ingezet heeft op draagvlak voor haar beleid rondom populatiebeheer en schadebestrijding. De interviews met de Faunabescherming, Dierenbescherming en de Brabantse Milieufederatie lijken hiervoor echter wel een duidelijke indicatie te geven. Ook zijn er geen (maatschappelijke) organisaties geïnterviewd die vanuit het faunabeheer een heel specifiek raakvlak hebben met belangen als volksgezondheid, openbare veiligheid en luchtverkeersveiligheid.

4.5 Beantwoording onderzoeksvragen 1, 4 tot en met 7

Op basis van de in dit hoofdstuk beschreven onderzoeksbevindingen beantwoorden wij hieronder de onderzoeksvragen 1, 4 tot en met 7.

Onderzoeksvraag 1: Dragen de in de nota benoemde uitgangspunten op een effectieve (doeltreffende) wijze bij aan een goede afweging tussen een duurzame instandhouding en acceptabele schade, met andere woorden, zijn deze goed bruikbaar voor een goede afweging?

Uit de uitgevoerde interviews is ons duidelijk geworden dat respondenten eigenlijk alleen bekend zijn met de feitelijke provinciale invulling van het instrumentarium voor populatiebeheer en schadebestrijding. Men is slechts beperkt bekend met de vijf algemene uitgangspunten uit de beleidsnotitie waarop de beschikbare instrumentenmix gebaseerd is (of zou moeten zijn). Op basis van de informatie uit de interviews valt onderzoeksvraag 1 dan ook niet goed te beantwoorden. De uitgangspunten vinden hun vertaling in het beleid bij met name ontheffingen. Op basis van de documentenstudie (ook beschreven in hoofdstuk 3) komen wij als onderzoekers tot de conclusie dat de eerste drie uitgangspunten betrokken zijn bij het ontwikkelen van het beleid.

Het duidelijkst zien wij dat bij de provinciale vrijstellingen die de provincie heeft toegevoegd aan de landelijke vrijstellingslijst. De 'eigen' vrijstellingen sluiten aan bij het derde uitgangspunt uit de beleidsnota, namelijk dat opzettelijk verontrusten de voorkeur heeft boven doden. Voor wat betreft het vierde uitgangspunt, het opzetten van toereikende monitoring, stellen we vast dat daar in de praktijk nog niet in alle gevallen sprake van lijkt te zijn. Bij de beantwoording hieronder van onderzoeksvraag 5 gaan we apart in op de naleving van het vijfde algemene uitgangspunt uit de beleidsnota (draagvlak voor het beleid).

Meer overstijgend blijkt uit onze onderzoeksbevindingen dat de bij het populatiebeheer en schadebeperking in Noord-Brabant betrokken partijen (in de evaluatieperiode) door het complex van landelijke wet- en regelgeving, het provinciale beleidsplan uit 2010 en de uitwerking daarvan in het Faunabeheerplan 2010-2015 over het algemeen konden beschikken over een voldoende en goed werkend instrumentarium. Het bewerkstelligde effect is dan ook dat over het algemeen er in Noord-Brabant een goede balans lijkt te zijn gevonden (of gevonden kon worden) tussen enerzijds (dreigende) schade/veiligheidsrisico's voor de samenleving en anderzijds een gunstige staat van instandhouding. Dit blijkt uit de door ons uitgevoerde casestudies op het niveau van specifieke diersoorten, maar is ook door respondenten in de interviews in meer algemene zin aangegeven. Deze balans valt verder ook op te maken uit de door FBE uitgevoerde evaluatie van het Faunabeheerplan 2010-2015.

In de interviews zijn echter ook diersoorten genoemd waarvoor het vinden van de balans volgens betrokkenen op basis van de bestaande beleidsnota in de afgelopen jaren niet mogelijk is of was. Het gaat hierbij onder andere om ganzen, wilde zwijnen en roeken.

Onderzoeksvraag 4: Bieden de uitgangspunten uit de beleidsnota 2010 voldoende sturing (niet te ruim of te streng), met name als het gaat om het geven van vrijstelling, aanwijzing en ontheffing? Dit betreft sturing voor de partners die aanvragen moeten afhandelen waardoor er sprake is van een efficiënte afhandeling. En ook sturing (of duidelijkheid) aan aanvragers van ontheffingen en andere belanghebbenden.

Op basis van de Flora- en faunawet schrijft de provincie de beleidsnota waarin het beleid met betrekking tot faunabeheer voor de komende periode wordt vastgelegd. Wij hebben de versie geëvalueerd die in 2010 door PS is vastgesteld. Uit alle interviews met de bij het faunabeheer en schadebestrijding betrokken partijen komt naar voren dat men tevreden is met deze beleidsnota. Partijen hebben aangegeven dat het belangrijk is dat de beleidsnota zich beperkt tot uitgangspunten en het te voeren beleid rondom faunabeheer en schadebestrijding. Dit houdt in dat de nota niet alles dichtregelt. Deze beleidsruimte heeft de provincie Noord-Brabant en FBE in de praktijk de mogelijkheid gegeven om op basis van consensus met verschillende belanghebbenden tot een concrete invulling van faunabeheer, in relatie tot schadebestrijding, te komen. Dit werpt zijn vruchten af volgens de bij de uitvoering betrokken partijen, wijzend op het feit dat er (bijna) geen rechtszaken gevoerd zijn in relatie tot het gevoerde beleid. Dit in tegenstelling tot andere provincies die hier met enige regelmaat mee te maken hebben.

Onderzoeksvraag 5: Bestaat er voldoende draagvlak voor de gekozen mix van de beschikbare instrumenten en worden maatschappelijke organisaties voldoende bij belangrijke besluiten betrokken?

De drie maatschappelijke organisaties die wij gesproken hebben (Faunabescherming, Dierenbescherming en de Brabantse Milieufederatie), geven met betrekking tot de naderende nieuwe beleidsnota aan dat zij niet altijd tijdig bij het beleidsvormingsproces zijn betrokken. Dit geldt overigens ook voor tussentijdse beleidsconcretisering op de beleidsnota gedurende de evaluatieperiode. Bij de door ons geïnterviewde maatschappelijke organisaties hebben wij echter geen echte onvrede waargenomen over de gekozen beleidsconcretisering. Belangrijk is wel dat de Dierenbescherming heeft aangegeven het uit principe oneens te zijn met elk instrument dat afschot van diersoorten mogelijk maakt. Zij heeft verklaard de FBE en de provincie ten tijde van beleidsconcretisering hiervoor dan ook alternatieven te hebben aangedragen.

Met betrekking tot bovenstaande bevindingen rondom het bewerkstelligen van maatschappelijk draagvlak voor het beleid rondom populatiebeheer en schadebestrijding past nog wel een nuancering. Niet alle maatschappelijke organisaties die in Noord-Brabant actief zijn rondom het thema van faunabescherming zijn door ons geïnterviewd. Zo zijn de Particuliere Gegevensverzamelende Organisaties (PGO's) niet in het onderzoek betrokken. Ook zijn er geen (maatschappelijke) organisaties geïnterviewd die vanuit het faunabeheer een heel specifiek raakvlak hebben met belangen als volksgezondheid, openbare veiligheid en luchtverkeersveiligheid. Gezien deze nuancering kunnen wij niet met volledige zekerheid vaststellen dat de provincie met succes ingezet heeft op draagvlak voor haar beleid rondom populatiebeheer en schadebestrijding. De interviews met de Faunabescherming, Dierenbescherming en de Brabantse Milieufederatie lijken hiervoor echter wel een duidelijke indicatie te geven.

Onderzoeksvraag 6: Hebben zich in de praktijk problemen voorgedaan na intrekking van de aanwijzing voor verwilderde katten door GS? Zijn er in de toekomst problemen te verwachten?

Geïnterviewde partijen geven aan dat er op het eerste gezicht geen problemen in relatie tot schadebestrijding zijn voortgekomen door het intrekken van de aanwijzing voor verwilderde katten.

In de discussie of er opnieuw een aanvullend instrumentarium moet komen, speelt het partijen echter wel parten dat zowel de populatieontwikkeling als de schadeontwikkeling rondom verwilderde katten niet goed in beeld is. De provincie kan met andere woorden heersende beelden of verwilderde katten nu echt een probleem zijn niet staven of juist ontkrachten met een goed cijfermatig inzicht in de ontwikkeling van de populatie en de aan deze diersoort gekoppelde schadeomvang. Het is niet mogelijk om op basis van beschikbare gegevens tot een valide onderbouwing te komen over het gevoerde beleid met betrekking tot de verwilderde kat in Noord-Brabant. Ook in andere provincies blijkt het overigens moeilijk om voor verwilderde katten de populatie- en schadeomvang met cijfers te onderbouwen.

Onderzoeksvraag 7: Wat zijn de ervaringen in de praktijk met de Aanwijzing Valwild die GS in 2013 heeft vastgesteld? Welke praktijkervaringen vragen om verbeteringen in beleid of beleidsuitvoering?

De instelling van de aanwijzing voor valwild wordt unaniem als positief ervaren. Het is nu namelijk mogelijk om legitiem afschot te plegen op aangereden wild. Bovendien is nu ook duidelijk wie dit mag doen en waar het afschot gemeld moet worden. Uit de interviews blijkt dat dit als een groot voordeel wordt ervaren. Bovendien ontstaat er nu door de afschotregistratie een beter inzicht in de aantallen en locaties van het valwild, waardoor ook beter gehandeld kan worden om lokaal aan preventie te doen op veel voorkomende verschijningslocaties van het wild. De gesprekken hebben geen input opgeleverd voor de beantwoording van het tweede deel van de vraag.

5. Hoofdconclusies onderzoekers

Aan het eind van de hoofdstukken 3 en 4 hebben wij de voor deze evaluatie gestelde onderzoeksvragen reeds beantwoord. In dit slothoofdstuk geven wij als onderzoekers onze hoofdconclusies weer op basis van het geheel van de onderzoeksbevindingen. Deze luiden als volgt:

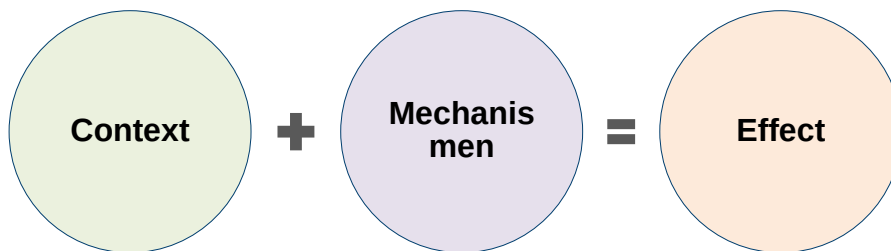
1. Voor de meeste binnen de provincie Noord-Brabant in het wild levende diersoorten lijkt er als gevolg van de door de provincie gekozen uitvoering van de Flora- en faunawet een goede balans gevonden te zijn tussen enerzijds (dreigende) schade/veiligheidsrisico's voor de samenleving en een gunstige staat van de betrokken populaties. Voor wat betreft de roek, de ganzen en het wilde zwijn was dit op basis van de huidige beleidsnota niet mogelijk.
2. Bij sommige inheemse diersoorten vinden nu geen populatietellingen plaats, waar die mogelijk wel nuttig zijn. Bijvoorbeeld omdat er in de samenleving onduidelijkheid bestaat over de vraag of er rondom een bepaalde diersoort nu wel of niet een populatierisico bestaat en of er een noodzaak is om actief in te zetten op schadebestrijding. De door ons onderzochte casus van de verwilderde kat is in dit verband illustratief.
3. Niet alle direct betrokken partijen bij de ontwikkeling en de uitvoering van het beleid rondom populatiebeheer en schadebestrijding lijken te beschikken over dezelfde informatie en ook niet alle partijen kennen elkaars knelpunten bij de eigen roluitoefening. Voor wat betreft dit laatste is volgens ons de bevinding illustratief dat de FBE niet bekend is met de actuele stand van de spontane naleving op de ontheffingsvoorwaarden. Dit gebrek aan onderlinge communicatie kan volgens ons nooit resulteren in een optimale uitvoering van het takenpakket in een keten waarin partijen van elkaar afhankelijk zijn.
4. Er is veel onduidelijkheid in het veld over de door de provincie met de Omgevingsdienst Brabant Noord afgesproken controledichtheid op de door grondeigenaren geactiveerde ontheffingen en dat de controleaanpak risicogestuurd plaatsvindt. De beleidsnota is op deze aspecten onvoldoende duidelijk.
5. De praktijk heeft uitgewezen dat de keuze van de omgevingsdienst om de handhavingstaken rondom de Flora- en faunawet bij één persoon te beleggen, risicovol is. Door uitval bij ziekte hebben de controles op geactiveerde ontheffingen enige tijd stilgelegen.
6. De (spontane) naleving op de ontheffingsvoorwaarden komt niet als optimaal over.

Bijlage 1

Analysekader

Analysekader

Het analysekader beschrijft in theorie hoe en onder welke omstandigheden de Flora- en Faunawet en de nadere provinciale beleidsinvulling daarvan, vooraf verondersteld werd te werken.



Effect: een goede balans tussen (dreigende) schade/veiligheidsrisico/et cetera voor de samenleving en een gunstige staat van instandhouding van binnen de Provincie Noord-Brabant in het wild levende diersoorten.

Mechanisme: op basis van de in de beleidsnota 'Belangen gewogen' opgenomen uitgangspunten en een in juiste mix gebruik van de voor de provincie beschikbare instrumenten (vrijstelling, aanwijzing en ontheffing) kan effectief gestuurd worden op het beoogde effect.

Theoretische contextvoorwaarden ('ideaal-situatie'):

1. De verbeterpunten uit de evaluatie van de vorige Brabantse beleidsnota Flora- en Faunawet zijn adequaat opgepakt.
2. Beleidsnota 'Belangen gewogen' bevat eenduidig interpreteerbare en aan betrokken actoren goed uitlegbare uitgangspunten en begrippen.
3. De lijst belangen genoemd in de Flora- en Faunawet levert uitvoerende partijen in Noord-Brabant geen belemmering op bij het gebruik van het instrument 'ontheffing'.
4. De lijst van de door de Minister aangewezen diersoorten levert uitvoerende partijen in Noord-Brabant geen belemmering op bij het gebruik van het instrument 'aanwijzing'.
5. Er is een aanwijzing van kracht voor alle exoten en onbeschermde diersoorten die in Noord-Brabant de samenleving belangrijke schade (kunnen) opleveren of belangrijke risico's impliceren rondom veiligheid, gezondheid, et cetera.
6. Relevante maatschappelijke organisaties worden voldoende bij belangrijke besluiten rondom Beheer en Schadebestrijding betrokken
7. De monitoring/informatievoorziening rondom Beheer en Schadebestrijding werkt adequaat
8. Er is in relatie tot beschermde diersoorten een toereikende schaderegeling. Deze regeling wordt in Noord-Brabant adequaat uitgevoerd.
9. Alle taken met betrekking tot Beheer en Schadebestrijding in relatie tot (beschermde) diersoorten zijn belegd in Noord-Brabant.
10. De taakverdeling tussen de actoren die in Noord-Brabant betrokken zijn bij Beheer en Schadebestrijding in relatie tot (beschermde) diersoorten is helder en staat buiten discussie.
11. De capaciteit bij de actoren die in Noord-Brabant betrokken zijn bij Beheer en Schadebestrijding in relatie tot (beschermde) diersoorten, is afdoende om de hen toegewezen taken op tijd en op de juiste manier uit te voeren.

12. Er bestaat geen met de uitgangspunten van de Flora- en Faunawet en de nadere Brabantse beleidsinvulling conflicterende regelgeving.

Onze analyse heeft op de onderzoeksbevindingen heeft eruit bestaan dat we in een interne werksessie zijn nagaan of in Noord-Brabant over de afgelopen vijf jaar de gewenste effecten zijn gerealiseerd, het veronderstelde werkende mechanisme tot stand is gekomen en of er voldaan is aan de theoretische contextvoorwaarden. Voor wat betreft dit laatste hebben we de informatie deels uit de interviews gehaald, maar hebben we aanvullend daarop ook beschikbare documentatie geraadpleegd.

Bijlage 2

Overzicht geïnterviewde personen

Overzicht geïnterviewde personen

Teun Achterkamp	Faunabeheereenheid Provincie Gelderland
Hans Boerdam	Provincie Gelderland
Tonny Clement	Nederlandse Organisatie voor Jacht en Wildbeheer
Fiona Franken	Provincie Noord-Brabant
Ernst-Jan van Haaften	Terrein beherende organisaties
Frieda Hof	Brabants Particulier Grondbezit
Martin Kaal	Provincie Gelderland
Désiré Karelse	Faunabeheereenheid Provincie Noord-Holland
Sylvia Kardon	Provincie Noord-Brabant
Harry Kars	Omgevingsdienst Brabant Noord
Erik Koffeman	Faunabeheereenheid Provincie Noord-Brabant
Martien Mols	Provincie Noord-Brabant
Harm Niesen	Faunabescherming
Wiel Poelmans	Provincie Noord-Brabant
Wilmar Remeijnse	Faunafonds
Chris Segeren	Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging
Femmie Smit	Dierenbescherming
Frans Swinkels	Brabantse Milieufederatie
Arno Teunissen	Provincie Noord-Brabant
Jeanette van de Ven	Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie
Paul Voskamp	Provincie Limburg
Peter Voorn	Faunabeheereenheid Provincie Limburg
Rob Wolfs	Provincie Noord-Brabant

Bijlage 3

Overzicht geraadpleegde documenten

Overzicht geraadpleegde documenten

Documenten Noord-Brabant

- Beheer en schadebestrijding in Noord-Brabant - informatiefolder
- Beleidsnota gewogen belangen
- Beleidsnotitie Hoofdlijnen nieuw ganzenbeleid Noord-Brabant
- Brabants ganzenadvies 2015
- Brief Afschot van knobbelzwanen van dierenbescherming
- Brief Reactie op evaluatie deelopdracht toezicht en handhaving Flora- en faunawet
- Brief Evaluatie van de opdracht PNB 2015-39 Provincie Noord-Brabant
- Evaluatie Beleidsnota Uitvoering Flora- en Faunawet 2006
- Evaluatie faunabeheerplan beheerperiode 2010 – 2015
- Evaluatie toezicht en handhaving flora- en faunawet 2015
- Faunabeheerplan 2011 – 2016
- Jaarverslag faunabeheereenheid 2013 - 2014
- (Concept)rapport Schadesoorten flora- en faunawet in Noord-Brabant - Verspreiding en aantallen in 2015
- Verordening vrijstellingen ex artikel 65 Flora- en faunawet
- Provinciaal blad van Noord-Brabant ISSN: 0920-1408
- 3894939 Opdracht ODBN 2016 (versie corsa)

Documenten andere provincies

- Vergelijking faunabeleid van de provincies Noord-Holland, Utrecht, Fryslân en Noord-Brabant, Communicatiebureau de Lynx, Rob Janmaat, Wageningen december 2006
- Beleidsnota Flora- en faunawet Noord-Holland, 2007
- Faunabeheerplan Provincie Limburg 2015

Overige documenten

- Coleman, J.S., S.A. Temple, en S.R. Craven. 1997. Cats and Wildlife: Conservation Dilemma. Madison, Wisconsin, USA
- Neijenhuis, F., T. van Niekerk. 2015. Als de kat van huis is..., WUR/Wageningen

Bijlage 4

In de wet genoemde belangen

Berenschot

De volgende wettelijke belangen zijn van toepassing bij schadebestrijding en beheer. Op grond van deze belangen is het mogelijk om af te wijken van het beschermingsregime van de Flora- en faunawet.

Belang	Vrijstelling (van PS)	Aanwijzing (van GS)	Ontheffing (van GS)
In het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid,		•	•
In het belang van de veiligheid van het luchtverkeer.		•	•
Ter voorkoming van schade aan gewassen, vee, bossen, bedrijfsmatige visserij en wateren.	•	•	•
Ter voorkoming van schade aan flora en fauna.	•	•	•
Ter voorkoming en bestrijding van schade of belangrijke overlast veroorzaakt door steenmaters aan gebouwen of zich daarin bevindende roerende zaken.	•		•
Ter voorkoming en bestrijding van schade veroorzaakt door vossen aan niet bedrijfsmatig gehouden vee.	•		•
Ter voorkoming en bestrijding van onnodig lijden van zieke of gebrekkige dieren, behorende tot de diersoort edelhert, ree, damhert, of wild zwijn.			•
Ter voorkoming en bestrijding van schade veroorzaakt door konijnen of vossen op sportvelden of industrieterreinen.	•		•
Het reguleren van de populatieomvang van edelherten, reeën, damherten of wilde zwijnen			•
Ter voorkoming en bestrijding van schade veroorzaakt door dieren behorende tot een beschermde inheemse zoogdiersoort op begraafplaatsen.	•		•

Bijlage 5

Begrippenlijst

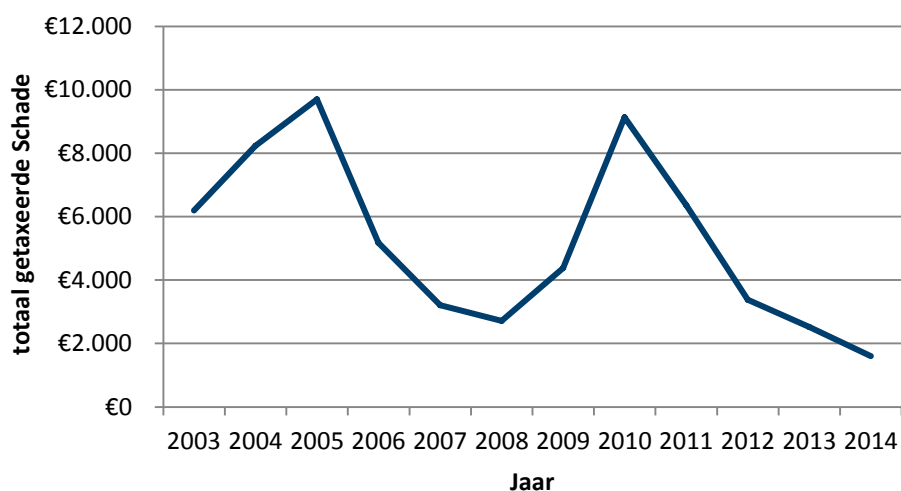
De nieuwe Wet natuurbescherming	De Wet natuurbescherming vervangt het huidige stelsel van drie wetten: Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de boswet. Daarnaast wordt een aantal taken van het Rijk naar de provincies gedecentraliseerd.
Faunafonds	Het Faunafonds is een instantie die is belast met het toekennen van tegemoetkomingen in de door beschermde diersoorten aangerichte schade.
FBE	Een faunabeheereenheid is een door Gedeputeerde Staten erkend samenwerkingsverband van jachthouders.
FBP	Faunabeheerplan is een document dat op planmatige wijze invulling geeft aan de implementatie van het door Gedeputeerde Staten vastgestelde faunabeleid.
Flora- en faunawet	Huidige wet met betrekking tot flora- en faunabeheer in Nederland.
WBE	Wildbeheereenheid, rechtspersoonlijkheid bezittend samenwerkingsverband van jacht(akte)houders en anderen dat tot doel heeft te bevorderen dat jacht, beheer en schadebestrijding, al dan niet ter uitvoering van het door de faunabeheereenheid opgestelde faunabeheerplan, wordt uitgevoerd mede in samenwerking met en mede ten dienste van grondgebruikers of terreinbeheerders. (aldus de Flora- en Faunawet).
ODBN	Omgevingsdienst Brabant Noord.

Bijlage 6

Aanvullende informatie in relatie tot casussen knobbelzwaan, kol- en brandgans

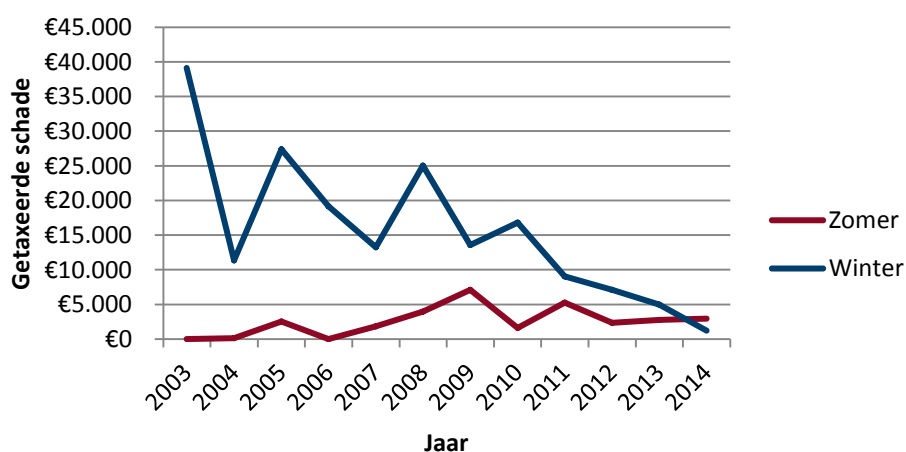
Onderstaand figuren geven inzicht in de ontwikkeling van de faunaschade in relatie tot respectievelijk de knobbelzwaan, de brandgans en kolgans (Bron: Evaluatie faunabeheerplan 2010-2015).

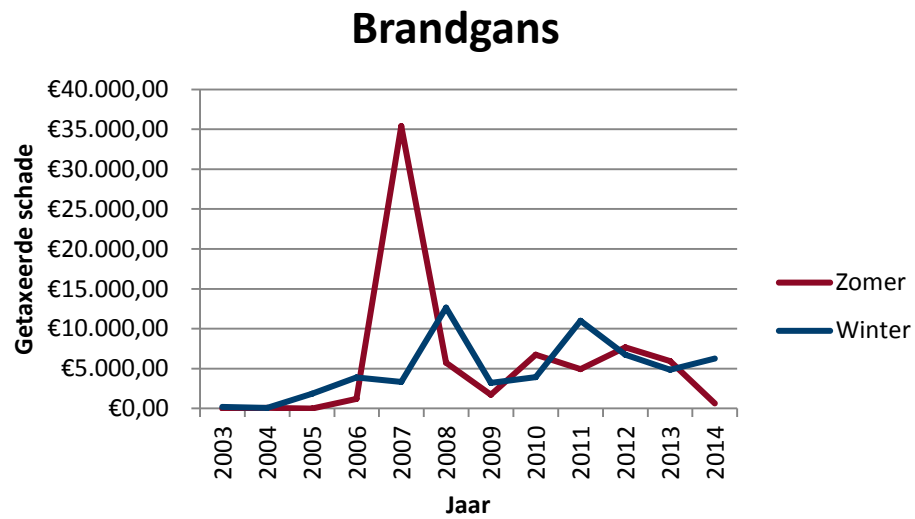
Knobbelzwaan



Brandgans en Kolgans

Kolgans





Bijlage 7

Aanvullende informatie bij de casus verwilderde kat

Verwilderde kat

Francesca Neijenhuis en Thea van Niekerk van de WUR hebben een inventarisatie gedaan van zwervkatten en mogelijkheden bij deze diersoorten tot schadebestrijding.¹² Kort samengevat:

- Verantwoordelijkheid van eigenaren is belangrijk (eigenaarschap), afgedane katten verworden snel tot verwilderde katten. (bewustwording katten eigenaren). Mensen komen niet veel in aanraking met de dierenarts aangezien ze voedsel in de supermarkt halen hierdoor is voorlichting lastig. Castratie kan veel problemen oplossen, verplichten?
- Ze schatten bedreiging van katten voor fauna niet direct als grootprobleem in, wanneer je de kat uit het ecosysteem haalt zullen andere predatoren waarschijnlijk deze plek in nemen. Dus niet met zekerheid te zeggen dat het verminderen van de katten minder fauna schade teweeg brengt. Aan de andere kant kan het zo zijn dat katten juist de plek van andere roofdieren innemen dat was het geval op Texel, hierdoor was er minder prooi voor roofvogels en hermelijn. Bovendien is Het type overlast afhankelijk van de locatie:
 - Platteland schade aan fauna is afhankelijk van aanwezigheid rode lijst dieren, bovendien waarderen sommige landeigenaren waarderen de katten alleen maar omdat ze schade van andere schade veroorzakende dieren verminderen.
 - In de stad, is er gevaar voor gezondheid, verspreiding van ziektes. (in de stad makkelijker te vangen en castreren)
- TNR oftewel Trap-Neuter-Release; oftewel: Vangen-Steriliseren-Loslaten op vangplek, biedt de meest kat vriendelijke oplossing. Echter dit heeft wel een aantal aandachtspunten
 - Je zet ze weer terug dus niet veel asielcapaciteit nodig.
 - Vraagt veel capaciteit, is duur.
 - Vangen kan lastig zijn en om effectief te zijn dient 70-80% van de populatie gecastreerd te zijn.
 - Door castratie → territoriaal gedrag neemt af
 - nieuwkomers komen makkelijker binnen waardoor populatie kan toenemen
 - Terugplaats locatie moet geschikt zijn.
- Het afschieten van katten is voornamelijk effectief voor eiland populaties omdat er dan niet zomaar katten uit andere gebieden in kunnen komen om hun plek in te nemen.
 - Dieronvriendelijk
 - Weerstand in de maatschappij vanwege risico afschot huiskatten
 - Katten uit omliggende gebieden kunnen plek makkelijk innemen.

¹² Neijenhuis, F., T. van Niekerk. WUR. 2015. Als de kat van huis is..., Wageningen.

Bijlage 8

Deelnemers werksessie 8 september 2016

Deelnemers werksessie 8 september 2016

- Noud Derks (Provincie Noord-Brabant)
- Rob Wolfs (Provincie Noord-Brabant)
- Ruth van Goethem (Provincie Noord-Brabant)
- Wiel Poelmans (Provincie Noord-Brabant)
- Wouter van Sambeek (Provincie Noord-Brabant)
- Bas van Andel (Provincie Noord-Brabant)
- Bram Berkhout (Berenschot)
- André Oostdijk (Berenschot)
- Rutger Bianchi (Berenschot)

Erik Koffeman (Faunabeheereenheid Provincie Noord-Brabant) was niet in de gelegenheid de werksessie bij te wonen, maar heeft wel per e-mail input geleverd op het onderwerp 'toezicht'.

Bijlage 9

Extra casuïstiek

In deze bijlage wordt de casuïstiek van een aantal soorten in onderstaande volgorde behandeld, het hiervoor gebruikte analyse kader is in bijlage 1 terug te vinden.

- Roek
- Brandgans en kolgans
- Knobbelzwaan
- Wild zwijn
- Bever
- Exoten

Casus roek

Context: De roek is een beschermde inheemse diersoort die algemeen in Nederland voorkomt, ze bevindt zich voornamelijk op open agrarisch cultuurlandschap. De Nederlandse roeken zijn grotendeels standvogels, maar jonge vogels trekken in de winter weg (naar Oost-Engeland). Van oktober tot april trekken roeken vanuit Noord- en Oost-Europa richting Nederland, in deze periode is er dus een piek in aanwezigheid van de soort.

Uit schademeldingen in het verleden is gebleken dat roeken aanzienlijke schade aan gewassen kunnen veroorzaken. Uit interviews blijkt wel dat er over deze meldingen twijfels bestaan. Het vermoeden bestaat dat er mogelijk verwisseling heeft plaatsgevonden met andere kraaiachtigen.

Provinciaal beleid: Er is een provinciale vrijstelling voor grondgebruikers voor opzettelijk verontrusten in de gehele provincie. Er is een ontheffing op voorhand verleend voor gebieden met concrete dreigende schade op basis van het faunabeheerplan van de faunabeheereenheid. In Provincie Noord-Brabant betreft dit de hele provincie. Incidentele ontheffing is mogelijk ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen.

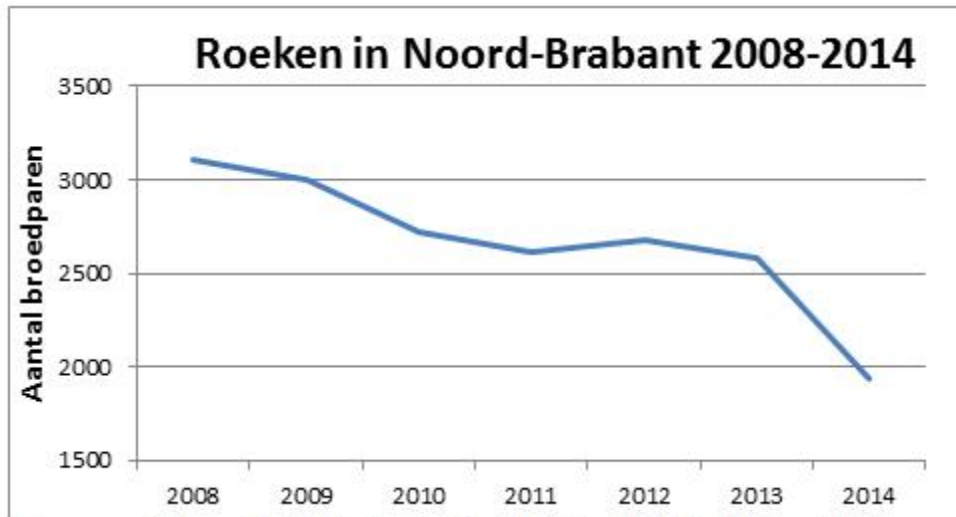
Periode en tijdstippen: Groeiseizoen.

Toegestane middelen: Toegestane kalibers hagel- kogelgeweren.

Ontheffingen 2011 t/m 2015: Aantal machtigingen ligt tussen de 4 en 20 per jaar.

Ontwikkelingen schade: In de afgelopen jaren is het aantal schademeldingen sterk gedaald. Het aantal uitgegeven machtigingen is stabiel gebleven.

Effect: Het aantal koloniën in Noord-Brabant is toegenomen, maar de omvang van de koloniën is verminderd, evenals het aantal broedparen per kolonie. Betrokkenen geven aan dat dit het gevolg is van het faunabeheer, het ingrijpen in de soort heeft een negatieve uitwerking op het totaal aantal broedparen waardoor de instandhouding van de soort mogelijk in het geding raakt. Vanuit dit oogpunt wordt aangegeven dat de nota aangepast dient te worden. Als het huidige beleid wordt gehandhaafd bestaat de kans dat de afnamen van het aantal broedparen doorzet waardoor de soort in de problemen komt.



Figuur 1, aantal broedparen Provincie Noord-Brabant. Bron: Sovon

Conclusie: Het huidige beleid verstoort mogelijk de instandhouding van de roek in Nederland doordat het totaal aantal broedparen afneemt. Er is op dit moment dan ook geen sprake van een goede balans tussen (dreigende) schade voor de samenleving en een gunstige instandhouding van roeken. Aanpassing van het huidige beleid is daarom ons advies.

Casus kolgans en brandgans

De kolgans en brandgans worden hier gezamenlijk behandeld gezien de volgens ons vergelijkbare situaties en problematiek.

Context: Landelijk, maar ook in Noord-Brabant, is de populatie ganzen gegroeid ondanks afschot. De beleidsnota biedt op dit vlak onvoldoende houvast. De schade en de toename hiervan hebben ervoor gezorgd dat in het verleden landelijk verschillende partijen om de tafel zijn gaan zitten om tot een aanpak te komen. Een landelijke aanpak, ook wel het ganzenakkoord, is er nooit gekomen. De onderhandelingen zijn in 2013 gesneuveld. Sindsdien is men binnen de FBE Noord-Brabant bezig geweest om wel tot een gezamenlijk advies aan de provincie te komen voor een nieuwe aanpak. De totstandkoming van dit zogenaamde 'ganzenadvies' binnen de FBE heeft twee jaar geduurd. Het uiteindelijk afgegeven advies dient als nieuwe leidraad voor de ganzenaanpak en dient als input voor de aankomende nota en het daaropvolgende FBP.

Kolgans

De kolgans komt in Noord-Brabant in de winterperiode algemeen voor op grasland en in akkerbouwgebieden. De aantallen in de winter kunnen oplopen tot maximaal 150.000 exemplaren (Faunabeheerplan 2011-2016).

Landelijk beleid: GS betrekken het landelijke Beleidskader Faunabeheer bij het nemen van besluiten voor wat betreft deze diersoorten.

Provinciaal beleid: Provinciale vrijstelling voor grondgebruikers voor opzettelijk verontrusten in de gehele provincie. De provincie heeft in de winter een belangrijke verantwoordelijkheid voor de opvang van kolganzen. In de zomer is er nog geen sprake van een duurzame populatie. Buiten de gebieden waar de kolgans als doelsoort wordt aangemerkt, wordt er geen duurzame populatie nagestreefd. Ontheffing op voorhand voor gebieden met concrete dreigende schade op basis van een FBP van de FBE. Incidentele ontheffing mogelijk ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen.

Gebied: Gehele provincie daar waar sprake is van concrete dreigende schade. Niet binnen aangewezen foerageergebieden voor ganzen en smienten (periode 1 oktober t/m 31 maart)

Periode: Gehele jaar

Toegestane middelen: Toegestane kalibers hagel- en kogelgeweren

Schade: zie bijlage 6

Machtigingen en schade voor de zomerperiode zijn sterk gestegen daarentegen zijn deze in de winter heel sterk gedaald.

Brandgans

In Noord-Brabant was tot 2000 de brandgans een tamelijk schaarse broedvogel. Grote delen van de provincie zijn nog altijd onbezet. In de randzones met Zuid-Holland is de populatie in de afgelopen tien jaar extreem gestegen naar ruim 10.000. (Faunabeheerplan 2011 – 2016)

Provinciaal beleid: Provinciale vrijstelling voor grondgebruikers voor opzettelijk verontrusten in de gehele provincie. Ontheffing op voorhand voor gebieden met concrete dreigende schade op basis van een FBP van de FBE. Incidentele ontheffing mogelijk ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen. Vestiging van een broedpopulatie is ongewenst.

Gebied: Gehele provincie daar waar sprake is van concrete dreigende schade.

Periode: 1 april tot en met 30 september.

Toegestane middelen: Toegestane kalibers kogels- en hagelgeweren.

Schade: Zie bijlage 6.

Machtigingen brandgans zijn sterk gestegen

Effect: De implementatie van het ganzenadvies bleek niet mogelijk binnen het kader van de huidige beleidsnota en het daaraan gekoppelde FBP. PS is daarom op beide beleidskaders een aanvulling voorgelegd. PS heeft daarmee ingestemd. In de nieuwe beleidsnota zal het aangepaste beleid rondom de ganzen opnieuw een plaats moeten krijgen.

Op hoofdlijnen houdt het nieuwe beleid in: rust in de winter, terugdringen stand ganzen tot acceptabel schadeniveau. De winter duurt van 1 november tot februari. Er zijn nieuwe foerageergebieden aangewezen, schadevergoeding wordt breder en beheer van ganzen moet uitgewerkt worden in regionale beheerplannen, hierin moeten diervriendelijke maatregelen genoeg ruimte/aandacht krijgen (dit laatste punt staat nu al in beleidsnota).

Voor de brandgans geldt dat de reductiedoelstellingen minimaal is. Wel is het essentieel dat de verspreiding stopt. Huidige broedpopulaties dienen zich niet verder te verspreiden.

Conclusie kolgans: De situatie met betrekking tot de kolgans in de zomerperiode zoals deze in de beleidsnota is beschreven is niet meer van toepassing, schade in de zomer is flink toegenomen. Ook voor de brandgans komt de beheerperiode en doelstelling niet meer overeen, zowel de soort als schade zijn toegenomen.

Het ganzenadvies vanuit de FBE, biedt bijgestelde kaders die beter aansluiten bij de huidige schade- en populatietrends en die het terugdringen van de populatie beter mogelijk maakt. Ons advies is om het door de FBE opgestelde Ganzenadvies 2015 wat betreft de brandgans en kolgans als leidraad te gebruiken bij de nieuwe nota.

Knobbelzwaan

De Provincie Noord-Brabant heeft ons ook gevraagd om de knobbelzwaan nog als aparte casus te beschouwen. Dit in relatie tot het verzoek vanuit de dierenbescherming om de vrijstelling voor deze diersoort in te trekken. In bijlage 6 is te zien dat de schadeontwikkeling met betrekking tot de knobbelzwaan in de Provincie Noord-Brabant de afgelopen jaren is afgenomen. Naast dat de hoeveelheid schade is afgenomen is ook het aantal schademeldingen afgenomen. Uit het huidige FBP 2011-2016 blijkt ook dat het aantal knobbelzwanen langzaam groeit terwijl de schade niet toeneemt. Deze gegevens komen wat dat betreft grotendeels overeen met die van de dierenbescherming.

Conclusie: De populatie is stabiel, er is vanuit dit oogpunt geen aanleiding om de vrijstelling in te trekken. De noodzaak om knobbelzwanen te bestrijden vanwege schade lijkt daarentegen af te nemen. Kantekening hierbij is dat volgens de evaluatie van het FBP 2010-2015 er gedurende koude winters meer schade optreedt waardoor de noodzaak voor afschot wel aanwezig kan zijn. Afgelopen jaren waren er vrij milde winters en dat gaat gepaard met de afname in schade. Wanneer de afname in schade zich bij koude winters in de toekomst ook blijkt voor te doen, is het wellicht beter mogelijk om een uitspraak te doen over de noodzaak van het aanhouden van de vrijstelling.

Wilde zwijnen

Context: Het wilde zwijn kwam lange tijd niet voor in de Provincie Noord-Brabant, sinds enige tijd zijn de zwijnen echter terug in de provincie. Wilde zwijnen kunnen in de wet gestelde belangen schaden, waaronder schade aan bossen door wroetschade. Ook is geconstateerd dat zij een serieuze bedreiging kunnen vormen voor bedrijfsmatig gehouden vee door mogelijke overdracht van veterinaire virussen.

Provinciaal beleid: De huidige nota gaat uit van een 0-standsbeleid. Daarom wordt deze soort niet beheerd op populatieniveau, maar gebaseerd op beleidsuitgangspunten als ongewenst gezien en bestreden. Aanvullend verlenen GS sinds 8 augustus 2011 ook ontheffing voor het gebruik van het geweer tussen zonsondergang en zonsopkomst en voor het gebruik van kunstlicht.

Effect: Volgens de betrokkenen zijn er inmiddels echter zoveel zwijnen in de provincie dat het handhaven van een 0-standbeleid met de bestaande aanpak niet meer haalbaar is. De huidige nota geeft daardoor onvoldoende houvast voor de omgang met de nieuwe stand van de wilde zwijnen.

Om het probleem het hoofd te bieden heeft de provincie zogenoemde 'zwijgentafels' geïntroduceerd, hierin bespreken agrariërs, jagers, provincie, gemeenten en andere betrokkenen de wilde zwijnen problematiek en de mogelijke regionale oplossingen binnen de kaders van het huidige beleidsplan en FBP. Het probleem is dat de nulstand met de toegestane middelen en huidige populatie omvang niet te handhaven is. De betrokkenen zijn zeer positief over de gezamenlijke aanpak van de problematiek. Er zijn echter ook kritische geluiden dat een dergelijke aanpak voor te trage besluitvorming zorgt. Momenteel loopt er een opdracht voor het opstellen van regionale beheerplannen, welke uiteindelijk opgenomen zullen moeten worden in het nieuwe FBP. Uitgangspunt daarbij is dat beheer plaats vindt tot een minimaal schadeniveau. Verder wordt nu ook nagedacht over maatregelen om in relatie tot wilde zwijnen de verkeersveiligheid te verhogen.

In Limburg heeft de discussie over de wildezwijnenproblematiek als conclusie opgeleverd dat jagers niet verplicht kunnen worden tot het bewerkstelligen van een nulstand. Wel is het mogelijk om jachtakehouders een inspanningsverplichting hiertoe op te leggen (bijvoorbeeld pleeg afschot op een X aantal wilde zwijnen). De nieuwe wet benoemt dat in de FBP's voor de wilde zwijnen invulling kan worden gegeven aan de gewenste verhouding van inspanning in het kader van schadebestrijding, beheer en jacht, met inachtneming van het nulstandbeleid.

De discussie met betrekking tot wilde zwijnen speelt ook in Gelderland. Gelderland is van oudsher een leefgebied voor het wild zwijn op de Veluwe en er is flink aan gewerkt om daarbuiten de nulstand te handhaven. Geïnterviewde ambtenaren van de provincie hebben ons aangegeven dat zij denken dat het probleem van wilde zwijnen buiten de leefgebieden in Gelderland daarom waarschijnlijk wat minder speelt dan elders.

Conclusie: De huidige nota geeft onvoldoende houvast voor de handhaving van het 0-standbeleid voor het wilde zwijn. De wildezwijgentafels van dit moment zijn een goede vorm om tot de juiste inspanningsafspraken te komen.

Bever

Deze soort komt kort terug omdat de beleidsnota en het FBP hiervoor niet overeenkomen, uitgezocht is waarom. In het FBP is uitwerking beheer B opgenomen, waarin is uitgewerkt de mate waarin schade kan ontstaan aan dijklichamen. Het betreft hier graafschade door dassen, konijnen en vossen. In 2014 is het FBP uitgebreid met het hoofdstuk Bever. Dit op verzoek van de waterschappen in Noord-Brabant. De ontheffing is op 25 mei 2015 verleend aan de FBE (Evaluatie beheerperiode 2010-2015). Vanwege deze tussentijdse wijziging komt het FBP op dit punt derhalve ook niet overeen met de beleidsnota.'

Invasieve exoten

Exoten zijn diersoorten die van nature niet (of niet in een bepaalde periode) voorkomen in een bepaald gebied; hier Noord-Brabant. Bepaalde exoten (dieren of planten) kunnen overlast veroorzaken of grote schade aanrichten aan inheemse dieren of planten. Verder geldt dat wanneer een exoot zich eenmaal gevestigd heeft, het soms zeer moeilijk kan zijn deze weg te krijgen. Vanuit deze optiek ligt de prioriteit bij de schadebestrijding, in het voorkomen dat exoten zich definitief vestigen. Wanneer definitieve vestiging toch heeft plaats gevonden dan dient de schade zoveel mogelijk voorkomen te worden door middel van populatiebeheer (dit heeft betrekking op dieren).

De Europese Vogelrichtlijn verplicht de lidstaten in artikel 11 ertoe om exoten die een bedreiging vormen voor inheemse soorten te bestrijden. Daarnaast is er een lijst van soorten, terug te vinden in de memorie van toelichting van de nieuwe Wet natuurbescherming, die actief bestreden dienen te worden omdat vast staat dat deze een bedreiging vormen voor inheemse soorten binnen de EU.

Exoten mogen bestreden worden, GS heeft wat dit betreft dezelfde bevoegdheden als voor inheemse soorten. Echter de verbodsbepalingen gelden niet voor exoten aangezien het belang van instandhouding niet van toepassing is op exoten. Wel geldt de zorgplicht (artikel 1.9) nieuwe Wet natuurbescherming. Het geweer mag alleen worden gebruikt voor aangewezen exoten. Bij de toepassing van middelen voor het vangen of doden van exoten mag geen onnodig lijden aan de betrokken dieren worden toegebracht.

Sinds 1 januari 2015 is in de Europese Unie EU-verordening 1143/2014 van kracht. Deze verordening heeft als doel de introductie, verspreiding en impact van invasieve exoten in Europa te beperken. Centraal in de verordening staat een lijst van soorten waarvan de negatieve effecten zodanig zijn dat gezamenlijk optreden op het niveau van de Unie gewenst is. Deze zogenaamde Unielijs is 3 augustus 2016 van kracht geworden.¹³

Bestrijding van exoten door grondeigenaren die niet zijn aangewezen, is alleen toegestaan als daarmee een redelijk doel is gediend. De aanwijzingen voor exoten zijn terug te vinden in tabel 3.3. Met betrekking tot exoten hebben we geen indicatie gevonden dat de nota ontoereikend is gebleken het bestrijden van de exoten. Echter voor de in 2015 uitgegeven verordening van de EU is aanvullend beleid noodzakelijk, een beleidsnotitie exoten wordt momenteel gemaakt.

Wat betreft de nijlgans speelt de zelfde problematiek als met andere ganzensoorten die schade veroorzaken, bovendien veroorzaakt de nijlgans schade voor inheemse soorten zoals voor roofvogels (verdringen van het nest). Echter omdat de nijlgans een exoot is, heeft een grondeigenaar geen recht op schadevergoeding uit het Faunafonds. Uit de evaluatie van het FBP 2010-2016 blijkt dat schade daarom door grondeigenaren veelal aan andere inheemse soorten wordt toegewezen. Alleen wanneer een taxateur hard bewijs heeft dat het om nijlganzen gaat, wordt dit aan de nijlgans toegeschreven. Hierdoor is het schadebeeld dat de nijlgans veroorzaakt wellicht onvolledig.

¹³ <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/dieren-dierlijke-producten/dossier/invasieve-exoten/eu-verordening-1143-2014>

Bijlage 10

Leidraad interviews andere provincies

Evaluatie beleidsnota 'Gewogen belangen' - Interview leidraad andere provincies

Werkveld

1. Zijn in uw provincie alle taken/verantwoordelijkheden in kader uitvoering Flora- en faunawet in Noord-Brabant belegd? Taakverdeling logisch en bestaan er risico op onverenigbaarheid?
2. Waarop wijkt volgens u de organisatie van de uitvoering van de Flora- en faunawet in uw provincie af van die in Noord-Brabant? Specifiek ook rondom invulling en taken FBE? Hoe beoordeelt u die afwijking?
3. Hebben FBE, Faunafonds en de Omgevingsdienst de mensen/capaciteit om tot een goede taakinfilling te komen?

Effect

4. Is er binnen uw provincie de afgelopen vijf jaar sprake geweest van een goede balans tussen instandhouding van binnen Noord-Brabant in wild levende diersoorten en het voorkomen/beperken van schade aan de in de wet genoemde belangen? Zo nee, voorbeelden waarin balans verkeerd is komen te liggen.

Mechanismes

5. Voor welke diersoorten heeft de afgelopen jaren de problematiek tussen het vinden van een goede balans tussen instandhouding en het voorkomen/beperken van schade aan de in de wet genoemde belangen het duidelijkst gespeeld? Met inzet van welke instrumenten is geprobeerd deze balans te vinden? En is dat gelukt? Zo ja en zo nee, in hoeverre is dit het gevolg van de gekozen instrumentenmix?

Handhaving

6. Hoe vinden controle en handhaving plaats op ontheffingen (en voorwaarden daartoe met betrekking tot preventieve maatregelen en juiste gewas) plaats? Wat gaat hierbij goed? Wat kan hierbij beter?
7. Speelt in uw provincie ook de discussie tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving? En op wie de omgevingsdienst toezicht kan houden, FBE of de doorgemachtigden? Zo nee, hoe is een en ander dan anders opgelost?

Context

8. Zijn er in uw provincie in wild levende diersoorten die substantiële schade aan de in de wet genoemde belangen (kunnen) aanbrengen, waarop de afgelopen vijf jaar niet is ingegrepen met inzet van een of meer instrumenten? Wat is hiervoor de verklaring?
9. In hoeverre worden organisaties als Faunabescherming, Vogelbescherming en Dierenbescherming betrokken bij ontwikkelen en uitvoeren beleid? Beschouwen de organisaties dit zelf als afdoende en voelen ze zich goed geïnformeerd?

10. Is de monitoring- en informatievoorziening rondom de uitvoering van de Flora- en faunawet voldoende? Zo nee, wie zou wat beter moeten doen?
11. Is de schaderegeling in relatie tot beschermde diersoorten toereikend? Zo nee, wat moet beter?

Bijlage 11

Leidraad interviews Noord-Brabant

Evaluatie beleidsnota 'Gewogen belangen' - Interview leidraad

Eigen organisatie

1. Wat is eigen taak/rol in relatie tot uitvoering Flora- en faunawet in N-Brabant?
2. Heeft uw organisatie de mensen/capaciteit om tot een goede taakinvulling te komen?

Werkveld

3. Zijn alle taken/verantwoordelijkheden in kader uitvoering Flora- en faunawet in N-Brabant belegd? Taakverdeling logisch en bestaan er risico op onverenigbaarheid?
4. Hebben FBE, Faunafonds en de Omgevingsdienst de mensen/capaciteit om tot een goede taakinvulling te komen?

Effect

5. Is er de afgelopen vijf jaar sprake geweest van een goede balans tussen instandhouding van binnen N-Brabant in wild levende diersoorten en het voorkomen/beperken van schade aan de in de wet genoemde belangen? Zo nee, voorbeelden waarin balans verkeerd is komen te liggen.
6. Wat vormde de aanleiding voor de intrekking 'aanwijzing wilde katten'? Hoe is de intrekking 'aanwijzing wilde katten' gegaan?
7. Wat is het effect geweest van intrekking 'aanwijzing wilde katten'? En in de toekomst?
8. Wat is het effect geweest van vaststelling 'aanwijzing Valwild' door GS in 2013?
9. Hoe verhouden bovenstaande besluiten zich tot de uitgangspunten in de Flora- en faunawet?

Mechanismes

10. Met welke inzet van instrumenten (aanwijzing, vrijstelling en ontheffing) is voor **zomerganzen (kol- en brandganzen)**, **roeken** en **exoten** de afgelopen 5 jaar gezocht naar een goede balans tussen instandhouding en het voorkomen/beperken van schade aan de in de wet genoemde belangen? Is dat gelukt? Zo ja en zo nee, in hoeverre is dit het gevolg van de gekozen instrumentenmix? Welke steun/belemmeringen vormde de uitgangspunten van de beleidsnota hierin?
11. Hebben zich de afgelopen vijf jaar situaties voor gedaan waarbij instrumenten zijn ingezet terwijl er mogelijk nog andere bevredigende oplossingen waren geweest? Welke handvatten biedt de beleidsnota hierbij?
12. In het algemeen, wordt er bij de uitvoering van de Flora- en faunawet in N-Brabant de beschikbare instrumenten in de juiste mix ingezet? Zo nee, waarom niet?

13. Heeft GS de afgelopen 5 jaar GS/PS op een juiste manier gebruik gemaakt van haar bevoegdheid tot het sluiten van de jacht bij bijzondere weeromstandigheden? En (indien nodig) van haar bevoegdheid beschermde leefomgevingen aan te wijzen?

Beoordeling beleidsnota

14. Hoe tevreden is men met huidige beleidsplan? Is hierin voldoende tegemoet gekomen aan verbeter-/aandachtspunten uit de evaluatie van het vorige plan (zie hieronder)?

Belangrijkste aandachtspunten/verbeterpunten uit evaluatie vorige beleidsnotitie

- Besluit om voorschriften voor een ontheffing wel of niet vast te leggen in beleidsnota
- Ontwikkel beleid voor exoten en onbeschermde diersoorten, wilde zwijnen overzomerende ganzen
- Veld ziet graag onderscheid tussen 'sluiten jacht' en 'opschorten van ontheffingen'
- Hoofdstuk handhaving te weinig informatief/uitgewerkt hoe de handhaving is geregeld, inhoud sluit niet aan en juridische verankering is onvoldoende.
- Informatievoorziening aan burgers moet beter (waar kunnen ze schade melden)
- Er moet een communicatieplan komen bij politiek/maatschappelijk relevante onderwerpen
- Duidelijkere afbakening beleidsnota en faunabeheerplan

15. Geven uitgangspunten uit beleidsnotitie voldoende houvast aan uitvoeren van (eigen) taken rondom populatiebeheer en schadebeperking? Indien nee, wat is hiervoor de reden (helderheid, eenduidigheid uitgangspunten et cetera)? Zijn er klachten over wildbeheer die hieraan te relateren zijn?

16. Hoe vinden controle en handhaving plaats? Wat gaat hierbij goed? Wat kan hierbij beter?

Context

17. Zijn er in N-Brabant in wild levende diersoorten die substantiële schade aan de in de wet genoemde belangen (kunnen) aanbrengen, waarop de afgelopen vijf jaar niet is ingegrepen met inzet van een of meer instrumenten? Wat is hiervoor de verklaring? In hoeverre ligt hiervoor de verklaring is een tekortschietende landelijke en/of provinciale vrijstellingslijst, niet voor juiste diersoorten in N-Brabant aanwijzing van kracht, in een tekortschietende lijst voor aanwijzingen artikel 67 FFwet of dat niet alle te beschermen belangen in wet genoemd?
18. In hoeverre worden organisaties als Faunabescherming, Vogelbescherming en Dierenbescherming betrokken bij ontwikkelen en uitvoeren beleid? Beschouwen de organisaties dit zelf als afdoende en voelen ze zich goed geïnformeerd?
19. Is de monitoring- en informatievoorziening rondom de uitvoering van de Flora- en faunawet voldoende? Zo nee, wie zou wat beter moeten doen?
20. Is de schaderegeling in relatie tot beschermde diersoorten toereikend? Zo nee, wat moet beter?

21. In hoeverre zien partijen het bestaan van conflicterende (Europese) regelgeving bij uitvoering geven van de Flora- en faunawet?

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 375 medewerkers wereldwijd. Al ruim 75 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke en private sector met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkerterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot is aangesloten bij E-I Consulting Group, een Europees samenwerkingsverband van toonaangevende bureaus. Daarnaast is Berenschot lid van de Raad voor Organisatie-Adviesbureaus (ROA) en hanteert de ROA-gedragscode.

Berenschot Groep B.V.
Europalaan 40
3526 KS Utrecht
T +31 (0)30 291 69 16
E contact@berenschot.nl
www.berenschot.nl