

Rapportage

Interviews praktijkvoorbeelden faunaschade

Eén van de bouwstenen voor de MARF-adviezen voor de verbetering van de aanpak van faunaschade





Talma Management en Advies BV
Tiarastraat 27
1336 SG Almere

info@klaastalma-advies.nl
Telefoon: 0368445746
www.klaastalma-advies.nl

Definitief eindrapport

BIJ12-Faunafonds

Rapportage interviews
praktijkvoorbeelden

Almere, september 2018

Gebruikte afkortingen in dit rapport:

FBE	Faunabeheereenheid
FBP	Faunabeheerplan
FRS	Faunaregistratiesysteem
IVN	Instituut voor natuureducatie en duurzaamheid
MARF	Maatschappelijke Advies Raad Faunaschade
NRV	Nederlandse Regiegroep Vogelaanvaringen (Schiphol)
RWS	Rijkswaterstaat
SBB	Staatsbosbeheer
TBO	Terrein Beherende organisatie (bijvoorbeeld: provinciale landschappen, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer)
VHR	Vereniging Het Reewild
Wnb	Wet natuurbeheer 2017

Inhoud

1	Samenvatting	5
2	Inleiding	9
2.1	Aanleiding	9
2.2	Probleembeschrijving	9
2.3	Effect, Doel en resultaat	10
2.4	Werkwijze en leeswijzer	10
3	Methodiek, onderzoeksvragen, analyse en beoordeling	11
3.1	Methodiek	11
3.2	Verantwoording keuze voor kwalitatief onderzoek	11
3.3	Mediation	12
3.4	Onderzoeksvragen	12
3.5	Begrippen	13
3.6	Succes- en verbeterfactoren	13
3.7	Beoordelingscriteria	15
4	De praktijkvoorbeelden	17
4.1	Algemeen	17
4.2	De ganzenaanpak op en rondom Schiphol	17
4.2.1	De aanpak	17
4.2.2	De stand van zaken	18
4.2.3	De Partijen en het proces	19
4.2.4	Succes- en verbeterfactoren	19
4.2.5	Beoordeling	21
4.2.6	Bevindingen / conclusies	22
4.3	De Bevers in Limburg	23
4.3.1	De aanpak	24
4.3.2	De partijen	25
4.3.3	De succes en faalfactoren	25
4.3.1	Bevindingen en Conclusies	26
4.3.2	De criteria	26
4.3.3	Bevindingen en Conclusies	26
4.4	De Bevers in Groningen/Drenthe	27
4.4.1	De aanpak en stand van zaken	28
4.4.2	Succes en faalfactoren	28
4.4.3	De criteria	29
4.4.4	Bevindingen en Conclusies	30
4.5	Wilde Zwijntafels in Noord Brabant en Limburg	31
4.5.1	De aanpak	31
4.5.2	De stand van zaken	32
4.5.3	Succes en faalfactoren	32
4.5.4	Criteria	34
4.5.5	Bevindingen en Conclusies	34

4.6	Wildaanrijdingen in de Achterhoek	36
4.6.1	De aanpak en stand van zaken	37
4.6.2	Succes en faalfactoren	37
4.6.3	De criteria	38
4.6.4	Bevindingen en Conclusies	39
4.7	Dassen in Drenthe en Noord-Brabant	39
4.7.1	Stand van zaken	40
4.7.2	Succes en Faalfactoren	40
4.7.3	De criteria	41
4.7.4	Bevindingen	42
5	De gemene deler van de praktijkvoorbeelden	44
5.1	De 5 praktijkvoorbeelden	44
5.2	Het krachtenveld en typering	44
5.2.1	Algemene Bevindingen	47
5.2.2	Algemene Conclusies	51

HOOFDSTUK

1 Samenvatting

Met het in werking treden van de Wet natuurbescherming per 1 januari 2017 zijn de provincies verantwoordelijk voor het faunabeheer en de aanpak van de faunaschade. Om tot een betere aanpak van schade te komen hebben de provincies de Maatschappelijke Advies Raad Faunaschade (MARF) ingesteld. De MARF zal de provincies adviseren over het voorkomen en bestrijden van de schade en het daarbij toe te passen instrumentarium. De MARF wil twee nauw aan elkaar gekoppelde adviezen uitbrengen over de aanpak en de systematiek van de tegemoetkoming van de schade.

De MARF heeft gevraagd een 5-tal praktijkvoorbeelden te onderzoeken. Het doel is om de daaruit te trekken lessen te betrekken bij de adviezen, zodat deze goed aansluiten op de praktijk. Het onderhavige rapport is de resultante van het onderzoek naar de vijf praktijkvoorbeelden. De centrale vraag die voor ligt is:

Welke lessen kunnen worden geleerd uit de praktijkvoorbeelden van de provinciale aanpak van faunaschade en het provinciale beleid omtrent faunaschade, beoordeeld vanuit de uitvoeringstrits preventie, bestrijden, betalen.

Het onderzoek naar de 5 praktijkvoorbeelden is een kwalitatief onderzoek en geeft inzicht in het hoe en waarom van de verschillende praktijkvoorbeelden. Het kwantitatief onderzoek is gebaseerd op interviews met stakeholders betrokken bij de vijf praktijkvoorbeelden. De in dit rapport genoemde getallen (zoals aantallen dieren) vormen de weergave van de meningen van de geïnterviewde personen en zijn niet geverifieerd aan de hand van wetenschappelijk onderzoek en/of publicaties. Met de geïnterviewde personen is afgesproken dat de verslagen van interviews vertrouwelijk en niet openbaar zijn.

In de interviews is de probleemstelling van de betreffende casus besproken en de visie die aan de aanpak ten grondslag ligt. Ook de samenhang in de uitvoering en inzet van middelen en het beschikbare instrumentarium kwamen aan de orde. Voorts werd ingegaan op aspecten als; hoe is de verantwoordelijkheid geregeld en wordt er gedacht aan het

maatschappelijk draagvlak en welke factoren, spelen een rol bij het succes en het falen van onderdelen.

De vijf onderzochte praktijkvoorbeelden zijn:

1. Ganzen en vliegveiligheid Schiphol;
2. Aanpak wildaanrijdingen Achterhoek;
3. Bevermanagement in Groningen en Limburg;
4. Dassenbeheer in Drenthe en Noord-Brabant;
5. Aanpak beheer zwijnenstand in grensgebieden Noord-Brabant e/o Limburg.

Een deel van de geïnterviewde personen geeft aan dat de taken, rollen en verantwoordelijkheden voor de natuurlijk in het wild levende en beschermde dieren in de (nieuwe) Wet natuurbescherming (Wnb) niet eenduidig en expliciet is geregeld. Concrete uitvoeringsaspecten, zoals de verantwoordelijkheid, de regie van de interventie in het populatiebeheer en de tellingen van het aantal aanwezige dieren, zijn onduidelijk. Er zijn veel partijen betrokken bij het beleid en de uitvoering, waardoor er veel afstemming nodig is. Ook als de natuurlijk in het wild levende dieren zich in een TBO-terrein of vergelijkbaar eigendom bevindt, voelt de betreffende eigenaar zich wel verantwoordelijk voor de aanwezige dieren maar niet voor de tellingen, registraties, populatieontwikkeling, schade bij derden etc. De Wet natuurbescherming (Wnb) regelt wel dat de provincies vanaf 1 januari 2017 verantwoordelijk zijn voor de ontheffingen en vergunningen. Daarmee bepalen de provincies ook wat er wel en niet mag in de natuur. Maar daarmee is nog niet gezegd dat de provincies integraal verantwoordelijk zijn. De ontheffingen en vergunningen voor het bestrijden van schade als gevolg van beschermde dieren, worden veelal pas aangevraagd als er daadwerkelijk problemen zijn. Uit de praktijkvoorbeelden blijkt ook dat er bij de wilde zwijnen, de bevers en de ganzen pas tot een aanpak wordt overgegaan als zich in het gebied schade, overlast of problemen voordoen. De problematiek is dan veelal al zo groot dat sturing, aanpak en betrokkenheid van actoren tot discussie en vertraging leidt.

Het in Nederland ingerichte systeem met de Wnb en de financiële tegemoetkoming als er schade is, dragen bij aan een prikkelarm systeem. Als dit wordt gecombineerd met het niet duidelijke zijn van rollen, taken en verantwoordelijkheden, draagt dat er toe bij dat het lang duurt voor gestart wordt met de aanpak van de problemen. Als er problemen zijn in een gebied is er veelal een verandering van de tot dat moment gevoerd aanpak nodig. Deze wijziging komt dan moeilijk van de grond.

Een positief voorbeeld van een succesvolle aanpak is Gelderland waar ca. 5 jaar geleden een discussie is gevoerd over verantwoordelijkheden, rollen en taken. Dit heeft wel helderheid gebracht. Een ander positief voorbeeld voor een andere aanpak is Limburg waar de ZLTO subsidie aanvraagt voor een schadecoördinator zodat er een andere schadeaanpak komt.

Naast deze rode draad melden de respondenten uit de interviews de volgende belangrijke aandachtspunten:

Mate van betrokkenheid partijen. De partijen zijn sneller en intensiever betrokken bij de praktijkvoorbeelden die lokaal zijn opgestart dan de centraal opgestarte praktijkvoorbeelden. Desondanks duurt het bij de lokaal niveau opgestarte voorbeelden ook nog 4-5 jaar alvorens alle betrokkenen om tafel zitten en er draagvlak is voor een aanpak. De problematiek is er dan nog. Die betrokkenheid is veel minder als er alleen sprake is van een centrale aansturing.

Betrokkenheid en rol provincies/overheden. In grote lijnen zijn de partijen tevreden met de betrokkenheid van de provincies/overheden. Als verder wordt ingezoomd op de praktijkvoorbeelden dan blijken er wel punten die voor verbetering vatbaar zijn. Provincies worden als terughoudend ervaren als het gaat om de aanpak van de problemen, het gaat dan om de regierol maar ook om afstemming en de inzet het beschikbare instrumentarium. De provincies moeten de juridische mogelijkheden creëren en dat ervaren de partijen als een lastige en lange discussie, met niet altijd de gewenste uitkomst. Ook de afstemming bij overheid kan beter, vooral binnen de overheidsorganisaties zelf (tussen afdelingen en sectoren).

Rolverdeling en samenwerking tussen provincie (beleid),

Faunabeheereenheid (FBE) (uitvoering) en BIJ12 (vergoedingen/kennis

etc.). In de basis wordt dit punt niet genoemd bij de aspecten die voor verbetering in aanmerking komen. Als ingezoomd wordt op de praktijkvoorbeelden zelf liggen er wel verbeterpunten. Zo is er behoefte aan een strategisch afstemmingsoverleg voor de wilde zwijnen, is er behoefte aan een stevige centrale regie op de uitvoering van de aanpak van de ganzen rondom Schiphol en is er een betere coördinatie mogelijk om bijvoorbeeld de TBO's te betrekken bij de aanpak.

Rol van de FBE (volwassen, uitvoering, partijen bij elkaar brengen). De rol van de FBE's wordt in alle praktijkvoorbeelden benoemd als bereikbaar, geven gehoor en reageren op problemen. De rollen/taken en verantwoordelijkheden van de FBE's worden (per provincie) verschillend gezien en verschillend ingevuld zonder dat dit overigens leidt tot directe problemen.

Draagvlak bij betrokken partijen. De betrokken partijen hebben veelal tegengestelde belangen vanuit hun eigen bestaansrecht. Het bespreken van de problemen leidt dan ook tot veel discussie. Soms blijven partijen ook vinden dat de problemen overtrokken worden (door de andere partij). Het voeren van een brede maatschappelijke discussie in Provinciale Staten en/of de gemeenteraad, draagt volgens betrokkenen bij aan het creëren van draagvlak en een gedeelde aanpak van de problemen. Een maatschappelijke discussie maakt duidelijk dat er geen eenduidige oplossing is maar dat de oplossing een compromis is, na het afwegen van alle belangen.

Afbakening verantwoordelijkheden. In de meeste praktijkvoorbeelden wordt aangegeven dat het te lang duurt voor een aanpak wordt geformuleerd om de problemen op te lossen of te reduceren. Er zijn veel partijen en het blijft lang onduidelijk wie de regie naar zich toe moet trekken. De discussie over verantwoordelijkheden, taken en rollen is slechts in één praktijkvoorbeeld gevoerd. Integrale beheerplannen worden pas geschreven als er problemen zijn en een integraal plan nodig is voor een ontheffing of vergunning.

Afdelingen van een overheidsorganisatie blijken in de praktijk uit te gaan van verschillende doelen en stemmen hun beleid of uitvoering lang niet altijd op elkaar af tot een integrale aanpak.

De Terrein Beherende Organisaties (TBO's) hebben hun eigen natuurdoelstelling op het te beheren TBO-terrein en werken vanuit die optiek niet/ of niet volledig mee aan de ontstane problematiek.

Naast een gebiedsaanpak moet er volgens de respondenten ook centrale afstemming zijn waar gebiedsoverstijgende problemen besproken en opgelost worden.

Aanpak op populatieniveau. Brede en integrale 'beheerplannen' worden op dit moment pas gemaakt als er een vergunning of ontheffing moet worden aangevraagd/verleend. Door de populatieontwikkeling zijn er dan vaak al aanzienlijke gebiedsproblemen. De populatieontwikkeling van de soorten in de praktijkvoorbeelden blijkt veel sneller te gaan dan verwacht werd en verrast de betrokkenen. Daarmee wordt de aanpak een ad hoc probleemgestuurde interventie die ten koste gaat van het draagvlak voor de introductie of acceptatie van nieuwe soorten. Voorts is het tellen van het aantal dieren onvoldoende geregeld en wordt pas opgepakt als er een vergunning of ontheffing moet worden aangevraagd.

Kennis en inzet van wildwerende middelen. Uit de interviews is niet gebleken dat de beschikbaarheid van kennis van wildwerende middelen een issue is, wel wordt de kennisvorming als versnipperd ervaren en worden onvoldoende initiatieven en samenwerking gezien om kennisvorming te bevorderen. Voorts worden de kosten vaak als beletsel gezien om wildwerende middelen toe te passen.

Deskundigheid uitvoerende partijen. De deskundigheid van de betrokken partijen is niet als dilemma opgegeven. Wel blijkt dat jagers te vaak niet verder denken dan het eigen jachtveld en er is bij de jagers onvoldoende bereidheid tot samenwerken.

Onbalans bij tegemoetkoming schade. De grondgebruikers onder de respondenten geven aan niet tevreden te zijn met het uitsluitend compenseren van de schade. Zij wensen meer bij de aanpak te worden betrokken.

HOOFDSTUK

2 Inleiding

2.1

AANLEIDING

De Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) is per 1 januari 2017 in werking getreden. Deze nieuwe wet regelt dat provincies verantwoordelijk zijn voor het verlenen van tegemoetkomingen in faunaschade. BIJ12-Faunafonds voert de regeling voor de tegemoetkoming van schade uit voor de provincies. Naast het uitkeren van tegemoetkomingen in schade, is BIJ12-Faunafonds voor de provincies ook een kennis- en adviescentrum voor faunaschade. Dit vanuit de gedachte dat gezamenlijke kennisontwikkeling en kennisdeling kan bijdragen aan een efficiëntere en effectievere aanpak van de faunaschadebestrijding.

Begin 2017 hebben de 12 provincies de Maatschappelijke Adviesraad Faunaschade (MARF) ingesteld met o.a. als doel de provincies te adviseren over het voorkomen en bestrijden van faunaschade en het daarbij toe te passen instrumentarium. De MARF faciliteert het maatschappelijk debat in het kader van haar adviestaak. De MARF heeft in december 2017 haar Adviesprogramma uitgebracht. Daarin geeft de Raad aan dat zij haar adviezen wil richten op de balans tussen de bescherming van natuurlijk in het wild levende dieren en de faunaschade. De MARF pleit daarbij voor het maatschappelijk rendement als te hanteren leidend beginsel voor een effectieve uitvoering. De MARF wil voorafgaand aan de advisering een analyse van praktijkvoorbeelden van de aanpak van faunaschade. Het onderhavige onderzoek geeft het resultaat van dit onderzoek weer.

2.2

PROBLEEMBESCHRIJVING

De provincies hebben in een gezamenlijke oriëntatie aangegeven een meer gebiedsgericht beleid te willen voeren. Hierbij wordt gefocust op het voorkomen en bestrijden van faunaschade, schade betalen is dan een sluitstuk. De leidende strategie die provincies hanteren voor de aanpak van schade is de trits:

voorkomen - bestrijden- betalen

Dit houdt in dat er eerst gekeken wordt hoe problemen en overlast kunnen worden voorkomen. De tweede stap is het effectief en efficiënt bestrijden van schade, bijvoorbeeld met wildwerende middelen. De laatste stap is het

betalen van een tegemoetkoming in de schade. De MARF wil haar adviezen 'onderscheidend positioneren' in dit geheel.

De MARF heeft zich voorgenomen om in haar advisering het hele terrein van de voorgenoemde uitvoeringstrits te bestrijken en heeft daarvoor gekozen voor de volgende op elkaar aansluitende adviesthema's:

1. Het gebiedsgerichte faunaschadebeleid;
2. De maatschappelijke optimalisatie systematiek tegemoetkoming faunaschade.

De MARF wil deze adviezen gelijktijdig en in samenhang met elkaar uitbrengen.

Ter voorbereiding op de advisering over deze beide thema's heeft de MARF behoefte aan een analyse van een aantal praktijkvoorbeelden in Nederland. In het onderhavige rapport is het resultaat van dit onderzoek weergegeven. De MARF is opdrachtgever van dit onderzoek.

2.3

EFFECT, DOEL EN RESULTAAT

Het effect van dit onderzoek is een onderbouwing van de voorstellen in de beide adviesthema's, vanuit de uitkomsten van de praktijkvoorbeelden.

Het doel van dit onderzoek is een goed bruikbare analyse van de onderzochte praktijkvoorbeelden. Belangrijk is dat de succes- en faalfactoren duidelijk worden en de elementen die daarin richtinggevend en/of bepalend zijn geweest.

Het resultaat is een onderzoek naar de volgende door de MARF geselecteerde praktijkvoorbeelden:

1. Ganzen en vliegveiligheid Schiphol;
2. Aanpak beheer zwijnenstand in grensgebieden Noord-Brabant e/o Limburg;
3. Bevermanagement in Groningen en Limburg;
4. Dassenbeheer in Drenthe en Noord-Brabant;
5. Aanpak reewildaanrijdingen Achterhoek;

2.4

WERKWIJZE EN LEESWIJZER

Er is een deskstudie uitgevoerd naar de praktijkvoorbeelden op basis van de beschikbare documenten. Vervolgens zijn interviews met direct betrokkenen gehouden. De interviews zijn uitgewerkt tot geanonimiseerde rapportages¹ per praktijkvoorbeeld. In hoofdstuk 4 zijn de praktijkvoorbeelden kort beschreven, is elke casus geanalyseerd en zijn de bevindingen (feiten) en conclusies (constatering uit de praktijk) weergegeven. Vervolgens zijn de belangrijkste bevindingen en conclusies van de vijf praktijkvoorbeelden weergegeven.

¹ De verslagen van de gesprekken zijn vertrouwelijk en zijn weergegeven in een geheime en niet openbare bijlage.

3 Methodiek, onderzoeksvragen, analyse en beoordeling

3.1

METHODIEK

Dit onderzoek naar de praktijkvoorbeelden heeft tot doel om lessen te leren uit praktijkvoorbeelden. Gekozen is voor een kwalitatieve opzet, waarin is gekeken naar de waarnemingen en achterliggende overtuigingen van de respondenten om antwoorden te krijgen op de 'hoe' en 'waarom' vraag. Het beantwoorden van deze vragen vond plaats door middel van diepte-interviews. Interviews geven immers, mits goed en zorgvuldig uitgevoerd, waardevolle inzichten over de oorzaken, beweegredenen, attitudes, motivaties en gedrag. Met dit kwalitatief onderzoek kon in een korte tijd veel nuttige informatie worden opgehaald. De informatiebehoefte was niet gericht op kwantificering of kwantitatieve verificatie van de faunaschade problematiek of de achterliggende oorzaken.

Waar in dit rapport aantallen en ontwikkelingen worden genoemd, geven die aantallen en getallen dan ook uitsluitend de opvatting van de respondenten weer.

3.2

VERANTWOORDING KEUZE VOOR KWALITATIEF ONDERZOEK

In een onderzoek van 2006² wordt geconcludeerd dat er een verzadiging van de gevonden informatie plaats vond bij 12 interviews en dat de basis voor de hoofdlijnen al uit 6 interviews kon worden afgeleid bij de niet-probabilistische steekproefgroottes voor de gehouden interviews. De variabiliteit binnen de gegevens volgde vergelijkbare patronen. Aangezien het in dit onderzoek gaat om de succes- en faalfactoren voor de praktijkvoorbeelden, wordt geconcludeerd dat het aantal van ruim 30 gehouden interviews voldoende is om de algemene bevindingen en conclusies te onderbouwen. Per praktijkvoorbeeld zijn er, behoudens de wildaanrijdingen in de Achterhoek, ook meer dan 6 interviews gehouden.

Een goede en zorgvuldige uitvoering van een kwalitatief onderzoek is van groot belang. Het is van belang dat de mensen zich op hun gemak voelen en bereid zijn gedurende een langere tijd soms lastige vragen te

² How Many Interviews Are Enough? An Experiment with Data Saturation and Variability Greg Guest, Arwen Bunce, Laura Johnson, e.o, First Published February 1, 2006 Research Article

beantwoorden. Verder is het van belang om tijdens het gesprek te analyseren, door te vragen, maar ook nieuwe hypotheses te bedenken en die voor te leggen. Om dit te bewerkstelligen zijn de meeste interviews afgenomen op of in de nabijheid van de werkplek van de betreffende mensen. Er is door de interviewer van elk gesprek een verslag gemaakt. Deze verslagen behoren als vertrouwelijke en niet openbare bijlage bij dit rapport. De uitkomsten van alle gesprekken zijn geanonimiseerd verwoord in het rapport. De vertrouwelijkheid van de verslagen doet geen afbreuk aan de aan de wetenschappelijke kwaliteitseisen, namelijk dat de resultaten van het onderzoek gecommuniceerd moeten kunnen worden, dat deze systematisch van karakter zijn, kunnen worden gecontroleerd en dat het rapport reproduceerbaar moet zijn.

3.3

MEDIATION

Vanuit de mediation is bekend³ dat mensen onder de juiste omstandigheden bereid zijn om veel inzicht en achtergronden te delen over een onderwerp. Belangrijke elementen voor die omstandigheden zijn, vertrouwelijkheid, veiligheid, neutraliteit en onafhankelijkheid. Doordat betrokkenen meer achtergrond en beweegredenen delen ontstaan mogelijkheden om tot (betere) oplossingen te komen. De interviewer heeft als mediator gebruik gemaakt van deze basisprincipes. Dit is vooraf met de respondenten gedeeld. Er is ook aan hen meegedeeld dat het gespreksverslag een verslag is van hetgeen besproken is tussen de geïnterviewde en de interviewer. De interviewer heeft een gespreksverslag gemaakt van het gesprek. Dit verslag is ter controle, aanvulling en/of correctie aan de geïnterviewden toegezonden. Deze aangevulde/gecorrigeerde verslagen zijn in de vertrouwelijke en niet openbare bijlage opgenomen.

In het hierna volgende wordt aangegeven wat er is onderzocht en waarom.

3.4

ONDERZOEKSVRAGEN

De kernvraag voor dit onderzoek is:

Welke lessen kunnen uit de praktijkvoorbeelden worden geleerd over het provinciale beleid en de aanpak van faunaschade, beoordeeld vanuit de uitvoeringstrits: preventie, bestrijden, betalen.

Deelvragen die daarbij zijn:

1. Ligt er een heldere probleemstelling ten grondslag aan de aanpak?

³ Handboek Mediation, ISBN: 9789012389419, A. F. M. Brenninkmeijer, D. Bonenkamp, K. van Oyen, H.Prein, SDU.

2. Is er een ambitie of visie geformuleerd voor de aanpak?
3. In welke mate is er sprake van een uitvoeringsstrategisch samenhangend ingevulde aanpak en regie?
4. Was/ is er sprake van samenhang bij de inzet van een instrumentarium (wettelijk-, financieel- en communicatief)?
5. Welke rol speelde/ speelt de eigen verantwoordelijkheid van grondgebruiker en faunabeheerder?
6. Hoe breed is het maatschappelijk draagvlak georganiseerd en is dit te typeren als volledig?
7. Welke invloed hadden andere actoren? Daarbij wordt 'andere actor' getypeerd als 'niet direct voor de uitvoering verantwoordelijke partij;
8. Welke andere factoren speelden/ spelen in het succes of falen van de aanpak een sleutelrol?
9. Welke randvoorwaarden waren/ zijn voor de aanpak gecreëerd of ontbraken daarin?

3.5

BEGRIPPEN

De begrippen in de vraagstelling kunnen verschillend worden uitgelegd. Voor de beantwoording van de vragen is eenduidigheid gewenst. Voor de definitie van de begrippen is aangesloten bij de definities zoals die in de Wet natuurbescherming en de provinciale beleidsregels zijn weergegeven. Het gaat dan om begrippen faunaschade, schadepreventie, schadebestrijding, tegemoetkoming in de schade, faunabeheer en adequaat gebruik van de jacht ten behoeve van de schadebestrijding. Niet alle begrippen zijn strikt in wettelijke termen te definiëren, bijvoorbeeld een begrip als gebiedsgerichte faunaschadeaanpak. Onder dit begrip wordt in dit onderzoek gedefinieerd als: *"De aanpak van faunaschade in een begrensde gebied met de inzet van het complete arsenaal aan instrumenten (juridisch, financieel, communicatief) door de betrokken faunabeheerpartners, onder regie van de provincie en met een zo optimaal mogelijk maatschappelijk draagvlak van alle partijen. De gebiedsgerichte aanpak kan gekoppeld zijn aan gedefinieerde foerageer- rust- of nulstandsgebieden"*.

3.6

SUCCES- EN VERBETERFACTOREN⁴

Een aanpak van de faunaschade wordt in dit onderzoek als succesvol getypeerd als de wilddescherming en de faunaschadebestrijding met elkaar in balans zijn en blijven. Hier wordt onder verstaan dat er primair gezocht

⁴ In dit rapport wordt uitgegaan van de term 'verbeterfactor' als het gaat om een geconstateerde factor die een negatief effect heeft gehad op het praktijkvoorbeeld. Dit vanuit de context dat 'falen' een negatieve impact heeft en discussie oplevert. Een verbeterfactor geeft aan dat een factor naar iets positiefs getransformeerd kan worden.

wordt naar de balans waarbij natuurlijk in het wild levende diersoorten, vreedzaam kunnen samenleven met mensen. Schade aan landbouwgewassen en overlast veroorzaakt door natuurlijk in het wild levende diersoorten zijn nadrukkelijk onderdeel van deze balans. Voorop staat dat de strategie voor preventie en beheer op en tussen alle relevante schaalniveaus is afgestemd. Sleutelbegrippen daarin zijn een vanuit een meerschallige visie gevoede gebiedsgerichte aanpak, maatschappelijk draagvlak, probleemeigenaarschap en een optimaal systeem van tegemoetkoming in de schade. Optimaal houdt dan in dat het systeem van tegemoetkoming redelijk, billijk en kostenefficiënt moet zijn.

De volgende succes- en verbeterfactoren zijn in de vraagstelling gehanteerd:

- a) Betrokkenheid uitvoerende actoren bij de ontwikkeling van een aanpak. Uitvoerende actoren zijn in elk geval grondgebruikers, jagers, natuurterreinbeheerders, wegbeheerders, andere overheden & overheidsdiensten (gemeenten, omgevingsdiensten);
- b) Betrokkenheid en rol provincies;
- c) Rolverdeling en samenwerking tussen provincie (beleid), FBE (uitvoering) en BIJ12 (vergoedingen/kennis etc.);
- d) Rol van de FBE (volwassen, uitvoering, partijen bij elkaar brengen);
- e) De organisatie van het maatschappelijk draagvlak en de invloed van maatschappelijke organisaties (soortenorganisaties, dieren-/natuurbescherming);
- f) Een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden;
- g) De mate van optimalisatie van de mix van in te zetten instrumenten (juridisch, financieel, communicatief);
- h) Afstemming van de aanpak op en tussen de verschillende (populatie)schaalniveaus;
- i) Kennis omtrent de beschikbaarheid en effectiviteit van wildwerende middelen;
- j) Professionaliteit en deskundigheid van de uitvoerende actoren;
- k) De (on)balans tussen redelijkheid/ billijkheid en kosteneffectiviteit in de bepaling van de tegemoetkoming van de schade.

Ad a en b.

Er zijn veel studies gedaan naar het effect van het betrekken van actoren bij plannen, o.a. door Edelenbos in 2006⁵. Zij stellen dat de overheid sterk afhankelijk is van actoren om beleid effectief en efficiënt te kunnen uitvoeren. Ook de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) toont in meerdere rapporten aan dat het van belang is de actoren te betrekken bij het beleid en de uitvoering.

⁵ Managing Stakeholder Involvement in Decision Making: A Comparative Analysis of Six Interactive Processes in the Netherlands. Jurian Edelenbos, Erik-Hans Klijn

Ad c.

Verantwoordelijkheid kan vanuit verschillende percepties beschouwd worden. Verantwoordelijkheid vanuit 'vermogen', wat kan iemand, maar ook vanuit aansprakelijkheid, vanuit taak of vanuit deugd⁶. Als er onderling geen duidelijke afstemming is én afspraken zijn gemaakt over de verantwoordelijkheden blijkt dit vaak de oorzaak van het niet realiseren van doelen. Maar zonder helderheid over verantwoordelijkheid leidt dit ook veelvuldig tot juridische en financiële strijd⁷.

Ad d.

Schade voorkomen en bestrijden vraagt om toepassing van een complex geheel van juridische, financiële, en communicatieve instrumenten. Gebleken is dat hoe beter de afstemming is van deze in te zetten instrumenten des te effectiever en efficiënter alles verloopt⁸.

Ad e.

Vanuit de populatiedynamica is bekend hoe populaties zich ontwikkelen. Naar mate de populatie groeit gaat ook de ontwikkeling sneller. In diverse studies bij ganzen, maar ook bij de muskusrat⁹ is aangetoond dat een aanpak afgestemd op de ontwikkeling op het meest relevant populatieniveau effectief kan werken.

Ad f., g. en h.

Hier gaat het vooral om het beeld dat de partijen van elkaar hebben en in hoeverre de kennis gebundeld in de Faunaschade preventiekit van BIJ12-Faunafonds bekend is en wordt toegepast. En of er andere innovatieve middelen worden ingezet om schade te voorkomen.

3.7

BEOORDELINGSCRITERIA

De praktijkvoorbeelden zijn geanalyseerd aan de hand van voorgaande factoren. De beoordeling van de praktijkvoorbeelden is primair gericht op de drie elementen van de uitvoeringstrits voor de aanpak van faunaschade: preventie, bestrijden en betalen. Aan de hand van de uitkomsten van de analyse op basis van de succes- en faalfactoren zijn de praktijkvoorbeelden beoordeeld op:

- a) Effectiviteit (kwalitatief en waar mogelijk kwantitatief) van de bescherming van de betreffende wildsoorten;

⁶ Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing? Ringo Ossewaarde
ISBN 90 6665 757 X NUR 740.

⁷ Zie Rechtspraak.nl/verantwoordelijkheid.

⁸ Managing Stakeholder Involvement in Decision Making: A Comparative Analysis of Six Interactive Processes in the Netherlands. Jurian Edelenbos, Erik-Hans Klijn

⁹ Beheer van de muskusrat in Nederland, synthese van een grootschalige veldproef en parallelle studies. ANW rapport 2458, Ecologisch Onderzoeksbureau Altenburg en Wymenga in samenwerking met UVA. april 2018

- b) Effectiviteit (kwalitatief en waar mogelijk kwantitatief) van de schadeaanpak in termen van vermeden of beperkte schade en lagere kosten;
- c) Impact van de invulling van het probleemeigenaarschap van de actoren, wie is probleemhouder en hoe wordt dit ervaren;
- d) Impact van de gebiedsgerichtheid van de aanpak;
- e) Kwaliteit van het maatschappelijk draagvlak en de impact van de betrokkenheid van belangen op de effecten van de aanpak.

Het probleemhouderschap bij faunaschade kent meerdere dimensies en kan op verschillende manieren ervaren worden. Een terreinbeherende organisatie (TBO) kan blij zijn met een nieuwe in het wild levende soort en zal de eventuele schade in zijn gebied voor lief nemen. Een grondgebruiker met een uiterst efficiënte bedrijfsvoering kan echter al een kleine schade als groot probleem ervaren. Het probleem zal nog groter worden voor een grondgebruiker als een natuurlijk in het wild levend dier, ziekteverwekkers bij zich kan dragen waarmee het vee besmet kan worden.

HOOFDSTUK

4 De praktijkvoorbeelden

4.1

ALGEMEEN

In het hierna volgende worden de praktijkvoorbeelden beschreven. Deze beschrijving is gebaseerd op beschikbare documenten en de weergave van het gezamenlijke beeld van de respondenten, zoals de schrijver van het onderhavige rapport dit ervaren heeft in de interviews. In de eerste paragraaf wordt een korte algemene beschrijving gegeven en wordt ingezoomd op de problematiek. Vervolgens wordt de stand van zaken weergegeven. Daarna volgt de paragraaf waarin ingezoomd wordt op de partijen en het proces.

Daarna volgt de paragraaf waarin de succes- en verbeterfactoren aan de orde komen, zoals die uit de interviews naar voren komen. Daarna volgt een beoordeling op basis van de criteria. Deze beoordeling is voor een deel gebaseerd op de interviews, daar waar een geïnterviewde dit heeft aangegeven. Voor het andere deel is het een beoordeling door de opsteller van dit rapport. Tenslotte volgens aanbevelingen eveneens gebaseerd op deels de interviews en deels de beoordeling van de opsteller van dit rapport.

4.2

DE GANZENAANPAK OP EN RONDOM SCHIPHOL

(Citaat uit de digitale versie van Het Parool van 6 juni 2010)

AMSTERDAM - "We dachten: die stort neer in het oude Spaarndam." Ooggetuigen dachten zondagavond dat het Air Maroc-vliegtuig dat later als gevolg van een botsing met vogels op Schiphol een noodlanding maakte, op Spaarndam zou neerstorten.

"Het toestel zat zó ontzettend laag. Met de neus omhoog probeerde de piloot hoogte te maken, maar dat lukte niet echt. De rechtermotor stond in brand. Dat ze niet zijn neergestort is een wonder," zegt Anton Verzeilberg uit Haarlem, die samen met broer Jan zat hij te vissen bij het gemaal in Spaarndam.

4.2.1

DE AANPAK

Bovenstaand incident van 6 juni 2010 was de directe aanleiding om voortvarend aan de slag te gaan met het ganzenprobleem op Schiphol. De net voor dit incident opgerichte Nederlandse Regiegroep Vogelaanvaringen (NRV) heeft in reactie op dit incident een 4-sporenbeleid

ontwikkeld en vastgelegd in een convenant¹⁰, waarin de volgende, samenhangende sporen zijn uitgewerkt in maatregelen:

1. Techniek. Vooral gericht op technische innoverende maatregelen op Schiphol om ganzen (vogels) vroegtijdig te detecteren en de operationele beoordeling, de inzet en de verantwoordelijkheid te regelen;

2. Ruimtelijk. In een afgesproken gebied (zone) is de direct betrokken overheid (gemeente, provincie, rijk) verantwoordelijk voor de integrale beoordeling van ruimtelijke plannen op basis van de te verwachten fauna-effecten van de nieuwe bestemmingen. Deze beoordeling vindt plaats op basis van de Vogeltoets;

3. Populatiebeheer. Op grond van het Luchthavenindelingsbesluit was er al een zone van 6 km van kracht waarvoor beperkende maatregelen van kracht waren. Deze zone is uitgebreid naar 13 km en binnen een zone van 1 km vanaf de start- en landingsbanen zijn aanvullende maatregelen van kracht geworden. Binnen deze zones wordt actief aan populatiebeheer gedaan gericht op de reductie van het aantal aanwezige ganzen;

4. Beperken foerageermogelijkheden. Dit betreft een door het ministerie van I en W gefinancierde regeling met o.a. een onderploegregeling van oogstresten en het toepassen van gewassen die niet door ganzen gegeten worden.

4.2.2

DE STAND VAN ZAKEN

In 2017 is het Ganzenbeheerplan Schiphol 2013-2018 geëvalueerd (Van Bommel, 2017¹¹). Deze evaluatie was bedoeld om te bepalen of de reductie van de ganzenpopulaties rondom Schiphol, zoals in het plan geformuleerd, in voldoende mate was bereikt. Uit de evaluatie blijkt dat de voorgenomen maatregelen voor het populatiebeheer nog niet hebben geresulteerd in daling van de aantallen en daarmee het bereiken van de doelstellingen voor populatiereductie. Geadviseerd werd om in te zetten op intensivering door meer sturing op de uitvoering en meer gerichte inzet en verruiming van maatregelen. Uit de evaluatie blijkt dat ook de andere drie sporen nog niet goed functioneren. Met name het ruimtelijk spoor en het technisch spoor blijven achter. De onderwerkregeling lijkt volgens de evaluatie wel goed te werken. Weliswaar is er een toename van het aantal ganzen en is het aantal vliegbewegingen van de ganzen tijdens de oogstperiode niet afgenomen. De toename van het aantal ganzen en het aantal vliegbewegingen van de ganzen wordt toegeschreven aan het niet uitvoeren van de CO2 acties¹² de afgelopen jaren.

¹⁰ Convenant reduceren risico vogelaanvaringen Schiphol 2016–2018, Staatscourant, 1 juni 2016, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2016-28410.html?grootte=2>

¹¹ 'Evaluatie Ganzenbeheerplan Schiphol 2013-2018, stand van zaken na drie jaar, d.d. 9 januari 2017, projectnummer 019-16 van Van Bommel Faunatechniek

¹² Acties waarbij ganzen in de ruiperiode worden gevangen en vervolgens door middel van CO2 worden gedood

Er is een nieuw faunabeheerplan opgesteld en van kracht, het faunabeheerplan Schiphol 2018-2024¹³. Daarin zijn de uitkomsten van de evaluatie meegenomen.

4.2.3

DE PARTIJEN EN HET PROCES

De partijen die bij het eerder genoemde convenant zijn betrokken zijn: provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland, KLM, Schiphol, de gemeente Haarlemmermeer, het ministerie van Defensie, LTO, de Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, en Landschap Noord-Holland. Er is een bestuurlijk overleg en een ambtelijk, voorbereidend overleg.

Los van het overleg in NRV-verband functioneert er een zogenaamd 'Uitvoerdersoverleg'. In dit overlegorgaan zitten de uitvoerende partijen inclusief de jagers. Uit de interviews blijkt dat de samenwerking als positief wordt beoordeeld en dat de partijen goed met elkaar om gaan.

4.2.4

SUCCES- EN VERBETERFACTOREN

- **Betrokkenheid:** Op strategisch niveau worden de grondgebruikers (LTO, Schiphol), natuurterreinbeheerders, gemeenten, provincies, KLM goed betrokken. Het 4-sporenbeleid is in het NRV vastgesteld en wordt daarin ook geëvalueerd¹⁴. De jagers zijn hier als belangrijke actor niet bij betrokken.

In het zogenaamde Uitvoerdersoverleg Schiphol vindt overleg plaats over de uitvoering van het Faunabeheerplan. In dit uitvoerdersoverleg zijn Birdcontrol Schiphol, de Wildbeheereenheden (WBE's) en DUKE Faunabeheer vertegenwoordigd.

Het Faunabeheerplan (FBP) wordt opgesteld door de Faunabeheereenheid (FBE) en goedgekeurd door Gedeputeerde Staten. Uit het onlangs vastgestelde FBP blijkt dat er afstemming is geweest met allerlei betrokken partijen en de individuele partijen uit het NRV zijn geconsulteerd over het FBP. Het Faunabeheerplan is niet besproken in het NRV noch is er door het NRV een advies uitgebracht over dit FBP;

- **De organisatie van het maatschappelijk draagvlak** is op strategisch niveau goed verankerd in het NRV. Niet alle belanghebbende partijen zijn vertegenwoordigd in het NRV¹⁵, waaronder de jagers;

¹³ Ganzenbeheerplan omgeving Schiphol 2018-2014, Faunabeheerheid Noord-Holland, 5 februari 2018

¹⁴ Zie o.a. het evaluatierapport van Van Bommel Faunatechniek (2017), het convenant, de rapportages van het NRV en het faunabeheerplan Schiphol.

¹⁵ Convenant reduceren risico vogelaanvaringen Schiphol 2016-2018, Staatscourant, 1 juni 2016, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2016-28410.html?grootte=2>

- **Afbakening van verantwoordelijkheden.** De verantwoordelijkheid is duidelijk waar het gaat om:
 - De 'onderwerkregeling';
 - De signalering en bestrijding van ganzenoverlast op Schiphol;
 - Het opstellen van het FBP;
 - Het goedkeuren van het FBP;

De verantwoordelijkheid is niet duidelijk¹⁶ als het gaat om:

- De regie op de uitvoering van elk van de sporen (centrale regie);
 - De regie op de uitvoering van verschillende onderdelen per spoor (regisseur voor het betreffende spoor);
 - De regie op het uitvoeren van verbetermaatregelen zoals die in het eerder opgestelde evaluatierapport wordt genoemd;
- **Aanpak en inzet van het beschikbare instrumentarium.** Op Schiphol is een zeer breed assortiment middelen beschikbaar om ganzen waar te nemen en te verjagen, van vogelradar tot geweer. Deze middelen worden ook ingezet. Buiten het terrein van luchthaven Schiphol worden de gebruikelijke middelen ingezet om ganzen te verjagen en te doden. In het convenant is verder een pakket maatregelen afgesproken die de aanwezigheid van ganzen verder moet terug dringen. Er worden gezamenlijke 'jachtdagen' georganiseerd voor de gecoördineerde inzet van jagers. De extra maatregelen die in het convenant en de 4-sporen aanpak zijn afgesproken worden (nog) niet uitgevoerd zo blijkt uit een eerder uitgevoerde evaluatie;
 - **De afstemming van de aanpak op verschillende (populatie)schaalniveaus.** Het betreft hier (voornamelijk) overblijvende ganzen. In feite is er sprake van de 3 schaalniveaus. Het eerste schaalniveau is op Schiphol zelf. Vervolgens is er een 10 km zone waar de ganzen intensief bestreden worden. Tenslotte is er een 20 km zone met intensief beheer, met o.a. de inzet van CO2, om te voorkomen dat de 10 km weer snel betrokken wordt;
 - **De kennis** omtrent beschikbaarheid en effectiviteit van wildwerende middelen is groot, mede op basis van onderzoek. Dit vooral gericht op het weren van ganzen in de omgeving van Schiphol;
 - **De professionaliteit en deskundigheid** van de uitvoerende actoren is meer dan voldoende;
 - **De (on)balans de bepaling van de tegemoetkoming van de schade** in de landbouw is hier niet toepassing omdat het om de vliegveiligheid gaat;
 - **De effectiviteit van de bestrijding van de landbouwschade** hier niet toepassing omdat het om de vliegveiligheid gaat;
 - **Effectiviteit van de bescherming** van de betreffende wildsoorten is hier niet van toepassing omdat de instandhoudingsdoelen niet in het geding zijn;

¹⁶ Op basis van de interviews.

- Impact van invulling **probleemeigenaarschap actoren** is groot en het probleemeigenaarschap is (nog) niet goed belegd;
- Door de partijen te verenigen in de NRV is er ook maatschappelijk draagvlak ontstaan. Het feit dat het om vliegveiligheid gaat maakt het belang ook anders dan waar het om uitsluitend landbouwschade gaat.
- De jagers zijn niet vertegenwoordigd in de NRV, dit doet afbreuk aan de kwaliteit van het draagvlak;
- Het toepassen van CO2 om grotere groepen ganzen uit de populatie te nemen, blijkt op weerstand te stuiten.

4.2.5

BEOORDELING

- a) De effectiviteit (kwalitatief en waar mogelijk kwantitatief) van de bescherming van de ganzen. Het gaat hier voornamelijk om overblijvende ganzen waarvoor een landelijke doelstelling is geformuleerd om deze aantallen terug te brengen tot het niveau van 2005. Concreet betekent dit dat het aantal grauwe ganzen teruggebracht moet worden naar 100.000 en het aantal brandganzen naar 50.000. Deze aantallen zijn op dit moment respectievelijk ca. 900.000 en ruim 300.000. Als het gaat om de effectiviteit van de bescherming in het kader van de veiligheid van Schiphol speelt de bescherming van de soort, vanwege de hoge aantallen, een ondergeschikte rol. Immers de staat van instandhouding is niet in het geding. De Raad van State bevestigt dit in een recente uitspraak¹⁷. In deze voorlopige voorziening wordt een schorsing van de opheffing voor de inzet van o.a. CO2 opgeheven omdat de vliegveiligheid van groter belang wordt geacht, dan andere afwegingen;
- b) Invulling van het probleemeigenaarschap is een discussiepunt tussen de partijen waar het de formele rolverdeling van verantwoordelijkheden betreft. Dit wordt ook door vrijwel alle geïnterviewde personen zo ervaren. De verantwoordelijkheid binnen de hekken van Schiphol is duidelijk. Als het gaat om de verantwoordelijkheid buiten de hekken dan wijzen de partijen naar elkaar. Schiphol als luchthaven wordt dan genoemd, maar ook het ministerie van I&M (vliegveiligheid), de provincie Noord-Holland (Wnb), de Faunabeheereenheid (Faunabeheerplan);
- c) Impact van de gebiedsgerichtheid van de aanpak. In dit praktijkvoorbeeld wordt een goede gebiedsgerichte aanpak ervaren door de actoren. Op verschillende schaalniveaus vanuit de menselijke aansturing als ook vanuit de aanwezigheid en verspreiding van de ganzen is een maatregelenpakket van kracht. Vanuit de menselijke organisatie wordt een aanpak op Schiphol zelf en het gebied buiten

¹⁷ Raad van State, Datum uitspraak 08-06-2018, Datum publicatie 13-06-2018, Zaaknummer 201804431/2/A3 en 201804432/2/A3

Schiphol onderscheiden. Vanuit de dieren geredeneerd worden verspreidingscirkels van 10 en 20 km onderscheiden. De coördinatie van de aanpak en de regie op de aanpak moet (sterk) verbeterd worden. Ook de afstemming tussen het NRV en de uitvoering moet strakker georganiseerd worden;

- d) Het maatschappelijk draagvlak is in dit praktijkvoorbeeld goed georganiseerd. In dit praktijkvoorbeeld is dat ook belangrijk omdat de stevige aanpak van de ganzen met de inzet van CO₂, ook veel impact heeft. Dierenbeschermers, terrein beherende organisaties (TBO's) praten en werken mee om de aanpak effectief te laten zijn. Dat de aanpak niet werkt heeft te maken met het ontbreken van een adequate regie. Verschillende partijen moeten maatregelen uitvoeren maar er ontbreekt: een adequate sturing, een goed plan van aanpak, een aanjager, monitoring, rapportages over voortgang etc.

4.2.6

BEVINDINGEN / CONCLUSIES

Bevindingen:

- a) In het Nederlands Regieoverleg Vogelaanvaringen Schiphol (NRV) hebben de partijen goed en regelmatig overleg. Er is een convenant afgesloten met een breed uitvoeringsprogramma;
- b) Het convenant en het uitvoeringsprogramma is te zien als een gebiedsaanpak. De gebiedsaanpak is afgestemd op zowel de aanwezige dieren als op het grondeigendom en de verantwoordelijkheidsverdeling van de partijen;
- c) Er is een nieuw Faunabeheerplan (FBP) voor Schiphol opgesteld en het oude FBP is geëvalueerd, waarbij geconstateerd is dat de doelen niet zijn gehaald. Het oude- en nieuwe FBP sluiten aan op het convenant van het NRV;
- d) De jagers zijn niet vertegenwoordigd als partij in het NRV;
- e) Er is een uitvoeringsoverleg Schiphol dat los functioneert t.o.v. het NRV, de jagers zijn alleen in het Uitvoeringsoverleg vertegenwoordigd;
- f) Het FBP is niet besproken en vastgesteld in het NRV;
- g) Van de 4-sporen aanpak van het NRV is alleen de onderwerkregeling na 5 jaar positief gebleken. Bij de drie andere sporen zijn de doelen niet gehaald;
- h) Verantwoordelijkheden, taken en rollen zijn niet helder voor de verschillende partijen;
- i) Er is geen actieplan opgesteld naar aanleiding van de evaluatie en het FBP. In een actie- of uitvoeringsplan kan de integrale en afgestemde aanpak worden opgenomen, met daarin acties, een

verantwoordelijke per actie, afspraken over de uitvoeringstijd, verwachte resultaten, benodigde inzet, betrokkenen etc.

Conclusies n.a.v. de beoordeling

- I. De partijen betrokken bij de aanpak van de vogelaanvaringen Schiphol hebben elkaar gevonden in overlegvormen en er is een plan van aanpak inclusief een evaluatie van het vorige uitvoeringsplan;
- II. Organisatorisch is er een kloof tussen beleid en uitvoering;
- III. Verantwoordelijkheden, taken en rollen zijn niet helder uitgewerkt;
- IV. Het evaluatierapport heeft niet geleid tot een concreet actieplan met verantwoordelijkheden en SMART¹⁸ geformuleerde acties.

Aanbevelingen

1. Stel een plan van aanpak op met een toedeling van de uitvoering van het pakket maatregelen aan de verschillende actoren. Dit moet gedaan worden voor de gehele uitvoering van de 4-sporen aanpak. De 4-sporen aanpak is overigens een goede uitwerking van een gebiedsgerichte aanpak;
2. Werk dit plan van aanpak uit op basis van het projectmatig werken principe, inclusief SMART geformuleerde acties en ga op basis van de acties het gesprek aan over verantwoordelijkheden, taken en rollen;
3. Gebruik de uitgevoerde evaluatie van het oude FBP bij de uitwerking;
4. Betrek de jagers bij het centrale overleg in de NRV;
5. Ontwerp een goede organisatorische aanpak, bijvoorbeeld op basis van een projectmatige aanpak waarbij ook het NRV gepositioneerd wordt, bijvoorbeeld als stuurgroep.

4.3

DE BEVERS IN LIMBURG

De bever was rond ca. 1750 uit de provincie Limburg verdwenen als gevolg van jacht en biotoopvernietiging. In oktober 1992 dook de eerste bever in Limburg op bij de ruïne van een kasteel. Daarna doken er meer solitaire exemplaren op in Limburg. In het natuurbeleid van de Provincie Limburg, vastgelegd in de Nota Natuur en Landschapsbeheer 2000-2010, staat de bever vermeld als prioritaire soort. Vervolgens bleek uit een onderzoek van Kurstjens & Bosman uit 2000 dat er toekomst was voor een populatie bevers in Limburg. Naast aandacht voor bescherming en biotoopherstel werd aanbevolen om ca. 10 beverparen en/of families bij te plaatsen om de populatieopbouw te versterken.

¹⁸ SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in het project 'Toekomst voor de Bever in Limburg (2002-2005)'. Dit werd ondersteund door de provincie Limburg, het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Rijkswaterstaat directie Limburg (RWS), Waterschap Peel en Maasvallei, Waterschap Roer en Overmaas, Staatsbosbeheer, Stichting het Limburgs Landschap, Vereniging Natuurmonumenten en Area Projecten. In 2002 zijn eerst 10 bevers bijgeplaatst en later (2002-2004) is nog een groep van 21-30 bevers uitgezet.

Volgens een deel van de geïnterviewden is de herintroductie gebaseerd op een ecologische rapportage waarbij voornamelijk is ingezoomd op de positieve invloed op de natuurwaarden. Eén partij geeft aan dat er vanaf het begin een goed beheerplan lag waarin ook de consequenties zichtbaar waren. Het doel van de herintroductie was om in een aantal natuurgebieden meer dynamiek en een vorm van natuurlijk beheer tot stand te brengen. Het was een onverwacht succes, met drie broedlijnen en een groeiende populatie. De populatie ontwikkelde zich bovendien sneller dan vooraf was voorzien. In het rapport 'Toekomst voor de bever in Limburg'¹⁹, werd verwacht dat, citaat: "Rond 2010 mag worden verwacht dat de beverpopulatie in Limburg uit 60 tot 100 dieren bestaat". Al snel werd de bever ook buiten de beoogde gebieden aangetroffen. De populatie zit nu op ca. 700 exemplaren en qua omvang ruim boven het minimaal gestelde aantal exemplaren om te voldoen aan de instandhoudingsdoelen, aldus de FBE. De schade voor het waterschap Limburg bedraagt op dit moment € 400.000 - € 500.000 per jaar volgens het Waterschap.

4.3.1

DE AANPAK

Citaat uit rapport: Toekomst voor de bever in Limburg⁵

6.4 Schade aan waterkeringen

In 2005 is in het werkgebied van het Waterschap Roer en Overmaas nader onderzoek verricht naar de situatie van beverholten in de oever van de Hambeek in relatie tot een nabijgelegen kade. Uit dit onderzoek is gebleken dat de beverholten de veiligheid en stabiliteit van de kade niet in gevaar brachten (Dijkstra, 2005). Eventuele problemen met beverholten in dijken doen zich eigenlijk alleen daar voor waar water direct grenst aan een hoogwaterkering. Indien dit onverhoopt het geval is, dan zijn er goede technische oplossingen voorhanden om dit probleem op te lossen (o.a. aanbrenge van gaas in de voet van de kade of dijk)

¹⁹ Toekomst voor de bever in Limburg, Eindrapport monitoring 2002-2005 en evaluatie, van januari 2006 van Rapport van de Zoogdierverseniging VZZ en ARK

In 2016 is er een ontheffing aangevraagd om bevers te mogen verplaatsen. Er is toen een aantal naar Drenthe verplaatst. De problematiek rondom de bever werd groter en in 2017 is het Faunabeheerplan voor de bever in Limburg opgesteld. Hierin is een protocol opgenomen hoe moet worden omgegaan met de bever als deze buiten de aangewezen gebieden schade en/of overlast veroorzaakt. De laatste stap van dit protocol is dat er afschot gepleegd kan worden. De muskusrat jagers van het waterschap voeren dit uit. Volgens sommige geïnterviewden omdat de vrijwillige jagers deze taak niet op wensten te pakken, anderen geven aan dat het waterschap dit naar zich toe heeft getrokken. Bij het opstellen van dit beheerplan zijn RWS, Waterschap en de sportvissers betrokken geweest. Ook de Dierenbescherming is aangesloten. Er zijn uiteindelijk geen bezwaren ingediend tegen het hoofdstuk 'bever' van het FBP.

4.3.2

DE PARTIJEN

Nadat de populatie zich fors had uitgebreid en de problemen zichtbaar werden, is er een breed overleg tot stand gekomen. Bij het opstellen van dit plan zijn RWS, Waterschap en de sportvissers betrokken geweest. Ook de Dierenbescherming is aangesloten.

Om onderscheid te maken in de probleem veroorzakende bevers is een escalatieladder opgesteld. Maar niet alleen het bestrijden van de bever heeft voorop gestaan, ook de ontwikkel mogelijkheden en ontwikkel gebieden zijn benoemd. De schaalgrootte speelt daarbij een rol.

4.3.3

DE SUCCES EN FAALFACTOREN

- **Betrokkenheid.** Het merendeel van de geïnterviewden is van mening dat de introductie van bever niet voldoende breed is beschouwd. Het ging vooral over het uitzetten van de bever en de ontwikkeling van een populatie en vrijwel niet over de gevolgen op iets langere termijn noch over de consequenties. Er zijn ook geen ontwikkelingsscenario's geschetst met voor en nadelen;
- De **organisatie van het maatschappelijk draagvlak.** Het opstellen van het nieuwe Faunabeheerplan (FBP) voor de bever is breed besproken en wordt gedragen door alle partijen. Er zijn geen bezwaren ingediend tegen het hoofdstuk 'bever' van het FBP;
- **Afbakening van verantwoordelijkheden.** De verantwoordelijkheid voor de bever is bij de probleemhouders neergelegd, met het waterschap als ver uit de grootste partij. De uitvoering van het hoofdstuk 'bever' van het FBP is goed geregeld en goed afgesproken. De probleemhouder kan aan de slag op grond van het FBP en er is een vastgesteld uitvoeringsprotocol en escalatieladder;
- De afstemming op verschillende **(populatie)schaalniveaus** is adequaat vorm gegeven in de gebiedsaanpak in dit praktijkvoorbeeld;

- De kennis omtrent **beschikbaarheid en effectiviteit van wildwerende middelen** is ontwikkeld door het waterschap en wordt toegepast. In het hoofdstuk 'bever' van het FBP is e.e.a. uitgewerkt in het protocol;
- De **professionaliteit en deskundigheid** van de uitvoerende actoren is voldoende ontwikkeld volgens de geïnterviewde personen;
- De (on)balans tussen redelijkheid/ billijkheid en kosteneffectiviteit in de bepaling van de **tegemoetkoming van de schade** is hier niet toepassing. De schade komt vooral terecht bij een overheidsinstantie, het Waterschap.

4.3.2

DE CRITERIA

- De **effectiviteit** (kwalitatief en waar mogelijk kwantitatief) in termen van **vermeden of beperkte schade** en lagere kosten is in de basis goed geregeld. Vooral het waterschap staat aan de lat om maatregelen uit te voeren. De prikkel om efficiënt en effectief om te gaan met schade is gekoppeld aan de organisatie die dit ook moet financieren;
- De **bescherming van de bever** is goed geregeld d.m.v. de Wnb en het Faunabeheerplan en ook de instandhoudingsdoelen worden voldoende in acht genomen;
- Impact van invulling **probleemeigenaarschap** actoren is groot en het probleemeigenaarschap is goed belegd bij vooral het Waterschap;
- Het **maatschappelijk draagvlak** is groot, er zijn meerdere instanties bij betrokken die alle belangen voldoende vertegenwoordigen.

4.3.3

BEVINDINGEN EN CONCLUSIES

Bevindingen

1. Het rapport dat ten grondslag lag aan de introductie van de bever in Limburg is gefocust op de introductie en de opbouw naar een levensvatbare populatie. Ook de latere evaluaties²⁰ focussen vooral op de instandhouding en andere zaken komen slechts zijdelings aan de orde en worden niet uitgewerkt, noch onderzocht;
2. Verwacht werd dat er rond 2010 ca 60-100 exemplaren van de bever zouden zijn. De populatieontwikkeling ging echter verrassend veel sneller. In 2017 zijn er ca. 700 exemplaren geteld;
3. In het onderzoek van 2006 werd geconcludeerd dat er vrijwel geen schade was. Het Faunafonds had toen geen schade uitgekeerd. In het onderzoek is geen beeld geschetst van ervaringen elders, noch van verwachte schadeontwikkeling. Over beverbeheer werd niet

²⁰ Toekomst voor de bever in Limburg, Eindrapport monitoring 2002-2005 en evaluatie, januari 2006. <https://www.ark.eu/sites/default/files/media/Rapporten/rapport-bevers-limburg-10-4-2006.pdf>

- gesproken. Volgens de opgaaf van het waterschap bedragen de 'beverkosten in 2018 ca. € 400.000 - € 500.000 op jaarbasis;
4. In de evaluatie van 2006 wordt het gedrag van de bever in de natuurgebieden beschreven, gericht op verdere uitbreiding in de natuurgebieden;
 5. Het merendeel van de geïnterviewde betrokkenen geeft aan dat bij de introductie te weinig aandacht is geweest voor de gevolgen van de beverpopulatie en dat de focus toen lag op de introductie. Mocht het proces van introductie van de bever worden overgedaan dan zou er vooraf een bever(beheer)plan worden opgesteld;
 6. De geïnterviewden geven aan dat de introductie van de otter in Limburg is stopgezet vanwege de beverproblematiek;
 7. Vanuit oogpunt van natuurbeheer wordt de bever als succes bestempeld;
 8. Het merendeel van de geïnterviewden geeft aan dat met de kennis van nu, er in 2002 in heel ander plan voor de bever zijn geschreven. Daar zou veel meer zijn geanticipeerd op zijn op de populatieontwikkeling en de mogelijke problematiek. Door dat verzuim is er nu 5-6 jaar te laat begonnen met het beverbeheer;
 9. Alle partijen, ook de natuurorganisaties en TBO's staan achter het beverplan en het feit dat er 'beverbeheer' noodzakelijk is;
 10. Het instrumentarium (wet- en regelgeving) om tot beverbeheer over te gaan is bureaucratisch, ingewikkeld en lastig;
 11. De omvang van de schade is veelal gering maar om schade vergoed krijgen wordt dit als omslachtig en ingewikkeld ervaren.

Conclusies:

- I. Door de late opstart van het beverbeheer zijn de beheerkosten in 2018 flink opgelopen;
- II. Door de late opstart is er een 'introductievrees' ontstaan waardoor de introducties van andere diersoorten stagneert;
- III. Door de beverproblematiek is er een breed draagvlak voor het beverbeheer;
- IV. Bij de introductie van een nieuwe soort is een breed gedragen plan nodig waar alle aspecten aan de orde komen, zoals gebiedsbegrenzing, schade, betrokkenen & verantwoordelijkheid - taken- rollen, communicatie, een escalatieladder, etc.

4.4

DE BEVERS IN GRONINGEN/DRENTHE

In wezen volgt het praktijkvoorbeeld van de bever in Groningen en Drenthe de lijn zoals die ook in Limburg is gelopen. Ook de beleving van

de actoren verschilt slechts in de details. Groningen en Drenthe konden wel profiteren van de opgedane kennis in Limburg en zijn in een vroeger stadium aan de slag gegaan met het hoofdstuk bever van het Faunabeheerplan.

De bever is in 2008 uitgezet op drie plekken in het Drents - Groningse landschap. De bever is grensoverschrijdend in Groningen en Drenthe. In Drenthe is in 2014 begonnen met een beleidsplan, het beverplan. Dit was een samenwerking tussen provincie en waterschap. Groningen was toen nog niet zo ver. Na een veldbezoek van de gedeputeerde, bij een probleemgebied, is Groningen in 2015-2016 ook mee gaan doen. In 2017 is het Faunabeheerplan (FBP) opgesteld. De bestuurlijke goedkeuring van het hoofdstuk bever van het FBP volgt nog.

4.4.1

DE AANPAK EN STAND VAN ZAKEN

De snelle verspreiding heeft iedereen verrast, zo wordt in de interviews aangegeven. Er is geen aantallen registratie en ook het aantal families wordt niet bijgehouden. Het enige houvast qua aantallen is de registratie van de zoogdierenvereniging in 'waarneming.nl'. In Groningen/Drenthe zijn nu 90-140 bevers aldus betrokkenen. Het betreft alleen maar de zogenaamde 'Elbe bevers', de genetische basis van de populatie is daardoor smal aldus betrokkenen. Het concept hoofdstuk Bever van het FBP is in klein comité opgesteld met daarnaast een externe klankbordgroep met alle stakeholders, LTO, alle TBO's, dierenbescherming, faunabescherming. Ook BIJ12 is om aandachtspunten gevraagd. In het plan is ook een gebied opgenomen waar het 0-standsbeleid is vastgesteld. Het betreft veelal het lagergelegen poldergebied van Groningen. De bevers zouden daar een groot risico vormen voor de waterstaatsveiligheid omdat het gebied daar bemalen wordt en bedijkt is. De juristen hadden grote moeite om het 0-stands beleid voor het lager gebied te motiveren. Bij het nieuwe beverbeheer speelt de Waterwet en de Wet natuurbescherming een rol. Het wordt juridisch spannend omdat er een afweging moet komen welke wet prioriteit heeft in het poldergebied, de bescherming van de bever of de veiligheid van het waterstaatkundig geheel.

4.4.2

SUCCES EN FAALFACTOREN

- a) Betrokkenheid uitvoerende actoren. Het concept hoofdstuk Bever van het FBP is in klein comité opgesteld met daarnaast een externe klankbordgroep met alle stakeholders, zoals LTO, alle TBO's, dierenbescherming, faunabescherming. Ook BIJ12 is om aandachtspunten gevraagd bij de ontwikkeling van een aanpak;
- b) De organisatie van het maatschappelijk draagvlak en de invloed maatschappelijke organisaties is in deze casus goed geregeld en zal getoetst kunnen worden als er in het FBE bestuur een besluit moet worden genomen over het hoofdstuk bever van het FBP. Op grond van

- de interviews wordt geconcludeerd dat er bij de klankbordgroep draagvlak is voor het plan;
- c) De afbakening van verantwoordelijkheden is helder. Vanaf 1 januari 2017 voelt de provincie zich verantwoordelijk. Ook de rollen van de andere partijen zijn duidelijk aldus de geïnterviewden;
 - d) De mate van optimalisatie van de mix van in te zetten instrumenten (juridisch, financieel, communicatief); In het hoofdstuk 'bever' van het FBP is de gehele mix van in te zetten instrumenten aan de orde gekomen;
 - e) Door het beschouwen van de gehele populatie in Groningen en Drenthe zijn alle (populatie)schaalniveaus aan de orde gekomen. Er is een gebiedsindeling gemaakt waar de bever gewenst is en in welke gebieden niet. In de beekdalen kan de bever zijn gang gaan. Op andere plekken en in polders is het een duidelijk risico. De rollen en taken van iedereen zijn nu ook duidelijk. De beverpopulatie zal doorgroeien in die gebieden waar dat kan en mag en er is 'beheer' in die delen van Groningen en Drenthe waar dat nodig is;
 - f) Kennis omtrent beschikbaarheid en effectiviteit van wildwerende- en schadewerende middelen is in het FBP aan de orde gekomen en vertaald naar een escalatieladder. Technisch gezien kan elke dijk beverproof worden gemaakt maar dat is een erg dure en grote inspanning. De nieuwe dijken worden wel beverproof gemaakt;
 - g) Professionaliteit en deskundigheid van de uitvoerende actoren is er dankzij de toenemende schade en de opgedane kennis in Limburg;
 - h) De (on)balans tussen redelijkheid/ billijkheid en kosteneffectiviteit in de bepaling van de tegemoetkoming van de schade is niet aan de orde omdat de schade grotendeels neerdaalt bij een overheidsinstantie en deze organisatie ook verantwoordelijk is voor de uitvoering.

4.4.3

DE CRITERIA

- De **effectiviteit** (kwalitatief en waar mogelijk kwantitatief) in termen van **vermeden of beperkte schade** en lagere kosten is in de basis goed geregeld. Vooral de waterschappen staan aan de lat om maatregelen uit te voeren. De uitvoering van de schade beperkende maatregelen en de kosten van de schade is gekoppeld aan de organisatie die dit ook moet financieren. De prikkel om efficiënt en effectief om te gaan met schade is daarmee verzekerd. Nadeel is dat de aanvraag van een ontheffing € 1200,- kost, ook voor de landbouw. De tegenreactie is dat boeren stroken met bosschages weghalen waardoor het gebied onaantrekkelijk wordt voor de bever. Vanuit landschapsoogpunt is dit echter ongewenst;
- De **bescherming van de bever** is goed geregeld d.m.v. de Wnb en het FBP. Ook de instandhoudingsdoelen worden voldoende in acht genomen;

- Impact van invulling **probleemeigenaarschap** actoren. Als de provincie het hele proces over zou mogen doen, zou er eerst een Soorten Effectrapportage worden geschreven. Aan de orde moet dan in elk geval komen, het economisch deel, het ecologisch deel, het maatschappelijk draagvlak. Terugval opties en verantwoordelijkheden horen daar ook bij. Dit alles zou breed bediscussieerd moeten worden. Het probleemeigenaarschap is nu wel groot en het probleemeigenaarschap is goed belegd bij vooral het Waterschap;
- Het **maatschappelijk draagvlak** is groot, er zijn meerdere instanties bij betrokken die alle belangen voldoende vertegenwoordigen.

4.4.4

BEVINDINGEN EN CONCLUSIES

De bevindingen in Groningen en Drenthe komen overeen met de bevindingen in Limburg. Met dien verstande dat Groningen en Drenthe op basis van de ervaringen in Limburg, eerder hebben kunnen inspelen op de problematiek.

Bevindingen

1. Vanuit oogpunt van natuurbeheer wordt de bever als succes bestempeld;
2. Bij de introductie van de bever is de focus vooral gericht op introductie en de opbouw naar een levensvatbare populatie. De andere zaken kom zijdelings aan de orde;
3. De populatieontwikkeling ging sneller dan vooraf werd verwacht.
4. De schade landt voornamelijk bij de waterschappen;
5. Het merendeel van de geïnterviewde betrokkenen geeft aan dat er, achteraf gezien, te weinig aandacht bij de introductie is geweest voor de gevolgen van de beverpopulatie. Mocht het proces van introductie van de bever worden overgedaan dan zou er vooraf een bever(beheer)plan worden opgesteld;
6. Het merendeel van de geïnterviewden geeft aan dat met de kennis van nu, een ander plan voor de introductie van de bever zou zijn geschreven;
7. Het instrumentarium (wet- en regelgeving) om tot beverbeheer over te gaan is bureaucratisch, ingewikkeld en lastig.

Conclusies

- I. Door de ervaringen in Limburg kon het beverbeheer in Groningen en Drenthe eerder beginnen;
- II. Door de beverproblematiek is er een breed draagvlak voor het beverbeheer;
- III. Bij de introductie van een nieuwe soort is een breed gedragen plan nodig waar alle aspecten aan de orde komen, zoals

gebiedsbegrenzing, schade, betrokkenen & verantwoordelijkheid - taken- rollen, communicatie, een escalatieladder, etc.;

- IV. Het aanvragen van machtigingen om het beverbeheer uit te voeren wordt als ingewikkeld en omslachtig beoordeeld.

4.5

WILDE ZWIJNENTAFELS IN NOORD BRABANT EN LIMBURG

De wilde zwijntafel is een overlegvorm waarbij de betrokken stakeholders aan een 'overleg tafel' gaan praten over de problematiek en de mogelijke oplossingen. Deze overlegtafels zijn er in Noord-Brabant en in Limburg.

4.5.1

DE AANPAK

Als het gaat om het wilde zwijn is de problematiek in Noord-Brabant en Limburg in grote lijnen vergelijkbaar. In beide provincies geldt een 0-standsbeleid voor het wilde zwijn (uitgezonderd De Meinweg in Limburg). Maar het wilde zwijn is bezig met een opmars. Het wilde zwijn komt op veel plaatsen voor en heeft zich gevestigd in een aantal gebieden. Het wilde zwijn veroorzaakt in beide provincies overlast en schade. Met de interviews is zowel in Noord-Brabant als in Limburg gesproken met provincie en FBE. In Noord-Brabant is ingezoomd op het gebied Heeze-Leende en is met de plaatselijk betrokken stakeholders gesproken.

In het gebied van het Leenderbos in Noord-Brabant speelden de problemen met wilde zwijnen al veel eerder dan de wilde zwijntafels zijn gestart. De eerste wilde zwijnen verschenen in 2008 volgens direct betrokken. Vrij snel daarna is er een overleg gestart. De plattelandsvereniging trok dit en heeft de jagersvereniging, de HHG, de grondgebruikers, de WBE's, SBB en de FBE hierbij betrokken. Het resultaat van het overleg was, aldus een betrokkene, dat er geconcludeerd werd dat er in deze omgeving een geschikt leefgebied was voor 75 wilde zwijnen²¹. De grondgebruikers hebben toen direct gewaarschuwd dat dit er binnen de kortste keren 300 zwijnen zouden zijn. Het probleem van de wilde zwijnen werd toen niet gezien aldus de grondgebruikers. De jagers waren positief over de komst van de wilde zwijnen. Ook andere partijen waren positief.

De populatie ontwikkelde zich snel. In 2010 bedroeg de schade meer dan € 30.000. In de periode 2010-2014 lag de totale getaxeerde jaarlijkse schade tussen de € 25.000 en € 35.000. Nadat de problemen en schade toenam en de populatie zich verder ontwikkelde hebben de grondgebruikers zelf een gebiedsplan opgesteld. IVN en SBB zijn hierbij betrokken. SBB had er belang bij omdat de blauw-graslanden in het 2500 ha grote beheergebied werden beschadigd door de zwijnen.

²¹ Aldus meerdere geïnterviewde personen

4.5.2

DE STAND VAN ZAKEN

Volgens een aantal van de geïnterviewden is het wilde zwijn probleem economisch en ecologisch uit de hand gelopen. Dit wordt ervaren door grondgebruikers maar er zijn ook problemen in de terreinen van de TBO's maar ook bij andere. Ook maatschappelijk gezien is er overlast, de wilde zwijnen worden zelfs al op voetbalvelden gesignaleerd. Het is nog niet volledig uit de hand gelopen. Maar jager, grondgebruiker en terreinbeheerders moeten wel samenwerken om het probleem aan te pakken aldus geïnterviewde personen. Heeze-Leende heeft de weg vrij gemaakt voor de gebiedsaanpak (wilde zwijntafels), ook voor de andere gebieden. Partijen zitten om één tafel en maken er concrete afspraken en voeren die ook uit. Ook in andere gebieden zijn nu al gebiedsplannen (Gemert en Bakel) of ze worden gemaakt (Laarbeke en Zomeren). Er is (nog) geen gebiedsdekkend plan voor geheel Noord-Brabant.

4.5.3

SUCCES EN FAALFACTOREN

- a) **Betrokkenheid uitvoerende actoren.** Bij het opstellen van de gebiedsplannen zijn alle van belang zijnde actoren betrokken. Dit heeft voor commitment gezorgd en eenduidigheid in de aanpak. Desondanks wordt in de interviews aangegeven dat de jagers nog sterk gefocust zijn op de lijn van 'dit is mijn jachtgebied en daar komt niet een ander in'. Het zijn ook 'mijn wilde zwijnen.' Het is de ambitie om dit binnen de FBE anders geregeld te krijgen. Schadebestrijding staat los van het jachtveld. Vanuit schadebestrijding kunnen anderen zonder jachtveld, de kans krijgen om mee te werken aan schadebestrijding.

Gemeenten zijn nog niet goed voorbereid zo wordt aangegeven, vooral wegbeheer. Door zout te strooien op de wegen worden reeën en zwijnen aangetrokken. Verder kunnen er snelheidsaanpassingen worden toegepast, verkeersmaatregelen worden genomen en kunnen ecologische verbindingen worden aangebracht. Als er op de Valkenswaardseweg geen maatregelen (afrastering) zou zijn aangebracht zouden er doden zijn gevallen, aldus een betrokkene. Naast SBB hebben ook de andere TBO's problemen op de eigen terreinen. Dat werkt positief om het probleem aan te pakken. Overigens verschilt de intentie om mee te werken nog sterk per beheerder. In het ene gebied worden wel maatregelen getroffen en het andere niet;

- b) De organisatie van het maatschappelijk draagvlak en de invloed maatschappelijke organisaties is geregeld via de wilde zwijntafels. In Provinciale Staten en de betrokken gemeenteraden wordt gesproken over de aanpak. Een gemeente kan trekker zijn van het gebiedsplan;
- c) De verantwoordelijkheden zijn ondertussen redelijk scherp afgebakend. De provincie voelt zich verantwoordelijk maar wel met een duidelijk

- eigen verantwoordelijkheid (en risico) van de grondgebruiker. Een aantal partijen geeft aan dat ook van de boeren verwacht mag worden dat ze een inspanning leveren. Voor de boer is het wilde zwijn gekoppeld aan Varkenspest. Dit onderwerp ligt nog erg gevoelig in het Brabantse bij de boeren. Daarmee ligt ook het 0-standsbeheer omvormen naar 0-schade beleid erg gevoelig. Met de gebiedsplannen zijn ook de rollen van de andere partijen duidelijk;
- d) Of er een optimale mix van instrumenten wordt ingezet, verschillen partijen van mening. De bij de uitvoering betrokken partijen zijn van mening dat de provincie een te restrictief beleid voert. De geïnterviewden geven aan dat de kennis nog erg versnipperd is en dat het organiseren van een wilde zwijnendag²² goed zou zijn zodat de kennis wordt verbreed en men van elkaar kan leren. Ook de centrale coördinatie moet beter afgesproken en belegd worden;
 - e) (Populatie)schaalniveaus. De gebiedsplannen worden ontwikkeld in de gebieden waar zich populaties wilde zwijnen ophouden. Er is geen overkoepelend provinciaal of regionaal plan en ook de aantallen worden niet bijgehouden. Er moeten leefgebieden aangewezen worden waarbij ook over het populatiebeheer afspraken worden gemaakt;
 - f) Er is ondertussen voldoende kennis ontwikkeld omtrent beschikbaarheid en effectiviteit van wildwerende- en schadewerende middelen. Voor een individuele grondgebruiker loont een investering in een relatief duur raster, niet snel. De inzet van wildwerende middelen is dan ook nog beperkt;
 - g) De professionaliteit en deskundigheid ontwikkelt zich. De jagers zitten nog sterk op de lijn van 'dit is mijn jachtgebied en daar komt niet een ander in'. Het zijn ook 'mijn wilde zwijnen.' Het is de ambitie om binnen de FBE dit anders geregeld te krijgen. Schadebestrijding staat los van het jachtveld. Vanuit schadebestrijding kunnen ook anderen (zonder jachtveld) de kans krijgen om te schieten;
 - h) Afhankelijk van de geïnterviewde is er wel of niet sprake van een (on)balans tussen redelijkheid/ billijkheid en kosteneffectiviteit in de bepaling van de tegemoetkoming van de schade. In de basis wordt de schade vergoed. Er is sprake van een eigen risico en het betalen van een behandelbedrag. Sommige partijen geven aan dat er een stuk eigen verantwoordelijkheid en risico ligt bij de grondgebruiker. De grondgebruiker is van mening dat de schade op hem/haar wordt afgewenteld zonder dat deze daar iets aan kan doen.

²² Een bijeenkomst waar alle belanghebbenden op een dag of dagdeel bij elkaar komen om kennis te delen.

4.5.4

CRITERIA

- De **effectiviteit** (kwalitatief en waar mogelijk kwantitatief) in termen van **vermeden of beperkte schade** en lagere kosten is in de basis goed geregeld;
- De bescherming van het wilde zwijn is niet aan de orde. Voor het wilde zwijn geldt een 0-stands beleid;
- Impact van invulling **probleemeigenaarschap** actoren. Niet alle partijen zijn van mening dat er sprake is van een probleem. De partijen kijken verschillend aan tegen het probleem en de invulling van het probleemeigenaarschap. De TBO's beschouwen het wilde zwijn als een toegevoegde waarde in hun gebied. Jagers zien het wilde zwijn als jacht doel. Grondeigenaren zijn van mening dat zij de problemen toegeschoven krijgen;
- Het **maatschappelijk draagvlak** is groot, er zijn meerdere instanties bij betrokken die alle belangen voldoende vertegenwoordigen.

4.5.5

BEVINDINGEN EN CONCLUSIES

Bevindingen

1. Nadat vastgesteld is dat er wilde zwijnen gevestigd waren in het Leenderbos is er geen beheerplan opgesteld ondanks het feit dat er een 0-stands beleid van kracht was;
2. Meerdere partijen zagen een positieve waarde in de aanwezigheid van wilde zwijnen;
3. Er ontstond draagvlak voor een gezamenlijke aanpak op het moment dat de populatie veel groter was dan er leefgebied beschikbaar was en de problemen ontstonden met schade, aanrijdingen en het aanvallen van honden door de zwijnen;
4. De aanpak van het wilde zwijn is op gebiedsniveau door de grondeigenaren opgestart en ingesteld;
5. Bij de aanvang van het gebiedsplan waren de belangentegenstellingen groot en heeft het flink 'geknetterd';
6. De betrokken grondeigenaren hebben zelf een vangkooi ontwikkeld waarmee grotere groepen wilde zwijnen kunnen worden gevangen en gedood. De vangkooi is als instrument in het FBP opgenomen en kan worden ingezet als er een gebiedsplan is vastgesteld;
7. SBB is als beheerder van het Leenderbos betrokken bij de aanpak op het moment dat de natuurwaarden in het bos werden aangetast door de grote populatie zwijnen;
8. De provincie heeft het schrijven van een gebiedsplan gestimuleerd door capaciteit beschikbaar te stellen voor het opstellen van het plan;

9. Het opstellen van een gebiedsplan is opgepakt door de gemeente (hoewel er ook geluiden zijn dat dit een provinciale taak is) vanwege de verkeersveiligheid en de impact op het maatschappelijk leven;
10. Om de vangkooi te mogen inzetten (juridisch) is een gebiedsplan vereist door de provincie;
11. De gebiedsaanpak in de omgeving Heeze-Leende wordt ook toegepast in andere gebieden in Noord-Brabant;
12. Volgens de betrokkenen waaiert het wilde zwijnen probleem uit over heel Noord-Brabant;
13. De provincie houdt vast aan het 0-stands beleid, ondanks de grote aantallen wilde zwijnen;
14. In de gebiedsplannen vindt men elkaar door het 0-standsbeleid om te vormen naar 0 schade beleid;
15. Er is geen gebiedsoverkoepelend beleidsplan of een beheerplan voor de wilde zwijnen in Noord-Brabant als geheel;
16. De jagers werken nog onvoldoende samen om de schade effectief te bestrijden en denken nog sterk vanuit het eigen jachtveld waar alleen de eigen jager komt;
17. De populatie heeft een dermate grote omvang bereikt dat het moeilijk wordt en tijd gaat kosten om de populatie tot aanvaardbare aantallen terug te brengen;
18. De problemen met de zwijnen uiteten zich niet alleen in landbouwschade maar ook in verkeersveiligheid en het maatschappelijk leven (aanvallen op honden, schade op voetbalvelden);
19. Door het ontbreken van een beheerplan, vanwege het beleidsmatige 0-standsbeleid, is er ook geen populatieomvang vastgesteld met bijvoorbeeld minimum en maximum aantallen per gebied;
20. Meerdere partijen geven aan dat kennisuitwisseling, regionale samenwerking en educatie beter kan;
21. De TBO's zien het wilde zwijn als inheemse soort en handelen daar dan ook naar, mede omdat zij het wilde zwijn zien als verrijking voor hun terreinen;
22. Als het gaat om de schade bij de grondeigenaren voelen sommige van de andere partijen dat als het niet accepteren van een eigen risico en verantwoordelijkheid en het blijven hangen in een slachtofferrol (door de grondeigenaren);
23. Het ontbreken van een gebiedsplan overkoepelend overleg wordt als tekortkoming ervaren. Problemen als populatieontwikkeling, het niet samenwerken van jagers, etc. komt nu niet aan de orde;

24. De partijen verschillen van mening over de mogelijkheden om alle instrumenten in te kunnen zetten. De provincie wordt daarin als terughoudend bevonden. Dit komt tot uiting in de controles vooraf, de mogelijkheden om alle wettelijk toegestane middelen in te mogen zetten en de omslachtige wijze van het aanvragen voor toestemming (voor bijvoorbeeld de vangkooi);

Conclusies

- I. Door de late opstart van de wilde zwijnen aanpak is populatie fors toegenomen en is de populatie 4 maal groter dan het leefgebied kan dragen;
- II. Door de vele problemen op gebied van landbouw, natuur en maatschappij is er bereidheid tot overleg en samenwerking;
- III. Jagers en Terrein Beherende Organisaties houden (nog) wel vast aan hun eigen belangenstandpunt waardoor een effectieve aanpak geremd wordt;

4.6

WILDAANRIJDINGEN IN DE ACHTERHOEK

Wildaanrijdingen zijn een belangrijk aandachtspunt ook maatschappelijk. In een brief aan de Tweede Kamer van 4 juni 2010 over de wildaanrijdingen op de Veluwe meldt de minister het volgende over een onderzoek van Alterra²³:

De voornaamste bevindingen van dit rapport zijn dat de aanrijdingen gecorreleerd zijn met de dichtheid van de hoefdieren, hun seizoen- en dagritmen en de daarmee samenhangende trekbewegingen. Het geslacht en de leeftijd van de dieren kunnen daarbij een rol spelen. Trekbewegingen in de vorm van voedseltochten worden op de Veluwe onder andere bepaald door het aanbod aan mast en, in het geval van wilde zwijnen, het voedselaanbod in wegbermen. Ook is het risico van een aanrijding positief gecorreleerd met de aanwezigheid van bos in de nabijheid van de weg, de breedte van de weg en het verkeersvolume. Er is geen verband tussen jachtdruk en aanrijdingen met wilde hoefdieren aangetoond waaruit zou blijken dat afschot leidt tot meer aanrijdingen.

Het rapport⁶ geeft aan dat vanaf ongeveer 1992 het aantal aanrijdingen met reeën en wilde zwijnen toeneemt op Veluwe. De studie was erop gericht in

²³ Factoren bij aanrijdingen met wilde hoefdieren op de Veluwe, Alterra-rapport 2026 ISSN 1566-7197, G.W.T.A. Groot Bruinderink, D.R. Lammertsma, P.W. Goedhart, W.G. Buist, R.M.A. Wegman en G.J. Spek.

beeld te brengen welke factoren een rol spelen bij aanrijdingen. Daarbij werd gebruik gemaakt van de dataset van aanrijdingen van de Vereniging wildbehaar Veluwe over de periode 1979-2008.

De minister beëindigt de brief met het volgende:

De aanbevelingen in hoofdstuk zes zijn primair gericht aan de provincie Gelderland, vanwege verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten voor faunabeheer en wegbeheer. Complementair daaraan is het wegbeheer van rijkswegen een verantwoordelijkheid van Rijkswaterstaat. Daarnaast beveelt het rapport aan om het registratiesysteem dat op de Veluwe wordt gebruikt, uit te rollen over geheel Nederland. Ook hier is het aan provincies en faunabeheereenheden om deze aanbeveling in hun beleid te betrekken.

4.6.1

DE AANPAK EN STAND VAN ZAKEN

In de Achterhoek is net als op de Veluwe een langjarige reeks data beschikbaar van reetellingen. Deze tellingen zijn steeds op dezelfde wijze uitgevoerd en worden op een eenduidige wijze vastgelegd. Het (Faunaregistratiesysteem (FRS) is daarbij een belangrijk registratiesysteem, omdat daarin alle afschot wordt vastgelegd. In de Achterhoek zijn ca. 5000 getelde reeën. Waarschijnlijk zijn dit er in werkelijkheid 6000 stuks vanwege de wijze van tellen. Er zijn 700 geregistreerde wildaanrijdingen met reeën in de Achterhoek, waarbij geschat wordt dat er ca. 300 niet geregistreerde aanrijdingen zijn. Tenslotte worden er 1800-1900 reeën per jaar geschoten. Toch groeit het bestand nog licht, ondanks de 2500 stuks die uit de populatie verdwijnen. Met deze gegevens is een hotspot aanpak opgesteld. Door de geregistreerde aanrijdingen met reeën konden de plaatsen worden gelokaliseerd waar dit meerdere keren gebeurde. De wegbeheerder kan daar maatregelen nemen zoals snelheidsreductie, waarschuwborden, etc.

Naast de acties van de wegbeheerder wordt ook verder onderzoek gedaan om het aantal aanrijdingen terug te dringen. Uit het onderzoek van Alterra blijkt dat er een correlatie is tussen het aantal dieren nabij een hotspot en het aantal aanrijdingen. Er wordt nu deelgenomen aan een praktijkproef uitgevoerd door Alterra op een tweetal plaatsen in de Achterhoek langs provinciale wegen. Het doel is om aan te tonen dat met gericht afschot langs wegen en met een virtueel hekwerk, een teruggang is te constateren van het aantal wildaanrijdingen. Natuurmonumenten is als terreinbeheerder van mening dat het hotspot beleid zelf voldoende is om het aantal aanrijdingen te reduceren.

4.6.2

SUCCES EN FAALFACTOREN

- a) Betrokkenheid uitvoerende actoren. De Vereniging Het Reewild (VHR) voert al jaren de tellingen uit, registreert alles, ook de wildaanrijdingen en voert het beleid uit. Het beleid van de provincie is erop gericht zoveel mogelijk gebruik te maken van vrijwilligers en

vrijwilligersorganisaties. Daar waar het gaat om reeën is de VHR in positie gebracht. In alle drie de regio's in Gelderland is 1 coördinator voor het reewild. De coördinator is het aanspreekpunt voor de WBE's in het gebied (ca. 19 in de Achterhoek). Het beleid van de provincie is gericht op langere termijnen. Er worden dan ook langjarige ontheffingen afgegeven en de provincie bemoeit zich tussentijds niet met de cyclus. De VHR overlegt ook met de andere organisaties, zoals wegbeheer, TBO's, grondgebruikers etc.;

- b) Afbakening van verantwoordelijkheden. Er is geen centrale partij die zich verantwoordelijk voelt. Het blijkt zowel wat betreft beleid alsook de uitvoering dat dit een adequate uitvoering niet in de weg staat. De verantwoordelijkheid voor het wild zelf ligt ook niet bij de provincie. Dat de provincie ontheffingen verleend en beleid maakt wil niet zeggen dat de verantwoordelijkheid voor het wild daar ook ligt, aldus de provincie. Daaruit volgt dat de provincie ook niet verantwoordelijk is voor de aantallen, het afschot noch de uitvoering;
- c) De mate van optimalisatie van de mix van in te zetten instrumenten (juridisch, financieel, communicatief). De VHR voert op dit moment een proef uit met geluid producerende weg- en wildreflectoren. De hotspot benadering wordt landelijk gepropageerd en zo mogelijk uitgerold. Uit het hotspot beleid wordt nu ook onderzocht of gericht wildbeheer in de nabijheid van de hotspot effect heeft op het aantal aanrijdingen;
- d) In alle regio's wordt geteld en gemonitord en deze gegevens worden bij de FBE centraal bijgehouden. Daarmee komen de verschillende (populatie)schaalniveaus aan de orde, zowel qua gebied als wat betreft populatie;
- e) Kennis omtrent beschikbaarheid en effectiviteit van wildwerende- en schadewerende middelen is groot. Er worden pilots en onderzoeken uitgevoerd om de aanpak verder te verbeteren. Er worden opleidingen gegeven als het gaat om tellingen en registraties. Ook zijn er kennis en uitwisselingsdagen;
- f) Gezien voorgaande onderdelen kan gesproken worden van een professionele en deskundige aanpak;
- g) De (on)balans tussen redelijkheid/ billijkheid en kosteneffectiviteit in de bepaling van de tegemoetkoming van de schade is niet aan de orde in dit praktijkvoorbeeld.

4.6.3

DE CRITERIA

- Er is sprake van een verdere optimalisatie van de effectiviteit (kwalitatief en waar mogelijk kwantitatief) in termen van het vermijden of beperken van de schade. Dit praktijkvoorbeeld (hotspot aanpak) was sowieso al als voorbeeld gesteld om landelijk nagevolgd te worden;
- De bescherming van de populatie is uitstekend geregeld d.m.v. de tellingen en registraties;

- Het **probleemeigenaarschap** van de actoren wordt ruim opgevat. Zodanig zelfs dat zonder een direct verantwoordelijke partij een uitstekende aanpak is vormgegeven;
- Het **maatschappelijk draagvlak** is groot, er zijn meerdere instanties bij betrokken die alle belangen voldoende vertegenwoordigen.

4.6.4

BEVINDINGEN EN CONCLUSIES

Bevindingen

1. Elke partij kent zijn/haar taak en rol en voert die uit zonder dat er sprake is van een eenduidige verantwoordelijke partij voor het reewild;
2. Er worden pilots uitgevoerd, onderzoeken uitgevoerd naar een verbeterde aanpak, opleidingen verzorgd, kennis uitgewisseld etc.
3. Op basis van het bijhouden van langjarige tellingen en afschotgegevens heeft de Vereniging Het Reewild, naast een belang, ook een brede kennis en inzicht als het gaat om de populatie reewild en de wijzigingen in de populatie;
4. De VHR voelt zich verantwoordelijk voor de populatie reeën en heeft ruimte gekregen (van de provincie) om dit in te vullen;
5. Hoewel de populatie stevig is gegroeid van ca. 500 direct na WO II naar ca. 5000 nu, zijn er geen populatie- en/of schadeproblemen (wel verkeersproblematiek);
6. Eén van de TBO's heeft een eigen doelstelling en lijkt zich niet te conformeren aan het maatschappelijk gestelde doel om de proef uit te voeren;
7. Er is geen maatschappelijke discussie, noch onrust of verontwaardiging over het populatiebeheer van het reewild;
8. Er is ca. 5 jaar geleden een discussie in de provincie geweest over verantwoordelijkheden, taken en rollen;

Conclusies

- I. Door de gebiedsaanpak is er een adequaat populatiebeheer en wordt vroegtijdig geanticipeerd op dreigende problemen;
- II. De discussie over verantwoordelijkheden, taken en rollen heeft er mede voor gezorgd dat er voor het reewild een adequate aanpak is afgesproken.

4.7

DASSEN IN DRENTHE EN NOORD-BRABANT

Rond 1900 waren er ca. 12.000 dassen in ons land²⁴, de das werd toen bejaagd. In veel streken verdween de das door deze jaagacties. In 1942

²⁴ Das en Boom 2018

werd de das beschermd maar de daling van het aantal dassen zette door. De verdere daling werd veroorzaakt door een toename van het aantal verkeersslachtoffers, door ziektes en door bejaging met een vergunning. Rond 1960 was de das nog slechts in enkele sterk versnipperde gebieden aanwezig. Ook na 1960 daalde het aantal dassen verder tot er rond 1980 een dieptepunt was bereikt van ca. 1200 exemplaren²⁵. Door allerlei beschermingsmaatregelen²⁶ nam het aantal dassenpopulaties toe. Het aantal dassen bedroeg in 2016 ongeveer 5.500 exemplaren²⁷

4.7.1

STAND VAN ZAKEN

Vaak wordt de Faunabeheereenheid gebeld als er schade is door dassen. In eerste instantie wordt doorverwezen naar de Schade Preventiekit van BIJ12-Faunafonds. Als er echt problemen zijn is er de dassenwerkgroep die zo nodig tot verplaatsing over gaat. De indruk bestaat dat niet alle schade wordt gemeld. Dit komt vooral doordat de vaak lage schadebedragen niet opwegen tegen het bedrag van het eigen risico (minimaal € 250,-) en de kosten voor het melden van de schade (€ 300,-). In een MSc thesis is onderzoek gedaan naar de achtergronden van mensen - dieren conflicten en dan vooral welke factoren een invloed hadden op de beleving²⁸. Daarbij zijn interviews gehouden met acht grondgebruikers in Noord-Brabant en acht grondgebruikers in Drenthe. De resultaten van dat onderzoek en de interviews zijn ook gebruikt bij de beschrijving van dit praktijkvoorbeeld. De FBE in Noord-Brabant houdt de burchttellingen bij, de jagers voeren dit uit. Het is bekend dat er verplaatsingen van burchten zijn, zonder dat de FBE daar van weet.

4.7.2

SUCCES EN FAALFACTOREN

- h) Betrokkenheid uitvoerende actoren. Uit de interviews met de actoren (niet zijnde de grondgebruikers), blijkt dat men het probleem niet als groot betiteld. Er is een goede schaderegeling hoewel het aantal dassen landelijk toeneemt is de druk in de gebieden acceptabel. Geadviseerd wordt maatwerkoplossingen te treffen in die gevallen waar de overlast echt groot wordt. De dassenwerkgroep is dan de aangewezen instantie. Grondgebruikers laten een volledig ander geluid horen. De grondeigenaren zijn van mening dat er maatregelen nodig zijn om het

²⁵ http://www.dasenboom.nl/index.asp?pa_id=119

²⁶ Deinet, S., Böhm, M., McRae, L., Price, V., Duncan, C., Offord, S. & Collen, B. (2013) *Wildlife comeback in Europe: An overview of changes in abundance and distribution of selected wildlife species in Europe for the period 1960-2010*. Report submitted to the Rewilding Europe Initiative

²⁷ http://www.dasenboom.nl/index.asp?pa_id=19&nieuws_id=54

²⁸ Dealing with human-wildlife conflicts as a consequence of successful restoration governance The case of badgers in the Netherlands, MSc thesis – May 2018, Karin Boelens BSc, 931110079120 Supervisor: Prof. dr. HAC (Hens) Runhaar, Supervisor: Prof. dr. MNC (Noelle) Aarts, Forest and Nature Conservation Policy Group (FNP), Wageningen University & Research

- aantal dassen op een bepaald niveau te houden. Door verplaatsingen maar ook door het doden van dassen. Schade wordt niet geaccepteerd;
- i) Afbakening van verantwoordelijkheden. De beide provincies voelen zich in zekere zin verantwoordelijk voor de das, sinds het inwerking treden van de nieuwe Wnb op 1 januari 2017. Wel wordt daarbij gesteld dat de FBE verantwoordelijk is voor de uitvoering van het beleid daar hoort ook een deel van de regie op de uitvoering te liggen. De verantwoordelijkheid voor het wild zelf ligt dan ook breder. Ook de grondeigenaar heeft een eigen verantwoordelijkheid om schade te accepteren, (ondernemersrisico) en schade te voorkomen. Dat de provincie ontheffingen verleend en beleid maakt wil niet zeggen dat alle verantwoordelijkheid voor het wild daar ook ligt, aldus de provincies. Daaruit volgt dat de provincie ook niet verantwoordelijk is voor de aantallen, het afschot noch de uitvoering;
 - j) De mate van optimalisatie van de mix van in te zetten instrumenten (juridisch, financieel, communicatief). De grondgebruikers stellen dat er veel meer gestuurd moet worden op de populatie, d.m.v. verplaatsingen en zo nodig afschot. De andere partijen zijn van mening dat het dassenprobleem in zekere zin beheersbaar is en d.m.v. de tegemoetkoming in de schade voldoende geaccepteerd wordt. De grondgebruikers willen geen schade. Er is geen gebiedsoverleg of gebiedsgericht beleid als het gaat om dassenschade;
 - k) De tellingen worden gedaan door de dassenwerkgroep;
 - l) Kennis omtrent beschikbaarheid en effectiviteit van wildwerende- en schadewerende middelen is aanwezig. De worden weinig/niet toegepast omdat de schades relatief laag zijn t.o.v. de investeringen in middelen. Grondgebruikers en hun organisaties geven aan dat de TBO's in sommige gevallen bewust een dassenburcht verplaatsen naar de buitenzijde van het eigen terrein. Mocht er al sprake zijn van een afrastering dan vervalt deze na een aantal jaren waardoor de schade wordt afgewenteld op de agrarische grondgebruikers;
 - m) Er is sprake van een patstelling tussen de agrarische grondgebruikers en de overige actoren waardoor de ontwikkeling naar een professionele en deskundige aanpak vastloopt;
 - n) Verschillende partijen geven aan dat er onbalans tussen redelijkheid/billijkheid en kosteneffectiviteit in de bepaling van de tegemoetkoming van de schade. Een deel van de partijen is van mening dat grondeigenaren een eigen verantwoordelijkheid hebben als het gaat om dassenschade.

4.7.3

DE CRITERIA

- Er is geen sprake van een verdere optimalisatie van de effectiviteit (kwalitatief en waar mogelijk kwantitatief) in termen van het vermijden

- of beperken van de schade. Er is een systematiek voor de tegemoetkoming van de schade afgesproken en dat is het. Er is geen gebiedsoverleg om tot optimalisatie te komen;
- De bescherming van de populatie is goed geregeld, de populatie groeit en er zijn voldoende mogelijkheden om echte overlast situaties op te lossen;
 - Het **probleemeigenaarschap** kan als laag worden betiteld. De grondeigenaren accepteren geen schade en zijn van mening dat de problemen van de dassen worden afgewenteld op de boeren. Daarmee zijn de grondgebruikers probleemhouder. Er zijn ook partijen die van mening zijn dat de regie voor het probleem bij de provincie(s) ligt. Ook zijn er meningen dat de andere partijen een (grotere) rol hebben in de uitvoering;
 - Het **maatschappelijk draagvlak** voor de aanwezigheid van de das is gering bij de grondeigenaren en relatief groot bij de andere partijen. Er wordt niet op gestuurd om het draagvlak te vergroten.

4.7.4

BEVINDINGEN

1. De provincies voelen zich verantwoordelijk voor de dassenpopulatie, maar ook de andere partijen hebben rollen en taken;
2. Omdat het een bestaande diersoort is houdt de FBE het aantal burchten en dassen bij op basis van tellingen van de dassenwerkgroepen;
3. De populatie groeit en het vermoeden bestaat dat er veel meer schade is dan er gemeld wordt;
4. Er is een dassenwerkgroep die in actie komt bij problemen met dassen;
5. De agrarische grondgebruikers in Drenthe en Noord-Brabant zijn van mening dat ze geen schade behoren te hebben van de dassen;
6. Als er desondanks wel schade is moeten de dassenburchten verplaatst worden of moeten de dassen gedood kunnen worden;
7. De grondgebruikers willen betrokken worden bij de populatieontwikkeling en de afspraken;
8. Het uitsluitend vergoeden van de schade resulteert in discussies over de schade en zorgt voor onvrede bij de grondgebruikers;
9. Doordat grondgebruikers niet weten wat er speelt, er niet bij betrokken zijn en wel de schade ervaren, ontstaat ontevredenheid. Als er geen overleg is met de grondgebruikers en alleen schade wordt uitgekeerd blijft er ontevredenheid. De partijen die aan de andere kant staan, provincie, FBE en BIJ12-Faunafonds worden

gezien als instanties waartegen gevochten moet worden om de schade vergoed te krijgen. De boeren vinden het ook vervelend te moeten discussiëren over de dassenschade in bijvoorbeeld maïs. Het uitkeren van schade lost het probleem van ontevredenheid niet op.

Advies

Door de grondeigenaren te betrekken bij de aanpak ontstaat er draagvlak voor een aanpak en daarmee ook draagvlak voor de eigen verantwoordelijkheid. Als er draagvlak is voor de eigen verantwoordelijkheid ontstaat er ook ruimte om te zoeken naar alternatieve maatregelen. Ook het overleg met de TBO's kan en moet nog beter. Er zijn te veel geschillen en het overleg laat nog te wensen over. De boeren pleiten voor overleg en afstemming. Provincies, gemeenten, natuurorganisaties en jagers zouden hier ook bij betrokken moeten worden.

HOOFDSTUK

5

De gemene deler van de praktijkvoorbeelden

5.1

DE 5 PRAKTIJKVOOBEELDEN

Er zijn ruim 30 interviews gehouden om bij de respondenten een beeld te krijgen van de ervaringen van de praktijk van de uitvoering. Daarbij is nadrukkelijk aan de gekomen wat de respondenten als succes hebben ervaren en wat verbeterd kan worden. Ook is gevraagd wat volgens hen een volgende keer anders zou moeten gaan.

Vanuit o.a. mediation is bekend dat elk individu een eigen beeld van de werkelijkheid heeft. Anders gesteld; er is niet één werkelijkheid, de werkelijkheid is een compositie van de verschillende werkelijkheden van de waarnemers. Dat uitgangspunt geldt ook voor de volgende beschouwing, de algemene bevindingen. Door alle waarnemingen te beschouwen van de partijen inclusief hun taken & rollen kunnen algemene bevindingen worden geformuleerd die als een rode draad gezien kunnen worden. De rode draad in de succes- en faalfactoren wordt weergegeven en de beoordelingscriteria worden in een tabel weergegeven zodat er inzicht ontstaat in de factoren die vaker terug komen.

Deze algemene bevindingen en conclusies zijn in dit hoofdstuk weergegeven.

5.2

HET KRACHTENVELD EN TYPERINGEN

Rondom de natuurlijk in het wild levende dieren is een groot en complex krachtenveld aanwezig van partijen, organisaties, meningen en belangen. Onderstaand schema geeft dat vereenvoudigt en verkort weer (figuur 1).



De gebruikte typeringen zijn afkomstig van de verzamelde en gecombineerde beelden van de geïnterviewde personen. Het is niet een nieuwe werkelijkheid maar bedoeld als spiegel voor de betreffende organisatie en/of partij om opnieuw naar zichzelf te kijken.

Vervolgens is er op basis van de interviews een tabel samengesteld met daarin de succes- en faalfactoren (tabel 1).

Vervolgens is er een tabel samengesteld op basis van de verzamelde criteria van de vijf praktijkvoorbeelden (tabel 2).

Beide tabellen zijn samengesteld op basis van de interviews. Door elk van de factoren te scoren op belangrijkheid voor de actoren ontstaat een beeld van de punten die aandacht verdienen. Hoe hoger het getal des te meer aandacht het verdient op basis van het totaal van de interviews. Beide tabellen zijn weergegeven in tabel 1 en tabel 2.

Tabel 1

Mate van belangrijkheid op grond van interviews

(1 = minder belangrijk, 5 = erg belangrijk en/of wens meer/beter)

Succes- en faalfactoren						
	Ganzen Schiphol	Wilde Zwijnen N-B	Bevers Limburg	Bevers Gr.+Dr	Wild-aanrijding-en Acht.h.	Dassen N-B en Dr.
Betrokkenheid uitvoerende actoren	2	2	2	2	2	4
Betrokkenheid/rol provincies	2	4	2	2	2	3
Rolverdeling prov./FBE/BIJ12 ²⁹	4	4	2	2	3	2
Rol FBE	2	2	2	? ³⁰	2	2/? ³¹
Afbakening verantwoordelijkheden	4	4	2	2	1	4
Optimalisatie instrumentarium	1	2	1	1	1	3
Aanpak op (populatie) schaalniveau	3	4	1	1	1	2
Wildwerende middelen	1	3	1	1	2	3
Deskundigheid in het veld	1	1	1	1	1	1
Onbalans tegemoetkoming schade	1	2	1	1	1	2

²⁹ Het gaat hier ook om de afstemming binnen de overheidsorganisaties (tussen afdelingen/sectoren)

³⁰ Geen contact kunnen krijgen met de FBE

³¹ Geen contact kunnen krijgen met de FBE Groningen/Drenthe

Tabel 2
CriteriaMate van belangrijkheid op grond van interviews
(A = minder belangrijk, E = erg belangrijk en/of wens meer/beter)

	Ganzen Schiphol	Wilde Zwijnen N-B	Bevers Limburg	Bevers Gr.+Dr	Wild- aanrij- ding- en Acht.h.	Dassen N-B en Dr.
Effectiviteit bescherming	A	A	A	A	A	A
Beperken schade/kosten	C	E ³²	E ³³	C	B	D
Gecoördineerde/aangestuurde uitvoering gebiedsaanpak	E	D	B	B	A	B
Impact probleemhouder	D	D	C	C	B	D
Maatschappelijk draagvlak/betrokkenheid	C	C	C	C	B	B

5.2.1

ALGEMENE BEVINDINGEN

Hierna zijn per verbeterfactor de algemene bevindingen verwoord:

1. Betrokkenheid:
 - a) De partijen zijn sneller en intensiever betrokken bij de praktijkvoorbeelden die lokaal zijn opgestart dan de centraal opgestarte praktijkvoorbeelden. Desondanks duurt het bij de op lokaal niveau opgestarte voorbeelden ook nog 4-5 jaar alvorens alle betrokkenen om tafel zitten en er draagvlak is voor een aanpak. De problematiek is er dan nog. De betrokkenheid is veel minder als er alleen sprake is van een centrale aansturing; De aanpak van de wilde zwijnen en de bevers zijn voorbeelden van de gebiedsgerichte aanpak;
 - b) Het praktijkvoorbeeld Schiphol is vanuit een centrale aansturing (van bovenaf) gestart en heeft geen/ onvoldoende doorvertaling

³² Mede door de (te) late aanpak van de problematiek

³³ Mede door de (te) late aanpak van de problematiek

gekregen naar een gebiedsaanpak. Uit de evaluatie die in³⁴ 2017 is opgesteld over de uitvoering van de laatste 5 jaar, blijkt dat drie van de vier doelstellingen niet zijn gehaald, dit heeft deels te maken met het onvoldoende betrokken zijn van partijen met als gevolg dat acties niet zijn uitgevoerd.

2. Draagvlak:

- a) De betrokken partijen hebben veelal tegengestelde belangen vanuit hun eigen bestaansrecht. Het erkennen van de problemen leidt dan ook tot veel discussie. Soms blijven partijen ook lang volhouden dat de problemen overtrokken worden. Het voeren van een brede maatschappelijke discussie in Provinciale Staten en/of de gemeenteraad, draagt volgens betrokkenen bij aan een gedeelde aanpak van de problemen en de afbakening van verantwoordelijkheden;
- b) Op onderdelen van de aanpak blijken de taken, rollen en verantwoordelijkheden niet duidelijk. Het probleem is dan dat er geen regie is op de aanpak en/of uitvoering. De probleemhouder blijft dan zitten met de schade en het gevoel van afwentelen van de problemen;
- c) Afdelingen of organisatieonderdelen van een en dezelfde overheidsorganisatie blijken uit te gaan van verschillende doelen en stemmen de verschillende doelen lang niet altijd op elkaar af, waardoor het beoogde effect niet wordt gehaald. Een voorbeeld hiervan is het aanleggen van waterpartijen door de groenafdeling terwijl dit ongewenst is vanuit ganzenbeheer.
- d) De Terrein Beherende Organisaties (TBO's) hebben hun eigen natuurdoelstelling op het te beheren TBO-terrein. Als er vanuit populatiebeheer, doelstellingen worden geformuleerd die ook consequenties hebben voor het beheer op TBO-terrein blijken TBO's soms niet/ of niet volledig mee te willen werken. Bijvoorbeeld bij de wilde zwijnen in Brabant en de wild aanriddingen in de Achterhoek. Ook na een maatschappelijke discussie over de doelstellingen met als gevolg een vorm van populatiesturing blijft dit moeilijk. De zienswijze en medewerking hangt soms ook af van de beheerder van het betreffende TBO-terrein. Daardoor ontstaan situaties dat een schadeveroorzakende soort buiten het TBO-terrein intensief wordt beheerd en wordt bejaagd terwijl de soort zich in het natuurgebied ongeremd kan vermenigvuldigen;

³⁴ Zie o.a. het evaluatierapport van Van Bommel Faunatechniek (2017), het convenant, de rapportages van het NRV en het faunabeheerplan Schiphol.

- e) Bij de praktijkvoorbeelden die op lokaal niveau goed functioneren geeft een belangrijk deel van de actoren aan dat het wel nodig is dat er een centrale afstemming en een centraal overleg is waar gebiedsoverstijgende problemen besproken en opgelost worden;
 - f) Als het gaat om de term 'verantwoordelijk', 'rollen' en 'taken' verschilt de uitleg per casus en per geïnterviewde. Soms wordt de grondgebruiker als verantwoordelijke genoemd, soms de provincie en in andere gevallen is er niemand en zijn er alleen probleemhouders;
 - g) Het beheerplan voor de bever in Limburg maar ook in Groningen/Drenthe, is geschreven nadat er aanhoudende problemen zijn geconstateerd en na veel druk vanuit de probleemhouders. Het overkoepelende beheerplan voor het wilde zwijn is er (nog) niet omdat niet iemand zich verantwoordelijk voelt voor het opstellen van het plan.
3. Optimalisatie mix van instrumenten:
- a) Het voorbeeld van de wildaanrijdingen in de Achterhoek lijkt het voorbeeld met de meest geoptimaliseerde aanpak. Terwijl daar geen direct (eind)verantwoordelijke partij is benoemd. Wel is daar een verhelderende discussie gevoerd over verantwoordelijkheden, rollen en taken;
 - b) In de praktijkvoorbeelden waar (bij het ontstaan van de problemen) geen aanwijsbare eindverantwoordelijke is, worden de problemen in een te laat stadium opgepakt aldus de betrokken probleemhouders;
 - c) In Limburg vraagt ZLTO subsidie voor het aanstellen van een schadecoördinator. Deze functionaris treedt op bij meldingen van schade en zoekt naar een optimalisatie van het instrumentarium in het kader van natuurinclusieve landbouw. Functieveranderingen worden daarbij meegenomen zodat voorkomen wordt dat er steeds schade moet worden vergoed.
4. Aanpak op populatieniveau:
- a) Voor de 'nieuwe diersoorten', zoals de bever en het wilde zwijn zijn vooraf geen brede en integrale 'beheerplannen' gemaakt, waardoor de aanpak van problemen als gevolg van populatieontwikkeling (te) laat op gang is gekomen;
 - b) De ontwikkeling van een populatie bij zowel de bevers (Limburg en Groningen/Drenthe) als wilde zwijnen (Limburg en Noord-Brabant) blijkt iedereen te verrassen. Daardoor lopen de betrokken organisaties en degene die voor de schade opdraaien achter de

- feiten aan en moeten ze door een woud van regels en weerstand breken om schade beperkende maatregelen te kunnen uitvoeren;
- c) Populatiebeheer komt pas aan de orde bij de 'nieuwe diersoorten' als de problemen onoverkomelijk zijn voor de direct betrokkenen en de populatie zich zeer snel ontwikkelt. De probleemhouders ervaren het dan als 'dweilen met kraan open'. Het draagvlak voor de introductie van nieuwe soorten of de uitbreiding naar andere gebieden neemt daardoor af. Een plan voor de introductie van de otter in Limburg is door de landbouw tegengehouden vanwege de beverproblematiek;
 - d) In slechts enkele praktijkvoorbeelden blijkt het tellen van de probleem veroorzakende dieren geregeld te zijn, zonder dat hier vooraf gezamenlijke afspraken over zijn gemaakt.;
 - e) De geïnterviewden verwachten dat door diverse omstandigheden (natuurbescherming, klimaatverandering, herintroductie, etc.) meer en nieuwe problemen zullen ontstaan met diersoorten;
 - f) Het blijkt bijzonder moeilijk om tot een managementplan te komen als een diersoort zich in snelle ontwikkelingsfase bevindt.
5. Kennis en inzet van wildwerende middelen:
- a) Het is niet gebleken dat de kennis van wildwerende middelen een issue is, wel blijkt de kennisvorming versnipperd en zijn er onvoldoende initiatieven en samenwerking om kennisvorming te bevorderen.
 - b) De inzet van wildwerende middelen komt voor rekening van de probleemhouder. Vaak wordt de inzet van wildwerende middelen achterwege gelaten vanwege de hoge kosten ten opzichte van de jaarlijkse kosten voor de geleden schade.
6. Deskundigheid uitvoerende partijen:
- a) Bij de aanpak van schade denken de jagers nog sterk vanuit hun eigen jachtveld. De bereidheid is gering en/of afwezig om in teams te werken en anderen toe te staan in het eigen jachtveld schade te bestrijden, bijvoorbeeld bij de aanpak van de wilde zwijnen in Brabant en de ganzenaanpak rondom Schiphol;
 - b) De kennisvorming over het wild is op dit moment versnipperd over Nederland, waardoor er sprake is van een versnipperde kennisopbouw en best practices onvoldoende in beeld komen en niet gebruikt worden. Overigens komt dit niet (alleen) doordat het soortenbeleid nu bij de provincies is belegd, ook de klimaatverandering en de introductie van nieuwe soorten spelen een voorname rol.
7. Onbalans bij tegemoetkoming schade.

- a) Ondanks de volledige vergoeding van de schade zijn de grondgebruikers niet tevreden omdat er geen/ onvoldoende betrokkenheid wordt geboden voor de grondgebruikers bij de aanpak, bijvoorbeeld bij de dassenschade in Brabant en Drenthe.

Criteria

5.2.2

ALGEMENE CONCLUSIES

Op grond van de voorgaande bevindingen worden de volgende algemene conclusies getrokken en aanbevelingen

Conclusies:

A. Betrokkenheid:

1. De problemen spelen zich af op lokaal niveau en moet ook op lokaal niveau worden opgepakt (WBE, leefgebied, beheergebied). Daar moet dan ook de aanpak worden geformuleerd. De aanpak moet besproken en afgesproken worden met alle direct betrokken partijen;
2. Als er plannen op centraal niveau worden afgesproken moeten deze een vertaling krijgen naar gebiedsplannen die daar ook op gebiedsniveau besproken en vastgesteld moeten worden, wil een aanpak succesvol kunnen worden.

B. Draagvlak:

1. Een beheerplan moet in een maatschappelijk debat worden besproken en vastgesteld, zowel op gebiedsniveau in bijvoorbeeld een gemeenteraad maar ook op provincie niveau in Provinciale Staten;

C. Afbakening van verantwoordelijkheden:

1. Voor elke 'nieuwe diersoort' moet in het beginstadium, vóór er problemen ontstaan, een integraal beheerplan, met onderwerpen als ecologie, economie en maatschappelijk draagvlak worden opgesteld en dit beheerplan moet in een openbaar debat in een overheidsorganisatie besproken en vastgesteld worden;
2. Voor elke aanpak moet een discussie gevoerd worden met alle actoren over verantwoordelijkheden, rollen en taken van de verschillende partijen in de aanpak.
3. De discussie over verantwoordelijkheden, taken en rollen moeten uitmonden in een concreet actie- of uitvoeringsplan waarbij per actie een uitvoerende partij wordt benoemd inclusief meetbare resultaten met tijdsperiodes, etc.;

4. Overheidsorganisaties moeten beter intern samenwerken en de verschillende doelen, resultaten en effecten vooraf op elkaar afstemmen;
 5. De Terrein Beherende Organisaties moeten nadrukkelijk bij de plannen, de discussie over verantwoordelijkheden, taken en rollen maar ook bij het maatschappelijk debat hierover betrokken worden.
- D. Draagvlak:
6. De belangentegenstellingen worden makkelijker te overbruggen als er bij de praktijkvoorbeelden een maatschappelijke discussie is gevoerd is in Provinciale Staten en/of op gebiedsniveau in de gemeenteraden. Het wordt groter als alle belangen in een integrale discussie worden afgewogen;
 7. Als er problemen op gebiedsniveau zijn en er meerdere actoren betrokken zijn bij de problematiek ontstaat er draagvlak voor een aanpak en gaan partijen om tafel.
- E. Aanpak op populatieniveau:
- d) Het volgen en registreren van de populatieontwikkeling is een gevolg vanuit het belang van een partij waarbij dit veelal niet is gecoördineerd of centraal is afgesproken.
- F. Kennis van wildwerende middelen:
6. Door de hoge kosten van wildwerende middelen moet het toepassen van dit soort voorzieningen onderdeel uitmaken van het plan aanpak van alle actoren.
- G. Deskundigheid van de uitvoerende partijen:
1. Provincies moeten afspraken maken over een meer gecentraliseerde kennisopbouw en de inzet van best practises om veel sneller van elkaar te leren.
- H. Onbalans bij de tegemoetkoming van schade:
1. Uitsluitend het vergoeden van de schade voldoet wel aan de wettelijke eisen maar levert niet de gewenste tevredenheid op bij de grondgebruikers;