

Advies bestuur Faunafonds

Aan de Colleges van Gedeputeerde Staten

Onderwerp

Communicatie faunabeheer en verbetering van de effectiviteit van de schadebestrijding

Wat vooraf ging

Naar aanleiding van een studie in 2012/2013 naar de motivatie voor schadebestrijding door jagers heeft het Faunafonds in samenspraak met de (toenmalige) IPO werkgroep Natuurwetgeving in 2014 / 2015 vervolgonderzoeken laten uitvoeren naar de bijdrage van communicatie door provincies en FBE's aan een betere acceptatie en uitvoering van de schadebestrijding (studie Communicatie faunabeheer) en naar de impact van ontheffingsvoorwaarden van provincies op de effectiviteit van de schadebestrijding (Kwalitatief onderzoek ontheffingsvoorwaarden).

De provincies hebben aan de uitvoering van beide studies deelgenomen. Ten aanzien van de studie Communicatie Faunabeheer bestond de betrokkenheid uit interviews en deelname aan de Praktijkdag Communicatie Faunabeheer op 1 april 2015. De deelname aan de studie "Kwalitatief onderzoek ontheffingsvoorwaarden" betrof de analyse van ontheffingsvoorwaarden van 9 provincies, individuele terugkoppeling en gezamenlijke bespreking van de conclusies en aanbevelingen in een workshop. De samenvatting van de beide studies is bijgevoegd (**bijlage**). Wij hebben ingestemd met de aanbevelingen van beide studies en bijgaande samenvatting. Tevens hebben wij ingestemd met publicatie van de hoofd rapporten van de studies. De volledige rapportages van beide studies en de samenvatting zijn aangeboden aan de IPO werkgroep Natuurwetgeving.

Uitkomsten onderzoeken

Uit de twee onderzoeken komen de knelpunten en verbetermogelijkheden voor de communicatie door en de rolverdeling tussen provincies en FBE's naar voren. Ook blijkt dat er geen causaal verband is te vinden tussen de hoogte van de faunaschade en verruiming of beperking van de provinciale ontheffingsvoorwaarden.

Verder komt naar voren dat beheer en schadebestrijding efficiënter zou kunnen plaatsvinden door een betere samenwerking tussen provincies, FBE's en Faunafonds en een betere afstemming van de schadebestrijding. Ontheffingsvoorwaarden moeten voorts worden gezien als een onderdeel van het pakket maatregelen en afspraken dat nodig is voor een efficiënter en effectiever beheer.

Advies over communicatie faunabeheer en effectiviteit schadebestrijding

Wij zien in de aanbevelingen van de beide studies aanleiding om uw college te adviseren over de communicatie en aanpak van het faunabeheer die ook voor de partners van de provincies meer duidelijkheid kan bieden. Tevens geven wij onze visie op de rol die BIJ12 in de aanpak vervult of voornemens is te vervullen.

Aanpak communicatie

Voor een meer effectieve communicatie bevelen wij u aan de verdeling inzichtelijk te maken van de rollen en verantwoordelijkheden tussen de FBE en de provincie ten aanzien van de communicatie over het faunabeheer. Aan de hand van onderlinge uitwisseling van reeds bij provincies beschikbare voorbeelden (Gelderland) kan daarmee een start worden gemaakt. Voor zover de provincie nog niet over een communicatieplan faunabeheer beschikt adviseren wij u om gezamenlijk met de FBE een communicatieplan op te stellen, desgewenst met ondersteuning door BIJ12. Het doel van het communicatieplan is om effectiever en efficiënter schade te gaan bestrijden.

Data- en informatievoorziening

Wij ondersteunen van harte de aanbeveling uit de studies om populatie- en afschotdata voor de schadeveroorzakende diersoorten uniform te verzamelen, te verwerken en te beheren. Wij zijn voornemens om in 2016 te verkennen hoe wij in BIJ12-verband met de partners in het faunabeheer en de natuurinformatievoorziening afspraken kunnen maken over de betere borging van de beschikbaarheid en kwaliteit van de data.

Beleidsvorming, regelgeving en uitvoering

Wij zien in de studie "Kwalitatief onderzoek ontheffingsvoorwaarden" goede aanknopingspunten voor een duidelijkere formulering van de provinciale ontheffingen. Zo zouden de voorwaarden van provinciale ontheffingen beter op de leefwijze van de schadeveroorzakende wildsoorten kunnen worden afgestemd. Voorts zou de provincie in samenwerking met de FBE na kunnen gaan voor welke soorten en situaties provinciegrensoverschrijdende afstemming van ontheffingen tot een effectiever beheer kan leiden. Praktisch kan de ontheffing helderder worden opgebouwd door standaard de voorwaarden centraal te plaatsen en de rest in bijlage op te nemen. De administratieve lastendruk zou mogelijk kunnen worden verlaagd door de grondgebruiker en schadebestrijder te laten tekenen voor gelezen en de handhaver de mogelijkheid te bieden om dit in een centraal register te controleren.

Rol BIJ12 unit Faunafonds

BIJ12 unit Faunafonds adviseert over het voorkomen van faunaschade door het inzetten van preventieve middelen. Dit volgt uit de kennisontwikkeling via onderzoek, de periodieke actualisering van de Handreiking faunaschade en de advisering over Faunabeheerplannen. Ten aanzien van het laatste is BIJ12 unit Faunafonds voornemens om met de FBE's als een soort handreiking generieke basismodules per diersoort te ontwikkelen voor toekomstige Faunabeheerplannen.

Bijlage

Samenvatting van de studies Communicatie Faunabeheer en Kwalitatief onderzoek ontheffingsvoorwaarden.

Bijlage bij advies provincies

Communicatie en effectiviteit van de bestrijding van faunaschade

Samenvatting van de studies Communicatie en Faunabeheer en Kwalitatief onderzoek ontheffingsvoorwaarden

Aanleiding onderzoeken

In 2013 is in opdracht van het Faunafonds onderzoek verricht naar de motivatie van jagers en grondgebruikers voor beheer en schadebestrijding. Deze studie leverde waardevolle inzichten op hoe jagers en grondgebruikers tegen schadebestrijding aankijken, wat hun motieven zijn en wat zij als belemmeringen ervaren om het effectiever uit te voeren. Daarin werd de conclusie getrokken dat vooral externe factoren een effectief beheer en schadebestrijding in de weg staan.

Naar aanleiding van die studie heeft het Faunafonds in samenspraak met de (toenmalige) IPO werkgroep Natuurwetgeving twee vervolgonderzoeken laten uitvoeren. Enerzijds een onderzoek om na te gaan in hoeverre communicatie door provincies en FBE's kan bijdragen aan een betere acceptatie en uitvoering van de schadebestrijding en anderzijds om te onderzoeken in hoeverre ontheffingsvoorwaarden van provincies een effectieve schadebestrijding in de weg staan.

Het eerste onderzoek heeft geresulteerd in de studie *Communicatie Faunabeheer* van WING / Alterra, het tweede in de *Kwalitatieve analyse van de effecten van ontheffingsvoorwaarden op de schadebestrijding* door Bureau de Heer en Boerema en van den Brink B.V.

Aanpak en uitkomsten onderzoeken

A. Communicatie Faunabeheer

In dit onderzoek is de communicatie-aanpak van de verschillende verantwoordelijke partijen, de beleids- en communicatieadviseurs van de provincies en de FBE's, door middel van interviews onderzocht. Bij de interviews is de veronderstelling getoetst in hoeverre publieke en politieke weerstand de uitvoer van faunabeheerplannen zou kunnen vertragen, waardoor de kosten van de tegemoetkomingen van de faunaschade oplopen en provincies meer bestuurlijke drukte ondervinden. Een tweede veronderstelling die werd besproken was of betere communicatie kan bijdragen aan het vergroten van de effectiviteit van de Faunabeheerplannen. In een afsluitende Praktijkdag op 1 april 2015 met alle betrokken zijn de resultaten van de interviews en het rapport besproken en zijn aanbevelingen gedaan voor verbetering van het communicatieproces.

Vertraging veelal gevolg van juridisch traject

In de interviews gaven de FBE's aan dat niet de communicatie zorgt voor vertraging maar veeleer de juridische trajecten zelf en de onmogelijkheid om sommige partijen te overtuigen, omdat ze vanuit een principieel standpunt uit werken. Vrijwel alle FBE's geven aan dat ze heel goed in staat zijn om de uitvoerders van het faunabeleid snel en direct te informeren. De kanalen zijn direct en de netwerken zijn goed, hoewel regionaal verbeterpunten zijn te noemen, zoals het onderhouden van de contacten met de grondgebruikers.

Discrepantie tussen praktijk en theorie, feiten en beleving

De FBE's richten hun communicatie vooral op kennisoverdracht met nadruk op het uitleggen van de technische en op wetenschappelijke bevindingen gestoelde feiten en het gegeven dat de schade veelal in landbouwgebieden voorkomt. Het publiek heeft, vooral als deze in de beleving verder van de landbouw af staat, veel minder begrip voor deze benadering en gaat vanuit meer ethische overwegingen en het belang van het dier geredeneerd tegengas geven. Deze ethische dimensie van de discussie wordt echter door de FBE's niet altijd opgepikt. Het louter communiceren van feiten is vaak niet waar burgers op dat moment ontvankelijk voor zijn en kan bij hen leiden tot een gevoel van frustratie en onbegrip.

De verwachting is dat wanneer de FBE's in hun communicatie zich meer bewust zijn van deze andere beleving van het publiek, zij al een eerste stap richting meer effectief communiceren kunnen

zetten. Het herkennen en erkennen van de emoties bij het publiek is daarbij van groot belang. Emoties blijken een belangrijke graadmeter voor het signaleren van ethische kwesties.

Rolopvatting van FBE's in communicatie naar het brede publiek

De communicatie naar het publiek blijkt voor veel FBE's een lastig onderdeel, omdat niet helemaal duidelijk is wie daar nu primair verantwoordelijk voor is. Ook ontbreken de middelen om een groter publiek effectief te kunnen bereiken. De vraag of je wel of niet proactief moet communiceren naar het publiek leidt bij meerdere FBE's tot een lastige afweging. Dat komt vooral omdat:

1. Niet alle provincies proactief communiceren over het faunabeleid en daarmee de FBE soms in dubio brengen of zij die taak moeten overnemen.
2. Specifieke bewoordingen in persberichten journalisten triggeren, waardoor er ongenueanceerde berichtgeving in de pers plaatsvindt. Daarmee wordt het maatschappelijk debat bewust of onbewust opgevoerd.
3. Het om lastige onderwerpen gaat. Dan is zorgvuldig communiceren extra belangrijk. Het is belangrijk te voorkomen dat je te laat komt met je communicatie en daardoor de regie verliest. Nu wordt er nog vaak reactief gecommuniceerd.

Een goed contact met de pers en zorgvuldige berichtgeving zijn vereist om te komen tot een genuanceerde en zorgvuldige berichtgeving over het faunabeleid.

Voor de communicatie over het faunabeleid zijn betere afspraken over de verdeling van taken, rollen en verantwoordelijkheden tussen FBE en provincie nodig.

Kennis en ervaringen delen

Iedere FBE en regio heeft een eigen omgeving die specifieke eisen stelt aan de wijze waarop het faunabeleid wordt uitgevoerd en hoe daarover wordt gecommuniceerd. Dat heeft in de praktijk tot verschillende slimme strategieën en manieren geleid waarmee met maatschappelijke weerstand wordt omgegaan.

Er is provincie breed veel kennis en ervaring aanwezig over communicatie en beheer en schadebestrijding, die – zo bleek ook uit de Praktijkdag – tussen provincies en FBE's nog onvoldoende wordt gedeeld. De kracht van de organisatie om zelfstandig op lastige vraagstukken en situaties te anticiperen is geholpen als tussen de FBE's en met de provincie kennisuitwisseling plaatsvindt.

Op de Praktijkdag bleek een sterke behoefte om de opgedane contacten te benutten en te versterken. De deelnemers gaven aan vooral behoefte te hebben aan – gezamenlijke - communicatieformaten op het gebied van proactieve communicatie en communiceren over grootschalige ingrepen. Het Faunafonds kan een rol vervullen door zowel via de digitale weg als tijdens incidentele bijeenkomsten een ontmoetingsplatform te bieden.

B. Kwalitatief onderzoek ontheffingsvoorwaarden

In discussies over toenemende schade wordt door provincies, jagers en grondgebruikers regelmatig verwezen naar de ontheffingsvoorwaarden van provincies, deze zouden een effectieve schadebestrijding in de weg staan. Dat was voor BIJ12-unit Faunafonds en de IPO werkgroep natuurwetgeving aanleiding om te laten onderzoeken of dit daadwerkelijk het geval is. Het onderzoek van Bureau de Heer en Boerema en van den Brink was gericht op de ontheffingsvoorwaarden en de mogelijke sturingsfactoren voor efficiënter beheer en schadebestrijding. Het betrof een kwalitatief onderzoek, dit betekent dat antwoorden niet worden bewezen maar aannemelijk gemaakt. Negen provincies hebben deelgenomen. In overleg met deze provincies is gekozen

voor onderzoek naar vijf beleidsbepalende soorten: grauwe gans, kolgans, ree, zwijn en wilde eend. Daarbij is gekeken naar schades die zijn ontstaan in de zomer, de winter of gedurende het hele jaar, waarbij ook rekening is gehouden met het doel van de ontheffing: schadebestrijding en/of populatiebeheer (hoefdieren). Het onderzoek is gestart met een deskresearch, daarna volgden een analyse van de schadecijfers en een interviewronde met provincies en FBE. De aanbevelingen zijn op 20 mei 2015 besproken tijdens een afsluitende workshop met FBE's, provincies en BIJ12-unit Faunafonds. Daarbij waren ook de niet aan de studie deelnemende provincies uitgenodigd. De studie is begeleid door een klankbordgroep bestaande uit Sovon, KNJV, LTO, Natuurmonumenten en Alterra. Omdat sinds

de start van het onderzoek nieuwe Faunabeheerplannen en ontheffingen zijn goedgekeurd betreft het onderzoek een momentopname.

Uitkomsten deskresearch ontheffingsvoorwaarden

- Twee derde van de ontheffingen betekenen in een verruiming en een derde een beperking van de mogelijkheden om effectief te kunnen beheren.
- De variatie in het totaal aantal voorwaarden/voorschriften tussen provincies is groot.
- In sommige gevallen blijken de voorwaarden de jager moeilijk te begrijpen (juridisch taalgebruik).
- Voor de kolgans komt naar voren dat Overijssel de meeste en Flevoland de minste voorwaarden stelt aan ontheffingen, terwijl de schadecijfers een ander beeld laten zien.
- Voor de wilde eend komt naar voren dat in Limburg de inzet van preventieve middelen tot een behoorlijke beperking leidt van de mogelijkheden om schade effectief te bestrijden, desondanks is de schade gering. Voor de overige provincies geldt dat de ontheffingsvoorwaarden vergelijkbaar zijn.
- Voor de grauwe gans komt naar voren dat Gelderland de meeste voorwaarden stelt, maar ook dat Gelderland de ruimste mogelijkheden biedt om middelen in te zetten. Toch heeft deze provincie niet de laagste schade.
- Voor het ree heeft Flevoland de minste en Groningen de meeste voorwaarden, terwijl de aantallen valwild een ander beeld laten zien.
- Voor het wild zwijn blijkt dat Limburg bij het verlenen van ontheffingen voorwaarden stelt die in de regel gunstig zijn voor de uitvoeringspraktijk, d.w.z. er worden ruimere mogelijkheden geboden voor een effectieve bestrijding. Desondanks vertoont de getaxeerde schade (in de loop der jaren) geen dalende lijn, waarbij de kanttkening moet worden geplaatst dat er niet is gecorrigeerd voor bijvoorbeeld gewasprijzen.

Analyse schadecijfers – koppeling met deskresearch

Om te achterhalen of er een afhankelijkheid bestaat tussen de impact van de ontheffingsvoorwaarden op de schadebestrijding en de schadecijfers is de gemiddelde getaxeerde schade per diersoort per diereenheid in een grafiek afgezet tegen een vooraf bepaalde index van de verruimende of beperkende werking van de ontheffingsvoorwaarden. Het ontbreken van een negatieve correlatie maakt het niet aannemelijk dat er een causaal verband bestaat tussen de ontheffingsvoorwaarden en de hoogte van de gemiddelde getaxeerde schade per diersoort per diereenheid voor de vogelsoorten en de gemiddelde hoeveelheid valwild per diereenheid voor het ree. Voor het zwijn is in slechts twee provincies de schade per diereenheid geanalyseerd. Het trekken van conclusies over verbanden is daardoor niet mogelijk. Bovendien zijn de zwijnenpopulaties in verschillende soorten gebieden geteld (geschat), binnen en buiten de aangewezen leefgebieden, wat onderling vergelijken niet mogelijk maakt.

Uitkomsten interviewronde FBE's en provincies

In de interviewronde worden tal van redenen genoemd waarom de gemiddelde schade per diereenheid per provincie verschilt. Aangegeven wordt dat ontheffingsvoorwaarden op zich zelf een effectieve schadebestrijding niet in de weg staan. Wel zijn er mogelijkheden om de effectiviteit te verbeteren. Bijvoorbeeld door bij het verlenen van een ontheffing een koppeling te maken met het gedrag van de betreffende diersoort, of door meer gebruik te maken van de wettelijke mogelijkheden voor verruiming.

Als belangrijkste sturingsfactoren voor een efficiënter beheer en schadebestrijding worden gezien de koppeling van populatiebeheer en schadebestrijding, de planmatige aanpak van de schadebestrijding door jagers en grondgebruikers en het coördineren van de samenwerking tussen provincies, FBE's en BIJ12-unit Faunafonds. Zowel onderling (tussen bijvoorbeeld FBE's), als tussen FBE's en provincies. Daarnaast werd aangegeven dat de ontheffingsvoorwaarden slechts een beperkt onderdeel zijn van het pakket maatregelen en afspraken om efficiënt (schade) te kunnen beheren.

Algehele conclusie kwalitatief onderzoek ontheffingsvoorwaarden

Het idee dat ontheffingsvoorwaarden een effectieve schadebestrijding in de weg staan wordt niet ondersteund door de deskresearch (van de ontheffingsvoorwaarden), de analyse van de schadecijfers en de uitkomsten van de interviewronde met provincies en FBE's.

Aanbevelingen voor BIJ12-unit Faunafonds

1. Onderzoek de mogelijkheden om de huidige werkwijze om te draaien: van reactief (handelen bij aanvraag) naar proactief (anticiperen op stijgende schade).
2. Start een pilot om de effecten op de omvang van de schade en de populatie in kaart te brengen als je binnen 24 uur start met schadebestrijding d.m.v. afschot.
3. Effectief beheren vergt een samenspel binnen FBE's en tussen FBE's, provincies en Faunafonds. Maak, om de verschillende samenwerkingsverbanden goed te laten verlopen, duidelijke afspraken over rollen, taken en verantwoordelijkheden. De rol van de unit Faunafonds is het organiseren en faciliteren van deze processen. Een eerste stap kan bijvoorbeeld zijn het aanbieden van een handreiking voor het opstellen van een Faunabeheerplan.

Aanbevelingen voor provincies en FBE's

1. Uniformeer het verzamelen, registreren, verwerken en beheren van populatiedata. Alleen dan kun je de slag maken van data -> informatie -> kennis (kennisketen) -> beleid -> uitvoering (beleidsketen).
2. Verhoog de effectiviteit van de ontheffingen door:
 - a. De leefwijze van het dier te betrekken bij het afgeven van ontheffingen;
 - b. De wettelijke mogelijkheden voor verruiming te gebruiken.
3. Haal standaard in de machtiging/ontheffing de voorwaarden naar voren, de rest is bijlage. Laat de grondgebruiker en schadebestrijder tekenen voor gelezen en bied de handhaver de mogelijkheid om dit in centraal register te controleren, daarmee verlaag je de administratieve lastendruk.