



Kwalitatief onderzoek ontheffingsvoorwaarden

Effectief en efficiënt schadebestrijden

Juni 2015
Ed de Heer en Luuk Boerema

In opdracht van BIJ12-unit Faunafonds

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies	4
1 Inleiding	8
2 Werkwijze en opzet onderzoek	10
3 Deskresearch ontheffingsvoorwaarden	13
4 Analyse schadecijfers	14
5 Koppeling uitkomsten deskresearch – analyse schadecijfers	27
6 Interviewronde provincies en FBE's	30
7 Aanbevelingen	39

Bijlagen

- A Overzicht geïnterviewden van provincies en FBE's
- B Interviewprotocol
- C Samenstelling en bijdrage klankbordgroep
- D Deelnemers afsluitende workshop

Colofon

Kwalitatief onderzoek ontheffingsvoorwaarden
Effectief en efficiënt schadebestrijden

In opdracht van BIJ12-unit Faunafonds



Bureau De Heer
Kinderhuissingel 106
2013 AW Haarlem

Boerema & van den Brink B.V.
Hoofdstraat 43
9973 PE Houwerzijl

Auteurs: Drs. E. de Heer en Mr. drs. L. Boerema
Contactpersoon voor dit project: E. de Heer, 06 – 247 70 687

Samenvatting en conclusies

In discussies over toenemende schade wordt door provincies, jagers en grondgebruikers regelmatig verwezen naar ontheffingsvoorwaarden, deze zouden een effectieve schadebestrijding in de weg staan. Dit was voor BIJ12-unit Faunafonds en de IPO werkgroep natuurwetgeving aanleiding om te laten onderzoeken of dit daadwerkelijk het geval is. Hier rapporteren we onze bevindingen van het onderzoek naar de ontheffingsvoorwaarden en de mogelijke sturingsfactoren voor efficiënter beheer en schadebestrijding.

Het gaat om een kwalitatief onderzoek, dat betekent dat antwoorden niet worden bewezen maar aannemelijk gemaakt. Aan het onderzoek ontheffingsvoorwaarden hebben negen provincies deelgenomen. In overleg met deze provincies is gekozen voor onderzoek naar vijf beleidsbepalende soorten: grauwe gans, kolgans, ree, zwijn en wilde eend. Daarbij is gekeken naar schades die zijn ontstaan in de zomer, de winter of gedurende het hele jaar, waarbij ook rekening is gehouden met het doel van de ontheffing: schadebestrijding en/of populatiebeheer (hoefdieren). Het onderzoek is gestart met een deskresearch, daarna volgden een analyse van de schadecijfers en een interviewronde met provincies en FBE. De aanbevelingen zijn besproken tijdens de afsluitende workshop met FBE's, provincies en BIJ12-unit Faunafonds.

Tijdens de interviewronde met provincies en FBE's kwam regelmatig naar voren dat er sinds de start van het onderzoek nieuwe Faunabeheerplannen en ontheffingen zijn goedgekeurd. Dit heeft tot gevolg dat de kanttekening geplaatst moet worden dat het onderzoek een momentopname is.

Samenvatting deskresearch ontheffingsvoorwaarden

Tijdens de deskresearch zijn voorwaarden & voorschriften in ontheffingen, aanwijzingen en verordeningen van provincies onderzocht. Daarnaast zijn de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk in kaart gebracht.

Algemeen

- De ontheffingen betekenen in +/- 65% een verruiming en in +/- 33% een beperking van de mogelijkheden om effectief te kunnen beheren. In +/- 1% is de uitwerking onduidelijk.
- De variatie in het totaal aantal voorwaarden/voorschriften tussen provincies is groot, van 8 tot 31. Meestal zijn ze aanvullend, in sommige gevallen is het een herhaling van de wet (service).
- Het aantal pagina's van een voorwaarde/voorschrift varieert van 4 tot 15 pagina's. Voor de jager zijn deze in sommige gevallen moeilijk te begrijpen (juridisch taalgebruik).

Kolgans

- Uit de deskresearch komt naar voren dat Overijssel de meeste en Flevoland de minste voorwaarden stelt aan ontheffingen, terwijl de schadecijfers een ander beeld laten zien.

Wilde eend

- Uit de deskresearch komt naar voren dat in Limburg de inzet van preventieve middelen tot een behoorlijke beperking leidt van de mogelijkheden om schade effectief te bestrijden, desondanks is de schade gering. Voor de overige provincies geldt dat de ontheffingsvoorwaarden vergelijkbaar zijn.

Grauwe gans

- Uit de deskresearch komt naar voren dat Gelderland de meeste voorwaarden stelt, maar ook dat Gelderland de ruimste mogelijkheden biedt om middelen in te zetten. Toch heeft deze provincie niet de laagste schade.

Het ree

- Flevoland heeft de minste en Groningen de meeste voorwaarden, terwijl de aantallen valwild een ander beeld laten zien.

Wild zwijn

- Uit de deskresearch blijkt dat Limburg bij het verlenen van ontheffingen voorwaarden stelt die in de regel gunstig zijn voor de uitvoeringspraktijk, d.w.z. er worden ruimere mogelijkheden geboden voor een effectieve bestrijding. Desondanks vertoont de getaxeerde schade (in de loop der jaren) geen dalende lijn, waarbij de kanttekening moet worden geplaatst dat er niet is gecorrigeerd voor bijvoorbeeld gewasprijzen.

Samenvatting analyse schadecijfers

Er is voor de grauwe gans, wilde eend en kolgans geprobeerd een verband aan te tonen tussen ontheffingsvoorwaarden en gemiddelde getaxeerde schade per diereenheid. Daarvoor is uitgegaan van de kwalificering die Boerma & Van den Brink in de deskresearch aan de ontheffingsvoorwaarden heeft gegeven. Omdat de impact op de uitvoeringspraktijk voor de diverse verruiming en beperkingen verschillen, zijn beide geïndexeerd. Hierbij is een verruiming van de tijden waarop mag worden gejaagd bijvoorbeeld gewaardeerd met +1. Moet er eerst iemand komen kijken voor er afschot mag worden gepleegd, dan werkt dat beperkend en bovendien weegt het zwaarder, dit is gewogen als -3. Vervolgens zijn de geïndexeerde waarden opgeteld en afgezet tegen de gemiddelde getaxeerde schade per diersoort.

Het ontbreken van een negatieve correlatie maakt het niet aannemelijk dat er een causaal verband bestaat tussen ontheffingsvoorwaarden en de hoogte van de gemiddelde getaxeerde schade per diersoort per diereenheid voor de vogelsoorten, respectievelijk de gemiddelde hoeveelheid valwild per diereenheid voor het ree. Voor het zwijn is in slechts twee provincies de schade per diereenheid geanalyseerd. Het trekken van een lijn is daardoor niet zinvol. Bovendien zijn de populaties in verschillende soorten gebieden geteld (geschat), binnen en buiten de aangewezen leefgebieden, wat onderling vergelijken niet mogelijk maakt.

Samenvatting interviewronde FBE's en provincies

- Tijdens de interviewronde komt naar voren dat er tal van redenen zijn waarom de gemiddelde schade per diereenheid per provincie verschilt. Voor de kolkans, wilde eend en grauwe gans worden o.a. genoemd. (in willekeurige volgorde)
 - 'Snelheid waarmee ontheffingen worden verleend'
 - 'Wel of niet hanteren van een schadehistorie'
 - 'Variatie in teelten'
 - 'Verscheidenheid in gebieden'
 - 'Niveau waarop de ontheffing is verleend'
 - 'Meldingsbereidheid'
 - Wel of geen vrijstelling'
 - '(On)mogelijkheden om binnen Natura 2000 gebieden te beheren'
- Voor het ree worden genoemd verkeersintensiteit, de snelheid waarmee doorgaans wordt gereden en het bestaan van eventuele (gevaarlijke) verkeerssituaties. Daarnaast spelen zaken als gebiedsinrichting, mitigerende maatregelen, wel of geen populatiebeheer en populatieontwikkeling een rol. Een andere factor die mogelijk van invloed is op de aantallen valwild is de inzet van beroepsmatige jagers.
- Voor het wild zwijn zijn o.a. zaken als het wel of niet aanwezig zijn van een raster en het soort raster van invloed op de hoogte van het getaxeerde bedrag. Verder zijn genoemd de verhouding oppervlak aangewezen leefgebied – nulstandgebied en de 'druk' vanuit omliggende gebieden. Ook het soort gewas is van invloed op de hoogte van de getaxeerde schade. De gewassen in de provincies Gelderland en Limburg verschillen sterk. Het ligt voor de hand dat schade aan duurdere gewassen in de regel leiden tot hogere taxaties.
- De provincies en de FBE's hebben tijdens het onderzoek steeds (positief) kritische vragen gesteld over het bepalen van de omvang van de populaties van de vijf beleidsbepalende diersoorten. Twee voorbeelden om dit te illustreren.
 - Voor de grauwe gans is Sovon Vogelonderzoek Nederland in 2009 gestopt met de integrale (landelijke) tellingen. De berekeningen die tijdens het onderzoek zijn uitgevoerd zijn gedaan aan de hand van een extrapolatie van de groei in de jaren daarna. Doordat de zomertellingen van de grauwe gans in Limburg en Utrecht 2-3 keer zo hoog uitvallen wordt de schade per eenheid dieren met 50% of meer verminderd.
 - Voor het ree zijn de data van FBE's gebruikt. De aanleiding voor de discussie over de betrouwbaarheid van de data is het ontbreken van eensluidende definities/afspraken over wat valwild is, de wijze waarop deze wordt geregistreerd en de telmethode (om de grootte van de populatie te bepalen).
- Tijdens de interviews komt niet naar voren dat ontheffingsvoorwaarden een effectieve schadebestrijding in de weg staan. Wel zijn er mogelijkheden om de effectiviteit te verbeteren. Bijvoorbeeld door bij het verlenen van een ontheffing een koppeling te maken met het gedrag van de betreffende diersoort, of door meer gebruik te maken van de wettelijke mogelijkheden voor verruiming.
- Het van tevoren melden (van afschot) en juridisch taalgebruik in de ontheffing worden door schadebestrijders en grondgebruikers vaak als administratieve

last ervaren. Juridisch taalgebruik kan leiden tot onduidelijkheid over de uitleg van de ontheffing, met als gevolg dat sommige jagers het zekere voor het onzekere nemen en niet tot schadebestrijding overgaan, omdat ze bij het overtreden van de wet de akte kunnen kwijtraken.

- Bij het analyseren en prioriteren van sturingsfactoren staat het koppelen van schade aan populatiebeheer voorop. Hoewel populatiebeheer wettelijk alleen is toegestaan voor hoefdieren wordt tijdens de gesprekken regelmatig aangegeven dat dit voor ganzen hét sturingsmechanisme is om schade te beperken. Een tweede belangrijk sturingsmechanisme is schadebestrijding via een planmatige aanpak door jagers en grondgebruikers.
- Door snel, bijvoorbeeld binnen 24 uur, te starten met afschot worden beheer en schadebestrijding mogelijk efficiënter. Voorstanders van deze aanpak schatten in dat zowel het afschot als de schade naar beneden zullen gaan. Er zijn ook provincies en FBE's die er voor pleiten de verantwoordelijkheid volledig bij de jagers neer te leggen. Deze moeten dan wel alle denkbare mogelijkheden krijgen om schade te bestrijden.
- Effectief beheren vergt een samenspel tussen FBE's, provincies en Fauna-fonds. Een andere mogelijke sturingsfactor voor efficiënter beheer en schadebestrijding is het intensiveren van de samenwerking tussen provincies en FBE's. Ook is er mogelijk winst te behalen als binnen en tussen de FBE's en binnen en tussen de provincies meer wordt samengewerkt.
- Omdat de discussie over rollen, verantwoordelijkheden en invulling van de taken van de FBE's rond het aannemen van de nieuwe wet waarschijnlijk opnieuw gevoerd gaat worden, is het belangrijk om deze zo snel mogelijk een stap verder te brengen, c.q. af te ronden. Hetzelfde geldt voor de onderlinge discussies die de partijen voeren die samen de FBE's vormen.
- Continuïteit van het jachtrecht is volgens sommigen een belangrijke drijfveer voor jagers om schade te bestrijden. Dit biedt aanknopingspunten om op voorhand, voordat schade optreedt, onderling afspraken te maken over rollen en verantwoordelijkheden. Dit kan rechtstreeks tussen jager en grondgebruiker, maar ook binnen een groter verband, met jagers uit andere jachtcombinaties of met jagers die uitsluitend worden ingezet voor schadebestrijding.

Conclusie 1: Het idee dat ontheffingsvoorwaarden een effectieve schadebestrijding in de weg staan wordt niet ondersteund door de deskresearch (van de ontheffingsvoorwaarden), de analyse van de schadecijfers en de uitkomsten van de interviewronde met provincies en FBE's.

Conclusie 2: De belangrijkste sturingsfactoren voor een efficiënter beheer en schadebestrijding zijn a) koppeling van populatiebeheer en schadebestrijding, b) planmatige aanpak van de schadebestrijding door jagers en grondgebruikers en c) coördineren van de samenwerking tussen provincies, FBE's en BIJ12-unit Faunafonds. Zowel onderling (tussen bijvoorbeeld FBE's), als tussen FBE's en provincies.

Conclusie 3: De ontheffingsvoorwaarden zijn slechts een beperkt onderdeel van het pakket maatregelen en afspraken om efficiënt (schade) te kunnen beheren.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De Rijksoverheid heeft het uitkeren van tegemoetkomingen bij schade aan landbouwgewassen gedecentraliseerd. Daarmee zijn het verlenen van ontheffingen voor afschot en de uitbetaling van de tegemoetkomingen beide de verantwoordelijkheid van provincies. Bij deze decentralisatie is het Faunafonds overgegaan van het Rijk naar BIJ12, de gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie van de provincies.

Bureau WING heeft in 2012/2013 onderzoek verricht naar de motivatie van jagers en grondgebruikers voor beheer en schadebestrijding. Ze komen in hun eindrapport o.a. tot de conclusie dat vooral externe factoren een effectief beheer en schadebestrijding in de weg staan. Daarbij wordt o.a. verwezen naar provinciale wet- en regelgeving, administratieve aspecten van schadebestrijding en afstemming van taken en verantwoordelijkheden met Terreinbeherende Organisaties (TBO's). Vooral de jagers zouden bij de schadebestrijding belemmerd worden door ontheffingsvoorwaarden.

De aanleiding voor het kwalitatieve onderzoek naar ontheffingsvoorwaarden is een verzoek van BIJ12–unit Faunafonds (in de rest van het document aangeduid als unit Faunafonds) en de IPO werkgroep Natuurwetgeving (verder aangeduid als werkgroep Natuurwetgeving) voor een vervolg op het hierboven genoemde onderzoek. De provincies hebben daarbij de vraag gesteld of de conclusie dat de ontheffingsvoorwaarden een effectieve schadebestrijding in de weg staan terecht is. Een manier om hier een beeld van te krijgen is door de verschillen in ontheffingsvoorwaarden te onderzoeken (deskresearch) en te koppelen aan de hoogte van de schade (analyse schadecijfers). Zodra er duidelijkheid bestaat over de ontheffingsvoorwaarden willen de provincies met de andere betrokken partijen aan tafel over hoe beheer en schadebestrijding efficiënter kunnen.

Het onderzoek naar de provinciale ontheffingsvoorwaarden, de deskresearch, is uitgevoerd door Boerema & Van den Brink, juridisch en ecologisch adviseurs Natuur en Leefomgeving. Het analyseren van de schadecijfers, de interviewronde met provincies en FBE's, het raadplegen van de consultants en de organisatie van de afsluitende workshop zijn grotendeels uitgevoerd door Bureau De Heer, adviesbureau voor strategieontwikkeling en communicatie. Het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep met afgevaardigden van Alterra Wageningen UR, KNJV, LTO, Natuurmonumenten en Sovon Vogelonderzoek Nederland (voortaan Sovon).

Het betreft een kwalitatief onderzoek. Voor de auteurs betekent dit dat de antwoorden op onderstaande vragen niet worden bewezen maar aannemelijk gemaakt. Daarbij is het uitdrukkelijk niet de bedoeling om te oordelen, om provincies in een volgorde van goed naar minder goed beheer en schadebestrijding te zetten, maar om de verschillen te spiegelen, zodat de discussie over effectief en efficiënt schadebestrijden wordt gefaciliteerd.

1.2 Vraagstelling

De vraagstelling bestaat uit twee delen:

- a Staan ontheffingsvoorwaarden een effectieve schadebestrijding (*zo min mogelijk schade*) in de weg? En zo ja, zijn er goede redenen waarom deze voorwaarden zijn gesteld?
- b Wat zijn de sturingsfactoren voor een efficiënter (*tegen zo laag mogelijke kosten*) beheer en schadebestrijding?

Tijdens de interviewronde met provincies en FBE's over ontheffingsvoorwaarden zijn ook andere aspecten van effectief en efficiënt schadebestrijden aan de orde geweest. Deze zijn o.a. verwerkt in hoofdstuk 3, de discussie over de analyse van schadecijfers, en in de conclusies en aanbevelingen. Hetzelfde geldt voor de uitkomsten van het overleg met de consultants (van de unit Faunafonds) en de afsluitende workshop met provincies, FBE's en BIJ12.

2 Werkwijze en opzet onderzoek

Voor het kwalitatieve onderzoek naar ontheffingsvoorwaarden zijn in eerste instantie, via de werkgroep Natuurwetgeving, alle 12 provincies benaderd. Negen provincies reageerden positief. De provincies Zeeland, Noord-Brabant en Drenthe hebben per mail aangegeven niet deel te nemen aan het onderzoek, maar willen wel graag op de hoogte worden gehouden van de uitkomsten.

Om een goed beeld te krijgen van wat er op de verschillende plaatsen in het land speelt is, in overleg met de deelnemende provincies, gekozen voor onderzoek naar vijf beleidsbepalende soorten: grauwe gans, kolgans, ree, zwijn en wilde eend. Daarbij is gekeken naar schades die zijn ontstaan in de zomer, de winter of gedurende het hele jaar, waarbij ook rekening is gehouden met het doel van de ontheffing; schadebestrijding en/of populatiebeheer (hoefdieren).

Tijdens de interviewronde met provincies en FBE's kwam regelmatig naar voren dat er sinds de start van het onderzoek nieuwe Faunabeheerplannen en ontheffingen zijn goedgekeurd. Dit heeft tot gevolg dat de kanttekening geplaatst moet worden dat het onderzoek een momentopname is.

Het onderzoek bestond uit negen stappen. Hieronder staat per stap kort uitgelegd wat de toegevoegde waarde is, waarom voor de betreffende stap is gekozen. Na stap 2, 5 en 8 zijn de uitkomsten teruggekoppeld aan BIJ12 en (een vertegenwoordiger van) de werkgroep Natuurwetgeving.

Stap 1: Verzamelen voorwaarden & voorschriften ontheffingen

Bij de start van het onderzoek zijn de deelnemende provincies, via de werkgroep Natuurwetgeving, benaderd. Al snel bleek dat naast ontheffingsvoorwaarden ook voorschriften uit ontheffingen, aanwijzingen en provinciale verordeningen werden aangeleverd. Deze zijn meegenomen in het onderzoek. Een overzicht van de voorwaarden & voorschriften is terug te vinden in de deskresearch, het rapport 'Analyse voorwaarden & voorschriften in ontheffingen, aanwijzingen en verordeningen van provincies en de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk', van Boerema & Van den Brink.

Stap 2: Deskresearch en excell-overzicht negen provincies

Aan de hand van deskresearch is geïnventariseerd op welke punten de voorwaarden & voorschriften tussen provincies verschillen. Het onderzoek beperkt zich tot vijf beleidsbepalende soorten. Het geven van een waardeoordeel, het uitvergroten van de verschillen, is zo veel mogelijk gemeden. Om een goed overzicht te krijgen zijn voor de negen provincies per diersoort doel, middel, periode en quotum in een Excel-overzicht gezet. De werkzaamheden bij stap 2 zijn eveneens uitgevoerd door Boerema & Van den Brink.

Stap 3: Analyse schadecijfers

Voor deze stap zijn gegevens over schade opgevraagd bij het Faunafonds en met hulp van Sovon en de FBE's zijn populatieomvang en -ontwikkeling in kaart gebracht. Door beide op elkaar te delen ontstaat een beeld van de gemiddelde schade per diersoort, per provincie, per diereenheid. De analyse van de schadecijfers is uitgevoerd door Bureau De Heer.

Stap 4: Raadplegen consultants Faunafonds

De consultants bepalen in belangrijke mate het externe beeld van het Faunafonds, omgekeerd zijn zij de 'voelsprietten' in het veld. Daarom zijn de resultaten van stap 2 en 3 aan de consultants voorgelegd. Tevens is geïnventariseerd wat er in de praktijk leeft. De uitkomsten zijn o.a. verwerkt in de conclusies en aanbevelingen.

Stap 5: Eerste keer raadplegen klankbordgroep

Er is getracht de klankbordgroep zo samen te stellen dat het een afspiegeling is van partijen die regelmatig te maken hebben met ontheffingen en/of betrokken zijn bij de implementatie van de sturingsfactoren voor efficiënter beheer en schadebestrijding. De klankbordgroep heeft o.a. de onafhankelijkheid van de uitkomsten getoetst. Tijdens de eerste bijeenkomst van de klankbordgroep stonden deskresearch en de cijferanalyse centraal. Bijlage C geeft een overzicht van de leden en bijdrage van de klankbordgroep.

Stap 6: Interviewronde provincies en FBE's

De uitkomsten van stap 2 -5 zijn tijdens een interviewronde aan de beleidsmedewerkers en/of vergunningverleners van provincies en/of de (adjunct)secretarissen van FBE's voorgelegd. Daarbij stond de vraag centraal of de voorwaarden in de ontheffingen overdreven zijn of noodzakelijk in verband met bijvoorbeeld wetgeving, jurisprudentie of politieke besluitvorming. En of ze, en zo ja in hoeverre, een effectieve schadebestrijding in de weg staan.

In het tweede deel van het interview is aan de orde geweest wat sturingsfactoren zijn voor een efficiënter beheer en schadebestrijding. Daarbij is o.a. ingegaan op de wet- en regelgeving, administratieve lastendruk, het ontbreken van een gecoördineerde aanpak bij schadebestrijding en het beheer in natuurterreinen, de conclusies uit het WING onderzoek.

Omdat de FBE's een centrale rol spelen bij beheer en schadebestrijding zijn de gesprekken met provincies en FBE's gecombineerd. Bijlage A geeft een overzicht van de geïnterviewden van provincies en FBE's.

Stap 7: Tweede keer raadplegen klankbordgroep

Tijdens de tweede bijeenkomst van de klankbordgroep stonden de terugkoppeling van de interviewronde en de conclusies van het kwalitatieve onderzoek naar de ontheffingsvoorwaarden centraal.

Stap 8: Afsluitende workshop

Om de uitkomsten van de deskresearch, schadeanalyse, het raadplegen van de consultants en klankbordgroep en de interviewronde te bespreken is een workshop georganiseerd. Tijdens de workshop zijn aan de hand van stellingen de conceptaanbevelingen bediscussieerd. Uitgenodigd waren de deelnemende provincies en FBE's, de beleidsmedewerkers van de provincies die niet deelnamen aan het onderzoek en consultants, juristen, de coördinator faunazaken, e.a. van de unit Faunafonds. De uitkomsten zijn verwerkt in de conclusies en aanbevelingen. Bijlage D geeft een overzicht van de deelnemers.

Stap 9: Rapportage onderzoeksresultaten

De rapportage beantwoordt aan de hand van deskresearch, analyse schade-cijfers en interviews met medewerkers van provincies en FBE's de vraag of ontheffingsvoorwaarden een effectieve schadebestrijding in de weg staan. Daarnaast is in het rapport een overzicht met sturingsfactoren, in volgorde van belangrijkheid, opgenomen voor efficiënter beheer en schadebestrijding. De aanbevelingen zijn uitgesplitst naar provincie/FBE's en de unit Faunafonds van BIJ12.

3 Deskresearch

Tijdens de deskresearch zijn voorwaarden & voorschriften in ontheffingen, aanwijzingen en verordeningen van provincies onderzocht. Daarnaast zijn de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk in kaart gebracht. Daarbij is gekeken naar de voorwaarden & voorschriften in de negen deelnemende provincies voor de vijf diersoorten die eerder als beleidsbepalend zijn getypeerd.

In de deskresearch is voor de ontheffingen, naast aantal en soort, gekeken of de uitwerking verruimend (V) of beperkend (B) is. In de sommige gevallen is dit niet duidelijk, dan is dit aangeduid met een (O). De snelheid van afgeven (t.o.v. de aanvraag), het wel of niet afgeven en het moment waarop (t.o.v. het ontstaan van schade) zijn niet onderzocht. Voor de uitkomsten wordt verwezen naar het rapport 'Analyse voorwaarden & voorschriften in ontheffingen, aanwijzingen en verordeningen van provincies en de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk', van Boerema & Van den Brink.

4 Analyse schadecijfers

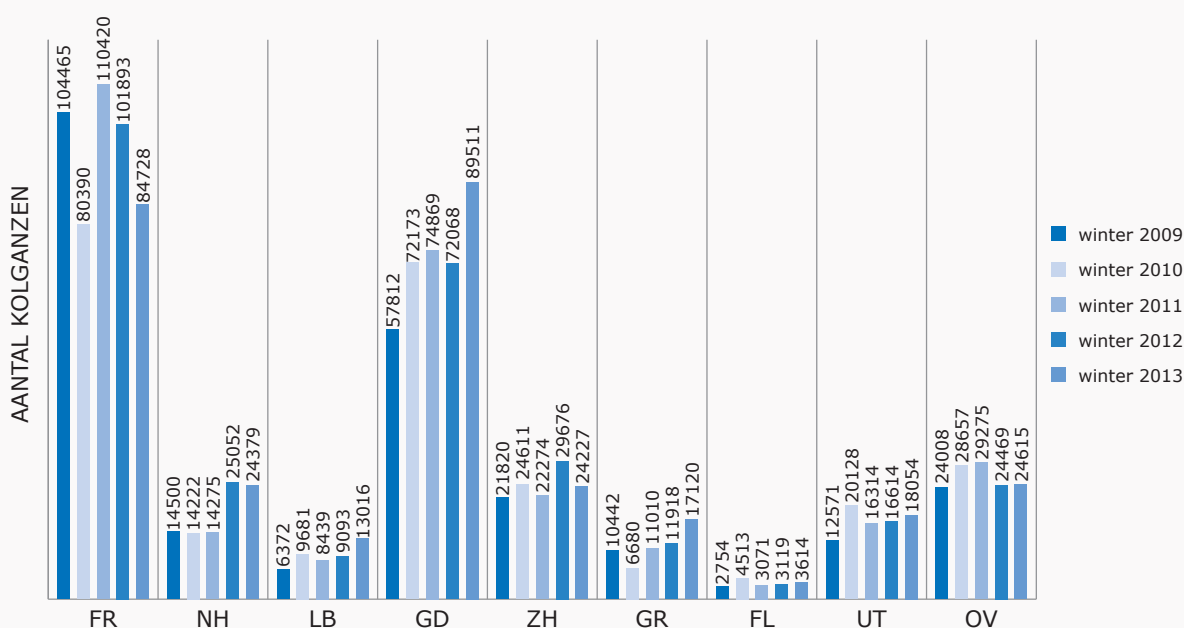
De analyse van de schadecijfers heeft betrekking op negen provincies voor vijf beleidsbepalende soorten in vijf opeenvolgende jaren. Als eerste stap zijn bij de unit Faunafonds de taxaties opgevraagd. Er is gekozen voor taxaties omdat deze het meest betrouwbare beeld opleveren van de ontstane schade. Er is overwogen uit te gaan van beschadigd oppervlak, maar de getallen die hierover bekend zijn, zijn onbetrouwbaar. Een alternatief is om uit te gaan van uitbetaalde schade, maar niet alle schade die wordt veroorzaakt, wordt ook daadwerkelijk uitbetaald. Tijdens de interviewronde is enkele keren geopperd om de verschillen in ontheffingsvoorwaarden ook te koppelen aan afschotcijfers. Omdat dit de indruk kan wekken dat veel afschot gelijk staat aan effectief beheer en schadebestrijding, is hier van afgezien.

Bij Sovon en de deelnemende FBE's zijn de omvang van de populaties achterhaald. Vervolgens zijn de getaxeerde bedragen gedeeld door het aantal dieren per provincie en vermenigvuldigd met bijvoorbeeld 500 om 'leesbare' getallen te krijgen. Wat bleek is dat er tussen de verschillende jaren (binnen een provincie) soms uitschieters zitten. Om deze te dempen is het gemiddelde over 2009 – 2013 berekend. Zo ontstaat vervolgens een beeld van de schade per diersoort, per provincie, per diereenheid. Hierbij moet worden opgemerkt dat de hoogte van de schade in de opeenvolgende jaren niet is gecorrigeerd voor de prijs (per kg) van bijvoorbeeld drogestof. Tijdens de interviewronde is voorgesteld om een nadere analyse van deze uitschieters te maken, dit valt echter buiten de scope van het huidige onderzoek.

4.1 Kolgans

4.1.1 Populatieontwikkeling

Kolganzen veroorzaken vooral schade in de winterperiode. Voor het in kaart brengen van de populatieontwikkeling is uitgegaan van de seizoensgemiddelden die door Sovon zijn aangeleverd*. De seizoensgemiddelden vormen een betrouwbare maat voor de populatieomvang in de winter omdat meer dan 90% van de kolganzen gedurende de winterperiode wordt geteld. Doordat steeds dezelfde telmethode is gebruikt is het bovendien representatief voor de onderlinge verschillen tussen provincies.

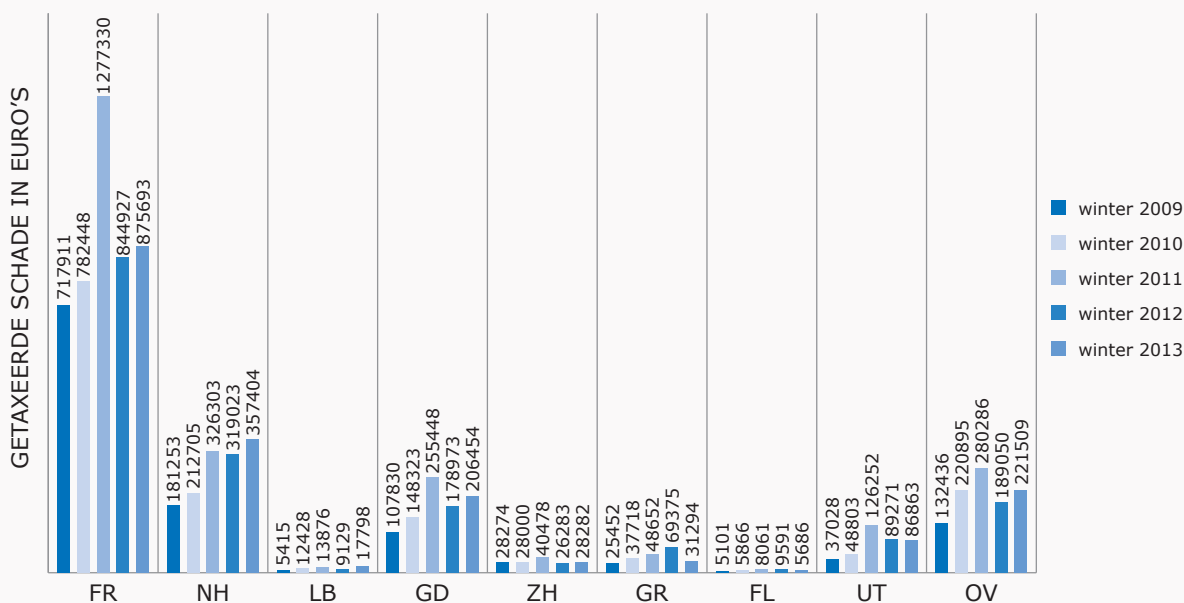


Figuur 1: populatieomvang kolgans 2009 - 2013

4.1.2 Ontwikkeling getaxeerde schade

Voor de schadetaxaties zijn alleen de gebieden meegenomen waarin de provincies de schade willen beperken, ganzenopvanggebieden zijn bijvoorbeeld buiten beschouwing gelaten. Voor de kolganzen betreft het schadegevallen in de winter, waarbij de winterperiode voor Friesland en Groningen is gedefinieerd als de eerste vier en de laatste drie maanden van een bepaald jaar. Voor de andere provincies geldt dat de winterperiode bestaat uit de eerste en laatste drie maanden (van een bepaald jaar). Het alternatief is om te kijken naar de laatste drie maanden van bijvoorbeeld 2008 en de eerste drie maanden van 2009, de daadwerkelijke winterperiode, maar omdat de analyse voor alle jaren op dezelfde manier is gebeurd, beïnvloedt het de uitkomsten waarschijnlijk niet.

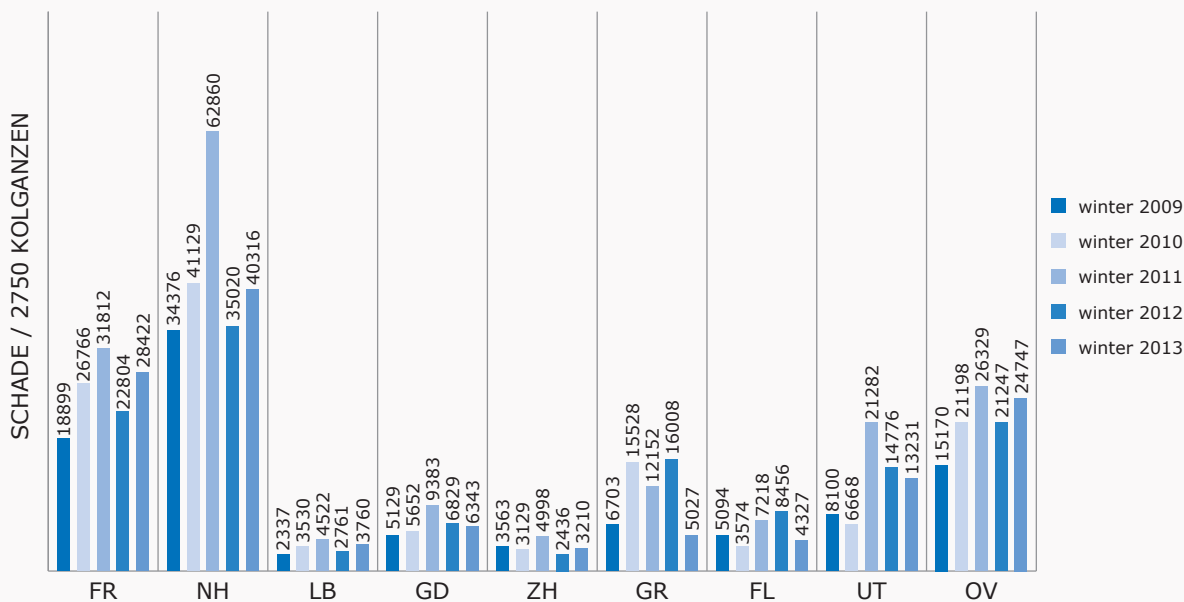
* Voor meer informatie zie www.sovon.nl/nl/publicaties/watervogels-nederland-20122013



Figuur 2: getaxeerde schade kolganzen winterperiode 2009 – 2013

4.1.3 Getaxeerde schade per diereenheid

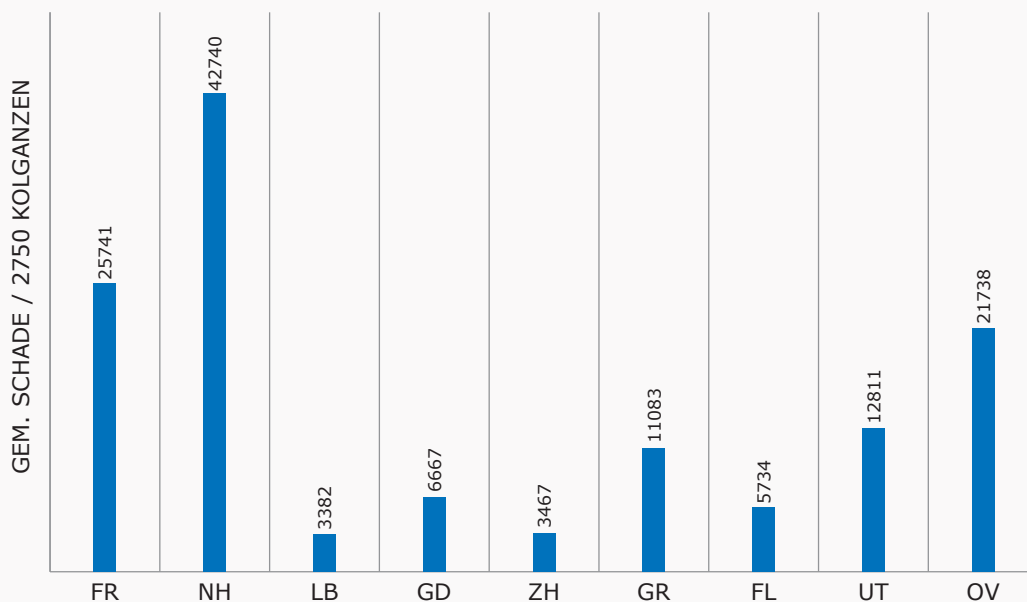
Omdat de populatieomvang van invloed is op de hoogte van de getaxeerde schade is hiervoor gecorrigeerd.



Figuur 3: getaxeerde schade per 2750 kolganzen 2009 - 2013

4.1.4 Gemiddelde getaxeerde schade per diereenheid 2009 - 2013

Om eventuele uitschieters te dempen is vervolgens het gemiddelde genomen van vijf opeenvolgende jaren.

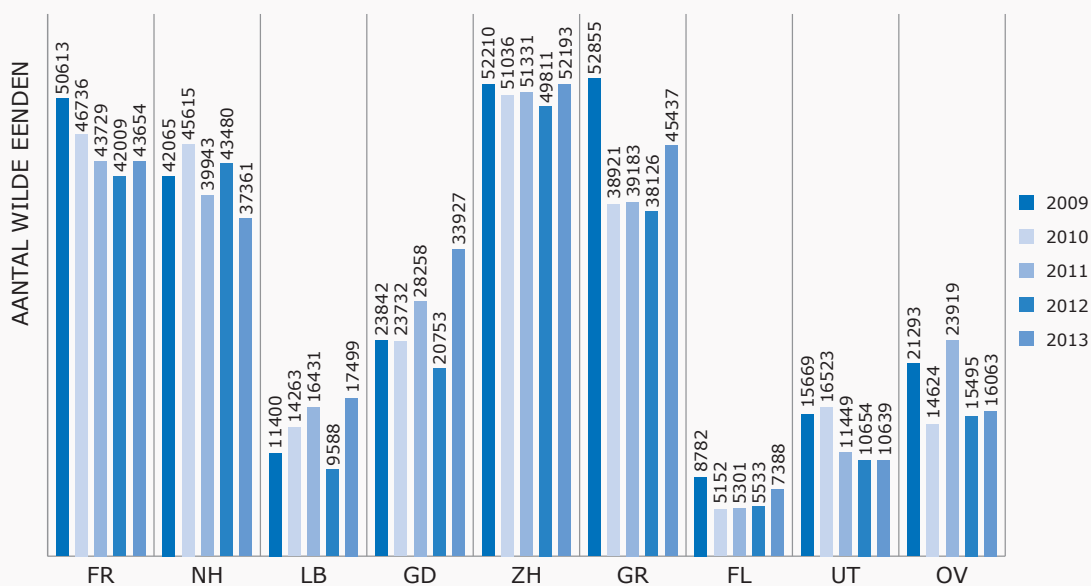


Figuur 4: gemiddelde getaxeerde schade per 2750 kolgenzen 2009 - 2013

4.2 Wilde eend

4.2.1 Populatieontwikkeling

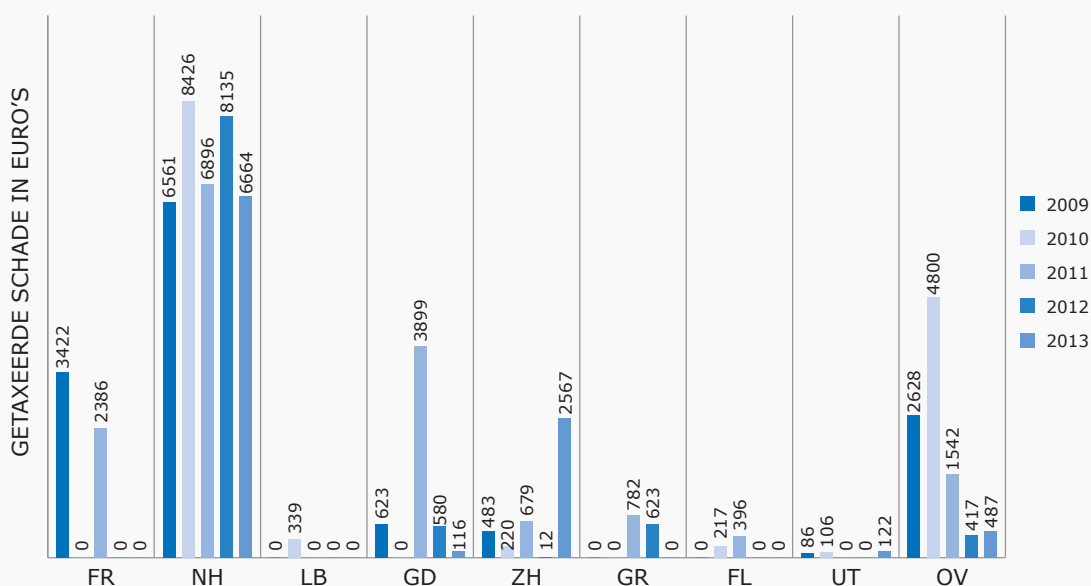
Voor de ontwikkeling van de populatie is uitgegaan van de telgegevens van Sovon in januari omdat dan het grootste deel van de populatie wordt geteld (>50%). Het geeft op dat moment dus een representatief beeld van de verschillen tussen provincies. De aanname die hierbij is gedaan is dat de verdeling (van de wilde eenden) over de provincies op het moment dat er schade ontstaat, later in het jaar als de gewassen op het veld staan, dezelfde is als in de winterperiode.



Figuur 5: populatieomvang wilde eend 2009 - 2013

4.2.2 Ontwikkeling getaxeerde schade

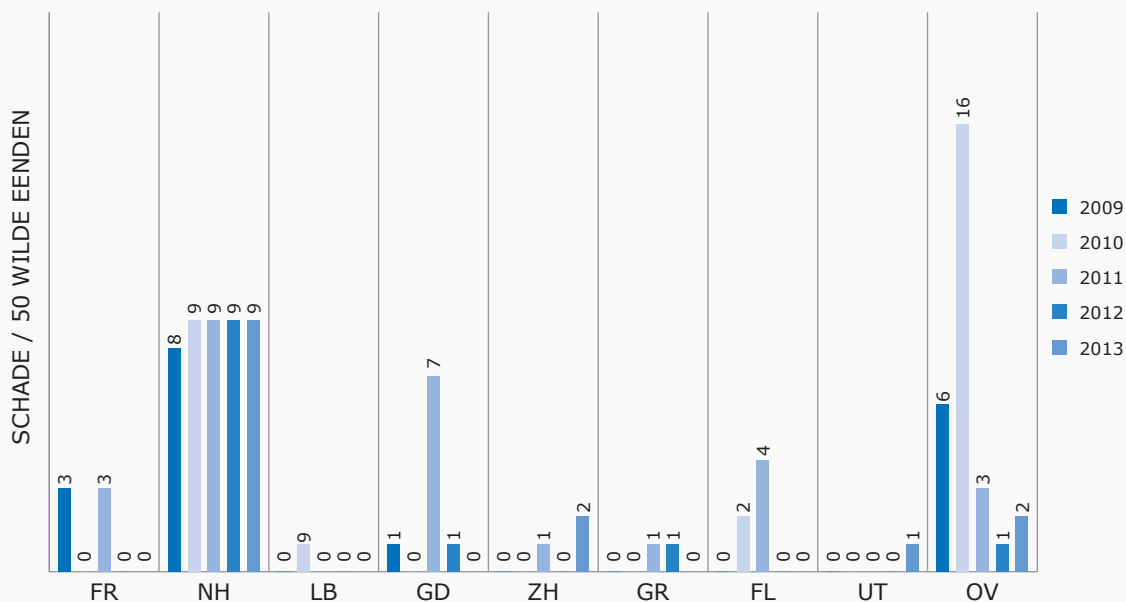
Voor de wilde eend is gekeken naar de schadetaxaties die gedurende het gehele jaar zijn uitgevoerd.



Figuur 6: getaxeerde schade wilde eend hele jaar 2009 - 2013

4.2.3 Getaxeerde schade per diereenheid

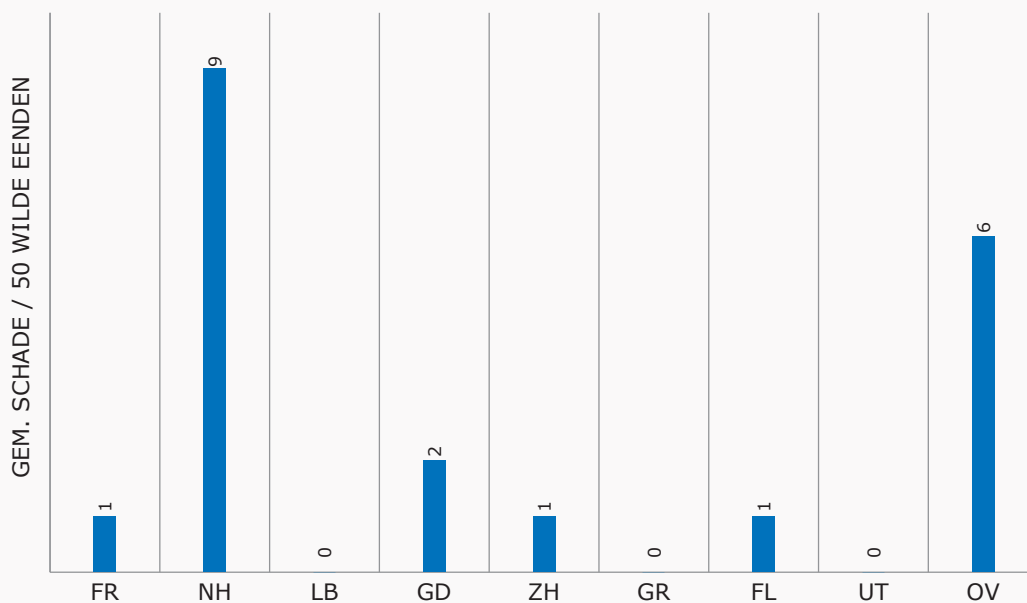
Omdat de populatieomvang van invloed is op de hoogte van de getaxeerde schade is hiervoor gecorrigeerd.



Figuur 7: getaxeerde schade per 50 wilde eenden 2009 – 2013

4.2.4. Gemiddelde getaxeerde schade per diereenheid 2009 - 2013

Om de uitschieters in o.a. Gelderland en Overijssel te dempen is vervolgens het gemiddelde genomen van vijf opeenvolgende jaren.

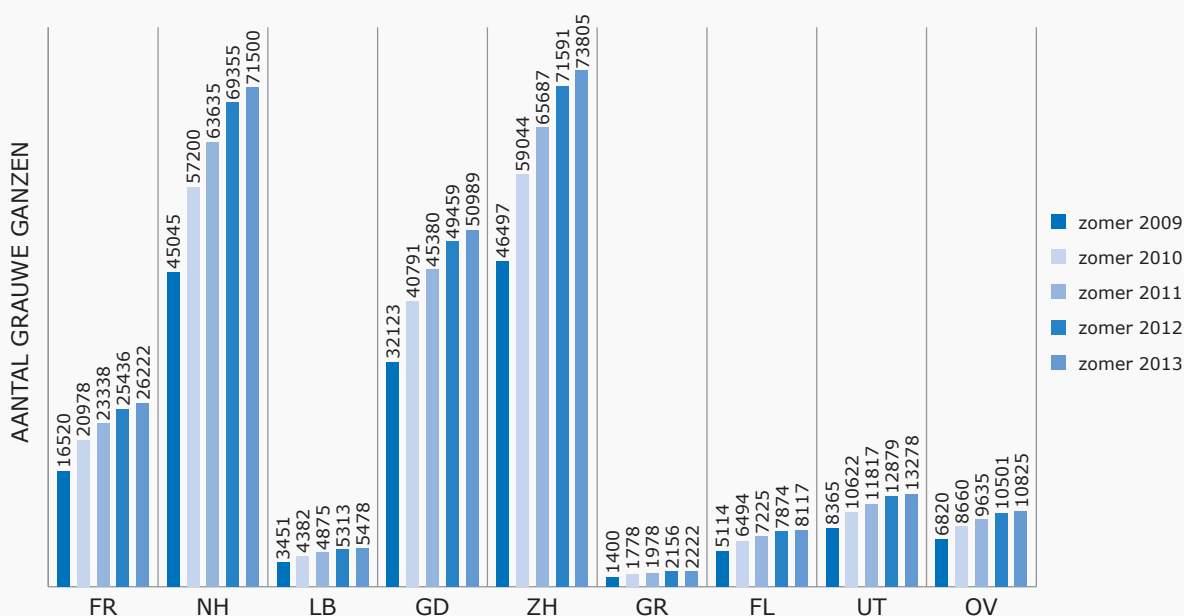


Figuur 8: gemiddelde getaxeerde schade per 50 wilde eenden 2009 - 2013

4.3 Grauwe gans

4.3.1 Populatieontwikkeling

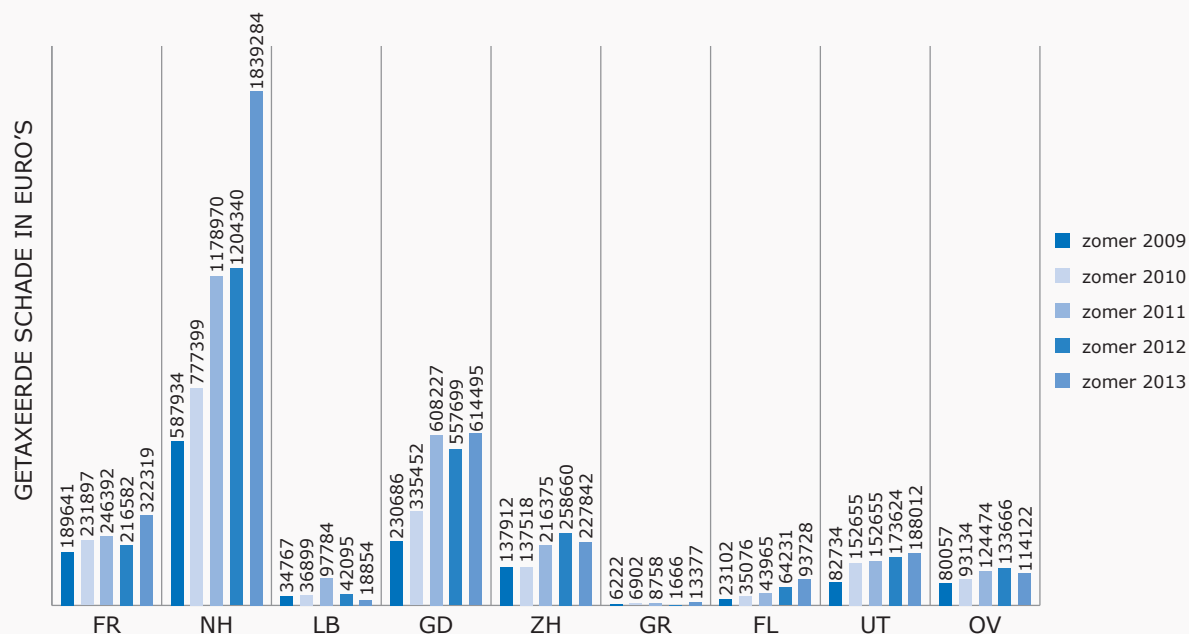
Voor de grauwe gans is gekeken naar de schade in de zomerperiode. Voor het in kaart brengen van de populatieontwikkeling is uitgegaan van 2009 omdat dit het laatste jaar is waarin Sovon integraal (landelijk) heeft geteld. De jaren daarna hebben de provincies zelf geteld. Vanwege verschillen in telprotocollen en de volledigheid van de tellingen zijn vergelijkingen met 2009 en tussen provincies onderling niet mogelijk. Om toch de groei te weerspiegelen in de periode 2010-2013 zijn de provinciale aantallen geschat op grond van een doorrekening met de landelijke populatie-index van Sovon. Er is dus niet gecorrigeerd voor eventuele verschillen in toename in populaties tussen provincies. In hoofdstuk 5, interviewronde provincies en FBE's, wordt hier nader op ingegaan.



Figuur 9: populatieomvang grauwe gans 2009 - 2013

4.3.2 Ontwikkeling getaxeerde schade

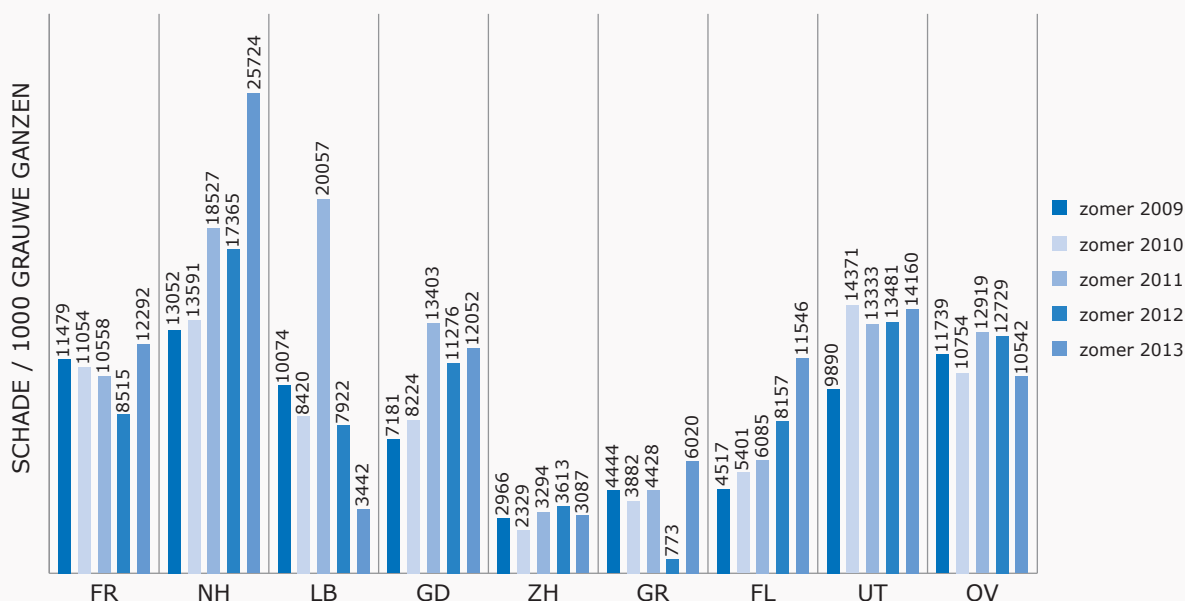
Voor de schadetakaties zijn alleen de gebieden meegenomen waarin de provincies de schade willen beperken, o.a. de ganzenopvanggebieden zijn buiten beschouwing gelaten. Voor de grauwe ganzen betreft het schadegevallen in de zomer, waarbij de zomerperiode in Friesland en Groningen loopt van mei t/m september. In de andere provincies is de zomer gedefinieerd als de maanden april t/m september.



Figuur 10: getaxeerde schade grauwe gans zomerperiode 2009 – 2013

4.3.3 Getaxeerde schade per diereenheid

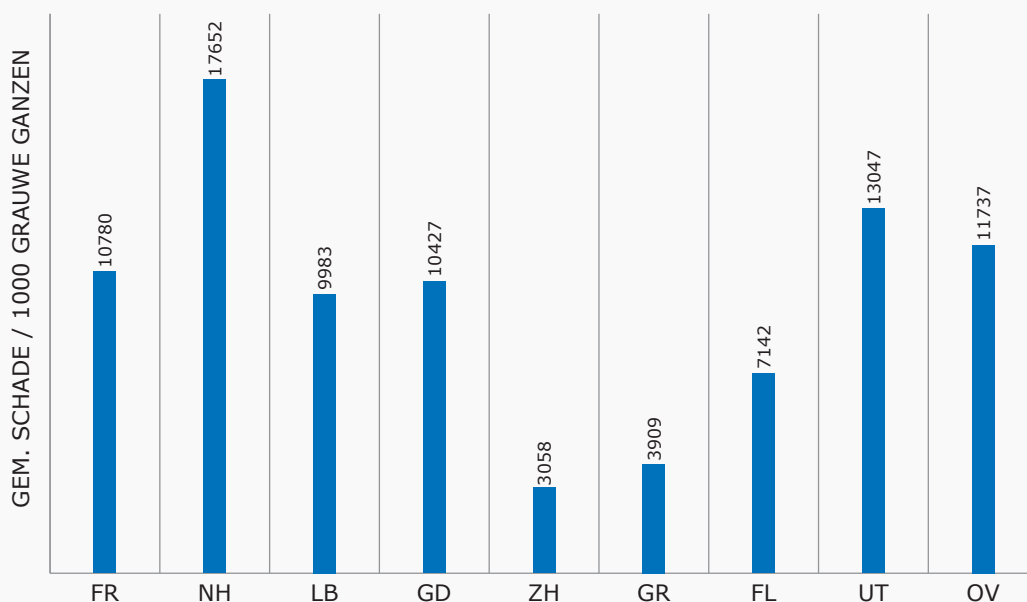
Omdat de populatieomvang van invloed is op de hoogte van de getaxeerde schade is hiervoor gecorrigeerd.



Figuur 11: getaxeerde schade per 1000 grauwe ganzen 2009 – 2013

4.3.4 Gemiddelde getaxeerde schade per diereenheid 2009 – 2013

Om de uitschieters in o.a. Noord-Holland en Limburg te dempen is vervolgens het gemiddelde genomen van vijf opeenvolgende jaren.

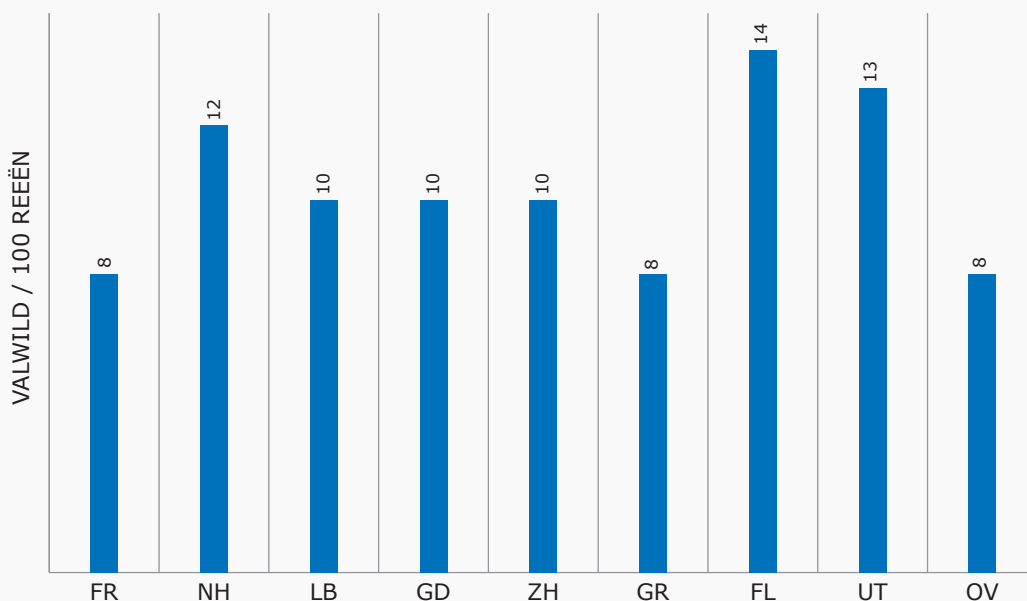


Figuur 12: gemiddelde getaxeerde schade per 1000 grauwe ganzen 2009 - 2013

4.4 Het ree

4.4.1 Valwild

Voor het ree is de landbouwschade beperkt, het gaat vooral om verkeersveiligheid. Daarom zijn voor het ree aantallen valwild gerelateerd aan populatieomvang. Voor de populatieomvang is het gemiddelde van 2009 tot 2012, 2013 of 2014 genomen. De basis vormen de gegevens van de FBE Limburg, die al een overzicht had samengesteld met aantallen valwild en populatieomvang van zeven (van de negen) deelnemende provincies. Dit overzicht is aangevuld met gegevens van FBE Flevoland en FBE Noord-Holland.

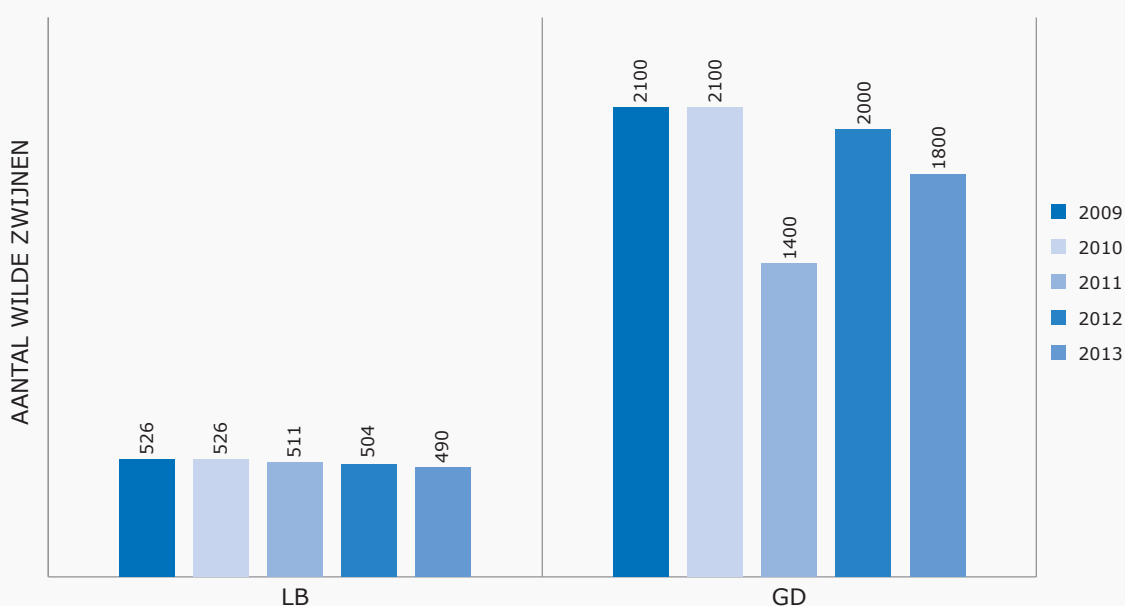


Figuur 13: gemiddelde aantallen valwild per 100 reeën 2009 – 2012/'13/'14

4.5 Wild zwijn

4.5.1 Populatieontwikkeling

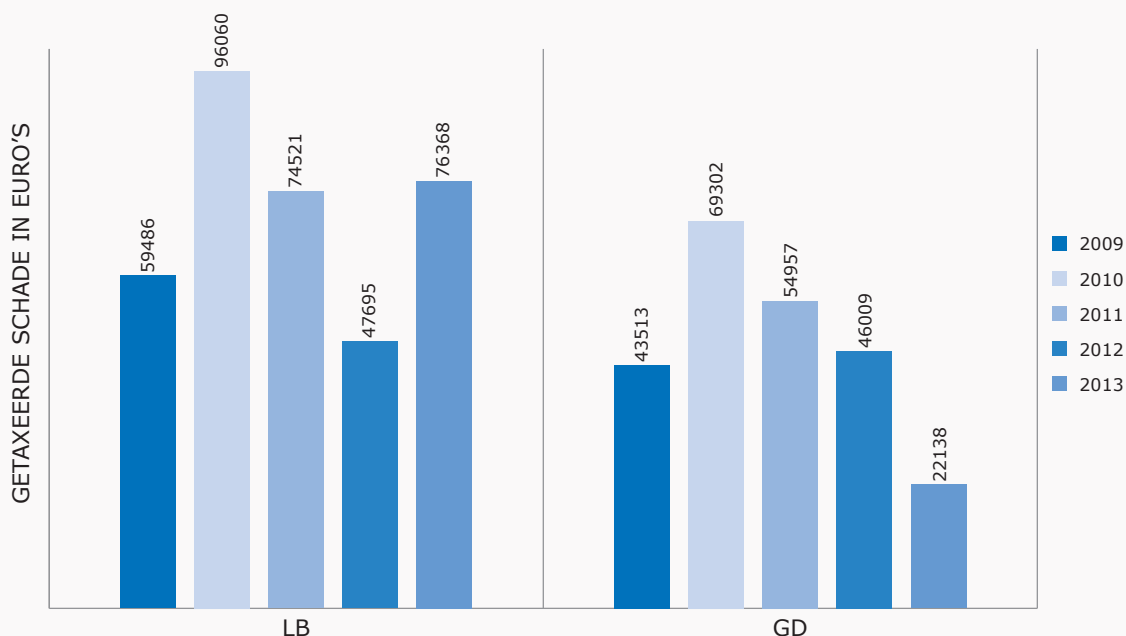
Het wild zwijn veroorzaakt vooral schade in de provincies Gelderland en Limburg. Uitgangspunt vormen de getallen van de FBE Gelderland en de FBE Limburg. In de eerst genoemde provincie wordt in het voorjaar geteld binnen de aangewezen leefgebieden (Veluwe), in de tweede provincie schatten de Wild Beheer Eenheden (WBE's) de aantallen vooral buiten het aangewezen leefgebied (Meinweg). Dit heeft tot gevolg dat populatieontwikkeling, ontwikkeling van getaxeerde schade, de schade per dier-eenheid en de gemiddelde schade (over vijf jaar) niet kunnen worden vergeleken.



Figuur 14: populatieomvang wild zwijn 2009 - 2013

4.5.2 Ontwikkeling getaxeerde schade

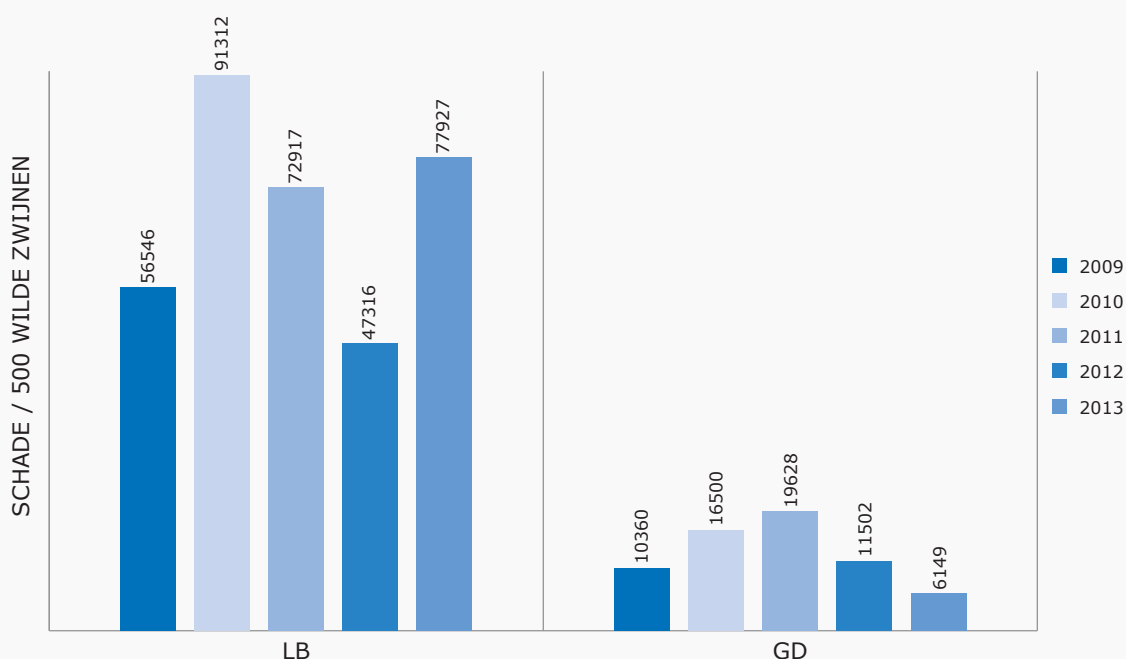
Voor de schadetaxaties van het wild zwijn is naar het gehele jaar gekeken. Hierbij gaat het om de getaxeerde schade in nulstandgebieden, inclusief de agrarische percelen (in de aangewezen leefgebieden).



Figuur 15: getaxeerde schade wild zwijn 2009 - 2013

4.5.3 Getaxeerde schade per diereenheid

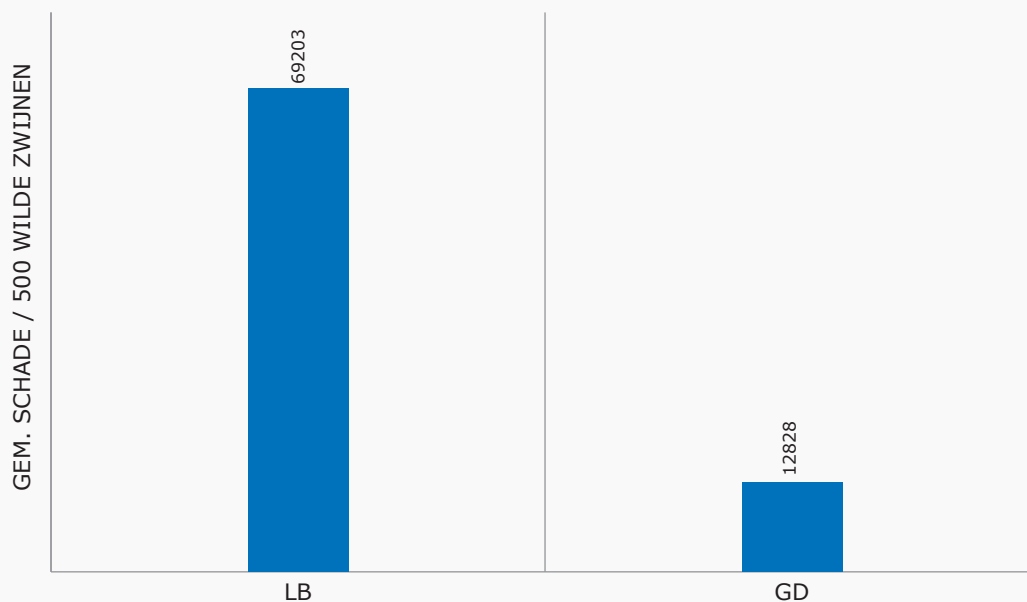
Omdat de populatieomvang van invloed is op de hoogte van de getaxeerde schade is hiervoor gecorrigeerd.



Figuur 16: getaxeerde schade per 500 wilde zwijnen 2009 - 2013

4.5.4 Gemiddelde getaxeerde schade per diereenheid 2009 – 2013

Om eventuele uitschieters te dempen is vervolgens het gemiddelde genomen van vijf opeenvolgende jaren.

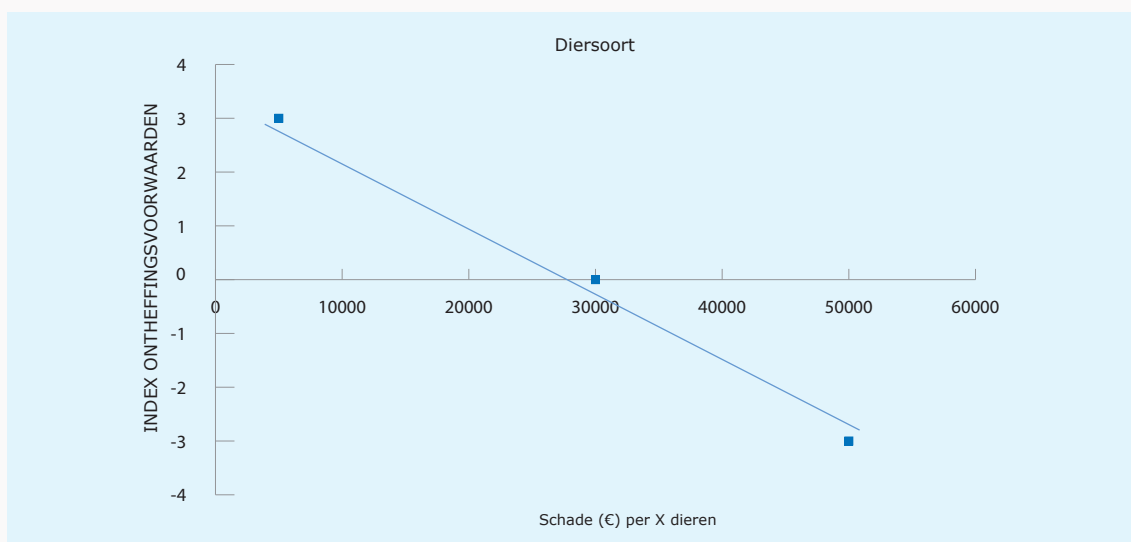


Figuur 17: gemiddelde getaxeerde schade per 500 wilde zwijnen 2009 - 2013

5 Koppeling deskresearch – analyse schadecijfers

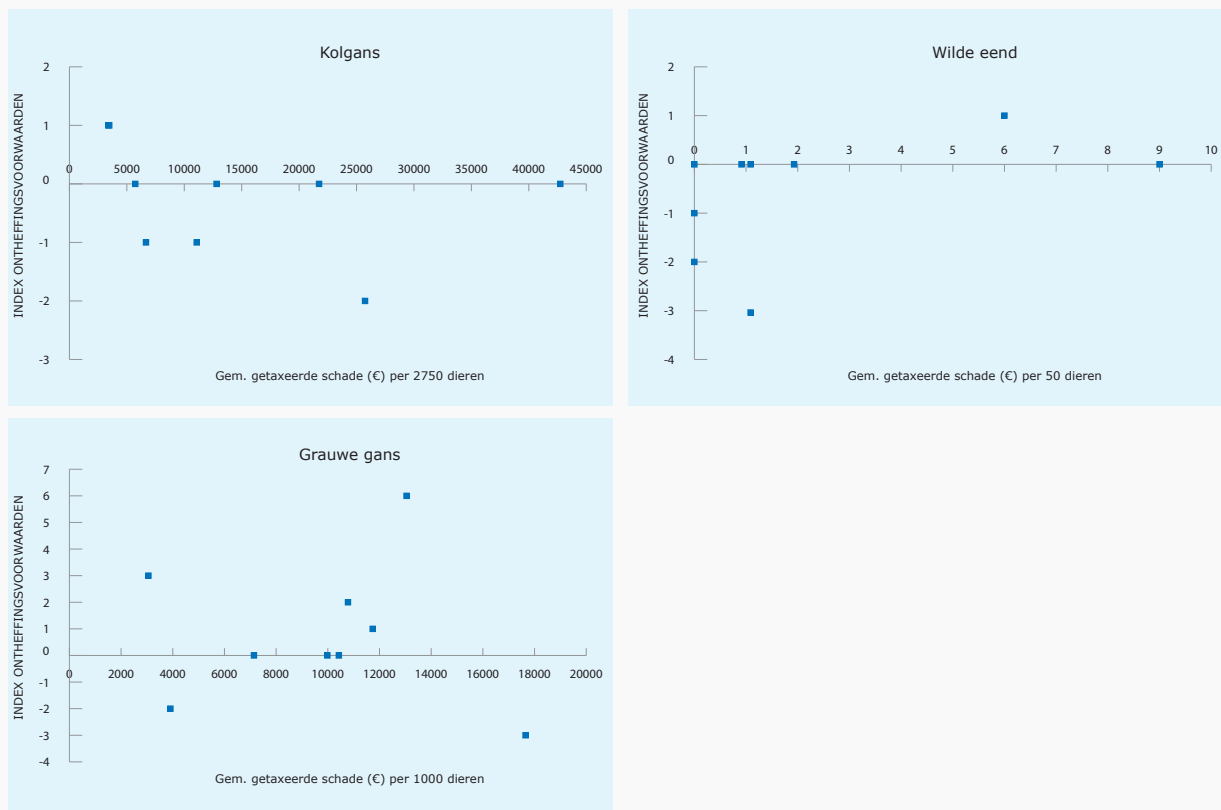
Om een eventueel verband tussen ontheffingsvoorwaarden en de gemiddelde schade per diersoort per diereenheid aannemelijk te maken zijn beide parameters in een grafiek tegen elkaar afgezet. Daarbij is uitgegaan van de kwalificering die Boerma & Van den Brink in de deskresearch aan de voorwaarden heeft gegeven. Omdat de impact op de uitvoeringspraktijk voor de diverse verruimingen en beperkingen verschillen, zijn beide geïndexeerd. Hierbij is een verruiming van de tijden waarop mag worden gejaagd bijvoorbeeld gewaardeerd met +1. Moet er eerst iemand komen kijken voor er afschot mag worden gepleegd, dan werkt dat beperkend en bovendien weegt het zwaarder, dit is gewogen als -3. Vervolgens zijn de scores opgeteld en per provincie afgezet tegen de gemiddelde schade per diereenheid.

Als er een duidelijke relatie bestaat tussen ontheffingsvoorwaarden en de gemiddelde getaxeerde schade per diereenheid van een bepaalde diersoort dan wordt er een negatief (lineair) verband verwacht tussen beide parameters (zie voorbeeld in figuur 18).



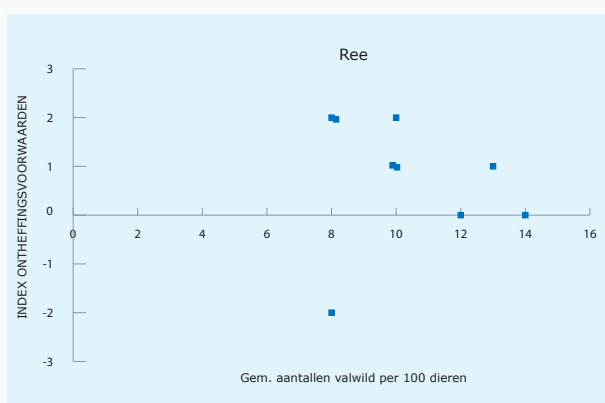
Figuur 18: voorbeeldfiguur verband ontheffingsvoorwaarden – gem. getaxeerde schade per diereenheid

De grafische weergave van de eventuele relatie tussen de geïndexeerde ontheffingsvoorwaarden en de gemiddelde getaxeerde schade per diereenheid ziet er voor de drie vogelsoorten als volgt uit:



Figuur 19a/b/c: correlatie geïndexeerde ontheffingsvoorwaarden – gem. getaxeerde schade per diereenheid

Voor het ree zijn de geïndexeerde ontheffingsvoorwaarden afgezet tegen de gemiddelde aantallen valdwild per diereenheid. Dit levert het volgende beeld op:



Figuur 19d: correlatie geïndexeerde ontheffingsvoorwaarden – gem. aantallen valdwild per diereenheid

Voor het zwijn is in slechts twee provincies de schade per diereenheid geanalyseerd. Het trekken van een rechte lijn is daardoor niet zinvol. Bovendien zijn de populaties in verschillende soorten gebieden geteld (geschat), binnen en buiten de aangewezen leefgebieden, wat onderling vergelijken niet mogelijk maakt.

Het ontbreken van een negatieve correlatie maakt het niet aannemelijk dat er een causaal verband bestaat tussen ontheffingsvoorwaarden en de hoogte van de gemiddelde getaxeerde schade per diersoort per diereenheid voor de vogelsoorten, respectievelijk de gemiddelde hoeveelheid valwild per diereenheid voor het ree.

6 Interviewronde provincies en FBE's

Ter voorbereiding op de interviews zijn de uitkomsten van de deskresearch, het rapport en het Excel-overzicht, toegestuurd. De interviews zijn steeds aan de hand van dezelfde gesprekpunten gevoerd, zie bijlage B.

6.1 Verschillen in hoogte gemiddelde schade/provincies

De deskresearch en de analyse van de schadecijfers ondersteunen niet het idee dat ontheffingsvoorwaarden een effectieve schadebestrijding in de weg staan. Er zijn dus wellicht andere redenen waarom de gemiddelde schade per diereenheid per provincie verschilt.

6.1.1 Kolgans, wilde eend en grauwe gans

Voor de vogelsoorten zijn de volgende redenen genoemd (in willekeurige volgorde).

- *'Snelheid waarmee ontheffingen worden verleend'*
Tenzij op voorhand een ontheffing wordt verleend zit er altijd een vertraging tussen het moment van aanvragen en verlenen. Hoe groter deze wordt, des te langer is de ontheffing niet beschikbaar. Omdat de snelheid waarmee provincies ontheffingen verlenen verschilt, is dit waarschijnlijk een factor die van invloed is op de hoogte van de getaxeerde schade, en daarmee op de gemiddelde schade per diereenheid per provincie.
- *'Wel/niet hanteren van een schadehistorie'*
Bij het onderbouwen van een ontheffing is het wettelijk verplicht om de schadehistorie te vermelden. Daarbij is ook de hoogte van het schadebedrag (> € 250) relevant. Waarschijnlijk ten gevolge van druk vanuit NGO's gaat de ene provincie hier strikter mee om dan de andere waardoor de mogelijkheden voor het verlenen van een ontheffing toe of af kunnen nemen.
- *'Variatie in teelten'*
In sommige provincies worden veel kostbare gewassen zoals groente geteeld. Als hier schade wordt veroorzaakt, dan is deze in de regel hoger dan op bijvoorbeeld grasland.
- *'Verscheidenheid in gebieden'*
Provincies kunnen o.a. door hun inrichting, hoeveelheid open water, of het wel/niet aanwezig zijn van natuurgebieden meer of minder aantrekkelijk zijn voor de kolgans, wilde eend en grauwe gans. Dat heeft invloed op de omvang van de populaties en daarmee in veel gevallen op de hoogte van de veroorzaakte (en getaxeerde) schade.
- *'Schaalgrootte van het gebied waarvoor de ontheffing verleend is'*
De omvang van het gebied waarvoor een ontheffing wordt verleend varieert van perceel tot een of meerdere WBE's. Een ontheffing voor een groter oppervlak maakt het doorgaans eenvoudiger om met meerdere jagers en grondgebruikers het beheer en de schadebestrijding uit te voeren.

- *'Meldingsbereidheid'*
Bekend is dat sommige grondgebruikers vaker tegemoetkomingen aanvragen dan andere. De ene provincie en FBE spreekt hierover in termen van 'meldingsbereidheid' terwijl andere het hebben over 'claimgedrag'. Als in een bepaalde provincie veel grondgebruikers vaker een tegemoetkoming aanvragen dan kan dit invloed hebben op de hoogte van het getaxeerde bedrag.
- *'Vrijstelling'*
Als een provincie een soort op de vrijstellingslijst plaatst vervalt de noodzaak om een ontheffing te verlenen en daarmee de mogelijkheid voor een eventuele tegemoetkoming bij het ontstaan van schade. In sommige provincies ontstaat een plotselinge daling van de getaxeerde schade doordat een bepaalde diersoort in het betreffende jaar op de vrijstellingslijst is geplaatst. Dit werkt door in de hoogte van de gemiddelde schade per diereenheid per provincie.
- *'(On)mogelijkheden om binnen Natura 2000 gebieden te beheren'*
Natura 2000 gebieden zijn er in principe om flora en fauna te beschermen. Toch bestaat in specifieke gevallen de noodzaak om ook hier beheer en schadebestrijding toe te passen. Afhankelijk van de beheerder van het gebied bestaan hiervoor meer of minder mogelijkheden. Dit heeft (in)direct invloed op de schade in de omliggende landbouwgebieden.

6.1.2 Het ree

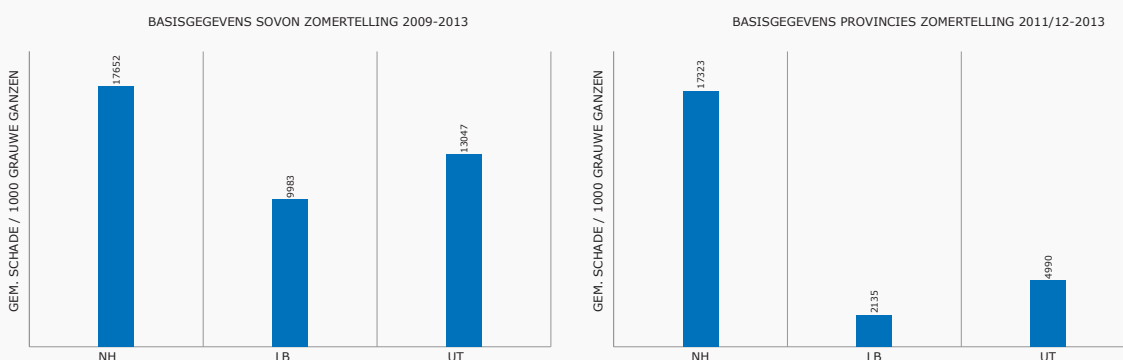
Voor het ree zijn tal van factoren van invloed op de aantallen valwild. Genoemd zijn verkeersintensiteit, de snelheid waarmee doorgaans wordt gereden en het bestaan van eventuele (gevaarlijke) verkeerssituaties. Daarnaast spelen zaken als gebiedsinrichting, mitigerende maatregelen, wel of geen populatiebeheer en populatieontwikkeling een rol. Waarbij werd opgemerkt dat een populatie stabiel kan zijn maar de kans op verkeersslachtoffers toch toeneemt, omdat het gebied waarin de reeën leven kleiner wordt. Een factor die wordt genoemd als mogelijk van invloed op de aantallen valwild is de inzet van beroepsmatige jagers om de populatie op specifieke plaatsen (hotspots) te beheren.

6.1.3 Wild Zwijn

Voor het wild zwijn zijn zaken als het wel of niet aanwezig zijn van een raster en het soort raster (houdt het ze bijvoorbeeld ook tegen als de jongen erdoor kruipen?) van invloed op de hoogte van het getaxeerde bedrag. Verder zijn genoemd de verhouding oppervlak aangewezen leefgebied – nulstandgebied en de 'druk' vanuit omliggende gebieden, bijvoorbeeld Duitsland en België. Wat hier op de achtergrond meespeelt zijn de potentiële risico's voor de beroepsmatige (intensieve) varkenshouderij. Die nemen toe als de populatie wilde varkens groeit. In gebieden waar wilde varkens nieuw zijn speelt ervaring van grondgebruikers en jagers met beheer en schadebestrijding waarschijnlijk ook een rol. Tot slot is het soort gewas genoemd, de gewassen in de provincies Gelderland en Limburg verschillen sterk, het ligt voor de hand dat schades aan duurdere gewassen in de regel leiden tot hogere taxaties.

6.2 Bepalen van de populatieomvang

Bij de start van het onderzoek is gezocht naar datasets die op dezelfde wijze zijn verzameld. Dat maakt het (beter) mogelijk om data om te zetten naar informatie. Voor de populatieomvang van de kolgans, wilde eend en grauwe gans is gebruik gemaakt van populatiedata van Sovon. Voor het ree en wild zwijn hebben de FBE's getallen aangeleverd. De provincies en de FBE's hebben tijdens het onderzoek steeds (positief) kritische vragen gesteld over het bepalen van de omvang van de populaties van de vijf beleidsbepalende diersoorten. Twee voorbeelden om dit te illustreren. Voor de grauwe gans is Sovon in 2009 gestopt met de integrale (landelijke) tellingen. De berekeningen die tijdens het onderzoek zijn uitgevoerd zijn gedaan aan de hand van een extrapolatie van de groei in de jaren daarna. De provincies zijn, gedeeltelijk aan de hand hetzelfde protocol, in 2009 gestart met eigen tellingen. Voor de drie provincies die tijdens de interviewronde hebben aangegeven dat de 'eigen' getallen mogelijk een ander beeld opleveren zijn de data van Sovon en de gegevens uit de faunabeheerplannen naast elkaar gezet. Doordat de zomertellingen van de grauwe gans in Limburg en Utrecht 2-3 keer zo hoog uitvallen wordt de schade per eenheid dieren met 50% of meer verminderd.



Figuur 20: vergelijking gemiddelde getaxeerde schade grauwe gans zomerperiode 2009 - 2013

Het tweede voorbeeld betreft het ree. Voor deze diersoort zijn de data van FBE's gebruikt. Wat opvalt is dat ook hier veel discussie is over de betrouwbaarheid van de data.

- **Definitie valwild**
Welke definitie wordt gehanteerd? Zijn alle dood gevonden dieren valwild? Vallen dieren die bijvoorbeeld zijn verdrongen hier wel of niet onder? En worden gemelde dieren nagelopen, wordt de daadwerkelijk doodsoorzaak vastgesteld?
- **Registratie valwild**
Hoeveel procent van het valwild wordt geregistreerd? Het maakt bijvoorbeeld uit of de politie wel of niet meldt. Maar ook zaken als het wel of niet stimuleren van melden door burgers, bijvoorbeeld door aangereden dieren na te lopen (en eventueel te doden), spelen wellicht een rol. Het algemene beeld is dat de aantallen valwild hoger liggen dan uit dit onderzoek naar voren komt, m.a.w. de genoemde getallen zijn waarschijnlijk minimum aantallen.

- *Telmethode*
Er bestaat een protocol voor het bepalen van de omvang van een reeën-populatie. Tijdens het onderzoek is niet vastgesteld in hoeverre dit protocol ook daadwerkelijk wordt gehanteerd. En als dit gebeurt, worden de data dan achteraf gevalideerd en de individuele WBE's, indien nodig, bijgestuurd?

Beide voorbeelden benadrukken nut en noodzaak van uniform verzamelde data. Alleen dan is het mogelijk om een goed beeld over de provincies heen te vormen.

6.3 Effectiviteit van de ontheffingen

Tijdens de interviews komt niet naar voren dat ontheffingsvoorwaarden een effectieve schadebestrijding in de weg staan. Wat wel wordt genoemd is dat de mogelijkheden bestaan om de effectiviteit te verbeteren. Bijvoorbeeld door bij het verlenen van een ontheffing een koppeling te maken met het gedrag van de betreffende diersoort. Als bijvoorbeeld voor de wilde eend een ontheffing voor afschot wordt verleend, dan moet dit bij voorkeur gebeuren voor (afschot in) de schemerperiode, het moment waarop wilde eenden foerageren en mogelijk schade veroorzaken. Ook zouden provincies moeten kijken naar de mogelijkheden voor verruiming die de wet biedt, al liggen hier vaak politieke keuzes aan ten grondslag.

6.4 Verantwoordings- en controleverplichtingen

Regelmatig terugkerende onderwerpen tijdens de interviews zijn de in de ontheffing veelvuldig voorgeschreven verplichtingen tot het noteren van afschotgegevens en het van tevoren bij het bevoegd gezag melden van het gaan uitvoeren van beheer. Ook wordt het juridisch taalgebruik in de ontheffing bekritiseerd. Voor het eerste geldt dat de motivatie achter verantwoordings- en controleverplichtingen soms moeilijk te achterhalen is waardoor het door schadebestrijders en grondgebruikers al snel als administratieve last wordt ervaren. Juridisch taalgebruik kan leiden tot onduidelijkheid over de uitleg van de ontheffing, met als gevolg dat sommige jagers het zekere voor het onzekere nemen en niet tot schadebestrijding overgaan omdat ze bij het overtreden van de wet de akte kunnen kwijtraken.

6.5 Sturingsfactoren efficiënter beheer en schadebestrijding

Bij het analyseren en prioriteren van sturingsfactoren staat het koppelen van schade aan populatiebeheer voorop. Tijdens de gesprekken wordt regelmatig aangegeven dat dit voor ganzen hét sturingsmechanisme is om schade te beperken. De gedachte erachter ligt voor de hand: voorkomen is efficiënter dan beperken en tegemoetkomingen uitbetalen. Onder de huidige wet is populatiebeheer geregeld in het besluit beheer en schadebestrijding dieren (art. 4 onder e.) Populatiebeheer is slechts toegestaan voor hoefdieren. En alleen als eerder sprake is geweest van schade en/of dierenwelzijnsproblemen dreigen te ontstaan omdat er te veel dieren binnen het leefgebied zijn. Dit beperkt de mogelijkheden van populatiebeheer. Om breder en vaker gebruik te kunnen maken van populatiebeheer moeten de wet en het beleid worden aangepast. Het is aan de provincies om hier een besluit over te nemen. De unit Faunafonds kan mogelijk een ondersteunende rol spelen door uit te zoeken op welke manieren dit kan worden vormgegeven.

Een tweede belangrijk sturingsmechanisme is schadebestrijding via een planmatig aanpak door jagers en grondgebruikers. Door samenwerking en specialisatie van jagers wordt de bestrijding zeer waarschijnlijk efficiënter. In Noord-Brabant heeft men met deze aanpak geëxperimenteerd en het bleek dat schade veroorzaakt door wilde varkens succesvol te bestrijden is. De vraag die hierbij gesteld moet worden is in hoeverre en met welke middelen dit is af te dwingen?

Er is geopperd de prikkel volledig bij de grondgebruiker neer te leggen. Als er bijvoorbeeld niet binnen 24 uur na de schademelding wordt gestart met afschot, dan wordt de tegemoetkoming verlaagd. Voorstanders van deze aanpak schatten in dat zowel het afschot als de schade naar beneden zullen gaan. Er zijn ook provincies en FBE's die er voor pleiten de verantwoordelijkheid volledig bij de jagers neer te leggen. Deze moeten dan wel alle denkbare mogelijkheden krijgen om schade te bestrijden. In Duitsland, waar men dit systeem hanteert, is recent gebleken dat het voor wilde varkens soms niet werkt. Als de aantallen (te) groot zijn, dan is er geen jager te vinden die de verantwoordelijkheid voor de schade op zich wil nemen. Bovendien is het de vraag of een dergelijk systeem in Nederland maatschappelijk geaccepteerd wordt, er gaat immers een prikkel vanuit om het afschot te verhogen.

Effectief beheer vergt een samenspel tussen FBE's, provincies en Faunafonds. Een andere mogelijke sturingsfactor is het intensiveren van de samenwerking tussen provincies en FBE's. Ook is er mogelijk winst te behalen als binnen en tussen de FBE's en binnen en tussen de provincies meer wordt samengewerkt. In alle gevallen is er voor de unit Faunafonds een faciliterende en ondersteunde rol weggelegd.

Kortom, er is een veelheid aan factoren die kunnen leiden tot efficiënter beheer en schadebestrijding. De ontheffingsvoorwaarden maken daar slechts een beperkt onderdeel van uit.

6.6 Rolverdeling provincies en FBE's

Het beheer (van fauna) is primair de verantwoordelijkheid van de FBE's. Provincies toetsen de ontheffingen voor afschot en nemen sinds kort ook de uitbetaling van tegemoetkomingen bij landbouwschade voor hun rekening. Het is overduidelijk dat beheer en bestrijding in elkaars verlengde liggen, gebrekkig beheer zal immers in een flink aantal gevallen tot schade leiden. In deze discussie spelen ook de TBO's en de jagers een belangrijke rol. De terreinen van de TBO's herbergen regelmatig grote populaties van bijvoorbeeld broedende ganzen of wilde zwijnen. De dieren uit deze populaties wijken soms uit naar omliggende voedselrijke gebieden, die het eigendom zijn van andere grondgebruikers. De jagers zijn betrokken bij het eventuele afschot van fauna die schade veroorzaakt.

Omdat de discussie tussen provincies en FBE's over rollen, verantwoordelijkheden en invulling van de taken rond het aannemen van de nieuwe wet waarschijnlijk opnieuw gevoerd gaat worden, is het belangrijk om deze zo snel mogelijk een stap verder te brengen, c.q. af te ronden. Hetzelfde geldt voor de onderlinge discussies die de partijen voeren die samen de FBE's vormen. Hierbij is het van belang dat de minister onder de nieuwe wet soorten kan aanwijzen (genoemd worden ree en zwijn) die een provincieoverschrijdend leefgebied hebben. Voor deze soorten

moet een grensoverschrijdend faunabeheerplan worden opgesteld. Dit betekent dat zowel FBE's als provincies (in sommige gevallen) op het terrein van beheer en schadebestrijding moeten gaan samenwerken.

6.7 Rolverdeling jager en grondgebruiker

De drijfveren voor jagers zijn een regelmatig terugkerend onderwerp. Jacht zou vooral door interne impulsen en schadebestrijding vooral door externe impulsen worden gedreven. Continuïteit van het jachtrecht zou een belangrijke drijfveer zijn om schade te bestrijden.

Dit biedt aanknopingspunten om op voorhand, voordat schade optreedt, onderling afspraken te maken over rollen en verantwoordelijkheden. Dit kan rechtstreeks tussen jager en grondgebruiker, maar ook binnen een groter verband, met jagers uit andere jachtcombinaties of met jagers die uitsluitend worden ingezet voor schadebestrijding. De nieuwe wet voorziet hier (deels) in. Mogelijk dat dit aan de hand van een pilot verder kan worden onderzocht.

7 Aanbevelingen

Gedurende het onderzoek zijn door de auteurs van dit rapport aanbevelingen geformuleerd. Deze zijn tijdens de afsluitende workshop met provincies, FBE's en de unit Faunafonds bediscussieerd en verder aangescherpt.

7.1 Aanbevelingen BIJ12–unit Faunafonds

- A Onderzoek de mogelijkheden om de huidige werkwijze om te draaien: van reactief (handelen bij aanvraag) naar proactief (anticiperen op stijgende schade).*

In de Flora- en faunawet wordt bij schadebestrijding uitgegaan van voorkomen, beheren en, als dat niet lukt, betalen. De vraag is of dat bij de omvang van de huidige populaties ook werkt, of het geven van ontheffingen nog wel een effectief middel is. Moeten de FBE's niet veel meer gaan inzetten op het beheren van populaties? Dat is een vraag die door het beleid moet worden beantwoord. De wet zou hiervoor ruimere mogelijkheden moeten bieden. Hierop vooruitlopend zou de unit Faunafonds kunnen onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om de koppeling van populatiebeheer en schadebestrijding vorm te geven.

- B Start een pilot om de effecten op de omvang van de schade en de populatie in kaart te brengen als je binnen 24 uur start met schadebestrijding d.m.v. afschot.*

Eerdere studies, o.a. in de Hoekse Waard, laten zien dat als er snel wordt gestart met afschot er minder dieren worden gedood en de schade wordt beperkt. Met andere woorden, er valt ecologisch en economisch voordeel te behalen. Een eventuele volgende pilot moet zich vooral richten op de economische gevolgen van 'het snel starten met afschot' waarbij ervan uit wordt gegaan dat als dit niet gebeurt er gekort wordt op de eventuele tegemoetkoming bij schade. De achterliggende gedachte is dat dit een volgende maatregel kan zijn die provincies nemen om het uitkeren van tegemoetkomingen te beperken.

Ervaringen uit het verleden laten zien dat het lastig is om grondgebruikers en jagers te vinden die bereid zijn om aan een dergelijke pilot deel te nemen. De verwachting is dat dit ook bij deze pilot het geval zal zijn. Daarnaast is er politiek en bestuurlijk draagvlak nodig omdat a) de opzet indruist tegen wat tot nu toe gebruikelijk is, schadebestrijding op vrijwillige basis en b) het raakt aan de huidige verhoudingen tussen grondgebruiker en jager.

- C Effectief beheren vergt een samenspel binnen FBE's en tussen FBE's, provincies en Faunafonds. Maak, om de verschillende samenwerkingsverbanden goed te laten verlopen, duidelijke afspraken over rollen, taken en verantwoordelijkheden.*

Ook in de nieuwe natuurbeschermingswet staat dat de FBE's een grote rol spelen bij beheer en schadebestrijding. Voor de provincies betekent dit

dat een belangrijk sturingsmechanisme, waarin o.a. TBO's, jagers, grondgebruikers en grondeigenaren zijn vertegenwoordigd, een wettelijke basis blijft houden. Van deze overlegstructuur wordt door sommige provincies nog niet optimaal gebruik gemaakt. De redenen zijn divers, van een gebrekkige samenwerking tussen provincies (beleid en/of uitvoeringsdienst) en FBE's tot een matig functionerende FBE. Het uitgangspunt moet zijn dat er duidelijke afspraken zijn over rollen, taken en verantwoordelijkheden. Dat vervolgens bij het nemen van beslissingen uit wordt gegaan van betrouwbare data, daarover bestaat bij de FBE's, provincies en de unit Faunafonds geen discussie.

De rol van de unit Faunafonds is het organiseren en faciliteren van deze processen. Een eerste stap kan bijvoorbeeld zijn het aanbieden van een handreiking voor het opstellen van een Faunabeheerplan.

7.2 Aanbevelingen provincies en FBE's

- A *Uniformeer het verzamelen, registreren, verwerken en beheren van populatiedata. Alleen dan kun je de slag maken van data -> informatie -> kennis (kennisketen) -> beleid -> uitvoering (beleidsketen)*

Tijdens de workshop werd letterlijk de opmerking geplaatst: wat houdt ons tegen? Dit geeft aan dat er voldoende bewustzijn is dat het verzamelen, registeren en verwerken moet worden geüniformeerd. Er zijn in het verleden al meerdere pogingen ondernomen en afspraken gemaakt. Het punt is: hoe 'dwing' je partijen zich hier aan te houden, hoe zorg je dat protocollen worden gebruikt en uitkomsten worden gevalideerd? Een van de mogelijkheden is strak toezicht op melding via FRS, gebeurt dit niet, dan worden tegemoetkomingen in schade afgewezen. Voorwaarde is dat het systeem werkt en dat dataregistratie laagdrempelig is. Het voordeel van lange termijn/permanente registratie is dat je trends kunt afleiden, dat kan niet uit absolute schadecijfers. Een andere mogelijkheid is om als FBE naast schademelding ook registratie van afschot, vrijstelling en machtigingen verplicht te stellen. Het niet registreren door jagers krijgt vervolgens als consequentie dat er geen machtiging wordt afgegeven, met als uiteindelijk gevolg dat de uitbetaling van de tegemoetkoming achterwege blijft. Het uitgangspunt is in alle gevallen dat het proces, het verzamelen, registreren, verwerken en beheren van populatiedata, transparant is.

- B *Verhoog de effectiviteit van de ontheffingen door:*
- *De leefwijze van het dier te betrekken bij het afgeven van ontheffingen*
Een goed voorbeeld is de wilde eend. Als je tijdens de schemering, het moment waarop de meeste schade wordt veroorzaakt, in plaats van overdag mag bestrijden, dan neemt de effectiviteit van de ontheffing toe.
 - *Wettelijke mogelijkheden voor verruiming te gebruiken*
Provincies maken meer of minder gebruik van de ruimte die de wet biedt, hier ligt veelal een politieke keuze aan ten grondslag. Het ligt voor de hand dat als je verruimt, de effectiviteit toeneemt.

- C *Haal standaard in de machtiging/ontheffing de voorwaarden naar voren, de rest is bijlage. Laat de grondgebruiker en schadebestrijder tekenen voor gelezen en bied de handhaver de mogelijkheid om dit in een centraal register te controleren, daarmee verlaag je de administratieve lastendruk.*

Het onderzoek was niet gericht op het in kaart brengen van de mogelijke administratieve lasten van schadebestrijding voor jagers en grondgebruikers. Feit is wel dat administratieve lastendruk regelmatig wordt aangedragen als oorzaak waarom geen/in mindere mate schadebestrijding plaatsvindt. Zeer waarschijnlijk verlicht een digitale machtiging/ontheffing de 'werkdruk' bij de jagers.

Bijlagen

A Overzicht geïnterviewden van provincies en FBE's

De provincies en FBE's staan in de volgorde waarin ze geïnterviewd zijn.

1	Groningen	Ronny Vos	provincie
		Henny ten Koot	FBE
2	Fryslan	Siebre Mara	provincie
		Jan Rosing	FBE
3	Flevoland	Riette Iken	provincie
		Hans Ernten	FBE
4	Overijssel	Ade van der Wal	provincie
		Jenneke van der Vegte	provincie
		Jan Rosing	FBE
5	Zuid-Holland	Jos van der Kaaden	provincie
		Fred Barends	provincie
		Mariette Huber	FBE
6	Utrecht	Pascal Wink	provincie
		Jeroen Nuisl	FBE
7	Gelderland	Johan Cronau	provincie
		Theo Dikker	FBE
8	Limburg	Teun Achterkamp	provincie
		Alfred Melissen	FBE
9	Noord-Holland	Moniek Schouten	provincie
		Emelie Weijers	provincie
		Jasper van Dalen	provincie
		Désiré Karelse	FBE

Tabel 1: overzicht geïnterviewden van provincies en FBE's

B Interviewprotocol

Tijdens de interviews dienden de onderstaande vragen als leidraad:

- Staan de meest relevante voorwaarden en voorschriften erin?
- Deelt u de conclusies?
- Hoe zijn de verschillen ontstaan (handelingsperspectief)?
- Zijn voor de cijfermatige analyse de juiste getallen gebruikt?
- Deelt u het geschetste beeld in de cijfermatige analyse?
- Wat vindt u van de verklaringen voor de verschillen?
- Deelt u de conclusies uit de deskresearch/cijferanalyse?
- Wat zijn volgens u de sturingsfactoren voor een efficiëntere schadebestrijding?

C Samenstelling en bijdrage klankbordgroep

De klankbordgroep bestond uit de volgende leden (in alfabetische volgorde):

- Ruud Foppen – vogelonderzoeker Sovon
- Edgar van der Grift – hoefdieronderzoeker & ecooloog Alterra Wageningen UR
- Laurens Hoedemaker – directeur Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging
- Peter de Koeijer – portefeuillehouder Flora en Fauna LTO Nederland
- Michiel van der Weide – adviseur fauna & natuurbeheer Natuurmonumenten

De bijdrage van de klankbordgroep bestond vooral uit het borgen van de onafhankelijkheid van de uitkomsten van het onderzoek en een inhoudelijke check op de conclusies die zijn getrokken uit de deskresearch en de analyse van de schadecijfers.

Om te voorkomen dat er discussie ontstaat over het borgen van de onafhankelijkheid van de uitkomsten, maakten de IPO werkgroep natuurwetgeving en de unit Faunafonds geen onderdeel uit van de klankbordgroep.

D Deelnemers afsluitende workshop

Aan de afsluitende workshop hebben deelgenomen (in alfabetische volgorde):

- 1 Teun Achterkamp - FBE Gelderland
- 2 Japser van Dalen - provincie Noord-Holland
- 3 Theo Dikker - Provincie Gelderland
- 4 Hans Ernsten - FBE Flevoland
- 5 Kelly Habets – jurist faunazaken BIJ12
- 6 Ton Heeren – coördinator kennis en onderzoek BIJ12
- 7 Riette Iken – provincie Flevoland
- 8 Daan Jacobs – coördinator faunazaken BIJ12
- 9 Ruud de Jong – manager unit Faunafonds
- 10 Erik Koffeman – FBE Noord-Brabant
- 11 Henny ten Koot – FBE Groningen
- 12 Koos Maasbach – consulent unit Faunafonds
- 13 Siebe Mara – provincie Fryslân
- 14 Alfred Melissen - FBE Limburg
- 15 Jeroen Nuijsl - FBE Utrecht
- 16 Janmartin Rahder – provincie Noord-Brabant
- 17 Wilmer Remijnse – consulent unit Faunafonds
- 18 Rob Schuitemaker – consulent unit Faunafonds
- 19 Ronnie Vos – provincie Groningen
- 20 Emelie Weijers - provincie Noord-Holland
- 21 Johan Wesselink – consulent unit Faunafonds
- 22 Mark Westebring – beleidsmedewerker faunazaken BIJ12
- 23 Esther van Wijk – van Brievingh – jurist faunazaken BIJ12