

4. Faunafonds, samen met Provincies en Faunabeheereenheden

Ministerie van Economie, landbouw en Innovatie
Staatssecretaris dr. H. Bleker
Postbus 20401
2500 EA DEN HAAG

uw brief van

uw kenmerk

ons kenmerk
FF/2011.282

datum
18 november 2011

onderwerp
Consultatieronde nieuwe Wet Natuur -
Advies n.a.v. evaluatie
Faunabeheerplannen

bijlagen



Excellentie,



Graag maakt het Faunafonds, in samenwerking met Provincies en Faunabeheereenheden, gebruik van de door de maatschappelijke consultatieronde geboden mogelijkheid advies te geven over de nieuwe Wet Natuur. Dit advies brengen wij uit, gelet op onze gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het duurzame, planmatige en gecoördineerde faunabeheer. Hiertoe hebben bovengenoemde organisaties een evaluatie van de tweede generatie faunabeheerplannen laten uitvoeren. Het rapport 'Evaluatie van twee generaties faunabeheerplannen' bieden wij u hierbij aan.

Doel van deze evaluatie is na te gaan in hoeverre de huidige faunabeheerplannen qua effectiviteit en planmatige aanpak verbeterd zijn door te leren van de uitvoeringspraktijk van eerdere faunabeheerplannen. De conclusies en aanbevelingen willen wij graag bij u onder de aandacht brengen, omdat wij van mening zijn dat dit tot belangrijke verbeteringen van het concept wetsvoorstel Natuur kan leiden.

Burg. de Raadsingel 59



Postbus 888
3300 AW Dordrecht

Telefoon 
Fax 

e-mail: info@faunafonds.nl
www.faunafonds.nl

Voorgenoemde organisaties zijn op basis van de evaluatie van mening dat de faunabeheerplannen een onmisbaar instrument zijn gebleken voor de duurzame, planmatige en gecoördineerde uitvoering van het faunabeheer. Uit de evaluatie is gebleken dat de kwaliteit van de opeenvolgende faunabeheerplannen is toegenomen. Om deze groei vast te houden, zijn de samenwerkende partners van mening, dat het onderhavige wetsvoorstel waarborgen dient te bieden voor de continuering van het instrument faunabeheerplannen. Bovendien zijn wij van mening dat een uniform



kwaliteitskader nodig is waaraan faunabeheerplannen dienen te voldoen. Wij verzoeken u dit kader op te nemen in de nieuwe Wet Natuur.

De samenwerkende partners bevelen u voorts ten zeerste aan om de hieronder genoemde adviezen op te nemen in het bovengenoemde kader.

- Monitoring basisgegevens, de verplichting voor het opstellen van een gezamenlijke monitoringsmethodiek van provincies en faunabeheereenheden voor de in de faunabeheerplannen op te nemen faunasoorten en de uitvoering daarvan.
 - aantallen, trends en verspreiding van populaties
 - ruimtelijke component van aanwezigheid populaties, ingezet beheer (incl. genomen preventieve maatregelen) en opgetreden schade
- Faunabeheerplannen dienen te worden afgestemd voor die diersoorten die een (provincie) grensoverschrijdende aanpak vorderen
- Een integrale afweging van belangen en methoden (w.o. alternatieve beheermethoden) ter voorkoming en/of beperking van overlast en schade dient met het oog op een breed gedragen faunabeheer onderdeel uit te maken van de faunabeheerplannen.

Voorts bevelen de samenwerkende organisaties u aan om in de Memorie van Toelichting aandacht te besteden aan het belang van een brede communicatie. Deze communicatie is noodzakelijk voor het bereiken van draagvlak voor de uitvoering van het vastgestelde faunabeheer.

Hoewel de betrokken organisaties de aanbevelingen uit het evaluatierapport zich terdege ter harte nemen, achten wij een verankering van deze punten in de Wet Natuur noodzakelijk om hier adequate uitvoering aan te geven.

Voor meer informatie verwijzen wij u naar eerder genoemd rapport. Mocht u over bovengenoemde nog vragen hebben kunt u met ondergetekende contact opnemen.

Hoogachtend,
HET BESTUUR VAN HET FAUNAFONDS,
Voor deze:
DE SECRETARIS,

Mr ing H. Revóort

Bijlage. 'Evaluatie van twee generaties faunabeheerplannen'



**Evaluatie van twee generaties
Faunabeheerplannen**



Datum: november 2011
Rapport: 2011.25
In opdracht van: Faunafonds, provincies, Faunabeheereenheden


Faunafonds

Evaluatie van twee generaties Faunabeheerplannen

November 2011

Auteurs:

[REDACTED]

¹ Zoogdiervereniging

² Alterra, Wageningen UR

In opdracht van:



Faunafonds

Productie:

Steunstichting VZZ

Postbus 6531

6503 GA NIJMEGEN

e-mail: info@zoogdiervereniging.nl

website: www.zoogdiervereniging.nl

Zoogdiervereniging Rapport 2011.25



Rapport nr.: 2011.25
Datum uitgave: november 2011
Titel: Evaluatie van twee generaties Faunabeheerplannen
Auteurs: [REDACTED]
Aantal pagina's: 71
foto kaft: jonge vossen, [REDACTED]
Project nr.: 2010.198
Projectleider: [REDACTED]
Naam en adres opdrachtgever: Faunafonds
onderzoekscordinator
[REDACTED]
Postbus 888
3300 AW DORDRECHT
Referentie opdrachtgever: gunning met kenmerk FF/2011/043 d.d. 28 januari 2011
Akkoord voor uitgave: [REDACTED]
Status uitgave: goedgekeurd eindrapport

Dit rapport kan geciteerd worden als:

[REDACTED]

De Steunstichting VZZ, onderdeel van de Zoogdiervereniging, is niet aansprakelijk voor gevolgschade, alsmede voor schade welke voortvloeit uit toepassingen van de resultaten van werkzaamheden of andere gegevens verkregen van de Zoogdiervereniging. Opdrachtgever vrijwaart de Stichting VZZ voor aanspraken van derden in verband met deze toepassing.

© Zoogdiervereniging

Niets uit dit rapport mag worden veeleelvoudigd en/of openbaar gemaakt worden d.m.v. druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Zoogdiervereniging, noch mag het zonder een dergelijke toestemming worden gebruikt voor enig ander werk dan waarvoor het is vervaardigd.

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Probleemstelling	12
1.3 Doelstelling	12
1.4 Leeswijzer	13
1.5 Dankwoord	13
2 Beleid	15
2.1 Faunabeheerplannen in het algemeen	17
2.2 FBP1 en FBP2 Ree	22
2.3 FBP1 en FBP2 Vos	27
2.4 FBP1 en FBP2 Roek	30
2.5 FBP1 en FBP2 Overzomerende grauwe ganzen	32
2.6 FBP1 en FBP 2 Overwinterende grauwe en kolganzen	34
3 Monitoring basisgegevens	37
4 Uitvoering faunabeheer	43
5 Communicatie	47
6 Jurisprudentie	51
7 Enquête onder de leden van de IPO-werkgroep Flora en Fauna	55
8 Aanbevelingen	64





Samenvatting

De afgelopen jaren zijn in de meeste provincies tweede generatie Faunabeheerplannen van kracht geworden. In opdracht van het Faunafonds, de provincies en de FBE's onderzocht de Zoogdiervereniging in hoeverre 'lessen geleerd' uit de eerste generatie (FBP1's) vertaald zijn in de tweede generatie (FBP2's) en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan met het oog op de FBP3's. Hiertoe zijn als soort(groep)en geselecteerd ree, vos, roek, overzomerende grauwe gans en overwinterende grauwe en kolgans.

Bestudeerd werden de FBP1's en FBP2's, de provinciale faunabeleidsnota's (PBF's), evaluaties van FBP's en reewildbeheerplannen. Alle FBP's is de maat genomen (d.m.v. kwaliteitsscores) langs de lat van art.10 van het Besluit Faunabeheer. Daarnaast is onderzocht in hoeverre implementatie heeft plaatsgevonden van het Beleidskader Faunabeheer, de Handreiking Overzomerende ganzen en de landelijke vrijstelling voor de vos. De leden van de IPO-werkgroep Flora en Fauna (middels een enquête en tijdens een bijeenkomst op 21.04.2011 in Utrecht) alsmede de adjunct secretarissen van de FBE's (in een bijeenkomst in De Klomp op 10.05.2011) werden gevraagd naar hun visie over de onderzoeksvragen c.q. -resultaten. Ook werd een concept van dit rapport voorgelegd aan Staatsbosbeheer, de Partij voor de Dieren en de KNJV.

In toenemende mate worden FBP's door de FBE's zelf geschreven. Veel FBP2's blijken echter onvoldoende zelfstandig leesbaar omdat voor informatie vaak wordt verwezen naar een FBP1 of een reewildbeheerplan.

Thema I. Beleid

De belangrijkste kwaliteitsverbetering in FBP2's vergeleken met FBP1's betreft het beheer van de roek en de overwinterende ganzen, gevolgd door het beheer van ree en vos en tenslotte de overzomerende ganzen. Gelet op de implementatie van art. 10 van het Besluit Faunabeheer scoren in de FBP2's de vogels op bijna alle onderdelen beter dan de zoogdieren.

Uiteenlopende vogel- en zoogdiersoorten kunnen gezamenlijk en gelijktijdig dezelfde voedselbron exploiteren en voor schade zorgen. Over een verdeelsleutel van die schade per soort geven de FBP's geen informatie. Ook krijgt de 'schadeverwachting' veel aandacht, maar de feitelijke schadehistorie is soms mager, bijvoorbeeld in het geval van vos en ree (in het laatste geval inclusief de historie van het aantal aanrijdingen). Hetzelfde geldt in zo'n geval voor de aard, omvang, noodzaak en locatie van handelingen om een gewenste stand te bereiken. Ofschoon WBE's in dit opzicht veel informatie zullen gaan verzamelen en dit zijn beslag moet krijgen in de FBP3's, moeten we constateren dat dit een zware opgave is gelet op het grote scala aan factoren dat het onderzoek naar de causaliteit tussen ingreep en effect kan vertroebelen. Een voorbeeld hiervan betreft de interacties tussen vos, weidevogels en broedende ganzen. Het is zeer aannemelijk gemaakt dat het vóórkomen en het broedsukses van weidevogels wordt veroorzaakt door een aantal factoren, waaronder predatie en verstoring door grauwe ganzen en vossen. Het

effect van ingrijpen in de stand van vossen of grauwe ganzen op het vóórkomen en het broedsucces van weidevogels vergt echter nadere studie.

Artikel 10 van het Besluit Faunabeheer heeft een ruimtelijke component die *qualitate qua* vraagt om een ruimtelijke analyse. De ruimtelijke schaal waarop overlast wordt ervaren en waarop vervolgens wordt ingegrepen en effecten van die ingrepen worden gemonitord, is bij alle onderzochte soorten van belang maar niet altijd duidelijk. Het faunabeheer houdt zich voornamelijk bezig met het bestrijden van schade op perceelsniveau. Het aangeven van een gewenste stand op perceelsniveau is echter onmogelijk. Het vóórkomen van diersoorten is niet gebonden aan een perceel en zelfs niet aan provincie- of landsgrenzen. Ofschoon enkele provincies bij het schrijven van het FBE naar elkaar hebben gekeken, ook in IPO-verband, leidt dit maximaal tot uniformiteit (onderlinge afstemming) maar niet tot provinciegrensoverschrijdend beheer. Ook in rechterlijke uitspraken bleek ruimtelijke schaal van belang (overzomerende en overwinterende ganzen). Er is behoefte aan een duidelijker invulling van de ruimtelijke component. Het gebrek aan robuuste datasets veroorzaakt niet alleen een gebrekkig inzicht in de schadehistorie en in de ruimtelijke componenten van art. 10, maar ook wordt hierdoor het zoeken naar verbanden tussen de schade aan belangen en de effecten van maatregelen via ruimtelijke analyses bemoeilijkt.

Er bestaat onbekendheid en daarmee ontevredenheid over de feitelijke economische en ecologische overlast van de toenemende aantallen overzomerende grauwe ganzen.

Dieren wennen snel aan afweermiddelen. In veel FBP2's wordt daarom openlijk getwijfeld aan de effectiviteit van preventieve maatregelen, zoals voorgeschreven in de ontheffingen en het Faunafonds, om overlast te voorkomen en klinkt een roep om landelijk onderzoek naar de effectiviteit. We constateren hier een tegenstrijdigheid tussen het belang dat de wetgever hecht aan preventieve middelen en de gerapporteerde effectiviteit daarvan in het veld.

Bij de FBE's bestaat twijfel over de effectiviteit van de landelijke vrijstelling (overdag) van de vos. Pas bij een aanvullende ontheffing van de provincie om kunstlicht te gebruiken wordt de bestrijding effectief geacht. Bestuursrechters hebben echter geoordeeld dat kunstlicht in strijd is met Benelux wetgeving. De Raad van State heeft in augustus 2011 deze kwestie voor nader advies voorgelegd aan het Benelux Hof van Justitie. Een definitieve uitspraak van de Raad van State zal nog een tijd op zich laten wachten.

Bij niet ingrijpen worden de aantallen reeën in een bepaald gebied gereguleerd door een combinatie van voedselaanbod, sociale stress en effecten van de aanwezigheid van de mens. Aantalsregulering als gevolg van natuurlijke processen wordt in het algemeen door provincies en FBE's als ongewenst beschouwd. Algemeen geaccepteerd daarbij is de opvatting dat in die situatie als gevolg van voedselgebrek welzijnsgrenzen worden overschreden en dieren een verhoogd verkeersveiligheidsrisico vormen. Criteria voor welzijnsgrenzen worden niet genoemd (er wordt



daartoe veelal een draagkrachtmodel gebruikt), wel soms voor het aantal aanrijdingen. Gelet op het belang van deze laatste factor als argument voor populatiebeheer, ligt een degelijke registratie van aanrijdingen inclusief de lokatie (hmp) voor het werken in een GIS dan ook voor de hand. Ook in dit opzicht zijn robuuste datasets echter zeldzaam.

Thema II. Monitoring basisgegevens

Bij het verzamelen van de voor het faunabeheer noodzakelijke gegevens nemen de WBE's een steeds prominenter positie in. Het blijkt echter een moeizaam proces om data van voldoende detail met een acceptabele frequentie te verzamelen. Een belangrijke kwaliteitsslag die in dit opzicht kan worden gemaakt is het verkrijgen van meer inzicht op WBE-niveau over aantallen en verspreiding. Met name bij vogelsoorten is het wenselijk te werken volgens algemeen geaccepteerde inventarisatiemethoden. Het presenteren per seizoen van populatieomvang en -structuur van vossen en reeën blijkt een welhaast onmogelijke opgave. Daarmee worden ook andere delen van art. 10 lastig uitvoerbaar.

Thema III. Uitvoering faunabeheer

Uit de twee generaties FBP's kan een landelijk beeld worden afgeleid van stabiele tot toenemende aantallen van de onderzochte soorten en een opgaande lijn in de corresponderende schadebedragen. De toename geldt ook voor het aantal aanrijdingen met reeën. Lokaal gaat het aantal roeken en daarmee de overlast die ze veroorzaken omlaag. Opvallend is de discrepantie tussen de toename van de kosten voor overzomerende ganzen én voor overwinterende ganzen, terwijl de aantallen overwinterende ganzen stabiliseren. De toename van de kosten voor de overwinteraars zit in de kosten voor de opvangregeling. De kosten van schadevergoeding voor overwinterende ganzen zijn redelijk stabiel gebleven (van Bommel & van der Have 2010, voetnoot 3, blz. 44).

Thema IV. Communicatie

Ofschoon rijk, provincies en FBE's een goede communicatie van groot belang achten, werd bij slechts vier provincies in PBF's tekst gevonden over communicatie m.b.t. uitvoeringsaspecten van de FF-wet. Voor alle beleidsniveaus en FBE's worden websites in dit kader belangrijker. In de FBP2's is ruim aandacht voor interne communicatie met de WBE's middels standaardformulieren. Hierdoor zal deze vorm van interne communicatie binnen de driehoek provincie-FBE-WBE sterk verbeterd worden. Een degelijke digitale registratie (inclusief ruimtelijke component) wordt steeds meer een vereiste. Verder is verbetering van de communicatie tussen agrariërs en faunabeheerders gewenst.

Thema V. Jurisprudentie

Rechters lijken argumenten voor het aanvechten van ontheffingen over te nemen als de ontheffing strijdig is met internationaal recht (Vogelrichtlijn, Beneluxbeschikking) of als het bevoegd gezag de redenen voor ontheffingverlening onvoldoende motiveert. Het aanvechten van verleende

ontheffingen op inhoudelijke gronden wordt bijna nooit door de rechter geaccepteerd. Als voorbeeld de vos: vóór de plaatsing van de vos op de landelijke lijst van schadesoorten (12 mei 2006) zag de bestuursrechter nogal eens een probleem in de motivering van het belang dat gediend zou zijn met het afschot van vossen. Daarna is dat probleem grotendeels verdwenen. In de jurisprudentie over overzomerende grauwe ganzen is een omslag geweest over de noodzaak om ook alternatieven voor afschot in te zetten en over de geografische reikwijdte. Alternatieven voor afschot zijn niet altijd noodzakelijk en een ontheffing hoeft niet beperkt te worden tot gebieden met concrete dreiging van schade. Een zeker risico op schade is voldoende. Populatiebeheer kan weliswaar volgens de tekst van de wet voor ganzen geen doel zijn, maar als middel om schade te voorkomen houdt het stand. De Raad van State oordeelde ook voor overwinterende grauwe ganzen dat alternatieven voor afschot niet altijd noodzakelijk zijn en een ontheffing niet beperkt hoeft worden tot gebieden met concrete dreiging van schade.

Enquête onder de leden van de IPO-werkgroep Flora en Fauna

De FBE richt zich primair op het vertalen van het provinciale beleid naar beheermaatregelen door planmatig invulling te geven aan beheer en schadebestrijding. Over het algemeen zijn de uitgangspunten van de provinciale beleidsnota's faunabeheer dan ook overgenomen in de FBP's. Uit de enquête onder de leden van de IPO-werkgroep Flora en Fauna komt naar voren dat de provincies over het algemeen tevreden zijn over de vertaling van beleid (van rijk, provincie en Faunafonds) naar beheer in de FBP's. Men is minder te spreken over de uitvoering van het beleid en de technische aspecten daarvan, zoals de onderbouwing van de aanwijzingsbesluiten (art. 67) in de FBP's, de verhouding tussen rijk en provincie waar het gaat over het beheer van de geselecteerde soorten en de interne communicatie.

Aanbevelingen

Uit deze studie komt een aantal aanbevelingen naar voren. Ze hebben te maken met de houdbaarheid van ontheffingen, de effectiviteit van preventieve maatregelen, het verkrijgen van juiste verspreidingsdata, vooral voor ree en vos, de betrekkelijkheid van een rekenkundig model voor het aantal reeën dat in een gebied kan verblijven en de noodzaak van objectieve criteria (verkeersslachtoffers, welzijnsgrenzen) hiervoor. Ook luidt een aanbeveling om meer dan tot nu toe het geval is over de provinciegrenzen heen te kijken vanwege de sterke ruimtelijke component van art. 10 van het Besluit Faunabeheer, bijvoorbeeld ingeval van overzomerende grauwe ganzen. Aanbevolen wordt een verdiepingsslag te maken over de relatie tussen ingreep (het faunabeheer) en effect, ook op landelijk niveau.



1 Inleiding

In opdracht van het Faunafonds, de provincies en de Faunabeheereenheden voerde de Zoogdiervereniging in 2011 een evaluatie uit van de twee generaties Faunabeheerplannen.

1.1 Aanleiding

In de meeste provincies zijn in 2009 of 2010 tweede generatie Faunabeheerplannen van kracht geworden; enkele zullen volgen in 2011. Een Faunabeheerplan is gericht op duurzaam beheer van diersoorten die beheerd kunnen worden met het oog op de belangen, bedoeld in art. 68 eerste lid van de Flora- en faunawet (zie: Besluit faunabeheer art. 9). Ook kunnen Faunabeheerplannen de uitvoering regelen van art. 67 van de wet. Dit artikel maakt het mogelijk dat Gedeputeerde Staten aanwijzing geven tot het beperken van de stand van bij ministeriële regeling aangewezen diersoorten (zie: Regeling beheer en schadebestrijding dieren). En tenslotte kunnen Faunabeheerplannen de uitvoering regelen van art. 65 van de wet, voor de provinciale schadesoorten.

Het Faunafonds heeft in samenwerking met de provincies en faunabeheereenheden de Zoogdiervereniging opdracht verleend voor een evaluatie in hoeverre 'lessen geleerd' uit de eerste generatie Faunabeheerplannen vertaald zijn in de tweede generatie. Ten behoeve van dit project is door het Faunafonds een begeleidingscommissie in het leven geroepen die als volgt is samengesteld:

- [REDACTED] - onderzoekskoördinator Faunafonds
- [REDACTED] - provincie Flevoland
- [REDACTED] - provincie Zuid-Holland
- [REDACTED] - adj. secretaris FBE Utrecht
- [REDACTED] - secretaris Faunafonds
- [REDACTED] - adj. secretaris FBE's Fryslân, Groningen en Drenthe.

Op 23 februari 2011 werd het Plan van Aanpak voor dit project gepresenteerd in de Begeleidingscommissie en goedgekeurd. Als onderdeel van dit plan werd de leden van de IPO-werkgroep Flora en Fauna een enquête voorgelegd, waarin zij worden gevraagd naar hun visie op de onderzoeksvragen.



1.2 Probleemstelling

Het Faunafonds i.c. de Begeleidingscommissie vraagt om de evaluatie uit te voeren voor de volgende soorten(groepen), met de belangrijkste argumenten voor deze soortkeuze.

1. overzomerende grauwe ganzen

De overzomerende grauwe gans zorgt voor een grote schadepost. Het beheer vormt een beladen onderwerp.

2. overwinterende grauwe en kolganzen

Ganzen zoals genoemd in het Beleidskader Faunabeheer. Zij zorgen voor een grote schadepost. Het beheer vormt een beladen onderwerp, mede omdat het gaat om migrerende soorten.

3. vos

Ten aanzien van de vos geldt een landelijke vrijstelling en een grote diversiteit in overige ontheffingen. Van belang is de omgang van Rijk/Provincies/FBE met de landelijke vrijstelling.

4. ree

Het ree is een hoefdier met welhaast een landsdekkende verspreiding. Vandaar ook het belang van het aspect verkeersveiligheid. Bij deze soort is sprake van populatiebeheer.

5. roek

De roek kan belangrijke schade veroorzaken in de fruitteelt. Door zijn beschermde status is voor verjaging ondersteund door afschot een ontheffing vereist.

1.3 Doelstelling

De evaluatie dient inzicht te verschaffen in hoeverre invulling is gegeven is aan 'lerend beheren' en in hoeverre het huidige faunabeheer op planmatige en effectieve wijze wordt uitgevoerd. Onderzocht wordt op welke punten de toekomstige (derde generatie) faunabeheerplannen voor verbetering vatbaar zijn. De evaluatie heeft twee hoofddoelstellingen:

1. Nagaan in hoeverre de tweede generatie Faunabeheerplannen qua effectiviteit en planmatige aanpak verbeterd is door te leren van de uitvoeringspraktijk van de eerdere Faunabeheerplannen;
2. Het geven van aanbevelingen voor de derde generatie Faunabeheerplannen, vooral voor de aspecten effectiviteit en planmatige aanpak.

De resultaten van de evaluatie dienen gebruikt te kunnen worden bij de uitwerking van de nieuwe Natuurwet, die de Fauna- en florawet gaat vervangen.

De vragen van het Faunafonds zijn gerubriceerd onder vijf thema's (I t/m VI).



Thema I. Beleid

In hoeverre voldoen Faunabeheerplannen daadwerkelijk aan de voorwaarden zoals gesteld in art. 10 van het Besluit Faunabeheer?

Thema II. Monitoring basisgegevens

In hoeverre is het detailniveau en frequentie van verzamelen van de onderliggende data voldoende voor onderbouwing van het uit te voeren faunabeheer en welk (minimale) niveau is hiervoor noodzakelijk?

Thema III. Uitvoering faunabeheer

Wat is het effect van het gevoerde faunabeheer op de schadeomvang c.q. voorkomen van schade aan de in de wet genoemde belangen uitgesplitst per provincie? En in hoeverre wordt dit beheer op een planmatige wijze uitgevoerd? In hoeverre zijn de effectiviteit en de planmatigheid kwantificeerbaar?

Thema IV. Communicatie

Hoe verloopt de communicatie over wetgeving, beheerplannen, ontheffingen e.d. tussen het ministerie van EL&I, Faunafonds, de provincies en de FBE's (en tussen provincies en FBE's onderling, gelet op afstemming)?

Thema V. Jurisprudentie

Wat beïnvloedt de juridische houdbaarheid van ontheffingen? Waaraan dienen FBPs te voldoen om ontheffingen en/of aanwijzingen stand te laten houden voor de rechtbank?

1.4 Leeswijzer

Na de Inleiding worden in dit rapport de thema's met bijbehorende vragen in aparte hoofdstukken behandeld. Omdat ieder thema zijn eigen aanpak kent, heeft dit rapport geen apart hoofdstuk Werkwijze, maar wordt de aanpak per thema apart beschreven. De resultaten van de enquête onder de leden van de IPO-werkgroep Flora en Fauna worden in het voorlaatste hoofdstuk behandeld. Het rapport eindigt met een hoofdstuk met de belangrijkste aanbevelingen uit deze studie.

1.5 Dankwoord

Meta Rijks, werkzaam bij het Staatsbosbeheer, Harry Kager, beleidsmedewerker Faunazaken bij LTO-Nederland, Luc Boerema van bureau Bestia et Lex en Wim van der Es, adjunct-directeur van de Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging KNJV, worden bedankt voor hun bijdrage aan de rapportage. Ook de Partij voor de Dieren werd gevraagd om een reactie op het concept. Daaraan gaf zij geen gehoor.

Op 21 april 2011 en 10 mei 2011 vond in het kader van dit project overleg plaats met respectievelijk de leden van de IPO-Werkgroep Flora en Fauna en met de adjunct secretarissen van de FBE's. De informatie en het commentaar die tijdens deze bijeenkomsten werden gegeven, zijn verwerkt in dit rapport.





2 Beleid

In hoeverre voldoen Faunabeheerplannen daadwerkelijk aan de voorwaarden zoals gesteld in art. 10 van het Besluit Faunabeheer?

Art. 10 van het Besluit Faunabeheer

Art. 10 van het Besluit Faunabeheer bestaat uit lid a t/m m. Alle beschikbare FBP's van de eerste (FBP1) en tweede generatie (FBP2) zijn de maat genomen aan de onderdelen a t/m m. De wijze waarop deze onderdelen zijn geïmplementeerd in het FBP wordt gescoord op een schaal van 1 tot 3:

- 1: onvoldoende;
- 2: voldoende, maar voor verbetering vatbaar;
- 3: goed.

Gelet is op structurele en duurzame oplossingen die ontheffingsaanvragen voor kortere tijd niet meer nodig maken. Hierbij spelen een rol de instandhouding van de soort en het draagvlak onder partijen die overlast ervaren. Score 3 kan dan ook betekenen: er is in dit opzicht een goede situatie bereikt en die willen we graag zo houden. Door de auteurs is daarbij vanuit een vast stramien naar de onderdelen van art. 10 gekeken: per soort(groep) eerst FBP1, dan FBP2 en tenslotte alle overige nota's en notities.

De provincies zijn in dit proces in overleg met de Begeleidingscommissie geanonimiseerd: het werk maakte het weliswaar noodzakelijk om de FBP's en dus provincies op de onderdelen a-m te beoordelen, maar het doel daarbij was niet om de afzonderlijke provincies of auteurs te beoordelen. De informatie per provincie wordt desgevraagd wel beschikbaar gesteld aan het Faunafonds. De resultaten van de enquête onder de provincies worden echter alleen ter beschikking gesteld, na toestemming van de betreffende provincie. Wanneer een soort in een provincie ontbreekt (bijvoorbeeld de roek in Zeeland of Noord-Holland), of zelfs een FBP ontbreekt (bijvoorbeeld FBP2 voor Zuid-Holland), doet de provincie op dat onderdeel niet mee (geen score).

De scores en het proces waarin ze tot stand zijn gekomen lenen zich niet voor een uitputtende statistische bewerking. We presenteren per soort(groep):

1. de gemiddelde score voor alle onderdelen van art. 10 Besluit Faunabeheer voor alle FBP1's en FBP2's. Bij dit gemiddelde worden de onderdelen 10 lid a,b,k niet betrokken en onderdeel 'i' alleen bij ree;
2. per gemiddelde score de variatiecoëfficiënt;
3. het verschil in gemiddelde score per onderdeel tussen de eerste en tweede generatie FBP's.



Ten behoeve van de leesbaarheid worden de uitkomsten waar nodig zowel in tabelvorm als in staafdiagrammen gepresenteerd.

Variatiecoëfficiënt

De populatiestandaardafwijking SD (Engels: Standard Deviation) van het gemiddelde 'gem' is een maat voor de spreiding van de gevonden waarden rond het gemiddelde. De variatiecoëfficiënt is de uitkomst van 'SD / gem': een relatieve maat voor de grootte van de SD. Hoe kleiner de waarde van de coëfficiënt, des te dichter liggen de uitkomsten bij elkaar en des te meer uniformiteit bestaat er tussen FBP's i.c. tussen provincies.

Op deze wijze wordt inzichtelijk gemaakt:

- in welk opzicht sprake is van een verbetering tussen FBP1 en FBP2 en
- op welke onderdelen van art. 10 Besluit Faunabeheer een verbeteringslag mogelijk kan zijn van FBP2 naar FBP3.

Deze werkwijze vergemakkelijkt tevens de vergelijking met de uitkomsten van andere onderdelen van dit project (enquête, jurisprudentie).

'Werksamenvattingen'

Voor de vraag in hoeverre wordt beantwoord aan het Besluit Faunabeheer, het Beleidskader Faunabeheer, de Handreiking Overzomerende ganzen en de landelijke vrijstelling van de vos zijn van deze onderwerpen 'werksamenvattingen' gemaakt die zijn gebruikt bij de screening van de FBP's. In Bijlage 1 van dit rapport is opgenomen de volledige tekst van:

- art. 10 van het Besluit Faunabeheer.

In Bijlage 2 van dit rapport zijn opgenomen de werksamenvattingen van:

- het Beleidskader Faunabeheer
- de Handreiking Overzomerende Ganzen
- de landelijke vrijstellingslijst als bedoeld in art. 2 van het Besluit beheer en schadebestrijding dieren
- de provinciale vrijstellingslijst

2.1 Faunabeheerplannen In het algemeen

FBP's en auteurs

Voor de analyse waren 14 FBP1's en 13 FBP2's beschikbaar (Limburg aanvankelijk FBE's Noord, Midden en Zuid, later FBE Limburg als geheel). De totstandkoming van een FBP wordt veelal begeleid door een speciaal daartoe binnen de FBE opgerichte Projectgroep Faunabeheerplan. De penvoering kan daarbij zijn uitbesteed aan een extern bureau, maar kan ook door de FBE zelf terhand worden genomen. De geanonimiseerde auteursverdeling is als volgt (Tabel 1).

Tabel 1. Auteurs van de eerste (FBP1) en tweede (FBP2) generatie Faunabeheerplannen.

FBP-generatie	N	Auteur Faunabeheereenheid (%)	Auteur Extern bureau (%)
FBP1	14	3 (21)	11 (79)
FBP2	13	6 (46)	7 (54)

In toenemende mate schrijft de FBE zelf haar FBP, zonder inzet van een extern bureau.

Zelfstandig leesbaar

Na de eerste generatie FBP's zijn evaluaties gemaakt in opdracht van de FBE's. Daarin komen veel details terecht die feitelijk FBP2 zouden moeten ondersteunen, maar daarin lastig traceerbaar zijn. Ook wordt regelmatig verwezen naar WBE-werkplannen die niet in het FBP terecht komen en zijn in FBP2 verwijzingen naar FBP1 algemeen. Daar kan dan de achtergrond of motivering van een ontheffing worden gevonden, maar dat leest wel erg lastig. Bovendien toont dit een zekere starheid in procedures waardoor duurzaamheid van oplossingen in twijfel kan worden getrokken. We willen er op deze plaats voor pleiten dat een FBP zelfstandig leesbaar is en om de aanstaande evaluaties van individuele FBP2's op te nemen in FBP3's.

FBP2 algemeen

De stand van zaken met betrekking tot de implementatie van art. 10 Besluit Faunabeheer in de FBP2's leiden we af uit de scores per onderdeel en soortgroep (Tabel 2).

Tabel 2. Gemiddelde scores voor vijf soort(groep)en in de FBP2's met betrekking tot art. 10c-m m.u.v. art 10k van het Besluit Faunabeheer; art. 10i is alleen van toepassing op reeen

	c	d	e	f	g	h	i	j	l	m	gem
ree	2,3	2,3	2,1	2,3	2,2	1,6	2,2	2,4	2,0	1,9	2,1
vos	2,1	2,2	2,2	2,1	2,3	2,3	*	2,2	2,0	2,1	2,2
roek	2,6	2,8	2,8	2,8	2,7	2,7	*	2,5	2,1	2,2	2,6
overzomerende ganzen	2,8	2,8	2,6	2,7	2,7	2,5	*	2,6	2,6	2,5	2,7
overwinterende ganzen	2,8	2,8	2,9	3,0	2,8	2,7	*	2,6	2,6	2,3	2,7
gem	2,5	2,6	2,5	2,6	2,5	2,4	*	2,5	2,3	2,2	2,5
variatiecoëfficiënt	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,5	*	0,2	0,3	0,2	0,3

De gemiddelde scores voor de soort(groepen) voor alle FBP2's ontlopen elkaar weinig: 2,5 met een variatiecoëfficiënt van 0,3. De vogels (2,6-2,7) scoren op bijna alle onderdelen beter dan de zoogdieren (2,1-2,2). Dat op de onderdelen d en f relatief goed wordt gescoord komt voor een deel ook doordat de gewenste stand van overwinterende ganzen altijd met een score 3 werd beoordeeld (er is geen 'gewenste stand'; feitelijk dus 'n.v.t.' maar bij goede implementatie is gekozen voor score 3). De situatie rond de roek neigt tot hetzelfde mechanisme. De verbeteringslag waarvoor de derde generatie FBP's zich gesteld ziet is die van 2,1 naar 2,7 of hoger.

Inventariseren

We stellen vast dat het overzicht *per seizoen* van aantallen vossen en reeen lastig is te verkrijgen. Daarmee wordt ook invulling van 10c;e;f lastig.

Niet altijd is duidelijk welke soort precies voor welke overlast verantwoordelijk is, omdat ze gezamenlijk kunnen optrekken. Zo treedt schade door roeken soms op in combinatie met duiven, hazen, kauwen, kraaien, postduiven, gaaien, Turkse tortels, wilde eenden, houtduiven, eksters, mezen, spreuwen, fazanten, wilde eenden en/of mussen. Ook bij overwinterende ganzen kan sprake zijn van overlast van meerdere soorten tegelijk.

Kijken over de grens van FBE's

Tevens stellen we vast dat de onderdelen 10a;b in alle gevallen helder zijn ingevuld. Als regel ligt het werkgebied van een FBE of WBE binnen één provincie. Er zijn echter enkele uitzonderingen. Ofschoon enkele provincies bij het schrijven van het FBP voor het onderdeel ree, vos en ganzen naar elkaar hebben gekeken, ook in IPO-verband, leidt dit maximaal tot uniformiteit (onderlinge afstemming) maar niet tot provinciegrensoverschrijdend beheer. Echter, wilde dieren

onderscheiden geen provinciegrenzen. Daar komt bij dat in sommige gevallen, bijvoorbeeld in het geval van overzomerende ganzen, een provincie mede afhankelijk kan zijn van maatregelen genomen in een buurprovincie of zelfs buurland. Het komt ons voor dat afstemming in dit soort gevallen dringend is geboden.

Schadeverwachting versus feitelijke schadehistorie

De scores onder 10d hebben wel erg veel te maken met de 'verwachting wat er kan gebeuren' uit de Handreiking Faunaschade (Oord 2009¹). Dit is geen zinvolle exercitie ('de mens lijdt het meest onder het lijden dat hij vreest'). De schadehistorie voor ree en vos, zo deze al optreedt, is in het algemeen slecht gedocumenteerd. Dit maakt de aard, omvang, noodzaak en locatie van handelingen om een gewenste stand te bereiken tevens erg lastig. De schadehistorie bij ganzen en roeken is beter gedocumenteerd.

Handelingen en effectiviteit

Op basis van een Faunabeheerplan verleent de provincie ontheffingen om schade te bestrijden. Voor de duur van het FBP wordt over het gebruik van de ontheffingen gerapporteerd en wordt gemonitord. Welke handelingen waar precies staan te gebeuren is vaak onduidelijk en daarmee ook de geschatte effectiviteit ervan. Veel staat in de kinderschoenen, zal moeten worden verzameld door de WBE's c.q. de grondgebruikers, die over het gebruik van machtigingen rapporteren aan de FBE's, en zijn beslag krijgen in de FBP's. Zoals opgemerkt in een FBP2:

"Deze periode is wetenschappelijk gezien mogelijk te kort om harde conclusies te trekken of een ontheffing efficiënt en effectief is geweest. Andere factoren spelen ook een grote rol bij het al dan niet ontstaan van schade en/of de ontwikkeling van een populatie dieren, zoals ziekten, voedselaanbod of weersomstandigheden. Het is daarom niet altijd duidelijk of bij een daling van de schade in een bepaald jaar dit te danken is aan de verlening van een ontheffing voor verjagend afschot. Andersom kan echter ook niet zonder meer worden geconcludeerd dat een ontheffing niet goed heeft gewerkt als de uitgekeerde schade is toegenomen. Langdurige monitoring zal in de toekomst wel meer duidelijkheid kunnen gaan geven."

Het bepalen van de effectiviteit van handelingen wordt bemoeilijkt doordat schade uitgedrukt wordt als opbrengstderiving in geld en niet in kilo's gewas. Prijsschommelingen beïnvloeden daarmee de schadecijfers.

¹ Oord, J.G. 2009. Handreiking Faunaschade. Faunafonds, Dordrecht.

GIS

Art. 10 van het Besluit Faunabeheer heeft een sterke ruimtelijke component. Voorbeelden zijn de aanwezigheid van een diersoort gedurende het jaar, de ligging van roekenkolonies, belangrijke weidevogelgebieden, vossenburchten of foerageergebieden voor ganzen, van gronden waarop overlast wordt ervaren, de plekken waar en hoe tegen die overlast wordt opgetreden en de lokaties waar aanrijdingen met dieren plaatsvinden. De relaties tussen deze componenten kunnen, bij een voldoende robuuste, meerjarige dataset, ruimtelijk worden geanalyseerd met Geografische Informatie Systemen (GIS). Sommige provincies en bijvoorbeeld het Faunafonds zijn ver gevorderd in deze ruimtelijke aanpak, maar elders wordt er weer erg weinig mee gedaan. Ons voorstel luidt: wanneer je toch zaken registreert, voeg dan de ruimtelijke component toe.

Werken in een GIS maakt ook het inzicht in de ruimtelijke schaal waarop processen spelen groter. Dit kan bijvoorbeeld gevolgen hebben voor de schaal waarop monitoring van effecten van ingrepen noodzakelijk is. Immers, handelingen moeten effectief zijn voor het beschermen van het betreffende belang. Schadebestrijding vindt meestal primair plaats op de schadelocatie. Biedt dat onvoldoende soelaas, dan komt bestrijding van schade door het vangen, verjagen en/of doden van dieren buiten de schadelocatie in beeld. Bij overlast van vossen of ganzen kan het wenselijk zijn om op grotere ruimtelijke schaal populaties weg te nemen of klein te houden. Het huidige faunabeheer houdt zich voornamelijk bezig met het bestrijden van schade op perceelsniveau. Het aangeven van een gewenste stand op perceelsniveau is onmogelijk. Een GIS helpt de blik te verruimen.

Preventieve maatregelen

Het bestuur van het Faunafonds heeft de Handreiking Faunaschade vastgesteld, waarin diverse maatregelen en inspanningen ter voorkoming of beperking van schade staan vermeld (Oord 2009). Sommige provincies hanteren het uitgangspunt dat bij de aanvraag van een ontheffing ex. art. 68 de mogelijkheden die in dit handboek worden genoemd, afgewogen dienen te zijn. In het Beleidskader Faunabeheer wordt om in aanmerking te komen voor financiële tegemoetkoming bij schade gedurende de periode 1 oktober tot 1 april door overwinterende ganzen en smienten op overjarig grasland, **wel** de inzet van verjaging al dan niet ondersteunend afschot geeist maar **niet** de inzet van werende middelen. Bij kwetsbare gewassen (akkerbouwgewassen, vollegrondsgroenten en pas ingezaaid gras) moeten hiervoor wel werende middelen zijn ingezet. Hier zijn zowel werende als verjagende middelen vereist (Bijlage 1).

De grondgebruiker kan alleen gebruik (laten) maken van verjagen met ondersteunend afschot wanneer minimaal 2 preventieve middelen onvoldoende effect hebben.

Preventieve maatregelen kunnen zijn de inzet van visuele middelen als schriklint, vlaggen, verstoring door personen en de inzet van akoestische middelen zoals een gaskanon, een geluidspistool of knalapparaat. Preventieve middelen kunnen zowel werende als verjagende - opzettelijk verontrustende - middelen zijn.

Een probleem bij de inzet van preventieve middelen is de zogenoemde *habituaie*: het wennen van een diersoort aan de inzet van afweermiddelen als preventieve maatregel. Tegengaan van habituaie kan worden bereikt door de afweermiddelen in combinatie en op onregelmatige tijdstippen of plaatsen in te zetten. Combinaties met afschot doen de effectiviteit van afweermiddelen in het algemeen toenemen.

In veel FBP2's wordt openlijk getwijfeld aan de effectiviteit van preventieve maatregelen, zoals voorgeschreven door de ontheffingen en het Faunafonds, om overlast te voorkomen. Er klinkt een roep om landelijk onderzoek naar de effectiviteit van de diverse middelen. We constateren derhalve een tegenstrijdigheid tussen het belang dat de wetgever hecht aan preventieve middelen en de effectiviteit daarvan in het veld.

10k (Niet aangesloten jachthouders)

In de meeste gevallen vallen de gronden van jachthouders die niet zijn aangesloten bij een FBE, binnen het totale werkgebied en worden ze integraal meegenomen in de planvorming. Maar slechts in twee FBP's werd hierop uitgebreider ingegaan.

FBP2-FBP1 algemeen

De gemiddelde scores maken het mogelijk te bezien in hoeverre de overgang van FBP1 naar FBP2 een kwaliteitsverbetering inhield (Tabel 3).

Tabel 3. Het verschil in gemiddelde scores tussen FBP2's en FBP1's per soortgroep (FBP2-FBP1); *: niet van toepassing

	c	d	e	f	g	h	i	j	l	m	gem
ree	0,5	0,6	0,4	0,7	0,6	0,0	0,6	0,6	0,5	0,4	0,5
vos	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	*	0,5	0,2	0,4	0,5
roek	0,3	0,5	0,3	0,3	0,7	1,1	*	0,7	0,7	0,7	0,6
Overzomerende ganzen	0,3	0,3	0,1	0,2	0,2	0,0	*	0,1	0,1	0,0	0,2
Overwinterende ganzen	0,6	0,5	0,6	0,7	0,5	0,4	*	0,3	0,3	0,0	0,6

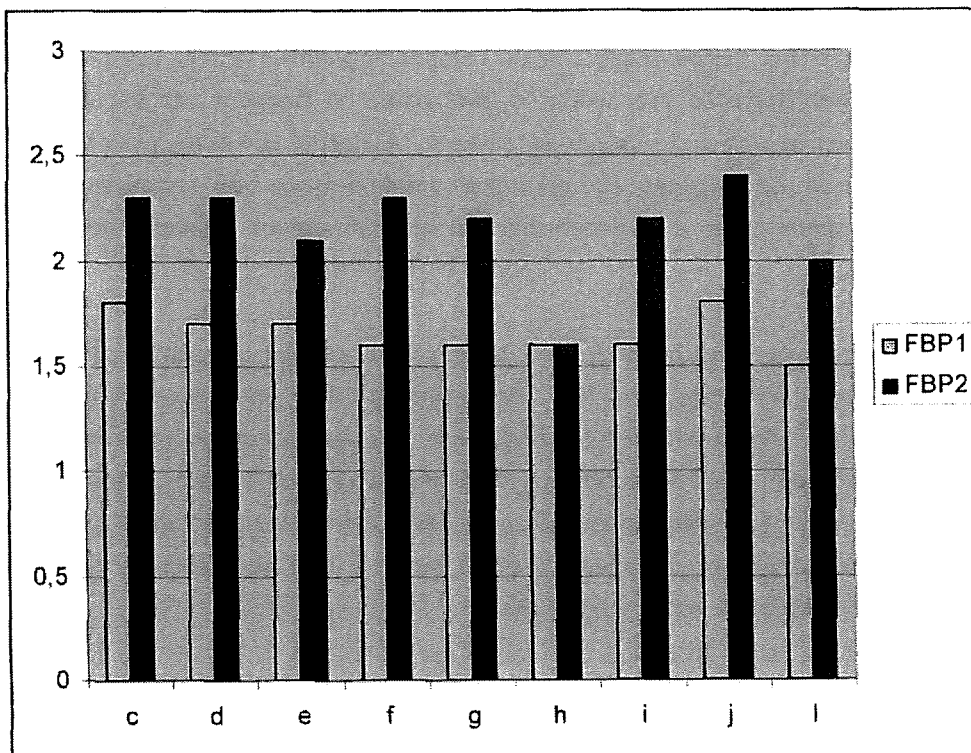
We zien de belangrijkste kwaliteitsverbetering bij het beheer van de roek en de overwinterende ganzen, op korte afstand gevolgd door het beheer van ree en vos. De betrekkelijk geringe winst in het geval van de overzomerende ganzen moet gezien worden in het licht van tabel 10 (zie onder): ook in de FBP1's scoorde dit beheer al hoog.

2.2 FBP1 en FBP2 Ree

De scores voor het ree in FBP1 en FBP2 staan vermeld in Tabel 4 en Figuur 1.

Tabel 4. Gemiddelde scores voor de onderdelen c-m van art. 10 Besluit Faunabeheer voor het ree. FBP1 en FBP2: alle eerste en tweede generatie FBP's. gem: gemiddelde over c-m; N: aantal FBP's per generatie

Ree	c	d	e	f	g	h	i	j	l	m	gem	N
FBP1	1,8	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6	1,8	1,5	1,5	1,6	14
variatiecoëfficiënt	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	
FBP2	2,3	2,3	2,1	2,3	2,2	1,6	2,2	2,4	2,0	1,9	2,1	13
variatiecoëfficiënt	0,4	0,3	0,4	0,3	0,4	0,5	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	
FBP2 - FBP1	0,5	0,6	0,4	0,7	0,6	0,0	0,6	0,6	0,5	0,4	0,5	



Figuur 1. Gemiddelde scores voor de onderdelen c-m van art. 10 Besluit Faunabeheer voor het ree. Vergelijking van de eerste generatie en de tweede generatie FBP's. (Visualisatie van Tabel 4.)

Er ontbreekt één FBP2.

De progressie van FBP1 naar FBP2 voor het ree voor alle onderdelen van art. 10 Besluit Faunabeheer bedraagt gemiddeld 0,5 punten. De spreiding in kwaliteit (variatiecoëfficiënt) tussen de FBP's (provincies) is gelijk gebleven (0,4).



FBP2 Ree

Art. 10 c, j & l (aantal dieren, plaats en seizoen van handelingen en geschatte effectiviteit daarvan)

1.

Opvallend is dat in veel provincies zowel de stand van het ree als het aantal verkeersslachtoffers, ondanks populatiebeheer, nog steeds een positieve trend laat zien.

2.

De populatieomvang en -structuur (geslachts- en leeftijdsopbouw) van reeën in een leefgebied is zeer lastig tot onmogelijk te bepalen. De combinatie van de welhaast standaard voorjaarstelling (avond-ochtend-avond) met lokale kennis onder beheerders welke jaarrond is opgedaan, moet derhalve als best haalbare worden beschouwd. De volgende stap, die in sommige provincies nog steeds wordt gezet, namelijk de aanname dat ook dan slechts 70-80% van de populatie in beeld is, wordt onvoldoende onderbouwd en kan, in theorie althans, leiden tot het risico van lokaal uitsterven van de soort.

3.

Nooit wordt iets gezegd over het seizoensaspect in de verspreiding/aanwezigheid van de reeën, terwijl dit met name in open gebieden van belang is, met name uit oogpunt van de openbare veiligheid. Te vaak wordt hier het provincie-niveau gehanteerd, op slechts één moment in het jaar, terwijl beheer maatwerk is, in tijd en plaats. Het ontbreken van informatie over seizoensaspecten is niet in lijn met het hanteren van een onderscheid in afschotmoment tussen leeftijds- en geslachtscategorieën.

4.

En over maatwerk in plaats gesproken: het blijkt zeer lastig tot onmogelijk om aan te geven wat het effect van voorgestelde handelingen zal zijn. Het besef dat het effect van mitigerende maatregelen in de vorm van reflectoren nooit is aangetoond is onvoldoende doorgedrongen op WBE-niveau. Populaties worden veelal eenmalig op WBE-niveau geteld. Vrijwel nooit worden deelpopulaties onderscheiden en/of verbindingen daartussen. Een goed beeld daarvan zou WBE- of FBE (provincie) overschrijdend beheer tot gevolg kunnen hebben. Een gedetailleerd ruimtelijk inzicht (kaartje) in aantallen ontbreekt echter in de FBP's.

Art. 10 d e & h (waarom duurzaam beheer gewenst, overzicht schade en handelingen)

1.

Als argument voor populatiebeheer worden wel de aantallen verkeersslachtoffers onder de reeën opgevoerd (openbare veiligheid). Het verdient aanbeveling deze getallen (ook wel 'valwild' genoemd) niet te 'vervuilen' met verdrinkingsgevallen, maaiongevallen e.d. Het is bovendien erg zinvol om aanrijdingen met reeën te analyseren, in een zoektocht naar mogelijke relaties met omgevingsvariabelen en eigenschappen van de dieren zelf. Hier dringt zich de noodzaak op van een uitgebreide en gestandaardiseerde registratie van het aantal aanrijdingen met reeën. Van belang daarbij zijn de diergegevens (leeftijd, geslacht), de plaatsaanduiding (hectometerpaal; GPS) en gegevens over de gevolgen van de aanrijding voor de mens (omvang letsel en schade).

2.

Een gedegen historie m.b.t schade aan gewassen ontbreekt veelal, mede omdat het ree dit soort schades slechts incidenteel veroorzaakt. In die gevallen kunnen ook andere opties worden overwogen zoals het uitrasteren van kostbare teelten. Met betrekking tot landbouwgronden direct grenzend aan grootschalige natuurgebieden zien we soms dat een provincie van oordeel is dat kapitaalsintensieve, meerjarige teelten die kwetsbaar zijn voor schade door reeën, als voorzorg tegen die schade voorzien moeten worden van deugdelijke rasters: in deze direct op natuurgebieden aansluitende zones wordt dan geen aantalregulatie toegestaan. De afweging waarvoor grondgebruiker en overheid zich geplaatst zien is: een structurele oplossing voor schade versus de investering en het risico van 'verhekkings' van het landschap (zie ook bij vos).

3.

Landelijk bezien is het argument openbare veiligheid harder dan de argumenten 'voorkoming van belangrijke schade aan gewassen en voorkoming van schade aan flora en fauna'. Er zijn al provincies die ingrepen in de reeënpopulaties omwille van het voorkomen van schade aan flora en fauna niet toestaan. Het ree vormt onderdeel van die fauna en er wordt gesproken over schade aan de soort zelf. Die kan ontstaan als gevolg van het bereiken van de maximale populatieomvang in relatie tot de draagkracht van het gebied waarin de dieren zich bevinden. Het wordt gezien als een maatschappelijk belang om het lijden van zieke of gebrekkige reeën te voorkomen (art. 68 Besluit beheer en schadebestrijding). Er worden daarbij twee typen van lijden onderscheiden:

- a) lijden als gevolg van incidenten zoals een ongeluk of ziekte bij een individu. Het betreft dieren die als gevolg van aanrijdingen rondlopen met gebroken poten, dieren die verstrikt zijn geraakt en niet meer in staat zijn weg te komen. Dit type van dierenwelzijnsprobleem treft als regel een gering aantal dieren op jaarbasis en wordt niet gezien als een structureel probleem. Duidelijk is dat zo snel mogelijk wordt opgetreden om een einde aan dit lijden te maken.
- b) lijden als gevolg van het bereiken van een dichtheid die grenst aan draagkracht waarbij een negatieve terugkoppeling plaatsvindt. In de buurt van het 'ecologisch draagkrachtniveau' kunnen dieren lijden als gevolg van gebrek aan voedsel, daardoor wegtrekken, minder weerstand hebben tegen aandoeningen etc. Provincies en FBE's zeggen unaniem deze situatie ('stress') voor te willen zijn. Gesteld wordt dat in die situatie sprake is van veel stress waardoor de dieren gaan rondtrekken waarbij ze wegen kruisen en uit dien hoofde een probleem vormen voor de openbare veiligheid. Er bestaat een evidente relatie met art. 10f;i.

Art. 10 f, i & m (gewenste stand, draagkracht en meten effect handelingen)

Bij de bepaling van de gewenste stand speelt de genoemde ecologische draagkracht een rol, maar dan wel in combinatie met de maatschappelijke draagkracht, anders gezegd: de tolerantie van de maatschappij voor reeën.

Het blijkt dat die laatste kan verschillen per provincie: er zijn provincies die populatiebeheer in grootschalige natuurgebieden onnodig vinden en er zijn er die dit wel toestaan.

Om te bepalen wat een gebied 'ecologisch aan kan' wordt in veel FBP2's gebruik gemaakt van de 'methode Van Haaften': aan de hand van de ruimtelijke landschapsopbouw, de aanwezige landschapselementen, de bodem en het landgebruik in een gebied wordt berekend hoeveel reeën mogen worden verwacht en kunnen worden getolereerd. Met andere modellen heeft de methode gemeen dat zij ingewikkeld en star is en 'gebiedsvreemde uitkomsten' kan leveren. In de praktijk bleek dat met name in landbouwgebieden en open cultuurlandschappen de actuele aantallen veelal hoger lagen dan de berekende doelstanden. Daarop is het model in 2007 aangepast.

Een aantal factoren dat de aantallen reeën in een gebied kan bepalen wordt onvoldoende of in het geheel niet meegewogen. Dit geldt bijvoorbeeld voor dichtheidsonafhankelijke factoren als sommige ziektes, weersomstandigheden en recreatiedruk (loslopende honden). Ook dichtheidsafhankelijke factoren als de interacties met andere diersoorten (vos, wild zwijn, damhert, edelhert, rund en paard) en weer andere ziektes kunnen een rol spelen.

Validatie van het model, in de zin dat de uitkomsten gecheckt zijn met de werkelijkheid, is lastig zoals aangegeven bij de bespreking van art. 10c2 hierboven: de verschillen tussen de waargenomen dichtheid en de op basis van het model gewenste dichtheid zijn soms minimaal, terwijl reeën erg lastig tot onmogelijk zijn te inventariseren. Kortom, het model is gebaseerd op en moet gecheckt worden met wankele inventarisatiecijfers. En bovendien, door veel provincies wordt zoals gezegd, groei van de reeënpopulatie tot een niveau waarop natuurlijke mechanismen de stand beperken door GS ongewenst geacht. Een 'draagkrachtmodel' lijkt dan ook vrij overbodig. Toepassing kan ook leiden tot uitspraken als (geanonimiseerde citaten):

"op dit moment bevindt de populatie reeën in de provincie ... zich op het niveau van de draagkracht of net daarboven (FBP1) en neemt nog steeds in omvang toe (FBP2)".

of:

"het aantal reeën bevindt zich op of net boven draagkracht maar de stand zal naar verwachting nog toe nemen en daarmee de kans op schade ondanks het feit dat de gewichten al afnemen".

Om deze problemen en uitspraken te omzeilen verdient het ons inziens dan ook de voorkeur om de bepaling van de draagkracht van een gebied voor reeën meer dan nu het geval is over te laten aan de reeën zelf en niet aan een rekenkundig model. Dit doet recht aan de in veel FBP2's terugkerende wens van een 'zo natuurlijk mogelijke leefwijze' voor de soort. Na een fase van vestiging met trage groei zal een snellere groei kunnen optreden, gevolgd door een afvlakking van het groeitempo. Afgaande op de trends in de tellingen die worden gepresenteerd in de FBP's (dus onder voorbehoud gezien de inventarisatieproblemen) is dit laatste in de meeste gebieden waar

reeën voorkomen nu al het geval. Het verdient aanbeveling om, zoals feitelijk al op veel plaatsen gebruik, het moment van ingrijpen in de aantallen en de omvang van die ingreep te koppelen aan objectieve criteria als: de omvang en structuur van de levende populatie, de omvang en structuur van de dode populatie verkeersslachtoffers en idem voor het zg. EHBO-afschot. Het voorstel is dus om er een stap tussenuit te halen. Of zoals omschreven in een FBP2:

"de statische berekening wordt gecorrigeerd met de mate waarin de in de wet gestelde belangen kunnen worden geschaad".

Wellicht dat in gebieden waar maatschappelijke belangen als openbare veiligheid minder of niet spelen het beheer zelfs geheel achterwege kan worden gelaten. Wanneer ook daar populatieomvang en -structuur worden gemonitord (met aanwas en sterfte) kan een referentie ontstaan voor de 'ingreepgebieden'. Essentieel blijft in alle gevallen het onderzoek naar causaliteit tussen de ingreep en het effect op de indicatoren. Daar waar als maat voor het effect van het beheer wordt gekeken naar het gewicht van de geschoten dieren als maat voor de conditie, dient te worden bedacht dat daarbij een correctie voor a) seizoen, b) geslacht en c) leeftijd moet plaatsvinden. Het zou goed zijn ook aandacht te besteden aan het percentage vette dieren in januari en het aantal foeten in geschoten vrouwelijke dieren van 1 jaar en ouder. Het verkrijgen van een in dit opzicht robuuste dataset vereist een zeer lange tijdshorizont. Op dit moment is de registratie van dit alles zeer onder de maat. Gewezen wordt bij herhaling op standaardformulieren van FBE naar WBE die op termijn (FBP3) deze informatie moeten verschaffen.

Second opinion Model Van Haften

Jasja Dekker, ecooloog Zoogdiervereniging

12 mei 2011

In het model is veel kennis en know-how van reeën verwerkt, maar sinds het opstellen hiervan is veel nieuwe kennis vergaard. Ook maakte het ree inmiddels een verandering door in verspreiding en biotoopkeuze.

Mijn belangrijkste bezwaar is dat het model enerzijds nodeloos ingewikkeld is, maar anderzijds niet ingewikkeld genoeg. Zo worden bijvoorbeeld de productiviteit van bossen, de meer open bebouwing, waar zich intussen ook reeën kunnen vestigen, de effecten van slechte en goede winters, vroeg en laat voorjaar niet meegenomen. Het model gaat uit van lineaire respons van de ecologische draagkracht, en zo begrijp ik uit de tekst, een constante draagkracht, van jaar tot jaar.

Ik kan me niet voorstellen dat men met één benadering voor elk gebied in Nederland een stand kan berekenen die bijna geen schade veroorzaakt. Daarnaast houdt het model geen rekening met aanwezigheid van wegen, terwijl regelmatig hoge aantallen verkeersslachtoffers reden zijn om de stand te beperken, en telt de aanwezigheid van een percentage landbouwgebied positiever dan dezelfde percentages heide en, zover ik kan nagaan, ook positiever dan eenzelfde percentage bos! Je zou toch denken dat aanwezigheid van potentiële schadepercelen (landbouw) argument zou moeten zijn de stand lager te houden, niet hoger. Er zijn betere alternatieven om een streefstand vast te stellen, als dat per se moet.

Aandachtspunten FBP2 ree:

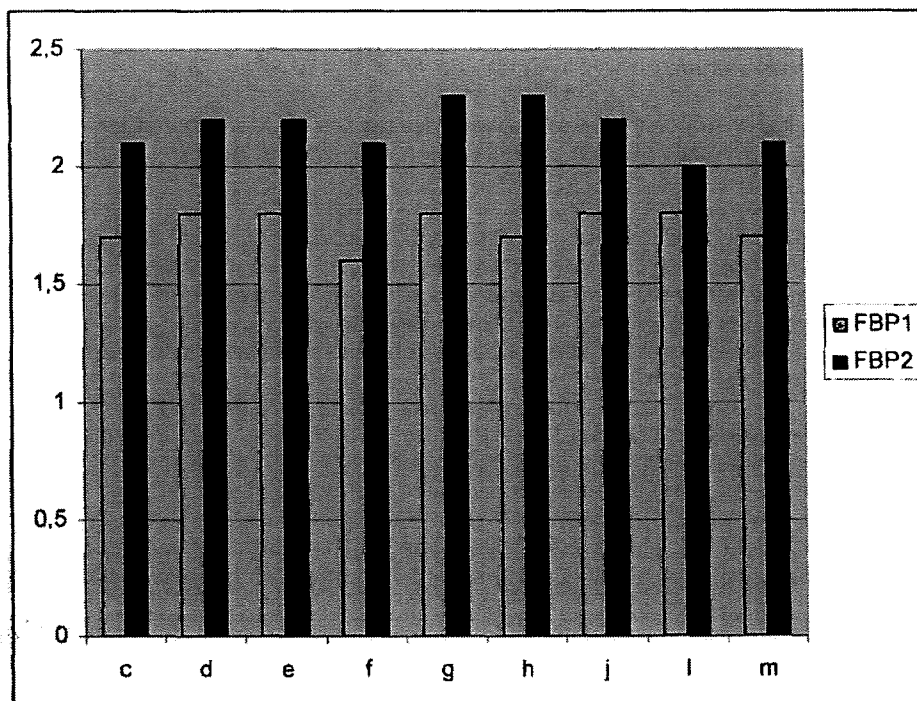
- Bepalen aantallen
- Toename aantallen
- Ruimte voor natuurlijke processen
- Ruimtelijk aspect van aantallen en verkeersveiligheid
- Verkeersveiligheid als belangrijkste maatschappelijk belang
- Grenzen welzijn onbekend
- Draagkrachtmodel onnodig
- Effect handelingen onduidelijk

2.3 FBP1 en FBP2 Vos

De scores voor de vos in FBP1 en FBP2 staan vermeld in Tabel 5 en figuur 2.

Tabel 5. Gemiddelde scores voor de onderdelen c-m van art. 10 Besluit Faunabeheer voor de vos. FBP1 en FBP2: eerste en tweede generatie FBP's. gem: gemiddelde over c-m; N: aantal FBP's per generatie

Vos	c	d	e	f	g	h	j	l	m	gem	N
FBP1	1,7	1,8	1,8	1,6	1,8	1,7	1,8	1,8	1,7	1,7	13
variatiecoëfficiënt	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5	0,8	
FBP2	2,1	2,2	2,2	2,1	2,3	2,3	2,2	2,0	2,1	2,2	13
variatiecoëfficiënt	0,4	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	
FBP2 - FBP1	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,2	0,4	0,5	



Figuur 2. Gemiddelde scores voor de onderdelen c-m van art. 10 Besluit Faunabeheer voor de vos. Vergelijking van de eerste generatie en de tweede generatie FBP's. (Visualisatie van Tabel 5.)

Algemeen

De progressie van FBP1 naar FBP2 voor alle onderdelen van art. 10 Besluit Faunabeheer bedraagt gemiddeld 0,5 punten. De gemiddelde waarde van de variatiecoëfficiënt daalde daarbij van 0,8 naar 0,3. Dit betekent dat de kwaliteit over het geheel vrij regelmatig is gestegen en dat er minder 'uitschieters' zijn tussen de FBP2's. Ook speelt hierbij een rol dat, sinds plaatsing van de vos op de landelijke vrijstellingslijst, de FBE's zich 'slechts' richten op aanvullende middelen om de vcs te doden.

FBP2 vos

Art. 10 c, l & m (hoeveel dieren, effectiviteit handelingen en hoe meet je dit)

1.

Het is lastig aan te geven hoeveel vossen ergens zitten, laat staan hieraan ook nog een seizoensaspect toe te voegen. Soms wordt gekozen voor het aantal bewoonde burchten, al dan niet in combinatie met het afschotquotum. Onduidelijk wat precies de bedoeling is van een overzicht van het aantal machtigingen en de omvang van het afschot op schaal van de provincie terwijl toch maatwerk is vereist.

In tegenstelling tot het ree wordt bij de vos nooit het aantal verkeersslachtoffers c.q. het verlagen van het aantal aanrijdingen als argument voor beheer opgevoerd.

Opvallend is dat de stand, ondanks populatiebeheer, in veel gebieden nog steeds een positieve trend laat zien en dat de toename van het afschot vergezeld wordt door een toename van het aantal belopen burchten en burchten met jongen.

De belangrijkste vragen zijn hier: neemt de vossenstand landelijk inderdaad toe, door welke factoren wordt dit veroorzaakt en kunnen we aan die knoppen draaien?

2.

Een belangrijke vervolgvraag is de relatie van de vossenstand met de omvang van de overlast en hoe de overlast wordt gedefinieerd. Omdat het hier een (inmiddels) landelijk vrijgestelde soort betreft, taxeert het Faunafonds geen schades. Cijfers uit deze bron zijn dan ook niet voorhanden en een evaluatie van het beheer is compleet een zaak voor de FBE zelf. Overigens waren de schadebedragen vóór de landelijke vrijstelling over het algemeen gering.

Art. 10 d, e, f, g, j, l & m (waarom beheer, overzicht schade, gewenste stand, locatie handelingen en effectiviteit beheer)

Het ontbreken van schadecijfers is desté nijpender waar het effect van schadebestrijding ondersteund door afschot niet duidelijk is. Hetzelfde geldt voor het effect op het voorkomen, broeden en broedsukses van weidevogels. Afschot geschiedt dan meer onder het mom van baat het niet het schaadt ook niet (er zijn aanwijzingen dat...). Provincies ondersteunen dit met name in weidevogelgebieden. Van belang hierbij is dat de overlast c.q. predatie het werk van "specialisten" kan zijn en dus de mate van overlast geen maat behoeft te zijn voor de dichtheid aan vossen (het

afschieten van deze specialisten in het voorjaar, veelal slechts mogelijk met gebruik van kunstlichtontheffing, wordt als succesvol ervaren).

Bovendien betreffen meldingen van schade door vossen niet alleen schade door vossen maar ook schade door zwarte kraai, marter, egel, verwilderde huiskat, loslopende honden, ratten, reigers, ooievaars, etc etc... Het ontwarren van die knoop is welhaast onmogelijk. Regelmatig wordt gemeld dat in een bepaalde provincie de verliezen door predatie (door alle predatoren, waaronder de vos) van weidevogellegfels hoger zijn dan gemiddeld in Nederland. Echter, waar het voorkomen en het broedsucces van weidevogels wordt veroorzaakt door een scala aan factoren, is het effect van ingrijpen in de vossenstand 'sec' niet te meten c.q. wordt de FBE hier voor een welhaast onmogelijke opgave gesteld.

Het effect van ingrijpen heeft te maken met de tijd van het jaar maar zeker ook met de schaal waarop van de ingreep: kleinschalig ingrijpen leidt al snel tot opvullen van lege plekken en is dus weinig effectief. Bij grootschalig ingrijpen is het weer lastiger de causaliteit te bepalen tussen ingreep en effect. Soms is er sprake van een toename van het aantal vossen en een gelijktijdige afname van de predatiedruk. Dit tekent de complexiteit van de relaties. Ook hier geldt: het lijkt dweilen met de kraan open, met andere woorden er is twijfel of dit een structurele oplossing is.

Er is sprake van een ruime opsomming van wat zou kunnen gebeuren zonder duurzaam beheer volgens de literatuur, maar de feitelijke overlast (schadehistorie) stelt veelal weinig voor. Ook rijst de vraag of er geen structurele oplossing bestaat voor het probleem van predatie van lammeren, de veiligheid op het sportveld en de schade aan weringen/dijken. Wat betreft dit laatste is er een parallel met de muskusrat.

Overigens gelden bij het plaatsen van hekwerken om vossen te weren dezelfde overwegingen als bij het ree. De vaak opgevoerde berekening voor de kosten van een vossenwerend raster rond "Freilandbedrijven" (waar kippen buiten lopen) roept vragen op. Het verdient aanbeveling deze door een onafhankelijk instituut te actualiseren.

Wat betreft de monitoring van de effecten van ingrijpen in de vossenstand is een waarschuwing op zijn plaats. De relaties zijn complex, dat betekent dat men in de beperking de meester herkent. Een beperking van een ontheffing ten behoeve van een enkele sterk bedreigde soort ligt bijvoorbeeld zeer voor de hand. Ook komt uit de predatieonderzoeken wel naar voren dat de tijd van het jaar waarop de vossen worden afgeschoten veel uitmaakt voor het effect op de prooidierpopulaties. Ook hier geldt dat door de FBE standaardformulieren zijn ontwikkeld die, mits correct ingevuld door de WBE, op den duur tot meer inzicht kunnen leiden.

Aandachtspunten FBP2 vos:

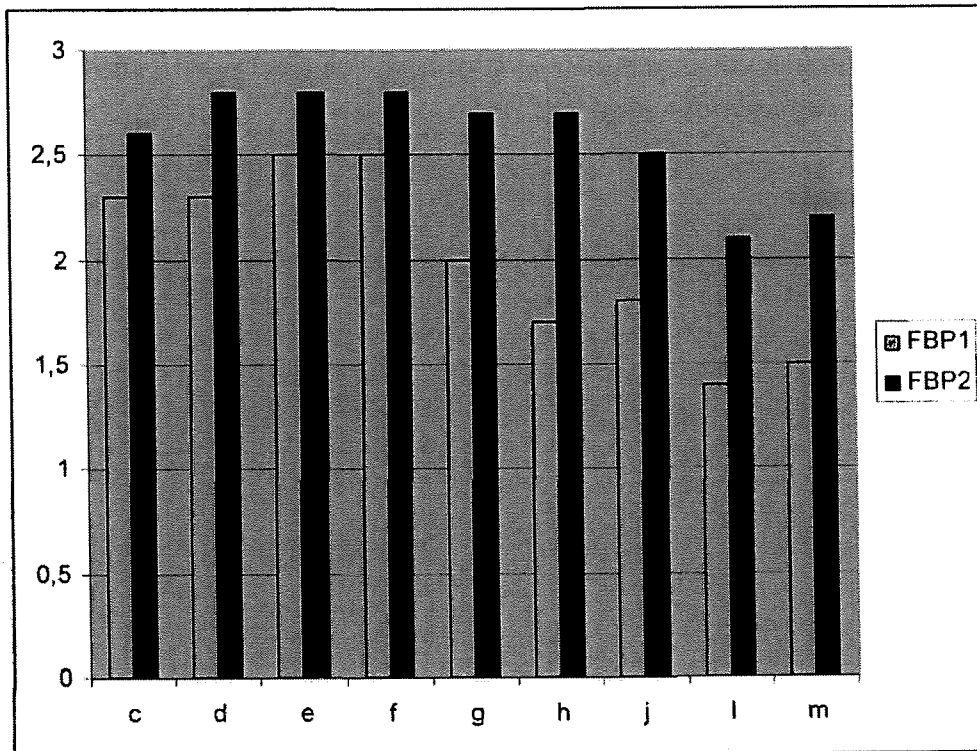
- Vaststellen aantallen
- Toename aantallen
- Overlast vaak niet duidelijk
- Effect handelingen op weidevogels onduidelijk

2.4 FBP1 en FBP2 Roek

De scores voor de roek in FBP1 en FBP2 staan vermeld in Tabel 6 en figuur 3.

Tabel 6. Gemiddelde scores voor de onderdelen c-m van art. 10 Besluit Faunabeheer voor de roek. FBP1 en FBP2: eerste en tweede generatie FBP's. gem: gemiddelde over c-m; N: aantal FBP's per generatie

Roek	c	d	e	f	g	h	j	l	m	gem	N
FBP1	2,3	2,3	2,5	2,5	2,0	1,7	1,8	1,4	1,5	2,0	12
variatiecoëfficiënt	0,4	0,3	0,3	0,3	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,4	
FBP2	2,6	2,8	2,8	2,8	2,7	2,7	2,5	2,1	2,2	2,6	11
variatiecoëfficiënt	0,3	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	
FBP2 - FBP1	0,3	0,5	0,3	0,3	0,7	1,1	0,7	0,7	0,7	0,6	



Figuur 3. Gemiddelde scores voor de onderdelen c-m van art. 10 Besluit Faunabeheer voor de roek. Vergelijking van de eerste generatie en de tweede generatie FBP's. (Visualisatie van Tabel 6.)

Algemeen

Er ontbreekt een FBP2. De progressie van FBP1 naar FBP2 voor alle onderdelen van art. 10 Besluit Faunabeheer bedraagt gemiddeld 0,6 punten. De gemiddelde waarde van de variatiecoëfficiënt daalde daarbij van 0,4 naar 0,3 punten.

FBP2 Roek**10 c (aantal)**

Soms ontbreekt het overzicht op niveau van de provincie.

10 d, e, g, j, l, m (overzicht schade, handelingen, locatie en effectiviteit handelingen)

Wat we ook wel zien bij andere soorten in dit project, namelijk dat uitvoerig wordt stilgestaan bij mogelijke vormen van overlast uit Oord (2009)², is wel erg sterk bij de roek het geval. In werkelijkheid is er veelal geen schade van betekenis en als die er al is dan treedt ze vaak zeer lokaal op. Helaas worden die locaties niet altijd nauwkeurig weergegeven en bijvoorbeeld de relatie met de ligging en omvang van kolonies is niet duidelijk. Kortom, er is behoefte aan invulling van de ruimtelijke component. Ofschoon desondanks wel regelmatig ontheffing voor ondersteunend afschot wordt verleend, komt het onderzoek naar het effect van afschot en verjaging (handelingen) maar traag op gang en wordt soms volstaan met inschattingen. De vraag ligt dan voor hoe duurzaam deze aanpak is.

Er wordt monitoring door grondgebruikers voorgesteld voor de looptijd van het FBP, maar soms bestaat onduidelijkheid over het areaal waarop de conclusies betrekking hebben, wat wordt gemonitord en hoe de effectiviteit van maatregelen wordt gemeten. De opzet van de monitoring is soms wel goed, maar resultaten ontbreken (nog).

Aandachtspunten FBP2 roek:

- Ruimtelijke relaties
- Effect handelingen onduidelijk

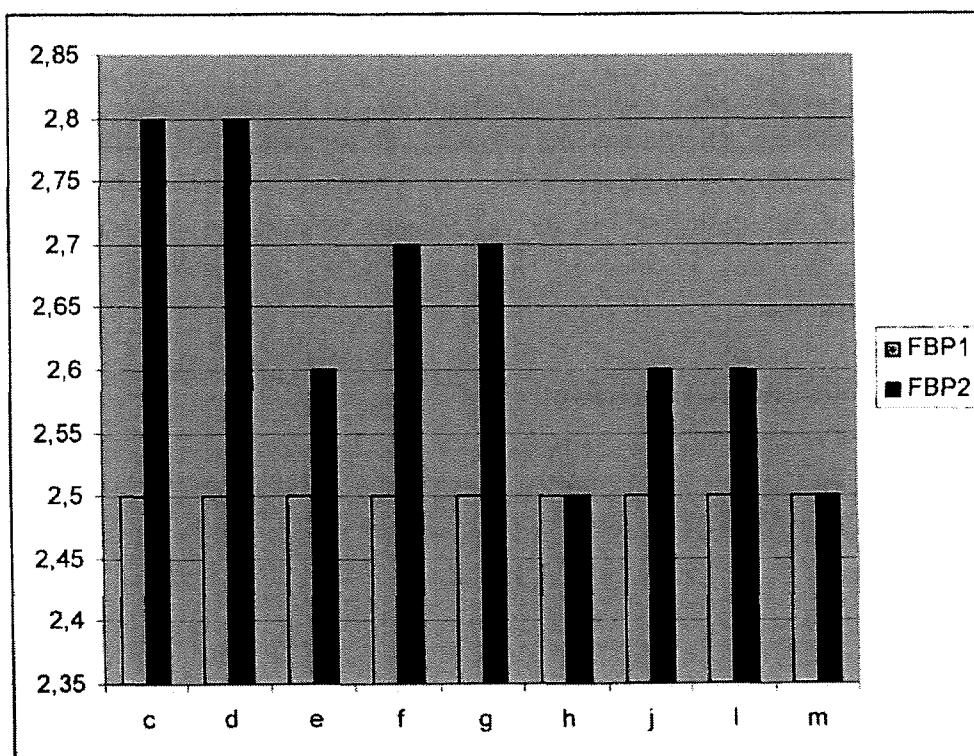
² Oord, J.G. 2009. Handreiking Faunaschade. Faunafonds, Dordrecht.

2.5 FBP1 en FBP2 Overzomerende grauwe ganzen

De scores voor de overzomerende grauwe ganzen in FBP1 en FBP2 staan vermeld in Tabel 7 en figuur 4.

Tabel 7. Gemiddelde scores voor de onderdelen c-m van art. 10 Besluit Faunabeheer voor overzomerende grauwe ganzen. FBP1 en FBP2: eerste en tweede generatie FBP's. gem: gemiddelde over c-m; N: aantal FBP's per generatie

Overzomerende ganzen	c	d	e	f	g	h	j	l	m	gem	N
FBP1	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	13
variatiecoëfficiënt	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	
FBP2	2,8	2,8	2,6	2,7	2,7	2,5	2,6	2,6	2,5	2,7	13
variatiecoëfficiënt	0,2	0,1	0,2	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2	
FBP2 - FBP1	0,3	0,3	0,1	0,2	0,2	0,0	0,1	0,1	0,0	0,2	



Figuur 4. Gemiddelde scores voor de onderdelen c-m van art. 10 Besluit Faunabeheer voor de overzomerende grauwe ganzen. Vergelijking van de eerste generatie en de tweede generatie FBP's (Visualisatie van Tabel 7.)

Algemeen

De progressie van FBP1 naar FBP2 voor alle onderdelen van art. 10 Besluit Faunabeheer bedraagt gemiddeld 0,2 punten. De gemiddelde waarde van de variatiecoëfficiënt nam af met 0,1 punten. Dit betekent dat de kwaliteit van de implementatie van art. 10 zich momenteel op een hoog niveau bevindt met weinig verschillen in dit opzicht tussen provincies.

FBP2 Overzomerende grauwe ganzen

10 c, e (hoeveel dieren en schadehistorie)

Deze onderdelen worden ruimtelijk soms gebrekkig of in het geheel niet gepresenteerd.

Bij herhaling wordt gemeld dat de werkelijke economische schade van overzomerende ganzen groter is dan de getaxeerde schade. Volgens het Centrum voor Landbouw en Milieu is de daadwerkelijk aangerichte schade door overzomerende ganzen in Nederland zelfs tweemaal zo groot als de uitgekeerde schade.

In diverse situaties is schade geconstateerd aan oevervegetatie en waterriet, waardoor het voortplantingsbiotoop van diverse in het riet broedende vogels wordt aangetast. Tevens ontstaat door overmatige begrazing schade aan de botanische kwaliteit van (schrale) graslanden. Het is onduidelijk in welke mate (grote aantallen) ganzen een negatief effect hebben op de geschiktheid van graslanden voor weidevogels.

10 f, h, j (gewenste stand, handelingen in verleden en toekomst)

Er ontstaat bij de lezer regelmatig behoefte aan een overzicht van alle handelingen en de daarbij horende effecten (ruimtelijk inzicht). Dit ontbreekt echter veelal, evenals daarmee samenhangend de ruimtelijke analyse. Ook de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen zou een betere onderbouwing verdienen, en een onderscheid in 'uitgegroeide', groeiende en nieuwe broedpopulaties en ruiers evenzeer.

Aandachtspunten FBP2 overzomerende ganzen:

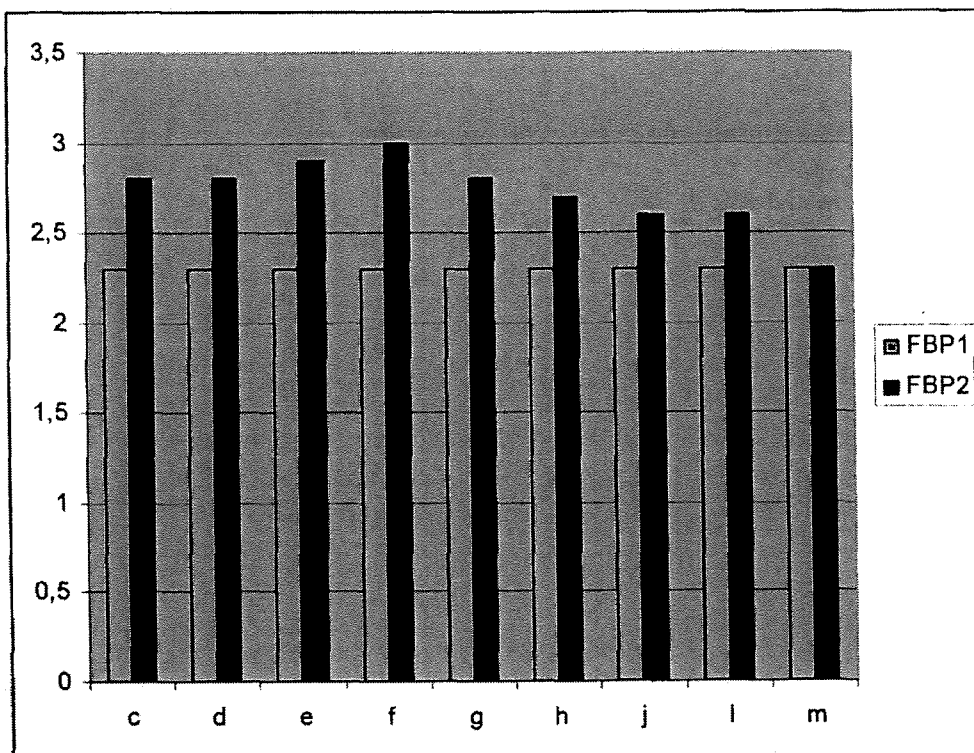
- Inzicht in ruimtelijke samenhang
- Omvang economische schade
- Omvang ecologische schade
- Effect handelingen onduidelijk

2.6 FBP1 en FBP 2 Overwinterende grauwe en kolganzen

De scores voor de overwinterende grauwe en kolganzen in FBP1 en FBP2 staan vermeld in Tabel 8 en figuur 5.

Tabel 8. Gemiddelde scores voor de onderdelen c-m van art. 10 Besluit Faunabeheer voor overwinterende ganzen. FBP1 en FBP2: eerste en tweede generatie FBP's. gem: gemiddelde over c-m; N: aantal FBP's per generatie

Overwinterende ganzen	c	d	e	f	g	h	j	l	m	gem	N
FBP1	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	14
variatiecoëfficiënt	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	
FBP2	2,8	2,8	2,9	3,0	2,8	2,7	2,6	2,6	2,3	2,7	13
variatiecoëfficiënt	0,2	0,2	0,1	0,0	0,1	0,2	0,3	0,3	0,4	0,2	
FBP2 - FBP1	0,6	0,5	0,6	0,7	0,5	0,4	0,3	0,3	0,0	0,4	



Figuur 5. Gemiddelde scores voor de onderdelen c-m van art. 10 Besluit Faunabeheer voor de overwinterende grauwe en kolganzen. Vergelijking van de eerste generatie en de tweede generatie FBP's. (Visualisatie van Tabel 8.)

Algemeen

Er ontbreekt één FBP2. De progressie van FBP1 naar FBP2 voor alle onderdelen van art. 10 Besluit Faunabeheer bedraagt gemiddeld 0,4 punten. De gemiddelde waarde van de variatiecoëfficiënt nam af met 0,2 punten. Er is dus sprake van een kwaliteitsverbetering die gelijkmatig over alle provincies is verdeeld.

FBP2 Overwinterende grauwe en kolganzen

10 c, d, e, h, j, l & m (aantallen, waarom beheer, schadehistorie, overzicht handelingen in verleden en toekomst, effectiviteit handelingen)

Een compleet ruimtelijk beeld van de verspreiding van bijvoorbeeld de grauwe gans en de schadelokaties wordt niet altijd gegeven. Hetzelfde geldt voor het overzicht van handelingen om schade aan belangen te voorkomen. Misschien is dit overzicht er wel, maar dan is het niet opgenomen in het FBP ofschoon het als een essentieel punt mag worden gezien om het stelsel aan foerageergebieden (met gedoogovereenkomst) naar behoren te laten functioneren c.q. te kunnen evalueren.

Veelal is het effect van weren en verjagen niet uitgewerkt; waarschijnlijk wordt dit onderdeel van FBP3. Onduidelijk is echter wie belast is met de monitoring en hoe effecten van handelingen gemeten gaan worden. Gedegen rapportages hierover ontbreken (nog).

Aandachtspunten FBP2 overwinterende grauwe en kolganzen:

- Ruimtelijke samenhang
- Effect handelingen onduidelijk



Evaluatie van twee generaties Faunabeheerplannen

3 Monitoring basisgegevens

In hoeverre is het detailniveau en frequentie van verzamelen van de onderliggende data voldoende voor onderbouwing van het uit te voeren faunabeheer en welk (minimale) niveau is hiervoor noodzakelijk?

Bronnen

Per provincie (FBP) en soortgroep is een overzicht gemaakt van de in de FBP1's en FBP2's gebruikte data en de bronnen waaruit/waarvan ze afkomstig zijn. Dit kan zijn de provincie, WBE, KNJV, SOVON of 'overig'. In deze laatste rubriek komen we tegen: Alterra, Zoogdieratlas, VVV, Faunawerkgroep Gelderse Poort, RWS, provinciale werkgroepen vogelinventarisatie, CLM, RIKZ, Bureau Waardenburg en de LTO.

Voor het vaststellen van de gevolgen van het beheer voor het belang dat in het geding is, is ook een gedegen monitoring nodig. Dit onderdeel is beoordeeld in hoofdstuk 2 Beleid: in hoeverre voldoen faunabeheerplannen daadwerkelijk aan de voorwaarden zoals gesteld in art. 10 van het Besluit Faunabeheer? Met 'bronnen' wordt in dit hoofdstuk dan ook uitsluitend bedoeld op data over omvang en verspreiding van populaties van de onderzochte soorten.

Monitoring

Vastgesteld is door wie de monitoring wordt uitgevoerd. Dat kunnen zijn de WBE's, SOVON, KNJV, LTO, provincie of een TBO (terreinbeherende organisatie).

Schaal

Met schaal wordt bedoeld op het schaalniveau waarop verspreidingsgegevens in de gebruikte publicaties worden gepresenteerd en zijn overgenomen in het FBP. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen WBE-, provinciaal dan wel landelijk niveau (dit laatste wordt in onderstaande tabellen gerubriceerd onder 'overig'). Het zal duidelijk zijn dat, wanneer als schaalniveau 'provincie' wordt aangegeven en de data worden door de WBE verzameld, dat ze ook op 'WBE-niveau' beschikbaar zijn. Dit zien we echter niet altijd terug in het FBP.

Kwaliteit

Bij de beoordeling van de vraag in hoeverre het detailniveau en frequentie van verzamelen van de onderliggende data voldoende zijn voor de onderbouwing van het uit te voeren faunabeheer en welk (minimale) niveau hiervoor noodzakelijk is, is onderstaande tweedeling gebruikt:

Goed (+) of onvoldoende (-): de schaal waarop en de methode waarmee de data zijn verzameld worden als voldoende respectievelijk onvoldoende beschouwd om het faunabeheer te onderbouwen (tabel 9).

Tabel 9. Beoordelingscriteria monitoringsgegevens faunabeheerplannen

Soort	schaalniveau		methode				
	landelijk	provincie	1*/jr	afschotgegevens	Tijdens reewildtelling	burchten	SOVON
ree	-	+	-	-	+	n.v.t.	n.v.t.
vos	-	+	-	-	-	+	n.v.t.
roek	-	+	-	-	-	n.v.t.	+
ozg	-	+	-	-	-	n.v.t.	+
owg	-	+	-	-	n.v.t.	n.v.t.	+

Het eindoordeel over de kwaliteit is alleen goed (+) als zowel schaalniveau als methode goed (+) beoordeeld zijn. In alle andere gevallen onvoldoende (-). De beoordeling is onder het kopje 'kwaliteit' opgenomen in onderstaande overzichten (Tabel 10 t/m 14).

Tabel 10. Overzicht datavergaring ree. Een getal staat voor het aantal malen dat in de beschikbare FBP's opgaaf werd gedaan over de bron, de uitvoerder van de monitoring en de schaal.

-. onvoldoende; +: voldoende

REE		provincie	WBE	KNJV	SOVON	LTO	TBO	overig	kwaliteit		
										-	+
FBP1	bron		13						5	8	
	monitoring		13								
	schaal	7									
FBP2	bron		13						1	12	
	monitoring		13								
	schaal	12									

Bij het verzamelen van data over aantallen en verspreiding van reeën neemt de WBE een centrale plaats in. In toenemende mate ontstaat hierdoor inzicht op provinciaal niveau. De kwaliteit van de data is verbeterd sinds FBP1 en over het algemeen voldoende om het beheer op te stellen.

Tabel 11. Overzicht datavergaring vos. Een getal staat voor het aantal malen dat in de beschikbare FBP's opgaaf werd gedaan over de bron, de uitvoerder van de monitoring en de schaal.

-: onvoldoende; +: voldoende

VOS		provincie	WBE	KNJV	SOVON	LTO	TBO	overig	kwaliteit	
									-	+
FBP1	bron		9	4					11	2
	monitoring		9	4						
	schaal	8						1		
FBP2	bron		13						9	4
	monitoring		13							
	schaal	12						1		

In het verzamelen van data over aantallen en verspreiding vossen neemt de WBE een centrale plaats in, dit ondanks het feit dat de soort in 2006 op de landelijke vrijstellingslijst is geplaatst. In toenemende mate ontstaat hierdoor inzicht op provinciaal niveau. WBE-data zijn aanvankelijk afschotgegevens (FBP1) en in toenemende mate gegevens over het aantal belopen burchten (FBP2). De kwaliteit van de data is over het algemeen onvoldoende en nauwelijks verbeterd sinds FBP1.

Tabel 12. Overzicht datavergaring roek. Een getal staat voor het aantal malen dat in de beschikbare FBP's opgaaf werd gedaan over de bron, de uitvoerder van de monitoring en de schaal.

-: onvoldoende; +: voldoende

ROEK		provincie	WBE	KNJV	SOVON	LTO	TBO	overig	kwaliteit	
									-	+
FBP1	bron	5		1	6	1		1	9	3
	monitoring	1			10					
	schaal	6						6		
FBP2	bron	1	3	2	5			1	5	1
	monitoring	1	6	1	7					
	schaal	7						6		

In het verzamelen van data over aantallen en verspreiding van roeken verschuift het zwaartepunt geleidelijk van de provincie en SOVON richting WBE en KNJV. Het schaalniveau van de presentatie is de provincie. Dit komt de kwaliteitsbeoordeling niet ten goede. De monitoring door WBE en KNJV gebeurt niet volgens de algemeen geaccepteerde criteria van broedvogel- en kolonievogeltellingen. Voor zover vermeld vindt slechts eenmaal per jaar een telling plaats in plaats van de bij broedvogeltellingen voorgeschreven meerdere "bezoeken" met gestandaardiseerde minimale tussentijd. Voor mogelijke gevolgen daarvan verwijzen wij naar www.sovon.nl.

Tabel 13. Overzicht datavergaring overzomerende grauwe ganzen. Een getal staat voor het aantal malen dat in de beschikbare FBP's opgaaf werd gedaan over de bron, de uitvoerder van de monitoring en de schaal.

--: onvoldoende; +: voldoende

ZOMER GANZEN		provincie	WBE	KNJV	SOVON	LTO	TBO	overig	kwaliteit - +	
FBP1	bron	4	1	1	12			4	9	4
	monitoring	3	1	1	12	1				
	schaal	7						6		
FBP2	bron	1	6	3	11			4	11	2
	monitoring	1	6	1	10		1			
	schaal	7						7		

In het verzamelen van data over aantallen en verspreiding van overzomerende grauwe ganzen blijft het zwaartepunt liggen bij SOVON, met in toenemende mate aanvullende data van WBE en KNJV. Daar waar verspreidingsgegevens worden gepresenteerd betreft het in het algemeen zowel landelijke als provinciale data. Ten behoeve van de onderbouwing van het beheer is mede daarom een kwaliteitsslag gewenst.

Tabel 14. Overzicht datavergaring overwinterende grauwe ganzen. Een getal staat voor het aantal malen dat in de beschikbare FBP's opgaaf werd gedaan over de bron, de uitvoerder van de monitoring en de schaal.

-: onvoldoende; +: voldoende

WINTER GANZEN		provincie	WBE	KNJV	SOVON	LTO	TBO	overig	kwaliteit	
									-	+
FBP1	bron	10			19			5	18	8
	monitoring				27					
	schaal	13						13		
FBP2	bron	1	3		20			13	19	7
	monitoring	2	8	2	20					
	schaal	19						13		

In het verzamelen van data over aantallen en verspreiding van overwinterende grauwe en kolganzen blijft het zwaartepunt liggen bij SOVON. De rol van de provincies neemt af en geleidelijk gaan de WBE's en de KNJV in dit opzicht meer doen. Daar waar verspreidingsgegevens worden gepresenteerd betreft het in het algemeen zowel landelijke als provinciale data. Ten behoeve van de onderbouwing van het beheer is mede daarom een kwaliteitsslag gewenst.

Samenvattend

Bij het verzamelen van de voor het faunabeheer noodzakelijke gegevens nemen, naast een geëigende instantie als SOVON, de WBE's en bijvoorbeeld LTO een steeds prominenter positie in. Het blijkt een moeizaam proces om data van voldoende kwaliteit in de zin van detailniveau en frequentie te verzamelen. De belangrijkste kwaliteitsslag die kan worden gemaakt is het verkrijgen van een beter inzicht op WBE-niveau over aantallen en verspreiding. Het is wenselijk om bij alle soorten te werken volgens algemeen geaccepteerde inventarisatiemethoden. Wanneer deze informatie wel beschikbaar is, zou zij standaard prominent in de FBP's terug moeten komen.



4 Uitvoering faunabeheer

Wat is het effect van het gevoerde faunabeheer op de schadeomvang c.q. voorkomen van schade aan de in de wet genoemde belangen uitgesplitst per provincie? En in hoeverre wordt dit beheer op een planmatige wijze uitgevoerd? In hoeverre zijn de effectiviteit en de planmatigheid kwantificeerbaar?

We hebben ons bij de beantwoording van deze vraag beperkt tot de FBP2's en de daarin aangegeven periode met opgaaf van schade e.d. (meestal 2002-2008) en komen dan tot het volgende, geanonimiseerde overzicht. De scores zijn gegeven op basis van de jaarcijfers en niet nader geanalyseerd (Tabel 15).

Tabel 15. Overzicht van de tendens in de aantallen per soort (N) en in de op het conto van de soort geschreven schade (k€) volgens opgaaf in 14 beschikbare FBP2's. ozg en owg: overzomerende en overwinterende ganzen; +, -, ≡: toenemend, afnemend en stabiel; ?: in FBP2 is geen informatie op provinciaal niveau beschikbaar. NB: voor roek tellen de getallen niet op tot 14 i.v.m. het ontbreken van de soort als broedvogel in Noord-Holland en Zeeland.

Tendens	Nree	k€	Nvos	k€	Nroek	k€	Nozg	k€	Nowg	k€	totN	%	totk€	%
Totaal ≡	10	7	6	7	5	4	3	0	2	6	26	38	24	35
Totaal +	4	2	6	0	2	1	11	12	11	4	34	50	19	28
Totaal -	0	1	1	1	4	6	0	1	1	4	6	9	13	19
Totaal ?	0	4	1	6	1	1	0	1	0	0	2	3	12	18

Algemeen

In 68 (maximum was 5 soorten * 14 FBP2's = 70) gevallen werd iets gezegd over de ontwikkeling in de stand van de diersoorten in kwestie en over de omvang van de economische schade. De trend in de stand was in 60 gevallen (88%) stabiel tot toenemend, in 6 gevallen (9%) afnemend en in 2 gevallen (3%) onbekend. Wat betreft de corresponderende schadebedragen werd in 43 gevallen (63%) vermeld dat deze een opgaande lijn vertoonden, in 13 gevallen (19%) bleven ze stabiel en in 12 gevallen (18%) waren de bedragen niet bekend. Vanzelfsprekend speelt bij de schadeomvang naast het aantal verzoekschriften ook de marktprijs een rol.

Ree

De populatie reeën wordt overwegend gezien als stabiel m.u.v. vier provincies waar een stijgende tendens wordt opgegeven. De omvang van de schade is overwegend stabiel.

Vos

In de meeste gevallen schetst het FBP2 een stabiele dan wel toenemende omvang van de populatie vossen. Daarbij de opmerking dat dit deels kan samenhangen met een betere wijze van monitoren. Bij het Faunafonds zijn kwantitatieve gegevens verzameld over schade veroorzaakt door vossen, deze cijfers zijn echter onvolledig vanwege de landelijke vrijstelling (mei 2006) waardoor monitoring niet meer verplicht is. Wat we kunnen opmaken uit de FBP2's is zowel een zekere stabiliteit als onbekendheid ten aanzien van de schadeomvang.

Roek

Landelijk gezien blijven de aantallen roeken gelijk of gaan ze achteruit en hetzelfde geldt voor de omvang van de schade.

Overzomerende grauwe ganzen

Het verhaal van de overzomerende grauwe ganzen is duidelijk: zowel de omvang van de populatie als van de schade nemen sterk toe.

Overwinterende grauwe en kolganzen

De populatie overwinterende grauwe en kolganzen stabiliseert de laatste jaren. De omvang van de schade blijft echter toenemen (van Bommel & van der Have 2010³).

Gegevens van het Faunafonds betreffende de omvang van de schade liggen ten grondslag aan de FBP2's. De uitkomsten van onze analyse wat betreft de ontwikkelingen in de omvang van de schade komen dan ook overeen met de cijfers welke door het Faunafonds in haar jaarverslagen worden gepubliceerd (Tabel 16).

Tabel 16. Jaarverslag Faunafonds 2010 uitgekeerde bedragen (€; *: na plaatsing op landelijke vrijstellingslijst geen registratie door Faunafonds)

soort	2005	2006	2007	2008	2009	2010	tendens
Ree	20.317	12.504	7.910	538	20.566	17.448	≡
Vos	925	8.516	*	*	*	*	?
Roek	201.635	72.638	39.271	80.258	66.257	50.807	-
Overzomerende grauwe gans		409.831	536.124	1.055.586	1.279.060	1.614.118	+
Overwinterende kolgans	1.378.620	793.120	907.651	267.768	1.094.709	1.296.576	+
Overwinterende grauwe gans	1.353.286	1.081.357	1.344.536	2.246.282	1.594.771	1.917.884	+
Overwinterende grauwe en kolganzen	2.731.906	1.160.669	2.252.187	2.514.050	2.689.480	3.214.460	+

³ Bommel, F.P.J. van, & T.M. van der Have 2010. Toenemende aantallen ganzen, toenemende kosten? De Levende Natuur 111(1): 22-24.



Vooraf de populatie zomerganzen leidt op veel plaatsen tot problemen. Boeren hebben gewasschade, maar ook de natuur heeft het te verduren. Ganzen vreten het riet weg waardoor zeldzame vogelsoorten kunnen verdwijnen. De overmaat aan ganzenpoep zorgt voor overbemesting van arme zandgronden en voedselarme wateren. Juist die zijn kwetsbaar en soortenrijk. Het Landbouw Economisch Instituut (LEI) heeft berekend dat het schadebedrag van 17,4 miljoen euro dat de overheid jaarlijks uitkeert aan getroffen grondeigenaren zonder maatregelen in 2015 met 60 procent zal zijn gestegen naar 28,6 miljoen euro (mede vanwege het stelsel van foerageergebieden overigens, dat verklaart ook het verschil tussen dit getal en de optelsom in bovenstaande tabel).





5 Communicatie

Hoe verloopt de communicatie over wetgeving, beheerplannen, ontheffingen e.d. tussen ministerie van EL&I, Faunafonds, provincies en FBE's (en tussen provincies en FBE's onderling e.e.a. gelet op afstemming)?

We onderscheiden:

- externe communicatie: Faunafonds, provincie, FBE, WBE ↔ burgers
- interne communicatie: FBE ↔ WBE ↔ grondgebruiker/eindgebruiker ontheffing

We zochten hiernaar in 14 FBP1's, 13 FBP2's, 12 provinciale beleidsnota's (PBF), diverse evaluaties van FBP's en andere documenten.

Externe communicatie

Zowel rijk, provincies als FBE's achten een goede externe communicatie van groot belang.

Rijk

Met een zekere regelmaat verschijnen van de zijde van het ministerie van EL&I documenten en publicaties rond de Flora- en faunawet (<http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/publicaties-pb51/jacht-beheer-en-schadebestrijding/14br2005g018.pdf>)

Het betreft o.a. de brochures:

- Ter bescherming van onvervangbare flora en fauna. Algemene toelichting op de Flora- en faunawet
- Beheer en schadebestrijding. Over de Flora- en faunawet in Nederland
- Soortbescherming bij ruimtelijke ingrepen en dergelijke. Over de Flora- en faunawet in Nederland
- Handel, bezit en prepareren. Over de Flora- en faunawet in Nederland
- Jacht, Beheer en Schadebestrijding.

Op de website van het ministerie van EL&I staat uitgebreide informatie over de Flora- en faunawet (www.minInv.nl; onder beleidsthema "natuur" en de link naar "natuurwetgeving"). Op de site staat de volledige tekst van de Flora- en faunawet en de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Ook is een volledig overzicht van beschermde planten- en diersoorten opgenomen. In dat overzicht is per soort aangegeven welke bepalingen van de Flora- en faunawet en de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen van toepassing zijn. Geïnteresseerden kunnen daarnaast per e-mail contact opnemen met de Infotiek van het ministerie van EL&I: infotiek@dv.agro.nl

Provincie

Rond de invoering van de FF-wet zijn door provincies diverse voorlichtings- en communicatieactiviteiten georganiseerd. In enkele FBP2's wordt verwezen naar de provincie waar

het gaat om de verantwoordelijkheid voor communicatie rond de thema's jacht, beheer en schadebestrijding.

Bij 4 van de 12 provincies werd in provinciale 'faunabeleidsnota's' expliciete tekst over communicatie gevonden. Bijvoorbeeld met betrekking tot het beheer van overzomerende grauwe ganzen, flankerend beleid ten aanzien van projecten betreffende de schadebestrijding, alternatieve maatregelen ten opzichte van afschot, verbetering van communicatie en gedoogprojecten.

Communicatiemiddelen van de provincie zijn nieuwsbrieven/folders voor lokale huis-aan-huis bladen en de provinciale/regionale dagbladen. Ook wordt beleid uitgelegd op regionale zenders en worden voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd om samen met de FBE de aspecten van de wet en haar gevolgen voor de uiteenlopende belanghebbenden uiteen te zetten. Provincies geven informatie over beleid betreffende de FF-wet op hun websites. Daar zijn ook te vinden alle algemene besluiten van Gedeputeerde Staten die betrekking hebben op de Flora- en faunawet, de Faunabeheerplannen, langjarige ontheffingen die op grond daarvan zijn verleend en de rapportages van de FBE over het gebruik daarvan. De provinciale website zal in de toekomst de meest actuele informatiebron zijn.

Sommige provincies denken aan de uitgave van een halfjaarlijkse nieuwsbrief waarin wordt gecommuniceerd over de uitvoering van het Flora- en faunabeleid. Deze nieuwsbrief wordt verstuurd naar alle doelgroepen. De handhavers gaan zelf het veld in om betrokkenen voorlichting te geven over de uitvoering van de provinciale beleidsnota, zodat het voor de uitvoerders duidelijk is wat de regels zijn en waarom die zo zijn. Algemene voorlichting aan de burger over beheer- en schadebestrijding zal in de toekomst een belangrijk onderdeel zijn van de communicatie over het faunabeleid.

Bij de uitvoering van de wet is gebleken dat met name het 'grote' publiek, jachthouders en grondeigenaren nog onvoldoende bekend zijn met de wet. Ook kan schadebestrijding, waarbij aabare soorten verstoord of gedood worden in de nabijheid van woonkernen, de gemoederen hoog doen oplopen. Grondeigenaren en jachthouders blijken onvoldoende op de hoogte van hun rechten en plichten op grond van de wettelijke regelingen en de verleende ontheffingen met hun voorschriften en beperkingen. Intensievere voorlichting kan handhavend ingrijpen voorkomen. Nieuwe beleidsontwikkelingen, zoals ganzenfoerageergebieden moeten goed met de doelgroep (eigenaren, jachthouders, handhavers en de omgeving) worden gecommuniceerd. Provincies hechten eraan om, in samenwerking met het Faunafonds, de inzet en mogelijkheden van de beschikbare preventieve middelen nader uit te werken, om het doden van beschermde diersoorten zoveel mogelijk te voorkomen.



FBE's en WBE's

De FBE's zien het faunabeleid van de Provincie als vertrekpunt en kader. Waar de FBE's dat nodig achten komen ze met voorstellen voor wijzigingen en aanvullingen op het vigerende provinciale beleid aan Gedeputeerde Staten. De FBE's hebben een landelijke website ontwikkeld. Provinciale FBE-websites zullen volgen. Het meeste moet nog worden uitgewerkt, staat dus op de rit.

In alle FBP2's wordt de noodzaak om te beschikken over goede gegevens onderkend. Bij het inwerking treden van de Flora- en faunawet ontbraken deze veelal. Inmiddels is een hele slag gemaakt, maar de noodzaak van een gerichte, consequente en uniforme monitoring van populaties en schade, blijft essentieel. De digitale ontwikkeling die op komst is bij de registratie zal zorgen voor een grote kwaliteitsslag. Goed gegevensbeheer is ook noodzakelijk voor de evaluatie van dat beheer.

Interne communicatie

Uitgangspunt bij alle FBP2's is hetvolgende:

De Faunabeheereenheid heeft als taak het aanvragen van ontheffingen en moet ter onderbouwing daarvan een Faunabeheerplan opstellen. Hiermee geeft de Faunabeheereenheid invulling aan het beheer van soorten uit haar verantwoordelijkheid als samenwerkingsverband van jachthouders en grondgebruikers. Zij richt zich daarbij primair op het vertalen van het provinciale beleid (PBF) naar beheermaatregelen (Tabel 17). Zij doet dit door planmatig invulling te geven aan beheer en schadebestrijding. Met andere woorden: voor de planperiode van het FBP is, voor die soorten waarvoor op basis van provinciaal beleid een Faunabeheerplan nodig is in het kader van beheer en schadebestrijding, het beheer nader uitgewerkt. Dat betekent dus dat in het algemeen het provinciaal beleid richtinggevend is.

In de derde generatie FBP's is meer aandacht wenselijk voor art.10k (Tabel 17). FBE's maken slechts melding van het feit dat de vos op SBB gronden niet mag worden geschoten. Ook is lang niet altijd een separaat reewildbeheerplan (RB) geschreven (Tabel 17). Over het algemeen zijn de provinciale beleidsnota's faunabeheer (PBF), het Beleidskader Faunabeheer (BF), de Handreiking Overzomerende ganzen (HOG) en de landelijke vrijstelling voor de vos (LVV) op een goede manier geïmplementeerd in de FBP2's.

In een enkel FBP2 worden ernstige twijfels uitgesproken over de effectiviteit van de landelijke vrijstelling (LVV; overdag) van de vos. Slechts 7% van de eindgebruikers ziet dit als een goed alternatief. Opgevoerde voorbeelden van de verhouding tussen het afschot op basis van de ontheffing ('s nachts met kunstlicht) en de landelijke vrijstelling zijn 13:1 en 3,8:1. In de Beleidsnota Ff-wet van de provincie Noord-Brabant is een beperking opgenomen ten aanzien van het gebruik van kunstlicht voor het reguleren van vossen.

Tabel 17. Score voor implementatie van art. 10a, b, k Besluit Faunabeheer, van provinciale beleidsnota's faunabeheer (PBF), het Beleidskader Faunabeheer (BF), de Handreiking Overzomerende ganzen (HOG), de landelijke vrijstelling voor de vos (LVV) en de provinciale reewildbeheerplannen (RB) in de tweede generatie Faunabeheerplannen FBP2. Het betreft de soortgroepen: ree, vos, roek, overzomerende en overwinterende ganzen. Met aantal FBP2's wordt bedoeld op het aantal FBP2's waarin het desbetreffende artikel of nota is omschreven c.q. geïmplementeerd.

	10a	10b	10k	PBF	BF	HOG	LVV	RB	gem
aantal FBP2's	13	13	5	13	12	12	11	6	
gemiddelde	3,0	3,0	2,6	3,0	2,8	2,9	2,8	3,0	2,9
variatiecoëfficiënt	0,0	0,0	0,3	0,0	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1

Een bijzondere vorm van interne communicatie vormen de standaardformulieren voor de communicatie tussen FBE en WBE's. In de FBP2's is hiervoor ruim aandacht en verwacht mag worden dat daardoor de interne communicatie binnen het cluster provincie-FBE-WBE sterk verbeterd zal worden. Dit is ook nodig omdat daarmee de effectiviteit van het beheer kan worden getoetst, iets wat op dit moment nog zeer beperkt mogelijk is (Tabel 2 e.v. onder art. 10m).

6 Jurisprudentie

Wat beïnvloedt de juridische houdbaarheid van ontheffingen? Waaraan dienen FBP's te voldoen om ontheffingen en/of aanwijzingen stand te laten houden voor de rechtbank?

Ook de behandelde jurisprudentie blijft beperkt tot de soorten(groepen) ree, vos, roek, overzomerende grauwe ganzen en overwinterende grauwe en kolganzen. Er is specifiek gekeken naar zaken waarbij de sector Bestuursrecht van een rechtbank of de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (in hoger beroep) een beroep tegen een ontheffing gegrond heeft verklaard. Het kan daarbij ook gaan om voorlopige voorzieningen waarbij een ontheffing geschorst is.

Ree

Begin 2010 ging Faunabescherming in beroep tegen de afwijzing van haar bezwaar tegen een ontheffing voor afschot van reeën, verleend door de provincie Groningen. De ontheffing was gebaseerd op verschillende belangen: populatiebeheer, verkeersveiligheid, schade aan de landbouw en bossen en ernstig lijden van reeën. De rechtbank Groningen (AWB 10-413 BESLU SCH) verklaarde op 3 november 2010 het beroep ongegrond. Op 27 januari 2011 verklaarde de rechtbank Leeuwarden (AWB 19/985) echter een beroep gericht tegen schade aan de landbouw en bossen wel gegrond, omdat het ree in Friesland in de periode 2002-2007 slechts in vier gevallen belangrijke schade heeft aangericht. Maar het belang van het reguleren van de populatieomvang hield wel stand om voedselgebrek en aanrijdingen te voorkomen.

Vos

Vóór de plaatsing van de vos op de landelijke lijst van schadesoorten (12 mei 2006) zag de bestuursrechter nogal eens een probleem in de motivering van het belang dat gediend zou zijn met het afschot van vossen. Nu de vos op de landelijke lijst van schadesoorten staat is dat probleem grotendeels verdwenen. De rechtbank Haarlem (AWB 07-5029 en 07-5031) stelt op 17 september 2007 dat het ministerie van LNV in zijn besluitvorming over plaatsing van de vos op de landelijke vrijstellingslijst reeds heeft getoetst of andere bevredigende oplossingen dan doden mogelijk zijn en of afbreuk wordt gedaan aan de gunstige staat van instandhouding van de vos. In de Nota van Toelichting bij dit besluit van LNV is aangetoond dat andere middelen tegen de door de vos veroorzaakte schade aan weidevogels en andere bodembroedende vogels onvoldoende effect hebben gehad. In deze zaak betoogt Faunabescherming dat er wel een andere bevredigende oplossing is, namelijk ontheffing verlenen voor een kortere periode in een kleiner gebied. De rechter oordeelt echter dat verweerder in het besluit tot ontheffing niet hoeft te motiveren dat er geen andere bevredigende oplossingen zijn dan afschot, met verwijzing naar het besluit van de minister om de vos op de landelijke vrijstellingslijst te plaatsen. In andere zaken hebben bestuursrechters nog wel problemen met de in te zetten middelen, zoals de gewenste inzet van kunstlicht, en de omvang van de ontheffing in de tijd.

De voorzieningenrechter van de rechtbank Zwolle (AWB 11/16) schorste op 26 januari 2011 de door de provincie Flevoland verleende ontheffing om met kunstlicht konijnen en vossen te schieten

op de dijken, omdat gebruik van kunstlicht in strijd zou zijn met Benelux regelgeving. Begin mei 2011 trok de provincie de ontheffing daarom in en vroeg aan de staatssecretaris van EL&I om actie te ondernemen om de regelgeving aan te passen. In een andere zaak heeft de provincie Friesland hoger beroep aangetekend tegen de uitspraak van de rechtbank Leeuwarden (AWB 10/986) van 16 december 2010 waarbij een beroep tegen een ontheffing om met kunstlicht vossen te schieten gegrond werd verklaard. Op 3 augustus 2011 verwees de Raad van State (ABRvS 201100944/1/H3) de zaak voor advies naar het Benelux-gerechtshof.

De rechtbank Leeuwarden (AWB 10/986) stelt op 16 december 2010 dat onvoldoende gemotiveerd is waarom een ontheffing voor het doden van vossen jaarrond moet worden verleend, inclusief de kraam- en zoogperiode (dit hangt samen met art. 10g Besluit faunabeheer). Dit deel van ontheffing kan niet in stand blijven. Betoog van de provincie was dat ontheffing alleen effectief kan zijn als deze voor het hele jaar geldt. Het Faunafonds had hierover positief geadviseerd. Dit advies van Faunafonds uit 2010 is opmerkelijk omdat het Faunafonds op 20 januari 2003 aan de provincie Friesland had geadviseerd om geen ontheffing te verlenen voor het afschot van vossen gedurende de kraam- en zoogperiode (zie ABRvS 200403391/1).

De provincie Noord-Holland heeft onvoldoende gemotiveerd dat het gebruik van aardhonden tijdens de zoogperiode van vossen een essentiële bijdrage levert aan het bestrijden van de schade aan weidevogels (Rb Haarlem 30-11-2010, AWB 10-690).

Roek

Net als bij het ree zijn met ontheffingen voor roeken weinig juridische problemen geweest. Wel heeft de rechtbank 's-Hertogenbosch op 2 mei 2006 (AWB 05/1927) geoordeeld dat een ontheffing voor doden van roeken ten onrechte verleend is, omdat een rapport van de Werkgroep voor Vogel- en Natuurbescherming Midden-Brabant zou aantonen dat roeken daar geen belangrijke schade aanrichten aan granen en mais. In hoger beroep heeft de Raad van State de uitspraak van de rechtbank vernietigd (31 januari 2007, ABRvS 200604232/1).

Overzomerende grauwe ganzen

Ook bij de grauwe gans zijn er bij rechtszaken problemen met de toegepaste middelen. Zo heeft de rechtbank Utrecht (2 februari 2011, SBR 10/2852) geoordeeld dat een ontheffing voor het doden van grauwe ganzen met CO₂ in strijd is met art. 9 van de Vogelrichtlijn.

In de jurisprudentie over overzomerende grauwe ganzen is een omslag geweest over de noodzaak om ook alternatieven voor afschot (hangt samen met Besluit Faunabeheer art 10 sub h) in te zetten en over de geografische reikwijdte. De rechtbank Haarlem schorste op 1 februari 2007 (AWB 06-10375 en 06-10378) in een voorlopige voorziening een ontheffing van de provincie Noord-Holland voor afschot van grauwe ganzen, waarbij op overjarig grasland geen preventieve maatregelen hoefden te worden genomen. De voorzieningenrechter heeft toen verder overwogen dat voor overjarig grasland geen concrete dreiging van schade geldt. In hoger beroep stelde de Raad van State op 29 augustus 2007 (ABRvS 200701189/1) de provincie echter op beide punten in

het gelijk. Alternatieven voor afschot zijn dus niet altijd noodzakelijk en een ontheffing hoeft niet beperkt te worden tot gebieden met concrete dreiging van schade. Een zeker risico op schade is voldoende motivering. De Raad van State verwijst naar de Beleidsnotitie Flora- en faunawet van de provincie, het Beleidskader Faunabeheer, informatie van SOVON over aantallen ganzen en schadecijfers van het Faunafonds.

De rechtbank Haarlem heeft tweemaal in voorlopige voorziening een ontheffing geschorst omdat voor overzomerende grauwe ganzen populatiebeheer op zich onvoldoende motivering is (4 mei 2007, AWB 07-211 en 07-2112, en 3 juni 2008, AWB 08-3851). Intussen had op 3 maart 2008 de rechtbank Utrecht (SBR 07/1712) anders geoordeeld. Faunabescherming tekende hoger beroep aan, maar de Raad van State (ABRvS 200802524/1) bevestigde op 4 februari 2009 het oordeel van de rechtbank Utrecht. Populatiebeheer kan weliswaar volgens de tekst van de wet voor ganzen geen doel zijn, maar als middel om schade te voorkomen houdt het stand bij de bestuursrechter.

De laatste jaren houden ontheffingen voor afschot van overzomerende grauwe ganzen over het algemeen stand bij de Raad van State. Wel heeft de Raad van State (ABRvS 200606996/1) op 21 maart 2007 een uitspraak van rechtbank Haarlem (AWB 06-5518 ev) bij voorlopige voorziening op 14 augustus 2006 bevestigd, dat de provincie zelf het risico op schade moet toetsen. Dit mag niet overgelaten worden aan de Faunabeheereenheid.

Overwinterende grauwe en kolganzen

In dezelfde uitspraak van 29 augustus 2007 (zie hierboven) heeft de Raad van State ook voor overwinterende grauwe ganzen geoordeeld dat alternatieven voor afschot niet altijd noodzakelijk zijn en een ontheffing niet beperkt hoeft worden tot gebieden met concrete dreiging van schade.

Conclusie

Ontheffingen worden aangevochten als zij in strijd lijken met art. 68 Ffwet en daarmee samenhangende AMvB's zoals het Besluit Faunabeheer en het Besluit Beheer en Schadebestrijding dieren. Art. 68 biedt GS de mogelijkheid in specifieke gevallen soorten te bestrijden volgens een goedgekeurd Faunabeheerplan. Het gaat om combinaties van soorten en belangen waarvoor art. 65 en 67 geen oplossing bieden.

Rechters lijken argumenten voor het aanvechten van ontheffingen over te nemen als de ontheffing a) strijdig is met internationaal recht (Vogelrichtlijn, Beneluxbeschikking) of als b) het bevoegd gezag de redenen voor ontheffingverlening onvoldoende motiveert. Het aanvechten van verleende ontheffingen op inhoudelijke gronden wordt bijna nooit door de rechter geaccepteerd. Diverse malen gaat Faunabescherming in beroep tegen ontheffingverlening en betwist zij de noodzaak voor bestrijding, het voldoende onderzoek van alternatieven voor bestrijding en de effectiviteit en uitvoerbaarheid van de maatregelen uit de ontheffing. Hierbij beroept Faunabescherming zich op diverse onderzoeksrapporten. Het lijkt dat als het bevoegde gezag deze zaken onderbouwt met bijvoorbeeld een Provinciaal Flora- en faunabeleid, Faunabeheerplan en/of cijfers van het Faunafonds, dit door vrijwel alle rechters als voldoende motivatie wordt beschouwd. Indien hier door Faunabescherming andere gegevens tegenover worden gezet, beslist de bestuursrechter



meestal in voordeel van het bevoegd gezag. Wel concludeerde de rechtbank 's-Hertogenbosch op grond van een rapport van de Werkgroep voor Vogel- en Natuurbescherming Midden-Brabant dat een ontheffing voor afschot van roeken vernietigd dient te worden. In het rapport staat dat in het betreffende gebied roeken geen belangrijke schade doen aan granen en mais. De provincie had in de bezwarenprocedure het rapport niet weersproken.

7 Enquête onder de leden van de IPO-werkgroep Flora en Fauna

In het kader van dit project werden aan de leden van de IPO-werkgroep Flora en Fauna in het voorjaar van 2011 de volgende vragen voorgelegd. De provincies verlenen goedkeuring aan Faunabeheerplannen en zijn bevoegd gezag voor ontheffingen (art. 68 Flora- en faunawet) en aanwijzingsbesluiten (art. 67 Flora- en faunawet). Op advies van de begeleidingscommissie waren de vragen 'gesloten'. In analogie aan de beoordeling van de FBP's (zie hoofdstuk 2) konden de volgende drie scores gegeven worden:

- 1 : onvoldoende, sterk voor verbetering vatbaar
- 2 : voldoende, maar voor verbetering vatbaar
- 3 : goed

De vragen worden hier behandeld van gemiddeld 'goed', via 'slecht' naar 'voldoende'.

De volgende drie vragen kregen een score van gemiddeld tenminste 2,5.

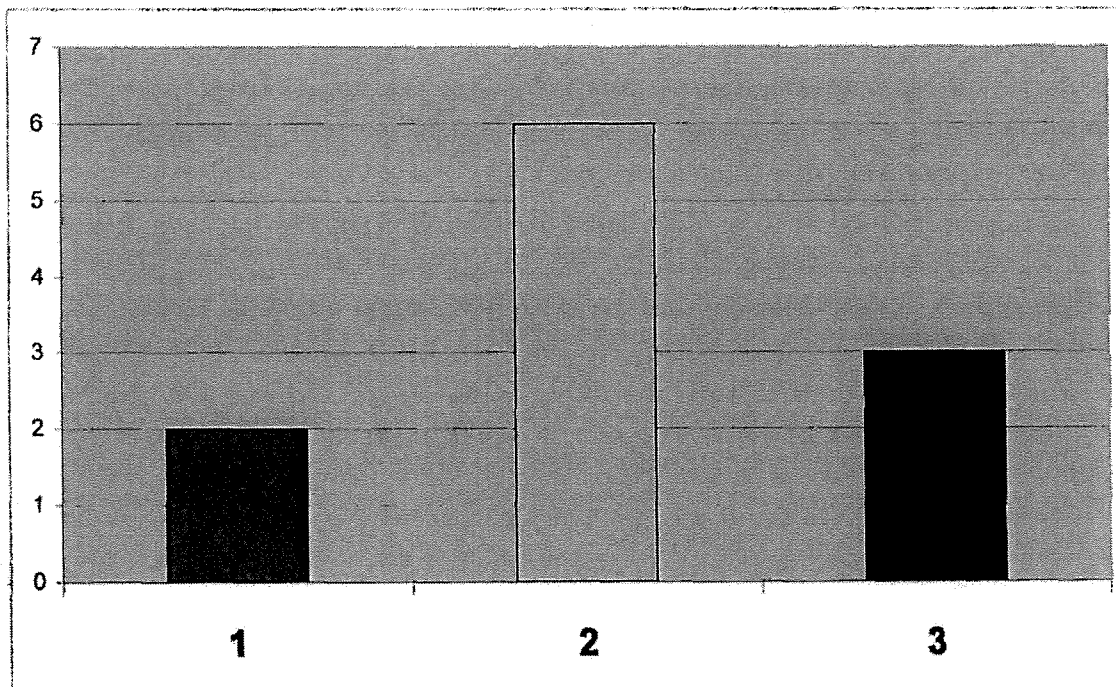
In hoeverre sluiten het provinciale faunabeleid en de faunabeheerplannen op elkaar aan?

In hoeverre sluiten faunabeheerplannen en provinciale beleidsplannen op elkaar aan voor soorten/beheer waarvoor een interprovinciale aanpak zinvol/nuttig is?

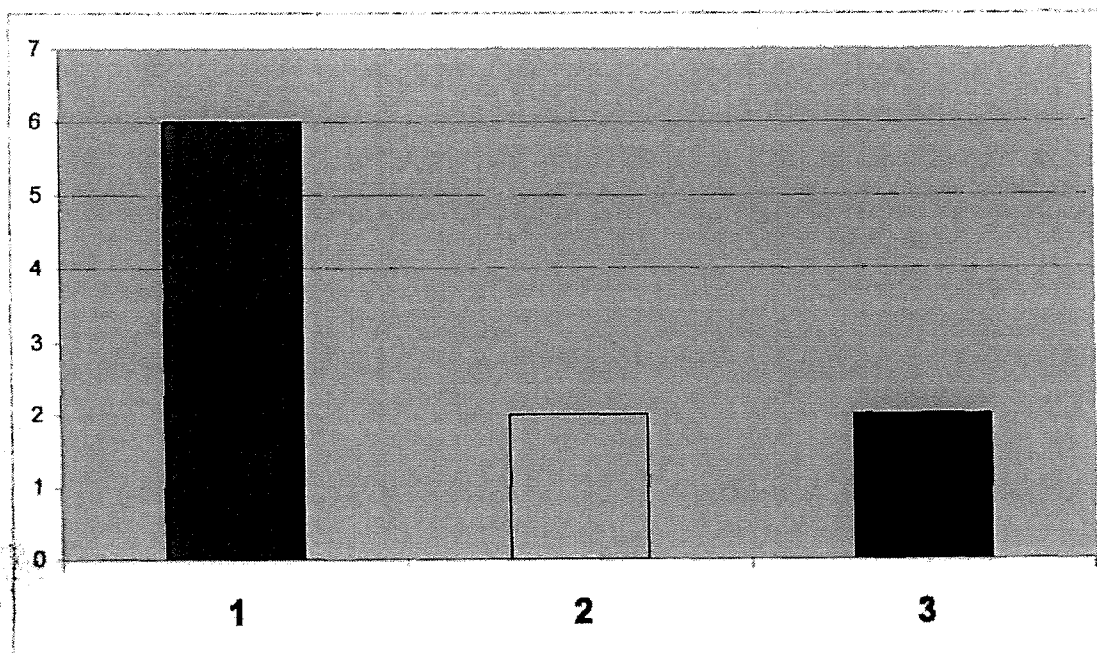
In hoeverre zijn beleidswijzigingen van het ministerie van EL&I vertaald in de faunabeheerplannen, alsook in de verleende ontheffingen?

Over deze drie kwesties is men dus over het algemeen tevreden.

Op de laatste vraag (zie boven) over de vertaling van wijzigingen in het rijksbeleid was het antwoord over het algemeen weliswaar 'goed', maar de antwoorden op twee specifieke beleidswijzigingen nuanceren dit weer. Over de implementatie van het Beleidskader Faunabeheer antwoordt maar net boven de 2, dus voor verbetering vatbaar (figuur 6). Voor de implementatie van de Handreiking Overzomerende Ganzen gaven de meeste provincies zelfs slechts een 1 (figuur 7).

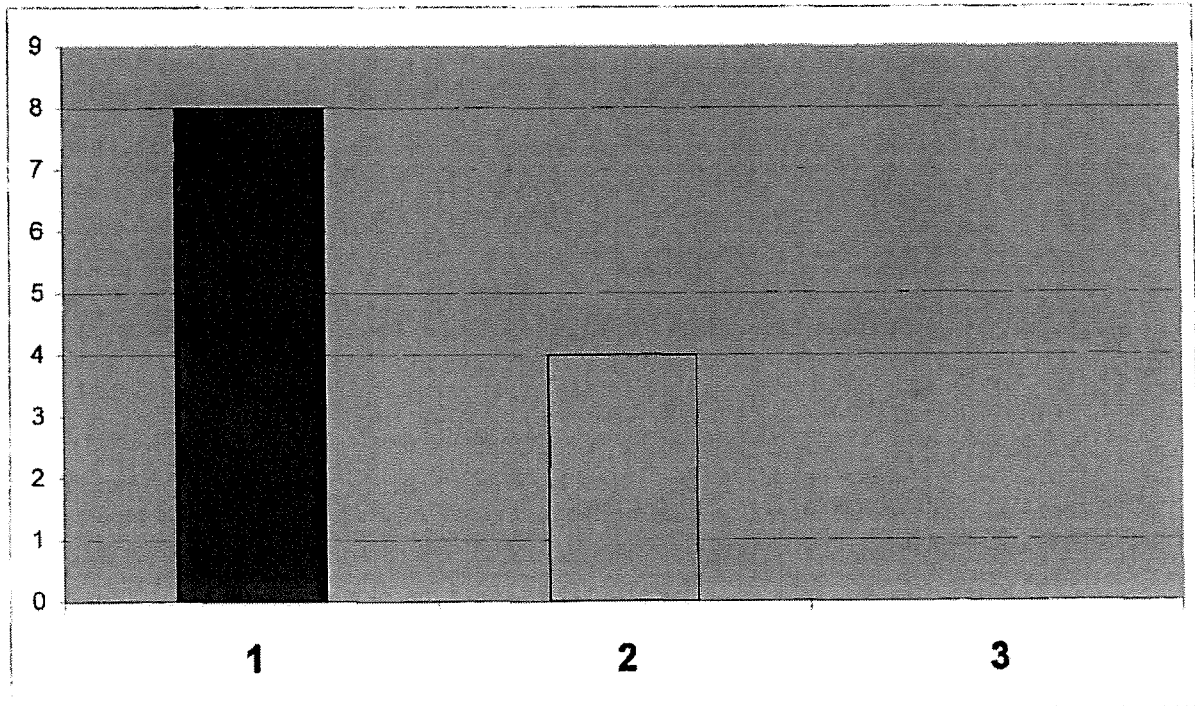


Figuur 6. Scores van de IPO-werkgroep Flora en Fauna voor de vraag 'Is het **Beleidskader Faunabeheer** naar tevredenheid geïmplementeerd in uw provincie?. 1 = onvoldoende ; 2 = voldoende ; 3 = goed.

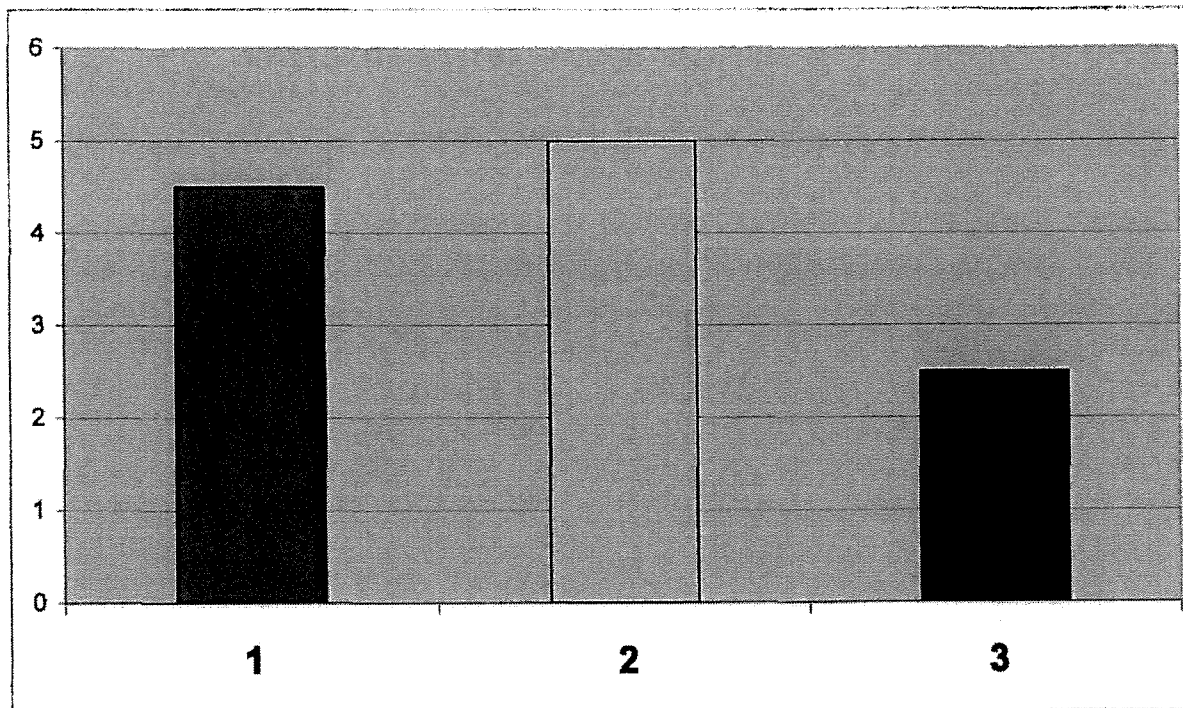


Figuur 7. Scores van de IPO-werkgroep Flora en Fauna voor de vraag 'Is de **Handreiking Overzomerende Ganzen** naar tevredenheid geïmplementeerd in alle provincies? 1 = onvoldoende ; 2 = voldoende ; 3 = goed.

De vragen 'Hoe staan de verhoudingen, gelet op het beheer van ree, vos, roek, overzomerende ganzen en overwinterende ganzen tussen het beleid van het rijk en de provincie?' en 'In welke mate zijn provincies in staat provinciaal maatwerk in het faunabeheer uit te voeren?' hebben betrekking op de werkrelatie tussen het rijk, hier het ministerie van EL&I, en de provincies. Hier is men blijkbaar niet tevreden over (figuren 8 en 9).

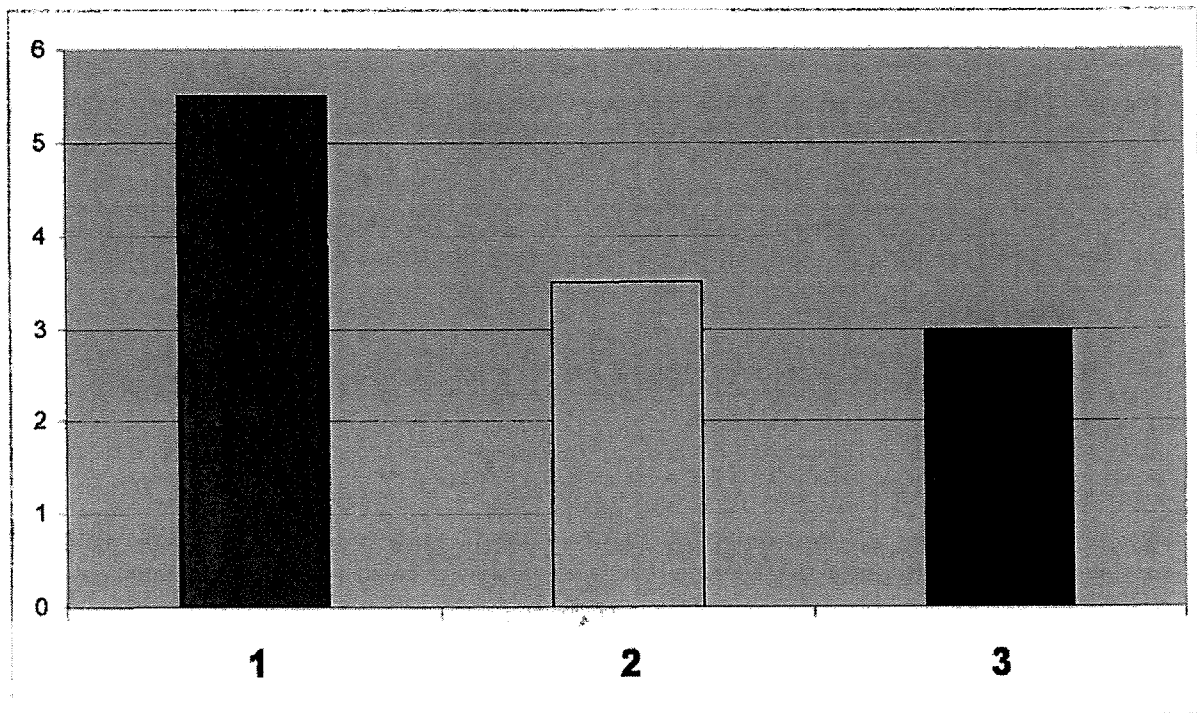


Figuur 8. Scores van de IPO-werkgroep Flora en Fauna voor de vraag 'Hoe staan de verhoudingen, gelet op het beheer van ree, vos, roek, overzomerende ganzen en overwinterende ganzen tussen het beleid van het rijk en de provincie?' 1 = onvoldoende ; 2 = voldoende ; 3 = goed.



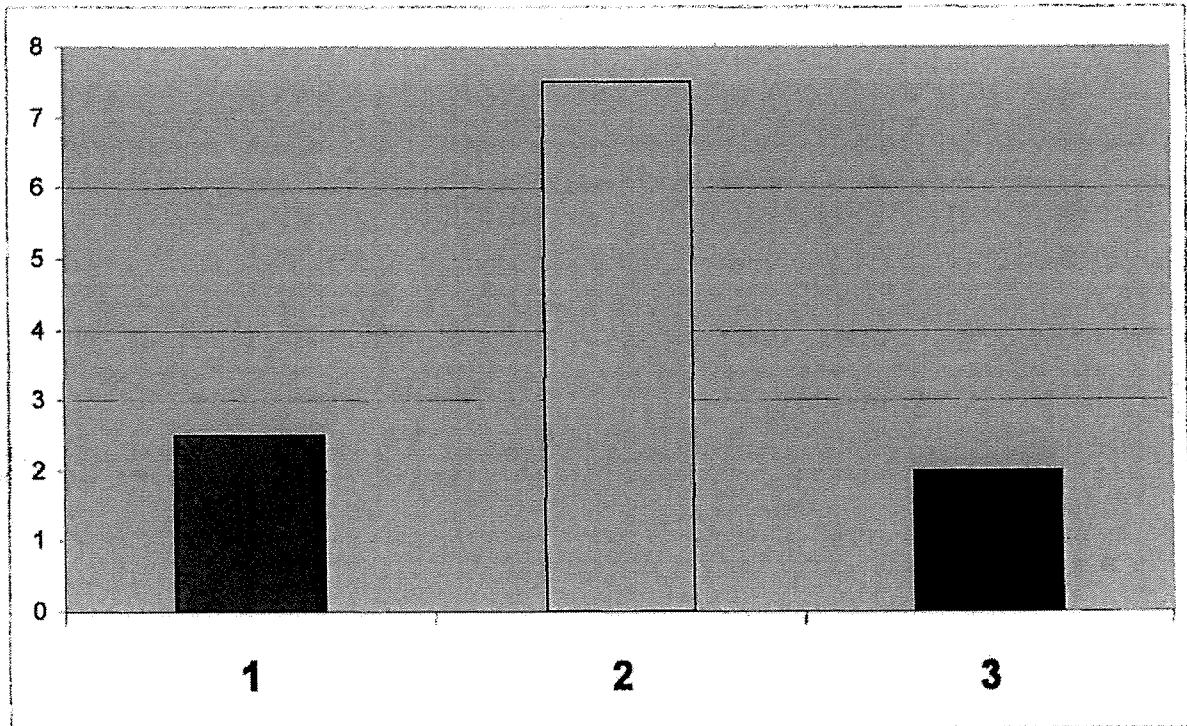
Figuur 9. Scores van de IPO-werkgroep Flora en Fauna voor de vraag 'In welke mate zijn provincies in staat provinciaal maatwerk in het faunabeheer uit te voeren?' 1 = onvoldoende ; 2 = voldoende ; 3 = goed.

Is de communicatie intern, van FBE naar WBE (achterban), maar belangrijker nog naar de burger (buitenwacht) samen door FBE's en uw provincie, naar tevredenheid geregeld?



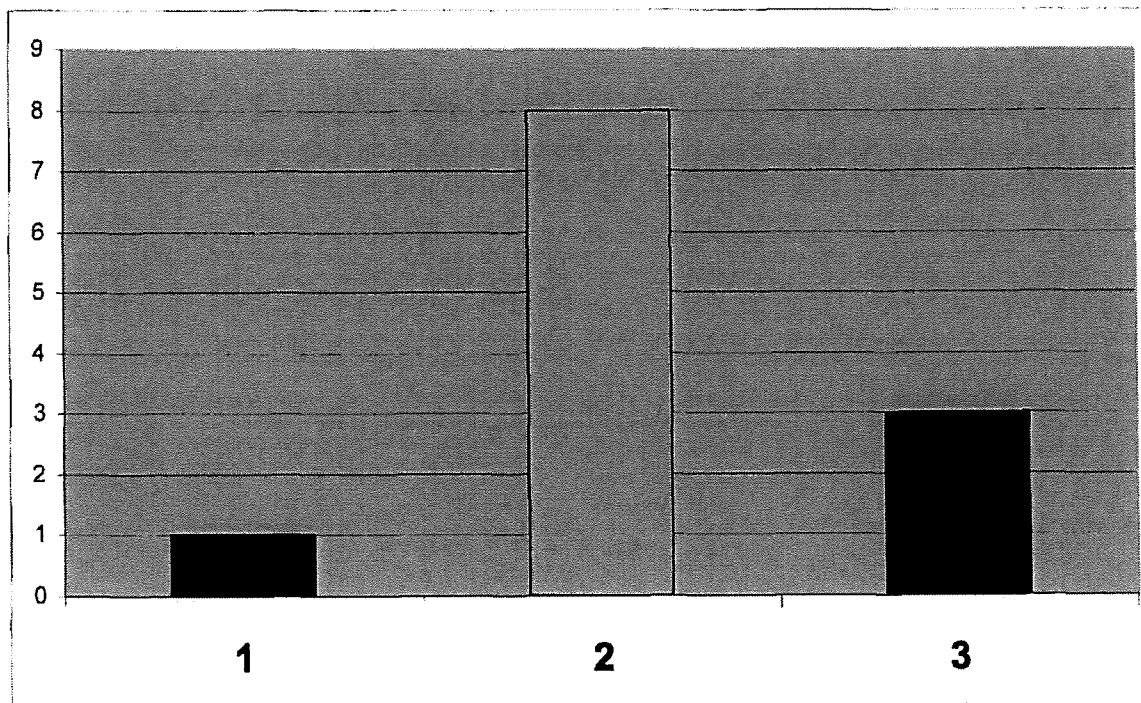
Figuur 10. Scores van de IPO-werkgroep Flora en Fauna voor de vraag 'Is de communicatie intern, van FBE naar WBE (achterban), maar belangrijker nog naar de burger (buitenwacht) samen door FBE's en uw provincie, naar tevredenheid geregeld?' 1 = onvoldoende ; 2 = voldoende ; 3 = goed.

In hoeverre zijn de adviezen van het Faunafonds vertaald in het faunabeheerplan en in de ontheffingen?



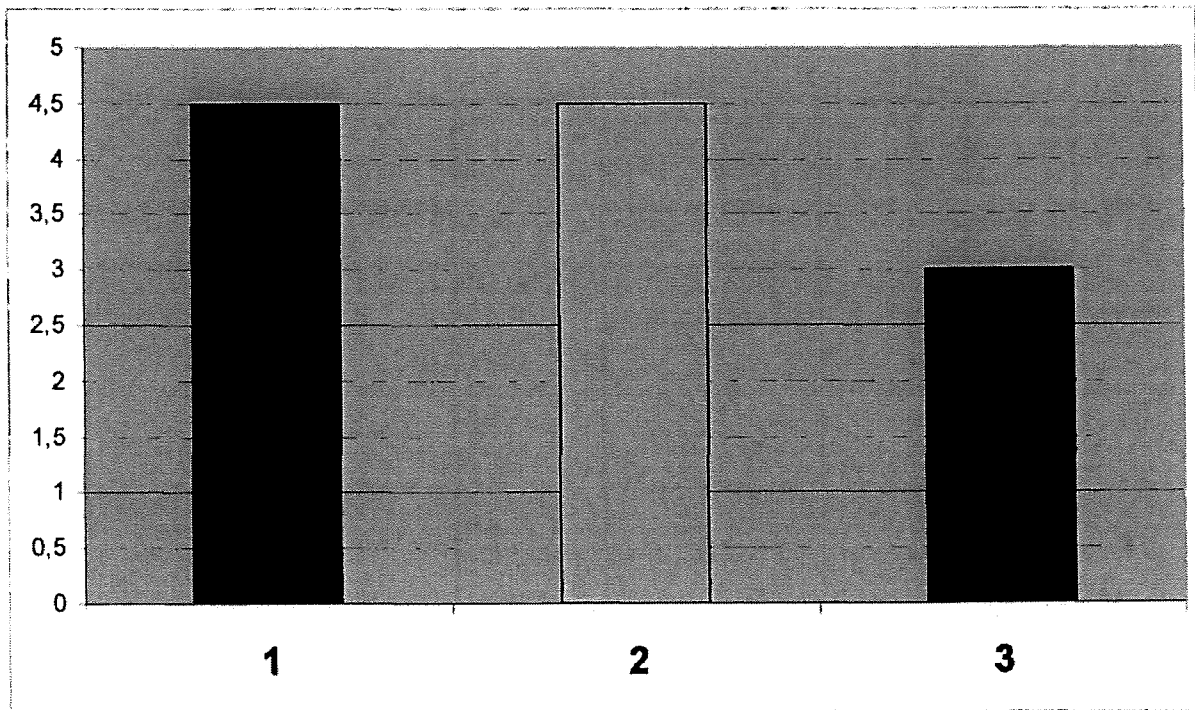
Figuur 11. Scores van de IPO-werkgroep Flora en Fauna voor de vraag 'In hoeverre zijn de adviezen van het Faunafonds vertaald in het faunabeheerplan en in de ontheffingen?' 1 = onvoldoende ; 2 = voldoende ; 3 = goed.

Hoe staan de verhoudingen, gelet op het beheer van ree, vos, roek, overzomerende grauwe ganzen en overwinterende grauwe en kolganzen, tussen het beleid van de provincie en de wensen van de FBE's?



Figuur 12. Scores van de IPO-werkgroep Flora en Fauna voor de vraag 'Hoe staan de verhoudingen, gelet op het beheer van ree, vos, roek, overzomerende grauwe ganzen en overwinterende grauwe en kolganzen, tussen het beleid van de provincie en de wensen van de FBE's?' 1 = onvoldoende ; 2 = voldoende ; 3 = goed.

In hoeverre voldoen Faunabeheerplannen daadwerkelijk aan de voorwaarden zoals gesteld in art. 10 Besluit Faunabeheer? Na advies van het Faunafonds en de vaststelling door GS voldoet een faunabeheerplan in principe hieraan, maar in hoeverre is de onderbouwing van de gestelde voorwaarden voor verbetering vatbaar of in hoeverre zijn de in art. 10 gestelde voorwaarden realistisch te beantwoorden gezien de beschikbare gegevens en financiële middelen van de FBE? Dit is de centrale vraag van de evaluatie.



Figuur 14 Scores van de IPO-werkgroep Flora en Fauna voor de vraag 'In hoeverre voldoen Faunabeheerplannen daadwerkelijk aan de voorwaarden zoals gesteld in art. 10 Besluit Faunabeheer?' 1 = onvoldoende ; 2 = voldoende ; 3 = goed.

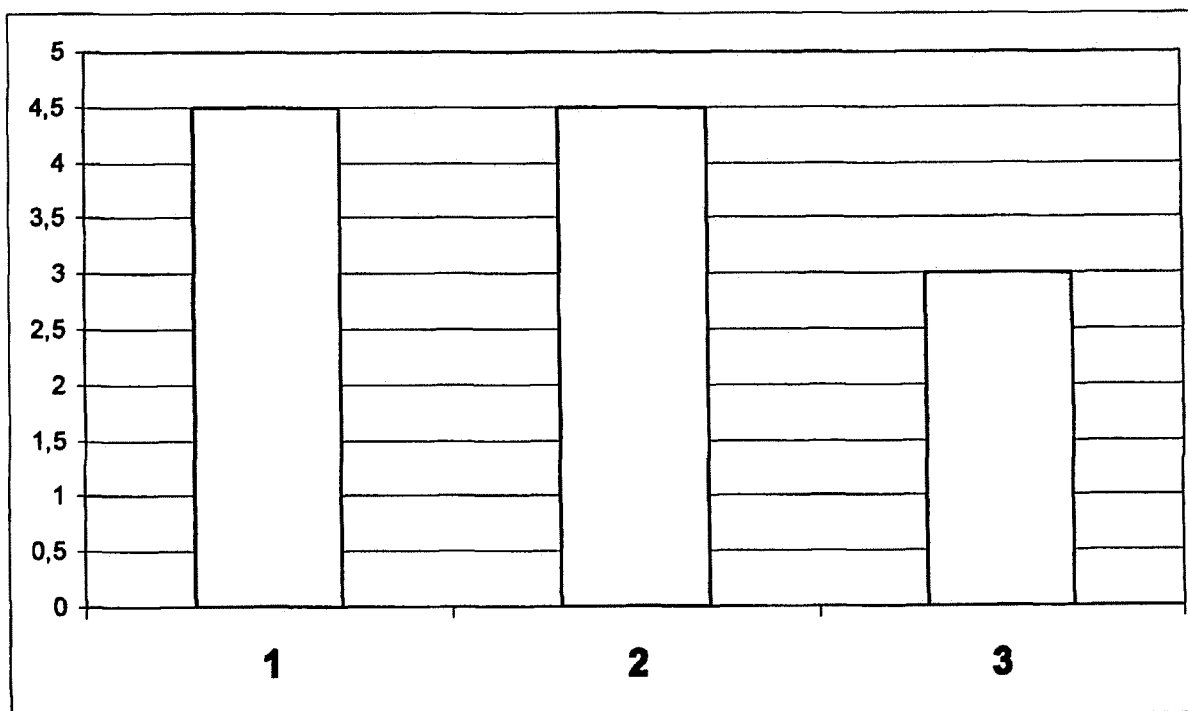
Conclusie

De provincies zijn over het algemeen tevreden over de vertaling van beleid (van rijk, provincie en Faunafonds) naar beheer in de FBP's.

De provincies zijn over het algemeen minder te spreken over de uitvoering van het beleid en de technische aspecten daarvan, in het bijzonder waar het gaat om:

- de uitvoering van provinciaal maatwerk in het faunabeheer;
- de compatibiliteit van de FBP's met art. 10 Besluit Faunabeheer;
- de verhouding tussen rijk en provincie waar het gaat over het beheer van ree, vos, roek, overzomerende grauwe ganzen en overwinterende grauwe en kolganzen;
- de implementatie van de Handreiking Overzomerende Ganzen;
- de interne communicatie;
- het gegeven dat externe bureaus betrokken zijn bij het opstellen van de FBP's.

In hoeverre voldoen Faunabeheerplannen daadwerkelijk aan de voorwaarden zoals gesteld in art. 10 Besluit Faunabeheer? Na advies van het Faunafonds en de vaststelling door GS voldoet een faunabeheerplan in principe hieraan, maar in hoeverre is de onderbouwing van de gestelde voorwaarden voor verbetering vatbaar of in hoeverre zijn de in art. 10 gestelde voorwaarden realistisch te beantwoorden gezien de beschikbare gegevens en financiële middelen van de FBE? Dit is de centrale vraag van de evaluatie.



Figuur 14 Scores van de IPO-werkgroep Flora en Fauna voor de vraag 'In hoeverre voldoen Faunabeheerplannen daadwerkelijk aan de voorwaarden zoals gesteld in art. 10 Besluit Faunabeheer?' 1 = onvoldoende ; 2 = voldoende ; 3 = goed.

Conclusie

De provincies zijn over het algemeen tevreden over de vertaling van beleid (van rijk, provincie en Faunafonds) naar beheer in de FBP's.

De provincies zijn over het algemeen minder te spreken over de uitvoering van het beleid en de technische aspecten daarvan, in het bijzonder waar het gaat om:

- de uitvoering van provinciaal maatwerk in het faunabeheer;
- de compatibiliteit van de FBP's met art. 10 Besluit Faunabeheer;
- de verhouding tussen rijk en provincie waar het gaat over het beheer van ree, vos, roek, overzomerende grauwe ganzen en overwinterende grauwe en kolganzen;
- de implementatie van de Handreiking Overzomerende Ganzen;
- de interne communicatie;
- het gegeven dat externe bureaus betrokken zijn bij het opstellen van de FBP's.

8 Aanbevelingen

Uit deze studie komen een aantal aanbevelingen naar voren. In willekeurige volgorde worden die hieronder gepresenteerd.

1.

Voor de FBP3's wordt bij voorkeur gezocht naar een vorm die zowel zelfstandig leesbaar is als beperkt van omvang.

2.

Een aantal onderdelen van artikel 10 van het Besluit Faunabeheer lijken geheel of gedeeltelijk overbodig en overvragen daarmee de FBE's. Het betreft met name de onderdelen c, f en i. Dit is een aandachtspunt voor de nieuwe Natuurwet.

3.

De juridische houdbaarheid van ontheffingen hangt met name af van de vraag of ze voldoen aan internationale wet- en regelgeving. Een overbodige 'nationale kop' op Europeesrechtelijke verplichtingen, zoals het bepalen van de draagkracht van leefgebieden voor reeën (Aanbeveling 7) en het gebruik van verjagingstechnieken (Aanbeveling 4) om gansschade te voorkomen/beperken, kan worden vermeden. Ook dit is een aandachtspunt voor de nieuwe Natuurwet.

4.

Onderzoek is gewenst naar de wenselijkheid en effectiviteit van de inzet van preventieve maatregelen, zoals voorgeschreven door de ontheffingen en het Faunafonds, om overlast te voorkomen.

5.

De voor de uitvoering van het faunabeheer vereiste verspreidingsdata dienen minimaal op schaal van de WBE's beschikbaar te zijn. Bij inventarisaties dient zoveel als mogelijk gebruik te worden gemaakt van algemeen geaccepteerde inventarisatiemethoden. Idealiter stellen de provincies alle relevante monitoringsdata ter beschikking van de FBE/WBE, bijvoorbeeld in de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF).

6.

Wanneer er voor een soort geen betrouwbare en praktisch toepasbare inventarisatiemethoden beschikbaar zijn, zien de FBE's zich door de wetgever geplaagd voor een onmogelijke opgave. Dit is het geval bij reeën en vossen.

7.

Geef reeën de ruimte om zelf aan te geven waar ze in welke aantallen per seizoen willen verblijven en gebruik hiertoe niet het opgevoerde rekenkundig model. Koppel het moment van ingrijpen aan een objectief 'indirect' criterium als het aantal verkeersslachtoffers per locatie en seizoen.

8.

Ontwikkel objectieve criteria om de welzijns grenzen voor reeën aan te geven. Wij raden aan om elk jaar onder de levende dieren het aantal kalveren per geit te noteren en om databestanden te

genereren van alle geschoten dieren met daarin opgenomen: de exacte locatie in XY-coördinaten, datum, tijdstip, geslacht, leeftijd, ontweid gewicht en aantal foetussen c.q. corpora lutea in de baarmoeder. Het verdient in dit verband aanbeveling de rubriek valwild niet te 'vervuilen' met verdrinkingsgevallen, maaiongevallen e.d.

9.

In tegenstelling tot FBP's onderscheiden wilde dieren geen provinciegrenzen. Provincie- en landsgrens overschrijdende samenwerking in het beheer van de onderzochte soorten is een uitzondering. Soms kan een provincie echter mede afhankelijk zijn van maatregelen genomen in een buurprovincie of zelfs buurland. De effectiviteit van beheer is dan zeer gebaat bij samenwerking.

10.

De causaliteit tussen beheer (handeling, ingreep) en beheerdoel (effect) is lastig tot niet aantoonbaar. Een voorbeeld daarvan is het effect van ingrijpen in de vossenstand op het broedsucces c.q. het voorkomen van overzomerende grauwe ganzen of weidevogels. Of afschot versus aantal aanrijdingen met reeën. Meer aandacht voor de ruimtelijke component van art. 10 van het Besluit Faunabeheer en daardoor gefaciliteerde ruimtelijke analyses, kunnen in de toekomst meer inzicht in die relatie verschaffen. Aan de andere kant is de ecologische causaliteit een andere dan de vereiste juridische causaliteit. De houdbaarheid van ontheffingen staat of valt met dat laatste.

11.

De vraag naar het effect van het planmatig faunabeheer over de afgelopen jaren op aantallen en schadebedragen vergt nadere studie. Immers, vier van de vijf bij dit onderzoek betrokken soorten laten een landelijk beeld zien van stabiele tot toenemende aantallen en een opgaande lijn in de corresponderende schadebedragen c.q. aanrijdingen.

12.

Populatiebeheer kan weliswaar volgens de tekst van de wet voor ganzen geen doel zijn, maar als middel om schade te voorkomen houdt het stand. Het zou ook goed zijn als het op deze manier verwoord in de FBP's terecht kwam.

13.

Professionaliseer de communicatie over faunabeheer naar de burger.

Bijlage 1: Art. 10 Besluit Faunabeheer

Het Faunabeheerplan bevat ten minste de volgende gegevens (toetspunten genoemd in FBP):

- a. de omvang van het werkgebied van de faunabeheereenheid;
- b. een kaart waarop de begrenzing van het werkgebied van de faunabeheereenheid is aangegeven;
- c. kwantitatieve gegevens over de populatie van de diersoorten ten aanzien waarvan een duurzaam beheer noodzakelijk wordt geacht, met inbegrip van gegevens over de aanwezigheid van de populaties in het betrokken gebied gedurende het jaar;
- d. een onderbouwing van de noodzaak van een duurzaam beheer van de in onderdeel c bedoelde diersoorten, waaronder een onderbouwde verwachting van de belangen als bedoeld in art. 68, eerste lid, van de wet die zouden worden geschaad indien niet tot beheer zou worden overgegaan;
- e. een beschrijving van de mate waarin de in onderdeel d bedoelde belangen in de vijf jaren voorafgaand aan het ter goedkeuring indienen van het Faunabeheerplan zijn geschaad;
- f. de gewenste stand van de in onderdeel c bedoelde diersoorten;
- g. per diersoort een beschrijving van de aard, omvang en noodzaak van de handelingen die zullen worden verricht om de gewenste stand, bedoeld in onderdeel f, te bereiken;
- h. per diersoort en gewas een beschrijving van de handelingen die in de periode, bedoeld in onderdeel e, zijn verricht om het schaden van de in onderdeel d bedoelde belangen te voorkomen, alsmede, voor zover daarover redelijkerwijs kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn, een beschrijving van de effectiviteit van die handelingen;
- i. voor zover het plan betrekking heeft op het beheer van edelherten, damherten, reeën of wilde zwijnen, een beschrijving van het voedselaanbod, de relatie tussen dit voedselaanbod en de grootte van de populatie van de betrokken dieren alsmede de mogelijkheden van uitwisseling met aangrenzende terreinen;
- j. een beschrijving van de plaatsen in het werkgebied van de faunabeheereenheid waar en de perioden in het jaar waarin de in onderdeel g bedoelde handelingen zullen plaatsvinden;
- k. de mogelijkheid en de voorwaarden om gebruik te maken van een aan de faunabeheereenheid verleende ontheffing op gronden van jachthouders die niet bij de faunabeheereenheid zijn aangesloten, mits die gronden binnen het werkgebied van de faunabeheereenheid vallen en voor zover die gronden plaatsen als bedoeld in onderdeel j omvatten waar planmatig beheer noodzakelijk is;
- l. voor zover daarover kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn, een onderbouwde inschatting van de verwachte effectiviteit van de in onderdeel g bedoelde handelingen;
- m. een beschrijving van de wijze waarop de effectiviteit van de voorgenomen handelingen zal worden bepaald.

Bijlage 2: Werksamenvattingen

Werksamenvatting Beleidskader Faunabeheer (BF > 2003)

Overwinterende grauwe en kolganzen (en smienten)

A. Provincies:

- aanwijzen foerageergebieden.
- ontheffing of vrijstelling voor het verjagen met ondersteunend afschot van kolganzen en grauwe ganzen buiten foerageergebieden (zo niet, dan betalen ze zelf de schade).

B. Grondgebruiker (met hulp van FBE) buiten foerageergebieden:

Overjarig grasland (1/10-1/4):

Rapportage over:

- < 12:00h: door afschot ondersteunde en planmatige verjaging door mensen in het veld
- > 12:00h: verjaging door mensen in het veld, vogelafweerpistolen, en honden.

Kwetsbare gewassen (1/10-1/4):

- < 12:00h: afschot zonder akoestische middelen
- > 12:00h: 2 gelijktijdige preventieve middelen (te vinden op www.faunafonds.nl).

Werksamenvatting Handreiking Overzomerende Ganzen (HOG > 2007)

Overzomerende grauwe en kolganzen

1. hoeveel dieren en waar gedurende het jaar (grote, geïsoleerde kleine populatie of nieuwe vestiging)
2. hoeveel schade, waar en waaraan
3. wanneer schade en door wie (broeders of niet-broeders) veroorzaakt
4. overzicht handelingen en hun effect om schade aan belangen te voorkomen
5. kaartbeeld mozaïek natuur (broedgebied) en landbouw
6. betreffen maatregelen maatwerk of hele provincie
7. interne en externe communicatie

Ad 4.

FBE beschrijft te nemen, gebiedsgerichte maatregelen in FBP. Uitvoering vergt provinciaal beleid.

Denk bij beoordeling aan:

- a. verjagen en weren ev. ondersteund met afschot
- b. afschot: op schadepercelen of met als doel populatiebeperking
- c. vangen en afmaken
- d. onklaar maken eieren
- e. ongeschikt maken van opgroeigebieden
- f. inrichting landschap
- g. opvanggebied voor niet-broedvogels
- h. opvanggebied en zonering
- i. afscherming opgroeigebieden
- j. fluctueren waterstand
- k. maaien van riet
- l. stimuleren van predatie
- m. gewaskeuze

Minimaal vereiste monitoring:

- aantal ganzen (SOVON, KNJV)
- schade op perceelniveau
- aard en omvang genomen maatregelen
- effectiviteit genomen maatregelen

Werksamenvatting landelijke vrijstellingslijst als bedoeld in art. 2 van het Besluit beheer en schadebestrijding dieren**Art. 65 FF-wet**

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden beschermde inheemse diersoorten aangewezen, die niet in hun voortbestaan worden bedreigd of dat gevaar lopen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen soorten die:

- a. in het gehele land schade aanrichten;
- b. in delen van het land schade aanrichten.

2. Slechts wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat en indien geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de soort, kan de aanwijzing bedoeld in het eerste lid worden gedaan ter voorkoming van:

- a. belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, bedrijfsmatige visserij en wateren, of
- b. schade aan de fauna.

De landelijke vrijstelling wordt vastgelegd in het Besluit beheer en schadebestrijding. Het meest recente besluit is vastgesteld op 13 april 2006. Als beschermde inheemse diersoorten die in het gehele land belangrijke schade aanrichten zijn aangewezen de soorten in tabel 1.

Tabel 1. Beschermde inheemse diersoorten die in het hele land schade aanrichten

Nederlandse naam	Wetenschappelijke naam
Canadese gans	<i>Branta canadensis</i>
houtduif	<i>Columba palumbus</i>
konijn	<i>Oryctolagus cuniculus</i>
kauw	<i>Corvus monedula</i>
<u>vos</u>	<i>Vulpes vulpes</i>
zwarte kraai	<i>Corvus corone corone</i>
mol	<i>Talpa europea</i>

Voor deze soorten geldt een landelijke vrijstelling ten aanzien van de verbodsbepalingen van de art. en 9 (doden), 10 (opzettelijk verontrusten), 11 (nesten en hopen beschadigen) en 12 (eieren rapen) van de wet, voor zover toegepast ter voorkoming van landbouwschade en schade aan fauna. De reikwijdte van de vrijstelling is voor zover de gronden gelegen zijn binnen de werkgebieden van door G.S. gepubliceerde Wildbeheereenheden. Deze vrijstelling is van kracht tussen zonsopkomst en zonsondergang.

Deze dieren mogen bij dreigende schade, met gebruik van toegestane middelen, zowel verontrust, gevangen als gedood worden door de grondgebruiker en de jager mag op verzoek van de grondgebruiker deze soorten ook met het geweer bestrijden, mits het perceel voldoet aan de afmetingen van een jachtveld. Deze vrijstelling wordt vastgesteld voor een periode van ten hoogste 2 jaren.

In dit besluit is de vos aangewezen. Dit houdt in dat deze jaarrond mag worden bestreden ter voorkoming van schade wanneer deze in het huidige of komende jaar schade zouden kunnen veroorzaken aan de boven gestelde belangen. Voor het gebruik van kunstlicht bij het doden van vossen is een provinciale ontheffing nodig.

Toegestane middelen waarmee soorten die op de landelijke vrijstellingslijst staan mogen worden gevangen of gedood :

- | | |
|-------------------------------------|--|
| a) geweren | g) klemmen, niet zijnde pootklemmen |
| b) honden, niet zijnde lange honden | h) buidels |
| c) jachtvogels | i) lokvogels, mits niet blind of verminkt |
| d) fretten | j) kunstmatige lichtbronnen |
| e) kastvallen | k) middelen die krachtens de bestrijdings- |
| f) vangkooien | middelenwet 1962 zijn toegelaten |

Werksamenvatting provinciale vrijstellingslijst

De Minister heeft in de vrijstellingslijst ex art. 3 van het Besluit beheer en schadebestrijding een aantal diersoorten opgenomen waaruit de provincie (GS) middels een provinciale (vrijstellings)verordening (de Verordening Flora- en faunawet Zeeland; 2003) kan selecteren voor welke diersoorten eveneens een dergelijke vrijstelling geldt (Tabel 2). Daarvoor is géén planmatige aanpak vereist: de aanpak staat dus los van een FBP. Wel kunnen door Gedeputeerde Staten beperkingen worden opgelegd met betrekking tot handelingen, tijd en gewas.

Tabel 2. Beschermd inheemse diersoorten die in delen van het land belangrijke schade aanrichten

Nederlandse naam	Wetenschappelijke naam
brandgans	<i>Branta bernicla</i>
meerkoet	<i>Fulica atra</i>
ekster	<i>Pica pica</i>
rietgans	<i>Anser fabalis</i>
fazant	<i>Phasianus colchicus</i>
ringmus	<i>Passer montanus</i>
<u>grauwe gans</u>	<i>Anser anser</i>
<u>roek</u>	<i>Corvus frugilegus</i>
haas	<i>Lepus europaeus</i>

rotgans	<i>Branta bernicla</i>
holenduif	<i>Columba oenas</i>
smient	<i>Anas penelope</i>
huismus	<i>Passer domesticus</i>
spreeuw	<i>Sturnus vulgaris</i>
kleine rietgans	<i>Anser brachyrhynchus</i>
wilde eend	<i>Anas platyrhynchos</i>
knobbelzwaan	<i>Cygnus olor</i>
woelrat	<i>Arvicola terrestris</i>
<u>kolgans</u>	<i>Anser albifrons</i>

Op basis van deze lijst mogen (uit ons lijstje) grauwe gans, kolgans en roek worden veronrust door de grondgebruiker (art 65). Voor doden op basis van het FBP is een provinciale ontheffing/vrijstelling nodig (grauwe gans).

Ontheffing ex art 68

Voor zover er niet bij of krachtens enig ander artikel uit de Ff-wet vrijstelling is of kan worden verleend, kunnen Gedeputeerde Staten ontheffing verlenen. In tegenstelling tot de vrijstelling dient in de meeste gevallen aan het verlenen van een ontheffing een FBP ten grondslag te liggen.

Belangen

Voor artikel 65, 67 en 68 geldt als doel:

a. 'ter voorkoming van *belangrijke* schade aan gewassen, vee, bossen, bedrijfsmatige visserij en wateren';

Voor artikel 67 en 68 geldt bovendien als doel:

a. 'in het belang van volksgezondheid en openbare veiligheid'

b. 'in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer'

c. 'ter voorkoming van schade aan flora en fauna'.

Voor art. 68 kan bovendien als doel gelden:

a. 'andere, bij AMVB aan te wijzen, belangen', waaronder:

- schade veroorzaakt door vossen aan niet-bedrijfsmatig gehouden vee;
- onnodig lijden van zieke of gebrekkige edelherten, reeën, damherten en wilde zwijnen.

Van toepassing zijnde belangen op grond van artikel 65, 67 en 68, zijn o.a.:

Het reguleren van de populatieomvang van dieren, behorende tot de diersoorten edelhert, ree, damhert of wild zwijn, met dien verstande dat vanwege dit belang slechts ontheffing kan worden verleend indien de aanleiding is gelegen in de schadehistorie ter plaatsen van het omringende

gebied of de maximale populatieomvang in relatie tot de draagkracht van het gebied waarin de dieren zich bevinden (art. 68 lid 1 onderdeel e).

Het voorkomen en bestrijden van onnodig lijden van zieke of gebrekkige dieren, behorende tot de diersoorten edelhert, ree, damhert of wild zwijn (art. 68 lid 1 onderdeel e).

In onderstaande tabel staan de geselecteerde soorten, hun speciale wettelijke status en de belangrijkste opgetreden wijzingen in rijksbeleid na het van kracht worden van de Flora- en faunawet in 2002.

Tabel 3. Soorten die worden gescreend in het kader van dit project met hun status en de belangrijkste wijzigingen van het rijksbeleid

Soort	Speciale status	Belangrijkste wijzigingen rijksbeleid
overzomerende grauwe gans	Provinciale schadesoort. Aanwijzingsoort.	
overwinterende kolgans en grauwe gans	Provinciale schadesoorten, Aanwijzingsoort.	December 2003 Beleidskader van kracht
vos	Landelijke schadesoort. Aanwijzingsoort.	mei 2006 Vos op de landelijke vrijstellingslijst
ree	Individuele ontheffing. Aanwijzingsoort.	april 2004 Populatiebeheer wordt ontheffingsgrond
roek	Provinciale schadesoort	