



Samenwerking Faunabeheereenheden

Provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en
Zuid-Holland

DSP-groep / CLM

Mei 2018

Alwien Bogaart, DSP-groep

abogaart@dsp-groep.nl

06-21 21 28 42

Adriaan Guldemon, CLM

guldemon@clm.nl

0345-470721

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Onderzoek naar samenwerking tussen de faunabeheereenheden	4
1.3	Opzet onderzoek	5
2	Onderzoeksresultaten	6
2.1	Algemene bevindingen	6
2.2	De organisatie van de faunabeheereenheden	6
2.3	De werkdruk bij de FBE's	7
2.4	Werkdruk in relatie tot de provincies	8
2.5	Samenwerking tussen faunabeheereenheden	8
2.6	Provincies en samenwerking tussen de faunabeheereenheden in de ogen van de provincies	11
3	Voorstel tot samenwerking tussen faunabeheereenheden en provincies	14
3.1	Inleiding	14
3.2	Mogelijkheden tot samenwerking tussen de FBE's en provincies	14
4	Conclusies onderzoeksvragen	15

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In een gesprek tussen de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Flevoland en Utrecht en de faunabeheereenheden (hierna te noemen: FBE's) van deze provincies is geconcludeerd dat het wenselijk is een onderzoek door een externe partij te laten uitvoeren naar mogelijke samenwerking tussen de vier FBE's om effectief en efficiënt faunabeheer vorm te geven.

Aanleiding voor het overleg was dat er door de provincies over de jaren heen een toegenomen werkdruk bij de FBE's is geconstateerd. Door de nieuwe Wet natuurbescherming zijn nieuwe taken gedecentraliseerd naar provincies die de FBE's weer uitvoeren. Dit heeft gevolgen voor de werkdruk bij de FBE's.

Een verkenning naar samenwerking tussen FBE's is gewenst om te voorkomen dat de FBE's dubbel werk doen. De samenwerking moet vanuit de inhoud worden gezocht. De FBE's hebben behoefte aan onderling korte lijntjes te hebben, kennis en informatie te delen en van elkaar te leren.

1.2 Onderzoek naar samenwerking tussen de faunabeheereenheden

Het bovenstaande is voor de vier betrokken provincies aanleiding geweest om een onderzoek te laten verrichten dat inzicht geeft in de mogelijkheden voor het vergroten van de slagkracht, efficiency en effectiviteit van de FBE's door middel van samenwerking. De werkdruk voor de individuele FBE's kan hiermee mogelijk worden verlaagd. Ook kan de kwetsbaarheid van de FBE's, er werken relatief een beperkt aantal mensen, worden verminderd door samenwerking.

De onderzoeksvragen zijn:

- 1 Op welke wijze kan een effectief en efficiënt faunabeheer worden vormgegeven door middel van samenwerking tussen de FBE's, waarbij aan één of meerdere van de onderstaande criteria wordt voldaan:
 - ① de werkdruk wordt verlaagd.
 - ② de continuïteit van dienstverlening wordt gewaarborgd.
 - ③ de samenwerking komt de kwaliteit van de opgeleverde producten en dienstverlening ten goede.

- 2 Heeft de genoemde samenwerking gevolgen voor de bedrijfsvoering van de diverse FBE's, zo ja, welke gevolgen?
- 3 Wat is er voor nodig om deze uitkomsten vorm te geven? Wat kan op korte termijn gerealiseerd worden en wat op lange termijn?
- 4 In hoeverre kan procesmatige afstemming tussen en met provincies (inclusief uitvoeringsdiensten) hieraan bijdragen en op welke manier kan dit worden vormgegeven?

1.3 Opzet onderzoek

- ② De eerste onderzoekstap was het bestuderen van relevante documentatie van de FBE's.
- ② Vervolgens hebben we Individuele interviews afgenomen met de adjunct-secretaris/directeur van elke FBE - samen met de voorzitter van het bestuur - aan de hand van een gestructureerde vragenlijst. De vragenlijst is opgesteld op basis van informatie die we bij de FBE's hebben opgevraagd en hebben verwerkt. In sommige gevallen kon de voorzitter niet aanwezig zijn, maar dan is de inbreng geleverd via het invullen van de vragenlijst. Van de interviews zijn beknopte verslagen gemaakt, die zijn aangevuld en geaccordeerd door de geïnterviewden.
- ② Op basis van deze interviews is een eerste document, de tussenrapportage, opgesteld met bevindingen, wat voor commentaar aan de FBE is voorgelegd.
- ② Telefonische interviews met de provinciale contactpersonen voor de FBE/faunazaken. Hierin hebben we de tussenrapportage voorgelegd, waarop de contactpersonen of schriftelijk of mondeling commentaar hebben gegeven¹. Dit is toegevoegd aan de rapportage.
- ② In een tweede bijeenkomst met de adjunct-secretaris/directeur van de FBE's is nader ingegaan op de mogelijkheden voor samenwerking.
- ② Op basis van deze bijeenkomst is de conceptrapportage gemaakt, van commentaar voorzien door de FBE's en die is voorgelegd aan de provincies.
- ② Op basis van de reactie van de provincies is een concept eindrapportage opgesteld.
- ② Deze is op 24 april 2018 gezamenlijk besproken met de provincies en de FBE's.

¹ Het is niet gelukt om dit met de provincie Utrecht te organiseren.

2 Onderzoeksresultaten

2.1 Algemene bevindingen

- Uitgangspunt is dat samenwerking tussen de vier FBE's niet leidt tot fusie of herstructureringsoperaties. De provincies hechten er aan om te beschikken over een 'eigen' FBE. Vanuit de sturingsrelatie tussen provincies en FBE's en het gegeven dat het beleid van de FBE's provinciaal tot stand komt in een omgeving met provinciale stakeholders is dat een logische gedachte. Tegelijkertijd is het een uitgangspunt dat het lastiger maakt om de problematiek van de werkdruk en kwetsbaarheid van aan te pakken.
- De FBE's zijn klein en kennen een hoge werkdruk. Dat maakt dat ze geen achtervang voor elkaar kunnen zijn. Als bijvoorbeeld de ambtelijk secretaris / directeur door ziekte wegvalt is er bij een andere FBE geen capaciteit om dit op te vangen. Indien de FBE's meer intensief gaan samenwerken en ze elkaars organisaties beter leren kennen is onderlinge vervanging beter te organiseren, maar vanwege de hoge werkdruk blijft vervanging moeilijk te realiseren.

2.2 De organisatie van de faunabeheereenheden

- Alle FBE's zijn kleine organisaties: Flevoland 0,75 fte (waarvan 0,5 inhoudelijk), Utrecht 1,62 fte structureel (waarvan 1,5 inhoudelijk) en 1 fte tijdelijk (ganzenbeheer), Zuid-Holland 2,5 fte (en een tijdelijke coördinator ganzenbeheer), Noord-Holland 2,55 (waarvan 2 fte inhoudelijk)².
- De FBE's besteden de meeste ondersteunende taken uit (administratie, ICT).
- Behalve in Flevoland is de formatie recentelijk toegenomen, maar door uitbreiding van wettelijke taken is de werkdruk niet afgenomen.
- De omvang van de subsidies van de vier FBE's verschilt sterk. Daar waar samenwerking extra kosten met zich brengt, is het van belang dat de FBE's beschikken over de middelen om deze kosten te kunnen betalen. FBE Flevoland geeft aan niet over de benodigde middelen te beschikken.
- De FBE's beschikken niet over gedetailleerde overzichten waarin wordt aangegeven hoeveel tijd aan onderscheiden werkzaamheden wordt besteed.
- Er is variatie voor wat betreft het uitbesteden van inhoudelijke taken. FBE Noord-Holland besteedt zo'n ca. 40% van de subsidies aan het uitbesteden van inhoudelijke werkzaamheden en uitvoeringstaken (zoals het opstellen van faunabeheerplannen). Flevoland besteedt incidenteel werk uit (zoals laten opstellen FBP), Utrecht ICT, loonadministratie en boekhouding (ongeveer 5% van het jaarbudget) en incidenteel voor het inhuren van specialistische diensten (opstellen FBP). Voor Zuid-

² Stand van zaken november 2017.

Holland geldt ongeveer hetzelfde, met dit verschil dat deze de administratie in eigen beheer heeft en FBP vaak in eigen beheer worden opgesteld.

- ⦿ De besturen staan in de regel op afstand, maar de voorzitters zitten dicht op de organisatie. Anders gezegd, er zijn geen uitvoerende besturen die werk uit handen nemen van de medewerkers van de FBE's.
- ⦿ De FBE's zijn vanwege hun geringe omvang, de uiteenlopende werkzaamheden die door verschillende medewerkers worden verricht en de bestaande werkdruk kwetsbaar. Als een medewerker voor langere tijd uitvalt heeft een FBE een probleem. Het is moeilijk zo niet onmogelijk om dit intern op te vangen. Ziektevervanging is uiteraard mogelijk, maar het is niet eenvoudig om tijdelijk medewerkers aan te trekken die ervaring hebben met het werk van een FBE. Vervanging vanuit een ander FBE is vrijwel niet mogelijk omdat men daar zelf al de handen vol heeft aan het eigen werk.

2.3 De werkdruk bij de FBE's

- ⦿ Bij alle FBE's wordt de werkdruk als hoog ervaren. In het algemeen kan gesteld worden dat de werkdruk samenhangt tussen enerzijds de beperkte omvang van de organisaties (beperkte formatie) en de breedte van het takenpakket alsmede de omvang van het netwerk en de hierin te onderhouden contacten en overlegmomenten. Ook zijn de omgevingsdiensten erbij gekomen waarmee overeenstemming moet worden bereikt voor faunabeheerplannen, waar in het verleden alleen overeenstemming met de provincie moest worden bereikt.
- ⦿ Uitbreiding van de formatie leidt wel tot verlaging van de werkdruk. Bij drie van de vier betrokken FBE's is recentelijk de formatie uitgebreid, maar dat is niet voldoende is om de werkdruk structureel te verlagen.
- ⦿ Er zijn werkzaamheden die leiden tot pieken in de belasting zoals het opstellen van faunabeheerplannen. Sommige pieken zijn voorspelbaar en dus planbaar, zoals het opstellen van faunabeheerplannen, andere pieken doen zich voor als gevolg van ontwikkelingen in de omgeving, zoals bezwaar en beroep, activiteiten van actiegroepen, wijzigingen in de wettelijke regelgeving, vragen van Provinciale Staten, enz. Er wordt aandacht gevraagd voor het gegeven dat de FBE's tussen het 'beleid' en de uitvoering zit en met beide contacten moet onderhouden. Tevens hebben de FBE's te maken met partijen die beschikken over een groot professioneel apparaat met specialisten (provincie, omgevingsdienst, e.d.), wat leidt tot veelvuldig overleg. Daarbij verwachten deze specialisten minimaal eenzelfde specialistische - juridische en ecologische - inbreng van de FBE's.
- ⦿ Er doen zich onverwachte pieken voor die de werkdruk tijdelijk sterk opschroeven. Bijvoorbeeld bij vogelgriep worden de FBE's plat gebeld, terwijl ze niet beschikken over communicatierichtlijnen.
- ⦿ De werkdruk leidt ertoe dat niet steeds alles met de kwaliteit uitgevoerd kan worden die de FBE's zichzelf opleggen. Maar dit betekent niet dat de kwaliteit van het werk door de hoge werkdruk onder de maat is. Wel worden stukken soms te laat of te beperkt uitgewerkt.

- ⦿ Het creëren van draagvlak voor beleid(suitvoering) is belangrijk, maar kost veel tijd en overleg; 'draagvlak' levert vaak geen zichtbaar eindproduct op.

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de werkdruk hoog en structureel is en dat zich piekmomenten voordoen. Samenwerking tussen FBE's zal de werkdruk en kwetsbaarheid niet of nauwelijks kunnen verlagen. De meest effectieve oplossing voor de werkdrukproblematiek is uitbreiding van de formatie, simpelweg omdat het werk door meer medewerkers wordt verricht. Een hoge werkdruk kan incidenteel de kwaliteit van het werk onder druk zetten, maar leidt niet tot werk dat onder de maat is.

2.4 Werkdruk in relatie tot de provincies

- ⦿ Het maakt voor de werkdruk uit of een provincie werkt met ontheffingen (meer werkdruk) of vrijstellingen (minder werkdruk).
- ⦿ Het uit elkaar trekken van de bij het faunabeheer betrokken provinciale onderdelen: beleid, vergunningverlening, juridische zaken en handhaving heeft geleid tot meer afstemming, bureaucratie (notities/verslagen) en dus een verhoging van de werkdruk.
- ⦿ De politiek is veeleisender geworden, wat zich bijvoorbeeld uit in commissievergaderingen waarin FBE's tekst en uitleg moeten geven bij actuele ontwikkelingen.
- ⦿ Samenwerkingsafspraken tussen FBE's en provincies kunnen voorkomen dat zaken ad hoc geregeld moeten worden. Dat kan bijdragen aan een verlaging van de werkdruk.

Het zou goed zijn als FBE's en provincies gezamenlijk bezien of gemeentelijk beleid en/of werkwijze leidt tot extra werkdruk bij de FBE's en als dat het geval is, wat kan worden gedaan om dat zoveel mogelijk op te lossen.

2.5 Samenwerking tussen faunabeheereenheden

Samenwerking en verlaging van de werkdruk

- ⦿ Samenwerking alleen zal de werkdruk niet verlagen. De veronderstelling onder de aanname dat samenwerking leidt tot minder werkdruk is dat er dubbel werk wordt gedaan en samenwerking leidt tot meer efficiency. Daarvan is nauwelijks sprake want faunabeheerplannen zijn afgestemd op de provinciale situatie en alle FBE's hebben te maken met een eigen specifieke omgeving en daarin optredende partijen. Samenwerking leidt op de korte termijn niet tot vermindering van de werkdruk, wel tot mogelijke versterking van kwaliteit (in faunabeheerplannen, communicatie). Als de samenwerking structureel intensiever wordt en inhoudelijk meeromvattend wordt kan dit een bescheiden verlaging van de werkdruk opleveren.

Huidige samenwerking tussen de vier faunabeheereenheden

- ⦿ Er is tot op heden op enkele punten samenwerking tussen de vier FBE's (zoals gezamenlijk FBP damherten tussen Noord- en Zuid-Holland).

Mogelijkheden tot toekomstige inhoudelijke / procesmatige samenwerking

- ⦿ Samenwerking kan plaatsvinden op inhoud, zoals bijvoorbeeld dossiervorming op soortenniveau, waarbij meerdere samenwerkingsverbanden mogelijk zijn, maar kan ook meer algemeen tussen alle FBE's plaatsvinden. Zo kunnen algemene onderdelen van faunabeheerplannen, zoals de beschrijving van soorten, landelijk door externe deskundigen worden uitgevoerd.
- ⦿ Tevens kan gedacht worden aan landelijke (of interprovinciale) samenwerking m.b.t. communicatie. Bijvoorbeeld voorlichter, persbericht, nieuwsbrief, magazine of één website als etalage waar voor alle FBE's en hun achterban relevante informatie vanuit een centraal punt wordt ontsloten en die ook ruimte biedt voor provinciale informatie. Op dit moment is het echter nog niet gelukt om één landelijke website (of format) tot stand te brengen, omdat niet alle FBE's bereid zijn daarin (financieel) te investeren.
- ⦿ Vanuit het voorzittersoverleg FBE's ligt er een wens om data te delen (juridische en ecologische databank, tellingen, afschotregistratie³).
- ⦿ Gedacht zou kunnen worden aan het eventueel opzetten van een landelijke pool aan specialistische medewerkers (ecologisch, juridisch, communicatie) die op afroep en tegen tarief ingezet kunnen worden. Hier zou BIJ12 een rol in kunnen spelen.
- ⦿ Belangrijkste voordeel van samenwerking is dat de kwaliteit van het werk structureel zal verbeteren.
- ⦿ Samenwerking kan de robuustheid van de FBE's vergroten als medewerkers vanuit verschillende FBE's elkaar onderling kunnen vervangen, maar dit zal slechts in beperkte mate aan de orde zijn.

Er liggen duidelijk kansen voor inhoudelijke en procesmatige samenwerking tussen de FBE's. Deze samenwerking kan leiden tot kwaliteitsverbetering en leidt niet of nauwelijks tot een lagere werkdruk en is evenmin niet of nauwelijks van invloed op de kwetsbaarheid van de FBE's.

Een gezamenlijke website leidt tot een beperkte vermindering van de werkdruk, omdat informatievoorziening ten behoeve van de partijen / belanghebbenden in de eigen provincie nog door de individuele FBE's verzorgd moet worden. Algemene delen van faunabeheerplannen kunnen bovenprovinciaal of landelijk worden opgesteld, maar de bulk van het werk ligt in het opstellen van de specifieke provinciale onderdelen en de afstemming daarover met de partijen / belanghebbenden in de eigen provincie.

Het kunnen terugvallen op een pool van specialistische medewerkers kan de continuïteit van het werk bevorderen en kan leiden tot kwaliteitsverbetering van het werk. De onderbouwing van het beleid in rechtszaken zou met specialistische kennis beter kunnen worden. Voorwaarde is uiteraard dat de FBE's over voldoende middelen beschikken om daadwerkelijk gebruik te kunnen maken van deze pool. Samenwerking

³ Meeste FBE's hebben afschotregistratie en soms tellingen in FRS, maar sommigen hebben eigen systeem, zoals Zuid-Holland en Flevoland.

met betrekking tot een pool van specialisten leidt niet tot vermindering van de werkdruk want in de huidige situatie worden deze specialisten ook ingehuurd (met name bij het opstellen en evalueren van faunabeheerplannen). En in die situaties blijft er nog steeds een piek over voor de FBE's. Anders gezegd de extra werkdruk die het opstellen of evalueren van faunabeheerplannen met zich meebrengt wordt gedempt door de tijdelijke inzet van specialisten, en er kunnen (beperkt) kosten worden bespaard bij de inhuur van derden.

Een optie is dat de FBE's gezamenlijk een jurist en ecooloog in dienst hebben. Flevoland kan hierin niet participeren omdat het beperkte subsidiebedrag dit niet toestaat.

Samenwerking op het gebied van communicatie is van invloed op de bedrijfsvoering, omdat een deel van de communicatiewerkzaamheden landelijk wordt belegd. Maar waar het provinciale aangelegenheden betreft en met name de communicatie met stakeholders blijven communicatiewerkzaamheden provinciaal belegd.

Samenwerking op communicatie lijkt ons vooralsnog de enige van bovengenoemde mogelijke samenwerkingsopties die gepaard gaat met meerkosten. Bij de overige samenwerkingsopties zijn er bescheiden kosten die zich terugverdienen doordat er efficiënter gewerkt wordt, met name bij de inhuur van derden die bijvoorbeeld faunabeheerplan opstellen. Van vermindering van de werkdruk is dan nauwelijks sprake.

Bovengenoemde vormen van samenwerking kunnen op zich op korte termijn worden opgepakt. Idealiter op landelijke schaal. Maar tot nu toe is gebleken dat (landelijke) samenwerking moeilijk van de grond komt. Het is dan ook te overwegen dat de vier FBE's eerst zelf de samenwerking aangaan om vervolgens te bezien of (de) andere FBE's aanhaken.

Toekomstige samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering

- ③ Samenwerking op ondersteunende taken is in theorie mogelijk, zoals administratie, gemeenschappelijke accountant, personeelszake). Gelet op de landelijke schaal van alle FBE's (inschatting: totaal 25 - 30 fte) vragen zij zich af wat dit aan meerwaarde gaat opleveren, ook gelet op verschillen in beschikbare middelen en behoefte aan het samen uitbesteden van ondersteunde taken. Er wordt bovendien in de gesprekken die we met de FBE's hebben gevoerd geen relatie gelegd tussen de werkdruk en de organisatie en omvang van de huidige ondersteunende diensten. Samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering zal niet leiden tot efficiëntiewinst, lagere werkdruk of verminderde kwetsbaarheid van een FBE.

Toekomstige inhoudelijke samenwerking: randvoorwaarden

- ③ Als inhoudelijk wordt samengewerkt moet die samenwerking betrekking hebben op de gehele keten (FBE-provincie-(eventueel) omgevingsdienst).
- ③ Inhoudelijke samenwerking veronderstelt dat de provincies hun beleidskaders/uitgangspunten en uitvoeringskaders meer op elkaar afstemmen waardoor er een meer uniform faunabeleid is. De FBE's

vinden dat als die afstemming niet wordt gerealiseerd inhoudelijke samenwerking minder of zelfs weinig zinvol is of zelfs werkdrukverhogend is.

- ⦿ Inhoudelijke samenwerking veronderstelt ook dat de regionale omgevingsdiensten hun beleid meer op elkaar afstemmen.

We concluderen dat samenwerking niet alleen op FBE niveau, maar ook op provinciaal niveau tot stand moet komen, om een verdergaande samenwerking tussen FBE's tot stand te brengen.

Toekomstige samenwerking tussen de vier FBE's: knelpunten

- ⦿ De vier FBE's zien samenwerking tussen alleen deze vier organisaties als een eerste stap.
- ⦿ De behoefte aan en wil tot samenwerking is niet bij alle vier de FBE's even groot. FBE Noord-Holland hecht het meest aan samenwerking en Flevoland geeft aan dat als samenwerking leidt tot meerkosten zij die niet kan dragen en derhalve niet kan participeren in de samenwerking. De meeste FBE's (zowel de organisatie als bestuur) hechten aan hun autonomie.
- ⦿ Samenwerking tussen de vier FBE's wordt bemoeilijkt door verschillen in beschikbare middelen, het ontbreken van een gemeenschappelijke visie, verschillende taakopvattingen, het al dan niet vervullen van een éénloketfunctie en politieke kleurverschillen tussen de provincies.
- ⦿ Samenwerking moet voordeel opleveren voor alle betrokken vier FBE's en alle FBE's moeten bij samenwerking in gelijke mate een bijdrage leveren.

Samenwerking tussen FBE's is niet vanzelfsprekend. Dat kan worden afgeleid dat samenwerking nog maar mondjesmaat plaatsvindt en er zich verschillen voordoen tussen FBE's waar het gaat om de ambities en middelen om samenwerking te realiseren. En politieke kleurverschillen tussen provincies kunnen samenwerking bemoeilijken.

2.6 Provincies en samenwerking tussen de faunabeheereenheden in de ogen van de provincies

Inhoudelijke samenwerking tussen FBE's

- ⦿ Samenwerking kan werkdruk verlagen, op gebied van wetgevingsvragen / juridische zaken en schrijven FBP.
- ⦿ Voor opstellen FBP een landelijk sjabloon ontwikkelen: er is een algemeen (juridisch) deel (landelijk wettelijk kader) dat voor alle/veel FBP/provincies min of meer gelijk is, zeker wat betreft landelijke wetgeving en best practices wering en verjaging schadesoorten. Een tweede deel/bijlage, waarin de soorten worden beschreven is dan meer (provincie) specifiek.
- ⦿ Probleem voor samenwerking is dat provincie zelf regels opstelt waaraan FBE moet voldoen, zoals bestuurssamenstelling. Daardoor hebben FBE's andere achterbannen en maken soms andere keuzen.

- ③ Samenwerking is goed waar het leidt tot meer expertise en continuïteit en daardoor wordt bijgedragen aan de kwaliteit van het werk van de FBE's. Samenwerking op het gebied van juridische en ecologische expertise kan aan versterking van kwaliteit bijdragen. Faunabeheer is een heel specialistisch dossier en specialistische kennis op dit dossier is ook niet breed aanwezig. Door als FBE's op dit vlak samen op te trekken kun je die specialistische kennis met continuïteit organiseren, wat bijdraagt aan de kwaliteit van die kennis en wellicht ook aan een meer efficiënte inzet van die kennis.

Afstemming tussen provincies

- ③ Afstemming tussen provincies is belangrijk om tot samenwerking te komen. Dan kunnen de details in de ontheffingen (wanneer afschot op de dag, welke middelen e.d.) gelijk worden getrokken. Probleem daarbij is dat juridische risico's anders ingeschat kunnen worden (door bijvoorbeeld omgevingsdiensten), dat politieke druk verschilt, urgentie niet even sterk wordt gevoeld en provincies hun beleidsautonomie niet willen inleveren.
- ③ Schrijven van ontheffing wordt door provincie/omgevingsdienst gedaan, dat afstemmen met andere provincies werkt niet makkelijk, werkt eerder vertragend.
- ③ Het faunabeheerbeleid is gedecentraliseerd naar de provincies en het is logisch dat provincies daar maatwerk willen leveren. Tevens komen verschillen in beleid voort uit verschillen in visies tussen de provincies. En die verschillen in visies komen ook voort uit verschillen in de politieke samenstelling van de Staten en de verhoudingen binnen de Staten op dit dossier. Tevens is er de invloed vanuit belangenorganisaties, NGO's en de bevolking. Er zijn verschillen tussen provincies waar het gaat om de invloed van buitenaf op de beleidsvorming: wat voor organisaties aanwezig zijn, hoe actief en mondig zijn ze, in welke mate spreken ze PS aan, tekenen ze bezwaar aan etc.
- ③ Volgens de FBE's veronderstelt inhoudelijke samenwerking dat de provincies hun beleidskaders / uitgangspunten (meer) op elkaar afstemmen en er een meer gelijk faunabeleid is.
- ③ Wanneer de uitvoering van het faunabeleid bij de provincie ligt in plaats van bij de omgevingsdienst, kan de provincie dit efficiënter uitvoeren inclusief juridische ondersteuning. Handhaving is wel een taak van de omgevingsdienst.

Het zou met het oog op een verlaging van de werkdruk bij de FBE's een goede zaak zijn als de vier provincies en de vier FBE's gezamenlijk bezien in hoeverre provinciaal beleid - inclusief de inzet van omgevingsdiensten - geharmoniseerd en minder gedetailleerd zou kunnen worden.

Het is te overwegen om het faunabeheer, inclusief de juridische onderbouwing en ondersteuning, weer terug te halen van de omgevingsdienst naar de provincie (waar dat van toepassing is). Daarmee wordt het proces van beleidsvorming eenduidiger bij de provincie gelegd. Handhaving blijft wel een taak van de omgevingsdienst.

Overeenkomsten en verschillen van meningen tussen FBE's en provincies

- ⦿ Waar provincies denken dat samenwerking tussen FBE's (met name op het gebied van bedrijfsvoering) zal leiden tot een lagere werkdruk bij en minder kwetsbaarheid van deze organisaties, benadrukken FBE's dat de meerwaarde vooral zit bij inhoudelijke samenwerking en dat deze vooral zal leiden tot kwaliteitswinst.
- ⦿ Provincies hebben minder oog voor de werkdruk die bij FBE's ontstaat als gevolg van verschillend beleid tussen provincies en gedetailleerde provinciale uitvoeringsregelingen.
- ⦿ Provincies zien mogelijkheden tot meer onderlinge beleidsafstemming, maar benadrukken ook (meer dan de FBE's) de behoefte aan autonomie en dat afstemming tussen provincies vertragend / werkdruk verhogend kan werken.
- ⦿ Noch FBE's noch de provincies hebben een uitgesproken voorkeur voor een bepaald regionaal niveau van samenwerking.

3 Voorstel tot samenwerking tussen faunabeheereenheden en provincies

3.1 Inleiding

We hebben geconstateerd dat in de loop van het project de houding van de FBE's over samenwerking is veranderd van aarzelend en afwachtend naar constructief en positief. FBE's zien dat hier een kans ligt om een echte slag te maken in samenwerking. Samenwerking kan een verdere impuls krijgen als hier ook de provincies bij aanhaken.

3.2 Mogelijkheden tot samenwerking tussen de FBE's en provincies

Het voorstel is dat provincies en FBE's samen gaan kijken hoe de samenwerking tussen provincies en FBE's zodanig kan worden aangepast dat dit leidt tot een verlaging van de werkdruk bij de FBE's. Per provincie bezien provincie en FBE wat de taken van de FBE zijn, waar knelpunten liggen en hoe deze kunnen worden aangepakt. In tweede instantie bezien de vier provincies en FBE's of en in hoeverre die inventarisaties op individueel provinciaal niveau leiden tot overeenkomsten tussen provincies die de provincies en FBE's gezamenlijk kunnen oppakken. Waar zitten overeenkomsten, waar zijn er verschillen? Waar komen die verschillen uit voort en zijn ze overbrugbaar? En wat betekent dat voor de samenwerking tussen provincies en FBE's?

Enkele voorbeelden van mogelijke samenwerking tussen provincies en FBE's:

- ② Opstellen van sjablonen voor faunabeheerplannen
- ② Samenwerking in leveren van onderbouwing in faunabeheerplan over voorwaarden en inzet middelen voor toekomstige ontheffingen.
- ② Met twee provincies samen een faunanbeheerplan schrijven en vervolgens zien of in de toekomst andere provincies kunnen aanhaken
- ② Gezamenlijk oppakken evaluatie landelijk ganzenbeleid en mogelijk gezamenlijk opstellen van een ganzenbeheerplan

4 Conclusies onderzoeksvragen

- 1 Inhoudelijke samenwerking tussen de vier FBE's levert een bescheiden bijdrage aan het verlagen van de werkdruk. Het laatste pleit voor uitbreiding van de formatie gelet op de breedte van het takenpakket, de vele samenwerkingspartners en behoefte aan afstemming en de bescheiden formatie van de FBE's, waardoor ze kwetsbaar zijn en planning van het werk door alles wat dagelijks voorbij komt lastig is. Inhoudelijke samenwerking komt vooral ten goede aan de kwaliteit van het werk. Als FBE's structureel intensiever inhoudelijk gaan samenwerken kan dat op langere termijn op bescheiden schaal bijdragen aan een verlaging van de werkdruk en aan de robuustheid van de FBE's.

- 2 Er zijn zeker mogelijkheden tot inhoudelijke samenwerking. Te denken valt aan:
 - ③ Samenwerking op inhoud: een landelijk sjabloon ontwikkelen voor het opstellen van FBP met een algemeen (juridisch) deel (landelijk wettelijk kader) dat voor alle/veel FBP/provincies min of meer gelijk is, zeker wat betreft landelijke wetgeving, *best practices* wering en verjaging schadesoorten, effectiviteit van maatregelen en ecologische beschrijving van soorten. Een tweede deel/bijlage, waarin het beleid voor de soorten worden behandeld is dan meer (provincie) specifiek.
 - ③ Samenwerking op inhoud, dossiervorming bijvoorbeeld op soortenniveau, waarbij meerdere samenwerkingsverbanden mogelijk zijn.
 - ③ Samenwerking m.b.t. communicatie. Bijvoorbeeld voorlichter, persbericht, nieuwsbrief, magazine of één website als etalage waar voor alle FBE's en hun achterban relevante informatie vanuit een centraal punt wordt ontsloten en die ook ruimte biedt voor provinciale informatie.
 - ③ Het delen van data: juridische en ecologische databank, tellingen, afschotregistratie⁴.
 - ③ Het opzetten van een pool aan specialistische medewerkers (ecologisch, juridisch, communicatie) die op afroep en tegen tarief ingezet kunnen worden. Operationele samenwerking letterlijk op de grenzen van de provincies, bijvoorbeeld afstemming en coördinatie van ganzenbeheer en vangacties.

Deze vormen van samenwerking kunnen op korte termijn worden gerealiseerd en gaan niet of nauwelijks gepaard met meerkosten en zijn niet of nauwelijks van invloed op de bedrijfsvoering van de FBE's.

- 3 Er is geen behoefte aan samenwerking tussen FBE's op het gebied van bedrijfsvoering. De opbrengst van samenwerking op het gebied van administratie, ICT e.d. zal door de beperkte omvang van de FBE's en de fysieke afstanden beperkt of zelfs nihil zijn.

⁴ In FRS (Fauna Registratie Systeem), waar veel maar niet alle provincies gebruik van maken (nb: Zuid-Holland en Flevoland niet) worden tellingen, afschot en gebruik van ontheffingen vastgelegd.

- 4 Om de inhoudelijke samenwerking te realiseren op de korte termijn gaat het om samenwerking tussen de vier FBE's en afstemming tussen de vier provincies (beleidskaders, uitgangspunten, uitvoeringsregelingen en afstemming tussen de regionale omgevingsdiensten). Provincies en FBE's kunnen samen kijken naar overeenkomsten en verschillen tussen het beleid van de vier provincies, tot welke knelpunten dit leidt, waar overeenkomsten liggen, welke verschillen overbrugbaar zijn om op basis daarvan te verkennen hoe samenwerking tussen de vier provincies en de vier FBE's mogelijk is die leiden tot kwaliteitsverbetering, een verlaging van de werkdruk en meer robuustheid van de FBE's.

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 368
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oeveren in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers..



DSP-groep is ISO 9001:2008 (kwaliteitsmanagement) gecertificeerd en aangesloten bij VBO en OOA.

