

1599626/1664791

OPVOLGINGSONDERZOEK
BOEKJAARSUBSIDIE
FAUNABEHEERENHEID NOORD-
HOLLAND

Resultaten onderzoek naar nut en noodzaak van
een nieuwe evaluatie

Sector Onderzoek
& Informatie

5-8-2021

Esther de Winter

winterm@noord-holland.nl

Directie Beleid, sector Onderzoek & Informatie

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding.....	5
1.2 Werkwijze opvolgingsonderzoek	5
1.3 Verantwoording onderzoek	5
1.4 Leeswijzer	5
2 Terugblik: resultaten evaluatie 2016.....	6
3 Resultaten opvolgingsonderzoek	8
3.1 Inhoud boekjaarsubsidie gewijzigd	8
3.2 Inhoud beleidskader gewijzigd.....	9
3.3 Per saldo positieve veranderingen in context boekjaarsubsidie.....	11
3.3.1 Organisatorische veranderingen bij de FBE positief effect.....	12
3.3.2 Overdracht taken vergunningverlening en handhaving neutraal effect.....	12
3.3.3. Meer samenwerking tussen de provincies	12
3.3.4 Maatschappelijke acceptatie van faunabeheer blijft ingewikkeld punt.....	15
3.3.5 Aantal ganzen en damherten gestegen	15
3.4 Kennisniveau verbeterd, kenniseisen toegenomen.....	16
3.5 Opvolging aanbevelingen evaluatie 2016	16
3.6 Conclusie	20
Bijlage 1 Gebruikte bronnen.....	21

Samenvatting

De uitkomst van dit opvolgingsonderzoek is dat een volledige evaluatie van de boekjaarsubsidie voor de Faunabeheereenheid (FBE) Noord-Holland op dit moment niet nuttig en nodig is. Aanbevolen wordt een dergelijke evaluatie uit te voeren kort na het verschijnen van het nieuwe Faunabeheerplan Algemene soorten, dat voor 2023 gepland staat. In de tussentijd kunnen de FBE en de provincie lopende verbeteringen verder vormgeven.

Via de boekjaarsubsidie stelt de provincie ieder jaar middelen beschikbaar aan de FBE Noord-Holland om haar taken op het gebied van faunabeheer uit te voeren. De boekjaarsubsidie voor de FBE is in 2016 voor het eerst geëvalueerd. Hierin stond de vraag centraal: *'Hebben de activiteiten die door de FBE zijn uitgevoerd met behulp van de verstrekte subsidie bijgedragen aan de doelen die de provincie zich in het kader van het faunabeheer heeft gesteld?'* De conclusie uit het onderzoek was dat de subsidie over de periode 2010 tot en met 2014 maar beperkt doeltreffend was geweest. Dit had vooral te maken met een onvoldoende kwaliteitsniveau van de uitgevoerde activiteiten.

Na vier jaar moet een subsidie volgens het Evaluatiekader subsidies opnieuw worden geëvalueerd. Met behulp van vijf vragen is in dit opvolgingsonderzoek nagegaan of een nieuwe evaluatie op dit moment nuttig en nodig is. De eerste vier vragen gaan over of er sinds de evaluatie van 2016 wijzigingen zijn opgetreden in de inhoud van de subsidie, het beleidskader, de context en de kennis die bijdraagt aan het resultaat van de subsidie. De bevindingen uit dit onderzoek voor deze vragen zijn als volgt:

- De activiteiten waarop de subsidiëring van de provincie zich richt zijn in essentie niet gewijzigd. Wel is de uitvoering van maatregelen gericht op ganzen een structureel onderdeel geworden van de boekjaarsubsidie, in plaats van dat dit via projectmatige subsidies gefinancierd wordt. Hiermee, en met verbeteringen in het activiteitenplan en de bijbehorende begroting, is de financiële organisatie en verantwoording rondom de subsidies voor de FBE meer gestroomlijnd.
- In de periode 2016–2020 zijn het beleidskader en de context gewijzigd. De wijzigingen in het beleidskader hebben geen bijzondere invloed op de effectiviteit van de boekjaarsubsidie. De beoordeling van de veranderingen in de context van de subsidie vanuit dit onderzoek is per saldo positief. Vooral de organisatorische veranderingen bij de FBE dragen bij aan een verbetering van de effectiviteit van de boekjaarsubsidie.
- Er is meer kennis bij de FBE en de provincies opgebouwd in de afgelopen periode. Daar staat tegenover dat de rechtbank ook steeds meer kennis eist bij het behandelen van ontheffingen voor faunabeheer.

De vijfde vraag richt zich op de opvolging van aanbevelingen uit de evaluatie van 2016. Voor de zeven aanbevelingen uit deze evaluatie geldt dat er:

- vier zijn opgevolgd en kunnen vervallen,
- een deels is opgevolgd, maar blijft staan
- één niet is opgevolgd en blijft staan
- één gericht is op de lange termijn

De aanbevelingen die blijven staan zijn:

Aanbeveling 3: Werk aan verlichting van de administratieve lasten van uitvoerders

Deze aanbeveling is deels opgevolgd. Zo is er aandacht gevraagd voor het verbeteren van het centrale digitale systeem van schademelding (FRS), maar dit heeft nog niet tot resultaten geleid. De Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (OD NHN) en de FBE voeren op dit moment een gezamenlijk project uit waarin nut, noodzaak en inhoud van specifieke voorschriften worden besproken, met als doel de administratieve lasten van de uitvoerders zover als mogelijk is te verlagen. De opbrengst van dit project is nog niet bekend.

Aanbeveling 6: Organiseer een goede follow-up op het Afsprakenkader, die ervoor zorgt dat verschillen van inzicht over de uitvoering van afspraken tijdig besproken worden en dat de afspraken (blijven) aansluiten bij de actuele situatie.

De opvolging van deze aanbeveling heeft nog niet plaatsgevonden, o.a. vanwege het uitplaatsen van vergunningverlening en handhaving naar de OD NHN. Op zich zijn de betrokken partijen op dit moment tevreden over de samenwerking, maar zij zijn wel van plan het afsprakenkader opnieuw te bezien. Daarbij is het doel van het afsprakenkader (duidelijkheid creëren en het onderlinge gesprek blijven voeren over de onderlinge rol- en taakverdeling) belangrijker dan de precieze vorm waarmee deze duidelijkheid wordt bereikt.

Aanbeveling 7: Overweeg de mogelijkheid van meefinancieren door bij de FBE aangesloten partijen, maar doe dat pas op langere termijn

GS hebben deze aanbeveling bij de evaluatie van 2016 onderschreven, met de constatering dat een verkenning van deze mogelijkheid pas op langere termijn een onderwerp van gesprek zal worden.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2013 stelde Provinciale Staten (hierna: PS) het Evaluatiekader Subsidies vast. Dit kader is bedoeld om elke vier jaar de doeltreffendheid van de verschillende provinciale subsidies te onderzoeken en waar mogelijk te verbeteren¹. Met het uitvoeren van de evaluaties volgens dit kader wordt voldaan aan de wettelijke verplichting voor het evalueren van subsidies.

Opvolgingsonderzoek Boekjaarsubsidie FBE

De boekjaarsubsidie Faunabeheereenheid Noord-Holland is in 2016 voor het eerst op doeltreffendheid geëvalueerd. De uitkomsten van deze evaluatie zijn op 22 maart 2016 aan Gedeputeerde Staten voorgelegd (687806/783876). In dit opvolgingsonderzoek bepalen we of het nuttig en noodzakelijk is deze subsidie op dit moment opnieuw te evalueren.

1.2 Werkwijze opvolgingsonderzoek

Het opvolgingsonderzoek bevat een vaste set onderzoeksvragen. De antwoorden op deze vragen geven inzicht in de vraag of een evaluatie op dit moment nuttig en noodzakelijk is. De onderzoeksvragen zijn:

1. In hoeverre is de inhoud van de subsidie gewijzigd sinds de vorige evaluatieperiode?
2. In hoeverre is het beleidskader gewijzigd sinds de vorige evaluatieperiode?
3. In hoeverre is er sprake van veranderingen in de context/omgeving van de subsidie die van invloed kunnen zijn op de doeltreffendheid van de subsidie?
4. In hoeverre is er sprake van relevante veranderingen in de kennis over de relatie tussen de gesubsidieerde activiteiten en het beoogde resultaat of impact?
5. In hoeverre zijn de conclusies en aanbevelingen uit de eerdere evaluatie uit 2016 overgenomen door GS en is opvolging gegeven aan de aanbevelingen?

Als de conclusie uit het opvolgingsonderzoek is dat een nieuwe evaluatie nuttig en noodzakelijk is, dan volgt een evaluatieonderzoek zoals bedoeld in het Evaluatiekader Subsidies. De bevindingen uit het opvolgingsonderzoek verwerken we daarin. Als geen nieuwe evaluatie plaats hoeft te vinden volstaan we met het opvolgingsonderzoek.

1.3 Verantwoording onderzoek

Dit onderzoek is uitgevoerd door de sector Onderzoek en Informatie van de Directie Beleid. Bij het beantwoorden van bovengenoemde onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van documentenonderzoek, de subsidieregistratie van de provincie Noord-Holland en vier interviews (waaronder twee groepsinterviews) met betrokken medewerkers van de provincie Noord-Holland, de Faunabeheereenheid Noord-Holland, de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord en BIJ12 (zie bijlage

¹ Begin 2019 is dit kader door Provinciale Staten geactualiseerd.

1). Omdat een opvolgingsonderzoek een beperkte opzet heeft, zijn geen gesprekken gevoerd met partijen vertegenwoordigd in de FBE, maar is alleen met de directeur-secretaris van de FBE gesproken.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 leest u allereerst een korte weergave van de conclusies en aanbevelingen van de eerdere evaluatie van 2016. In hoofdstuk 3 volgen de uitkomsten van het opvolgingsonderzoek. Per paragraaf geven we antwoord op een van de vijf onderzoeksvragen. In de laatste paragraaf trekken we hieruit onze conclusie over nut en noodzaak van een nieuwe evaluatie.

2 Terugblik: resultaten evaluatie 2016

Achtergrond

In 2016 heeft de provincie op grond van het Evaluatiekader subsidies een evaluatieonderzoek naar de Boekjaarsubsidie Faunabeheereenheid Noord-Holland (hierna: boekjaarsubsidie FBE) uitgevoerd. In de uitvoering van het faunabeleid vormen de faunabeheereenheden de schakel tussen provincies, wildbeheereenheden en maatschappelijke organisaties (zie ook figuur 2 in paragraaf 3.3). Een faunabeheereenheid is een samenwerkingsverband van organisaties op het gebied van natuurbeheer, landbouw en particulier grondeigendom, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het faunabeheer op hun grondgebied, en de jacht, die dit faunabeheer in de praktijk voor een deel uitvoert. Faunabeheer omvat activiteiten van preventie tot het doden van dieren. De provincie heeft de FBE Noord-Holland erkend als zelfstandige stichting die het planmatig beheer van diersoorten en de bestrijding van schade aangericht door dieren in de provincie Noord-Holland faciliteert en coördineert. De FBE is opgericht in 2002 en wordt sinds die tijd gefinancierd door de provincie.

Hoofdvraag van de evaluatie

De evaluatie van 2016 had betrekking op de periode 2010 tot en met 2014. Centraal stond de doeltreffendheid van de subsidie aan de FBE. De hoofdvraag van de evaluatie was:

Hebben de activiteiten die door de FBE zijn uitgevoerd met behulp van de verstrekte subsidie bijgedragen aan de doelen die de provincie zich in het kader van het faunabeleid heeft gesteld?

Conclusies en aanbevelingen evaluatie 2016

De eindconclusies van het onderzoek van 2016 luiden als volgt:

1. De doeltreffendheid van de boekjaarsubsidie voor de FBE Noord-Holland over de periode 2010 tot en met 2014 wordt als beperkt beoordeeld. Het resultaat van het merendeel van de met de subsidie uitgevoerde activiteiten wordt als matig of onvoldoende beoordeeld. Dit heeft vooral te maken met een onvoldoende kwaliteitsniveau van de uitgevoerde activiteiten.
2. Als aandachtspunten zijn aangegeven:
 - a. de inhoudelijke kwaliteit van het onderzochte faunabeheerplan (FBP) Algemene soorten en de daarop gebaseerde ontheffingsaanvragen in de periode 2010-2014. Vooral de inhoudelijke onderbouwing van de voorgestelde beheermaatregelen in relatie tot aantoonbare schade bleek tijdens rechtsgang soms nog onvoldoende.
 - b. het te laat opstarten van acties door de FBE, waardoor afgesproken termijnen voor het indienen van plannen, rapportages of aanvragen niet werden gehaald.
 - c. het als sturingsinstrument benutten van het in 2012 opgestelde Afsprakenkader (afspraken over rol- en taakverdeling tussen de provincie en de FBE). Dit

Opvolgingsonderzoek boekjaarsubsidie Faunabeheereenheid Noord-Holland

afsprakenkader moest bijdragen aan een verbetering van de onderlinge relatie tussen provincie en FBE door meer duidelijkheid over de rol- en taakverdeling te geven.

De volgende aanbevelingen kwamen uit het onderzoek van 2016 voort:

1. Verbeter de kwaliteit van faunabeheerplannen en ontheffingsaanvragen door te sturen op betere kennisontwikkeling over soorten.
Dit kan bijvoorbeeld door meer gebruik te maken van bestaand wetenschappelijk onderzoek, te werken met soortendossiers en aandacht te besteden aan de toetsing van de faunabeheerplannen in nieuwe provinciale regelgeving in het kader van de nieuwe natuurwetgeving.
2. Zorg voor een betere balans tussen het takenpakket en beschikbare capaciteit bij de FBE.
Aanbevolen werd dat de provincie in de op dat moment in voorbereiding zijnde strategische meerjarenvisie van de FBE aan zou dringen op een goede onderbouwing van de relatie tussen takenpakket en benodigd budget.

In 2016 waren dit de belangrijkste aanbevelingen vanuit het oogpunt van doeltreffendheid van de subsidie. Het onderzoek leverde daarnaast 'bijvangst' op in de vorm van inzichten die ook een bijdrage zouden kunnen leveren aan een soepeler functioneren van het faunabeheer en daarmee aan betere resultaten van de verleende subsidie. Dit leverde de volgende aanbevelingen op:

3. Werk aan verlichting van de administratieve lasten van uitvoerders.
Een als redelijk ervaren niveau van de administratieve lasten van uitvoerders kan bijdragen aan een correcte en efficiënte uitvoering van het faunabeheer. Geconstateerd werd dat hier een gezamenlijke taak voor de provincie en de FBE ligt.
4. Dring bij de FBE aan op een snelle realisering van het communicatieplan en vernieuwing van de website.
Dit was erop gericht bestaande onduidelijkheden over de rol van de FBE bij pers en publiek en de communicatieve activiteiten van de FBE richting deze partijen snel te verbeteren.

In het evaluatieonderzoek in 2016 was specifiek als opdracht meegenomen om de wijze van sturing via de boekjaarsubsidie te beoordelen. De aanbevelingen op het punt van sturing luiden als volgt:

5. Zet de huidige wijze van sturing via het subsidietraject voort
Geconstateerd werd dat de huidige wijze voor de subsidie, met een in overleg opgesteld activiteitenplan gevolgd door een verantwoording met een activiteitenverslag en financiële verantwoording inmiddels goed werkt.
6. Organiseer een goede follow-up op het Afsprakenkader

Opvolgingsonderzoek boekjaarsubsidie Faunabeheereenheid Noord-Holland

Het Afsprakenkader geeft duidelijkheid over de rol- en taakverdeling tussen provincie en FBE². Maar een voortdurend gesprek erover is belangrijk om te zorgen dat het blijft aansluiten bij de actuele situatie in de praktijk.

7. Overweeg de mogelijkheid van meefinancieren door bij de FBE aangesloten partijen, maar doe dat pas op langere termijn

Er zijn verschillende goede redenen om andere partijen, wiens belang door de FBE vertegenwoordigd wordt, mee te laten betalen aan de kosten van de FBE. De belangrijkste daarvan is dat dit aansluit bij de verdeling tussen private en publieke belangen die door de FBE vertegenwoordigd worden. Een ander argument is dat hiermee de financiële ruimte voor het FBE-secretariaat kan worden vergroot. In de evaluatie werd geconstateerd dat het beter is deze discussie niet op korte termijn te starten, gezien de inhoudelijke uitdagingen waar de FBE voor staat om de kwaliteit van haar producten te verbeteren en het op dat moment nog geringe draagvlak voor meefinancieren bij de achterbannen.

Tussenevaluatie 2018

In januari 2018 hebben GS aan PS een Tussenevaluatie boekjaarsubsidie Faunabeheereenheid Noord-Holland toegezonden. In deze brief ((kenmerk 1168251/1168254) geven GS een overzicht van de stand van zaken van de opvolging van de aanbevelingen uit de evaluatie van 2016. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 3.5.

3 Resultaten opvolgingsonderzoek

De volgende paragrafen gaan in op de vijf onderzoeksvragen van het opvolgingsonderzoek:

1. In hoeverre is de inhoud van de subsidie gewijzigd sinds de vorige evaluatieperiode?
2. In hoeverre is het beleidskader gewijzigd sinds de vorige evaluatieperiode?
3. In hoeverre is er sprake van veranderingen in de context/omgeving van de subsidie die van invloed kunnen zijn op de doeltreffendheid van de subsidie?
4. In hoeverre is er sprake van relevante veranderingen in de kennis over de relatie tussen de gesubsidieerde activiteiten en het beoogde resultaat of impact?
5. In hoeverre zijn de conclusies en aanbevelingen uit de eerdere evaluatie uit 2016 overgenomen door GS en is opvolging gegeven aan de aanbevelingen?

3.1 Inhoud boekjaarsubsidie gewijzigd

Opbouw activiteitenplan FBE gewijzigd

² Ten tijde van het uitvoeren van het evaluatieonderzoek waren de taken op het gebied van faunabeheer nog niet overgedragen aan de OD NHH

Opvolgingsonderzoek boekjaarsubsidie Faunabeheereenheid Noord-Holland

De opbouw van het jaarlijkse activiteitenplan van de FBE is sinds de evaluatie van 2016 gewijzigd, maar de strekking van de activiteiten is ongeveer gelijk gebleven. De provincie verstrekt de boekjaarsubsidie voor de Faunabeheereenheid Noord-Holland op basis van een activiteitenplan dat de FBE jaarlijks opstelt. In 2019 zijn de FBE en de provincie gezamenlijk gestart met het verbeteren van dit activiteitenplan en de bijbehorende begroting. Het belangrijkste doel hiervan was meer duidelijkheid creëren over te verwachten resultaten en de stukken beter te laten aansluiten bij de informatie die beide partijen nodig hebben om zich goed te kunnen verantwoorden. De huidige opzet van het activiteitenplan is opgebouwd rond dossiers per diersoort (soortdossiers). Elk soortdossier volgt een eigen cyclus, met daarin achtereenvolgens het opstellen van een faunabeheerplan, het uitvoeren van acties, monitoring en evaluatie. Door een opbouw van het jaarlijkse activiteitenplan per soortdossier is steeds goed te zien waar men zich in deze cyclus bevindt. Dit helpt bij het plannen van de financiële middelen en capaciteit, omdat het maken van een faunabeheerplan altijd een extra inspanning vergt. De vijftien zogenaamde 'algemene soorten'³ vormen gezamenlijk één dossier. Dit houdt de lijst met dossiers overzichtelijk en voor de meeste van deze soorten is het werk niet substantieel genoeg om een apart dossier te rechtvaardigen. De vos vormt hierbij een grensgeval. Deze soort vraagt relatief veel werk ten opzichte van de andere algemene soorten. Vooral nog is de soort nog steeds opgenomen in het dossier algemene soorten.

Meer aandacht voor databeheer

Inhoudelijk krijgt databeheer in het activiteitenplan meer aandacht dan voorheen. Vanuit de maatschappij (via jurisprudentie) zijn de eisen voor onderbouwing van het faunabeheerplan en ontheffingen toegenomen. Het faunabeheer wordt steeds meer datagedreven. Sinds juni 2020 heeft de FBE daarom een aparte medewerker voor databeheer aangesteld. Daardoor kan de FBE nu ook zelf de jaarrapportages opstellen. Dit werd voorheen uitbesteed. Het zelf opstellen bevordert de kennisopbouw binnen de FBE.

Ganzenbeheer toegevoegd als structurele activiteit

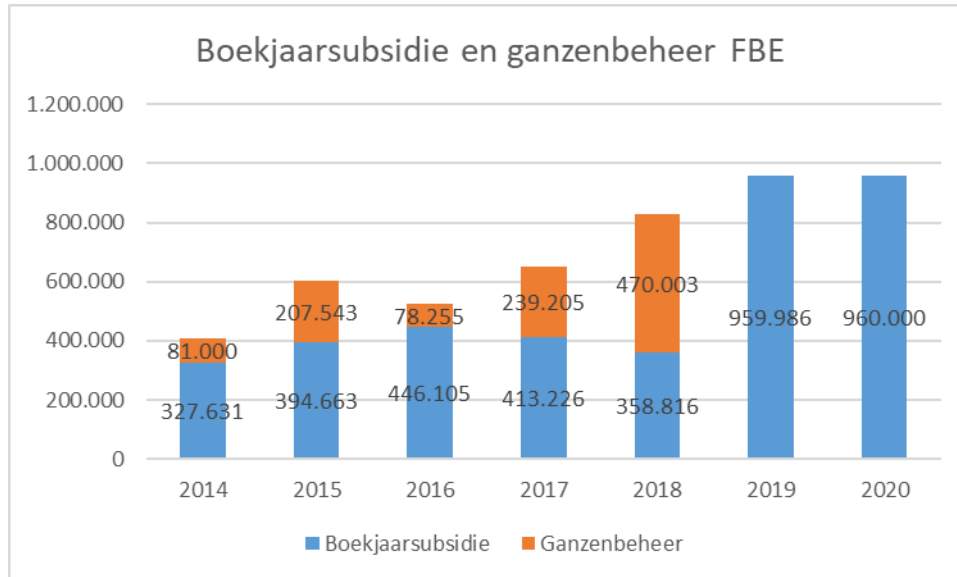
Een belangrijke wijziging in de boekjaarsubsidie is dat het ganzenbeheer sinds maart 2019 is opgenomen als structurele activiteit. In de periode voor 2019 verstrekte de provincie budget voor het ganzenbeheer altijd op projectbasis. Met de opname van het ganzenbeheer in de boekjaarsubsidie en met verbeteringen in het activiteitenplan en de bijbehorende begroting, is de financiële organisatie en verantwoording rondom de subsidies voor de FBE meer gestroomlijnd.

Omvang van de boekjaarsubsidie is verder gestegen

In de vorige onderzoeksperiode stegen de kosten voor de FBE-boekjaarsubsidie en aanvullende kosten van ca. €180.000,- in 2010 naar ca. €409.000,- in 2014. Uit de subsidiedossiers blijkt dat

³ Het betreft 5 wildsoorten (wilde eend, houtduif, fazant, haas en konijn), 5 landelijk vrijgestelde soorten (houtduif, kauw, zwarte kraai, konijn en vos, waarvan 2 ook wildsoort zijn), 6 provinciaal vrijgestelde soorten (wilde eend, knobbelzwaan, meerkoet, spreeuw, gaai en ekster waarvan 1 ook wildsoort is), en smient en nijlgans.

de provinciale bijdrage voor de FBE sinds 2014 verder is gestegen naar ca. €960.000,- per jaar in 2020 (zie figuur 1).



Figuur 1: Omvang boekjaarsubsidie en subsidie voor ganzenbeheer aan de FBE Noord-Holland

De waargenomen stijging is volgens alle geïnterviewden in lijn met de toename van de taken die de provincie bij de FBE heeft belegd en de eisen aan de invulling van die taken. In de boekjaarsubsidie zijn naast de activiteiten voor ganzenbeheer en meer budget voor databeheer nu ook activiteiten op het gebied van tellingen structureel opgenomen. Sinds 2018 heeft de FBE ook taken op het gebied van de bestrijding van invasieve exoten, zoals de rosse stekelstaart en nijlgans.

3.2 Inhoud beleidskader gewijzigd

De inhoud van het beleidskader waarbinnen de boekjaarsubsidie wordt verstrekt is in de periode sinds de evaluatie van 2016 op een aantal punten gewijzigd: er is nieuwe wetgeving en er is sprake van nieuwe provinciale verordeningen en beleidsregels. De provinciale rol is in essentie ongewijzigd gebleven. Bij elkaar hebben de wijzigingen beperkte, voornamelijk positieve tot neutrale, consequenties voor de boekjaarsubsidie.

Praktische consequenties nieuwe wetgeving op enkele punten positief

Op 1 januari 2017 is de Flora- en faunawet vervangen door de Wet natuurbescherming. Hierdoor is de wettelijke basis van het faunabeheer sinds de evaluatie van 2016 gewijzigd. De praktische consequenties hiervan voor de doeltreffendheid van de subsidie zijn deels positief, deels neutraal.

- Positief is dat de provincie nu zelf eisen kan stellen aan de FBE, faunabeheerplannen en de wildbeheereenheden. De provincie heeft dit benut door een betere (wetenschappelijke) onderbouwing van de faunabeheerplannen te eisen. Een onvoldoende kwaliteit van de

faunabeheerplannen was een aandachtspunt voor de doeltreffendheid van de boekjaarsubsidie in de evaluatie van 2016. Daarnaast stelt de provincie in de omgevingsverordening nadere eisen aan de wildbeheereenheden (WBE's), gericht op het vergroten van de professionaliteit van deze organisaties. Dit is belangrijk omdat de WBE's met de Wet natuurbescherming een grotere verantwoordelijkheid in het faunabeheer hebben gekregen dan onder de Flora- en faunawet. De provincie stelt de volgende nieuwe eisen:

- Minimale oppervlakte wildbeheereenheden tot 7.500 hectare (art. 2.15): deze eis leidt concreet tot een opschaling van WBE's: er ontstaan minder WBE's (ca. 15), met een grotere omvang. De aanname is dat dit leidt tot meer efficiëntie, een afname van bestuurlijke drukte op uitvoeringsniveau, ruimte voor een professionaliseringsslag en minder administratieve last bij de betrokken WBE's.
- Mogelijkheid voor WBE tot het organiseren van een platform waarin relevante terreinbeherende organisaties en grondeigenaren samenkomen om af te stemmen hoe uitvoering van het faunabeheerplan plaatsvindt (art. 2.16). De provincie vindt het van belang dat WBE's en terreinbeherende organisaties ook op organisatieniveau nauw samenwerken. Allereerst omdat medewerkers van terreinbeherende organisaties die tevens jachthouders met een jachtakte zijn, lid moeten zijn van een WBE. Daarnaast omdat terreinen van terreinbeherende organisaties altijd in het werkgebied van een WBE liggen. In het artikel is sprake van een 'mogelijkheid' voor een WBE om een dergelijk platform te organiseren, niet van een verplichting. In de toelichting van artikel 2.16 bij de ontwerp-Omgevingsverordening 2022 is opgenomen dat de provincie, de FBE en de WBE's binnen ieders verantwoordelijkheid een adequate informatievoorziening hebben over de uitvoering van faunabeheerplannen.
- Plicht van het secretariaat van een WBE om haar leden op adequate wijze te informeren over regelgevende en ecologische feiten en ontwikkelingen op het gebied van faunabeheer (art. 2.18). Deze eis moet professioneel werkzame WBE-secretariaten stimuleren, die zorg dragen voor optimale coördinatie op lokaal niveau.
- Positief is ook dat de nieuwe wet meer nadruk legt op de maatschappelijke rol van de FBE. De toelichting⁴ van de provinciale Omgevingsverordening 2020 meldt hierover: *"In de Wet natuurbescherming wordt een keuze gemaakt voor een betrokkenheid van een breder spectrum aan maatschappelijke organisaties bij het bestuur van een faunabeheereenheid dan het geval was onder de Flora- en faunawet (2002). Ingezet wordt op een transparante besluitvorming met breed maatschappelijk draagvlak. Dit is concreet gemaakt in artikel 3.12, tweede lid, van de Wet natuurbescherming dat stelt dat in ieder geval jachthouders en maatschappelijke organisaties die het doel behartigen van een duurzaam beheer van populaties van in het wild levende dieren binnen het werkgebied van een faunabeheereenheid vertegenwoordigd kunnen zijn in het bestuur."* In de provinciale verordening vult de provincie dit verder in door te bepalen dat deze

⁴ Bijlage 12 Omgevingsverordening 2020, Artikelsgewijze toelichting, Artikel 2.12 Samenstelling Faunabeheereenheden

organisaties gezamenlijk minimaal twee zetels in het bestuur van de FBE moeten hebben.

Daarnaast benoemt de provinciale verordening specifiek de organisaties die het bestuur van de Faunabeheereenheid moeten kunnen adviseren: de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, Stichting De Faunabescherming en Vogelbescherming Nederland. Deze wijzigingen zijn belangrijk voor het draagvlak van het faunabeheer. Een goed draagvlak voor faunabeheer is een doel op zich voor de provincie en komt ook de uitvoering van het faunabeheer en daarmee de effectiviteit van de subsidie ten goede.

- Een wijziging die in de praktijk neutraal lijkt uit te pakken is de opname van meer vrijstellingen voor soorten in de nieuwe wet. Dit zou in theorie kunnen leiden tot minder benodigde ontheffingen en de daarbij behorende werkzaamheden op het gebied van vergunningverlening en handhaving van de provincie (via de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord). Het zou ook kunnen bijdragen aan een verlichting van de administratieve lasten bij de FBE, wat bijdraagt aan de balans tussen werkdruk en beschikbaar budget voor uitvoering. Op grond van de interviews lijken deze verwachtingen niet uit te komen. Dat wil zeggen dat in de praktijk het aantal benodigde ontheffingen met de komst van de nieuwe wet slechts marginaal gewijzigd is.

Provinciale rol in essentie ongewijzigd, wel nieuwe beleidsdocumenten

Het provinciaal beleid was verwoord in de beleidsnota Flora- en faunawet, de provinciale vrijstellingsverordening en een aanvullende nota Uitvoeringsbeleid Ganzen Noord-Holland. Deze zijn nu vervangen door (hoofdzakelijk) provinciale verordeningen. Concreet is het provinciale beleid voor faunabeheer nu verwoord in:

- Omgevingsverordening 2020
- Beleidsregel Natuurbescherming
- Beleidsregel Tegemoetkoming schade

Afgezien van de bevoegdheid om zelf eisen te stellen aan FBE, faunabeheerplannen en wildbeheereenheden, is de rol van de provincie binnen het faunabeheer met de nieuwe wet in essentie niet gewijzigd. De provincie verleent de provinciale vrijstellingen, vergunningen en ontheffingen voor faunabeheer en schadebestrijding is verantwoordelijk voor beoordeling en goedkeuring van de faunabeheerplannen. De uitvoering van het faunabeheer zelf is geen bevoegdheid van de provincie, de verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de Faunabeheereenheid. De provincie verleent de Faunabeheereenheid subsidie om een planmatige en gestructureerde uitvoering van het faunabeheer mogelijk te maken.

De provincie stuurt met de invulling van de Omgevingsverordening op een efficiënt en goed functionerend faunabeheersysteem inclusief draagvlak en begrip hiervoor in de samenleving en een helder en goed uitvoerbaar uitvoeringsbeleid. De provincie heeft hier zelf ook belang bij, o.a. vanwege haar rol op het gebied van:

- de vergoeding van schade aan bv. landbouwgewassen of gras van veeteeltbedrijven.
- verkeersveiligheid op provinciale wegen
- de bescherming van wilde flora en fauna en de instandhouding van natuurlijke habitats in Natura2000-gebieden
- het nastreven van een minimale stand van invasieve exoten.

3.3 Per saldo positieve veranderingen in context boekjaarsubsidie

Deze paragraaf gaat in op veranderingen in de context van de boekjaarsubsidie aan de FBE die de doeltreffendheid daarvan kunnen beïnvloeden. In de periode 2016 – 2020 is de context op een aantal punten veranderd. Achtereenvolgens komen in deze paragraaf aan de orde:

1. Organisatorische veranderingen bij de FBE
2. De overdracht van de taken op het gebied van vergunningverlening en handhaving naar de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord
3. Veranderingen in de samenwerking tussen de provincies en/of de FBE's
4. Veranderingen in de maatschappelijke acceptatie van faunabeheer
5. Ontwikkeling van de stand van of schade door bepaalde diersoorten

Per saldo is de beoordeling van de veranderingen in de context vanuit dit onderzoek positief, waarbij de organisatorische veranderingen bij de FBE het belangrijkste zijn. De veranderingen in de punten 1 en 3 beïnvloeden op positieve wijze de effectiviteit van de FBE en daarmee van de boekjaarsubsidie. Veranderingen in punt 5 maken de taakstelling van de FBE groter. De punten 2 en 4 zijn neutraal.

In de volgende paragrafen worden de vijf punten nader toegelicht. Ten behoeve van het overzicht geeft figuur 2 op de volgende pagina een totaalbeeld van de beschreven context.

3.3.1 Organisatorische veranderingen bij de FBE positief effect

Een effectieve en efficiënte organisatie van de FBE is van groot belang voor de doeltreffendheid van de boekjaarsubsidie. In de afgelopen periode heeft de FBE veel organisatorische veranderingen doorgevoerd. Zo is o.a. de inhoudelijke kwaliteit van het bureau versterkt door het aannemen van nieuw personeel. Verschillende geïnterviewden zijn het erover eens dat er veel ten goede is veranderd in de organisatie en de werkwijze van de FBE sinds de evaluatie van 2016. De kwaliteit van de ontheffingsaanvragen, faunabeheerplannen en jaarverslagen is naar hun mening verbeterd. Ook de aanwezige kennis bij de FBE vinden zij verbeterd. De presentatie en communicatie naar buiten toe is ook duidelijker geworden. Al mag het oppakken en uitdragen van de eigen brede maatschappelijke rol volgens sommigen nog wel wat duidelijker gebeuren. De FBE Noord-Holland behoort tot de grotere FBE's van Nederland. Dat komt vooral door de in Noord-Holland voorkomende problemen met ganzen en damherten, die veel werk met zich meebrengen. Een van de geïnterviewden, die ook

zicht heeft op FBE's in andere provincies, noemt de FBE Noord-Holland een van de meest professionele FBE's in Nederland.

3.3.2 Overdracht taken vergunningverlening en handhaving neutraal effect

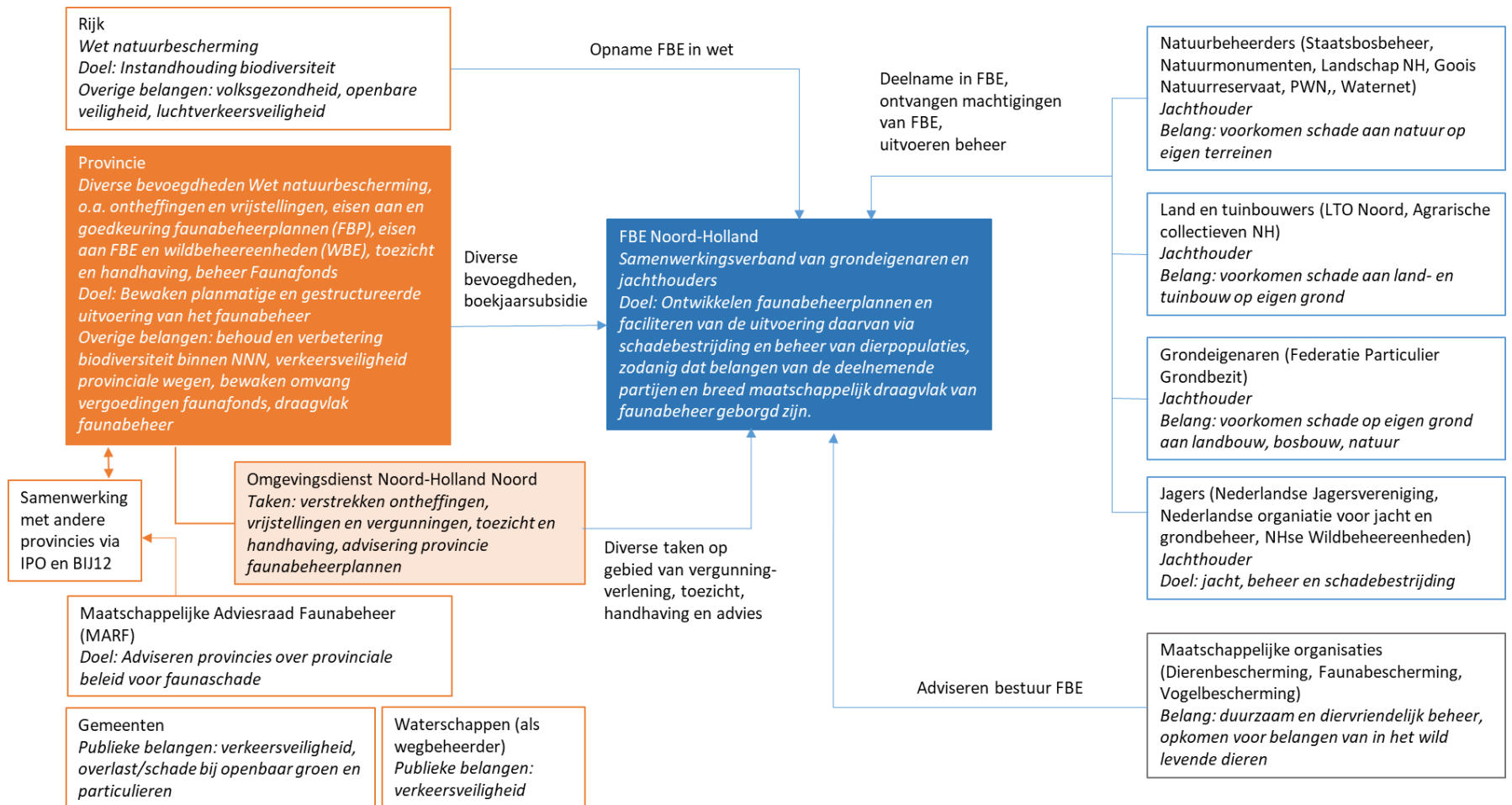
De overdracht van taken op het gebied van vergunningverlening en handhaving van de provincie naar de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord heeft niet tot belangrijke veranderingen voor de doeltreffendheid van de boekjaarsubsidie geleid. Het overleg tussen OD en provincie verloopt in het algemeen goed. Sinds juli 2016 voert de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (OD NHN) de vergunningverlening en handhaving op het gebied van faunabeheer uit in opdracht van de provincie. De OD NHN voert ook de beoordeling van faunabeheerplannen uit. De taken van de Omgevingsdienst op het gebied van Faunabeheer zijn uitgewerkt in de Dienstverleningsovereenkomst tussen de provincie en de Omgevingsdienst en het bijbehorende jaarlijkse uitvoeringsprogramma.

3.3.3. Meer samenwerking tussen de provincies

Meer gezamenlijke inspanning voor het verbeteren van het faunabeheer, bijvoorbeeld op het gebied van kennis of meer gebiedsgerichte samenwerking, kan leiden tot betere effectiviteit of efficiency in het faunabeheer. Dit kan ondersteunend werken voor de effectiviteit van de boekjaarsubsidie. Uit de interviews komt naar voren dat de samenhang in het faunabeheer tussen de provincies de afgelopen periode sterker is geworden via samenwerking in BIJ12, de IPO-overlegstructuur en informeel overleg tussen provincies. Volgens onderzoeken van de Maatschappelijke Adviesraad Faunaschade (MARF) liggen er nog mogelijkheden voor verdere verbetering van de samenwerking tussen provincies⁵. De provincies beraden zich nog op hun reactie op dit advies.

De samenwerking tussen de FBE Noord-Holland en andere FBE's richt zich vooral op inhoudelijke kennisuitwisseling. Een meer gezamenlijk optrekken van FBE's is niet goed mogelijk door de beleidsmatige verschillen tussen provincies die ontstaan vanwege de provinciale verantwoordelijkheid voor het natuur- en faunabeheerbeleid.

⁵ Het betreft de onderzoeken 'Verbinden en vernieuwen, naar een nieuwe balans tussen preventie en vergoeding' van 2019 en het adviesrapport over de faunabeheereenheden 'Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen' van 2020.



Figuur 2: Overzicht context boekjaarsubsidie FBE Noord-Holland

Samenwerking tussen provincies

De provincies hebben zowel formeel als informeel overleg met elkaar over faunabeheer. Zij werken vooral samen vanuit de invalshoek van het voorkomen van schade door wilde dieren. Dit doen ze via de organisatie BIJ12 en de IPO-overlegstructuur. BIJ12 heeft o.a. een gezamenlijke onderzoeksagenda opgesteld (zie verder paragraaf 3.4). Daarnaast vervult BIJ12 een rol als overkoepelende organisatie om kennis over faunaschade en beleid samen te brengen. Met name op het gebied van ganzen, damherten en exoten is er veel onderling contact tussen provincies. Een enkele geïnterviewde meent dat er nog meer afstemming in werkwijzen mogelijk is. Beleidsmatige verschillen maken dat op dit moment lastig.

In 2017 hebben de 12 provinciebesturen de MARF ingesteld. De MARF adviseert provincies over het voorkomen en bestrijden van faunaschade, doet onderzoek daarnaar en faciliteert hen in het maatschappelijk debat erover. De Raad kan gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen aan de provincies over het provinciale beleid voor faunaschade. De raad heeft tot nu toe drie adviezen uitgebracht.

1. Verbinden en vernieuwen, naar een nieuwe balans tussen preventie en vergoeding (2019). Betreft de systematiek van vergoeding van faunaschade en gebiedsgericht faunaschadebeleid. Dit advies heeft binnen Noord-Holland mede geleid tot en gediend als onderbouwing voor het aanpassen van het beleid voor schadevergoeding.
2. Tussenadvies ganzen (2019). Betreft ganzenbeheer. Verschenen samen met onderzoek *Ganzen en ganzenschade in Nederland, Overzicht van kennis en kennishiaten voor effectief beleid* (WUR en Sovon vogelonderzoek, 2019). Voor een definitief advies voor robuust ganzenbeheer in Nederland is volgens de MARF nog een goed gesprek nodig tussen provincies, faunabeheereenheden en maatschappelijke organisaties over het huidige ganzenbeleid en -beheer en de kennis hierover. De provincies werken in IPO-verband nog aan een reactie over de opvolging van dit advies.
3. Adviesrapport Faunabeheereenheden: Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen (2020). Betreft de werking van de faunabeheereenheden, o.a. de wijze van invulling van hun werkzaamheden, samenwerking onderling, met de wildbeheereenheden, met de provincie en met alle andere partners. De provincies werken in IPO-verband nog aan een reactie over de opvolging van dit advies.

Samenwerking tussen FBE's

In 2019 is door een onafhankelijk adviesbureau onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor samenwerking tussen de vier FBE's van Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland, met als doel verlichting van de werkdruk, het robuuster maken van de vier FBE's en een inhoudelijke kwaliteitsslag. De resultaten van dit onderzoek zijn in januari 2018 meegenomen in de Tussenevaluatie boekjaarsubsidie Faunabeheereenheid Noord-Holland. De in dit kader verzonden

brief van GS aan PS (kenmerk 1168251/1168254) meldt hierover: *“De vier provincies onderschrijven de conclusie van het onderzoek dat samenwerking door kennisdeling, inhoudelijke afstemming en bijvoorbeeld een pool aan specialisten met ecologische en juridische kennis kan leiden tot een verdere kwaliteitsverbetering. De FBE’s geven in het rapport aan dat zowel het opstellen van faunabeheerplannen, maar ook de daaruit volgende juridische procedures tot pieken in werkdruk leiden. Samenwerking, zoals een sjabloon voor faunabeheerplannen, kan hierbij helpen. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de verschillende provincies verschillende eisen stellen aan faunabeheerplannen. In het onderzoek wordt ook door de Faunabeheereenheden aangegeven dat zij soms in hun samenwerking worden belemmerd door verschillen in beleid tussen de verschillende provincies. Gelet op de decentrale verantwoordelijkheid voor het natuur- en faunabeleid is ons college van mening dat beleidsmatige verschillen tussen provincies soms wenselijk zijn. Desalniettemin zoeken provincies bij grensoverschrijdende vraagstukken, zoals de internationale flyway-benadering voor ganzen, beleidsmatige afstemming, zowel in IPO-verband als ad hoc. De Faunabeheereenheden kunnen zelfstandig afstemming blijven zoeken met elkaar. We zien geen reden om voor dit onderwerp een vervolgoopdracht te verlenen.”*

In september 2020 publiceerde de MARF het ‘Adviesrapport Faunabeheereenheden; Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen’. Dit advies constateert dat er kwaliteitsverbetering mogelijk is in het faunabeheer en doet o.a. voorstellen voor samenwerking tussen FBE’s. Suggesties die de MARF doet zijn bijvoorbeeld landelijke faunabeheerplannen voor sommige soorten, dan wel landelijke paragrafen/hoofdstukken/kennisdocumenten voor soorten, en het onderzoeken van de mogelijkheden van gezamenlijke inkoop van juridische en ecologische deskundigheid. Het IPO bereidt nog een reactie op dit rapport voor.

3.3.4 Maatschappelijke acceptatie van faunabeheer blijft ingewikkeld punt

Het draagvlak voor faunabeheer en de jacht is van invloed op o.a. preventie van schade (tijdig kunnen ingrijpen) en het goed kunnen uitoefenen van haar taken door de FBE. In de evaluatie van 2016 lag de focus op verbetering van de communicatie om het draagvlak positief te beïnvloeden. Uit het in 2019 in opdracht van de Nederlandse Jagersvereniging uitgevoerde onderzoek “De jacht mag er zijn! De visie van de Nederlandse bevolking op jacht, beheer en schadebestrijding” concludeert deze organisatie dat een ruime meerderheid van de Nederlandse bevolking het prima vindt dat er gejaagd wordt⁶. Verder blijkt uit de interviews dat de maatschappelijke acceptatie van faunabeheer een ingewikkeld punt blijft. Als mogelijke oplossingen hiervoor worden meer transparantie over de besluitvorming (o.a. ook mensen meer meenemen in het proces van besluitvorming), een nog betere invulling van de communicatie en meer inzetten op preventie genoemd. Eén geïnterviewde noemt preventie als de nu nog ontbrekende poot in het verhaal van het

⁶ In deze conclusie gaat het bij ‘jagen’ ook om het doden van dieren in het kader van het beperken of voorkomen van schade aan private of publieke belangen.

faunabeheer en meent dat als je maar voldoende kunt laten zien dat al het mogelijke op dit punt is gedaan, de acceptatie voor ingrijpen groter zal worden. Ook de MARF geeft in haar advies over de FBE's aan dat zij van mening is dat er kwaliteitswinst te behalen valt in het faunabeheer door de aandacht meer te richten op de aanpak van preventie.

3.3.5 Aantal ganzen en damherten gestegen

Ontwikkelingen in de stand van of schade door bepaalde diersoorten zijn van invloed op het takenpakket van de FBE en daarmee op de boekjaarsubsidie. De belangrijkste verandering op dit punt sinds de evaluatie van 2016 is de stand van de ganzenpopulatie. De hiermee samenhangende schade is sinds de evaluatie van 2016 toegenomen. Ganzenbeheer vormt nu een structureel onderdeel van de boekjaarsubsidie voor de FBE. Door onderzoeken via BIJ12 besteden de provincies hier gezamenlijk ook veel aandacht aan. Het onderzoek betreft o.a. het effect van populatiebeheer van ganzen en preventieve maatregelen voor ganzen (o.a. met veldwerk in NH). Daarnaast loopt er een adviestraject van de MARF over dit onderwerp, met bijbehorende gesprekken op provinciaal niveau. Damherten worden in de interviews ook genoemd als soort waarvan de stand relevant is toegenomen. Recent is een nieuw faunabeheerplan hiervoor goedgekeurd. Een andere wijziging is de toename van sommige exoten, zoals de rosse stekelstaart. In de stand van de overige soorten is volgens de geïnterviewde experts niet veel veranderd.

3.4 Kennisniveau verbeterd, kenniseisen toegenomen

In de evaluatie van 2016 werd geconstateerd dat de subsidie aan de FBE maar beperkt doeltreffend was. Dit had o.a. te maken met een gebrekkige inhoudelijke onderbouwing van de faunabeheerplannen en ontheffingen. Deels kwam dit voort uit het ontbreken van de benodigde kennis. Deze situatie is in positieve zin gewijzigd:

- De FBE heeft in de afgelopen periode haar personeelsstrategie gewijzigd gericht op het opbouwen van meer kennis bij het eigen personeel. In combinatie met een meer datagedreven manier van werken worden zo geleidelijk steeds beter onderbouwde rapportages en faunabeheerplannen geschreven. De provincie is van mening dat de kwaliteit van de faunabeheerplannen voor ganzen en damherten, die sinds de evaluatie van 2016 zijn verschenen, van een goed niveau is.
- De gezamenlijke provincies hebben de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan het vergroten van de kennis over populatiebeheer van ganzen en hebben budget vrijgemaakt voor onderzoek op dit gebied.
- De nieuwe wetgeving bevat een verplichte registratie van afschot. Dat was daarvoor vrijwillig. Volgens een geïnterviewde wordt het belang van goede rapportages bij beheerders en jagers steeds meer gezien. *“Met name de plaatsing van haas en konijn op de rode lijst en het dossier vos heeft hier positief aan bijgedragen. Het draagvlak voor tellen is in de praktijk hoog en men is zich bewust van de waarde van tellingen en het juist toepassen van het telprotocol.”*
- Een geïnterviewde expert meldt dat in de praktijk de eisen van de rechter op het gebied van kennis steeds verder toenemen. De rechter vraagt bij zaken rond ontheffingen om het bijhouden van gegevens, bijvoorbeeld over schade of aantallen dieren, en een steeds gedetailleerder onderbouwing van de ontheffing op deze punten. Daarbij geldt dat de rechter meer waarde hecht aan wetenschappelijk onderzoek gericht op beheer van diersoorten dan aan anekdotisch bewijs uit de praktijk (ervaringen van jagers). Dit stimuleert het verder opbouwen van kennis door onderzoek en een goede benutting van het onderzoek dat al aanwezig is.

Het uitvoeren van praktisch (wetenschappelijk) onderzoek naar beheer blijft ook voor de toekomst belangrijk om de kennis die nodig is voor een goed onderbouwd faunabeheer verder uit te bouwen.

3.5 Opvolging aanbevelingen evaluatie 2016

Drie van de zeven aanbevelingen (aanbeveling 2, 4 en 5) uit de evaluatie van 2016 zijn opgevolgd en kunnen inmiddels vervallen. Ook de aanbeveling om de kwaliteit van faunabeheerplannen en ontheffingsaanvragen te verbeteren (aanbeveling 1) is goed opgevolgd. Kennisopbouw blijft nodig voor de uitvoering van het faunabeheer door de FBE. De aanbeveling om de administratieve lasten van de uitvoerders te verlichten (aanbeveling 3) is deels opgevolgd, maar heeft nog niet tot resultaten geleid. De aanbevelingen 1 en 3 blijven daarom staan. De aanbeveling voor een goede follow-up van

het afsprakenkader (aanbeveling 6) is nog niet opgevolgd en blijft daarom staan. De financiering op de lange termijn (aanbeveling 7) geldt als aandachtspunt voor de lange termijn en heeft nog geen opvolging op dit moment.

Hieronder wordt per aanbeveling aangegeven hoe opvolging is gegeven aan de aanbevelingen volgens de reactie van GS in het onderzoeksrapport van 2016⁷ en volgens de tussenrapportage van GS in 2019⁸, aangevuld met de bevindingen uit dit opvolgingsonderzoek.

Aanbeveling 1: Verbeter de kwaliteit van faunabeheerplannen en ontheffingsaanvragen door te sturen op betere kennisontwikkeling over soorten

Reactie GS 2016: Deze aanbeveling is overgenomen. GS geven aan dat zij verdergaande kwaliteitseisen en verplichtingen voor analyses en rapportage op zullen nemen in de verordeningen en beleidsregels op grond van de Wet natuurbescherming.

Tussenrapportage 2019: GS geven aan dat zij deze aanbeveling hebben overgenomen door in artikel 3.4.1 en 3.4.2 van de Verordening Faunabeheer Noord-Holland specifieke eisen te stellen⁹ aan de kwaliteit van een faunabeheerplan op het vlak van wetenschappelijk verantwoorde resultaten en conclusies, gevalideerde gegevens op basis van gevalideerde telmethoden en het gebruik van relevante wetenschappelijke literatuur. Volgens de tussenrapportage heeft dit geresulteerd in zowel faunabeheerplannen als ontheffingsaanvragen van betere kwaliteit, die in vrijwel alle gevallen in juridische procedures succesvol zijn verdedigd. Daarnaast heeft deze aanbeveling volgens de tussenrapportage ook geresulteerd in een uitgebreider jaarverslag van de Faunabeheereenheid, waarin naast de resultaten van de individuele ontheffingen, ook voor het eerst in 2017 gegevens over de jacht weergegeven worden.

Bevindingen opvolgingsonderzoek: Gezien de bevindingen in de tussenrapportage 2019 en de interviews in dit onderzoek is de conclusie dat deze aanbeveling goed is opgevolgd. Kennisontwikkeling is een reguliere taak van de FBE, waaraan inmiddels beter invulling wordt gegeven. Dit is des te belangrijker omdat de kenniseisen vanuit de rechtspraak blijven toenemen.

Aanbeveling 2: Zorg voor een betere balans tussen het takenpakket en de beschikbare capaciteit bij de FBE.

⁷ Op 22 maart 2016 zijn Gedeputeerde Staten geïnformeerd over de uitkomsten van de evaluatie van de boekjaarsubsidie FBE (687806/783876). In het evaluatierapport is een reactie van GS opgenomen waarin GS aangeven hoe zij met de aanbevelingen willen omgaan.

⁸ In januari 2019 hebben GS PS door middel van een brief (1168251/1168254) geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen.

⁹ De eisen in de Verordening Faunabeheer Noord-Holland zijn inmiddels overgezet naar de Omgevingsverordening 2020.

Reactie GS 2016: Deze aanbeveling is overgenomen. GS geven aan dat de FBE een onderzoek uitvoert naar een optimale organisatievorm, met een betere balans tussen takenpakket, formatie en capaciteit. Dit onderzoek zal worden uitgewerkt in een meerjarenvisie. Vervolgens zal worden gezien wat de consequenties hiervan zijn voor de financiering van de FBE.

Tussenrapportage 2019: GS melden dat het onderzoek van de FBE in 2016 heeft geresulteerd in een Strategische Meerjarenprogramma (SMJP). In dit meerjarenprogramma is de keuze gemaakt voor een kleine, flexibele organisatie, waarbij veel zaken onder regie van het FBE-bureau worden uitbesteed. Daarnaast heeft de FBE medio 2018 een interim-directeur aangesteld, die als opdracht van het FBE-bestuur heeft om de FBE zowel toekomstbestendig als professioneler te maken.

Bevindingen opvolgingsonderzoek: Deze aanbeveling is opgevolgd en kan vervallen. Inmiddels is de interim-directeur in juli 2019 opgevolgd door een nieuwe directeur-secretaris. Deze heeft diverse veranderingen doorgevoerd, waaronder een gewijzigde personeelsstrategie gericht op het versterken van de eigen kennis binnen het bureau. De eerder ingezette koers van zoveel mogelijk uitbesteden bleek belangrijke nadelen te hebben. In de praktijk leidde die strategie ertoe dat er onvoldoende kwaliteit binnen het bureau aanwezig was om inhoudelijke onderzoeken goed te kunnen aanbesteden en de resultaten ervan te kunnen beoordelen. Inmiddels is de kwaliteit van de FBE meer in lijn met het takenpakket. Dit geldt ook voor de gestegen omvang van het beschikbare budget. Hiermee is een belangrijke oorzaak van de negatieve beoordeling van de resultaten van de boekjaarsubsidie voor de FBE in de eerste evaluatie opgelost. De onbalans tussen takenpakket en capaciteit bij de FBE leidde in de voorgaande periode tot het te laat opstarten van acties door de FBE, waardoor afgesproken termijnen voor het indienen van plannen, rapportages of aanvragen niet werden gehaald.

Aanbeveling 3: Werk aan verlichting van de administratieve lasten van uitvoerders

Reactie GS 2016: Deze aanbeveling is overgenomen. GS geven aan dat zij deze aanbeveling opvolgen door bij het Faunafonds aandacht te (blijven) vragen voor de versimpeling van het digitale systeem voor het melden van schade door beschermde diersoorten. Daarnaast meldt GS dat zij in gesprek blijven met uitvoerders en de FBE over nut en noodzaak van het indienen van gegevens voor rapportage en de noodzaak van melden voorafgaand aan uitvoering.

Tussenrapportage 2019: GS geven aan dat zij aandacht hebben gevraagd en blijven vragen bij het Faunafonds (tegenwoordig BIJ12 Faunazaken) voor de versimpeling van het digitale systeem van schademelding. Daarbij blijven GS overigens wel de noodzaak van registratie van relevante schadegegevens ter onderbouwing van het provinciale faunabeleid, faunabeheerplannen en ontheffingen onder de aandacht brengen. Wat betreft het aangaan van het gesprek met uitvoerders en de FBE over nut en noodzaak van het indienen van gegevens voor rapportage melden GS dat er nog lopende gesprekken zijn over de noodzaak van melden voorafgaand aan de uitvoering tussen

uitvoerders en de Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord (RUD NHN, inmiddels Omgevingsdienst Noord-Holland). Tenslotte merken GS op dat de Staten negen soorten waarvoor in het verleden een ontheffing nodig was, opgenomen hebben in de Verordening Vrijstellingen Soorten Noord-Holland 2016. Hierdoor hoeven voor deze soorten ontheffingen niet meer aangevraagd en doorgemachtigd te worden door de FBE en de WBE's, wat de administratieve lasten voor uitvoerders aanzienlijk beperkt.

Bevindingen opvolgingsonderzoek: Deze aanbeveling is opgevolgd, maar dit heeft nog niet tot verbetering geleid. De aanbeveling blijft staan. Uit het interview met de FBE blijkt dat het nog niet gelukt is het digitale systeem van schademelding (FRS) voldoende te verbeteren. Ook de administratieve lasten van de uitvoerders zijn volgens de geïnterviewden niet minder geworden. De aansturing van het gezamenlijke FRS-systeem verloopt moeizaam. De FBE meent dat het systeem ook nog andere belangrijke nadelen heeft. Zo kunnen de voorschriften van de provincie niet goed in het systeem verwerkt worden en moeten uitvoerders nu hun activiteiten en schade melden in twee systemen: het FRS en het systeem van de OD. In een eigen nieuw systeem zouden deze problemen opgelost kunnen worden.

De OD en de FBE voeren op dit moment een gezamenlijk project uit waarin nut, noodzaak en inhoud van specifieke voorschriften worden besproken, met als doel de administratieve lasten van de uitvoerders zover als mogelijk te verlagen. De opbrengst van dit project is nog niet bekend.

De geïnterviewden geven aan dat de verschuiving naar meer vrijgestelde soorten niet tot een noemenswaardige vermindering van de administratieve lasten heeft geleid. Dit heeft er mee te maken dat het meeste werk niet voortkomt uit deze soorten, maar hoofdzakelijk uit slechts drie soorten: gans, damhert en vos. De algemene indruk uit de interviews is dat de druk vanuit o.a. de rechtspraak en de publieke aandacht eerder tot meer dan minder administratieve lasten leidt. Een voorbeeld: op grond van het faunabeheerplan is een vergunning voor afschot soms niet nodig. Het blijkt dat uitvoerders ook als dat niet nodig is soms uit praktische overwegingen toch formeel een vergunning aanvragen, omdat zij bang zijn dat als gevolg van handhavingsverzoeken voor afschot de beheeractiviteiten worden stilgelegd. Door vooraf een vergunning aan te vragen hebben zij meer controle over de planning van de uitvoering van de beheeractiviteiten.

Aanbeveling 4: Dring bij de FBE aan op een snelle realisering van het communicatieplan en vernieuwing van de website

Reactie GS 2016: Deze aanbeveling is overgenomen.

Tussenrapportage 2019: De website van de FBE is vernieuwd en afgestemd met een aantal andere Faunabeheereenheden. Ook in het activiteitenplan en de begroting zijn er activiteiten opgenomen om de rol van FBE te communiceren naar het publiek. Deze aanbeveling is hiermee opgevolgd.

Bevindingen opvolgingsonderzoek: De aanbeveling kan vervallen. De FBE werkt op dit moment aan een nieuwe verbeterslag van de website. De nieuwe website wordt opgebouwd vanuit de verschillende diersoorten, omdat is gebleken dat mensen in de praktijk de informatie vanuit deze ingang zoeken. Het jaarverslag wordt digitaal en dynamisch. De gegevens over diersoorten komen niet allemaal op hetzelfde moment beschikbaar. Het vernieuwde jaarverslag zorgt ervoor dat altijd de meest actuele informatie over diersoorten beschikbaar is. De afronding van de vernieuwde website is gepland voor 2021.

Aanbeveling 5: Zet de huidige wijze van sturing via het subsidietraject voort

Reactie GS 2016: GS geven aan deze werkwijze te behouden en volgen daarmee deze aanbeveling op.

Bevindingen opvolgingsonderzoek: Deze werkwijze is tot op heden voortgezet en er zijn geen plannen om dit te wijzigen. De aanbeveling kan vervallen.

Aanbeveling 6: Organiseer een goede follow-up op het Afsprakenkader, die ervoor zorgt dat verschillen van inzicht over de uitvoering van de afspraken tijdig besproken worden en dat de afspraken (blijven) aansluiten bij de actuele situatie.

Reactie GS 2016: Deze aanbeveling is overgenomen. GS geven aan dat zij jaarlijks samen met de FBE het afsprakenkader zullen actualiseren. Hierover zullen procesafspraken worden gemaakt.

Tussenrapportage 2019: Deze meldt hierover het volgende: ‘Momenteel zijn wij in gesprek met de FBE en de RUD NHN¹⁰ over de actualisatie van het afsprakenkader. Dit was nog niet eerder gestart vanwege het uitplaatsen van vergunningverlening en handhaving naar de RUD NHN.’

Bevindingen opvolgingsonderzoek: Deze aanbeveling is nog niet opgevolgd en kan blijven staan. Daarbij is het doel van het afsprakenkader (duidelijkheid creëren en het onderlinge gesprek blijven voeren over de onderlinge rol- en taakverdeling) belangrijker dan de precieze vorm waarmee deze duidelijkheid wordt bereikt.

De provincie en de FBE hebben recent afgesproken om opnieuw gezamenlijk naar het afsprakenkader te kijken. Niet zozeer omdat dit op dit moment voor een goede uitvoering van de taken nodig is, maar meer als een soort checklist, om te bezien of alle punten goed zijn afgedekt. Zoals een geïnterviewde aangeeft: ‘Het gaat vooral om het gesprek: Hoe doen we het met elkaar? Doen we het nu goed?’

Uit de interviews komen alvast een paar punten naar voren waarvoor geldt dat duidelijkheid over de rolverdeling nog aandacht vraagt. Genoemd zijn:

¹⁰ Nu Omgevingsdienst (OD) NHN

Opvolgingsonderzoek boekjaarsubsidie Faunabeheereenheid Noord-Holland

- de verantwoordelijkheid voor de inhoud en onderbouwing van het faunabeheerplan en dan met name wat hierbij de rol van de provincie wel en niet is,
- de verdeling van inhoudelijke kennis tussen de provincie en de OD. In hoeverre kan de provincie voor het maken van beleid gebruik maken van de kennis bij de OD, zonder dat daarbij teveel spanning ontstaat met de onafhankelijke toetsende rol van de OD?
- het toezien op de professionalisering van de wildbeheereenheden. Dit streven heeft de provincie in de omgevingsverordening vastgelegd, maar het lijkt niet duidelijk wat er precies onder 'professionalisering' wordt verstaan en wie hierop moet toezien.

Aanbeveling 7: Overweeg de mogelijkheid van meefinancieren door bij de FBE aangesloten partijen, maar doe dat pas op langere termijn

Reactie GS 2016: GS onderschrijven de constatering dat een verkenning van de mogelijkheden voor medefinanciering door aangesloten partijen in de FBE gedaan moet worden, maar dat deze verkenning pas op langere termijn een onderwerp van gesprek zal worden.

Tussenrapportage 2019: GS herhalen hun constatering van de eerste evaluatie.

Bevindingen opvolgingsonderzoek: Dit is nog steeds een mogelijkheid die in de verdere toekomst ligt. Voor die langere termijn blijft de aanbeveling daarom staan. Een mogelijk eerste thema naar aanleiding waarvan hierover het gesprek gevoerd kan worden is de financiering van de coördinatie van preventiemaatregelen.

3.6 Conclusie

Een uitgebreide evaluatie van de boekjaarsubsidie voor de Faunabeheereenheid Noord-Holland heeft op dit moment geen meerwaarde. Er hebben sinds de evaluatie van 2016 veel verbeteringen plaatsgevonden in de uitvoering van het faunabeheer door de FBE. Een deel van de verbeteringen is nog in uitvoering. Uit dit opvolgingsonderzoek komt ook geen noodzaak naar voren om de boekjaarsubsidie op dit moment al opnieuw te evalueren. Aanbevolen wordt daarom de provincie en de FBE de kans te geven de nog lopende verbeteringen verder vorm te geven.

In 2023 zal de FBE een nieuw Faunabeheerplan Algemene soorten opstellen. Dit faunabeheerplan diende als casus in het eerste evaluatieonderzoek. Daarom is het moment van beschikbaar komen van een nieuwe versie van dit faunabeheerplan een goed moment om de boekjaarsubsidie opnieuw te evalueren. Beide versies van het plan kunnen dan goed met elkaar vergeleken worden. Dit betekent dat kort na het verschijnen van het nieuwe Faunabeheerplan Algemene soorten een nieuwe evaluatie van de boekjaarsubsidie voor de FBE zal worden uitgevoerd.

Bijlage 1 Gebruikte bronnen

Interviews

Groepsinterview provincie:

- M. Heesakkers, Team coördinator wet natuurbescherming sector Groen Provincie Noord-Holland
- C. van der Baan, beleidsadviseur sector Groen Provincie Noord-Holland
- M. Leito, subsidieverlener/adviseur subsidies Provincie Noord-Holland

Groepsinterview Omgevingsdienst Noord-Holland Noord

- H. Schoordijk, Juridisch adviseur groene wetgeving Omgevingsdienst Noord-Holland Noord
- K. Groenevelt, Vergunningverlener Wet natuurbescherming Omgevingsdienst Noord-Holland Noord

Individueel interview

- W. van Dijk, adviseur faunazaken/projectleider kennis en onderzoek fauna BIJ12
- P. van der Laan, Directeur-Secretaris Faunabeheereenheid Noord-Holland

Schriftelijke bronnen

Documenten algemeen

- Maatschappelijke Adviesraad Faunabeheer (2019), Verbinden en vernieuwen, naar een nieuwe balans tussen preventie en vergoeding
- Maatschappelijke Adviesraad Faunabeheer (2019), Tussenadvies ganzen
- Maatschappelijke Adviesraad Faunabeheer (2020), Adviesrapport Faunabeheereenheden; Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen

Documenten provincie Noord-Holland

- Actualisatie Evaluatiekader Subsidies, vastgesteld door Provinciale Staten 14 januari 2019 (1147926/1073791)
- Evaluatie Boekjaarsubsidie FBE 2010-2014, beoordeling van de doeltreffendheid van de subsidie aan de Faunabeheereenheid Noord-Holland over de periode 2010-2014 (2016), vastgesteld in GS en toegezonden aan PS 22 maart 2016 (68706/783876)
- Tussenevaluatie Boekjaarsubsidie FBE, Brief GS aan PS januari 2019 (1168251/1168254)
- Omgevingsverordening Noord-Holland 2020, vastgesteld door Provinciale Staten op 22 oktober 2020
- Ontwerp-Omgevingsverordening Noord-Holland 2022, vastgesteld door Gedeputeerde Staten 6 april 2021

Opvolgingsonderzoek boekjaarsubsidie Faunabeheereenheid Noord-Holland

- Dossiers subsidieverstrekking over 2015 tot en met 2020 (aanvragen, beschikking toekenning en vaststelling subsidie, activiteitenplan FBE)

Websites

- Faunabeheereenheid Noord-Holland: <https://fbenoordholland.nl/>
- BIJ12: <https://www.bij12.nl/onderwerpen/faunazaken>