



Aanpak Stelselwijziging jacht en faunabeheer

Dit document is opgesteld door het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur met medewerking van:

Directie Natuur
Directie Wettelijke en Juridische Zaken

Versiebeheer

Versie	Datum	Wijziging
1	1-10-2024	
2	21-11-2024	Wijzigingen in verklarende woordenlijst

1. INLEIDING EN LEESWIJZER

In dit document wordt de inhoudelijke scope van de stelselwijziging van de jacht en het faunabeheer en de procesmatige aanpak met stakeholders gegeven. Dit document is een eerste aanzet en delen we met stakeholders met als doel om de aanpak gezamenlijk verder uit te werken. In deze aanpak werken we vanuit een oplossingsgerichte benadering, aangezien we verwachten dat dit kan bijdragen aan een toekomstbestendig stelsel van jacht en faunabeheer.

In hoofdstuk 2 en 3 wordt ingegaan op de beleidscontext van en aanleiding voor de stelselwijziging. Hoofdstuk 4 geeft in grote lijnen de procesaanpak weer. In hoofdstuk 5 geven we een probleemanalyse van het huidige stelsel en de scope van de stelselwijziging. In hoofdstuk 6 werken we de oplossingsgerichte benadering uit, waarna we in hoofdstuk 7 toelichten hoe we de verschillende oplossingen willen waarderen. In hoofdstuk 8 behandelen we de wijze van betrekken van stakeholders. In hoofdstuk 9 en 10 komen communicatie en planning aan de orde. Tenslotte is in de bijlage I een verklarende woordenlijst opgenomen en in bijlage II een (voorlopige) probleemanalyse vanuit provincies.

Met dit stuk willen we bijdragen aan een constructieve aanpak van de stelselwijziging. Graag zetten we samen met stakeholders een volgende stap.

2. BELEIDSCONTEXT

Jacht en faunabeheer gaat om het beschermen van in het wild levende vogels en zoogdieren, het nemen van maatregelen om schade, risico's of overlast door beschermde dieren te voorkomen en het benutten van in het wild levende vogels of zoogdieren.

Het wettelijk kader voor jacht en faunabeheer is sinds 1 januari 2024 vastgelegd in [de Omgevingswet](#) (voorheen Wet natuurbescherming) en bijbehorende besluiten en regelingen. Hierin zijn ook internationale verplichtingen, onder andere voortvloeiend uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) geïmplementeerd. Een nieuw stelsel moet voldoen aan deze internationale verplichtingen.

Vanuit bovenstaand kader bepalen Rijk en provincie wat er wel en niet mag qua jacht en faunabeheer. Provincies geven vergunningen af voor activiteiten in hun gebied, of wijzen soorten aan als vergunningsvrije gevallen. De faunabeheereenheid, die samengesteld is uit vertegenwoordigers van grondeigenaren, terreinbeherende organisaties, agrariërs, dierenwelzijns- en natuurorganisaties en jagers, maakt een plan voor jacht, schadebestrijding en het beheer van dieren (faunabeheerplan). In een faunabeheerplan legt de faunabeheereenheid vast hoe het uitvoeren van populatiebeheer van dieren in het wild, het bestrijden van schadeveroorzakende dieren en de jacht plaatsvindt. Dit plan wordt door de provincie vastgesteld.

3. AANLEIDING

Diverse knelpunten binnen het huidige stelsel van jacht en faunabeheer hebben tot de wens geleid om een traject op te starten om het huidige stelsel tegen het licht te houden. Het doel van deze stelselwijziging is om te komen tot een toekomstbestendig en begrijpelijk stelsel met een duidelijk perspectief voor het faunabeheer op de lange termijn. In de verzamelbrief soortenbeleid aan de Tweede Kamer op 4 april 2023 heeft de minister voor Natuur en Stikstof dit voornemen aangekondigd. De verschillende knelpunten die hiertoe hebben geleid, worden hierna kort toegelicht.

Op landelijk niveau

- Uit onderzoek in 2020 en 2022 bleek dat alle soorten op de wildlijst (haas, konijn, wilde eend, houtduif en fazant) onder druk staan. De staat van instandhouding van deze soorten is als ongunstig aangemerkt. Dit heeft ertoe geleid dat de jacht op konijnen in heel Nederland niet is geopend en de jacht op hazen in de provincies Groningen, Utrecht en Limburg in diezelfde periode is gesloten. Het sluiten van de jacht op genoemde soorten heeft tot onrust geleid bij provincies, agrariërs en jagers. Deze onrust hangt samen met de beperking van de vrijheden van de grondeigenaar en de beperking van benutten. Het niet verder beschermen van de andere soorten op de wildlijst heeft geleid tot onrust bij dieren- en natuurbeschermingsorganisaties.
- De Raad van State heeft geoordeeld dat de landelijke vrijstellingen (in het besluit activiteit leefomgeving vergunningsvrije gevallen genoemd) onvoldoende zijn onderbouwd voor het bestrijden van schade veroorzaakt door zwarte kraai, kauw, vos, houtduif, konijn en Canadese gans. Hierdoor zijn deze landelijke vrijstellingen voor alle nieuw vast te stellen faunabeheerplannen onbruikbaar geworden, zolang er geen betere onderbouwing komt. De Tweede Kamer heeft in haar motie 36 410 XIV, nr. 9 opgeroepen om soorten die in hun voortbestaan worden bedreigd onmiddellijk van de landelijke vrijstellingslijst af te halen. Later heeft de Tweede Kamer in haar motie 33576-380 opgeroepen het intrekken van de vrijstellingen te betrekken bij de stelselwijziging jacht en faunabeheer.
- Gebrek aan uniforme en betrouwbare data belemmert het opstellen van wetenschappelijk onderbouwd beleid en de evaluatie van de effectiviteit van faunabeheerpraktijken.

Op provinciaal niveau

- Landelijke besluiten hebben invloed op provinciaal niveau, aangezien provincies tegemoetkomingen moeten verstrekken voor schade veroorzaakt door beschermde soorten.
- De juridisch houdbare onderbouwing van faunabeheer maatregelen schiet vaak tekort, wat zorgt voor vertraging in het beheerproces en een toenemend aantal rechtszaken. Dit speelt op de volgende punten in relatie tot data en monitoring:
 - o Het ontbreken van gegevens bemoeilijkt het inschatten van de populatieomvang en het maken van trendbepalingen voor verschillende soorten voor de onderbouwing van de staat van instandhouding van die soorten.
 - o Voor de wildlijst en landelijk vergunningsvrije soorten is weinig informatie met betrekking tot schade.
 - o Er is onvoldoende inzicht in de effectiviteit van verschillende vormen (waaronder jacht) van faunabeheer in relatie tot schade.

Op maatschappelijk niveau

Vanuit maatschappelijke organisaties is onvrede ontstaan over de huidige praktijk rond jacht en faunabeheer. Dit heeft hen ertoe gebracht om een stelselwijziging te bepleiten.

4. PROCESAANPAK

In de komende periode zullen we samen met betrokkenen verschillende stappen doorlopen om tot een stelselwijziging te komen. Om bovenstaande knelpunten aan te pakken, zal in **oktober/november 2024** de probleemanalyse (toegelicht in hoofdstuk 5) in bilaterale gesprekken en de eerste werksessie worden getoetst. Ook zullen in deze gesprekken mogelijke andere oplossingsrichtingen worden opgehaald. Verder zal de aanpak en de bijbehorende uitgangspunten hier worden toegelicht en indien nodig nog aangepast.

November/december 2024 staat in het teken van het beoordelen en gezamenlijk waarderen van verschillende oplossingsrichtingen, nader toegelicht in hoofdstuk 6 en 7. Tijdens deze fase organiseren we werksessies om de oplossingsrichtingen te evalueren en vindt er consultatie plaats met faunabeheereenheden en (enkele) wildbeheereenheden.

Na het beoordelen van de weging van de oplossingsrichtingen, zal in **december 2024/januari 2025** een keuze voor de voorkeursoplossing(en) voor de meest geschikte stelselwijziging worden gemaakt. In een werksessie en bilaterale gesprekken zal de voorkeursoplossing verder worden uitgewerkt. Resultaten zullen worden vastgelegd in een concept-adviesnota.

Februari 2025 markeert de fase van bestuurlijke appreciatie, waarin een bestuurlijke consultatie plaatsvindt en waarna de definitieve adviesnota wordt opgesteld en de Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de voortgang.

Hierna zal wordt een eerste aanzet voor een implementatieplan opgesteld voor het vervolgen van het beleid, om de stelselwijziging in wet- en regelgeving uit te werken. Tijdens deze laatste fase worden alle betrokken partijen uitgenodigd voor een gezamenlijke werksessie om het vervolgproces verder uit te werken.

In hoofdstuk 8 wordt specifiek ingegaan op de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende stakeholders.

5. SCOPE EN PROBLEEMANALYSE STELSELWIJZIGING

Scope stelselwijziging

De scope van de stelselwijziging gaat verder dan alleen de rol van het Rijk als wet- en regelgever. Nadrukkelijk kijken we hoe (ervaren) problemen rond deze wet- en regelgeving gezamenlijk kunnen oplossen. Tegelijkertijd is het duidelijk dat het Rijk niet overal probleemeigenaar van is.

De stelselwijziging betreft dus in elk geval alle landelijke wet- en regelgeving over jacht en faunabeheer. Jacht en faunabeheer omvatten in het kader van de stelselwijziging alle maatregelen die genomen kunnen worden om in te grijpen op populaties in het wild levende vogels en zoogdieren, met als oogmerk het beschermen van deze soorten, het voorkomen van schade of overlast, of benutting.

Naast mogelijke wijzigingen in wet- en regelgeving kijken we naar welke maatregelen bij de uitvoering van het (nieuwe) stelsel nodig zijn om te zorgen dat er een toekomstbestendig en begrijpelijk stelsel ontstaat. Voor deze maatregelen willen we gezamenlijk een implementatieplan opstellen.

Onder de stelselwijziging valt niet:

- Het beheer van invasieve exoten
- De wijziging van de beschermingsstatus van verschillende soorten
- Andere maatregelen dan faunabeheer die nodig zijn om een gunstige staat van instandhouding te borgen

Voor zover de stelselwijziging raakt aan financiële afspraken tussen Rijk en provincies valt dit onder de algemene uitkering in het Provinciefonds, zoals is afgesproken in het Natuurpact. Voor de stelselwijziging zullen de financiële consequenties in kaart worden gebracht. Deze consequenties kunnen worden betrokken bij verdere overleggen tussen Rijk en provincies.

Probleemanalyse

In bijlage I is een probleemanalyse opgenomen zoals die op hoofdlijnen is gezien vanuit provincies en faunabeheereenheden. Deze probleemanalyse is als achtergrondinformatie gebruikt om onderstaande probleemanalyse voor de stelselwijziging op hoofdlijnen te schetsen, waarbij een deel van de problemen samenhangen met de wet- en regelgeving en een deel andere oorzaken heeft.

Huidige praktijk rond jacht en faunabeheer wordt als complex ervaren

In de huidige praktijk van faunabeheer wordt een balans gezocht tussen bescherming, schadebeperking, en benutting. Dit evenwicht is vastgelegd in wet- en regelgeving die bepaalt welke instanties bevoegd zijn om besluiten te nemen, welke procedures hierbij gevolgd moeten worden, en aan welke criteria deze besluiten moeten voldoen. Echter, door recente rechterlijke uitspraken en ontwikkelingen wordt deze balans door sommige partijen als niet-evenwichtig ervaren. Dit probleem kan deels worden aangepakt door een wijziging van het stelsel, maar een betere aanpak van monitoring en dataverzameling zal eveneens nodig zijn om besluiten op een solide basis te onderbouwen.

Een oorzaak van de complexiteit binnen het faunabeheer zijn de verschillende beschermingsregimes van soorten die van kracht zijn op basis van Europese richtlijnen (zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn) en nationale wetgeving. De Europese richtlijnen onderscheiden verschillende beschermingsregimes. Daarnaast bestaan er soorten met een nationale beschermingsstatus.

Binnen de Omgevingswet en bijbehorende regelgeving wordt onder andere onderscheid gemaakt tussen soorten waarop de jacht kan worden geopend, soorten waarvoor voor het doden een vergunning nodig is en soorten die landelijk als vergunningsvrij geval zijn aangewezen. Daarnaast kunnen provincies vergunningvrije gevallen opnemen in de provinciale verordeningen. Het is mogelijk dat voor bepaalde soorten meerdere (nationale of provinciale) regels tegelijkertijd van toepassing zijn.

Dit maakt het systeem voor sommige betrokkenen moeilijk te doorgronden. Daarnaast zorgt deze complexiteit er soms voor dat er inconsistenties optreden, zoals in de benadering van schadevergoedingen. Zo kan schade veroorzaakt door bepaalde soorten in aanmerking komen voor een tegemoetkoming, terwijl schade door andere soorten niet gecompenseerd wordt.

De rolverdeling tussen Rijk, provincies en faunabeheereenheden en wildbeheereenheden wordt door sommigen als complex en onduidelijk ervaren. Dit staat een effectieve uitvoering van het faunabeheer soms in de weg. Hoewel het natuurbeleid grotendeels gedecentraliseerd is naar de provincies heeft het Rijk nog steeds een belangrijke rol, onder andere voor het vaststellen van de wildlijst en wel of niet openen van de jacht, en het aanwijzen van de landelijk vergunningsvrije activiteiten. Provincies stellen het faunabeleid vast, zijn bevoegd gezag voor een groot deel van de vergunningverlening en zijn verantwoordelijk voor het vergoeden van schade veroorzaakt door wild.

Provincies zijn echter afhankelijk van goed functionerende faunabeheereenheden, die op hun beurt weer afhankelijk zijn van de provincie voor de invulling van het beleid en de (financiële) ruimte om hun rol in te vullen. De uitvoering van het beheer wordt vervolgens door wildbeheereenheden, veelal bestaande uit vrijwilligers, in praktijk gebracht.

Een betere afstemming tussen deze actoren is cruciaal om faunabeheer efficiënt en effectief uit te voeren. Tenslotte speelt op de achtergrond bij faunabeheer en jacht altijd de vraag naar de acceptatie van het doden van dieren in algemene zin; wanneer is het gerechtvaardigd een dier te doden?

Het stelsel leidt niet tot de gewenste effecten

Op de drie terreinen (bescherming, schadebeperking en benutting) leidt het huidige stelsel niet tot de gewenste effecten:

- *Bescherming*: voor soorten op de wildlijst is er een negatieve ontwikkeling in de populaties zichtbaar. Ditzelfde geldt voor een aantal soorten waarvoor landelijk vergunningsvrije gevallen zijn aangemerkt.
- *Schadebeperking*: er is sprake van een toename van schadevergoedingen door provincies. Dit komt vooral door een aantal soorten waarbij de staat van instandhouding goed is, maar die veel schade veroorzaken (voornamelijk de grauwe gans). Deze soorten kunnen worden beheerd, maar daarvoor is, afhankelijk van het beschermingsregime, wel meer of minder onderbouwing vereist. De schade veroorzaakt door deze soorten wordt over het algemeen door de provincie vergoed, waardoor er geen sterke prikkel is om schade met niet-dodelijke middelen te voorkomen (zoals bijvoorbeeld verjagen, of het gebruik van afschermende middelen). Uit onderzoek blijkt echter dat een combinatie van dodelijke en niet-dodelijke middelen vaak het meest effectief is om schade te beperken. De afwikkeling van schade wordt bovendien als lastig ervaren door de provincies en agrariërs.

Benutting: de jacht als belang op zich staat onder druk. Maatschappelijk wordt er heel verschillend gedacht over het doden van (wilde) dieren voor benutting. Wildbeheereenheden ervaren een verregaande bureaucratisering en hebben het gevoel continu hun belang te moeten verdedigen.

Niet al deze problemen kunnen worden opgelost door een stelselwijziging in wet- en regelgeving. Daarvoor zijn ook andere maatregelen nodig. Deze maatregelen willen we omschrijven in een implementatieplan voor de stelselwijziging. Bij de formulering en uitvoering van deze maatregelen hebben verschillende betrokkenen een rol.

6. EEN OPLOSSINGSGERICHTE BENADERING

Waarom werken met een oplossingsgerichte benadering?

Om de keuze te maken voor de meest geschikte stelselwijziging hanteren we een aanpak die gericht is op het ontwikkelen en beoordelen van concrete, haalbare oplossingen. We kiezen voor deze aanpak om de volgende redenen:

- In het recente verleden is veel aandacht besteed aan het analyseren van problemen, terwijl er nog relatief weinig is nagedacht over mogelijke oplossingen. Provincies verwachten dat het Rijk, vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid, richtingen aangeeft voor werkbare oplossingen.
- Een deel van de uitdagingen rondom jacht en faunabeheer zal blijven bestaan, ongeacht de manier waarop het stelsel is ingericht. De onderbouwing voor jacht en faunabeheer is bijvoorbeeld sterk afhankelijk van de beschermingsstatus van een bepaalde soort. Voor Europees beschermde soorten zal doden alleen mogelijk blijven als aan de voorwaarden uit de Europese regelgeving is voldaan.
- Oplossingsgericht werken is een goede methode om de breedte van verschillende opties inzichtelijk te maken en zo te komen tot een weloverwogen keuze.
- De aanpak bevordert betrokkenheid en participatie, doordat verschillende belanghebbenden de kans krijgen om eigen oplossingsrichtingen te formuleren.

Wat zijn de uitgangspunten die gelden bij oplossingsgericht werken?

Bij het ontwikkelen van oplossingen houden we rekening met de volgende uitgangspunten:

- *Beschermen, schadebeperking en benutten blijven de centrale beleidsdoelen*: deze beleidsdoelen van jacht en faunabeheer staan niet ter discussie.
- *Benutten kan alleen als het duurzaam voortbestaan van een beschermde soort gewaarborgd is*: Het behoud van biodiversiteit en ecologische integriteit staat hierbij voorop.

- *Geen afwenteling van schade*: Wanneer de bescherming van soorten beperkingen oplegt aan het beheer, en daardoor schade ontstaat die niet of niet geheel redelijkerwijs ten laste van de grondeigenaar kan worden gebracht, heeft de overheid een rol in het vergoeden van deze schade.
- *Schadebeperking kent verscheidene gradaties en vormen*: Schadebeperking is afhankelijk van de beschermingsstatus van een soort, de stand van de populatie, de effectiviteit van de maatregelen en de aard en omvang van de schade.
- *Flexibiliteit en aanpassingsvermogen*: de oplossingen moeten voldoende ruimte bieden om wijzigingen door te voeren op basis van veranderingen in populaties, ecologische omstandigheden en maatschappelijke behoeftes, inclusief preventieve en beheermaatregelen.
- *Juridische houdbaarheid*: Elke oplossing moet juridisch goed onderbouwd zijn om voor de rechter stand te houden.

Wat zijn algemene aandachtspunten bij het uitwerken van mogelijke oplossingen?

- *Rollen en verantwoordelijkheden*: Oplossingen moeten duidelijk richtlijnen geven voor besluitvorming, uitvoering en handhaving, met heldere communicatielijnen tussen alle betrokken partijen.
- *Geen toename van regeldruk*: Oplossingen kijken nadrukkelijk naar de mogelijkheden voor vermindering van de regeldruk bij de uitvoering van het stelsel.
- *Uniformiteit in gegevensverzameling en monitoring*: Oplossingen kijken vanuit een eenduidige en wetenschappelijke benadering naar gegevensverzameling en monitoring en dragen daar indien mogelijk aan bij.

Hoe gaan we oplossingsgericht te werk?

Op in ieder geval twee vlakken zien we mogelijkheden om het stelsel van wet- en regelgeving van het Rijk aan te passen:

- *Verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden*: op dit moment heeft de Rijksoverheid, naast een systeemverantwoordelijkheid, via de wildlijst en bij ministeriele regeling aangewezen vergunningsvrije gevallen, nog steeds een inhoudelijk rol in het jacht en faunabeheer. De gevolgen van de keuzes worden vooral provinciaal gevoeld. De rest van het natuurbeleid is vergaand gedecentraliseerd. We onderzoeken wat het betekent als we nieuwe keuzes maken in de balans tussen centralisatie¹ en decentralisatie van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. We onderzoeken ook wat dit betekent voor de rol van faunabeheereenheden en wildbeheereenheden.
- *Ontvlechting van schadebeperking en benutting*: in het huidige beleid rond jacht en faunabeheer lopen de belangen van schadebeperking en benutting door elkaar. We willen onderzoeken wat de impact zou zijn als we afzonderlijk beleid ontwikkelen voor benutting, met een eigen organisatiestructuur, naast het bestaande faunabeheer dat zich richt op het evenwicht tussen soortenbescherming en schadebeperking. Het doden van dieren blijft hierbij een middel.

Bij de uitwerking van mogelijke oplossingen is het belangrijk dat het bovenstaande slechts een hulpmiddel is om te komen tot keuzes in de verschillende beleidsopties. Er zijn mogelijk ook andere oplossingsrichtingen die kunnen komen uit de werksessies of bilaterale gesprekken met verschillende partijen.

Naast de verschillende oplossingsrichtingen nemen we als referentiepunt de huidige situatie waarbij we geen juridische wijzigingen in wet- en regelgeving van het Rijk doorvoeren, aangevuld met maatregelen los van de bestaande wet- en regelgeving. Deze maatregelen kunnen een onderdeel worden van het implementatieplan.

¹ Ook bij centralisatie blijft de decentralisatie van natuurbeleid uitgangspunt. Dit betekent dat centralisatie begrensd is tot zaken met een duidelijk relatie met de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk of zaken waar afspraken op een landelijk niveau noodzakelijk vanwege het provinciegrensoverschrijdend karakter.

7. WIJZE VAN WAARDEREN

Naast het verzamelen gebeurt ook het waarderen van mogelijke oplossingen in samenwerking met de stakeholders. De waardering is op basis van relevante criteria en maakt verschillen in waardering inzichtelijk.

Criteria voor waardering:

- Probleemoplossend vermogen (gebaseerd op de probleemanalyse, kwalitatief beoordeeld)
- Bijdrage aan drie maatschappelijke doelen van faunabeheer: beschermen, schadebeperking en benutten (kwalitatief en waar mogelijk kwantitatief beoordeeld)
- Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (kwalitatief beoordeeld)
- De mogelijkheden die het stelsel biedt voor een gebiedsgerichte aanpak of verdere samenwerking tussen provincies onderling en met maatschappelijke partijen (kwalitatief)
- In- en uitvoeringskosten (kwantitatief beoordeeld)

Op basis van deze waardering wordt een adviesnota geschreven. Hierin wordt een keuze gemaakt voor de uiteindelijke stelselwijziging.

8. BETREKKEN VAN STAKEHOLDERS

Voor een succesvolle stelselwijziging in het faunabeheer is het cruciaal om met een breed scala aan stakeholders samen te werken. De twee belangrijkste redenen hiervoor zijn:

- Veel benodigde informatie voor de stelselwijziging is bij de stakeholders beschikbaar. Constructieve samenwerking verbetert de kwaliteit en de snelheid van de stelselwijziging.
- Begrip voor de keuzes in de stelselwijziging vergroot de effectiviteit ervan, aangezien de stakeholders actief betrokken zijn bij het faunabeheer.

In het recente verleden zijn provincies en bepaalde stakeholders ontevreden geweest over de snelle besluiten rond de wildlijst en de vrijgestelde soorten en het uitblijven van stappen in de stelselwijziging vanuit het ministerie. Transparante, proactieve communicatie en het consistent betrekken van stakeholders zijn noodzakelijk voor een succesvolle stelselwijziging. Hierbij zijn een helder tijdspad, rolomschrijving van de stakeholders en oplossingsgerichte discussies belangrijk. Het is belangrijk dat stakeholders weten wat ze van het ministerie van LNV mogen verwachten. Tegelijkertijd is duidelijk dat een stelselwijziging als jacht en faunabeheer waarschijnlijk niet bij alle stakeholders tot overeenstemming over de gekozen richting zal leiden.

Rollen en verantwoordelijkheden van stakeholders

We maken onderscheid tussen overheidspartners (provincies) en maatschappelijke partners (NGO's, belangenorganisaties) en fauna- en wildbeheereenheden (FBE's en WBE's).

In de volgende tabel wordt de rollen weergegeven:

Product	Rijk	Andere overheidspartners	Maatschappelijke partners	FBE's en WBE's
Stelselwijziging	Beslissen	Meedenken en bestuurlijk advies	Meedenken	Schriftelijk of werksessie
Implementatieplan	Beslissen	Meebeslissen	Meedenken	Schriftelijk of werksessie

Rol van het Rijk

Het Rijk is verantwoordelijk voor zowel de inhoud als het proces van de stelselwijziging. Ook is het Rijk systeemverantwoordelijk voor het voldoen aan internationale wet- en regelgeving. Tenslotte ligt de politiek/bestuurlijke afweging bij het Rijk.

Rol van Provincies

Provincies hebben een dubbele rol in het proces van stelselwijziging: beleidsvorming en uitvoering. Van de provincies wordt verwacht dat zij actief meedenken en bestuurlijk advies geven tijdens de stelselwijziging, en meebeslissen over het implementatieplan. Mogelijk vraagt een stelselwijziging van provincies dat zij ook hun eigen beleid aanpassen. Zodoende is bestuurlijk commitment extra belangrijk.

Ook IPO en BIJ12 zullen bij de stelselwijziging worden betrokken.

Rol van Maatschappelijke Organisaties

Maatschappelijke organisaties hebben een belangrijke rol in het meedenken over de stelselwijziging. Hoewel zij niet direct verantwoordelijk zijn voor beleidsvorming, zijn hun inzichten cruciaal voor een praktisch en effectief faunabeheer. Sommige organisaties spelen een belangrijke rol bij de uitvoering van (nieuw) beleid door hun deelname aan faunabeheereenheden en/of hun rol in wildbeheereenheden. Van maatschappelijke partners wordt verwacht dat zij deelnemen aan werksessies, bilaterale overleggen en schriftelijke consultaties. Hun bijdrage helpt bij het waarborgen van breed gedragen en uitvoerbaar beleid.

Rol faunabeheer- en wildbeheereenheden

Faunabeheereenheden hebben een belangrijke rol in het formuleren en uitvoeren van het faunabeheer. In de faunabeheereenheden zijn grondgebruikers, jachthouders en maatschappelijke organisaties vertegenwoordigd. Wildbeheereenheden spelen een belangrijke rol in het faunabeheer en jacht. Ondanks dat veel maatschappelijke organisaties vertegenwoordigd zijn in faunabeheer- en wildbeheereenheden willen we hen graag via een aparte werksessie bevragen. We willen hen vooral bevragen op waar zij mogelijkheden zien op de uitvoering van jacht en faunabeheer te verbeteren.

Daarnaast kunnen alle partijen reageren op het formele consultatieproces.

9. COMMUNICATIE

Een goed doordachte communicatieaanpak helpt vertrouwen te bouwen, verwachtingen te beheren en een constructieve samenwerking te bevorderen. Effectieve communicatie heeft een aantal doelstellingen:

1. Zorgdragen voor tijdige en accurate informatie naar alle stakeholders over de voortgang, beslissingen en geplande activiteiten.
2. Verhogen van transparantie in het besluitvormingsproces om vertrouwen te wekken en te behouden.
3. Actief betrekken van stakeholders bij elke stap van het proces om hun input te verzamelen en hen te informeren over hoe hun feedback wordt verwerkt.

Naast de geplande sessies (zie hieronder in Processtappen uitgewerkt) is het belangrijk om de betrokkenen tussen de verschillende stappen te informeren over ontwikkelingen rond de stelselwijziging. Dit gebeurt in zowel werksessies als bilaterale overleggen. Daarnaast zal LVVN proactief communiceren over ontwikkelingen en verwacht dit ook van de verschillende betrokkenen, om verrassingen te voorkomen.

10. PLANNING

In de volgende tabel worden de verschillende processtappen in een planning weergegeven:

Processtap	Planning en output	Wijze van betrekken provincies	Wijze van betrekken maatschappelijke partners
Probleemanalyse, uitgangspunten en aanpak	Oktober/november 2024: definitieve aanpak	werksessie	bilateraal
Waarderen oplossingsrichtingen	November/December 2024: inzicht en de waardering/acceptatie van de oplossingsrichtingen	werksessie	werksessie
Consultatie faunabeheereenheden en enkele wilddbeheereenheden	November 2024		Via digitale informatiebijeenkomst
Keuze voorkeursoplossing	Januari 2025: concept adviesnota	werksessie	bilateraal
Bestuurlijke appreciatie	Februari 2025: definitieve adviesnota	bestuurlijk overleg	schriftelijk
Aanvullend beleid en vervolgaanpak	Februari 2025: 1 ^e aanzet implementatieplan en vervolgaanpak	gezamenlijke werksessie	gezamenlijke werksessie

In de aanpak is gekozen om met maatschappelijke partners twee keer bilateraal te overleggen, zodat er vanuit het eigen belang voldoende inbreng kan worden gegeven. Daarnaast is er één gezamenlijke sessie gepland rond het flankerend beleid en de vervolgaanpak.

BIJLAGE I: VERKLARENDE WOORDENLIJST

Nota bene: de meest actuele definities zoals gegeven in de [Omgevingswet](#), [Besluit activiteiten leefomgeving](#), [Besluit kwaliteit leefomgeving](#) en de [Omgevingsregeling](#) zijn altijd leidend indien tegenstrijdig met onderstaande woordenlijst.

Benutting: Het vangen of doden van wilde dieren voor menselijke doeleinden, zoals voedsel of recreatie.

Faunabeheer: faunabeheer heeft als doel het voorkomen van mens-dier conflicten (co-existentie van mensen en in het wild levende dieren), het beperken van schades en het bevorderen van een gunstige staat van instandhouding (verbeteren overlevingskansen) van in het wild levende dieren.

Faunabeheereenheid: Een faunabeheereenheid (FBE) stelt voor haar werkgebied een faunabeheerplan op.

Faunabeheerplan: Het plan is ter waarborging van een transparante, samenhangende en regionaal ingebedde uitvoering van het duurzaam beheer van populaties van in het wild levende dieren, uitvoering van schadebestrijding door grondgebruikers en uitoefening van de jacht door jachthouders. De regels gaan in ieder geval over de rechtsvorm en de samenstelling van het bestuur van een faunabeheereenheid. Bij omgevingsverordening worden nadere regels gesteld over faunabeheereenheden en faunabeheerplannen. Het faunabeheerplan behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten van de provincie waarin het werkgebied van de faunabeheereenheid is gelegen.

Jacht: Bemachtigen, opzettelijk doden of met het oog daarop opsporen van dieren van soorten, genoemd in [artikel 8.3 van de Omgevingswet](#), en het doen van pogingen daartoe, in een jachtveld, in overeenstemming met de regels over de uitoefening van de jacht, gesteld op grond van [artikel 4.3](#).

Landelijke lijst vergunningvrije gevallen (vrijstelling): Het verbod om zonder omgevingsvergunning van nature in Nederland in het wild levende vogels of zoogdieren opzettelijk te doden of opzettelijk te vangen, en om die vogels of zoogdieren opzettelijk te storen geldt niet als deze flora- en fauna-activiteiten door grondgebruikers worden verricht om de volgende schadeveroorzakende vogels of zoogdieren te bestrijden, bedoeld in [11.43, eerste lid, onder b, van dat besluit](#). Dit geldt alleen als het bestrijden gebeurt op door de grondgebruiker gebruikte gronden, of in of aan door hem gebruikte opstallen, om schade die in het lopende of daarop volgende jaar dreigt op te treden op die gronden, in of aan die opstallen of in het omringende gebied te voorkomen. De flora- en fauna-activiteit wordt verricht door een grondgebruiker voor het bestrijden van schadeveroorzakende dieren van de volgende soorten: Canadese gans, houtduif, kauw, zwarte kraai, konijn, vos.

Schadebeperking: Maatregelen om schade aangericht door dieren aan landbouwgewassen, infrastructuur of andere economische activiteiten te beperken.

Staat van instandhouding (SvI) van een soort: effect van de som van de invloeden die op de betrokken soort inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de verspreiding en de grootte van de populaties van die soort op het grondgebied, bedoeld in artikel 2 van de habitatrichtlijn.

Terreinbeherende organisaties (TBO's): Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en de Provinciale landschappen, organisaties die verantwoordelijk zijn voor het beheer en behoud van natuurgebieden, landschappen en soms ook agrarische gebieden. Hun voornaamste taken zijn het onderhouden, beschermen en ontwikkelen van de natuur en

biodiversiteit in de gebieden die zij beheren. Vaak werken ze samen met overheden, andere natuurbeschermingsorganisaties, en lokale gemeenschappen.

Wildbeheereenheid: Een wildbeheereenheid geeft uitvoering aan het faunabeheerplan, bedoeld in [artikel 8.1, tweede lid](#) van de Omgevingswet, en bevordert dat het duurzaam beheer van populaties van in het wild levende dieren, de bestrijding van schadeveroorzakende dieren en de jacht worden uitgevoerd in samenwerking met, en ten dienste van, grondgebruikers of terreinbeheerders.

Bijlage II: Inventarisatie van de problematiek in het faunadossier, gezien vanuit de provincies en de faunabeheereenheden

Inleiding

De noodzaak voor een stelselwijziging – zoals benoemd door de minister – geeft aan dat er sprake is van systematische problemen, oftewel problemen die samenhangen met elkaar, en binnen een stelsel van wet- en regelgeving, beleid en praktijk. In de Wet natuurbescherming (Wnb) is indertijd een balans gezocht tussen bescherming, benutting en schadebeperking. Als gevolg van de recente ontwikkelingen op dit dossier is die balans in de ogen van vooral uitvoerende partijen niet meer in evenwicht. Het doel lijkt dus een stelselwijziging om te komen tot een nieuwe balans in bescherming, benutting en schadebeperking.

In de praktijk van beleid en uitvoering van het faunabeheer in Nederland verlopen diverse zaken niet optimaal. Besluiten van provincies en van de minister sneuvelen bij de rechtbanken en Raad van State, de landelijke vrijstelling staat op losse schroeven, de schadecijfers lopen fors op en de jacht staat ook ter discussie. Provincies krijgen hun faunabeleid niet volledig uitgevoerd en ervaren weinig ruimte om het faunabeheer ter voorkoming van schade vorm te geven. Doordat er steeds meer tijd en energie wordt gestoken in juridische procedures en andere bijzaken, lopen de kosten steeds verder op, zonder dat dit een werkelijk resultaat oplevert.

We merken dat de huidige voorgeschreven zorgvuldige procedures, waarbij diverse partijen betrokken zijn, in de praktijk te weinig heldere keuzes opleveren. De tegenstellingen tussen de diverse betrokken partijen en hun belangen zijn groot, en daar komt bij dat een deel van de maatschappij zich in algemene zin zorgen maakt over de natuur en alles wat daarmee samenhangt. De compromissen waar men, soms ook gedwongen door de jurisprudentie, op uitkomt werken vaak niet en zijn soms zelfs contraproductief. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer wel besloten wordt dat ganzen beheerd moeten worden, maar dan slechts met beperkte middelen. De 'gouden middenweg' levert lang niet altijd het gewenste resultaat op en zorgt ervoor dat het effect van beheermaatregelen betwijfeld wordt.

In dit document een analyse op hoofdlijnen van deze problematiek, gezien vanuit de provincies en de faunabeheereenheden. Opgemerkt moet worden dat niet alle problemen door alle provincies en faunabeheereenheden in dezelfde mate worden ervaren, maar de hoofdlijnen worden wel gedeeld. Ook is niet gesteld dat ieder probleem opgelost kan (of moet) worden. Er worden ook nog geen oplossingen aangedragen in dit document, het is slechts een analyse van de problematiek. Achtereenvolgens, maar niet in volgorde van belangrijkheid, komen aan bod:

- A. Juridische procedures
- B. Welke benadering: soort of individu?
- C. Rolverdeling tussen provincie en faunabeheereenheid (FBE)
- D. Uitvoering door wildbeheereenheden
- E. Preventie en innovatie vs. tegemoetkomingen in de schade
- F. Toenemende schade aan gewassen
- G. Integrale aanpak: complex maar kansrijk?
- H. Hoe verder

Dit document is tot stand gekomen aan de hand van bijdragen van diverse provincies en faunabeheereenheden.

A. Juridische procedures

De wettelijke regeling stelt de bevoegde gezagen voor de nodige uitdagingen als het gaat om de interpretatie en toepassing in de praktijk. Naar onze mening is de Nederlandse Wnb geen goede implementatie van de Europese richtlijnen. Van belang is daarbij ook dat in de Wnb "oude" regelingen uit de Jachtwet, via de Flora- en faunawet, min of meer in de Wnb zijn ingepast. Hierdoor is de regelgeving onnodig ingewikkeld geworden. De komst van de Omgevingswet zal deze problemen niet verhelpen, en maakt een 'stelselwijziging' vermoedelijk ook niet eenvoudiger.

Vrijwel alle besluiten in het kader van faunabeheer worden aangevochten door middel van een juridische procedure. Dat gebeurt meestal op basis van een principieel verschil

van inzicht en -overtuiging door partijen die het doden van dieren in vrijwel alle gevallen afwijzen. Binnen die procedures zien we de volgende ontwikkelingen.

1. Rechters zijn in de loop van de afgelopen jaren steeds strenger gaan toetsen, zo is onze waarneming. De noodzaak om te doden vraagt een steeds verdergaande onderbouwing. Dat leidt tot een vicieuze cirkel waarbij steeds meer details gevraagd worden. Immers geldt dat hoe meer data wordt aangeleverd, hoe meer vragen daarover te stellen zijn.
2. De kritische houding van de rechters leidt op enig moment tot vragen die niet te beantwoorden zijn. Want in de natuur is niet elk mechanisme (direct) te bewijzen. Effecten die te verwachten zijn, kunnen niet altijd op voorhand worden bewezen.
3. We zien rechters worstelen met de tegenstelling tussen enerzijds 'planmatig beheer' op een wat grotere schaal, met een duidelijke coördinerende rol voor de FBE en anderzijds de precieze onderbouwing van de noodzaak van het beheer door het bevoegd gezag.
4. Steeds vaker wordt ook de gang naar de voorzieningenrechter gemaakt, die vrijwel altijd oordeelt dat de ontheffing (of ander besluit) tijdelijk geschorst moet worden vanwege het 'onomkeerbare effect' dat het doden van dieren met zich meebrengt. Dat schept veelal een precedent voor de bodemprocedure.
5. Procedures bij rechtbank en Raad van State duren meestal zeer lang. De totale doorlooptijd is tegenwoordig al gauw vier jaar of meer.
 - a. Dat betekent dat een gekozen volksvertegenwoordiging binnen de zittingstermijn geen besluiten kan nemen die in dezelfde periode effect hebben.
 - b. Het betekent ook dat de FBE, bij het opstellen van een faunabeheerplan, soms nog niet weet wat de rechter van het vorige plan vond.
 - c. Het betekent ook dat je als provincie niet goed in staat bent om beleid uit te voeren en bij te sturen.
 - d. Bij een voorlopige voorziening aan het begin van de procedure kan het beheer dus meer dan vier jaar stilliggen.

Het feit dat vrijwel alle besluiten worden aangevochten, is mogelijk een symptoom van een maatschappelijke tendens. Een groeiende groep mensen ziet zichzelf niet langer als beheerder van de natuur, maar als onderdeel daarvan, waarbij dieren evenveel rechten hebben als mensen. Er zijn ook meer mensen die zich in algemene zin zorgen maken over de natuur en de keuze voor dodelijk ingrijpen wordt vaak niet meer op voorhand geaccepteerd. Het afgenomen vertrouwen in de overheid speelt daarbij wellicht ook een rol. Als bevoegde gezagen zullen provincies hier meer aandacht aan moeten schenken door te werken aan breed gedragen besluiten maar ook door het beter informeren van de burger over het faunabeleid.

Aan de andere kant geldt ook dat het soms ontbreekt aan duidelijk beleid en bestuurlijke durf om sturing te geven en duidelijke keuzes te maken. De schadeproblematiek suddert daarmee door en het draagvlak, zowel voor de natuur als voor ingrijpen daarin, brokkelt verder af. Zachte heelmeesters maken ook hier stinkende wonden.

Een ander aandachtspunt bij de onderbouwing van beleid is monitoring en de kwaliteit en beschikbaarheid van informatie. Denk aan bijvoorbeeld de telcijfers en afschotcijfers waarvan de kwaliteit ter discussie wordt gesteld. Of het gebrek aan inzicht in de aangerichte schade door de soorten van de landelijke vrijstelling.

Ook het ontbreken van een duidelijke maat (ondergrens) voor de gunstige staat van instandhouding, waar overheden wellicht zelf keuzes in zouden kunnen maken, speelt de beleidsvorming parten.

B. Bescherming soort vs. bescherming individu

De Wet natuurbescherming is gericht op 'het beschermen en ontwikkelen van de natuur, mede vanwege de intrinsieke waarde'. Verder geldt dat we op grond van de Wnb streven naar een gunstige staat van instandhouding. Kortom, we staan aan de lat om soorten te

beschermen. Het is niet zo dat de Wet natuurbescherming expliciet intrinsieke waarde toekent aan het individuele dier, hoewel natuurlijk de diverse verbodsbepalingen wel zien op exemplaren van de soort. Ook moet gewezen worden op de Memorie van Toelichting waarin staat dat de intrinsieke waarde van het dier, zoals opgenomen in de Wet dieren, een plek heeft gekregen in de zorgplicht van de Wet natuurbescherming. Die zorgplicht geldt in principe voor ieder dier, beschermd of onbeschermd. En dan zijn er nog de dieren van artikel 3.10. Die hebben volgens de MvT intrinsieke waarde ongeacht of het om bedreigde soorten gaat.

Maar toch, de tendens waarbij het individuele dier als uitgangspunt wordt genomen, verhoudt zich niet goed met de verplichting om populaties van soorten te beschermen. Ook schuurt het met de wettelijke mogelijkheden van jacht, populatiebeheer en schadebestrijding waarbij er juist vanuit wordt gegaan dat het doden van dieren gerechtvaardigd is vanwege een 'groter (wettelijk) belang'.

Het is dus de vraag of de maatschappij (en daarachteraan de regelgeving) kan accepteren dat er dieren worden gedood ten gunste van andere belangen, zolang het voortbestaan van de populatie van de desbetreffende soort maar niet in gevaar komt. Als we dat niet accepteren, dan moeten we accepteren dat andere keuzes niet meer gemaakt kunnen worden. Een voorbeeld:

- De jager schiet een haas voor consumptie,
- De gemeente tast het leefgebied van de hazen aan om een woonwijk te realiseren;
- De natuurbeschermer vormt een 'hazenrijk grasland' om naar een schraal en moerasachtig habitat ten gunste van riet- en weidevogels.

Onze insteek is dat er ruimte moet zijn voor elk van die drie zaken, zolang het behoud van de soort maar gegarandeerd blijft. De keuzes die we in dit land op allerlei gebied met elkaar maken hebben nu eenmaal consequenties voor individuele dieren. Dat is onvermijdelijk. Het is onze taak als bevoegde gezagen om het voortbestaan van de populaties van *soorten* te waarborgen.

C. Rolverdeling provincie - FBE

De verplichte rolverdeling tussen provincie en faunabeheereenheid, met een wettelijk vastgelegde rol voor die faunabeheereenheid, kan leiden tot een manier van besluitvorming die in de praktijk complexer is dan noodzakelijk. En die complexiteit wordt nog vergroot doordat de rolverdeling tussen provincie en faunabeheereenheid per provincie verschillend is. Een paar punten waarop het kan knellen:

- Provincies zijn in zekere zin afhankelijk van de faunabeheereenheden en kunnen eigenlijk niet 'om de FBE heen'. Immers, als de FBE geen faunabeheerplan maakt, kan er in de provincie geen faunabeheer plaatsvinden en staat de provincie mogelijk aan de lat voor de tegemoetkomingen in de schade.
- Faunabeheereenheden aan de andere kant vragen zich af wat hun beweegruimte is of welke beleidsmatige keuzes de provincie precies voorstaat. Daarbij geldt soms dat provinciale politieke keuzes niet in lijn liggen met de wettelijke taak van faunabeheereenheden, nl. het duurzaam beheer van populaties en de bestrijding van schadeveroorzakende dieren.
- Het (voort)bestaan van de faunabeheereenheden is niet geborgd. Want de wetgever stelt wel "er zijn faunabeheereenheden", maar wie garandeert dat? Wat gebeurt er op het moment dat één of meer van de bestuurszetels niet meer wordt ingevuld? En wie staat er feitelijk aan de lat voor de bekostiging van de faunabeheereenheden? De provincies hebben die verantwoordelijkheid op zich genomen, maar doen dat zeer uiteenlopend.
- De communicatie tussen faunabeheereenheid en provincie verloopt niet overal even soepel en het ontbreekt in diverse gevallen aan duidelijke afspraken.
- De bemensing van de faunabeheereenheid laat in sommige gevallen te wensen over en er zijn zeer grote verschillen tussen de faunabeheereenheden op dit vlak.

- Er is soms een groot verschil in dossierkennis en ervaring tussen de medewerkers van provincies en faunabeheereenheden.
- Het bestuur van de faunabeheereenheden bestaat (verplicht) uit vertegenwoordigers vanuit diverse sectoren, maar dat betekent niet dat die sectoren zich ook per definitie scharen achter de opgestelde faunabeheerplannen of de uitvoering ervan. Er is immers in beginsel geen sprake van een bestuur dat op eigen initiatief is gevormd vanuit een gezamenlijke behoefte of een gezamenlijk doel, zoals dat bij de meeste andere stichtingen wel het geval is. De vertegenwoordigde partijen voelen zich dan ook niet per definitie gebonden aan de beslissingen van het bestuur. In de praktijk leidt dit bijvoorbeeld tot juridische procedures en handtekeningenacties vanuit de achterbannen van de bestuursleden, of uit het niet actief meewerken aan het daadwerkelijk ten uitvoer brengen van de faunabeheerplannen.

Het meermaals voeren van 'de maatschappelijke discussie' kan ook leiden tot een naar elkaar afschuiven van de verantwoordelijkheid. Want waarom zouden provinciale staten, bij het vaststellen van hun verordening, niet die maatschappelijke discussie kunnen voeren? En is GS ook niet maatschappelijk gelegitimeerd? In de huidige systematiek vindt er in feite drie keer een politiek-maatschappelijke check op het uit te voeren faunabeheer plaats:

1. PS stellen de kaders vast middels een verordening,
2. FBE-bestuur stelt binnen de kaders een faunabeheerplan vast,
3. GS beoordelen het plan en verlenen ontheffing binnen de kaders van wet, verordening en beleid.

En helaas blijkt uit de praktijk regelmatig dat alle zorgvuldigheid en afstemming toch niet leidt tot besluiten waar niet tegen geprocedeerd wordt en niet leidt tot het realiseren van de gestelde doelen waarvoor democratisch is gekozen.

D. Uitvoering door wildbeheereenheden

Uitvoering van het faunabeheer vindt grotendeels plaats door deskundige vrijwilligers. Jachthouders met een jachtakte die zich verplicht hebben verenigd in de wildbeheereenheden. Deze jachtaktehouders voelen zich verantwoordelijk en zijn in beginsel gemotiveerd om faunabeheer uit te voeren, maar zijn daarbij wel gehecht aan twee randvoorwaarden: ruimte om zelf de verantwoordelijkheid te nemen en duidelijkheid / consistentie in het beleid.

Aan de ervaren vrijheid van de uitvoerder wordt nu getornd doordat de jacht gedeeltelijk gesloten is of dreigt te worden, doordat de landelijke vrijstelling binnenkort niet meer gebruikt kan worden en doordat wij als bevoegde gezagen (rijk en provincie) vaak voorschriften hanteren die als onwerkbaar worden ervaren. Genoemd worden o.a. de regels m.b.t. lokmiddelen en dodingsmiddelen. Zo komen we bij de gewenste duidelijkheid: alle verschillende voorschriften en -regels zorgen voor onduidelijkheid, terwijl een overtreding van die regels voor een jachtaktehouder verstrekende gevolgen kan hebben. Beide randvoorwaarden staan dus sterk onder druk, terwijl men aangeeft de maatschappelijke waardering steeds minder te ervaren. De motivatie onder de uitvoerders van het beleid verslechtert hierdoor.

De uitvoering van de jacht en de landelijke vrijstelling (waar dat nog mogelijk is) werkt in de praktijk redelijk goed, daar waar het gaat om schade aan landbouwgewassen. Er is sprake van samenwerking tussen boer en jager en er is beperkt sprake van schade door de soorten van wild- en vrijstellingslijst. Althans, geen schade waarvoor de provincies een tegemoetkoming uitkeren. Beleidsmatig werkt dat dus prima en is er in feite geen reden om daarin grote veranderingen aan te brengen. Een voorbeeld: vanuit de praktijk is bekend dat op dit ogenblik (begin juni 2023) er zeer veel schade is door kauwen en zwarte kraaien aan de opkomende maïs. In de meeste provincies kunnen de jagers daar nu nog effectief iets aan doen door afschot, waarna de boer de gedode vogels boven het schadeperceel ophangt als 'afschrikwekkend voorbeeld'. Dit wordt al jarenlang als zeer

effectief bestempeld. Het is aan boer en jager niet goed uit te leggen dat aan deze praktijk wellicht een einde komt, omdat de schade niet goed in beeld zou zijn.

Als het gaat om het behalen van beleidsdoelen, zoals het reduceren van bepaalde populaties, dan is een kanttekening op zijn plaats. Helaas namelijk blijkt in de praktijk met enige regelmaat dat de uitvoering door de wildbeheereenheden er niet toe leidt dat dergelijke beleidsmatige doelen worden behaald. Dat heeft allerlei oorzaken en de belangrijkste daarvan is waarschijnlijk de weerbarstigheid van de natuur. Maar ook geldt dat het behalen van beleidsdoelen vaak niet het primaire doel zal zijn waarmee de jager het veld in gaat. Het coördineren van de inzet van de vrijwillige jagers om beleidsdoelen te halen is dan ook niet eenvoudig en in feite 'een brug te ver' voor de vrijwillige besturen van de wildbeheereenheden. Daar komt nog bij dat andere relevante partijen, zoals terreinbeherende organisaties, zich veelal niet aansluiten bij de wildbeheereenheden én zich vaak ook niet gehouden voelen aan beleidsdoelstellingen van de provincie.

Ook het gezichtspunt van de jachthouder, die zich richt op zijn eigen jachtveld, staat regelmatig op gespannen voet met de uitvoering van beheer en schadebestrijding in een breder verband. De uitvoering van het faunabeheer gebeurt in principe op jachtveldniveau, terwijl de beleidsmatige insteek vaak breder is dan dat. Vooral bij de uitvoering van beheer en bestrijding van grote hoefdieren geldt dat veel jachthouders dit zien als een vorm van 'jacht' en als een verworven recht met een grote mate van vrijheid voor de jachthouder. Dit verhoudt zich vaak slecht met beleidsdoelstellingen die de grenzen van het jachtveld overstijgen.

Steeds meer uitvoering van het faunabeheer wordt ook door andere organisaties gedaan. Denk bijvoorbeeld aan de waterschappen (bever en das) en gemeenten (nestbehandeling ganzen). De regionale coördinatie en uitvoering door de wildbeheereenheden wordt daarmee een punt van aandacht. Hierin zien we wel verschillen tussen de provincies.

E. Preventie en innovatie vs. tegemoetkomingen in de schade

Binnen een deel van de maatschappij en politiek leeft de wens om meer in te zetten op preventieve niet-dodende maatregelen om schade te voorkomen. Dit sluit nu niet goed aan bij de huidige praktijk en regelgeving. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat hier de provincies als eerste voor aan de lat staan.

Er is nu namelijk vaak geen prikkel om preventieve maatregelen te nemen, dan wel om te streven naar daadwerkelijk effectieve preventieve maatregelen (innovatie). Zo is het bijvoorbeeld niet nodig om preventieve maatregelen te treffen wanneer de beleidsmatige inzet gericht is op populatiereductie of om bij schade aan overjarig gras in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming. Ook is het is het praktisch niet altijd overal uitvoerbaar en wenselijk omdat het ook preventieve maatregelen vaak ook nadelen bevatten m.b.t. natuurdoelen. Denk aan de inzet van rasters waarmee migratie en leefgebied van andere soorten, die niet geweerd hoeven te worden, beperkt wordt. Daarbij komt dat in het huidige systeem er nauwelijks marktontwikkeling plaatsvindt omdat er vooralsnog een voordelige afspraak is tussen agrariër en jager, waarbij deze overeenkomst ook onderdeel is van de sociale structuur in het buitengebied. Met als vangnet voor het geval waarin het op die manier niet opgelost wordt, de overheid die een tegemoetkoming uitkeert.

Zolang we als provincies die tegemoetkoming (moeten) blijven verlenen, zullen marktwerking en innovatie beperkt blijven. Dit belemmert mogelijk de inzet van reeds bestaande preventieve maatregelen (laser, drone, bird alert) en het beperkt wellicht ook de motivatie voor de ontwikkeling van nieuwe innovatieve alternatieve oplossingen vanuit de markt. Ook sociale innovatie, waarbij je de organisatie van het faunabeheer vernieuwt zodat je ook de inzet van andere maatregelen dan afschot inbouwt in de structuur, komt hiermee moeilijk van de grond.

Als provincies moeten we verkennen wat de mogelijkheden zijn om meer aan de voorkant te gaan zitten voor wat betreft de kosten die we maken. Er is immers veel voor te zeggen om (ook financieel) in te zetten op het voorkomen van de schade, in plaats van het betalen van de schade achteraf. Dat vraagt mogelijk wel om enige wettelijke flexibiliteit ten aanzien van de verlening van tegemoetkomingen.

F. Toenemende schade aan gewassen

Vooropgesteld moet worden dat in het wild levende dieren niet alleen schade aanrichten aan landbouwgewassen, maar dat er ook allerlei andere vormen van schade en risico's bestaan. Denk aan de predatie van weidevogels en andere bedreigde soorten door o.a. vossen, schade aan natuurlijke vegetatie door grote aantallen ganzen en herten, schade door ondergraving van bevers of dassen aan particuliere eigendommen, dijken en spoorwegen, ganzen als bedreiging voor de veiligheid van het luchtverkeer, enzovoorts. Deze vormen van schade moeten niet onbenoemd blijven, maar in dit document ligt de focus op de schade aan landbouwgewassen omdat ten aanzien daarvan in bepaalde gevallen ook tegemoetkomingen worden verstrekt.

De financiële lasten voor de provincies lopen hard op en de totale getaxeerde schade is sinds de decentralisatie van het Faunafonds zeer fors gestegen, gemiddeld met meerdere miljoenen per jaar. Dit zou, op zijn minst gedeeltelijk, het gevolg van beleidsmatige keuzes moeten zijn: als je niet kiest voor bestrijding of beheer, accepteer je hogere schades en vice versa. Want we zien als provincies dat de schade en problematiek over de hele linie toeneemt en we weten vaak wat een goede oplossing is, maar het ontbreekt ons aan de juridische en beleidsmatige 'gereedheidskist' om hier effectief uitvoering aan te geven.

Terwijl schadebestrijding wel werkt, al is het maar om de ontstane schade voor de boer acceptabel te maken en draagkracht voor de natuur te behouden. Een voorbeeld uit Zuid-Holland: de getaxeerde schade door knobbelzwanen in Zuid-Holland schommelde jarenlang rond de 10.000-20.000 euro per jaar, waarbij verjaging met ondersteunend afschot plaatsvond. De provincie besloot dat beleid voort te zetten maar werd, na een juridische procedure door een tweetal belangengroepen, eind 2018 teruggefloten door de rechter. De getaxeerde schade is sindsdien in ca. vier jaar tijd gestegen naar een bedrag van meer dan 600.000 euro per jaar. Dit heeft te maken met de omstandigheid dat de knobbelzwanen niet effectief verjaagd kunnen worden, maar ook is de bereidheid om een tegemoetkomingsverzoek in te dienen flink toegenomen. Zuid-Holland is nu in afwachting van de definitieve uitspraak van de Raad van State. De verwachting is echter wel, wat de uitspraak ook wordt, dat de getaxeerde schade nooit meer op of nabij het oude niveau komt.

Iets dergelijks zal ook gaan gebeuren met de schades die worden aangericht door de soorten van de wildlijst en de vrijstellingslijst, indien de uitvoering van jacht en schadebestrijding stil komt te liggen. CLM schatte de totale schade in 2010 door de soorten Canadese gans, houtduif, zwarte kraai, kauw, konijn, haas, wilde eend en fazant in op een bedrag van 34,9 miljoen euro per jaar.² Die inschatting is gedaan voor een scenario waarbij er 'gewoon' sprake is van jacht en de uitvoering van de landelijke vrijstelling. Wanneer geen uitvoering meer kan worden gegeven aan de jacht en de landelijke vrijstelling zal deze schade ongetwijfeld toenemen én mogelijk voor rekening komen van de provincies.

Wanneer we het bedrag van 34,9 miljoen in 2010 vertalen naar de huidige situatie komen we op een veel hoger bedrag uit. Gelet op de enorme stijging van de getaxeerde schades van de andere soorten in de afgelopen periode en het wegvallen van de bestrijdingsmogelijkheden die de landelijke vrijstelling biedt, is een getaxeerd schadebedrag in de orde grootte van 100 miljoen euro per jaar realistisch. Dat bedrag is de potentiële schade bovenop de nu reeds getaxeerde schade van de soorten die niet op de wildlijst of de vrijstellingslijst staan.

Aan de andere kant zouden we ook moeten kijken naar de gedachte achter het systeem van tegemoetkomingen. Historisch gezien was het systeem van tegemoetkomingen een collectieve verzekering voor schade van jachtaktehouders en agrariërs. Jachtaktehouders waren primair verantwoordelijk voor het bestrijden van schade. Als er ondanks goed beheer toch schade was, dan kon men terugvallen op een gezamenlijk fonds. Dit werd het Faunafonds, dat later door de overheid is overgenomen. Voor de overheid speelde een rol dat de 'staat van instandhouding' van enkele schadeveroorzakende soorten, zoals de grauwe gans, in de jaren '70 en '80 ongunstig was. Doel was dan ook om draagvlak

² Guldemon e.a., Kosten en baten voor de landbouw van schadesoorten, CLM 813-2013.

te creëren voor de bescherming van deze soorten, inclusief draagvlak voor de te verwachten schade.

Maar de zaken staan er nu anders voor. Het gaat uitzonderlijk goed met o.a. de grauwe gans. En onder agrariërs lijkt het draagvlak voor bescherming inmiddels laag te zijn. Als dat klopt, dan betekent dat dat het systeem van schadetegemoetkomingen het destijds door de overheid gestelde doel niet meer dient. En dat terwijl dit systeem tot steeds hogere kosten voor provincies leidt. Ergo, het huidige systeem is niet effectief en duur. Bovendien stimuleert het – zoals hierboven ook al benoemd – onvoldoende de inzet en ontwikkeling van niet-dodelijke preventieve middelen.

G. Integrale aanpak: complex maar kansrijk?

Populaties dieren worden onder natuurlijke omstandigheden beperkt door factoren zoals: de beschikbaarheid aan voedsel, ziektes, predatie en sociale omstandigheden (bijv. territoriumdruk en gebrek aan geschikte voortplantingslocaties). Dit wordt ook wel het natuurlijk draagvlak genoemd. Het sturen op factoren die het natuurlijk draagvlak van populaties beïnvloeden draagt bij aan een duurzaam beheer en beperkt de noodzaak voor grootschalige aantalsregulatie. Binnen het ruimtelijke ontwikkelingsspoor liggen diverse kansen die tot op heden slechts beperkt worden benut.

Een voorbeeld is de aanleg van nieuwe moerasgebieden in de omgeving van Schiphol, hetgeen zorgt voor een sterk aantrekkende werking op ganzen. Dit geldt ook voor de teelt van akkerbouwproducten in de Haarlemmermeer. Het veiligheidsrisico dat gepaard gaat met de aanwezigheid van grote aantallen ganzen in de aanvliegroutes van en naar Schiphol wordt thans grotendeels gemitigeerd door het doden van grote aantallen ganzen. Een andere, duurzame, oplossing zou kunnen zijn om te kijken naar de ontwikkelopgaves van Schiphol en de hiervoor noodzakelijke duurzame energietransitie. In plaats van akkerbouw in de Haarlemmermeer zou dan ook de planologische keuze kunnen worden gemaakt om hier grootschalige zonneparken te realiseren. De energie die hiermee wordt opgewekt kan bijdragen aan de energietransitie van Schiphol en bijdragen aan haar klimaatdoelstellingen. Voor agrariërs in het gebied kan de omschakeling naar zonnepanelen wellicht economisch interessanter zijn dan het telen van graan en de veranderende inrichting van het landschap draagt effectief bij aan het voorkomen dat ganzen de Haarlemmermeer nog langer benutten als foerageerlocatie.

Kortom: door fauna-uitdagingen integraal mee te laten wegen in ruimtelijke ontwikkelingsopgaven kunnen potentiële kansen en oplossingen beter inzichtelijk worden gemaakt en daardoor ook beter worden benut. Faunabeheereenheden zouden met hun specifieke kennis bij kunnen dragen bij het detecteren van dergelijke kansen.

H. Hoe verder

Omdat er sprake is van systematische problemen, moeten we op zoek gaan naar samenhang om te komen tot een stelselwijziging.

Hieronder een voorstel voor een aantal stappen om te komen van analyse naar synthese:

1. Inventarisatie van (deel-)problemen: hiervoor vormt dit document een eerste aanzet.
2. Collectiviteit: Welke problemen worden door de 12 provincies en de 12 faunabeheereenheden herkend en gedeeld? Welke zijn specifiek voor bepaalde provincies, maar niet voor andere? Welke problemen ziet de minister?
3. Prioritering: Wat zijn de meest urgente, gezamenlijke problemen?
4. Verantwoordelijkheid: Voor welke problemen staan de provincies aan de lat (samen met regionale partijen)? Voor welke problemen is de 'systeemverantwoordelijke' (LNV) aan zet?
5. Interpretatie: wat is de samenhang tussen de gedeelde, meest urgente problemen? (In historisch, ecologisch, juridisch, sociaaleconomisch opzicht).

Dit is een voorzet, uiteraard is het aan LNV om hiermee aan de slag te gaan.

