

Evaluatie Boekjaarsubsidie FBE 2010-2014

**Beoordeling van de doeltreffendheid
van de subsidie aan de
Faunabeheereenheid Noord-Holland
over de periode 2010-2014**

8 maart 2016

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Reactie van Gedeputeerde Staten	11
1 Inleiding	15
1.1 Vraagstelling en begrenzing onderzoek	15
1.2 Methodiek	15
1.3 Leeswijzer	17
2 Beleidsreconstructie, interventielogica en indicatoren	18
2.1 Beleidskader	18
2.2 Subsidieregeling en interventielogica	20
2.2.1 Inrichting subsidieregeling	20
2.2.2 Doel subsidie	21
2.2.3 Interventielogica	24
2.3 Indicatoren doeltreffendheid	25
2.3.1 Uitwerking kwaliteitseisen	25
2.3.2 Uitwerking indicatoren voor evaluatie subsidie	29
3 Omvang en besteding subsidie	33
4 Output en resultaten	38
4.1 Opstellen faunabeheerplan	38
4.2 Indienen ontheffingsaanvragen	44
4.3 Afgeven machtigingen	48
4.4 Communicatie	51
4.5 Monitoring faunabeheer	54
4.6 Rol van de provincie bij output en resultaten	58
4.7 Conclusies en aanbevelingen	61
4.7.1 Conclusies	61
4.7.2 Aanbevelingen	63
5 Subsidie als instrument: sturing via de boekjaarsubsidie	67
5.1 Huidige wijze van sturing via de subsidie	67
5.2 Alternatieve sturingsmogelijkheden	68
5.3 Conclusies en aanbevelingen	70
5.3.1 Conclusies ten aanzien van sturing	70
5.3.2 Aanbevelingen	71
Bijlage 1 Onderzoeksvragen	74
Bijlage 2 Beschrijving beleidskader	76
Bijlage 3 Omvang van de problematiek	84
Bijlage 4 Faunabeheersysteem als oplossing	88
Bijlage 5 Afsprakenkader samenwerking Provincie Noord-Holland en FBE Noord-Holland	92
Bijlage 6 Eisen aan het Faunabeheerplan	104
Bijlage 7 Benchmarkonderzoek: sturing bij twee andere provincies	108
Bijlage 8 Lijst van geraadpleegde bronnen	112
Bijlage 9 Reactie FBE in kader hoor-wederhoor	113

Samenvatting

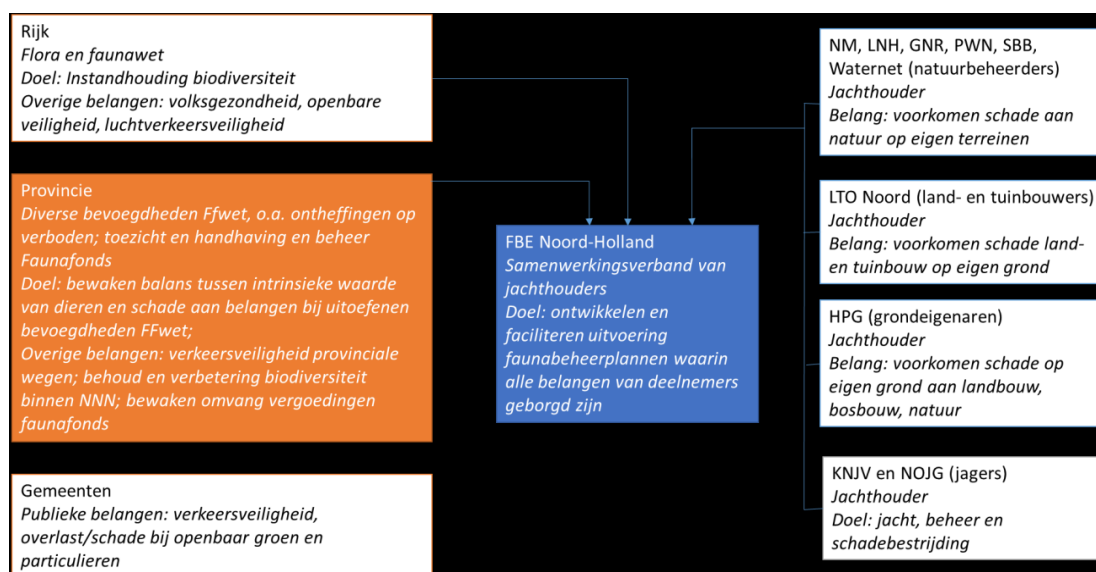
Op grond van het Evaluatiekader Subsidies wordt jaarlijks de doeltreffendheid van een aantal provinciale subsidies geëvalueerd. Dit rapport betreft de evaluatie op doeltreffendheid van de boekjaarsubsidie die de provincie jaarlijks verstrekt aan de Faunabeheereenheid Noord-Holland (FBE Noord-Holland).

De FBE 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 uitvoert. De provincie heeft de FBE erkend als organisatie om het planmatig beheer van diersoorten en de bestrijding van schade aangericht door dieren in de provincie Noord-Holland te faciliteren en te coördineren. De FBE is opgericht in 2002 en wordt sinds die tijd gefinancierd door de provincie.

Deze evaluatie heeft betrekking op de periode 2010 tot en met 2014. Centraal staat de doeltreffendheid van de subsidie aan de FBE: 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?

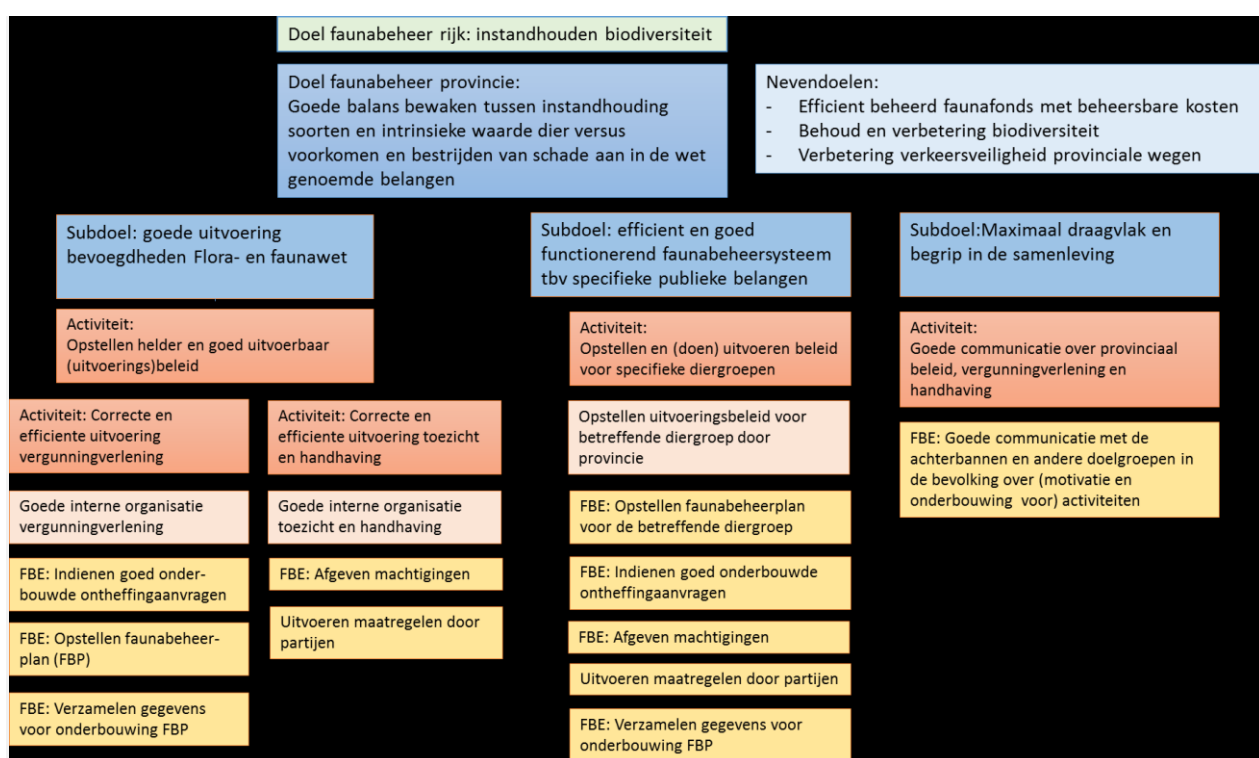
Beleidsdoelen provincie en relatie met activiteiten van de FBE

De Flora- en faunawet heeft als uitgangspunt dat grondgebruikers verantwoordelijk zijn voor de realisatie van faunabeheer en bestrijding van schade door fauna op hun eigen terrein. Omdat een verbod geldt voor het doden van beschermde diersoorten, is een vrijstelling, ontheffing of aanwijzing van de overheid nodig om het faunabeheer voor deze soorten te kunnen uitvoeren. Op grond van de Flora- en faunawet loopt de aanvraag daarvan, wanneer het planmatig beheer betreft, via de FBE. Onderstaande figuur 1 geeft een overzicht van het veld waarin de provincie en de FBE Noord-Holland hun rol spelen.



Figuur 1: Positie van FBE en provincie in het faunabeheer

De provincie is bevoegd gezag voor het verlenen van de vrijstellingen, ontheffingen en aanwijzingen voor faunabeheer. Het provinciaal beleid voor faunabeheer heeft tot doel de balans te bewaken tussen de instandhouding van soorten en intrinsieke waarde van individuele dieren enerzijds en het verlenen van toestemming aan grondgebruikers voor het voorkomen of beperken van schade aan in de wet genoemde belangen anderzijds. De in de wet genoemde belangen zijn: volksgezondheid en openbare veiligheid (bv. verkeersveiligheid), veiligheid van het luchtverkeer, belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, bedrijfsmatige visserij en wateren en schade aan flora en fauna. Andere doelen van de provincie die raken aan het faunabeleid zijn behoud en verbetering van biodiversiteit en beheersbare kosten voor het faunafonds. Figuur 2 laat zien wat de relatie is tussen de doelen van de provincie en de activiteiten van de FBE.



Figuur 2: Provinciale doelen faunabeheer en daarvoor relevante activiteiten van de FBE

Uitvoering onderzoek

In het onderzoek zijn vijf activiteiten van de FBE onderzocht:

1. Het opstellen van faunabeheerplannen. Hiervoor is één case geselecteerd, zijnde het Faunabeheerplan Algemene soorten, dat in de onderzoeksperiode is opgesteld.
2. Het aanvragen van ontheffingen
3. Het afgeven van machtigingen
4. De communicatie naar de achterban en het algemeen publiek
5. De organisatie en verslaglegging van de monitoring

Op basis van de beleidsnota Flora- en faunawet Noord-Holland (2007) en het Afsprakenkader tussen de provincie en de FBE (2012) zijn indicatoren uitgewerkt voor het beoordelen van de uitvoering van de geselecteerde activiteiten. Een apart aandachtspunt binnen het onderzoek is de sturing van de provincie op de FBE via de boekjaarsubsidie.

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op documentenonderzoek (beleidsstukken, correspondentie, subsidiedossiers) en gesprekken met provinciale medewerkers en vertegenwoordigers van de bij de FBE aangesloten organisaties en gesprekken met de voorzitter en secretaris van de FBE. Daarnaast heeft een benchmark-onderzoek plaatsgevonden bij twee andere provincies (Gelderland en Drenthe). De feitelijke bevindingen van het onderzoek zijn voor een feitelijke hoor-wederhoor voorgelegd aan de FBE.

Bevindingen van het onderzoek

De doeltreffendheid van de subsidie wordt over de periode 2010 tot en met 2014 als beperkt beoordeeld. Het resultaat wordt voor het merendeel van de uitgevoerde activiteiten als matig of onvoldoende beoordeeld. Dat heeft vooral te maken met het kwaliteitsniveau van de uitgevoerde activiteiten. De juiste dingen werden (meestal) wel gedaan, maar nog niet op het gewenste kwaliteitsniveau. De door de FBE uitgevoerde activiteiten droegen hierdoor onvoldoende bij aan het realiseren van de provinciale operationele doelen op het gebied van faunabeheer, waaronder een efficiënte vergunningverlening en handhaving en een goed functionerend faunabeheersysteem voor publieke belangen.

De inhoudelijke kwaliteit van het onderzochte faunabeheerplan (FBP) Algemene soorten en de daarop gebaseerde ontheffingsaanvragen wordt als matig beoordeeld. Vooral de inhoudelijke onderbouwing van de voorgestelde beheermaatregelen in relatie tot aantoonbare schade blijkt tijdens rechtsprocedures soms nog onvoldoende. Een factor die hierbij een rol speelt is dat er voor veel soorten uit het FBP Algemene soorten weinig onderzoek beschikbaar is naar de invloed van beheer en/of schadebestrijding op populaties en het optreden van schade en naar alternatieven voor afschot. Dit is eerder ook al in landelijke evaluaties van faunabeheerplannen geconstateerd. Alleen voor soorten die veel schade aan de wettelijk erkende belangen veroorzaken, zoals ganzen en damherten, wordt veel onderzoek verricht. Welke informatie voor specifieke soorten nog ontbreekt wordt in de onderzochte periode in het FBP en de jaarlijkse soortenverslagen niet aangegeven, zodat de kennislacunes niet duidelijk zijn en er geen aandacht is voor het oplossen hiervan. Overigens bestaat de indruk dat er in de huidige generatie faunabeheerplannen meer aandacht is voor het goed inbrengen van de praktische deskundigheid die aanwezig is bij de organisaties die in de FBE vertegenwoordigd zijn, zoals de terreinbeherende organisaties.

Een andere oorzaak van matige en onvoldoende beoordelingen van activiteiten is het te laat opstarten van acties door de FBE, waardoor afgesproken termijnen voor het indienen van plannen, rapportages of aanvragen niet worden gehaald. Door veel geïnterviewden wordt dit geweten aan de werkdruk bij de FBE. De omvang van het takenpakket, de verwachtingen ten aanzien van het niveau van uitvoering bij de provincie en de beschikbare menskracht (zowel kwantitatief als qua expertise) lijken niet met elkaar in overeenstemming.

Externe factoren die de mate van doelbereik beïnvloeden zijn:

- de weerstand tegen faunabeheer bij delen van de bevolking, die zich o.a. uit in de bezwaren tegen ontheffingen;
- de weerstand tegen en onvrede over de voorwaarden waaronder zij onder de Flora- en faunawet beheer- en schadebestrijding moeten uitvoeren bij een deel van de jagers.

Ten aanzien van de sturing van de FBE door de provincie via de subsidie is de conclusie dat de systematiek, met een in overleg opgesteld activiteitenplan bij de subsidie-aanvraag en verantwoording achteraf met een activiteiten- en financieel verslag, goed werkt. Het in 2012 opgestelde Afsprakenkader, dat moet bijdragen aan een verbetering van de onderlinge relatie door meer duidelijkheid over de rol- en taakverdeling, wordt echter nog niet goed als sturingsinstrument benut. Dit komt vooral door het ontbreken van een goed georganiseerde follow-up waarmee de uitvoering in de praktijk en eventueel benodigde actualisering bewaakt worden.

Aanbevelingen

In hoofdstuk 4 en 5 zijn zeven aanbevelingen geformuleerd met behulp waarvan provincie en FBE gezamenlijk zouden kunnen werken aan verbeteringen ten opzichte van de situatie in de periode 2010-2014. De belangrijkste twee aanbevelingen om de doeltreffendheid van de subsidie te verbeteren zijn:

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

De provincie zou hiertoe de tijdige aanlevering en kwaliteit van het jaarlijkse soortenverslag actief moeten bewaken. De provincie zou dit verslag ook meer kunnen benutten als middel om het gesprek over de ontwikkeling van populaties, de relatie met schade en de mogelijkheden voor maatregelen scherp en actueel te houden. Daarbij is het belangrijk dat kennislacunes benoemd worden.

De FBE zou meer gebruik kunnen maken van bestaand (of door haar geïnitieerd) wetenschappelijk onderzoek dan nu het geval is. Ook wordt aanbevolen om de praktijkkennis van de uitvoerders en grondgebruikers op meer wetenschappelijk verantwoorde wijze te ontsluiten, zodat deze beter kan worden benut. Door de FBE in de toekomst mogelijk te ontwikkelen soortendossiers zouden hierbij behulpzaam kunnen zijn.

Door deze activiteiten kan de kwaliteit van de faunabeheerplannen en de daarop gebaseerde ontheffingsaanvragen verbeterd worden, waardoor de procedures voor vaststellen van nieuwe faunabeheerplannen en ontheffingsaanvragen efficiënter kunnen verlopen.

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

De FBE bereidt op dit moment op verzoek van de provincie een strategische meerjarenvisie voor. Het is belangrijk dat de provincie in het kader van de komende discussie over deze strategische meerjarenvisie aandringt op een goede onderbouwing van de relatie tussen takenpakket en benodigd budget. Daarbij moet ook aandacht

besteed worden aan de wijzigingen in het takenpakket van de FBE die kunnen optreden als gevolg van de nieuwe natuurwet die in 2016 van kracht zal worden.

Ten aanzien van de sturing via de subsidie is de belangrijkste aanbeveling:

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 (bv. nieuwe wetgeving).

Het gesprek over de inhoud van het afsprakenkader en de rolverdeling en de uitvoering ervan in de praktijk moet een voortdurend aandachtspunt blijven en onderwerp van gestructureerd overleg tussen provincie en FBE met duidelijke actiepunten en voortgangsrapportages. Om het afsprakenkader actueel te houden moet ook rekening worden gehouden met de invoering van de nieuwe natuurwet en de bijbehorende provinciale regelgeving. Deze nieuwe regelgeving biedt de kans om de kaders waarbinnen gewerkt wordt waar nodig verder te verduidelijken en aan te passen.

Reactie van Gedeputeerde Staten

Op deze en de hierna volgende pagina's is de reactie van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland op de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoeksrapport opgenomen.

Op 22 maart 2016 hebben wij de evaluatie boekjaarsubsidie Faunabeheereenheid (FBE) vastgesteld. Deze evaluatie is uitgevoerd binnen het Evaluatiekader Subsidies op grond waarvan jaarlijks de doeltreffendheid van een aantal provinciale subsidies wordt geëvalueerd. In deze evaluatie is de FBE aan de beurt. Er is gekeken of met behulp van de verstrekte subsidie een bijdrage is geleverd aan de doelen die de provincie zich in het kader van het faunabeleid heeft gesteld. De evaluatie heeft betrekking op de periode 2010 tot en met 2014.

De conclusies en aanbevelingen uit het rapport laten zien dat, op grond van de bekeken periode, de kwaliteit van de activiteiten van de FBE onvoldoende was. De conclusies in het rapport worden door ons herkend. Om die reden is een verbetering van de kwaliteit reeds opgepakt in het lopende verbetertraject. Wij zien het rapport als een bevestiging van het nut van dit verbetertraject en het biedt ons concrete aanknopingspunten om verdere verbeteringen door te voeren.

De evaluatie komt ook op een goed moment in de voorbereiding van het invullen van onze bevoegdheden in het kader van de Wet natuurbescherming, waarin GS en PS regels zullen stellen aan de Faunabeheereenheid en hun faunabeheerplan. Wij nemen de aanbevelingen gericht aan onze provincie mee bij onze overwegingen bij het opstellen van de beleidsregels en conceptverordeningen in het kader van deze nieuwe wet.

Bevindingen van het onderzoek

Uit het rapport blijkt dat de sturing via de subsidie in de onderzoeksperiode goed georganiseerd was met een duidelijk activiteitenplan. De verantwoording vond in die periode tijdig plaats met een activiteitenverslag. De FBE is er steeds meer in geslaagd om extra projecten al in het activiteitenplan mee te nemen. Dat zorgt voor minder administratieve lasten.

Het rapport is echter kritisch op de kwaliteit van de activiteiten van de FBE in de periode 2010 tot 2014. Wij onderschrijven de conclusie dat de doeltreffendheid van de subsidie over de periode 2010 tot en met 2014 beperkt was. De juiste dingen werden vaak gedaan, maar nog niet op het gewenste kwaliteitsniveau. De provincie heeft reeds tijdens de evaluatieperiode intensief ingezet op het verbeteren van het doelbereik van de subsidie door te sturen op de professionaliteit van het FBE-secretariaat.

De inhoudelijke kwaliteit van het onderzochte faunabeheerplan (FBP) Algemene soorten en de daarop gebaseerde ontheffingsaanvragen in de periode 2010-2014 wordt als matig beoordeeld. Vooral de inhoudelijke onderbouwing van de voorgestelde beheermaatregelen in relatie tot aantoonbare schade bleek tijdens rechtsgang soms nog onvoldoende. Wij hebben deze tekortkomingen ook geconstateerd en hebben samen met de FBE ingezet op een verbetering van de kwaliteit. Het is goed om te lezen dat uit interviews naar voren komt dat er duidelijke verbeteringen ten opzichte van de onderzochte periode te zien zijn. In de

huidige generatie faunabeheerplannen, waaronder het faunabeheerplan damherten, is bijvoorbeeld meer aandacht voor het goed inbrengen van de praktische deskundigheid die aanwezig is bij de organisaties die in de FBE vertegenwoordigd zijn, zoals de terreinbeherende organisaties. De FBE heeft de afgelopen jaren een professionaliseringsslag gemaakt, waardoor de kwaliteit van de faunabeheerplannen duidelijk is verbeterd. Dit blijft een aandachtspunt in het verbetertraject waar we met de FBE in zitten.

Een andere oorzaak van matige en onvoldoende beoordelingen van activiteiten is het te laat opstarten van acties door de FBE, waardoor afgesproken termijnen voor het indienen van plannen, rapportages of aanvragen niet werden gehaald. Door veel geïnterviewden wordt dit geweten aan de werkdruk bij de FBE. De omvang van het takenpakket, de verwachtingen ten aanzien van het niveau van uitvoering bij de provincie en de beschikbare menskracht (zowel kwantitatief als qua expertise) lijken de afgelopen jaren niet met elkaar in overeenstemming te zijn geweest. Wij hebben dit ook geconstateerd en om die reden met de FBE afgesproken dat zij een strategische meerjarenvisie (laten) opstellen, waarbij zij de structuur en bezetting van haar secretariaat en werkzaamheden beter kan onderbouwen. Doel is een tweede professionaliseringsslag waarbij het resultaat een vier- of vijfjarenplan is waarin de belangrijkste producten voorzien zijn, met daarnaast een organisatorisch plan met benodigde capaciteit en expertise (academisch, juridisch, communicatief, etc.). Deze meerjarenvisie zal in het vervolg als basis gaan dienen voor de activiteitenplannen, om zo balans te vinden in de omvang van het takenpakket en de provinciale verwachtingen ten aanzien van (het niveau van) de uitvoering.

Een derde aandachtspunt uit het rapport is het in 2012 opgestelde Afsprakenkader, dat moest bijdragen aan een verbetering van de onderlinge relatie door meer duidelijkheid over de rol- en taakverdeling te geven. Dit kader wordt nog niet goed als sturingsinstrument benut. Dit zou komen door het ontbreken van een goed georganiseerde follow-up waarmee de uitvoering in de praktijk en eventueel benodigde actualisering bewaakt worden. Wij onderschrijven het belang van een goede follow-up en zullen hierover afspraken maken met de FBE. Een eerste moment voor een actualisatie kan de uitplaatsing van het Tijdelijke Cluster Groen naar de RUD in Hoorn zijn. Daarna zullen er afspraken moeten worden gemaakt over een herziening op reguliere basis.

Naar aanleiding van het rapport zetten Gedeputeerde Staten de komende periode in op de volgende punten:

- Het voortzetten van de huidige wijze van sturing, met een activiteitenplan en een afsprakenkader.
- We bekijken samen met de FBE, naar aanleiding van een door de FBE opgeleverde Strategische meerjarenvisie, hoe er meer balans kan worden gebracht in het takenpakket van de FBE en de verwachtingen hierover vanuit de provincie.
- Het meenemen, daar waar mogelijk, van verbeterpunten in beleidsregels en of conceptverordeningen van de Wet Natuurbescherming, zoals eisen aan de kwaliteit van producten van de FBE zoals faunabeheerplannen en ontheffingsaanvragen.

Aanbevelingen

In hoofdstuk 4 en 5 van het rapport zijn zeven aanbevelingen geformuleerd. Wij nemen deze aanbevelingen over bij de verdere professionalisering van de FBE en het opstellen van de conceptverordeningen en beleidsregels in het kader van de Wet natuurbescherming.

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

Deze aanbeveling nemen wij over door kwaliteitseisen en verplichtingen ten aanzien van analyse en rapportage op te nemen in de verordeningen en beleidsregels op grond van de Wet natuurbescherming. Onze inzet is om deze eisen verder te laten strekken dan de eisen zoals nu geformuleerd in het Besluit Faunabeheer.

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

Deze aanbeveling is inmiddels door de FBE opgepakt. De organisatie heeft een extern bureau in de arm genomen om onderzoek te verrichten naar een optimale organisatievorm. Hierbij is aandacht voor een balans tussen takenpakket, formatie en capaciteit. De resultaten van het onderzoek zullen worden verwerkt in de meerjarenvizie en, indien volgens het bestuur van de FBE noodzakelijk geacht, in een herziening van de statuten. Vervolgens moet worden gezien wat de consequenties hiervan zullen zijn ten aanzien van de financiering van de FBE.

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

Deze aanbeveling hebben wij opgevolgd door bij het Faunafonds aandacht te vragen voor een versimpeling van het digitale systeem voor melden van schade door beschermde diersoorten. Ook in de toekomst blijven wij hier aandacht voor vragen. Daarnaast blijven wij in gesprek met uitvoerders en de FBE over de nut en noodzaak van het indienen van gegevens voor rapportage en de noodzaak van melden voorafgaand aan uitvoering.

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

Hier geven wij vorm aan door er bij de FBE op te blijven aandringen het communicatieplan en vernieuwing van de website op korte termijn tot stand te brengen. Deze activiteiten staan in het activiteitenplan van 2016 van de FBE. Doel hiervan is onder andere om bij het publiek de onduidelijkheden over de rol van de FBE weg te nemen.

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

Wij behouden onze werkwijze en volgen daarmee aanbeveling 5 op.

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.

Wij volgen aanbeveling 6 op door jaarlijks samen met de FBE het afsprakenkader te actualiseren. Hierover zullen procesafspraken worden gemaakt.

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

Wij onderschrijven de constatering in aanbeveling 7 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.

1 Inleiding

1.1 Vraagstelling en begrenzing onderzoek

Dit onderzoek heeft tot doel inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van de boekjaarsubsidie die de provincie jaarlijks verstrekt aan de Faunabeheereenheid Noord-Holland (FBE Noord-Holland). De FBE is een samenwerkingsverband van organisaties op het gebied van natuurbeheer, landbouw, particulier grondeigendom en de jacht. De FBE is door de provincie erkend als organisatie om het planmatig beheer van diersoorten en de bestrijding van schade aangericht door dieren in de provincie Noord-Holland te faciliteren en te coördineren. De FBE is opgericht in 2002 en wordt sinds die tijd voor 100% gefinancierd door de provincie met een bijdrage van inmiddels ca. €400.000,- per jaar in 2015. Deze evaluatie heeft betrekking op de periode 2010 tot en met 2014. Centraal staat de doeltreffendheid van de subsidie aan de FBE: hebben de activiteiten die door de FBE zijn uitgevoerd met behulp van de verstrekte subsidie bijgedragen aan de beleidsdoelen die zijn gesteld?

Het onderzoek wordt uitgevoerd door de provincie in het kader van het Evaluatiekader Subsidies. Dit Evaluatiekader is in 2013 door Provinciale Staten vastgesteld en heeft tot doel de provincie meer inzicht te geven in de mate van doeltreffendheid van de door haar verstrekte subsidies. Het Evaluatiekader bevat criteria, randvoorwaarden en uitgangspunten op basis waarvan bepaald wordt welke subsidies en subsidieregelingen op welk moment op doeltreffendheid geëvalueerd moeten worden. De boekjaarsubsidie aan de FBE Noord-Holland moet volgens deze criteria worden geëvalueerd omdat er sprake is van een looptijd langer dan vier jaar, een grote financiële omvang (tussen de €147.000,- en €327.000 per jaar in de onderzoeksperiode) en omdat de provinciale doelen waar de subsidie aan moet bijdragen in de toekomst blijvend nagestreefd worden.

Omdat de evaluatie betrekking heeft op de periode 2010-2014, wordt uitgegaan van de in die periode geldende regelgeving. Het is echter met het oog op de uitvoering van aanbevelingen uit het onderzoek, goed om te beseffen dat er de komende tijd sprake zal zijn van grote veranderingen in de natuurwetgeving, door de komst van de nieuwe Natuurwet. Deze nieuwe wet zal ook tot wijzigingen in de provinciale regelgeving leiden. Zowel de wet als de provinciale regelgeving waren tijdens het onderzoek nog in ontwikkeling.

1.2 Methodiek

De uitvoering van het project heeft plaatsgevonden volgens de 'Handreiking Evaluatie Doeltreffendheid Provinciale Subsidies' van de Randstedelijke Rekenkamer. De daarbij te doorlopen stappen zijn:

- Stap 1: Beleidskader reconstrueren en beoordelen
- Stap 2: Beschikte middelen onderzoeken
- Stap 3: Uitgevoerde activiteiten onderzoeken
- Stap 4: Behaalde prestaties onderzoeken
- Stap 5: Mate van doelbereiking onderzoeken
- Stap 6: Mate van doeltreffendheid beoordelen

Bijlage 1 bevat de bij deze stappen behorende onderzoeksvragen. Aanvullend op deze stappen is specifiek aandacht besteed aan de mogelijkheden van sturing door de provincie via de subsidie. Daarnaast vormt een beperkt benchmarkonderzoek naar de sturing op en samenwerking met de FBE bij twee andere provincies onderdeel van het onderzoek. Daarbij ligt het accent op de rol die prestatie-indicatoren kunnen spelen in de relatie tussen FBE en provincie. Gekozen is voor uitvoering van de benchmark bij de provincies Gelderland en Drenthe, omdat op basis van bij de provincie beschikbare informatie de verwachting was dat zij informatie zouden kunnen hebben op het gebied van het hanteren van prestatie-indicatoren bij de aansturing van de FBE.

Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek is begeleid door een interne begeleidingsgroep met daarin vertegenwoordigers vanuit de betrokken beleidsafdeling, vergunningverlening, handhaving en subsidies. Bij aanvang van het onderzoek heeft de begeleidingsgroep besloten welke activiteiten van de FBE in de evaluatie betrokken zullen worden. Men kwam hierbij tot de volgende te onderzoeken activiteiten:

1. Opstellen van faunabeheerplannen. Omdat er in de evaluatieperiode meerdere faunabeheerplannen zijn opgesteld, is een case geselecteerd. De leden van de begeleidingsgroep hebben daarbij gekozen voor het Faunabeheerplan Algemene soorten. Het faunabeheerplan voor algemene soorten is een plan dat uitsluitend door de FBE is opgesteld en wordt daarom door de begeleidingsgroep als meest geschikt beoordeeld om de werkwijze van de FBE en de kwaliteit daarvan te beoordelen. Het oude Faunabeheerplan voor damherten is opgesteld in samenwerking met een andere provincie en met veel partijen in het veld. Daardoor is de precieze bijdrage van de FBE moeilijker te definiëren. Ook bij het ganzenbeheerplan voor Schiphol waren veel verschillende stakeholders betrokken.
2. Aanvragen ontheffingen
3. Uitgifte van machtigingen
4. Communicatie naar de achterban over o.a. actuele situatie ontheffingen, machtigingen en ontwikkelingen faunabeheer en naar het algemeen publiek over uitvoering activiteiten faunabeheer.
5. Organisatie en verslaglegging monitoring

In het kader van het onderzoek is op de volgende manieren informatie verzameld:

- Analyse van beleidsstukken, correspondentie en emailwisselingen die betrekking hebben op de uitvoering van het faunabeheer
- Dossieronderzoek van toegekende subsidieaanvragen van de FBE
- Gesprekken met bij de uitvoering van het faunabeheer betrokken provinciale medewerkers
- Interviews met medewerkers van bij de FBE aangesloten organisaties (deels bestuursleden van de FBE)
- Twee gesprekken met de secretaris en de voorzitter van de FBE. In het eerste gesprek is de beleidsreconstructie, inclusief doelenboom en een eerste uitwerking van het normenkader besproken. In het tweede gesprek zijn de bevindingen uit de gevoerde gesprekken met andere partijen voorgelegd en besproken.

- Interviews met provinciale medewerkers en FBE-secretarissen van de provincies Gelderland en Drenthe (benchmark-onderzoek).
- Het feitelijk deel van de concept-eindrapportage is voor een feitelijke hoorwederhoor aan de FBE voorgelegd (zie bijlage 9).

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft beknopt het beleidskader van de uitvoeringsregeling, met een uitleg van het wettelijk kader, gevolgd door de uitwerking hiervan in provinciaal beleid. Ook de interventielogica van de regeling en de indicatoren voor de mate van doeltreffendheid komen in dit hoofdstuk aan bod. Aan de basis van deze indicatoren liggen een voor dit onderzoek geconstrueerde doelenboom, gebaseerd op de provinciale beleidsnota over faunabeheer en lopende afspraken tussen de provincie en de FBE.

Hoofdstuk 3 gaat in op de omvang van de in de evaluatieperiode verstrekte subsidies aan de FBE, de activiteiten waarvoor budget is verstrekt en de manier waarop het proces van subsidieverlening is verlopen.

Vervolgens worden in hoofdstuk 4 de met dit budget gerealiseerde output, resultaten en impact beschreven en beoordeeld. Dit gebeurt aan de hand van de in hoofdstuk 2 uitgewerkte indicatoren.

Hoofdstuk 5 verkent de manier waarop de provincie de subsidieregeling gebruikt of zou kunnen gebruiken om de taakuitoefening door de FBE te sturen. Daarbij wordt ook bekeken hoe dit in de twee benchmark-provincies gebeurt.

De hoofdstukken 4 en 5 sluiten beiden af met conclusies en aanbevelingen.

2 Beleidsreconstructie, interventielogica en indicatoren

2.1 Beleidskader

Wettelijk kader: Flora- en faunawet 2002

Het bestaan van de Faunabeheereenheid is nauw verbonden aan het in werking treden van de Flora- en faunawet in 2002. De Flora- en faunawet richt zich op het beschermen en in stand houden van in het wild levende planten- en diersoorten. Volgens de wet is in het in principe verboden dieren te doden, tenzij daarvoor goede redenen zijn. Die redenen zijn weergegeven in de vorm van 'zwaarwegende belangen', op grond waarvan een vrijstelling, aanwijzing of ontheffing verstrekt kan worden om dieren te doden.

In principe is de grondgebruiker verantwoordelijk voor het initiëren en uitvoeren van beheer van de fauna en de bestrijding van schade door de fauna op zijn eigen terrein. Hij wordt daartoe door de wet aangewezen als jachthouder. De grondgebruikers kunnen zich volgens de Flora- en faunawet voor het uitvoeren van hun taken als jachthouder verenigen in een Faunabeheereenheid (FBE). In de FBE zijn naast de grondgebruikers ook de jagende partijen, in de praktijk de uitvoerders van het faunabeheer, vertegenwoordigd. De FBE heeft als taak om planmatig invulling te geven aan het faunabeheer. Zij stelt daarvoor faunabeheerplannen op, die door GS moeten worden goedgekeurd. Op grond van deze faunabeheerplannen kan de FBE vervolgens ontheffingen aanvragen voor het doden van dieren, wanneer de in de wet genoemde belangen in het geding zijn. Ook kan de FBE op aanvraag een aanwijzing ontvangen.

Bijlage 2 geeft een meer uitgebreide beschrijving van de hier geschetste verantwoordelijkheden, belangen en instrumenten. Bijlage 3 gaat nader in op de rol van de faunabeheerplannen in het faunabeheer. Uit deze bijlage blijkt dat het in de praktijk nog niet eenvoudig is om invulling te geven aan het uitgangspunt van de wet dat faunabeheer gebaseerd moet zijn op inhoudelijk goed onderbouwde faunabeheerplannen.

Provinciaal beleid

Het provinciaal beleid voor flora en fauna is vastgelegd in de 'Beleidsnota Flora- en faunawet Noord-Holland' van november 2007. De beleidsnota Flora- en faunawet Noord-Holland gaat er vanuit dat de provincie zich bij het uitvoeren van het flora- en faunabeleid concentreert op het vervullen van haar rol als onafhankelijk uitvoerder van de door de wetgever aan haar toebedeelde taken. Uitgangspunt is dat het faunabeheer als zodanig geen publieke taak en ook geen bevoegdheid van het college is, maar een zaak van private partijen. De beleidsnota geeft daarom een visie op de toepassing van de publiekrechtelijke bevoegdheden van de provincie. Deze wil de provincie duidelijk scheiden van de (privaatrechtelijke) belangen van grondeigenaren en grondgebruikers, die door de faunabeheereenheid worden behartigd. In bijlage 2 zijn de provinciale bevoegdheden nader aangegeven.

Soms komen private en publieke belangen samen. Dit is in Noord-Holland met name het geval bij de problematiek van de groei van de ganzenpopulatie. Rondom luchthaven Schiphol zijn de ganzen een gevaar voor de vliegveiligheid (een verantwoordelijkheid van

het Ministerie van IenM). Daarnaast leidt de groeiende ganzenpopulatie tot grote landbouwschade, waarvoor agrariërs een tegemoetkoming in schade uit het Faunafonds kunnen krijgen. Met de recente decentralisatie van dit Faunafonds naar de provincie, is de provincie verantwoordelijk geworden voor de tegemoetkomingen in de schade aan landbouwgewassen veroorzaakt door beschermde soorten zoals de ganzen. De kosten van deze schadetegemoetkomingen in de schade lopen de laatste jaren snel op, hoofdzakelijk als gevolg van de schade door ganzen. De provincie ontvangt jaarlijks een rijksbijdrage van €3,7 miljoen, de overige kosten komen voor eigen rekening. Bijlage 3 geeft meer informatie over de omvang van de financiële belangen en de schade aan andere publieke belangen. Vanwege de publieke belangen die in het geding zijn, heeft de provincie voor de ganzenproblematiek een aanvullend beleidskader opgesteld. Daarin zijn ook inhoudelijke doelen gesteld in de vorm van een te bereiken maximaal schadeniveau.

FBE in Noord-Holland

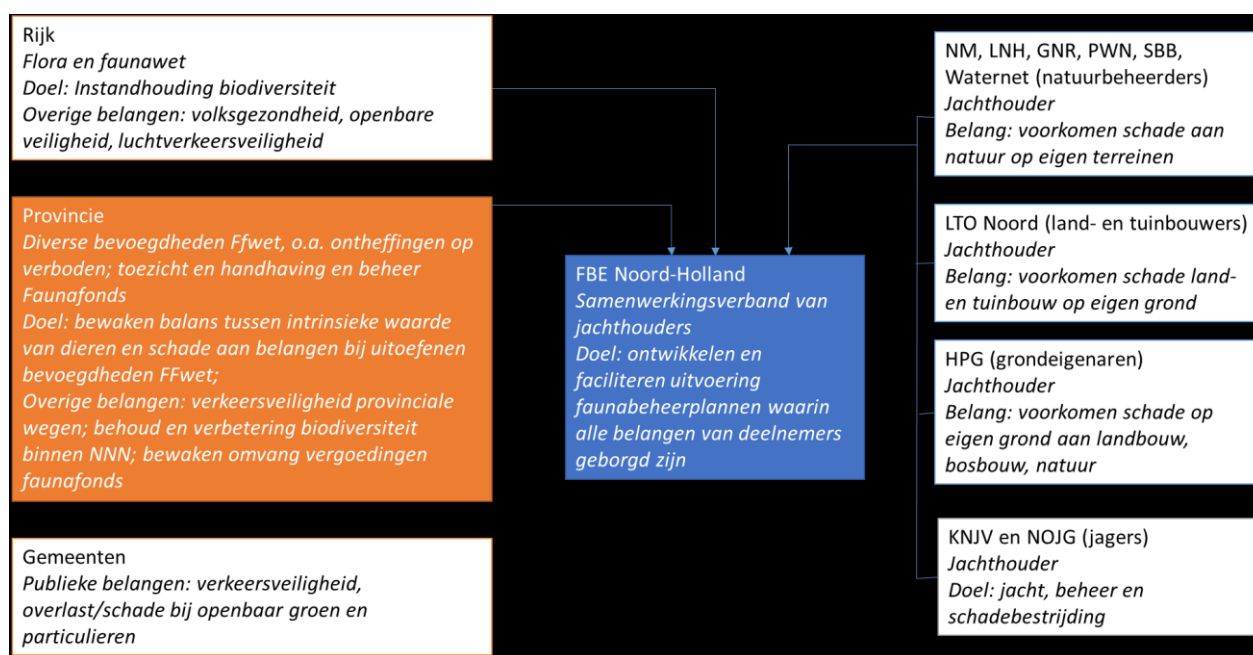
In Noord-Holland is de Stichting Faunabeheereenheid Noord-Holland de organisatie die door GS is erkend om invulling te geven aan planmatig faunabeheer binnen de kaders van de wet en het provinciaal beleid. Het bestuur van deze stichting wordt gevormd door vertegenwoordigers van de volgende organisaties:

- Land- en Tuinbouw Organisatie Noord, Noord-Holland (LTO Noord)
- Koninklijke Jagersvereniging (KJV), mede namens de Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer (NOJG) en de Wildbeheereenheden
- Terreinbeherende organisaties: Staatsbosbeheer (SBB), Stichting Landschap Noord-Holland (LNH), Vereniging Natuurmonumenten (NM), Waternet NV/gemeente Amsterdam, Provinciaal Waterleidingbedrijf Noord-Holland (PWN), Stichting Gooisch Natuurreservaat (GNR)
- Hollands Particulier Grondbezit (HPG).

Samenvattend

Uitgangspunt van het wettelijk landelijke beleid voor faunabeheer is dat met een planmatig faunabeheer op basis van faunabeheerplannen schade aan de in de wet genoemde belangen te voorkomen of te beheersen is. Het opstellen van faunabeheerplannen en het coördineren van de uitvoering daarvan is de taak van de FBE. Dit is een samenwerkingsverband van grondgebruikers die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van populatiebeheer en de bestrijding van schade als gevolg van de fauna op hun terreinen.

Figuur 1 geeft een overzicht van de doelen en belangen van de belangrijkste partijen die in Noord-Holland bij het faunabeheer betrokken zijn.



Figuur 1: Doelen en belangen faunabeheer

2.2 Subsidieregeling en interventielogica

2.2.1 Inrichting subsidieregeling

Het oprichten van de Faunabeheereenheden bij de invoering van de Flora- en faunawet in 2002 verliep niet gemakkelijk. Als gevolg daarvan is in 2002 tussen het Landelijk Overleg Faunabeheereenheden¹ en de colleges van gedeputeerde staten van de provincies een ‘Convenant Oprichting Faunabeheereenheden’ gesloten. Daarin kwamen de partijen overeen dat, om een adequate uitvoering van de Flora- en Faunawet te waarborgen, de faunabeheereenheden uiterlijk op 1 januari 2003 opgericht zouden zijn en dat de oprichtingskosten en de kosten van instandhouding gedurende tenminste 2 jaar door de provincies verzekerd waren. Het Rijk stelde hiervoor via het Provinciefonds middelen ter beschikking. Men ging uit van een bescheiden opzet van de organisatie van de FBE en een begroting met een omvang van circa €80.000,- per provincie.

Sinds deze afspraken in 2002 heeft de FBE altijd een boekjaarsubsidie ontvangen.

Boekjaarsubsidies zijn subsidies aan instellingen of organisaties waarmee de provincie een langdurige relatie heeft. De huidige beleidsnota Flora- en faunawet (2007) stelt dat ‘GS bijdragen aan de financiering van de uitvoeringstaken van de Faunabeheereenheid, inclusief de opstelling van de faunabeheerplannen’. De FBE ontvangt geen financiering uit andere bronnen.

¹Hierin werkten de Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging, Staatsbosbeheer, de Vereniging Natuurmonumenten, de Landschappen, de Federatie Particulier Grondbezit, de Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO-Nederland) en de Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer (NOJG) samen.

De werkzaamheden van de FBE worden uitgevoerd door een secretariaat, dat momenteel uit drie personen bestaat (waarvan twee in deeltijd werken). Het secretariaat heeft daarnaast de bevoegdheid om werkzaamheden door opdrachtverlening uit te besteden.

Voor het ontvangen van de boekjaarsubsidie stelt de provincie als eis dat de FBE jaarlijks een activiteitenplan indient bij de aanvraag van de subsidie. Welke activiteiten worden opgenomen in het activiteitenplan wordt in onderling overleg bepaald. Het activiteitenplan bevat een aantal jaarlijks terugkomende kerntaken van de FBE. Daarnaast bevat het activiteitenplan meestal ook aanvullende activiteiten, zoals de inzet van de FBE voor projecten die gericht zijn op publieke belangen, zoals de ganzenproblematiek, en incidentele projecten die op verzoek van de provincie worden uitgevoerd. Het activiteitenplan (of de subsidietoekenning op basis daarvan) bevat geen expliciete kwaliteitseisen aan de voorgestelde activiteiten. Sinds november 2012 geldt een gezamenlijk opgesteld afsprakenkader tussen provincie en FBE waarin kwaliteitseisen voor faunabeheerplannen, ontheffingsaanvragen, machtigingen en jaarverslag zijn opgenomen.

Na afloop van het subsidiejaar moet de FBE tijdig een verzoek tot vaststelling van de subsidie indienen. Daarbij moet zij een jaarverslag overleggen. De eisen aan dit jaarverslag zijn uitgewerkt in het gezamenlijke afsprakenkader van provincie en FBE (zie verder paragraaf 2.3.1.).

2.2.2 Doel subsidie

Deze paragraaf verkent aan welke maatschappelijke effecten en doelen uit het (primaire) beleidskader van de provincie de subsidie een bijdrage beoogt te leveren. De relatie tussen de gesubsidieerde activiteiten en te realiseren provinciale doelen is een belangrijke component van de beoordeling op doeltreffendheid van de subsidie.

Geen inhoudelijke provinciale doelen

De beleidsnota Flora- en faunawet Noord-Holland van 2007 bevat geen inhoudelijke provinciale doelen op het gebied van flora- en faunabeleid, bijvoorbeeld in de vorm van streefstanden voor bepaalde diersoorten². De provincie ziet het populatiebeheer niet als haar taak en beperkt zich tot de uitvoering van de naar haar gedecentraliseerde bevoegdheden. De nota bevat daarom uitsluitend uitvoeringsbeleid en is erop gericht duidelijk te maken hoe de provincie zich bij de uitoefening van haar bevoegdheden zal opstellen, bv. waaraan getoetst zal worden bij het beoordelen van een faunabeheerplan of ontheffingen.

Geen uitgewerkte doelen bij oprichting

De ontstaansgeschiedenis van de subsidie zoals beschreven in paragraaf 2.2.1 laat zien dat de subsidie voor de FBE niet is ingesteld om door de provincie opgesteld beleid te realiseren. Het doel was om te faciliteren dat een door de gezamenlijke partijen gewenste organisatie voor faunabeheer opgericht en de eerste jaren in standgehouden kon worden.

² Een uitzondering hierop is het recente Uitvoeringsbeleid Ganzen. Hierin is een inhoudelijk doel geformuleerd, namelijk welk niveau van schade veroorzaakt door bepaalde soorten ganzen acceptabel wordt geacht en hoe snel dit niveau bereikt moet zijn.

Bij het instellen van de subsidie is dus niet expliciet een link gelegd met door de gesubsidieerde organisatie te realiseren provinciale doelen. Wel was iedereen het er over eens dat de aanwezigheid van een faunabeheereenheid belangrijk was om een goed functionerend faunabeheer mogelijk te maken.

Doelen in beleidsnota en Afsprakenkader

Bij de oprichting van de FBE waren dus nog geen expliciet uitgewerkte eisen aan de taakuitoefening van de FBE vastgesteld. In de afgelopen jaren is echter wel een steeds duidelijker beeld ontstaan van wat de provincie van de FBE verwacht. Zo heeft de provincie in de afgelopen jaren de verantwoording in het kader van de subsidieverlening verder uitgewerkt, waardoor de FBE nu werkt op basis van een activiteitenplan waarover beide partijen het eens zijn. De belangrijkste slag is gemaakt in 2012, toen in onderling overleg een Afsprakenkader is opgesteld waarin de rol- en taakverdeling tussen provincie en FBE is vastgelegd. Bij dit Afsprakenkader hoort een uitgebreide notitie over rolverdeling³.

Het hoofddoel van de provincie voor haar taakuitoefening op het gebied van faunabeheer is in de beleidsnota Flora- en faunawet als volgt geformuleerd:

Hoofddoel provincie:

De juiste balans bewaken tussen:

1. De instandhouding van plant- en diersoorten en bescherming van de intrinsieke waarde van het individuele dier
2. Het een grondgebruiker toestaan van de verboden van de Flora- en faunawet af te wijken ter voorkoming en bestrijding van schade aan in de wet genoemde belangen.

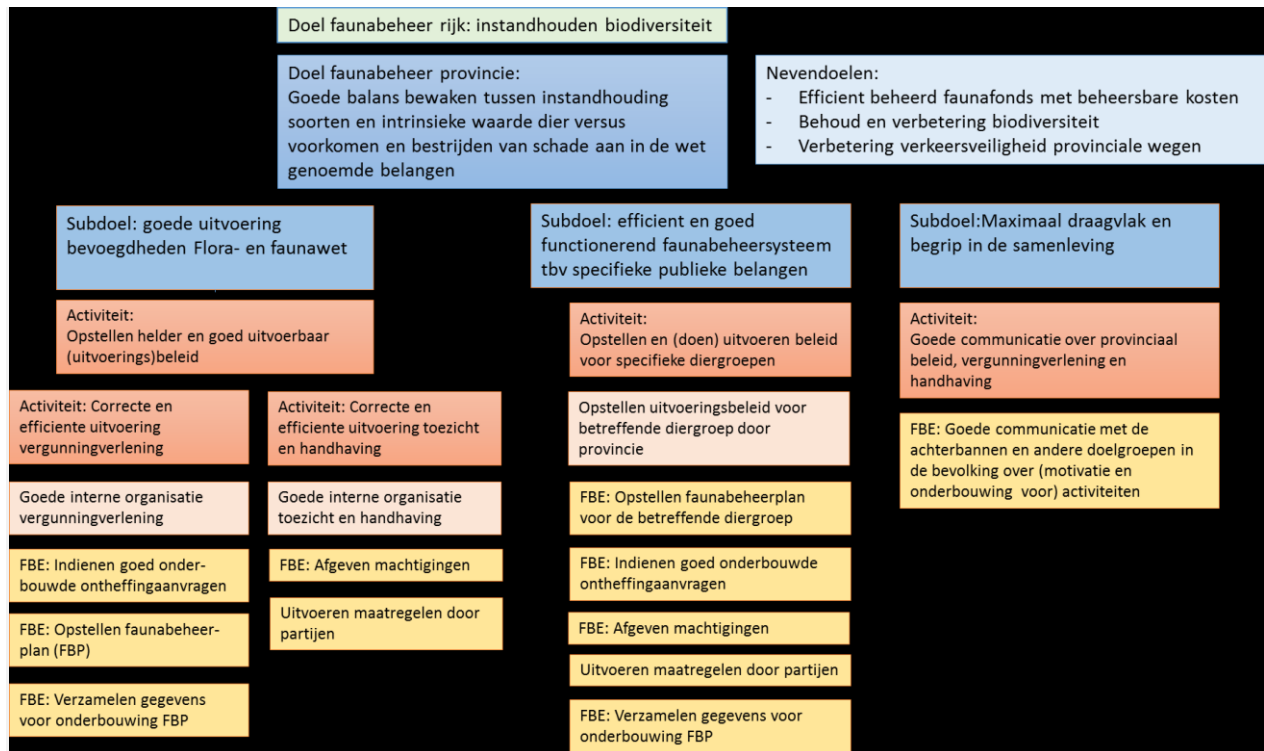
De genoemde notitie over rolverdeling bevat een nadere uitwerking van dit hoofddoel in operationele doelen van het provinciale beleid voor de Flora- en faunawet. Gegeven de insteek van het provinciale beleid zijn ook dit voornamelijk procesdoelen en geen inhoudelijke doelen:

Operationele doelen provincie:

1. Op een correcte wijze invulling geven aan de aan haar gegeven bevoegdheden
2. Een efficiënt en zo optimaal mogelijk functionerend faunasysteem m.b.t. publieke belangen
3. Optimaal inzetten en gebruiken van instrumenten
4. Minimale inzet van capaciteit
5. Minimale financiële belasting
6. Maximaal draagvlak en begrip in de samenleving.

• ³ Provincie Noord-Holland en FBE Noord-Holland (2012), Faunabeheer in Noord-Holland, Rolverdeling provincie Noord-Holland en Stichting Faunabeheereenheid Noord-Holland

De operationele doelen zijn in het algemeen niet SMART⁴ geformuleerd: termen als efficiënt, optimaal, minimaal en maximaal zijn niet nader uitgewerkt in concretere kwantitatieve of kwalitatieve eisen. In figuur 2 zijn de provinciale doelen uitgewerkt in een doelenboom. In blauw zijn de provinciale doelen weergegeven, in oranje de daarvoor benodigde activiteiten. In geel zijn de activiteiten van de FBE aangegeven die van invloed zijn op de activiteiten en doelen van de provincie.



Figuur 2: Provinciale doelen faunabeheer

In de figuur zijn de operationele doelen 1, 2 en 6 zichtbaar opgenomen. De overige operationele doelen komen niet expliciet terug, maar zijn wel impliciet verwerkt:

- *Operationeel doel 3 (optimaal inzetten en gebruiken van instrumenten)* is onderdeel van de activiteit 'Opstellen helder en goed uitvoerbaar uitvoeringsbeleid'.
- *Operationeel doel 4 (inzet minimale capaciteit)* is onderdeel van de efficiënte uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving.
Er is een inhoudelijk verband tussen operationeel doel 3 en 4: Hoeveel capaciteit benodigd is, is afhankelijk van een goede interne organisatie, maar ook van de keuzen die de provincie maakt voor het uitvoeringsbeleid. Bijvoorbeeld of men gebruik maakt van vrijstellingen of van een systeem met ontheffingen per diersoort en daaraan gekoppelde machtigingen. Uiteraard is ook de keuze van het gewenste niveau van handhaving van invloed op de benodigde capaciteit.
- *Operationeel doel 5 (minimale financiële belasting)* doelt op het op een aanvaardbaar niveau houden van de kosten van het faunabeheersysteem. Dit betreft zowel de kosten van de FBE als van de tegemoetkomingen in de schade. Dit doel kan deels gerealiseerd worden door een goede uitvoering van de

⁴ SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

faunabeheertaken op het gebied van beleidsformulering, vergunningverlening en handhaving. Maar de kosten zijn ook afhankelijk van andere invloeden op populatieontwikkelingen en de prijsontwikkeling van gewassen waaraan schades kunnen optreden.

Zoals uit figuur 2 blijkt is voor de realisatie van alle provinciale doelen een goede kwaliteit van de activiteiten van de FBE belangrijk (het omgekeerde geldt overigens ook, zie paragraaf 4.6). Het functioneren van de FBE heeft een aanzienlijke invloed op de benodigde inzet bij de provincie. Dit hangt mede samen met de beleidskeuzen die de provincie heeft gemaakt, waardoor het faunabeheer in Noord-Holland vooral gebaseerd is op het gebruik van ontheffingen, die via de FBE lopen. Strikt genomen geldt voor ontheffingen dat wanneer het gaat om schade aan private belangen, de kwaliteit van de ontheffingsaanvragen en het onderliggende faunabeheerplan van de FBE uitsluitend een belang is van de bij de FBE aangesloten partijen. De provincie kan formeel gezien plannen en ontheffingsaanvragen van onvoldoende kwaliteit weigeren. De bij de FBE aangesloten partijen zouden dan vervolgens de FBE hierop moeten aanspreken. Wanneer de provincie zich meer op samenwerking richt, zal een slechte kwaliteit van plan en aanvragen niet tot een formele afwijzing leiden, maar tot samen werken aan een oplossing. Dit betekent meer werk bij de sector vergunningverlening en leidt tot meer benodigde capaciteit bij de provincie.

De kwaliteit van het werk van de FBE (faunabeheerplan en ontheffingsaanvragen) is ook van belang voor het realiseren van de doelen voor publieke belangen waarvoor de provincie verantwoordelijk of belanghebbende is. Zo kunnen, wanneer ontheffingsaanvragen voor het uitvoeren van beheermaatregelen onvoldoende onderbouwd zijn, de faunabeheermaatregelen die de schade aan publieke belangen moeten verminderen niet worden uitgevoerd. In dit geval is inzet van extra capaciteit voor vergunningverlening ook in het belang van de provinciale doelen.

Tenslotte heeft het functioneren van de FBE invloed op de benodigde capaciteit voor toezicht en handhaving door medewerkers van de provincie. Wanneer bijvoorbeeld jagers en agrariërs beter geïnformeerd worden over de voorschriften in ontheffingen, kan de inspanning voor handhaving mogelijk verminderd worden.

2.2.3 Interventiologica

Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat om de provinciale doelen te kunnen bereiken, de FBE een aantal taken op een goede manier moet uitvoeren. Deze voor de provincie belangrijke kerntaken van de FBE zijn:

- Het opstellen van faunabeheerplannen
- Het opstellen van ontheffingsaanvragen
- Het doormachtigen van ontheffingen
- Communicatie naar de achterban van de FBE en naar andere doelgroepen
- Monitoring van het faunabeheer

De interventiologica van de boekjaarsubsidie voor de FBE ziet er op hoofdlijnen dan als volgt uit:

<i>Output</i>	Uitvoering kernactiviteiten FBE op een goed niveau
<i>Resultaat</i>	Goede uitvoering van het faunabeheer in de provincie
<i>Impact</i>	Beheersing van het schadeniveau aan wettelijk erkende belangen en daarvoor benodigde tegemoetkoming in schade, in balans afgewogen met instandhouding van soorten en de intrinsieke waarde van dieren. Efficiënte personele inzet van de provincie voor uitvoering van bevoegdheden voor faunabeheer Vergroting van het draagvlak en begrip in de samenleving voor maatregelen op het gebied van faunabeheer.

In de volgende paragraaf wordt dit in meer detail, per taak, uitgewerkt.

2.3 Indicatoren doeltreffendheid

2.3.1 Uitwerking kwaliteitseisen

In de voorgaande paragraaf is geconstateerd dat een goed functionerende FBE van belang is voor het realiseren van de doelen van de provincie op het gebied van faunabeheer. In de praktijk is de uitvoering van het faunabeheer in Noord-Holland lange tijd problematisch gebleken. De samenwerking tussen de FBE en de provincie verliep moeizaam, er bestond verschil van inzicht over juridische uitgangspunten en het beroep van grondgebruikers op het Faunafonds voor tegemoetkoming in de schade was hoog. Naar aanleiding hiervan is in 2011 een evaluatie uitgevoerd van de uitvoering van het Faunabeleid in Noord-Holland in gezamenlijke opdracht van het bestuur van de FBE en de provincie Noord-Holland.

Uit de evaluatie kwam naar voren dat er grote problemen waren in de samenwerking, met een slechte onderlinge sfeer, veel onderlinge kritiek en het ontbreken van het gevoel voor een gezamenlijke taak te staan. In het evaluatierapport wordt een groot aantal aanbevelingen gedaan, zowel voor de FBE als voor de provincie, om de gesignaleerde problemen op te lossen. Het verbetertraject dat hierop is gestart, heeft geleid tot het aanstellen van een nieuwe voorzitter van de FBE, het versterken van het secretariaat van de FBE en het opstellen van een Afsprakenkader. Het afsprakenkader heeft tot doel duidelijkheid te scheppen over de precieze verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen provincie en FBE. De wet biedt op dit punt ruimte voor verschillen in interpretatie. Het afsprakenkader bevat ook afspraken over zaken die in onderling overleg nog nader uitgewerkt zullen worden. De bij het afsprakenkader behorende notitie 'Faunabeheer in Noord-Holland, Rolverdeling provincie Noord-Holland en Stichting Faunabeheereenheid Noord-Holland' (2012) werkt de verdeling van verantwoordelijkheden tussen provincie en faunabeheereenheid verder uit. Het afsprakenkader is in november 2012 ondertekend door de Gedeputeerde verantwoordelijk voor natuur en door de voorzitter van de FBE. Het afsprakenkader is bijgevoegd in bijlage 5.

Op basis van de afspraken in het Afsprakenkader en de notitie rolverdeling en op basis van de doelen van de provincie die zijn beschreven in paragraaf 2.2 is in het onderstaande afgeleid wat een goed functionerende FBE nu concreet vanuit het perspectief van de

provincie inhoudt. Daarbij is het goed te constateren dat tegenover een goed functionerende FBE uiteraard ook een goed functionerende provinciale organisatie moet staan. De beïnvloeding van het functioneren is wederzijds.

Een goed functionerende FBE levert:

1. Een goede kwaliteit faunabeheerplannen

Dit betekent dat de plannen moeten voldoen aan de wettelijk gestelde vereisten en de vereisten geformuleerd in het provinciaal beleidskader. Een faunabeheerplan moet ook inhoudelijk positief beoordeeld worden bij toetsing door het Faunafonds en/of een onafhankelijk partij. Uit bijlage 4 blijkt dat het inhoudelijk goed invulling geven aan alle wettelijke vereisten voor sommige diersoorten nog niet zo eenvoudig is. Van de FBE mag minimaal verwacht worden dat zij van de meest recente wetenschappelijke inzichten uitgaat op het gebied van het verkrijgen van populatiegegevens, schadeontwikkeling en werking van preventieve maatregelen en dat zij deze gegevens en eventueel praktijkgegevens uit haar achterban op een wetenschappelijk verantwoorde wijze gebruikt in haar onderbouwing. Tenslotte is een goed faunabeheerplan helder geschreven en goed van opbouw, dat wil zeggen dat feiten en gevolgtrekkingen daaruit duidelijk zijn.

Een faunabeheerplan moet ook gedragen worden door de bij de FBE aangesloten partijen. Dit stelt eisen aan het traject van totstandkoming van het plan: er moet voldoende tijd en gestructureerde aandacht zijn voor het raadplegen van de achterban. De FBE vertaalt in het faunabeheerplan de meningen en belangen van de betrokken organisaties in een gezamenlijk standpunt over faunabeheer.

Faunabeheerplannen (of actualisaties daarvan) moeten tijdig beschikbaar zijn om op basis daarvan benodigde ontheffingen voor ingrijpen tijdig te kunnen verlenen. Dit betekent dat niet alleen rekening wordt gehouden met tijd voor het raadplegen van de achterban, maar ook met de duur van bezwaar- en beroepsprocedures en de termijn voor het verlenen van de ontheffing.

Indien nodig moet een FBP ook ingaan op goed faunabeheer gericht op publieke belangen. Strikt genomen staat de FBE uitsluitend voor de belangen van de individuele grondgebruikers uit de bij de FBE aangesloten organisaties. Bij schade aan algemene belangen, zoals openbare veiligheid (verkeersveiligheid rondom Noord-Hollandse duingebieden), vliegveiligheid (Schiphol, deels ook privaat belang, want internationaal commercieel bedrijf), en de flora- en fauna ontstijgt de problematiek echter het niveau van de individuele grondgebruiker. De FBE moet in een faunabeheerplan het nodig geachte beheer formuleren om schade aan de in artikel 67 en 68 (Ffw) genoemde belangen te voorkomen. Daaronder vallen dus ook de daarin genoemde algemene belangen.

Een formulering van een duidelijk provinciaal beleidskader voor specifieke publieke belangen kan een voorwaarde voor de FBE zijn om goed invulling te kunnen geven aan dit

onderdeel van haar taak. Een voorbeeld hiervan is het Uitvoeringsbeleid Ganzen Noord-Holland.

2. Een goede kwaliteit van ontheffingsaanvragen

De inhoudelijke kwaliteit van ontheffingsaanvragen hangt nauw samen met de kwaliteit van het faunabeheerplan. Daarnaast zijn in het afsprakenkader tussen provincie en FBE kwaliteitseisen aan ontheffingsaanvragen geformuleerd (paragraaf 3.3.3 in bijlage 5). Naast een goede inhoudelijke kwaliteit is ook de werkwijze bij het indienen van de ontheffingsaanvragen belangrijk. Het afsprakenkader bevat een stappenplan hiervoor (paragraaf 3.3.2 in bijlage 5). Dit stappenplan gaat uit van maximaal twee concepten van de aanvraag voordat tot definitieve verlening van de ontheffing kan worden overgegaan.

Een aandachtspunt voor de provincie is dat de ontheffingen (en de daarop gebaseerde machtigingen) praktisch goed uitvoerbaar moeten zijn en effectief moeten zijn om het gestelde doel te bereiken. Een juridisch mooi dichtgetimmerde, maar praktisch niet uitvoerbare of niet effectieve ontheffing is uiteindelijk van weinig waarde.

3. Een goede kwaliteit van en naleving van machtigingen

Ook voor het doormachtigen van de ontheffing door de FBE en de inhoud van de machtiging zijn in het afsprakenkader kwaliteitseisen geformuleerd (paragraaf 3.4 in bijlage 5). Daarnaast bevat het afsprakenkader afspraken over de manier waarop de provincie de handhaving zal uitvoeren.

De manier waarop de machtiging is opgesteld en de communicatie eromheen moeten zodanig zijn dat onopzettelijke overtreding van de regels wordt voorkomen. Op het opzettelijk overtreden van de regels kan de FBE maar beperkt invloed uitoefenen, maar in principe zouden de WBE's en de FBE gezamenlijk hierop kunnen sturen via zelfcorrigerende maatregelen. Op dit moment is dit nog geen aandachtspunt bij de taken van de FBE, daarom wordt dit aspect bij de beoordeling niet meegenomen.

In het Handhavingsuitvoeringsprogramma 2013-2015 is vermeld dat men streeft naar een naleefgedrag van minimaal 80 procent bij primaire controles in het taakveld. Een belangrijk onderdeel van deze primaire controles is de zogenaamde 100%-controle bij kwetsbare gewassen. Hierbij wordt gecontroleerd of de voor gebruik van de machtiging vereiste preventieve maatregelen aanwezig zijn. Deze controle wordt voor alle afgegeven machtigingen uitgevoerd. Daarnaast voert de afdeling Handhaving van de provincie administratieve controles uit op de inhoud van de door de FBE afgegeven machtigingen en op de meldingen die gedaan worden bij gebruik van de machtigingen.

4. *Goede communicatie*

Volgens het afsprakenkader (paragraaf 3.2 punt 2) heeft de FBE de taak om haar achterbanorganisaties (de partijen die deel uitmaken van het bestuur van de FBE) evenals de WBE's en de uitvoerders te informeren over:

- wet- en regelgeving op het gebied van faunabeheer,
- de inhoud van faunabeheerplannen,
- de taken en werkwijze van de FBE,
- ambtelijke en bestuurlijke afspraken met de provincie,
- verleende ontheffingen aan de FBE.

De FBE en de provincie hebben daarnaast in het afsprakenkader afgesproken wie waarover communiceert met de buitenwereld (paragraaf 3.7). Voor cijfers en feitelijke informatie rond de uitvoering is de FBE het aanspreekpunt. De provincie beantwoordt beleidsmatige vragen, en vragen over ontheffingen en goedgekeurde faunabeheerplannen. Vragen over de jacht worden door de FBE doorverwezen naar de KNJV.

Een goede communicatie vindt zoveel mogelijk systematisch plaats, zodat men weet waar de informatie te vinden is, en is actueel.

Een apart aandachtspunt is de communicatie tussen het FBE-secretariaat of het FBE-bestuur en de achterban. Het is belangrijk dat wat in het bestuur besproken wordt op een goede manier ook bij de achterban terecht komt. Voor de achterban is het belangrijk dat het FBE-secretariaat telefonisch en via de mail makkelijk bereikbaar is. Zeker bij dringende vragen in het veld is een snelle reactie een vereiste. Ook voor de provincie is een goede bereikbaarheid van het secretariaat belangrijk, vooral wanneer zich politiek gevoelige situaties voordoen (zoals de ganzenvangacties). Daarnaast moet het secretariaat voldoende beschikbaar zijn voor overleg over uitvoeringszaken.

5. *Een goede organisatie van en verslaglegging over de monitoring van het faunabeheer*

De FBE heeft als taak om gegevens te verzamelen over de stand van de fauna door middel van tellingen en om rapportages op te stellen over het gebruik van verleende machtigingen. Met behulp van deze informatie verkrijgt men inzicht in de ontwikkeling van populaties en de effectiviteit van in het lopende faunabeheerplan opgenomen beheermaatregelen. In het volgende faunabeheerplan kan men dit beheer dan zonodig bijstellen. Monitoringgegevens kunnen daarbij tijdens het lopende faunabeheerplan ook inzicht geven in aspecten die om nader onderzoek vragen.

Voor veel gegevens is de FBE afhankelijk van de WBE's en de aangesloten organisaties. Zij moeten goed geïnstrueerd worden over de wijze waarop zij de gegevens aanleveren en de FBE moet o.a. via een digitaal systeem deze activiteit goed faciliteren.

De provincie kan een goede monitoring faciliteren door ervoor te zorgen dat bij besluiten een rapportageverplichting aan de FBE via het FRS opgenomen is. Dit kan overigens alleen voor partijen die bij het FRS aangesloten zijn, de provincie kan partijen niet tot aansluiting verplichten. Omdat er vanuit het FRS geen automatische doormelding aan de provincie plaatsvindt, is altijd ook rapportage aan de provincie nodig. Die moet voor de uitoefening van haar taken over actuele gegevens kunnen beschikken.

De verslaglegging van de monitoring vindt op dit moment plaats via het jaarverslag dat moet worden ingediend ter vaststelling van de subsidie. Volgens het afsprakenkader (punt 3.6.1) bevat dit jaarverslag drie onderdelen, waaronder deel 1: Rapportage effecten faunabeheer en stand van de fauna in de provincie (aangeduid als het 'soortenverslag'). Het afsprakenkader bevat een omschrijving van de vereiste inhoud van deze rapportage. De rapportage geeft alle betrokken partijen (de bij de FBE aangesloten partijen, de provincie én publieke belangenpartijen) inzicht in het verloop van het faunabeheer. Met dit brede informerende doel moet bij het schrijven van het soortenverslag rekening worden gehouden.

6. Een goede coördinatie van de uitvoering van faunabeheerplannen

De uitvoering van faunabeheerplannen vraagt een gezamenlijke inspanning van individuele jagers, WBE's en grondgebruikers/eigenaren. Soms is extra coördinatie door de FBE vereist om acties succesvol te laten zijn. Van de FBE mag verwacht worden dat zij deze coördinatie tijdig en professioneel uitvoert. Deze activiteit wordt in dit onderzoek niet nader beoordeeld, omdat zij niet behoort tot de door de begeleidingsgroep geselecteerde te onderzoeken taken.

2.3.2 Uitwerking indicatoren voor evaluatie subsidie

In deze paragraaf wordt op basis van de doelenboom in paragraaf 2.2.2 en de uitwerking van een goed functionerende FBE in paragraaf 2.3.1 het normenkader uitgewerkt waaraan de vijf door de begeleidingsgroep geselecteerde kerntaken van de FBE in de evaluatie getoetst worden.

Categorie		Indicatoren doeltreffendheid
<i>Opstellen faunabeheerplan</i>	<i>Output:</i>	1. Mate waarin FBP voldoet aan inhoudelijke vereisten Besluit faunabeheer en provinciale beleidsnota 2. Tijdigheid vaststelling FBP 3. Mate waarin de kwaliteit van de inhoud van het FBP bijdraagt aan zo min mogelijk belasting provinciaal apparaat bij vaststellingsproces 4. Mate waarin de kwaliteit van de inhoud van het FBP een goede basis biedt voor ontheffingen die stand houden bij bezwaar- en beroepsprocedures 5. Draagvlak bij de achterban voor het FBP
	<i>Resultaat:</i>	Vastgesteld faunabeheerplan op basis waarvan goed faunabeheer door alle betrokken partijen kan worden uitgevoerd
	<i>Impact:</i>	• Verlagen van schade aan wettelijk erkende belangen en daaraan gekoppelde financiële lasten van de provincie, in balans afgewogen met instandhouding van soorten en de intrinsieke waarde van dieren • Efficiënte inzet provinciale organisatie • Vergroting van het draagvlak en begrip in de samenleving voor maatregelen op het gebied van faunabeheer

Categorie		Indicatoren doeltreffendheid
<i>Indienen ontheffing-aanvragen</i>	<i>Output:</i>	1. Mate waarin ontheffingsaanvragen voldoen aan de vereisten in Afsprakenkader 2. Tijdigheid ingediende ontheffingsaanvragen (dwz rekening houdend met de vereiste doorlooptijd voor besluitvorming (inclusief te verwachten bezwaar en beroep) en de gewenste termijn van gebruik van de ontheffing) 3. Mate waarin de ontheffingsaanvraag bijdraagt aan zo min mogelijk belasting van het provinciaal apparaat bij het proces van ontheffingverlening 4. Mate waarin ontheffingen stand houden bij bezwaar- en beroepsprocedures 5. Praktische uitvoerbaarheid en effectiviteit ten opzichte van het gestelde doel
	<i>Resultaat:</i>	Vastgestelde ontheffing, op basis waarvan de FBE machtigingen kan uitgeven en uitvoering van maatregelen voor faunabeheer mogelijk wordt
	<i>Impact:</i>	• Verlagen van schade aan wettelijk erkende belangen en daaraan gekoppelde financiële lasten van de provincie, in balans afgewogen met de intrinsieke waarde van dieren • Efficiënte inzet provinciale organisatie

Categorie		Indicatoren doeltreffendheid
Afgeven machtigingen	Output:	1. Kwaliteit van de doormachtiging van ontheffingen door de FBE (gemak voor aanvragers en inhoudelijk correcte machtigingen) 2. Naleving van de voorwaarden voor machtigingen (meldingen en 100%-controles)
	Resultaat:	Bij de FBE aangesloten partijen beschikken over een geldige machtiging en handelen conform de daarin opgenomen voorwaarden
	Impact:	• Verlagen van schade aan wettelijk erkende belangen en daaraan gekoppelde financiële lasten van de provincie, in balans afgewogen met de intrinsieke waarde van dieren. • Efficiënte inzet provinciale organisatie

Categorie		Indicatoren doeltreffendheid
Communicatie	Output:	1. Kwaliteit van de website (compleet, actueel en gemakkelijk doorzoekbaar) 2. Kwaliteit van de nieuwsbrief (compleet, actueel) 3. Bereikbaarheid van de FBE bij vragen van aangesloten organisaties, provincie en publiek 4. Goede overige communicatie tussen FBE-secretariaat en bestuur en aangesloten organisaties en de provincie 5. Invulling van de communicatie met de buitenwereld over cijfers en feitelijke uitvoering van het faunabeheer
	Resultaat:	Achterban is op de hoogte van de actuele situatie op het gebied van faunabeheer. Dat wil zeggen dat de bij de FBE aangesloten partijen weten (tot op het niveau van individuele jagers) dat een ontheffing beschikbaar is, hoe zij een machtiging moeten aanvragen en aan welke regels en voorwaarden zij zich bij het gebruik van de machtiging moeten houden. Algemeen publiek weet wat de rol van de FBE is in het faunabeheer en is geïnformeerd over het hoe en waarom van specifieke acties uit het faunabeheer
	Impact:	• Efficiënte inzet provinciale organisatie • Vergroting van het draagvlak en begrip in de samenleving voor maatregelen op het gebied van faunabeheer

Categorie		Indicatoren doeltreffendheid
<i>Organisatie en verslaglegging monitoring</i>	<i>Output:</i>	1. Inzet op (mede) coördineren van organisatie van tellingen, inclusief streven naar optimale kwaliteit resultaten tellingen 2. Inzet op bevorderen indienen monitoringgegevens door gebruikers machtigingen 3. Compleetheid en duidelijkheid jaarlijkse rapportage over resultaten tellingen en gebruik van verleende machtigingen (conform afspraken in Afsprakenkader) 4. Tijdigheid jaarlijkse rapportage (voor 1 juli volgend kalenderjaar)
	<i>Resultaat:</i>	Inzicht in de ontwikkeling van populaties en het effect van uitgevoerde maatregelen op de populaties van dieren en de schades veroorzaakt door deze dieren. Op basis hiervan kunnen de faunabeheerplannen worden verbeterd.
	<i>Impact:</i>	• Verlagen van schade aan wettelijk erkende belangen en daaraan gekoppelde financiële lasten van de provincie, in balans afgewogen met de intrinsieke waarde van dieren. • Vergroting van het draagvlak en begrip in de samenleving voor maatregelen op het gebied van faunabeheer.

3 Omvang en besteding subsidie

Verstreckte subsidie in de evaluatieperiode

De FBE ontvangt in de periode 2010 tot en met 2014 jaarlijks een boekjaarsubsidie, waarvoor zij vooraf een activiteitenplan indient. Daarnaast is soms sprake van aanvullende subsidie of van bijdragen voor projecten of activiteiten van de FBE buiten de subsidieverordening om. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verstreckte bedragen in de evaluatieperiode.

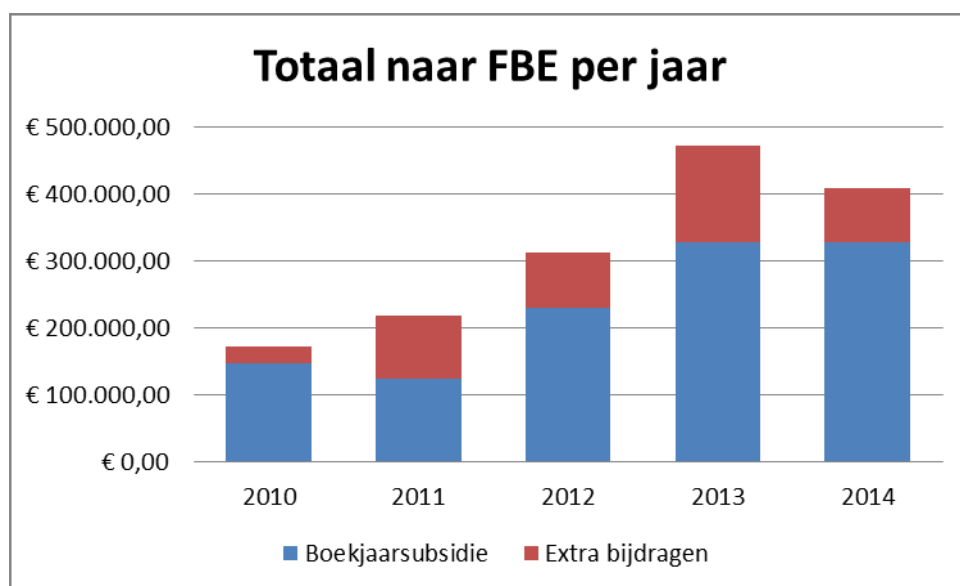
Tabel 1: Verstreckte subsidies en bijdragen aan de FBE in periode 2010 t/m 2014

Jaar	Bedrag aanvraag boekjaar-subsidie	Toegekend bedrag boekjaar-subsidie	Vastgesteld bedrag boekjaar-subsidie	Aanvullende subsidies of bijdragen buiten boekjaarsubsidie	Totaal voor FBE	Bijzonderheden
2010	180.830,-	147.745,-	147.745,-	25.000,- voor ganzenbeheer	172.745,-	Positief resultaat van 41.444,- toegevoegd aan egalisereserve.
2011	152.745,-	124.834,-	124.834,-	45.000,- voor versterking ambtelijk secretariaat € 9.265,- voor Schipholveiligheid € 40.000,- voor ganzenbeheer Schiphol	219.099,-	Toegekend bedrag lager dan aanvraag omdat FBE hoogte aanvraag niet had aangepast op te hoge egalisereserve.
2012	147.625,-	147.625,-	229.625,-	€ 25.944,- voor ganzenbeheer Schiphol, € 54.946,- en € 2.000,- voor voorschot ganzenbeheer Schiphol 2012	312.515,-	Vastgesteld bedrag verhoogd met 82.000,- ivm verzoek suppletie op subsidie wegens versterking en vervanging ambtelijk secretariaat. <i>43.170,- voor project Beheerplan ganzen rondom Schiphol betaald uit egalisereserve (is dus niet als subsidie verstreckt in dit jaar).</i>
2013	347.660,-	327.640,-	327.640,-	€ 8.063,- voor project Zeevang N2000 € 65.000,- voor ganzenbeheerplan Schiphol € 71.700,- voor inhuur ganzencoördinator Schiphol	472.403,-	In toegekend/ vastgesteld bedrag is 10.000,- aan extra middelen opgenomen voor ambtelijk secretaris (pensioenregeling + extra maand) Positief resultaat van 23.309,- toegevoegd aan egalisereserve.
2014	327.640,-	327.640,-	Nog niet bekend	81.000,- projectbijdrage (versterken secretariaat en opstellen strategische meerjarenvisie)	408.640,-	

Ontwikkeling hoogte subsidie in de tijd

Uit de tabel blijkt dat de uitgaven voor de FBE in de onderzoeksperiode meer dan verdubbeld zijn, van ca. € 173.000,- naar € 409.000,- per jaar. De stijging van de financiële bijdrage heeft vooral te maken met de extra activiteiten die de FBE moet uitvoeren om de problematiek van de explosief groeiende ganzenpopulatie, met name in het gebied rondom Schiphol vanwege de vliegveiligheid, aan te pakken. Een andere oorzaak van de groei van de omvang van de subsidie die uit de jaarplannen naar voren komt is de extra inspanning op het opstellen van faunabeheerplannen in de laatste drie jaar, waaronder het procesmatig complexe faunabeheerplan voor damherten, twee faunabeheerplannen voor ganzen (Schiphol en algemeen) en het faunabeheerplan voor algemene soorten. Tenslotte is naar aanleiding van de evaluatie van het functioneren van de FBE in 2011 in de daarop volgende jaren ook extra budget beschikbaar gesteld voor de professionalisering van het secretariaat.

Onderstaande figuur 3 geeft inzicht in de verhouding tussen de boekjaarsubsidie en overige subsidies en bijdragen voor de FBE. In de jaren 2011 tot en met 2013 vormden de aanvullende bijdragen op de boekjaarsubsidie een substantieel onderdeel van de bijdrage aan de FBE (respectievelijk 43%, 27% en 31% van de totale bijdrage). Deze extra kosten betreffen hoofdzakelijk de kosten van ganzenbeheer rondom Schiphol (nestbehandeling en schieten ganzen). Vanaf 2014 wordt erop ingezet om extra projecten zoveel mogelijk te voorkomen en alle vooraf te voorziene activiteiten in de boekjaarsubsidie mee te nemen. In 2014 zijn de extra bijdragen gedaald naar 20% van de totale bijdrage aan de FBE.



Figuur 3 Totaal subsidie en extra bijdragen aan FBE per jaar in evaluatieperiode

Uitgaven per activiteit

De boekjaarsubsidie wordt gebaseerd op een activiteitenplan van de FBE. Tabel 2 geeft de verdeling van de verstrekte subsidie over de verschillende door de FBE uitgevoerde activiteiten weer.

Tabel 2: Overzicht activiteiten FBE in subsidiebeschikking

Activiteit	Bedrag verleende boekjaarsubsidie				
	2010	2011	2012	2013	2014
1. Faunabeheerplannen					
Faunabeheerplannen			- ⁵	43.490,-	73.793,-
Opstellen jaarrapportage	2.850,-	-			
Beleid van provincie uitdragen		2.329,-	5.700,-		
Damhertenplan (2011)/Uitvoering FBP Damhert (2012)		8.618,-	10.260,-	14.220,-	
2. Uitvoering: ontheffingen, machtigingen, rapporten					
Aanvraag ontheffingen	60.465,-	32.625,-	39.065,-	52.900,-	69.728,-
Machtigingen verlenen	19.800,-	24.354,-	27.360,-		
Registreren gegevens beheer en schadebestrijding	1.110,-				
Adviseren GS en anderen over beheer en schadebestrijding	14.640,-				
Zoeken ganzen- en zwanennesten			2.280,-		
Overige uitvoeringsmaatregelen (niet zijnde afschot, o.a. eieren)				14.570,-	
3. Faunatellingen					
Organisatie faunatellingen	15.240,-	12.461,-	14.250,-	31.740,-	46.761,-
Regelen en uitbetaling vergoeding faunatellingen	18.240,-	14.907,-	15.960,-		
Vorbereiden tellen ganzen in NH		2.096,-	2.850,-		
4. Schiphol					
Schiphol				83.970,-	82.534,-
5. Communicatie, website, organisatieontwikkeling					
PR/Bijeenkomsten	4.850,-	1.980,-			
PR/Begeleiden WBE's en vrijwilligers, instructiebijeenkomsten	10.550,-	6.521,-			
PR/lokale instanties voorlichten over werk FBE		1.980,-			
Communicatie, PR, Website			10.700,-	23.390,-	39.881,- (+ org.ontw.)
Website vernieuwen		4.086,-			
Afronden verbetertraject en taakoverdracht				41.960,-	
6. Regionale projecten					
Ganzen en regionaal maatwerk in uitvoering in de kop van NH en Wfr.		12.873,-	19.200,-	21.400,-	
Regionale projecten: wildaanrijdingen					7.307,-
7. Overig					
Verhuizing					7.627,-
Totaal (ca.)	147.745,-	124.834,-	147.625,-	327.640,-	327.631,-

⁵ In het jaar 2010 was er een groot positief resultaat van ruim 41.000,-, dat is ondergebracht in de egalisatiereserve. Eind 2011 is een voorstel ingediend om een Faunabeheerplan op te stellen voor de ganzen rondom Schiphol uit de egalisatiereserve. Feitelijk is dus in 2012 ca. 43.000,- besteed in de activiteit Faunabeheerplannen.

In de loop van de evaluatieperiode is de manier waarop activiteiten zijn beschreven geleidelijk aan gewijzigd. De tabel gaat uit van de indeling in activiteiten in de subsidiebeschikking van 2014. Geprobeerd is de activiteiten uit eerdere jaren in deze indeling onder te brengen.

Wat opvalt in de tabel is dat de indeling van activiteiten in de subsidiebeschikking ieder jaar varieert, waardoor een vergelijking tussen jaren moeilijk is. De indeling is ook steeds globaler is geworden, waardoor het moeilijker is te zien welke afzonderlijke activiteiten plaatsvinden. In de activiteitenplanning en het activiteitenverslag van de FBE zijn de afzonderlijke activiteiten nog wel terug te vinden.

Tip: De indeling in activiteiten in de subsidiebeschikking kan relevant zijn bij het vaststellen van de subsidie. Zo was voorheen het opstellen van het jaarverslag (dat bestaat uit een soortenverslag, activiteitenverslag en financieel verslag) als afzonderlijke activiteit in de subsidiebeschikking te zien, terwijl deze activiteit inmiddels verstoep is onder de kop faunabeheerplannen. Bij de controle in het kader van de vaststelling van de subsidie zal de uitvoering van zo'n activiteit, die een belangrijke taak is voor de FBE, gemakkelijker over het hoofd worden gezien. In de praktijk is dit ook gebeurd bij de vaststelling van de subsidie over 2013. Het soortenverslag over 2013 was bij vaststelling van de subsidie over 2013 nog niet ingediend door de FBE. Zowel bij subsidieverlening als bij beleid is dit niet opgemerkt. In het activiteitenverslag van de FBE is geen melding gemaakt van uitstel van het opstellen van dit verslag. Met de huidige globale indeling van de subsidiebeschikking kan het vaststellen van de subsidie beter plaatsvinden op basis van het activiteitenplan en -verslag van de FBE.

Proces subsidieverstreking aanvankelijk problematisch

Uit de analyse van de stukken over het verstrekken van de boekjaarsubsidie blijkt dat er in de eerste jaren veel onderlinge correspondentie nodig is, aangevuld met veelvuldig overleg, om tot een goede subsidieaanvraag te komen. Met name 2011 is een problematisch jaar. De aanvraag vindt in dit jaar in drie stappen plaats, afgesproken deadlines voor nieuwe aanvragen worden overschreden en er is onenigheid over de strengere verantwoordingseisen die de provincie aan subsidies stelt. Eind 2011 verloopt het proces van subsidieverstreking voor 2012 al een stuk sneller, in 2013 gaat het voor het eerst in één keer goed.

Hoogte van de subsidie in relatie tot kosten faunabeheer

De kosten van de financiering van de FBE moeten worden gezien in relatie tot de totale kosten voor faunabeheer. Het Uitvoeringsbeleid Ganzen Noord-Holland bevat een overzicht van de financiële posten van het faunabeleid, zie onderstaande tabel.

Het betreft een inschatting, met de nodige onzekerheden. De kosten voor de FBE zijn niet in dit overzicht opgenomen. Deze bedragen in 2015 411.000 Euro. Dat is circa 9% van het totale budget dat wordt uitgegeven aan flora en faunabeheer volgens de huidige ramingen.

Tabel 3: Overzicht financiële posten faunabeleid

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Zomerschade gans (incl. plafond en pop. reductie '16-'19)	2.098.304	2.000.000	2.200.000	820.000	820.000	820.000	750.000	300.000	300.000	300.000	300.000
Winterschade gans (incl. pop. reductie van '16-'19)	1.158.756	1.800.000	2.000.000	2.340.000	2.237.800	1.737.800	1.237.800	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
Schade overige soorten	753.297	400.000	500.000	500.000	500.000	500.000	500.000	500.000	500.000	500.000	500.000
Foerageergebieden extra vergoedingen			353.000	353.000	353.000	353.000	353.000	353.000	353.000	353.000	353.000
Apparaatskosten Faunafonds			500.000	500.000	500.000	500.000	500.000	500.000	500.000	500.000	500.000
Uitvoeringskosten populatiereductie			250.000	250.000	500.000	500.000	500.000	500.000	250.000		
Aanpassing beleidsregels Faunafonds				-560.000	-560.000	-560.000	-560.000	-560.000	-560.000	-560.000	-560.000
Totaal	4.010.357	4.200.000	5.803.000	4.203.000	4.350.800	3.850.800	3.280.800	2.593.000	2.343.000	2.093.000	2.093.000

Bron: Uitvoeringsbeleid Ganzen Noord-Holland, 2014

4 Output en resultaten

Dit hoofdstuk geeft een beoordeling van de uitvoering van de activiteiten aan de hand van de indicatoren voor output en resultaat zoals uitgewerkt in paragraaf 2.3.2. Per activiteit wordt steeds aangegeven:

- De beoordeling van het totale resultaat van de activiteit op basis van de prestatie op de verschillende indicatoren.
- De beoordeling per indicator.
- Een toelichting op de beoordeling per indicator.

4.1 Opstellen faunabeheerplan

In het onderzoek is de tot standkoming Faunabeheerplan Algemene soorten 2014-2019 onderzocht.

Beoordeling resultaat

Het resultaat van deze activiteit wordt als onvoldoende beoordeeld. Het beoogde resultaat, een vastgesteld faunabeheerplan op basis waarvan goed faunabeheer door alle betrokken partijen kan worden uitgevoerd, is niet voldoende gerealiseerd. Door onvoldoende kwaliteit van de inhoud van het FBP is op dit moment voor drie diersoorten (haas, wilde eend en smient) geen ontheffing van kracht, zodat geen machtigingen kunnen worden afgegeven voor beheer.

Beoordeling per indicator

Indicator	Conclusie	Beoordeling
1. Voldoen aan formele inhoudelijke vereisten	Het FBP voldoet voor een groot deel aan de eisen uit het Besluit faunabeheer en de provinciale beleidsnota Flora- en faunawet NH. Wat nog zwak uitgewerkt is, is de inhoudelijke onderbouwing van de voorgestelde beheermaatregelen in relatie tot de te behalen schadedoelen en de inzet van andere maatregelen dan afschot. Ook is er weinig aandacht voor het verbeteren van kennis op het gebied van faunabeheer: een evaluatie van het voorgaande faunabeheerplan ontbreekt grotendeels en er is geen aandacht voor nog ontbrekende kennis of benodigd onderzoek. Er is daardoor onvoldoende sprake van 'lerend beheren'.	Matig
2. Tijdigheid vaststelling FBP	Het FBP is niet tijdig vastgesteld, belanghebbenden hebben tijdelijk niet kunnen beschikken over een basis voor ontheffingsaanvragen voor schadebestrijding waarvoor motivatie op basis van een FBP nodig is. De FBE is erg laat gestart met het traject voor actualisatie van het FBP Algemene soorten. De oorzaak hiervan lijkt onduidelijkheid in de communicatie tussen de provincie en de FBE te zijn. Door de late start stond vanaf het begin een grote tijdsdruk op het hele proces, waardoor voor inhoudelijke extra kwaliteitscontroles en -verbeteringen minder (Faunafonds) of geen (check door extern bureau) tijd beschikbaar was.	Onvoldoende

Indicator	Conclusie	Beoordeling
3. Belasting ambtelijk apparaat	Het opstellen van het FBP heeft veel ambtelijke capaciteit gevraagd. Vanuit provinciezijde wordt dit vooral geweten aan een gebrek aan inhoudelijke kwaliteit van de ingebrachte conceptversies van het FBP. Vanuit de FBE erkent men desgevraagd dat de door het ingehuurd bureau geleverde kwaliteit onvoldoende was. Men heeft hiervan geleerd.	Onvoldoende
4. Houdbaarheid FBP als basis voor ontheffingen	Bij 50% van de ontheffingen zijn problemen opgetreden bij bezwaar- en beroepsprocedures door fouten in het cijfermateriaal in het FBP of een onvoldoende onderbouwing van de schade of andere bevredigende oplossingen. In het juridisch traject ligt de nadruk op in (onderzoeks)rapporten vastgelegde informatie.	Onvoldoende
5. Draagvlak	Er is bij de achterban van de FBE wel draagvlak voor het huidige FBP Algemene soorten. Diverse geïnterviewden zijn wel kritisch over de kwaliteit ervan. De algemene indruk die uit de interviews naar voren komt is dat de huidige generatie faunabeheerplannen op een betere wijze tot stand komt dan het FBP Algemene soorten, met meer aandacht voor draagvlak en deskundige inbreng van de achterban.	Goed

Toelichting op beoordeling per indicator

Indicator 1: Mate waarin het FBP voldoet aan inhoudelijke vereisten van het Besluit faunabeheer en de provinciale beleidsnota Flora- en faunawet Noord-Holland

De inhoud van het FBP voldoet grotendeels aan de vereisten uit artikel 10 van het Besluit Faunabeheer en uit de provinciale beleidsnota Flora- en faunawet Noord-Holland (zie bijlage 6 voor een overzicht van deze vereisten).

De volgende punten ontbreken of zouden beter kunnen worden uitgewerkt:

- Er ontbreekt een evaluatie van het vorige Faunabeheerplan (eis uit provinciale beleidsnota);
- Er worden geen kennislacunes en benodigd aanvullend onderzoek benoemd (eis uit provinciale beleidsnota);
- De doelstellingen voor het beheer zijn wel beschreven, maar zouden beter kunnen worden onderbouwd.
- Bij het beschrijven van maatregelen ligt de nadruk op het organiseren van afschot. Er is weinig informatie over de inzet van andere maatregelen (bv. nestbehandeling) en over eventuele mogelijkheden om dit soort maatregelen op een meer effectieve en efficiënte manier in te zetten. De inzet van dit soort maatregelen wordt aan de individuele ondernemers en verenigingen overgelaten, terwijl men daarover ook met elkaar een lijn zou kunnen afspreken. Ook is er geen aandacht voor de inzet van minder gevoelige teelten in gebieden waar een ondernemer op voorhand schade kan verwachten. Verantwoordelijkheid voor faunabeheer lijkt nu vooral verantwoordelijkheid voor het organiseren van afschot te zijn.
- Het is niet duidelijk hoe de effectiviteit van maatregelen wordt bepaald (eis in punt m. artikel 10 Besluit faunabeheer). Dit zou bijvoorbeeld onderdeel kunnen zijn van het hoofdstuk 'monitoring van beheermaatregelen'.

Voorbeeld knobbelzwaan

Voor de knobbelzwaan wordt in het FBP een streefstand van 1000 dieren genoemd (de huidige stand is ca. 4000) en een streefschade van niet meer dan 15.000 Euro per jaar. In het FBP wordt niet onderbouwd wat de genoemde streefstand betekent voor de duurzame instandhouding van de soort. Is 1000 exemplaren hiervoor voldoende? Ook wordt geen gebruik gemaakt van data uit eerdere jaarverslagen om de relatie tussen populatieniveau, afschot en schade te onderzoeken, noch wordt duidelijk of deze relatie er überhaupt is. En wat is bijvoorbeeld de invloed van jaarlijkse wisselingen in teelten op de schade? Indien een goede onderbouwing nog niet mogelijk is, zou aangegeven kunnen worden welke kennis nog ontbreekt en welk aanvullend onderzoek behulpzaam zou kunnen zijn om die kennis te verbeteren.

*Indicator 2: Tijdigheid van de vaststelling van het FBP**Wat is tijdig?*

Om te kunnen bepalen of het FBP tijdig is vastgesteld, moet eerst bepaald worden wat een ‘tijdige vaststelling’ concreet inhoudt. Uitgangspunt hierbij is dat belanghebbenden altijd over een basis voor het aanvragen van ontheffingen moeten kunnen beschikken, zodat er faunabeheer kan plaatsvinden⁶. Het verlopen van een bestaand faunabeheerplan en de vaststelling van een nieuw plan moeten daarom goed op elkaar aansluiten. Een Faunabeheerplan heeft wettelijk een looptijd van maximaal 5 jaar. De op het FBP gebaseerde ontheffingen hebben doorgaans dezelfde looptijd of – indien er meerdere kortdurende ontheffingen aansluitend op elkaar worden afgegeven - eindigen uiteindelijk op dezelfde expiratedatum als het FBP. De ontheffingen op basis van het onderzochte plan zijn door de provincie in het verleden per abuis tot de verkeerde expiratedatum verleend, op basis van het einde van het laatste kalenderjaar dat binnen het FBP viel. Het FBP Algemene soorten 2009-2013 verliep daardoor per 17 maart 2014, maar de daarop gebaseerde ontheffingen al per 1 januari 2014. Uitgaande van een proceduredtijd van maximaal 8 weken voor het verlenen van ontheffingen zou het FBP dan uiterlijk per 1 november 2014 vastgesteld moeten worden.

Hoe verliep het proces in de praktijk?

Uit de emailwisseling tussen provinciale medewerkers en de FBE komt naar voren dat de provincie en FBE in eerste instantie afspreken dat per 1 december 2014 zowel het nieuwe FBP als de nieuwe ontheffingsteksten gereed moeten zijn. Deze deadline wordt genoemd in een email van vergunningverlening aan de FBE van 25 oktober 2013. De FBE is op dat moment in overleg met een adviesbureau om een opdracht te verstrekken voor het opstellen van een geactualiseerd FBP. De noodzaak tot het vragen van advies aan het Faunafonds en de proceduredtijd voor vaststelling in GS maakt dat bij een start van het project eind oktober voor beide partijen een deadline van 1 december niet realistisch is. Men erkent dit al snel en in december verlengt de provincie daarom de lopende ontheffingen tot het einde van de looptijd van het oude FBP, 17 maart 2014, zodat meer ruimte ontstaat voor een goede uitvoering van het project.

Er is geen gedeeld beeld van de oorzaak van de late start van het project door de FBE. De provincie meent dat de FBE het opstarten van het project steeds voor zich uit heeft geschoven tot het te laat was. De FBE stelt dat zij op basis van contact met de provincie lange tijd in de veronderstelling verkeerde dat verlenging van het FBP eenvoudig plaats kon vinden door middel van een brief aan GS,

⁶ Het gaat dan om ontheffingaanvragen waarvoor een onderbouwing met behulp van het FBP een vereiste is.

waarbij de tekst van het lopende FBP gehandhaafd zou kunnen blijven. Pas in oktober werd voor hen duidelijk dat een nieuw FBP moest worden geschreven, met geactualiseerde gegevens.

Het proces van het opstellen van het FBP verloopt moeizaam. Dit wordt met name veroorzaakt door discussies over de inhoudelijke onderbouwing van diverse hoofdstukken, vooral het hoofdstuk over de vos. Dit heeft o.a. te maken met een rechtszaak over de inzet van lichtbakken bij het bejagen van de vos. Op 4 december 2013 heeft de Raad van State hierover een uitspraak gedaan. In februari 2014 blijkt uit de mailwisseling dat de afdeling Vergunningen en het adviesbureau dat het FBP opstelt van mening verschillen over de interpretatie van de uitspraak van de rechtbank. Ook zet de afdeling Vergunningen vraagtekens bij de wijze van gebruik van wetenschappelijke gegevens voor de onderbouwing van de actieradius van de vos in relatie tot de bescherming van weidevogelgebieden. De bezwaren van Vergunningen lijken in de onderzochte mails in een vrij laat stadium op te duiken: er is dan al een door het bestuur van de FBE goedgekeurd FBP. Omdat er van het veelvuldig (soms wekelijks) overleg tussen de provincie en de FBE over het FBP geen verslagen zijn gemaakt, is niet te achterhalen of het punt mondeling al eerder naar voren is gebracht. Volgens de provincie was dit zeker het geval, maar heeft de FBE het standpunt van de provincie steeds naast zich neergelegd. In de maanden februari en maart lukt het de FBE niet om een versie van het hoofdstuk vos te schrijven die voldoet aan de eisen van Vergunningen. De hele procedure voor het FBP moet wachten op dit hoofdstuk. Dit komt omdat de provincie gedeeltelijke vaststelling van het FBP als mogelijkheid heeft uitgesloten, vanwege slechte ervaringen hiermee in het verleden. Uiteindelijk heeft er intensief overleg met de provincie moeten plaatsvinden om dit hoofdstuk begin april rond te krijgen. Op dat moment start de goedkeuringsprocedure richting GS.

De door de inhoudelijke discussie ontstane vertraging leidt tot druk op andere onderdelen van het proces:

- De provincie vraagt het Faunafonds om een reactie binnen enkele dagen, in plaats van hun normale langere reactietermijn;
- De aanbevelingen van het Faunafonds komen niet terug in het advies aan GS;
- De provincie besluit om de stap van het aanvragen van een onafhankelijk advies van een extern, in de materie gespecialiseerd, bureau, achterwege te laten. In de beleidsnota Flora en faunawet Noord-Holland is een dergelijke advies opgenomen als stap voordat GS tot goedkeuring van een FBP overgaan. Men kan hier gemotiveerd van afwijken. In het advies aan GS is hierover niets opgenomen.
- De FBE heeft in het proces het initiatief genomen om ook de Dierenbescherming en de Faunabescherming om een reactie te vragen op het concept-FBP (dit is geen verplichting). De faunabescherming heeft van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt, de dierenbescherming wel. Door de tijdsdruk is de verwerking van de reactie van de dierenbescherming niet geheel bevredigend verlopen. Er zijn wel opmerkingen overgenomen, maar de FBE heeft niet gecommuniceerd over de motivatie voor het wel of niet meenemen van opmerkingen. Dit heeft er toe geleid dat de Dierenbescherming na vaststelling van het FBP een brief aan GS heeft gestuurd waarin zij haar standpunten nog eens nader toelicht en aangeeft dat zij niet op alle punten achter de inhoud van het FBP staat.

Het FBP Algemene soorten 2014-2019 is vastgesteld op 15 april 2014. De ontheffingen op basis van het nieuwe FBP worden 2 dagen later vastgesteld, met uitzondering van de ontheffing voor smient die nog enkele weken later wordt afgegeven. In de periode tussen 17 maart en 15 april is er geen

basis voor het aanvragen van ontheffingen in het kader van beheer en bestrijding van schade, behalve voor ad hoc incidenten die niet vallen onder het planmatig beheer.

Indicator 3: Mate waarin de kwaliteit van de inhoud van het FBP bijdraagt aan zo min mogelijk belasting provinciaal apparaat bij vaststellingsproces

In het email-onderzoek zijn in totaal 8 versies van het FBP geteld die bij de provincie hebben voorgelegd. Twee maal is een versie van het FBP die al formeel was ingediend weer ingetrokken door de FBE, omdat de provincie aangaf dat deze niet goedgekeurd zou gaan worden. Het opstellen van de verschillende versies vroeg niet alleen tijd bij de FBE, maar ook veel tijd van het ambtelijk apparaat. Zo vond er veelvuldig (vaak wekelijks) overleg tussen provincie en FBP plaats. Hiervan zijn geen verslagen beschikbaar, zodat moeilijk te achterhalen is welke opmerkingen over en weer zijn gemaakt. De reactietijd voor de provincie op nieuwe versies van het FBE was vaak kort (bv. toezending stuk op middag of avond voor de bespreking de volgende dag).

Indicator 4: Mate waarin de kwaliteit van de inhoud van het FBP een goede basis biedt voor ontheffingen die stand houden bij bezwaar- en beroepsprocedures

Tabel 4 geeft een overzicht van de lopende ontheffingen die zijn gebaseerd op het Faunabeheerplan Algemene soorten. Per besluit is aangegeven of tegen het besluit bezwaar, beroep of hoger beroep is aangetekend, zo ja door welke partij en indien bekend wat de uitkomst van de HAC-zitting (bezwaar) of zitting van de rechtbank (beroep en hoger beroep) is geweest.

Uit het overzicht blijkt dat tegen zeven van de acht verleende ontheffingen bezwaar is aangetekend. De Faunabescherming en de Samenwerkende Vogelwerkgroepen Noord-Holland zijn daarbij de belangrijkste eisers. Van de zes ingediende bezwaren zijn er twee niet ontvankelijk verklaard. Twee besluiten zijn na beroep vernietigd. Eén besluit is op verzoek van de FBE zelf ingetrokken. Tegen één besluit loopt nog een hoger beroep. Uit de uitspraken van de HAC blijkt dat men vrij strikt kijkt naar de aantoonbare aanwezigheid van schade als basis voor de ontheffing. Daarnaast is bij de bezwaar- en beroepsprocedures gebleken dat de schadecijfers voor smient, wilde eend en haas in het FBP niet correct zijn. Ook een zwakke onderbouwing van andere bevredigende oplossingen speelt een rol bij de uitspraken.

De kwaliteit van de onderbouwing van het faunabeheerplan blijkt in de praktijk in rechtszaken dus een belangrijk punt. In de interviews is naar voren gebracht dat het er daarbij op lijkt dat de rechter een voorkeur heeft voor kennis die is opgenomen in rapporten en publicaties. Deze kunnen zowel van wetenschappelijke instellingen afkomstig zijn als van commerciële adviesbureaus. De jagende partijen menen dat zij beschikken over een grote hoeveelheid praktijkkennis die nu onvoldoende wordt benut en onvoldoende serieus genomen wordt. Men vermoedt dat de oorzaak hiervan is dat de jagers als onbetrouwbare (want partijdige) bron van informatie worden gezien. Anderzijds meent men dat de oorzaak voor het niet gebruiken van deze kennis ook kan zijn dat deze praktijkkennis lang niet altijd eenduidig is: er zijn verschillen van inzicht tussen jagers, deels veroorzaakt door verschillen in lokale omstandigheden. Zolang deze kennis niet systematisch bij elkaar gebracht wordt en de verschillen van inzicht geduid en opgelost worden, is deze kennis moeilijk te gebruiken voor onderbouwing van ontheffingsaanvragen.

Tabel 4: Overzicht verleende ontheffingen en bezwaar en beroep

Besluit nr.	Datum besluit	Diersoort	Bezwaar	Beroep	Hoger beroep
11	18 april 2014	Meerkoet			
12	17 april 2014	Ekster	Ja, door Samenwerkende vogelwerkgroepen NH Niet ontvankelijk		
13	17 april 2014	Vos	Ja, door Faunabescherming + KNJV Ongegrond	Ja, Faunabescherming Rechtbankzitting 23-1-2015. Besluit blijft in stand.	Ja, Faunabescherming. Raad van Statezitting 27-8-2015, uitspraak nog niet bekend.
14	18 april 2014	Haas	Ja, door Faunabescherming Deels gegrond. De Hac adviseert een nadere invulling van andere bevredigende oplossing (raster en elektronische geluidsgolven) en de mogelijkheid van het intrekken van de machtiging bij ontbreken van schade.	Ja, Faunabescherming Rechtbankzitting 12-2-2015. Besluit is vernietigd. Uitspraak gebaseerd op combinatie van onbetrouwbare cijfers en zwakke onderbouwing andere bevredigende oplossingen.	
15	18 april 2014	Wilde Eend	Ja, door Faunabescherming en Samenwerkende Vogelwerkgroepen NH Deels gegrond vanwege onvoldoende onderbouwing schade (ontheffing voor 14 WBE's op basis van schade in slechts 1 WBE)	Ja, Faunabescherming rechtbankzitting 12-2-2015. Besluit is vernietigd. Uitspraak gebaseerd op combinatie van onbetrouwbare cijfers en zwakke onderbouwing andere bevredigende oplossingen.	
16	29 april 2014	Smient	Ja, door 5 partijen ⁷ . Besluit is op verzoek van FBE ingetrokken. Vanwege de vele fouten in het cijfermateriaal was een wijziging van het besluit simpelweg niet overzichtelijk uit te voeren.		
17	18 april 2014	Knobbel-zwaan	Ja, door KKNV en Samenwerkende Vogelwerkgroepen NH. Deels gegrond vanwege onvoldoende onderbouwing schade (ontheffing voor 6 WBE's op basis van schade in slechts 2 WBE's). Besluit is aangepast in BOB.		
18	18 april 2014	Gaai	Ja, door Samenwerkende Vogelwerkgroepen NH. Niet ontvankelijk.		

⁷ Samenwerkende Vogelwerkgroepen NH, Vogelwerkgroep Tringa, KNNV, Vogelbescherming, Vogelwerkgroep Zuid-Kennemerland.

Indicator 5: Draagvlak bij de achterban

Uit de interviews met de bij de FBE aangesloten organisaties blijkt dat het FBP Algemene soorten in de praktijk niet voor alle partijen even relevant is, maar dat er in het algemeen wel draagvlak is voor het plan. De meeste geïnterviewden zijn niet goed op de hoogte van het proces van totstandkoming van dit specifieke plan. Wel verwoordden diverse mensen de algemene indruk dat de huidige generatie faunabeheerplannen op een betere wijze tot stand komt, met meer aandacht voor het belangenproces en deskundige inbreng vanuit de achterban, dan de daaraan voorafgaande generatie faunabeheerplannen. De FBE leert van de ervaringen. Over de inhoudelijke kwaliteit van het plan kan een deel van de geïnterviewden geen mening geven. Degenen die dat wel kunnen zijn niet erg tevreden. Men spreekt van 'onzin' en 'slordig werk' ten aanzien van o.a. de hoofdstukken over meerkoet, haas en wilde eend. Als mogelijke oorzaak hiervan wordt genoemd dat de meeste aandacht bij het opstellen van het plan is uitgegaan naar enkele belangrijke soorten, o.a. de vos. Dat het plan met een dergelijke erkende zwakke inhoud dan toch wordt ingediend, heeft alles te maken met de grote druk die wordt gevoeld omdat er anders voor alle in het plan opgenomen soorten geen ontheffingen meer beschikbaar zullen zijn.

4.2 Indienen ontheffingsaanvragen

Beoordeling resultaat

De beoordeling van het resultaat van deze activiteit is onvoldoende. Het beoogde resultaat, een vastgestelde ontheffing op basis waarvan de FBE machtigingen kan uitgeven, wordt bij de helft van de ontheffingsaanvragen niet gerealiseerd, doordat bezwaar- en beroepsprocedures leiden tot vernietiging of intrekking van de ontheffingen. Inhoudelijke tekortkomingen in de onderbouwing zijn hiervan de belangrijkste oorzaak.

Ook als een ontheffing wel houdbaar blijkt, leidt dit niet altijd tot het beoogde effect. Wanneer de uitvoerders de ontheffing als te gecompliceerd ervaren weigeren zij soms hem te gebruiken. Ook zijn sommige ontheffingen volgens gebruikers door de opgenomen beperkingen niet of minder effectief voor het faunabeheer. De complexiteit en geringere effectiviteit is in het algemeen een direct gevolg van de regelgeving en jurisprudentie. Hierop kan de FBE weinig invloed uitoefenen. Wel kan de FBE bijdragen aan het creëren van een betere informatiebasis voor de ontheffingen, door praktijkkennis beter te ontsluiten.

Beoordeling per indicator

Indicator	Conclusie	Beoordeling
1. Uitvoering conform Afsprakenkader	Ontheffingsaanvragen voldoen matig aan de vereisten in het Afsprakenkader. Wat verder vaak ontbreekt is een meer specifieke verwijzing naar onderbouwingen in het FBP en naar wetsartikelen. De afspraken in het afsprakenkader geven onvoldoende houvast voor de partijen over wat inhoudelijk een goede kwaliteit van een ontheffingsaanvraag is. Provincie en FBE discussiëren vooral over de kwaliteit van de onderbouwing van gewenste ingrepen. De jurisprudentie heeft een sterke invloed op deze discussie.	Matig

Indicator	Conclusie	Beoordeling
2. Tijdigheid indienen	De FBE dient ontheffingsaanvragen vaak te laat in gelet op de wettelijke termijn voor afhandeling van de aanvragen in relatie tot het gewenste moment van gebruik van de ontheffing.	Onvoldoende
3. Belasting ambtelijk apparaat	De huidige gang van zaken met ontheffingsaanvragen leidt tot extra belasting van het ambtelijk apparaat, met name bij de afdeling Vergunningverlening. Onvoldoende inhoudelijke kwaliteit en een te krappe indieningstermijn zijn de belangrijkste oorzaken hiervan.	Onvoldoende
4. Houdbaarheid bij bezwaar en beroep	Bij 50% van de ontheffingen zijn problemen opgetreden bij bezwaar- en beroepsprocedures door fouten in het cijfermateriaal of een onvoldoende onderbouwing van de schade of andere bevredigende oplossingen.	Onvoldoende
5. Praktische uitvoerbaarheid en effectiviteit	Verschillen van inzicht tussen provincie en FBE over de praktische uitvoerbaarheid en effectiviteit van voorschriften in ontheffingen komen geregeld voor. De discussie hierover is moeilijk, omdat er dikwijls geen goed onderbouwde praktische kennis beschikbaar is over de optimale uitvoeringspraktijk gerelateerd aan gedrag van dieren en (dreigende) schade. In zijn algemeenheid is dit een aandachtspunt waar provincie en FBE gezamenlijk naar verbetering van de situatie moeten zoeken. Een recent landelijk onderzoek naar ontheffingvoorwaarden bevat ook aanbevelingen op dit punt.	Matig

Toelichting beoordeling per indicator

Indicator 1: Mate waarin ontheffingsaanvragen voldoen aan de vereisten in het Afsprakenkader.

De ontheffingsaanvragen voldoen op een aantal punten aan de inhoudelijke vereisten uit het afsprakenkader, maar op een aantal punten ook niet. De aanvragen zijn in duidelijke taal opgesteld, volgens een afgesproken stramien en met passages over onderbouwing van de schade en gemaakte keuzen. Maar voor de onderbouwing verwijst men in het algemeen integraal naar het FBP, waardoor de afdeling vergunningverlening zelf de relevante passages erbij moet zoeken. Daarnaast wordt volgens de provincie slordig omgegaan met de eis om de gebruikte Flora- en faunawetsartikelen en bijbehorende argumentatie duidelijk aan te geven, wat ook tot extra werk voor de ambtenaren leidt. Ook worden besluiten over het faunabeheerplan, waarin wordt gemeld dat sommige zaken bij ontheffingsaanvraag nader moeten worden onderbouwd, genegeerd.

Verder constateert de afdeling Vergunningen dat er een belangrijk verschil van inzicht is met de FBE over wat een kwalitatief goede aanvraag is. Het knelpunt zit in de inhoudelijke basis (het FBP)

waarop de aanvragen gebaseerd worden. Volgens de afdeling Vergunningen ontbreekt in het FBP Algemene soorten een goede wetenschappelijke benadering in de vorm van een stapsgewijze opbouw van de motivatie voor maatregelen en duidelijke referenties naar onderzoek waarop die motivatie is gebaseerd. Bij de uitwerking van de schade en de onderbouwing van keuzes in de ontheffingsaanvraag komt dit gebrek als knelpunt naar voren. Waarschijnlijk is dit ook de oorzaak ervan dat vaak niet met de in het Afsprakenkader beoogde maximaal twee concepten van een ontheffing kan worden volstaan.

Indicator 2: Tijdigheid ingediende ontheffingsaanvragen

Officieel staat voor de afhandeling van een ontheffingsaanvraag een termijn van acht weken. In de praktijk maakt de afdeling Vergunningen zelden gebruik van deze behandeltermijn. Op het moment dat een aanvraag door de FBE wordt ingediend is namelijk meestal sprake van een praktische deadline die binnen de termijn van 8 weken valt. Zo'n deadline komt meestal voort uit het gedrag van dieren (bv. rui, broedtijd en koppelvorming bij ganzen). Een ontheffing afgegeven na deze praktische deadline is mosterd na de maaltijd. De afdeling Vergunningen zet er dan op in om toch tijdig een ontheffing te verlenen, zodat het benodigde faunabeheer kan plaatsvinden. Maar feitelijk is het zo dat de FBE haar aanvraag eerder zou moeten indienen. De indruk bestaat bij de provincie dat de FBE er teveel op rekent dat er een verkorting van de behandeltermijn mogelijk is. De provincie wil graag alle aanvragers van ontheffingen en vergunningen gelijk behandelen en geen voorkeursbehandeling geven aan specifieke aanvragers.

Indicator 3: Mate waarin de ontheffingsaanvraag bijdraagt aan zo min mogelijk belasting van het provinciaal apparaat bij het proces van ontheffingverlening.

De ontheffingsaanvragen leiden op twee manieren tot een extra belasting van het provinciaal apparaat. Ten eerste leidt het gebrek aan inhoudelijke kwaliteit van de aanvragen tot extra benodigde conceptversies bij de procedure voor de ontheffingsaanvraag. De afspraak in het Afsprakenkader om een aanvraag van een zodanig kwaliteit in te dienen dat met twee versies kan worden volstaan, wordt volgens de afdeling Vergunningen dikwijls niet gehaald. Gebrek aan inhoudelijke kwaliteit leidt ook tot een slecht verloop van bezwaar- en beroepsprocedures. De voorbereiding van dergelijke procedures vormt een grote belasting voor het ambtelijk apparaat. Overigens is het wel goed om te realiseren dat ook goede ontheffingsaanvragen tot bezwaren kunnen leiden, omdat met name de Faunabescherming, niet alleen in Noord-Holland maar ook in diverse andere provincies, tegen vrijwel iedere ontheffing bezwaar maakt. Naarmate de aanvraag inhoudelijk beter van kwaliteit is zal deze gemakkelijker verdedigd en behouden kunnen worden, met een geringere inspanning van het provinciale apparaat.

Een tweede factor die tot extra belasting van het ambtelijk apparaat leidt is de krappe termijn waarop de aanvragen worden ingediend. Dit leidt tot een steeds terugkerende piekbelasting van de ambtenaren van Vergunningen, die ten koste gaat van andere werkzaamheden. Binnen de provincie voelt men een grote druk om ervoor te zorgen dat faunabeheer mogelijk is. Wanneer een ontheffing niet tijdig wordt afgegeven voor belanghebbenden om schade te kunnen voorkomen, wijt men dit al snel aan de opstelling of werkwijze van de provincie.

Indicator 4: Mate waarin ontheffingen stand houden bij bezwaar- en beroepsprocedures.

Op dit punt is in paragraaf 4.1 al uitgebreid ingegaan. De uitkomst van deze indicator hangt in de praktijk in belangrijke mate samen met de kwaliteit van het FBP en/of nadere onderbouwing in de ontheffingsaanvraag. Daarnaast kan de invulling van voorschriften een rol spelen.

Indicator 5: Praktische uitvoerbaarheid en effectiviteit ten opzichte van het te bereiken doel.

Bezwaren tegen ontheffingen komen niet altijd van de zijde van maatschappelijke belangengroeperingen zoals de faunabescherming. Uit de interviews blijkt dat ook bij de FBE aangesloten partijen het soms niet eens zijn met de uiteindelijke uitkomst van de besprekingen met de provincie over de inhoud van de ontheffing. Bijvoorbeeld omdat de ontheffing naar hun inzicht niet werkbaar of functioneel is of te zeer afwijkt van de afspraken in het Faunabeheerplan.

Soms weigeren jagers een ontheffing te gebruiken, uit angst ongewild een overtreding van de ingewikkelde voorschriften te begaan. Uit een recent onderzoek naar ontheffingsvoorwaarden voor faunabeheer bij alle provincies, dat in opdracht van de BIJ-12unit Faunafonds is uitgevoerd⁸, blijkt dat moeilijk leesbaar juridisch taalgebruik in ontheffingen en daaruit voortkomende onduidelijkheid over de uitleg van de ontheffing, hierbij ook een rol speelt. In Noord-Holland wordt dit ondervangen door het meesturen van een uitgebreide toelichting in de brief die bij het besluit zit.

Een slechte werkbaarheid heeft soms te maken met onduidelijkheid over begrenzings van waar wel en niet iets mag. Een lijn op de kaart die niet overeenkomt met fysieke begrenzings, is in het veld moeilijk te duiden. Dit speelt o.a. bij de ontheffing voor de vos en meer recent bij de beschermingszones rondom Natura2000-gebieden (dit laatste speelt in 2015 en valt daarmee formeel buiten de onderzoeksperiode).

Of een ontheffing door geïnterviewden als effectief wordt beoordeeld heeft o.a. te maken met inzichten in het gedrag van dieren in een bepaald gebied of een bepaalde periode en de toegestane aanpak van de schadebestrijding in de ontheffing. Als bijvoorbeeld de tijdstippen waarop geschoten mag worden niet overeenkomen met de momenten dat het dier zich in de praktijk op een plek laat zien, dan leidt de ontheffing niet tot de beoogde resultaten. Ook in het hiervoor genoemde onderzoek naar ontheffingsvoorwaarden bij alle provincies voor BIJ-12 unit Faunafonds wordt geconstateerd dat de effectiviteit van ontheffingen in sommige gevallen verhoogd kan worden door de leefwijze van dieren beter te betrekken bij het afgeven van ontheffingen. Dit vereist dat in de ontheffingsaanvraag voldoende onderbouwende informatie hiervoor wordt aangeleverd.

Het is gezien deze conclusie dus niet zo vreemd dat mensen die in de praktijk het werk moeten uitvoeren zich geregeld niet kunnen vinden in de aan ontheffingen verbonden voorwaarden. Vaak wordt verondersteld dat hier de wens van jagers aan ten grondslag ligt om gewoon zo min mogelijk beperkingen opgelegd te krijgen. Het (al dan niet terecht) wantrouwen dat op dit punt ten opzichte van jagers bestaat, vertroebelt de discussie ernstig. Theoretisch gezien zou de FBE in deze discussie moeten kunnen bemiddelen, maar in de praktijk wordt de FBE vaak nog steeds vooral als spreekbuis van de jagers gezien. Dit is o.a. gebaseerd op de ervaringen in het verleden. Het huidige beeld dat uit de interviews naar voren komt is dat in het bestuur van de FBE op dit moment voldoende ruimte is om de verschillende gezichtspunten van de vertegenwoordigde partijen tot hun recht te laten komen. Wel heerst bij de TBO's nog steeds het gevoel dat de belangen van jagers en boeren de meeste aandacht krijgen en dat zij harder moeten werken dan de andere partijen om hun mening voor het voetlicht te krijgen.

⁸ Bureau de Heer, Kwalitatief onderzoek ontheffingsvoorwaarden, Effectief en efficiënt schadebestrijden, in opdracht van BIJ-12 unit Faunafonds.

In de provincie Noord-Holland loopt al geruime tijd een discussie met de FBE over belemmerende voorwaarden in de ontheffingen. De FBE heeft de provincie hierover in augustus 2014 een brief geschreven. De provincie heeft op deze brief in februari 2015 een uitgebreid antwoord gegeven⁹, met een uitnodiging tot een nadere toelichting door de provincie. Dit antwoord is in het FBE-bestuur besproken, maar er heeft tot op heden nog geen vervolgactie op plaatsgevonden.

4.3 Afgeven machtigingen

Beoordeling resultaat

Het gewenste resultaat is dat bij de FBE aangesloten partijen beschikken over een geldige machtiging en handelen conform de daarin opgenomen voorwaarden. Dit resultaat wordt in voldoende mate bereikt. De beoordeling van dit resultaat is goed.

Beoordeling per indicator

Indicator	Conclusie	Beoordeling
1. Goede door-machtiging	De meeste gebruikers zijn tevreden over het verkrijgen van machtigingen via het FRS. Het steeds meer inschakelen van de WBE's als tussenlaag voor het verkrijgen van machtigingen wordt niet door alle partijen positief gewaardeerd, vooral vanwege het grote aantal WBE's waarmee men te maken kan hebben. De gebruiksonvriendelijkheid van het FRS is een aandachtspunt.	Goed
2. Naleving voorschriften	Ondanks dat een deel van de jagers zich er bijzonder aan ergert, is de indruk dat de meldingsplicht goed wordt nageleefd. Dit kan niet met cijfers worden onderbouwd. De kwaliteit van de meldingen is matig, maar echt slechte meldingen komen maar tientallen keren per jaar voor op een aantal meldingen van ca. 9.000. Bij de 100%-controles in het veld is het naleefpercentage in de jaren 2010 tot en met 2012 hoger dan de streefwaarde van 80%. Daarmee wordt de provinciale doelstelling voor het naleefgedrag gehaald.	Goed

Toelichting beoordeling per indicator

Indicator 1: Goede doormachtiging van ontheffingen door de FBE (inhoudelijk correct en gemak voor aanvragers)

Inhoudelijk correct

Het doorleveren van machtigingen vindt plaats via het automatiseringssysteem FRS. Het streven is dat de doormachtiging zodanig gebeurt dat de inhoud van de machtiging één-op-één overeenkomt

⁹ Memo Beperkende voorschriften in ontheffingen en administratieve drukte FBE, 5 februari 2015.

met die van de ontheffing. Tijdens de onderzoeksperiode kwam het voor dat machtigingen inhoudelijk niet correct waren. Fouten die gemaakt werden zijn: het niet aangeven van de uitvoerder op de machtiging, het opnemen van verkeerde percelen en het afgeven van een machtiging voor percelen die liggen in een gebied waar de machtiging niet geldig is (Natura2000 of een foerageergebied). Het aantal foutieve machtigingen is niet bekend. Een grove inschatting door de afdeling Handhaving is dat het ging om enkele tientallen machtigingen per jaar. De FBE geeft jaarlijks (naar eigen schatting in het activiteitenplan 2013) ca. 2000 machtigingen af. Het foutpercentage lijkt dus klein te zijn. De provincie heeft in de onderzoeksperiode tevens geconstateerd dat het voorkwam dat de FBE machtigingen die nog niet gecontroleerd zijn door de afdeling Handhaving direct als te gebruiken in FRS zette (in plaats van zoals afgesproken 'in de wacht'). Hierdoor is er een klein risico dat een jager op pad gaat met een foutieve machtiging. Meer recente ervaringen leren dat de FBE inmiddels beter op de inhoud van de machtigingsaanvragen let, waardoor de genoemde fouten niet meer voorkomen.

Gemak voor aanvragers

In de interviewronde is aan de gesprekspartners gevraagd wat hun praktische ervaring is met het huidige systeem van machtigingen. Wat opvalt in de gesprekken is dat de termen 'ontheffing' en 'machtiging' door de mensen uit de praktijk vaak door elkaar heen gebruikt worden. Dit maakt het soms lastig scherp te krijgen waar men het precies over heeft als het om ervaringen met het aanvragen van machtigingen gaat. Uit de gesprekken met de jagende partijen komt naar voren dat het gebruik van algemene machtigingen voor de WBE die doorgezet worden naar de leden goed werkt. Enkele terreinbeherende organisaties geven aan dat zij het juist lastig vinden dat de distributie van machtigingen steeds meer via de WBE's verloopt in plaats van rechtstreeks via de FBE. Zij ervaren dit als een lastige extra tussenlaag, vooral omdat TBO's vaak met een groot aantal verschillende WBE's te maken hebben. Eén partij meldt een situatie waarbij WBE's het niet doorleveren van de machtiging gebruikten als machtsmiddel tegen de TBO.

Het doorleveren van machtigingen vindt plaats via het automatiseringssysteem FRS. Dit systeem wordt ook gebruikt door uitvoerders voor het indienen van de verplichte rapportages over hun activiteiten en door boeren voor het rapporteren van schades aan het Faunafonds. Sommige gebruikers hebben kritiek op de matige gebruikersvriendelijkheid van het automatiseringssysteem FRS. Een deel van deze klachten komt mogelijk nog voort uit de strubbelingen bij de invoering van het systeem. Maar ook de FBE erkent dat het systeem veel gebruikersvriendelijker zou kunnen werken dan nu het geval is. Omdat het systeem door meerdere FBE's (8 van de 12) gebruikt wordt en het de hele faunabeheerketen moet bedienen, is aanpassing volgens de FBE echter lastig, tijdrovend en kostbaar. Er zijn ook bedenkingen bij de partijen die het systeem gebruiken over de uitgebreidheid van de informatie die moet worden ingevoerd. Daarnaast is er ergernis over de verschillen tussen de eisen die de provincie en het Faunafonds stellen aan rapportages.

Indicator 2: Goede naleving van de voorwaarden voor machtigingen (meldingen en 100%-controles) *Meldingen*

Een jager die een machtiging heeft moet voordat hij in het veld actief is dit telefonisch of via de mail melden aan de provincie. De afdeling Handhaving van de provincie ontvangt jaarlijks enkele duizenden meldingen voor gebruik van de machtigingen (een informele rapportage over 2012 noemt ruim 9.000 meldingen). Deze worden administratief gecontroleerd. Doel van de meldingsplicht is het creëren van de mogelijkheid om gerichte controles uit te voeren. Daarnaast geeft de meldingsplicht

enig inzicht in hoeveel gebruik er wordt gemaakt van door de provincie afgegeven ontheffingen. Daarbij zal sprake zijn van een onderschatting, omdat naar verwachting niet iedereen zich aan de meldingsplicht houdt.

Uit het grote aantal meldingen blijkt dat veel jagers de meldingsplicht nakomen. Welk percentage van de activiteiten gemeld wordt, is echter niet bekend. Daarvoor zouden uitgebreide steekproeven in het veld nodig zijn. In zijn algemeenheid is de afdeling Handhaving matig tevreden over de kwaliteit van de meldingen, er wordt dikwijls slordig gemeld. De afdeling Handhaving reageert alleen op ernstige afwijkingen. Naar schatting gebeurt dit enkele tientallen keren per jaar (dit aantal wordt niet geregistreerd).

In de interviews is de meldingsplicht een aantal keren ter sprake gebracht. De meldingsplicht is voor een deel van de jagers geen probleem, maar leidt bij een ander deel van de jagers tot veel weerstand en irritatie. Deze groep vindt dat uit de meldingsplicht een grote mate van wantrouwen spreekt en men ervaart de verplichting als buitenproportioneel. Daarnaast brengt men naar voren dat de meldingsplicht de effectiviteit van de schadebestrijding vermindert, omdat men kansen om te beheeren voorbij moet laten gaan. De provinciale handhavers benadrukken dat dit voor moderne jagers, die op pad zijn met een mobiele telefoon of smartphone niet het geval hoeft te zijn. Men kan sinds enige tijd 24 uur per dag, 7 dagen in de week melden en men mag direct na de melding ook handelen, dus zonder wachttijd. Hier lijkt sprake te zijn van een kennisachterstand bij sommige jagers. Ook speelt een rol dat een deel van de jagers niet werkt met moderne telefoons en computers.

Resultaten 100%-controles

Bij de zogenaamde 100%-controles controleren de handhavers in het veld of de vereiste werende middelen bij kwetsbare gewassen zijn geplaatst. Dit is een voorwaarde voor het mogen gebruiken van een machtiging. In het Jaarverslag toezicht en handhaving legt de provincie jaarlijks verantwoording af over de uitkomsten van het toezicht. De 100%-controles zijn in dit jaarverslag opgenomen. Over de evaluatieperiode zijn jaarrapportages beschikbaar voor 2010, 2011 en 2012. De rapportages over 2013 en 2014 zijn nog niet beschikbaar¹⁰. De resultaten voor de 100%-controles in de jaarrapportages zijn als volgt:

Jaarrapportage	% naleving (streefdoel minimaal 80%)
2010	80%
2011	91%
2012	88%

De handhavers constateren dat bij een nieuwe ontheffing het naleefgedrag bij de machtigingen snel stijgt. Er is dus sprake van een leereffect, waarbij steeds duidelijker wordt hoe met de voorschriften moet worden omgegaan. De handhavers denken dat dit nog kan verbeteren met een betere, op de praktijk toegespitste, uitleg van de FBE. Dit zou volgens hen echter ook een taak kunnen zijn van de jagersverenigingen zelf.

¹⁰ Buiten de onderzoeksperiode (vanaf 1 januari 2015) is een inventarisatie gedaan van de perceelsgebonden machtigingen voor schadebestrijding ganzen. Tot half oktober zijn 1019 van deze machtigingen gecontroleerd, waarvan 26% is afgekeurd.

4.4 Communicatie

Beoordeling resultaat

Het resultaat op het gebied van communicatie naar de achterban wordt als matig tot goed beoordeeld. De achterban is vooral dankzij de nieuwsbrief op de hoogte van de actuele situatie op het gebied van faunabeheer. De bij de FBE aangesloten partijen kunnen in principe weten (tot op het niveau van individuele jagers) dat een ontheffing beschikbaar is, hoe zij een machtiging moeten aanvragen en aan welke regels en voorwaarden zij zich bij het gebruik van de machtiging moeten houden. Zij moeten daarvoor wel veel moeite doen, omdat de benodigde informatie op de website moeilijk te vinden is.

Voor de communicatie die zich richt op het algemeen publiek is het resultaat nog onvoldoende. Voor de buitenwereld is de positie van de FBE niet duidelijk. De communicatie van de FBE bij acties die gevoelig liggen bij het publiek (ganzenvangacties) wordt door verschillende betrokken organisaties als onvoldoende gezien. Zij ondernemen daarom zelf actie.

Beoordeling per indicator

Indicator	Conclusie	Beoordeling
1. Kwaliteit website	De huidige website is aan een upgrade toe. De benodigde informatie is wel aanwezig, maar kan moeilijk gevonden worden. Er is behoefte aan meer overzicht.	Onvoldoende - matig
2. Kwaliteit van de nieuwsbrief	De nieuwsbrief wordt positief beoordeeld. Plaatsing van informatie duurt soms te lang, door tijdgebrek bij de FBE.	Goed
3. Bereikbaarheid	De mening over de telefonische bereikbaarheid van de FBE wisselt. Sommige partijen vinden de bereikbaarheid problematisch, anderen constateren een geleidelijke verbetering. Blijvende aandacht voor dit punt is nodig.	Matig
4. Overige communicatie met achterban en provincie	Voor de ganzenvangacties liggen de verwachtingen over de communicatie niet op één lijn. Bij de TBO's en de provincie bestaat behoefte aan snelle lijnen met de FBE over de activiteiten in het veld. Ook verwachten zij een actievere rol ter plekke van de FBE bij het informeren van het publiek over deze acties. De informatie-uitwisseling tussen bestuur en achterban is in de onderzoeksperiode verbeterd en is inmiddels redelijk goed georganiseerd.	Matig
5. Communicatie met publiek	Voor de buitenwereld is de positie van de FBE als zelfstandige organisatie, die los van de provincie staat, niet duidelijk. Ook de partijen uit het bestuur van de FBE dragen dit niet duidelijk genoeg uit. De huidige FBE-website is niet geschikt om het algemeen publiek en de pers gemakkelijk inzicht te geven in de FBE en haar activiteiten.	Onvoldoende

Toelichting beoordeling per indicator***Indicator 1: Kwaliteit van de website***

De website van de FBE is primair bedoeld voor het informeren van de eigen achterban. In de interviewrond is aan deze achterban gevraagd hoe men de huidige website beoordeelt, met name op de aspecten volledigheid, actualiteit en vindbaarheid van gewenste informatie. Alle partijen, inclusief de FBE zelf, zijn het er over eens dat de website van de FBE dringend aan een upgrade toe is. Men moet nu erg zoeken naar de benodigde informatie, die vaak verstopt is in bijvoorbeeld nieuwsbrieven. Er is behoefte aan een actueel overzicht van wat wel en niet mag, liefst per soort en per gebied. Zonodig kan een disclaimer worden toegevoegd, om de uitleg van de complexe ontheffingen eenvoudig te kunnen houden. Liefst ziet men ook kaartbeelden bij de informatie. Het verbeteren van de website staat ook al jaren in het activiteitenplan van de FBE. Ieder jaar wordt de daadwerkelijke uitvoering van de verbetering echter vooruit geschoven vanwege meer urgente activiteiten.

Indicator 2: Kwaliteit van de nieuwsbrief

De FBE is in 2014 gestart met de uitgifte van een nieuwsbrief. In dit jaar zijn 13 nieuwsbrieven verschenen, waarvan vier speciaal over de uitbraak van vogelgriep in november/december van dat jaar.

De nieuwsbrief wordt door alle partijen als een belangrijke verbetering in de communicatie gezien en wordt qua inhoud en actualiteit positief beoordeeld. Wel is er kritiek van een enkele externe partij en van provinciale medewerkers dat het soms te lang duurt voordat bepaalde informatie in de nieuwsbrief wordt opgenomen, zodat de informatie de achterban niet kan bereiken. Als men expliciet erom vraagt om bepaalde informatie te communiceren, wordt zo'n verzoek niet altijd opgevolgd. Dat heeft meestal geen inhoudelijke reden, maar heeft volgens de FBE vooral te maken met de werkdruk en daaruit voortkomend tijdgebrek.

Niet alle relevante partijen kunnen met de nieuwsbrief worden bereikt. Zo geeft de LTO aan dat boeren de nieuwsbrief naar verwachting niet lezen. De informatie over faunabeheer bereikt hen echter via andere wegen: de eigen nieuwsbrief van de LTO, de jagers waarmee een boer samenwerkt en door de LTO georganiseerde bijeenkomsten (bijv. over ganzenbeheer). Vanuit de terreinbeheerders komt het signaal dat zij graag de mogelijkheid zouden hebben dat ook beheerders die niet in het FRS geregistreerd zijn de nieuwsbrief kunnen ontvangen, omdat ook voor hen actuele informatie over faunabeheer belangrijk is. Nu is de distributie van de nieuwsbrief direct gekoppeld aan het FRS.

Indicator 3: Bereikbaarheid

Binnen de provincie wordt de bereikbaarheid van de FBE al langere tijd als problematisch gezien. Men baseert dit op eigen pogingen tot contact en het feit dat bij de afdeling Handhaving telefoontjes van uitvoerders terechtkomen die bij de FBE thuishoren, omdat men de FBE niet kan bereiken. De afdeling Communicatie meldt dat als zij journalisten doorverwijst naar de FBE, deze vaak terugkoppelen dat men de FBE niet kan bereiken. De bereikbaarheid van de FBE is vanuit de provincie daarom al diverse malen onderwerp van gesprek geweest en is een aandachtspunt van de FBE zelf. De huidige strategie van de FBE is dat zij vooral 's morgens goed bereikbaar probeert te zijn, het aantal vragen in de middaguren blijkt volgens de FBE in de praktijk beperkt. Bij geen gehoor wordt geadviseerd een mail te sturen. Opvolging van ingesproken voicemails vindt men te

arbeidsintensief, daarom wordt deze mogelijkheid niet geboden. De keuzes die de FBE maakt ten aanzien van bereikbaarheid komen vooral voort uit de werkdruk bij de FBE.

Uit de interviews met de achterban blijkt dat men wisselend oordeelt over de bereikbaarheid van de FBE via telefoon en mail. Sommige partijen ervaren het, ondanks meer aandacht hiervoor, nog steeds als problematisch. Andere partijen menen dat er de laatste tijd veel is verbeterd, alhoewel ook door hen wordt aangegeven dat 'het nog steeds vele malen beter kan'.

Indicator 4: Goede overige communicatie van FBE-secretariaat en bestuur met aangesloten organisaties en de provincie

Het belangrijkste knelpunt bij de communicatie door de FBE dat in de gesprekken naar voren komt is dat de FBE soms onvoldoende doordrongen lijkt van de urgentie van bepaalde communicatie. Dit speelt vooral rondom de ganzenvangacties. Dit punt wordt zowel door de provincie als de TBO's naar voren gebracht. Beide partijen vinden een goede communicatie richting pers en publiek bij deze acties uiterst belangrijk, vanwege de gevoeligheid ervan bij het publiek en bij de eigen leden/achterban. Maar ook wil men zelf goed op de hoogte gehouden worden van wat zich in het veld afspeelt. Men vindt dat dit soms onvoldoende gebeurt. Wanneer de FBE naar de mening van de andere betrokken partijen gaten laat vallen in de communicatie, geven zij hier vervolgens zelf invulling aan. Zo vervullen in de praktijk de provinciale handhavers de communicatieve rol bij de ganzenvangacties. Deze actieve bemoeienis leidt weer tot irritatie bij de FBE. Die vindt dat de provincie zich in teveel detail met de uitvoering bemoeit. Onderling kan het contact over deze zaken soms hoog oplopen. Dit leidt tot beschadiging van de onderlinge relaties en het vertrouwen dat men in elkaar heeft.

Wat betreft de communicatie tussen bestuursleden en de achterban (en vice versa) komt uit de interviews met de aangesloten organisaties naar voren dat de individuele bestuursleden sinds het verbetertraject dat in 2012 is gestart, bewuster omgaan met het terugkoppelen van informatie uit bestuursvergaderingen van de FBE naar de eigen organisatie. Daar waar nog zwakke punten zitten werkt men aan de verbetering daarvan. De TBO's, die één vertegenwoordiger hebben voor zes organisaties, hebben naar aanleiding van het verbetertraject hun gezamenlijk inbreng beter georganiseerd. Zij hebben een gezamenlijke voorbereidende vergadering voorafgaand aan bestuursvergaderingen, waarin zij hun standpunt voorbereiden.

Ondanks de bovenbeschreven goede terugkoppeling tussen bestuur en aangesloten organisaties, geeft de provincie aan dat zij het idee heeft dat zaken doen met de secretaris niet altijd leidt tot voldoende draagvlak bij de aangesloten organisaties. Er is de verwachting dat als eenmaal een onderhandelingsresultaat over een ontheffing is bereikt, de FBE daar vierkant achter zal blijven staan in de communicatie met de individuele achterbannen en het draagvlak voor het resultaat actief ondersteunt. In de praktijk communiceert de FBE naar het idee van de provincie te gemakkelijk naar de achterban dat wat niet naar hun zin is te wijten is aan de onwil van de provincie. Het secretariaat van de FBE bevindt zich bij onderhandelingen in een lastige positie, met een achterban die soms tegengestelde belangen heeft of wensen die moeilijk te verenigen zijn met de eisen van de regelgeving. De FBE geeft aan dat het FBE-bestuur wel degelijk zoveel mogelijk streeft naar draagvlak bij alle partijen voor de uitkomsten van onderhandelingen. Wanneer een partij er toch toe over gaat om zelf bezwaar aan te tekenen (wat zelden voorkomt), betekent dat volgens de FBE meestal dat er ook echt iets aan de hand is bv. met de uitvoerbaarheid van een ontheffing.

Overigens blijkt uit de interviews met de aangesloten partijen dat de vertegenwoordigende rol van de FBE een belangrijk aandachtspunt is. Geen van de aangesloten organisaties ziet de FBE als ‘eigen’ organisatie. Het is een door de overheid opgelegd construct waaraan men met tegenzin deelneemt. De onderhandelingen met de provincie over ontheffingen leiden daarbij regelmatig tot resultaten waar de partijen die het grootste belang hebben bij schadebestrijding (boeren en jagers) zich niet in kunnen vinden, omdat de ontheffingen naar hun idee teveel beperkingen bevatten. De terreinbeheerders kunnen zich in het algemeen wel vinden in de opstelling van de provincie. Zij voelen zich niet thuis in de FBE, omdat de belangen van jagers en boeren daarin naar hun gevoel overheersen. Ondanks alle belangentegenstellingen en de gedwongen samenwerking ontstaat uit de interviews toch de indruk dat er in het bestuur goed overlegd wordt en dat het goed lukt om tot unanieme besluiten te komen. Maar bij de leden van de achterban kan soms grote onvrede over deze besluiten leven.

Tenslotte zijn er bij de provincie signalen dat het moeilijk is om afspraken te maken met de FBE om specifieke problemen op het gebied van handhaving te bespreken. In het Afsprakenkader is opgenomen dat zowel de FBE als de afdeling Handhaving het initiatief tot dit soort besprekingen kunnen nemen.

Indicator 5: Invulling van de communicatie met de buitenwereld over cijfers en feitelijke uitvoering van het faunabeheer

De afdeling Communicatie van de provincie meent dat voor de buitenwereld onvoldoende duidelijk is wat de rol van de Faunabeheereenheid in het faunabeheer is en wat voor soort organisatie de FBE is. De FBE wordt in het algemeen gezien als een uitvoeringsorganisatie van de provincie, in plaats van een van de provincie onafhankelijke zelfstandige partij met een achterban uit verschillende geledingen. Ook voor de pers is de positie van de FBE niet duidelijk. Dit wordt versterkt doordat de bij de FBE aangesloten partijen bij vragen van de pers dikwijls naar de provincie verwijzen in plaats van naar de FBE. De taakverdeling in de communicatie die in het Afsprakenkader is opgenomen lijkt dus nog niet helemaal te zijn doorgedrongen tot de achterban. De kwaliteit van de website van de FBE maakt de informatie van de FBE voor het publiek moeilijk toegankelijk. De provincie zou graag zien dat de FBE het publiek doelgericht informeert, vooral bij het uitvoeren van acties waarvoor de FBE opdrachtgever is (zoals het ganzen vangen).

4.5 Monitoring faunabeheer

Beoordeling resultaat

De beoordeling van het resultaat op het gebied van monitoring faunabeheer is matig. Het beoogde resultaat van monitoring en verslaglegging is het verkrijgen van inzicht in de ontwikkeling van populaties en het effect van uitgevoerde maatregelen op de populaties van dieren en de schades veroorzaakt door deze dieren. Op basis hiervan kunnen de faunabeheerplannen worden verbeterd. Dit resultaat wordt slechts in zeer beperkte mate bereikt, doordat geen verbinding wordt gelegd tussen de verzamelde gegevens.

Beoordeling per indicator

Indicator	Conclusie	Beoordeling
1. Organisatie tellingen	Dit vormt een relatief klein onderdeel van het takenpakket van de FBE en is in de evaluatieperiode goed uitgevoerd.	Goed
2. Bevorderen indienen monitoring-gegevens	De FBE heeft zorg gedragen voor het invoeren van het FRS ter ondersteuning van de monitoring. De gebruiksonvriendelijkheid van het FRS, de uitgebreidheid van de in te vullen gegevens en het niet afgestemd zijn van de vereisten aan de rapportage voor de provincie en die voor het Faunafonds, zijn bronnen van onvrede voor de jagers en verhogen de administratieve lasten voor deze groep. Men verwacht een grotere inspanning van de FBE op dit punt, ondanks de beperking dat het om een landelijk systeem gaat. De verbetering van het FRS wordt des te belangrijker als dit systeem op termijn ook gebruikt gaat worden voor telgegevens.	Matig
3. Kwaliteit jaarlijkse soortenrapportage	De rapportages over 2010 t/m 2012 bevatten de afgesproken onderwerpen, maar er worden weinig inhoudelijke verbanden gelegd. Daardoor dragen de rapportages weinig bij aan een geleidelijk vergroten van het inzicht in de werking van het faunabeheer en een betere onderbouwing van het faunabeheerplan. De rapportage over 2013 voldoet niet aan de inhoudelijke vereisten. De rapportage over 2014 is nog niet beschikbaar.	Matig
4. Tijdigheid jaarlijkse soortenrapportage	Van de vijf onderzochte jaren was de rapportage in één jaar op tijd (2010) en drie maal te laat (2011,2013,2014). Voor 2012 kon de tijdigheid niet worden vastgesteld.	Onvoldoende

Toelichting op beoordeling per indicator*Indicator 1: Inzet op (mede)coördineren tellingen en bevorderen kwaliteit tellingen*

De vereiste inspanningen van de FBE ten aanzien van de tellingen zijn relatief beperkt. Jaarlijks wordt de zogenaamde 'voorjaarstelling' gecoördineerd. Die wordt uitgevoerd door de WBE-leden en de TBO-beheerders, die ook voor de eigen organisaties tellen. De jaarrapportage over 2012 vermeldt dat de FBE voor de telgegevens waar ze zelf belang bij heeft een instructie/protocol heeft geschreven voor de wijze waarop geteld moet worden en formuleren beschikbaar heeft gesteld waarop de telgegevens genoteerd kunnen worden. In het protocol sluit men aan bij de bestaande afspraken en vastgestelde richtlijnen voor monitoring van de fauna. In 2013 faciliteerde de FBE een reeëntelling in Gooi en Vechtstreek.

In de jaarrapportage over 2013 stelt de FBE dat het aanbeveling verdient om in de toekomst de tellingen te evalueren en te bezien of een efficiëntieslag mogelijk is. Daarbij wil men ook betrekken dat het mogelijk gaat worden om de tellingen via het FRS te laten verlopen.

Indicator 2: Inzet op bevorderen indien monitoringgegevens door gebruikers machtigingen

Het FRS speelt een centrale rol bij het faciliteren van het indienen van de monitoringgegevens door de gebruikers van de machtigingen. De FBE heeft in de evaluatieperiode actief voorlichting gegeven over het gebruik van het FRS en het belang van het rapporteren door gebruikers van machtigingen op bijeenkomsten van WBE's. Er is wat onvrede over de wijze waarop het FRS is geïntroduceerd. De 'klungelige wijze' waarop dit gebeurde zou tot veel verzet bij de jagers hebben geleid. Vooral het rapportagesysteem vindt men gebruiksonvriendelijk. Men vindt dat de FBE zich onvoldoende inzet om dit te verbeteren. De FBE geeft aan hierin beperkt te worden doordat het om een landelijk systeem gaat, waarover zij niet alleen beslist. De FBE ziet ook ruimte voor verbetering door een betere afstemming tussen de rapportagevereisten van de provincie en die van het Faunafonds. De provincie zou hiertoe het initiatief kunnen nemen, vindt de FBE. De provincie heeft in het eerder genoemde memo over het beperken van de administratieve drukte rond de FBE aangegeven dat zij de administratieve last bij het indienen van een aanvraag voor tegemoetkoming in schade bij het Faunafonds onder de aandacht zal brengen in het Interprovinciaal overleg over het Faunafonds. Dit is inmiddels gebeurd. De provincie heeft daarbij gepleit de mogelijkheden voor het versimpelen van het systeem van het Faunafonds (het SRS) en een goede koppeling met het FRS te onderzoeken. Het Faunafonds heeft inmiddels een verbeterslag op het SRS uitgevoerd, waarbij ook de koppeling tussen SRS en FRS is verbeterd.

Er zijn geen aanwijzingen dat er nu niet wordt gerapporteerd als gevolg van de gebruiksonvriendelijkheid van het FRS. Maar vereenvoudiging en het gebruiksvriendelijker maken van de rapportage kan wel leiden tot een vermindering van de administratieve lasten voor de jagers. Die administratieve last wordt door de jagers als een groot probleem gezien.

Indicator 3: Kwaliteit jaarlijkse rapportage over effecten faunabeheer en stand fauna

De inhoud van de 'soortenverslagen' (deel 1 van het jaarverslag) over 2010 tot en met 2012 voldoet aan de inhoudelijke eisen die zijn opgenomen in het Afsprakenkader 2012. Dat wil zeggen dat de in het afsprakenkader opgenomen onderwerpen als kopjes in het jaarverslag zijn terug te vinden. Het jaarverslag over 2013 geeft geen overzicht per diersoort, maar is opgebouwd aan de hand van de projectactiviteiten van de FBE. Hiermee voldoet het verslag niet aan de afspraken in het Afsprakenkader.

Ook wanneer de juiste kopjes in het verslag aan bod komen is er, gelet op het doel van het soortenverslag, nog wel verbetering van de inhoud mogelijk. In de huidige soortenverslagen worden nog weinig koppelingen gelegd tussen populatieontwikkeling, beheermaatregelen en schades. Deze zaken worden als los van elkaar staande feiten gepresenteerd. De jaarverslagen bevatten ook weinig informatie over andere maatregelen dan afschot die zijn ingezet en de effectiviteit daarvan.

Voorbeeld knobbelzwaan

Het jaarverslag 2012 vermeldt dat de populatie knobbelzwanen afneemt. Het verslag bevat geen informatie over de mogelijke oorzaken daarvan. Ook staat niet vermeld bij welk populatieniveau de gunstige staat van instandhouding van deze soort in het geding zou kunnen komen en of de afname van de populatie vanuit dat oogpunt een zorgelijke ontwikkeling is of niet.

Het aantal geschoten zwanen en de schade varieert sterk over de jaren. Er is geen duidelijk verband zichtbaar tussen het aantal geschoten zwanen in één jaar en een vermindering van de schade in datzelfde jaar of in het volgende jaar. Op mogelijke verbanden tussen deze getallen, mogelijke oorzaken van de waargenomen fluctuaties in schade (bv. de aanwezigheid van andere, meer kwetsbare teelten in een gebied) en wat dit betekent voor de noodzaak tot afschot wordt in het jaarverslag niet ingegaan.

Het aantal behandelde nesten en eieren is zeer laag in verhouding tot het aantal gedode zwanen. Gegeven de uitgangspunten van de flora- en faunawet zouden nestmaatregelen de voorkeur moeten hebben boven het doden van dieren. Het jaarverslag vermeldt niet waarom de nadruk nu ligt op doden versus nestbehandeling en of dat anders zou kunnen (door grondeigenaren te stimuleren deze maatregel in te zetten) of niet (omdat de maatregelen te arbeidsintensief is ten opzicht van het te bereiken resultaat). Er wordt geen link gelegd met eventuele informatie hierover in het Faunabeheerplan.

De FBE heeft in een interview toegelicht dat het aangeven van relaties tussen beheer en populatieontwikkeling en de inzet van alternatieve middelen voor een goed onderzochte soort als de ganzen wel gebeurt, maar dat dit voor veel soorten die zijn opgenomen in het FBP Algemene soorten praktisch niet goed mogelijk is. Er is hiervoor niet voldoende kennis en informatie beschikbaar. Het is binnen het faunabeheer niet eenduidig geregeld wie ervoor zou moeten zorgen dat deze kennis en informatie er komt. In het veld wordt hiervoor geen urgentie gevoeld, omdat de provincie op basis van de huidige informatie ontheffingen verleent. Pas wanneer bij de rechtbank een ontheffing strandt op het ontbreken van bepaalde informatie ontstaat een urgentie om er wat aan te doen. Bij de landelijke afspraken over onderzoek ligt de nadruk op onderzoek gerelateerd aan schade door ganzen, omdat die het overgrote deel van de schade veroorzaken. De FBE heeft wel de mogelijkheid om bij het jaarlijks aanvragen van de subsidie in het jaarplan ook budget op te nemen voor benodigd onderzoek.

Op dit moment heeft de provincie weinig aandacht voor het soortenverslag, zoals blijkt uit de geringe actie die volgt op het (veel) te laat indienen van het verslag in de afgelopen jaren. Er is daardoor ook geen goede motivatie voor de FBE om de inhoud van dit verslag te verbeteren.

Indicator 4: Tijdigheid jaarlijkse rapportage

Er lijkt zowel vanuit de FBE als vanuit de provincie weinig aandacht te zijn voor het soortenverslag. Omdat de prioriteit laag is, verschijnt het dan ook meestal niet op tijd. Tabel 4 geeft een overzicht van de tijdigheid van het verschijnen van de soortenrapporten in de onderzoeksperiode.

Tabel 4: Overzicht beschikbare soortenrapporten over de evaluatieperiode per februari 2015

Jaar	Datum verschijnen jaarverslag	Tijdigheid (criterium: verschijnen uiterlijk op 1 juli van het erop volgende jaar)
2010	Juni 2011	Op tijd
2011	Niet gedateerd, 18-9-2012 verstuurd aan provincie	Niet op tijd
2012	Niet gedateerd	Tijdigheid niet bekend. Aanbiedingsbrief is bij provincie niet gevonden in administratief systeem.
2013	Juli 2015	Niet op tijd
2014	Nog niet beschikbaar	Niet op tijd

Het jaarlijks activiteitenverslag en de financiële jaarrapportage van de FBE zijn nodig om de subsidie vastgesteld te krijgen en daarmee de laatste betaling te ontvangen. Deze onderdelen van de jaarrapportage worden in het algemeen wel tijdig aangeleverd aan de afdeling Subsidies van de provincie. Maar deze afdeling bewaakt niet of ook het soortenverslag op het moment van vaststelling al is ingediend. Dit leidt ertoe dat de subsidie over 2013 is vastgesteld, terwijl het soortenverslag nog niet door de FBE was aangeleverd. Het is intern onduidelijk wie dit zou moeten bewaken, men veronderstelt van elkaar dat de ander dat wel in de gaten houdt.

4.6 Rol van de provincie bij output en resultaten

De wijze waarop de provincie haar taken uitvoert is van invloed op de taakuitvoering door de FBE. De volgende factoren spelen hierbij een rol:

- *Terughoudendheid bij inhoudelijke invulling faunabeheer:* De provincie gaat uit van een vooral procedureel ingevuld uitvoeringsbeleid voor faunabeheer. Voor de ganzenproblematiek, waarbij publieke belangen in het geding zijn, bleek dit in de loop van de onderzoeksperiode niet houdbaar. De FBE staat positief tegenover een meer inhoudelijk ingevuld beleidskader, met expliciete doelen voor de minimale en/of maximale omvang van populaties, omdat zij verwacht dat dit meer houvast geeft voor een duidelijke invulling van de faunabeheerplannen. De manier waarop dit voor ganzen is ingevuld vindt de FBE verhelderend, dit beleid geeft duidelijke doelen aan (weliswaar niet in termen van maximaal populatieniveau, maar in maximaal schadeniveau). De provincie heeft deze stap gezet vanwege de grote publieke belangen die in het geding zijn. Voor private belangen vindt de provincie het ook in de toekomst niet haar taak om doelstellingen voor een maximaal gewenste populatie te stellen. Doelen voor minimale populatieomvang zouden in theorie soms aan de orde kunnen zijn met het oog op de instandhouding van specifieke bedreigde soorten. Ook hier wil de provincie echter zeer terughoudend mee omgaan. De provincie bezint zich nog op de precieze invulling van dit punt in het kader van de uitwerking van de provinciale doelstellingen voor biodiversiteit. Voortzetting van de huidige terughoudende lijn van de provincie op het gebied van inhoudelijke doelen betekent dat de FBE zelf meer inspanning moet leveren om tot een goede inhoudelijke onderbouwing van minimaal en

maximaal gewenst populatieniveaus te komen. Dit heeft dus consequenties voor de zwaarte van het takenpakket van de FBE.

- *Nadruk op ontheffingen:* De provincie kiest in haar uitvoeringsbeleid voor faunabeheer voor een hoofdrol voor het systeem van ontheffingen. Ontheffingen brengen een zwaardere rol voor de FBE met zich mee, in verband met de benodigde doormachtiging. Daarnaast kan het gebruik van ontheffingen ook tot meer administratieve lasten leiden. Omdat de nieuwe natuurwet meer nadruk legt op het gebruik van vrijstellingen, zou dit aspect van het provinciale beleid in de toekomst kunnen veranderen.
- *Nadruk op juridische houdbaarheid:* Bij het opstellen van ontheffingen stuurt de provincie sterk op houdbaarheid voor de rechtbank. De afdeling vergunningen heeft nadrukkelijk de bestuurlijke opdracht gekregen om bij het verlenen van ontheffingen het risico op vernietiging van het besluit door de rechter zo klein mogelijk te maken. Dit heeft een sterke invloed op de opstelling van deze afdeling bij onderhandelingen met de FBE over de inhoud van ontheffingen. Zo worden, in navolging van de ervaringen in HAC-zaken en voor de rechtbank, zware eisen gesteld aan de onderbouwing van (regionale) schades en de motivatie voor ingrijpen met het geweer. De FBE is van mening dat de afdeling haar opdracht te strikt opvat, wat in haar beleving leidt tot 'betutteling' van de FBE. Daarbij is de FBE het niet eens met de door de rechters gehanteerde interpretatie van de wet, die sterk leunt op het aantonen van de noodzaak van ingrijpen op basis van aantoonbare schade.

Als voorbeeld wordt hierbij door de FBE de aanpak van de wilde eend aangehaald, waarbij de schade zich verplaatst van percelen waarin gejaagd wordt naar niet bejaagde percelen. Pas als de schade op de niet bejaagde percelen na enkele jaren kan worden aangetoond, mag daar worden gejaagd. Als door afschot de schade afneemt, vervalt het recht om op een perceel te jagen weer. Zo ontstaat een voortdurend schuifspel van ontheffingen over percelen, wat in de ogen van de FBE niet efficiënt is.

Het feit dat de provincie 'hierin meegaat' leidt naar de mening van de FBE tot suboptimale oplossingen. In de praktijk is echter al diverse malen gebleken dat de rechter uiteindelijk beslist welke aanpak is toegestaan, waarbij onderbouwing zwaarder weegt dan efficiency.

Ook de interpretatie van de Natura2000-wetgeving in relatie tot het faunabeheer wordt door de FBE kritisch gezien: deze beperkt de mogelijkheden voor effectief optreden te sterk naar de mening van de FBE.

- *Onafhankelijke positie afdeling vergunningen:* In de interviews komt enkele keren naar voren dat men vindt dat de afdeling vergunningen onvoldoende bereid is tot meedenken. Men heeft er moeite mee dat in de praktijk in moeizaam overleg tussen verschillende partijen tot stand gekomen oplossingen door de vergunningverleners worden doorkruist. Men heeft geen begrip voor het standpunt van de vergunningverleners dat zij een onafhankelijke positie moeten behouden bij het beoordelen van aanvragen. Het in de interviews geleverde commentaar heeft hoofdzakelijk betrekking op de lopende discussies over faunabeheer in Natura2000-gebieden. Deze discussie valt buiten de evaluatieperiode. Uit de analyse van het proces van het tot stand komen van het Faunabeheerplan Algemene soorten komt dit beeld dat in de interviews wordt genoemd niet naar voren. Hier was de afdeling vergunningen juist sterk inhoudelijk betrokken bij

de discussies. Overigens vonden de vergunningverleners dit zelf niet wenselijk. Deze gang van zaken kwam uit noodzaak voort door de slechte inhoudelijke kwaliteit van de aangeleverde concepten van het FBP.

Het moment waarop en de mate waarin vergunningverleners betrokken moeten zijn bij vergunning- of ontheffingsaanvragen is een bekend spanningsveld. Het is moeilijk om hierin harde grenzen te trekken, maar de ervaring heeft de provincie geleerd dat wanneer vergunningverlening te zeer aan de voorkant van het proces betrokken raakt de onafhankelijkheid van de toetsing in gevaar komt, terwijl de vergunningverleners in een oneigenlijke adviesrol terechtkomen die zeer veel tijd vraagt.

- *Betrokkenheid verschillende provinciale afdelingen:* De FBE kan soms last hebben van het feit dat verschillende afdelingen van de provincie bij het faunabeheer betrokken zijn. Dit kost de FBE naar eigen zeggen veel tijd en maakt het lastig om het proces te sturen. De FBE wordt hierop ook aangesproken door de achterban. In de interviews met de bij de FBE aangesloten partijen wordt dit bevestigd. Men ervaart de provincie bij tijd en wijle zelfs als een 'veelkoppig monster dat met verschillende monden spreekt'.

Vier afdelingen betrokken

Binnen de provincie zijn vier verschillende afdelingen betrokken bij het functioneren van de FBE, namelijk de afdelingen subsidies, handhaving, vergunningverlening en de beleidsafdeling Natuur, recreatie en landschap. De taakbegrenzing van subsidies en handhaving is duidelijk. De begrenzing tussen beleid en vergunningverlening is moeilijker te bepalen. De afspraak is dat bij het opstellen van het belangrijkste document van de FBE, een faunabeheerplan, de beleidsafdeling het proces trekt en de doorgeleiding naar besluitvorming in GS verzorgt. De beleidsafdeling heeft ook het voortouw in de communicatie met de FBE. De afdeling vergunningen adviseert de beleidsafdeling op het gebied van juridische vraagstukken en beoordeelt of de onderbouwing van de voorgestelde ingrepen in het FBP voldoende is. Omdat de rechter ook toetst op de inhoudelijke kwaliteit van de onderbouwing, houdt de afdeling vergunningen zich ook bezig met de discussie over welke informatie wel of niet geaccepteerd wordt als onderbouwing in het rapport. Door deze taakverdeling ligt de inhoudelijke expertise hoofdzakelijk bij vergunningverlening. Er vindt structureel overleg plaats over faunabeheer tussen de afdelingen vergunningverlening, handhaving en de betrokken beleidsafdeling. Hierbij zijn ook de afdeling communicatie en juridische dienstverlening betrokken.

In 2016 gaan de taken op het gebied van vergunningverlening en handhaving over naar de regionale uitvoeringsdiensten. De aansturing van de taken op het gebied van faunabeheer zal plaats gaan vinden op basis van een dienstverleningsovereenkomst en een mandaatregeling. Deze zijn op dit moment nog in ontwikkeling. Een goede invulling hiervan kan bijdragen aan meer duidelijkheid voor de buitenwereld over de verschillende rollen van de provincie.

4.7 Conclusies en aanbevelingen

4.7.1 Conclusies

Beoordeling output: overwegend matig tot onvoldoende

In de evaluatie is de output van vijf activiteiten van de FBE onderzocht, aan de hand van in totaal 20¹¹ indicatoren. In totaal worden van de 20 indicatoren er 5 als goed, 7 als matig en 8 als onvoldoende beoordeeld.

De belangrijkste oorzaken van onvoldoende beoordelingen liggen in:

a. de inhoudelijke kwaliteit van het FBP Algemene soorten en de op basis daarvan ingediende ontheffingen;

Wat betreft de inhoudelijke kwaliteit van het FBP is in paragraaf 4.1. geconstateerd dat vooral de inhoudelijke onderbouwing van de voorgestelde beheermaatregelen in relatie tot aantoonbare schade en de onderbouwing van andere bevredigende oplossingen soms nog onvoldoende is om voor de rechtbank stand te houden. Een factor die hierbij een rol speelt is dat er voor veel soorten uit het FBP Algemene soorten weinig onderzoek beschikbaar is naar de invloed van beheer en/of schadebestrijding op populaties en het optreden van schade en naar alternatieven voor afschot. Dit is eerder ook al in landelijke evaluaties van faunabeheerplannen geconstateerd (zie ook bijlage 4). Alleen voor soorten die veel schade aan de wettelijk erkende belangen veroorzaken, in Noord-Holland ganzen en damherten, wordt veel onderzoek verricht. Welke informatie nu ontbreekt wordt in het FBP en de jaarlijkse soortenverslagen niet aangegeven, zodat de kennislacunes niet duidelijk zijn en er geen aandacht is voor het oplossen hiervan. Wel bestaat de indruk dat er in de huidige generatie faunabeheerplannen meer aandacht is voor het inbrengen van de praktische deskundigheid die aanwezig is bij de organisaties die in de FBE vertegenwoordigd zijn, zoals de terreinbeherende organisaties.

b. het te laat opstarten van activiteiten, waardoor afgesproken termijnen voor het indienen van plannen, rapportages of aanvragen niet worden gehaald.

Het te laat opstarten van activiteiten wordt door veel geïnterviewden geweten aan de werkdruk bij de FBE. De omvang van het takenpakket, de verwachtingen ten aanzien van het niveau van uitvoering door de FBE bij de provincie en de beschikbare menskracht lijken niet met elkaar in overeenstemming.

Beoordeling resultaten: overwegend onvoldoende of matig

Doordat voor de meeste activiteiten een deel van de output matig of onvoldoende is, worden ook de beoogde resultaten in de meeste gevallen niet volledig behaald. De in voorgaande paragrafen beschreven beoordelingen van de resultaten van de activiteiten zijn in de volgende tabel samengevat.

¹¹ De indicatoren die betrekking hebben op de juridische houdbaarheid van het FBP en de ontheffingen zijn samengevoegd, omdat dit in de praktijk nauw met elkaar samenhangt.

Activiteit	Beoordeling
1. Opstellen Faunabeheerplan	Onvoldoende
2. Aanvragen ontheffingen	Onvoldoende
3. Afgeven machtigingen	Goed
4. Communicatie	Matig tot goed
5. Monitoring	Matig

Beoordeling impact: deels niet gerealiseerd, deels niet te bepalen of impact gerealiseerd is

Vanuit de doelenboom zijn drie aspecten van de gewenste impact afgeleid:

- Verlagen van schade aan wettelijk erkende belangen en daaraan gekoppelde financiële lasten van de provincie, in balans afgewogen met de instandhouding van soorten en de intrinsieke waarde van dieren.
- Efficiënte inzet provinciale organisatie
- Vergroting van het draagvlak en begrip in de samenleving voor maatregelen op het gebied van faunabeheer.

Impact: Verlagen schade en daaraan gekoppelde financiële lasten van de provincie, in balans afgewogen met instandhouding soorten en intrinsieke waarde van dieren

De opzet van het faunabeheer veronderstelt dat schadebestrijding op basis van een ontheffing, aanwijzing of vrijstelling daadwerkelijk leidt tot een daling van de schade aan de wettelijke belangen waarvoor toestemming werd verleend. Het blijkt in de praktijk voor de soorten uit het FBP Algemene soorten niet gemakkelijk om de relatie tussen populatieontwikkeling, schadebestrijding en het optreden van schade met voldoende gegevens te onderbouwen. Daarvoor is voor veel soorten eenvoudig onvoldoende informatie beschikbaar. Zelfs voor de veel onderzochte schade door ganzen geldt dat er nog de nodige verschillen van inzicht bestaan over de effectiviteit van het doden van grote aantallen dieren ten opzichte van het nemen van meer preventieve maatregelen. Deze onzekerheden maken de afweging tussen ingrijpen en de intrinsieke waarde van dieren extra lastig. De praktijk laat zien dat de rechter hier dan ook zeer kritisch mee omgaat.

Het is gegeven deze onzekerheden niet mogelijk om te bepalen of de beoogde impact is behaald dankzij de uitgevoerde activiteiten.

Impact: Efficiënte inzet provinciale organisatie

Voor het FBP Algemene soorten en de daarop gebaseerde ontheffingen geldt dat de activiteiten van de FBE niet hebben bijgedragen aan een efficiënte inzet van de provinciale organisatie. De provinciale organisatie heeft alle zeilen bij moeten zetten om het proces goed te laten verlopen en heeft daarbij zelf ook concessies gedaan aan de kwaliteit en verwerkingstermijnen. De kwaliteit van de input van het door de FBE ingezette externe bureau heeft bij dit alles een belangrijke rol gespeeld.

De beoogde impact is niet gerealiseerd.

Impact: Vergroting van het draagvlak en begrip in de samenleving voor maatregelen op het gebied van faunabeheer

Het effect van communicatie over faunabeheer op draagvlak en begrip voor maatregelen in het kader van faunabeheer is in de praktijk zeer moeilijk te beoordelen. Feitelijk kan alleen de *inspanning* om door communicatieve activiteiten de *kennis* van het publiek te vergroten worden beoordeeld. Omdat een (nul)meting van het kennisniveau van het publiek ontbreekt, resteert voor de beoordeling alleen de communicatieve inspanning als maatstaf. In paragraaf 4.4. wordt de inspanning van de FBE op het gebied van communicatie naar het algemeen publiek over haar rol en activiteiten als onvoldoende beoordeeld.

Overigens zal het maatschappelijk draagvlak ook beïnvloed worden door andere ontwikkelingen, zoals de maatschappelijke discussies over de jacht in het kader van de nieuwe natuurwet of de toenemende belangstelling voor authentiek regionaal voedsel (waardoor jacht meer geaccepteerd wordt).

Oordeel doeltreffendheid subsidie

Voor een positieve beoordeling van de doeltreffendheid van de subsidie, moet er aan drie voorwaarden zijn voldaan:

- Er moet sprake zijn van (tenminste gedeeltelijk) doelbereik;
- De subsidie moet noodzakelijk (of minimaal bevorderlijk) zijn voor dat doelbereik;
- En er moet (idealiter) een causaal verband zijn tussen het doelbereik en de subsidie.

Uit het voorgaande is gebleken dat het doelbereik van de subsidie (output, resultaten en impact) op de meeste punten matig tot onvoldoende is. Externe factoren die de mate van doelbereik beïnvloeden zijn:

- de strikte eisen op het gebied van onderbouwing van ontheffingen in de jurisprudentie;
- het voor veel diersoorten beperkte kennisniveau over de invloed van beheer en/of schadebestrijding op populaties en de door hen veroorzaakte schade, de invloed van werende middelen etc. en de geringe aandacht om dit te verbeteren;
- de weerstand tegen faunabeheer bij delen van de bevolking, die zich o.a. uit in de bezwaren tegen ontheffingen door belangenorganisaties als de Faunabescherming en diverse groepen voor vogelbescherming;
- de weerstand en onvrede bij een deel van de jagers tegen de voorschriften waaronder zij onder de Flora- en faunawet beheer en schadebestrijding nog mogen of juist moeten uitvoeren.

Voor het realiseren van het doelbereik is een budget voor het secretariaat van de FBE noodzakelijk. Omdat de provincie op dit moment de enige financier is van de FBE, kan de FBE zonder die subsidie niet functioneren. Vanuit dat opzicht is de subsidie noodzakelijk voor het doelbereik en is er een direct causaal verband tussen doelbereik en subsidie.

Op basis van het bovenstaande is de doeltreffendheid van de subsidie beperkt. De FBE Noord-Holland functioneert wel, maar niet op het niveau dat de provincie beoogt.

4.7.2 Aanbevelingen

Om een beter resultaat van de inzet van de subsidie aan de FBE te bereiken, zijn er voor de provincie twee belangrijke aangrijpingspunten: het verbeteren van de kwaliteit van de faunabeheerplannen en

de daarop gebaseerde ontheffingsaanvragen enerzijds en het bereiken van een goede balans tussen takenpakket en beschikbare capaciteit bij het secretariaat van de FBE anderzijds.

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

De provincie en de FBE zouden het jaarlijkse soortenverslag kunnen benutten om de discussie over de beschikbare kennis over soorten en de onderbouwing van de noodzaak tot afschot scherp en actueel te houden. Zodat op het moment dat er een nieuw faunabeheerplan geschreven moet worden over veel van de inhoud al (meerdere malen) is gesproken.

Aan deze aanbeveling kan invulling worden gegeven door de volgende activiteiten van de provincie en de FBE:

1. De provincie kan het gesprek over het soortenverslag stimuleren door actief te bewaken dat het soortenverslag er tijdig is, door de kwaliteit van dit verslag te beoordelen en door met de FBE een gesprek over de inhoud ervan aan te gaan. Daarbij is het belangrijk dat ook wordt gesproken over de verbanden tussen de verschillende onderdelen van de rapportage: populatieniveaus, geregistreerde schades en uitgevoerde schadebestrijding en beheeractiviteiten.
2. Het valt te overwegen over te stappen op het uitwerken van faunabeheerplannen per soort, zoals dit in Gelderland gebeurt. Dit leidt tot een betere spreiding van de werkdruk voor de FBE, zodat meer tijd voor het faunabeheerplan en het soortenverslag beschikbaar is.

Benchmark: *In Gelderland heeft men ervoor gekozen om faunabeheerplannen per soort uit te werken. Dit leidt tot een betere werkspreiding bij de FBE. Ook is er minder risico dat een plan opgehouden wordt door discussie over één soort. Deze werkwijze vraagt wel veel organisatorische vaardigheden en discipline van de FBE. Men hanteert een uitgebreide planning voor alle faunabeheerplannen, tussentijdse rapportages en jaarverslagen. Zodra de beheerperiode voor een soort is afgelopen worden conclusies getrokken en aanbevelingen opgesteld voor het volgende jaar. Het opstellen van het jaarverslag kost dan uiteindelijk weinig moeite.*

3. De FBE zou bij het opstellen van het faunabeheerplan meer gebruik kunnen maken van bestaand wetenschappelijk onderzoek dan nu het geval is. Daarnaast kan de FBE er baat bij hebben om te onderzoeken hoe de praktijkkennis van de uitvoerders en grondgebruikers op meer wetenschappelijk verantwoorde wijze ontsloten kan worden, zowel ten behoeve van faunabeheerplan als ten behoeve van de onderbouwing van ontheffingsaanvragen. Daarbij zou men bijvoorbeeld gebruik kunnen maken van adviezen van expertcommissies.

Benchmark: *In de provincie Drenthe heeft de FBE voor de belangrijkste te beheren soort, de ree, een speciale adviescommissie ingesteld met inhoudelijke experts uit zowel de WBE's als de vereniging reewild (natuurbeschermingsorganisatie). Dit kan ook een manier zijn om meer praktische deskundigheid te organiseren.*

4. De FBE heeft aangegeven in de toekomst te willen gaan werken met soortendossiers. Dit idee moet eerst nog verder worden uitgewerkt. Maar bij een goede uitwerking, waarbij de kennisbasis over een soort steeds verder wordt uitgebouwd, zouden soortendossiers een goede

bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van de onderbouwing van faunabeheerplannen en ontheffingen. Belangrijk is dat ook transparant is welke informatie er wel en welke er (nog) niet is. De onderbouwing is soms op weinig informatie gebaseerd. Tot nu toe heeft dit in de jurisprudentie nog niet tot problemen geleid, maar het maakt het faunabeheer wel kwetsbaar.

5. Tenslotte is het belangrijk dat de provincie de externe inhoudelijke toetsing van de faunabeheerplannen goed organiseert. Deze moet op wetenschappelijke basis plaatsvinden en bij voorkeur rekening houden met de verschillende maatschappelijke belangen die bij het faunabeheer een rol spelen. Op het moment dat de toetsende rol van het Faunafonds vervalt met de invoering van de nieuwe natuurwet, is het belangrijk dat hiervoor een goed alternatief wordt geregeld. De provincie zal hieraan aandacht moeten besteden bij de uitwerking van de provinciale regelgeving in het kader van de nieuwe natuurwetgeving.

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

Uit verschillende interviews komt een beeld naar voren dat een deel van de problemen met het niet tijdig uitvoeren van acties door de FBE voortkomt uit het feit dat het secretariaat de hoeveelheid taken niet kan bijbenen. Hierdoor rent men dikwijls achter de feiten aan, lost zaken op het nippertje op (op een moment dat andere betrokken partijen al aan de bel hebben getrokken) en schuift men minder urgente zaken op de lange baan (zoals de website en het communicatieplan).

De FBE bereidt op dit moment een strategische meerjarenvisie voor. Het is belangrijk dat de provincie in het kader van de komende discussie over deze strategische meerjarenvisie aandringt op een goede onderbouwing van de relatie tussen takenpakket en benodigd budget. Daarbij moet ook aandacht besteed worden aan de wijzigingen in het takenpakket van de FBE die kunnen optreden als gevolg van de nieuwe natuurwet die in 2016 van kracht zal worden.

Vanuit het oogpunt van de doeltreffendheid van de subsidie zijn bovenstaande aanbevelingen het belangrijkste. Het onderzoek levert daarnaast 'bijvangst' op in de vorm van inzichten die ook een bijdrage zouden kunnen leveren aan een soepeler functioneren van het faunabeheer. Dit levert de volgende aanvullende aanbevelingen op.

Aanbeveling 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. Hier ligt een gezamenlijke taak voor de provincie en de FBE. De volgende activiteiten kunnen in dit kader worden uitgevoerd:

1. De provincie kan in het Interprovinciaal overleg met het Faunafonds aandacht blijven vragen voor het versimpelen van het systeem van rapportage aan het faunafonds en voor een goede koppeling met het FRS.
2. De FBE kan in het landelijk overleg over het FRS de gebruiksonvriendelijkheid en de hoeveelheid door de gezamenlijke FBE's gevraagde gegevens als bespreekpunt en verbeterpunt blijven inbrengen.

3. Beide partijen moeten aandacht (blijven) besteden aan communicatie over het gebruik van de gegevens, zodat nut en noodzaak van het indienen ervan voor de gebruikers duidelijk zijn. Dit heeft invloed op de mate waarin men de rapportageverplichtingen als administratie 'last' ervaart.

Benchmark: Uit de interviews met de FBE's in Gelderland en Drenthe blijkt dat de rapportageverplichting via het FRS heel verschillend ervaren kan worden en afhangt van de motivatie van de individuele jagers en WBE's.

In Gelderland zijn weinig klachten over het FRS. De FBE benadrukt in haar communicatie over het FRS vooral dat het digitaal werken de WBE-secretarissen ontlast ten opzichte van het papieren verleden. Het systeem geeft automatisch waarschuwingen naar de gebruikers wanneer zaken aflopen of wanneer gerapporteerd moet worden.

In Drenthe ziet de FBE het invoeren van tellingen en rapportages in het FRS nog als een zorgpunt. Voor de ree lopen de rapportages redelijk, omdat de jagers inmiddels doordrongen zijn van de noodzaak van het leveren van cijfers om te mogen blijven jagen op de ree. Voor soorten die vanuit dat oogpunt minder interessant zijn, zoals ganzen, komen de tellingen maar moeilijk tot stand. De FBE Drenthe moet dan ook nog veel missiewerk verrichten voor het FRS.

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

De onduidelijkheden over de rol van de FBE bij pers en publiek en de communicatieve activiteiten van de FBE richting deze partijen, moeten snel verbeterd worden. Daarom is het zaak dat het opstellen van een communicatieplan niet langer uitgesteld wordt. De provincie moet dit in overleggen met het FBE-bestuur en secretariaat benadrukken. Ook de voorgenomen verbetering van de website moet snel worden uitgevoerd. Een betere communicatie door de FBE naar het publiek kan bijdragen aan een betere kennis van het publiek en de achterban van de FBE over het faunabeheer. Dit kan in theorie bijdragen aan het provinciale doel om het draagvlak voor het faunabeheer te vergroten en daarmee aan de doeltreffendheid van de subsidie.

5 Subsidie als instrument: sturing via de boekjaarsubsidie

5.1 Huidige wijze van sturing via de subsidie

Activiteitenplan

Bij aanvraag van de boekjaarsubsidie moet de FBE een activiteitenplan meezenden, waarin zij aangeeft waarvoor zij de subsidiegelden wil gaan inzetten. De provincie bepaalt uiteindelijk welke activiteiten in het plan opgenomen zijn door er wel of geen subsidie aan te verbinden. Ook kan zij eisen dat voor bepaalde activiteiten andere partijen meefinancieren, om zo invulling te geven aan een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Van deze mogelijkheid maakt de provincie tot nu toe slechts bij uitzondering gebruik.

Activiteitenverslag

Aan het eind van het jaar doet de FBE verslag van haar activiteiten in een jaarverslag, op basis waarvan de subsidie definitief vastgesteld wordt. Zoals uit hoofdstuk 2 al is gebleken zijn de eisen aan de activiteiten in eerste instantie niet heel specifiek uitgewerkt, zodat in het begin van de evaluatieperiode moeilijk was te bepalen of en waarom zij wel of niet aan de door de provincie verwachte kwaliteit voldoen. Met de komst van het afsprakenkader is dit verbeterd.

Het activiteitenverslag op basis waarvan de subsidie moet worden vastgesteld was in 2011 en 2012 nog weinig informatief. In 2013 is een belangrijke verbeterslag gemaakt in de financiële en inhoudelijke administratie (zo constateert de provincie in de subsidievaststelling), en dit komt ook tot uitdrukking in een betere toelichting op de uitgevoerde activiteiten. Het verslag over 2013 bevat meer uitleg over wat er in de praktijk is gebeurd en waardoor afwijkingen tussen plan en realisatie zijn ontstaan. Meestal vinden verschuivingen in activiteiten plaats in overleg met de betrokken beleidsmedewerker. Bij vaststelling van de subsidie doet de medewerker van subsidies navraag bij de beleidsmedewerker of naar diens inzicht aan de afspraken is voldaan. Meestal blijkt dit het geval.

Bijsturing via de subsidievaststelling

Er is één maal sprake van een poging tot bijsturing via de subsidieprocedure vanwege een taak die nog niet is uitgevoerd. Dit betreft het opstellen van een regeling beheervergoedingen Schiphol. In 2013 wordt het opstellen van een dergelijke regeling als expliciete voorwaarde opgenomen in de subsidietoekenning. Bij de vaststelling van de subsidie voor 2013 constateert de provincie dat de gevraagde regeling niet tot stand is gekomen en wordt een nieuwe deadline gesteld van 1 september 2014. Of de deadline gehaald is, zou vanuit het proces van subsidieverlening via het activiteitenverslag over 2014 gecontroleerd kunnen worden, maar dan moet er wel een aantekening in het administratieve dossier voor 2014 gemaakt worden dat dat moet gebeuren. Dit heeft niet plaatsgevonden. Een ander probleem is dat aan het al dan niet halen van de deadline geen voorwaarden zijn verbonden in de vaststellingsbrief. Zelfs als de controle geregeld zou zijn, zou nog niet duidelijk zijn wat er dan moet gebeuren als de deadline niet gehaald wordt.

Tip: In de beschreven procedure is de subsidie al officieel vastgesteld. Een alternatieve oplossing met meer sturingsmogelijkheden zou geweest zijn om de subsidie over 2013 nog niet vast te stellen, maar het voorschot te verhogen naar 100%. De ontvangende organisatie komt dan niet in financiële problemen, maar de provincie heeft nog steeds een financiële stok achter de deur wanneer uitvoering achterwege blijft. Zolang de subsidie nog niet formeel is vastgesteld kan zij nog geld terugvragen.

Korting op de subsidie als sturingsinstrument

Het terugvragen van geld of het korten op de subsidie is een sturingsmogelijkheid waarvan de provincie nog geen gebruik heeft gemaakt. Het is in de praktijk lastig om op inhoudelijke gronden een sanctie in te stellen. Vaak is er wel een inspanning gepleegd op een activiteit en het is lastig aan te tonen dat het resultaat onvoldoende is door het ontbreken van SMART-doelstellingen. Ook komt het voor dat door actuele problemen de FBE andere activiteiten heeft moeten uitvoeren dan gepland.

Omdat de FBE voor 100% afhankelijk is van de provincie, zal teruggave van budget leiden tot tekorten bij de uitvoering van andere activiteiten in het volgende boekjaar. Daarnaast kan het sterk korten van de subsidie tot een conflictsituatie met de FBE leiden, die voor de provincie vervelende consequenties kan hebben. De provincie heeft namelijk weinig machtsmiddelen om uitvoering van het faunabeheer af te dwingen als de FBE en de daarbij aangesloten organisaties dat weigeren te doen als reactie op een korting. Voor private schades is dat een zaak tussen de aangesloten partijen, maar voor publieke belangen zou dit wel een probleem zijn. Het vervangen van de nu door vrijwilligers uitgevoerde activiteiten door uitvoering door betaalde professionele krachten met behulp van een aanwijzing is theoretisch een mogelijkheid, maar is in de praktijk vanwege de hoge kosten moeilijk haalbaar. Daarnaast geven jagers aan dat een dergelijke uitvoering mogelijk ook minder effectief zal zijn, omdat de betrokken uitvoerders niet op de hoogte zijn van de specifieke kenmerken van het veld waarin zij hun acties moeten uitvoeren.

Kortom: de sturingsmogelijkheden via korting op de subsidie zijn beperkt.

5.2 Alternatieve sturingsmogelijkheden

Lessen uit het benchmark-onderzoek

De resultaten van de gesprekken met de provincie Gelderland en Drenthe zijn weergegeven in bijlage 7. Uit de gesprekken blijkt dat beide provincies geen gebruik maken van financiering als sturingsinstrument. In Gelderland functioneert de FBE de laatste jaren naar tevredenheid. De provincie Gelderland geeft aan via de subsidie weinig sturingsmogelijkheden op de kwaliteit van de output van de FBE te hebben. Door de detachering van de secretaris vanuit de provincie en de nauwe samenwerking met de FBE, met o.a. maandelijks overleg tussen ambtenaren en het dagelijks bestuur van de FBE, hebben ze dit sturingsmiddel ook niet nodig. Men overweegt een overstap naar financiering via opdrachtverlening, om de FBE voor meerdere jaren tegelijk te kunnen financieren (dit kan niet via subsidieverlening). Men denkt de eisen aan de resultaten van de FBE via opdrachtverlening goed vast te kunnen leggen.

Uit de gesprekken in de provincie Drenthe blijkt dat de provincie niet tevreden is over het functioneren van de FBE. De relatie tussen FBE en provincie is gespannen. De situatie in Drenthe laat zien dat financiering via het opdrachtspoor niet per se tot betere mogelijkheden voor aansturing van de FBE leidt. Voor die aansturing is toch vooral het goed vastleggen van de te bereiken resultaten, zowel kwantitatief als kwalitatief, belangrijk. Als dat geen aandacht krijgt, kan ook bij opdrachtverlening geen goede sturing op de resultaten plaatsvinden. Daarnaast maakt de situatie in Drenthe duidelijk dat uiteindelijk ook veel afhangt van de opstelling van het bestuur van de FBE en de bereidheid tot samenwerking.

Beide provincie hebben in het verleden gebruik gemaakt van het handhavingsspoor om de FBE bij te sturen en veranderingen af te dwingen. Men erkent dat dit niet de meest prettige manier is, die veel politiek 'gedoe' geeft.

Sturing via het Afsprakenkader

De onduidelijkheden die er het begin van de evaluatieperiode nog waren over de rol- en taakverdeling tussen de provincie en de FBE zijn geleidelijk aan opgelost en in 2012 is overeenstemming bereikt over een afsprakenkader en een notitie over rolverdeling. Deze documenten dienen nu als referentiekader voor de uitvoering van activiteiten en bieden daarmee een mooie sturingsmogelijkheid op de taakuitvoering door de FBE en de provincie. De provincie en de FBE lijken echter geen duidelijke afspraken te hebben gemaakt over hoe zij het functioneren van het afsprakenkader in de praktijk en de follow-up van nog uit te voeren activiteiten die in het Afsprakenkader staan (bijvoorbeeld de uitwerking van de éénloket-gedachte) met elkaar bewaken. Dat is geen overbodige luxe, want uit de gevoerde gesprekken blijkt dat er nog steeds verschillen van inzicht bestaan over de gemaakte afspraken. Daarnaast is gebleken dat zich ook nieuwe situaties kunnen voordoen, waarvoor nog geen afspraken zijn gemaakt, zoals recent met de vogelgriep. FBE en provincie verschillen van mening over wie nu welke bevoegdheden had in deze situatie (hierbij speelde overigens ook het handelen van het Ministerie van EZ een rol). Het afsprakenkader en de notitie over rolverdeling kunnen dan ook geen statische documenten zijn. Dit geldt zeker met de nieuwe natuurwet in het vooruitzicht.

100% financiering of medefinanciering

In vrijwel alle provincies¹² wordt de FBE voor 100% door de provincie gefinancierd. Zo ook in Noord-Holland. De aangesloten partijen leveren geen financiële bijdrage. Er zijn een verschillende redenen om deze historisch gegroeide situatie tegen het licht te houden:

- De oorspronkelijke afspraak om het opstarten van de FBE's te financieren had betrekking op een periode van twee jaar. Deze periode is inmiddels ruimschoots verstreken.
- De FBE vertegenwoordigt zowel publieke als private belangen. Men zou kunnen stellen dat partijen wiens belangen door de FBE vertegenwoordigd worden ook een financiële bijdrage moeten leveren aan de FBE. Als het faunabeheersysteem goed functioneert (en ook werkt zoals men aanneemt) verdient die bijdrage zich immers vanzelf terug. Dit geldt uiteraard alleen voor die partijen die daadwerkelijk financiële schade lijden.
- Wanneer de aangesloten partijen niet zelf in de FBE investeren, zijn zij mogelijk minder kritisch op de kwaliteit van de uitvoering van activiteiten door de FBE. Het gaat immers niet om hun eigen geld.
- Een volledige financiering door de provincie kan eraan bijdragen dat zowel de bij de FBE aangesloten partijen als de buitenwereld de FBE zien als een uitvoeringsorganisatie van de provincie in plaats van als een eigen samenwerkingsorganisatie.

Medefinanciering door andere partijen biedt ook nog andere voordelen. Zo zou met het beschikbaar komen van extra budget de ondercapaciteit van het FBE-secretariaat kunnen worden opgelost. Dit veronderstelt dan wel dat de provincie haar bijdrage niet in gelijke mate vermindert zodra andere partijen gaan meefinancieren. Een ander mogelijk voordeel van meerdere financierende partijen is dat de mogelijkheden voor de provincie om de subsidie als sturingsinstrument in te zetten worden vergroot. De FBE zal zich bij meerdere financiers bij een dreigende korting door de provincie voor compensatie tot de andere financiers kunnen wenden. Deze verkrijgen daarmee een direct belang bij

¹² De enige uitzondering hierop is de provincie Flevoland, waar de FBE grotendeels gefinancierd wordt via (ver)pachting van ingebracht landbouwgronden.

het goed functioneren van de FBE. Voorwaarde voor sturing via de subsidie is wel dat er een betere inhoudelijke basis voor een dergelijke sturing wordt gecreëerd, bijvoorbeeld door de eisen aan de activiteiten die gesubsidieerd worden nog scherper te formuleren.

De bereidheid tot medefinanciering bij de aangesloten partijen is op dit moment volgens de FBE bij een aantal bestuurlijke achterbannen afwezig. Het FBE-bestuur staat sinds de oprichting op het standpunt dat indien de overheid bij wet bepaalt dat (de uitvoering van) het faunabeheer op een bepaalde wijze dient te worden geregeld zij ook degene is die hiervan 'de rekening' dient te betalen van de coördinatie c.q. het runnen van de FBE-secretariaat. Men ziet de aanwezigheid van de FBE als een wens van de overheid en zou het wat dat betreft net zo lief zonder doen. Dat zou voor de provincie een grote toename van de administratieve handelingen in het kader van het faunabeheer betekenen (daarom is de FBE in eerste instantie ook bedacht). De financiële consequenties van dit extra werk zijn in dit onderzoek niet berekend. Het werken zonder FBE is overigens slechts een theoretische mogelijkheid, in de nieuwe natuurwet wordt de rol en positie van de FBE juist verder versterkt.

Medefinanciering is niet de enige wijze waarop de betrokkenheid van de aangesloten partijen kan worden vergroot. De aanbevelingen gericht op betere communicatie door de FBE naar de buitenwereld over de bij haar aangesloten partijen en het meer gestructureerd inschakelen van de achterban voor inhoudelijke bijdragen aan haar producten en ter ondersteuning van het secretariaat zijn minstens zo belangrijk. Tenslotte is het denkbaar dat een discussie over meefinancieren de interne spanningen binnen de FBE vergroot, terwijl juist een beweging naar meer verbondenheid tussen de partijen en met de FBE belangrijk is.

De provincie draagt op haar manier ook bij aan het probleem van de geringe betrokkenheid van de achterbannen van de FBE. In de praktijk worden veel uitvoeringsproblemen die gerelateerd zijn aan een gebrek aan kwaliteit bij de FBE door extra inzet van de provincie opgevangen, zodat de aangesloten partijen hier relatief weinig hinder van hebben. Wanneer het gaat om private belangen zou de provincie zich soms strikter kunnen opstellen door aanvragen of plannen van onvoldoende kwaliteit niet te accepteren. De FBE zou zich dan meer tot de eigen achterban moeten wenden om tijdig tot een juiste invulling te komen. Ook zou de noodzaak om de informatie over soorten en maatregelen beter op een rij te zetten veel sterker worden gevoeld. Met het verplaatsen van de vergunningverlenende en handhavende activiteiten van de provincie naar de Regionale Uitvoeringsdiensten zal mogelijk vanzelf een meer zakelijke verhouding tussen provincie en FBE bij het traject van ontheffingverlening en het vaststellen van faunabeheerplannen ontstaan. De RUD wordt immers door de provincie ook op een zakelijke wijze, door middel van een duidelijk uitgewerkte dienstverleningsovereenkomst, aangestuurd. Wel is het goed te bedenken dat een al te strakke werkwijze gemakkelijk tot een verstoring van de onderlinge verhoudingen kan leiden. Het blijft dan ook de voorkeur houden om het kwaliteitsprobleem meer aan de voorkant aan te pakken.

5.3 Conclusies en aanbevelingen

5.3.1 Conclusies ten aanzien van sturing

De invulling van sturing via de subsidie is in Noord-Holland goed georganiseerd. Er is een duidelijk activiteitenplan, dat aansluit bij de behoeften van de provincie. Er vindt tijdige verantwoording plaats via een activiteitenverslag en een financieel jaarverslag. Men slaagt er steeds meer in om extra projecten al in het activiteitenplan mee te nemen, zodat er steeds minder aanvullende financiering

nodig is. Dit komt de overzichtelijkheid bij beide partijen ten goede. Eén onderdeel van de verslaglegging, het soortenverslag, loopt nog niet goed. Formeel hoort dit verslag ook tot het subsidietraject. De provincie stuurt hier nog onvoldoende op, waardoor het bij de FBE weinig prioriteit krijgt.

De provincie heeft gedurende de evaluatieperiode intensief gestuurd op het doelbereik van de subsidie door te sturen op de professionaliteit van het secretariaat van de FBE. Hiervoor heeft een uitgebreid evaluatietraject plaatsgevonden, dat heeft geresulteerd in veranderingen in bestuur en secretariaat en een Afsprakenkader met een bijbehorende notitie over rolverdeling. Helaas heeft na de afronding van dit traject met de ondertekening van het Afsprakenkader door de betrokken bestuurders geen goede gestructureerde follow-up plaatsgevonden, waardoor de sturing langzaam weer dreigt te verwateren.

Uit het benchmarkonderzoek is geen duidelijke meerwaarde van sturing via opdrachtverlening ten opzichte van de inmiddels goed uitgekristalliseerde uitwerking van het subsidietraject gebleken. Voor beide financieringswijzen geldt dat vooral een goede onderlinge verstandhouding en samenwerking tussen beide organisaties en duidelijkheid over de verwachtingen over en weer belangrijk is. Die verwachtingen moeten in duidelijke criteria voor de te verwachten resultaten worden uitgewerkt, en kunnen dan zowel bij een subsidietraject als in het kader van opdrachtverlening gebruikt worden.

Bijsturen van de FBE door budget te korten of achter te houden is lastig, zowel om inhoudelijke redenen (geen scherpe criteria en het optreden van tussentijdse wijzigingen in prioriteiten en activiteiten) als vanwege het feit dat de organisatie voor 100% van de subsidie afhankelijk is. Het belang dat de provincie heeft bij een goed functioneren van de FBE is de laatste jaren sterk gestegen door de toename van problemen rond publieke belangen. Daardoor zal de provincie zelf ook meer hinder hebben van een financiële korting van de FBE.

Er zijn verschillende redenen op grond waarvan besloten zou kunnen om die bij de FBE aangesloten partijen waarvan het belang door de FBE vertegenwoordigd wordt ook financieel aan te spreken voor ondersteuning van het secretariaat. Op dit moment is er weinig draagvlak bij de deelnemende partijen voor meefinanciering. Men voelt zich nog weinig betrokken bij de FBE en ziet de FBE vooral als een provinciale organisatie. Wanneer een discussie gestart wordt over meefinancieren, kan dit de interne spanning binnen de FBE doen toenemen, terwijl juist een beweging naar meer verbondenheid gewenst is.

Met het Afsprakenkader en de notitie over rolverdeling heeft de provincie een belangrijk sturingsinstrument in handen om de taakuitvoering door de FBE en de onderlinge relatie verder te verbeteren. Dit instrument wordt op dit moment nog niet goed benut, doordat er geen gestructureerde aanpak aan wordt verbonden om de voortgang op opgenomen afspraken bij te houden en te zorgen voor tijdige actualisaties. Daardoor lopen de irritaties over en weer al snel weer op, met het risico dat weer een onwerkbaar werkverhouding ontstaat.

5.3.2 Aanbevelingen

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

De huidige werkwijze met een in overleg opgesteld activiteitenplan gevolgd door een verantwoording met een activiteitenverslag en financiële verantwoording werkt inmiddels goed. De

provincie moet wel nog eens goed nadenken hoe zij met het soortenverslag wil omgaan als onderdeel van het verantwoordingstraject (zie verder aanbeveling 1 in paragraaf 4.7.2.)

Aanbeveling 6: Organiseer een goede follow-up op het Afsprakenkader

Het gesprek over de inhoud van het afsprakenkader en de rolverdeling en de uitvoering ervan in de praktijk moet een voortdurend aandachtspunt blijven en onderwerp van gestructureerd overleg met duidelijke actiepunten en voortgangsrapportages.

Aanbeveling 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. Gezien de inhoudelijke uitdagingen waar de FBE voor staat om de kwaliteit van haar producten te verbeteren en het op dit moment nog geringe draagvlak voor meefinancieren bij de achterbannen, is het beter deze discussie niet op korte termijn te starten. De FBE heeft nog diverse andere mogelijkheden om de betrokkenheid van de achterban bij de organisatie te vergroten, o.a. door de inhoudelijke kennis uit de organisaties beter en op een meer structurele manier in te zetten en de gezamenlijke communicatie over de positie en rol van de FBE actief op te pakken.

Bijlage 1 Onderzoeksvragen

De uitvoering van het project vindt plaats conform de 'Handreiking Evaluatie Doeltreffendheid Provinciale Subsidies' van de Randstedelijke Rekenkamer. De daarbij te doorlopen stappen met bijbehorende onderzoeksvragen zijn:

Stap 1: Beleidskader reconstrueren en beoordelen

- a. In welke mate is het beleidskader waarbinnen de subsidie wordt verstrekt voldoende scherp en consistent geformuleerd?
 - Wat zijn beoogde effecten, (beleids)doelen, activiteiten en prestaties?
 - Wat zijn onderliggende aannames en veronderstellingen?
 - In welke mate is er een logische samenhang tussen beoogde effecten, geformuleerde (beleids)doelen, activiteiten en prestaties?
 - Hoe ziet de beleidslogica er uit in welke mate is deze logisch en compleet? Van welke werkingsmechanismen is uitgegaan?
 - In welke mate zijn beoogde effecten, geformuleerde (beleids)doelen, activiteiten en prestaties *smart* geformuleerd?
 - Welke stakeholders zijn actief in relatie tot de boekjaarsubsidie en wat zijn hun respectievelijke rollen? Het gaat daarbij zowel om de provincie intern (beleid en uitvoering) als subsidieontvanger en andere betrokkenen.
- b. Heeft er een vertaling plaatsgevonden van het beleidskader naar de activiteitenplannen van de FBE in de periode 2010-2014? Zo ja, hoe heeft deze vertaling vorm gekregen? Zo nee, hoe kan de vertaling naar opzet en invulling van de plannen gereconstrueerd worden?

Stap 2: Beschikte middelen onderzoeken

- Waaraan zijn welke beschikbare middelen door FBE in de periode 2010-2014 besteed?
- Hoe zijn de middelen verdeeld over (deel)programma's en activiteiten?
- Was de inzet van middelen conform de activiteitenprogramma's?

Stap 3: Uitgevoerde activiteiten onderzoeken

- Welke activiteiten zijn door FBE uitgevoerd in de periode 2010-2014?
- In hoeverre voldeden deze aan de afspraken, vereisten en voorwaarden uit de uitvoeringsregeling?
- Welke verklaringen zijn er voor afwijkingen (het gaat hierbij niet om rechtmatigheid, maar bv. om onderliggende werkingsmechanismen van de subsidie)?

Stap 4: Behaalde prestaties onderzoeken

Hiervoor worden dezelfde vragen doorlopen als in stap 3. Beide stappen worden in dit onderzoek gelijktijdig uitgevoerd.

Stap 5: Mate van doelbereiking onderzoeken

- Voor welke beoogde doelen en prestaties kan het doelbereik kwantitatief en/of kwalitatief worden vastgesteld?
- In hoeverre zijn deze beoogde provinciale doelen gerealiseerd?

Stap 6: Mate van doeltreffendheid beoordelen

In hoeverre zijn de provinciale doelen en beoogde effecten gerealiseerd dankzij de boekjaarsubsidie aan FBE en de in het kader daarvan uitgevoerde activiteiten en geleverde prestaties?

- In hoeverre was de subsidie *bevorderlijk* voor realisatie van de doelen?
- In hoeverre was de subsidie *noodzakelijk* voor realisatie van de doelen?
- Welke externe factoren (maatschappelijke, economische, ruimtelijke en natuurlijke ontwikkelingen), context, inzet van eventuele andere provinciale, gemeentelijke en rijksinstrumenten in relatie tot natuurbeleid of aanpalende beleidsterreinen hebben bij het doelbereik een rol gespeeld?

Aanvullend op deze stappen wordt specifiek aandacht besteed aan de wijze van sturing door de provincie. Daarbij komen de volgende vragen aan de orde:

- Hoe heeft de provincie sturing gegeven aan de activiteiten en prestaties van de FBE?
- Op welke wijze heeft de provincie tussentijds gestuurd op de doeltreffendheid van de boekjaarsubsidie en de activiteiten en prestaties van de FBE? Dit betreft vooral de follow-up op de evaluatie in 2011.
- Welke rol speelden prestatieafspraken bij de sturing?
- Wat betekenen de komende wijzigingen in wetgeving, decentralisatie faunafonds en uitvoering door de RUD's voor de wijze van sturen?
- Wat kunnen wij leren van andere provincies over een goede aansturing van de FBE?

Bijlage 2 Beschrijving beleidskader

Wettelijk kader: Flora- en faunawet 2002

Het bestaan van de Faunabeheereenheid Noord-Holland is nauw verbonden aan het in werking treden van de Flora- en faunawet in 2002. Deze wet betekende een omslag voor het jagen en faunabeheer in Nederland. De Flora- en faunawet is een beschermende wet. Het doel is 'de bescherming en het behoud van de gunstige staat van instandhouding van in het wild levende planten- en diersoorten'. De wet kent een zorgplicht voor alle in het wild levende dieren en planten en hun directe leefomgeving en erkent dat ook dieren die geen direct nut opleveren voor de mens van onvervangbare waarde zijn (intrinsieke waarde). Uitgangspunt daarbij is het zogenoemde 'nee, tenzij'-beginsel'. Dit betekent dat er in principe een verbod geldt voor handelingen met schadelijke gevolgen voor exemplaren van een beschermde diersoort, zoals het doden, verwonden, vangen, opzettelijk verontrusten, het beschadigen van rust- of verblijfplaatsen. De bescherming van planten en dieren staat voorop en alleen in geval van zwaarwegende belangen kan afgeweken worden van die bescherming met een ontheffing, aanwijzing of vrijstelling. De belangrijkste belangen waarvoor een ontheffing of vrijstelling verkregen kan worden zijn:

- volksgezondheid en openbare veiligheid (bv. verkeersveiligheid)
- veiligheid van het luchtverkeer
- belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, bedrijfsmatige visserij en wateren
- schade aan flora en fauna

Wie is verantwoordelijk voor beheer en schadebestrijding?

De Flora- en faunawet wijst de grondgebruiker aan als verantwoordelijke voor de realisatie van beheer en schadebestrijding op zijn eigen terrein. Hij moet hier het initiatief voor nemen. De grondbeheerder is daartoe aangewezen als jachthouder. De uitvoering van beheer en schadebestrijding is dus een private taak. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is wie er verantwoordelijk is bij het ontstaan van schade bij derden. In het geval van schade door wild¹³ bij geopende jacht is dat de jachthouder. Maar bij andere soorten dan wild is er voor de jachthouder geen wettelijke plicht om schade te voorkomen. Dit heeft te maken met het feit dat de grondgebruiker om op te kunnen treden afhankelijk is toestemming van de overheid om de dieren te doden. In het geval waarin de grondgebruiker/jachthouder wel toestemming heeft om in te grijpen, maar daar geen gebruik van maakt, zou hij mogelijk wel aansprakelijk kunnen zijn voor schade bij derden¹⁴. Voor die situaties waar de overheid geen toestemming geeft om dieren te doden en er toch aanzienlijke schade optreedt ondanks genomen voorzorgsmaatregelen (anders dan het doden van dieren) kunnen grondbezitters onder bepaalde voorwaarden aanspraak maken op een tegemoetkoming in schade uit het Faunafonds.

Een bijzondere situatie doet zich voor wanneer geen private maar publieke belangen schade lijden. In deze situaties is het niet altijd duidelijk hoe de verantwoordelijkheden precies liggen. In de praktijk verwachten veel betrokkenen dat de provincie vanuit haar regionale positie een coördinerende rol tussen partijen op zich neemt, ook als zij zelf geen formele verantwoordelijkheid heeft. Soms is de

¹³ In de Flora- en faunawet zijn aangewezen als wild: haas, konijn, wilde eend, houtduif, fazant en patrijs.

¹⁴ Deze kwestie is in 1997 besproken in een brief van de minister van LNV aan de Tweede kamer, Vergaderjaar 1997-1998, 23 147 nr. 100

provincie zelf direct belanghebbend. Concreet spelen in Noord-Holland de volgende problemen voor publieke belangen in relatie tot faunabeheer:

- In de afgelopen jaren is de ganzenpopulatie in de provincie Noord-Holland (en aangrenzende provincies) enorm gegroeid, wat leidt tot toenemende schade bij agrariërs. Deze schade wordt voor een deel door de overheid vergoed via het Faunafonds, waarmee het ganzenprobleem niet alleen een privaat belang, maar ook een publiek belang is geworden. Doordat het Faunafonds inmiddels de verantwoordelijkheid is van de provincie, is het een provinciaal belang om de uitgaven uit het fonds te beheersen.
- De populatie ganzen rondom Schiphol is zodanig gegroeid dat de vliegveiligheid in het geding komt. De vliegveiligheid is een verantwoordelijkheid van de rijksoverheid.
- De groeiende populatie damherten in bepaalde Noord-Hollandse duingebieden leidde in de afgelopen jaren tot veelvuldige aanrijdingen en was daarmee een gevaar voor de verkeersveiligheid op provinciale en lokale wegen. Daarnaast trad veel landbouwschade op. Inmiddels lijken deze problemen verminderd doordat diverse betrokken partijen maatregelen hebben genomen. Het is echter nog te vroeg om dit echt te kunnen vaststellen. Op dit moment is het vooral de schade aan de natuur in de betrokken duingebieden (vermindering biodiversiteit flora door vraat en mogelijk verdringing van de ree) die leidt tot discussie over ingrijpen in de populatie.

Faunabeheereenheden en faunabeheerplannen

De wet stelt dat de grondgebruikers zich voor hun taak kunnen verenigen in een faunabeheereenheid. De faunabeheereenheid is geen uitvoeringsorganisatie van de provincie, maar een zelfstandig coördinerende netwerkorganisatie van de daarin samenwerkende partijen. GS hebben volgens artikel 29 van de wet de bevoegdheid een faunabeheereenheid officieel te erkennen. Een faunabeheereenheid heeft de taak om invulling te geven aan planmatig faunabeheer. Dit bestaat uit planmatig beheer van soorten en het voorkomen en bestrijden van schade aangericht door dieren. In artikel 30 van de Flora- en faunawet is geregeld aan welke regels een faunabeheereenheid moet voldoen om erkend te kunnen worden.

Het idee van de wetgever was dat de werkwijze in de Flora- en faunawet met Faunabeheereenheden en de faunabeheerplannen zou bijdragen aan vermindering van de bestuurslasten voor de provincie, door uit te gaan van één ontheffing per faunabeheerplan voor een langere periode (bv. 5 jaar, afhankelijk van de diersoort en specifieke omstandigheden). De FBE hadden daarbij als doel om ontheffingen voor schadebestrijding goed te organiseren op basis van de gebiedspecifieke situatie. Hiermee moest ook meer draagvlak voor de maatregelen ontstaan bij betrokken organisaties en burgers. De wet stelde tegelijkertijd eisen aan de onderbouwing van het faunabeheer, wat een verdere professionaliseringslag van de uitvoerders nodig maakte. Tellingen, beoordelingen, keuringen, registratie, werkplannen en afschotplannen zorgden voor een toename aan administratieve handelingen. Ook bij deze professionaliseringsslag zou de FBE een coördinerende rol moeten vervullen.

In de periode van de invoering van de Flora- en faunawet zijn in alle provincies FBE's opgericht. De betrokken partijen (rijksoverheid, provincies en partijen vertegenwoordigd in de FBE's) vonden

indertijd een snelle oprichting van de FBE's 'in ieders belang voor een adequate uitvoering van de Flora- en Faunawet'¹⁵.

In principe kunnen alleen faunabeheereenheden een ontheffing voor het doden van dieren (op grond van artikel 68) verkrijgen. Aanvragen van de faunabeheereenheid voor ontheffingen moeten in de meeste gevallen voorzien zijn van een onderbouwing op basis van een faunabeheerplan. De FBE kan ook op aanvraag een aanwijzing ontvangen (zoals recent in Noord-Holland voor vangacties voor ganzen ter voorkoming van landbouwschade).

Er kan sprake zijn van één of meerdere faunabeheerplannen. De FBE stelt een faunabeheerplan zelf op, in samenspraak met de achterbannen van de in de faunabeheereenheid vertegenwoordigde partijen. Die achterbannen zijn afkomstig uit de landbouw, natuurbeheer, grondeigenaren en jacht. Het faunabeheerplan moet een goede afweging tussen de belangen van deze verschillende partijen bevatten. Hiermee wordt invulling gegeven aan één van de belangrijke doelstellingen bij de invoering van de flora- en faunawet, namelijk de besluitvorming over faunabeheer dicht bij de burgers te leggen, om daarmee het draagvlak voor het faunabeheer te vergroten. Daarnaast maken de faunabeheerplannen regionaal maatwerk mogelijk. Alleen door GS goedgekeurde faunabeheerplannen kunnen als basis voor een ontheffing dienen. De eisen waaraan een faunabeheerplan moet voldoen zijn opgenomen in artikel 10 van het Besluit Faunabeheer. Bijlage x gaat nader in op de rol van de faunabeheerplannen in het faunabeheer.

Provinciaal beleid Flora- en faunawet

Het provinciaal beleid voor uitvoering van de Flora- en faunawet is vastgelegd in de 'Beleidsnota Flora- en faunawet Noord-Holland' van november 2007. In deze beleidsnota geeft de provincie aan hoe zij zal omgaan met de bevoegdheden die in het kader van de Flora- en faunawet aan de provincie zijn toegekend. De provincie heeft vooral een besluitvormende, toetsende bevoegdheid, met de nadruk op beheer en schadebestrijding (art. 67, 68 en de vrijstellingsverordening op basis van art. 65).

De bevoegdheden die GS hebben in het kader van de Flora- en faunawet zijn:

- *Aanwijzen van beschermde leefomgeving (art. 19-28)*
- *Samenwerkingsverband van jachthouders erkennen als faunabeheereenheid (art. 29)*
- *Goedkeuren van Faunabeheerplannen (art. 30)*
- *Sluiten van de jacht bij winterse omstandigheden (art. 46)*
- *Erkennen van samenwerkingsverbanden van weidevogelbeschermers (art. 60)*
- *Verlenen van ontheffingen, vrijstellingen, aanwijzingen op verboden (art. 65-68)*
- *Toetsen en ter inzage leggen rapportage Faunabeheereenheid gebruik ontheffingen (art. 69)*
- *Ontheffing verlenen op het verbod tot bijvoeren (art. 74a)*
- *Verschillende bevoegdheden m.b.t. het Faunafonds i.s.m. minister (art. 84,86.87,88)*
- *Goedkeuren van de begroting van het Faunafonds (art. 90)*
- *Aanwijzen van ambtenaren belast met het toezicht op naleving wet (art. 104)*

De beleidsnota schetst de invulling van de provinciale bevoegdheid voor het verlenen van de ontheffingen, vrijstellingen en aanwijzingen op verboden in relatie tot de verschillende in de wet erkende belangen. De provincie oefent invloed uit op de uitvoering van het faunabeheer door de FBE vanuit haar rol als vergunningverlener en handhaver. Noord-Holland zet ten opzichte van andere

¹⁵ Convenant oprichting faunabeheereenheden, november 2002.

provincies relatief zwaar in op handhaving en stuurt daarmee sterk op de correcte uitvoering van de machtigingen.

Een belangrijk uitgangspunt van de beleidsnota is dat GS terughoudend is met het (laten) ingrijpen in populaties, in lijn met het beschermende karakter van de wet. Dat betekent dat in de praktijk vooral wordt gewerkt met *ontheffingen*. In principe kunnen alleen de faunabeheereenheden een ontheffing voor het doden van dieren verkrijgen¹⁶. Aanvragen van de faunabeheereenheid voor ontheffingen moeten in de meeste gevallen voorzien zijn van een onderbouwing op basis van een faunabeheerplan. Het faunabeheerplan dat de FBE opstelt moet door de provincie worden goedgekeurd. Tot nu toe heeft de provincie ervoor gekozen het plan niet te beoordelen vanuit een eigen visie op faunabeheer, maar het uitsluitend te toetsen aan de strikte wettelijke vereisten, inclusief een expert judgement op de inhoudelijke kwaliteit. Dat betekent dat de invulling van de balans tussen het voorkomen en het bestrijden van schade vooral door de FBE en de bij de FBE aangesloten partijen wordt bepaald. Een uitzondering hierop vormt het Uitvoeringsbeleid ganzen. Hierin heeft de provincie een duidelijke eigen visie op een afgewogen faunabeheer neergelegd.

Op grond van artikel 64 verleent de minister een landelijke *vrijstelling* voor het doden, vangen en opzettelijk verontrusten van soorten die in het hele land veelvuldig belangrijke schade aanrichten. De minister heeft daarnaast een lijst opgesteld van soorten waarvoor GS vrijstelling kunnen verlenen. De provincie hanteert een vrijstellingsverordening waarin zij aangeeft voor welke soorten vrijstelling geldt. Herziening hiervan vindt tweejaarlijks plaats op basis van informatie over o.a. schadeomvang, ontheffingverlening (de vrijstelling geldt alleen voor schadebestrijding op specifieke gewassen in een specifieke periode) en effectiviteit van opzettelijk verontrusten en doden. De provincie erkent dat vrijstellingen zowel voor de provincie als voor de gebruikers aanzienlijk minder lasten met zich meebrengen dan individuele ontheffingverlening. Toch kiest de provincie ervoor om maar beperkt gebruik te maken van dit instrument voor het *doden* van dieren, omdat een vrijstelling generiek geldt voor het hele grondgebied van de provincie en minder toetsbaar is. Voor het opzettelijk *verontrusten* van provinciale schadesoorten wordt het instrument vrijstelling wel ruim ingezet.

Op grond van artikel 67 van de Flora- en faunawet kunnen GS ook (categorieën van) personen *aanwijzen* die de stand van bepaalde diersoorten mogen beperken. De minister heeft bepaald voor welke soorten dit mogelijk is. Het instrument is bedoeld voor situaties waarin ingrijpen in de populatie van een soort volgens de provincie noodzakelijk is en het gewenst is dat de uitvoerders toegang hebben tot elk terrein, zonder dat de grondgebruiker daarvoor toestemming heeft verleend. Ook kan het instrument ingezet worden als de jachthouder geen of onvoldoende initiatief toont. Het instrument wordt in de beleidsnota uitsluitend ingezet voor de bestrijding van de muskusrat en beverrat. Recent (voorjaar 2015) is het instrument voor het eerst ingezet voor het populatiebeheer van ganzen rondom Schiphol.

¹⁶ Er zijn enkele uitzonderingen hierop, die zijn opgenomen in artikel 65 van de wet, waarbij partijen rechtstreeks een ontheffing kunnen krijgen. Het gaat dan om incidentele problemen in kleine gebieden (bv. konijnen op begraafplaatsen) en om vliegvelden, waar het planmatig beheer door eigen personeel wordt uitgevoerd. Voor dit soort situaties is geen faunabeheerplan nodig. Wel is de afspraak dat de provincie een afschrift van deze ontheffingen aan de FBE stuurt en dat de ontheffinghouders bij de ontheffing geïnformeerd worden dat zij de rapportagegegevens ook aan de FBE moeten verstrekken. Zo houdt de FBE het totaaloverzicht. Het onderzoeken van de mogelijkheid van één loket bij de FBE voor alle ontheffingen behoort tot de afspraken in het Afsprakenkader/rollendocument.

In de beleidsnota worden ook de rol en inhoud van het faunabeheerplan nader uitgewerkt. Faunabeheerplannen moeten goedgekeurd worden door Gedeputeerde Staten. GS vraagt daarbij volgens de beleidsnota advies aan het Faunafonds en een inhoudelijk deskundig extern bureau. Na besluitvorming wordt het plan ter inzage gelegd. De wet vereist geen formele inspraakprocedure waarin maatschappelijke organisaties en burgers bezwaar kunnen aantekenen tegen het voorgenomen besluit van GS. Wel kunnen zij bezwaar aantekenen tegen op het faunabeheerplan gebaseerde ontheffingen. Van deze mogelijkheid wordt veelvuldig gebruik gemaakt.

Aanvullend beleid faunabeheer: Uitvoeringsbeleid ganzen

In aanvulling op de beleidsnota Flora en faunawet is voor de problematiek van de ganzen in de regio rondom Schiphol recent de nota Uitvoeringsbeleid Ganzen Noord-Holland vastgesteld (mei 2014). Met deze visie geeft de provincie actief invulling aan haar rol om tot een afgewogen faunabeheer te komen ten behoeve van publieke belangen. In de regio rondom Schiphol leiden ganzen tot problemen met de vliegveiligheid en veroorzaken grote schade aan landbouwgewassen. Daarnaast melden terreinbeheerders schade aan flora en fauna in hun natuurgebieden. Het Uitvoeringsbeleid Ganzen bevat de uitgangspunten voor populatiebeheer van ganzen die de provincie hanteert bij het uitoefenen van haar bevoegdheden in het kader van de Flora- en faunawet. De provincie stelt in het beleid doelen voor de maximale hoogte van de door ganzen aangerichte schade en de termijn waarop dit moet worden gerealiseerd. Deze doelen zijn dus gerelateerd aan het provinciale belang om de uitgaven uit het Faunafonds te beheersen. De provincie stelt geen specifieke doelen voor vliegveiligheid of het beperken van schade aan natuurgebieden. Wel is opgenomen dat binnen een straal van 10 km van Schiphol marginale aantallen ganzen mogen voorkomen.

De provincie is betrokken bij de ganzenproblematiek vanwege haar verantwoordelijkheid voor het Faunafonds (zie paragraaf hierna) en vanwege de sterke ruimtelijke component van de problematiek. Zo heeft de provincie de bevoegdheid om rustgebieden voor ganzen aan te wijzen. Daarnaast speelt de aantrekkelijkheid voor ganzen van de landbouw- en natuurgebieden om Schiphol heen een rol bij het uit de hand lopen van de populatiegroei. In het ganzenuitvoeringsbeleid zijn het stimuleren van andere gewaskeuzen op bepaalde plaatsen en het verminderen van de aantrekkelijkheid van landbouwpercelen (door onderploegen van oogstresten) of van natuurgebieden (door afmaaien van riet voor de broedtijd) opgenomen als in te zetten maatregelen. Het nog minder aantrekkelijk maken van de gebieden door het stimuleren van aanplant van olifantsgras vindt kleinschalig plaats op experimentele basis. Theoretisch behoort ook meer ingrijpende ruimtelijke sturing tot de mogelijkheden, bv. wijzigen van landbouwbestemming naar duurzame energieopwekking (zonneweiden), wonen of voor ganzen onaantrekkelijke natuur.

Faunafonds

Met de decentralisatie van het Faunafonds naar de provincie, is de provincie verantwoordelijk geworden voor de tegemoetkomingen in de schade aan landbouwgewassen veroorzaakt door beschermde soorten. Deze kosten lopen de laatste jaren snel op. In 2007 bedroeg de uitgekeerde schade nog €1 miljoen, in 2012 was dit al gestegen naar €4 miljoen. Voorzichtige prognoses van de beleidsafdeling geven aan dat bij niet ingrijpen zou kunnen oplopen tot boven de €6 miljoen of €8 miljoen, uitgaande van de gemiddelde stijging over respectievelijk het laatste jaar (17% groei) of het gemiddelde van de laatste zes jaar (25%). De provincie ontvangt jaarlijks een rijksbijdrage van €3,7 miljoen, de overige kosten komen voor eigen rekening. De kosten worden in hoofdzaak veroorzaakt door de groeiende populatie grauwe ganzen en de schade aan de landbouw die zij veroorzaken.

Met haar zeggenschap over het Faunafonds heeft de provincie er een mogelijkheid bijgekregen om de bij de schadeproblematiek betrokken partijen te beïnvloeden. De provincie kan een plafond instellen voor de maximale schade die zij in een jaar vergoedt. Daarmee wordt preventie van schade ook meer een belang van de andere betrokken partijen. In het kader van het ganzenuitvoeringsbeleid is de provincie overgegaan tot het instellen van een dergelijk plafond.

Ander provinciaal beleid

Het Flora- en faunabeleid kan direct of indirect beïnvloed worden door ander provinciaal beleid. De belangrijkste raakvlakken zijn:

- *Beleid voor Natura2000-gebieden en natuurbeschermingswet:* De manier waarop moet worden omgegaan met faunabeheer in Natura2000-gebieden is bron van veel discussie tussen provincie, natuurbeheerders, boeren en jagers. Ook over het al dan niet hanteren van een beschermingszone om de Natura2000gebieden en de regels die daarin zouden moeten gelden voor beheer- en schadebestrijding lopen de meningen sterk uiteen. Dit leidt tot veel spanning in het veld en beïnvloedt daarmee ook het werk van de FBE.
- *Beleid voor het realiseren van het Natuurnetwerk:* De aanwijzing en reservering van natuurgebieden en natuurverbindingen heeft invloed op schade aan gewassen in omliggende agrarische gebieden. In het kader van het natuurnetwerk worden ook natuurverbindingen aangelegd, bijvoorbeeld in de vorm van natuurbruggen tussen natuurgebieden. Dit is in dit kader relevant in relatie tot de damhertenproblematiek in Noord-Holland. Er is sprake van een grote populatie van damherten in de Amsterdamse Waterleidingduinen. Deze veroorzaken veel overlast buiten de duinen, vooral in de vorm van schade aan teelten en aanrijdingen op (provinciale) wegen. De betrokken partijen hopen deze problematiek op te lossen door het omheinen van de natuurterreinen in combinatie met het creëren van alternatieve mogelijkheden voor de herten (en andere dieren) om de wegen over te steken, de natuurbruggen. De provincie investeert hier flink in.
- *Beleid voor verkeersveiligheid op provinciale wegen:* De provincie streeft naar het voortdurend verbeteren van de verkeersveiligheid op de provinciale wegen. In sommige gebieden komen veel aanrijdingen voor met damherten en reeën. De provincie heeft op deze wegen verkeersmaatregelen genomen, waaronder het plaatsen van waarschuwingsborden, het aanbrengen van wildspiegels en het verlagen van de maximumsnelheid. De provincie overlegt daarbij met de betrokken partijen bij het Faunabeheerplan Damhert, om te nemen maatregelen op elkaar af te stemmen.

Nieuwe natuurwet

Op dit moment werkt de rijksoverheid aan een nieuwe natuurbeschermingswet. Deze nieuwe wet voegt drie bestaande wetten samen: Flora- en faunawet, Boswet en Natuurbeschermingswet 1998. Wanneer deze wet in werking treedt (naar verwachting in de eerste helft van 2016) komt de Flora- en faunawet te vervallen. Volgens de tekst van de nieuwe wet (art. 1.12) moeten de provincies zorgdragen voor het nemen van de nodige maatregelen voor het behoud en herstel van een gunstige staat van instandhouding van soorten. Het rijk blijft daarbij eindverantwoordelijk voor de resultaten.

In de nieuwe wet wordt de positie van de FBE versterkt, omdat de werkwijze met FBE's volgens de wetgever in de praktijk door betrokkenen (waaronder het IPO) positief wordt beoordeeld. Met de nieuwe wet krijgen provincies aanzienlijk meer mogelijkheden tot het stellen van regels aan faunabeheereenheden, hun faunabeheerplannen en aan wildbeheereenheden. De FBE hoeft volgens de nieuwe wet niet meer door de provincie te worden erkend, maar de provincie (PS) krijgt wel de

bevoegdheid om bij verordening op een aantal punten regels te stellen waaraan de FBE en de door de FBE vastgestelde faunabeheerplannen moeten voldoen. De basisvereisten voor de FBE staan nog steeds in de wet. De deelname van jagers aan wildbeheereenheden (WBE's) wordt verplicht en ook voor deze WBE's kan de provincie bij verordening regels opstellen. De faunabeheerplannen moeten in de nieuwe wet nog steeds worden goedgekeurd door GS.

Met de nieuwe wet verdwijnt met het Faunafonds ook de wettelijke adviesplicht van het bestuur van het Faunafonds op de faunabeheerplannen. In dit bestuur waren ook vertegenwoordigers van dierenwelzijnsorganisaties en wetenschap vertegenwoordigd, zodat sprake was van een brede maatschappelijke toetsing.

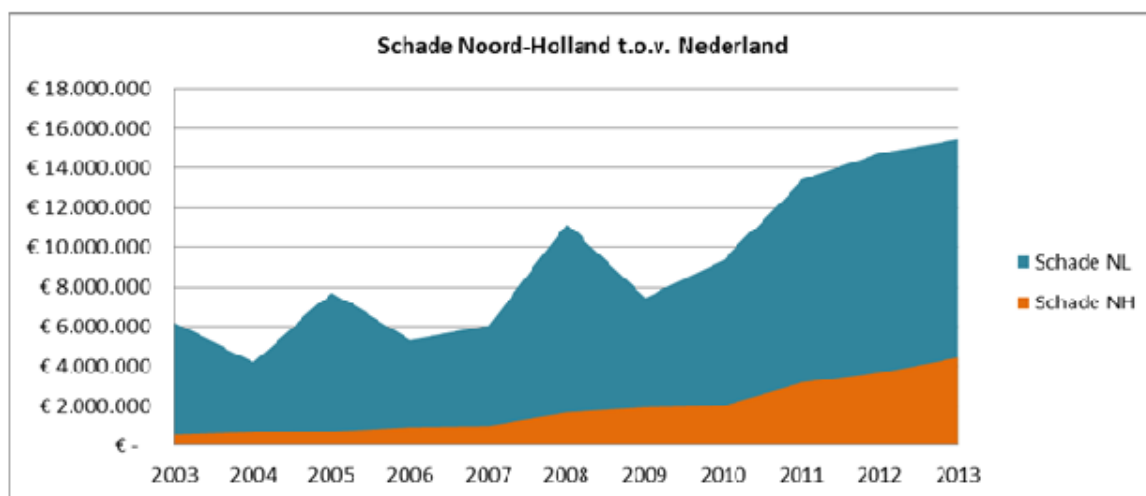
De nieuwe wet bevat ook een wijziging in de drie instrumenten die de provincie op dit moment voor het faunabeheer ter beschikking heeft: de vrijstelling, ontheffing of aanwijzing. Allereerst ziet de wet de vrijstelling als hét instrument om grondgebruikers in staat te stellen schade veroorzaakt door beschermde dieren te bestrijden en voorkomen. Het is de bedoeling van de wetgever dat dit instrument proactief wordt ingezet. In Noord-Holland is het instrument vrijstelling tot nu toe terughoudend gebruikt. Het instrument 'aanwijzing' wordt vervangen door het nieuwe instrument 'opdracht'. Dit instrument geeft GS de bevoegdheid om aan een faunabeheereenheid, wildbeheereenheid of andere organisatie of persoon, opdracht te geven om, in afwijking van de verschillende verboden uit de wet, de omvang van specifieke populatie van dieren te beperken als dat nodig is in verband met schade aan de in de wet genoemde belangen.

Bijlage 3 Omvang van de problematiek

Mensen en dieren delen de ruimte in Nederland en dat gaat niet altijd zonder wrijving. Dieren kunnen schade veroorzaken aan teelten, openbaar groen en particuliere tuinen door vraat of omwoelen, of kunnen voor gevaarlijke situaties zorgen rond vliegvelden en op wegen. Ook kunnen grote populaties van één diersoort leiden tot schade aan andere fauna of aan de flora in een gebied. Lokaal kan gevaar voor de volksgezondheid optreden door vervuiling van zwembadwater door uitwerpselen van grote aantallen watervogels (zoals ganzen). Bij ingrijpen wordt altijd een afweging gemaakt tussen de intrinsieke waarde van het dier, de stand van de populatie en de aard en omvang van de optredende schade. Hoe deze afweging uitvalt wordt mede bepaald door het maatschappelijk debat over ingrijpen in dierpulaties. Ongevallen met vliegtuigen of auto's, waarbij mensenlevens in gevaar komen, worden daarbij anders beoordeeld dan louter financiële schade. Niet alleen schade, maar ook het lijden van individuele dieren (bijvoorbeeld na een aanrijding) kan aanleiding zijn om tot afschot te besluiten.

Schade aan land- en tuinbouw

Een deel van de omvang van de schade aan land- en tuinbouw kan afgeleid worden uit de uitkeringen uit het Faunafonds. Het Faunafonds keert onder bepaalde voorwaarden een tegemoetkoming in de schade uit bij schade aan bedrijfsmatig geteelde landbouwgewassen of landbouwhuisdieren. Figuur 1 toont de ontwikkeling van de uitgekeerde tegemoetkomingen in Nederland en in Noord-Holland. De uitgekeerde schade in Noord-Holland neemt sinds 2007 en vooral sinds 2010 snel toe.

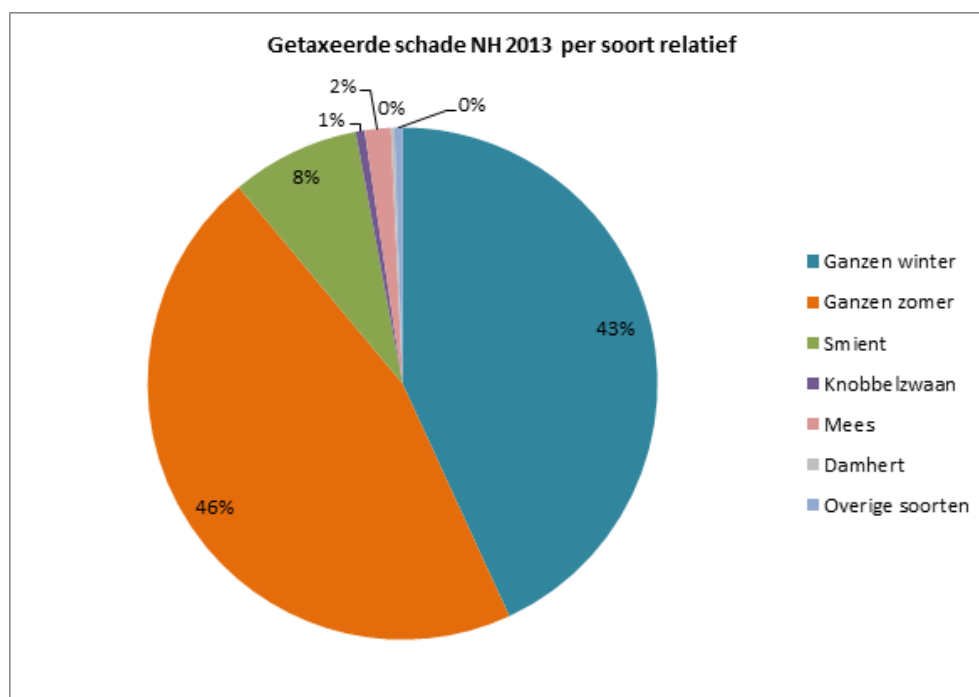


Figuur 1: Totaal uitgekeerde faunaschade NH t.o.v. Nederland (bron: Uitvoeringsbeleid Ganzen Noord-Holland)

De figuur toont overigens niet de totale schade die is veroorzaakt, o.a. doordat:

- schade door bepaalde onbeschermde soorten niet wordt vergoed
- de schade een bepaald minimumbedrag moet overschrijden (in Noord-Holland 250 Euro)
- niet altijd 100% van de getaxeerde schade wordt uitbetaald
- niet alle schade bij een taxatie meegenomen wordt (bv. indirecte schade zoals de noodzaak om vervangend voer aan te kopen bij schade aan grasland).

De stijging van de uitgekeerde schade over de jaren vanaf 2010 wordt vooral veroorzaakt door de toename van ganzenschade. Het Uitvoeringsbeleid Ganzen Noord-Holland meldt dat over de jaren 2010-2012 82% van de totale uitgekeerde schade ganzenschade betrof. In 2013 was dat al 90%, zoals blijkt uit onderstaande figuur 2.



Figuur 2: Overzicht van schade in NH in 2013 per soort (bron: Uitvoeringsbeleid ganzen Noord-Holland)

In 2007 bedroeg de uitgekeerde schade nog €1 miljoen, in 2014 was dit gestegen naar ruim €4,6 miljoen. Voorzichtige prognoses van de beleidsafdeling in 2014 geven aan dat bij niet ingrijpen in 2016 zou kunnen oplopen tot boven de €6 miljoen of €8 miljoen, uitgaande van de gemiddelde stijging over respectievelijk het laatste jaar (17% groei) of het gemiddelde van de laatste zes jaar (25%).

Het Uitvoeringsbeleid Ganzen Noord-Holland bevat ook een overzicht van de totale kosten die gemoeid zijn met het flora- en faunabeleid. Daarbij is becijferd dat bij uitvoering van alle in het beleid voorgestelde maatregelen voor ganzen de kosten moeten gaan dalen van 5,8 miljoen in 2014 naar ca. 2,1 miljoen vanaf 2021. Daarbij wordt wel opgemerkt dat schade door diersoorten op de lange termijn moeilijk te voorspellen is en bovendien sterk afhankelijk van de ontwikkeling van marktprijzen. Daarnaast geldt dat verschillende maatregelen die zijn opgenomen in het uitvoeringsbeleid ganzen zich nog in de praktijk moeten bewijzen.

Schade aan andere publieke belangen

De schade aan andere publieke belangen zijn niet in de cijfers van het Faunafonds terug te zien. Het gaat dan om schade aan de volgende belangen:

Vliegveiligheid: In 2012 was er op Schiphol sprake van 7 vogelaanvaringen per 10.000 vluchten. Op een aantal van ca. 400.000 vluchten zijn dat 280 vogelaanvaringen per jaar. Vooral aanvaringen met ganzen vormen door hun omvang en gedrag (vliegen in groepen) een groot risico.

Verkeersveiligheid: Op het gebied van verkeersveiligheid is de problematiek rond de damherten in de omgeving van de Amsterdamse Waterleidingduinen voor de provincie het meest relevant. Een aanrijding met een damhert veroorzaakt veel dierenleed en menselijk leed. Het recent opgestelde Faunabeheerplan damherten in het Noord- en Zuid-Hollandse duingebied 2016-2020 geeft een overzicht van de ontwikkeling van geregistreerde aanrijdingen met damherten over de periode 1996 tot 2015. Sinds circa 2009 vindt een goede registratie van deze aanrijdingen plaats. Het FBP vermeldt dat in de periode 2010-2012 het jaarlijkse aantal aanrijdingen rond de 50 fluctueert. De indruk bestaat dat met het recent realiseren van een meer gesloten behekking aan de oostzijde van de AWD in Noord-Holland (afgerond in 2012) zoals afgesproken in het faunabeheerplan damherten, het aantal aanrijdingen is verminderd, maar dit kan pas op basis van gegevens over meerdere jaren met zekerheid worden vastgesteld. Dit geldt niet voor het gebied ten noorden van (NPZK) en ten zuiden van de AWD. De landbouwschade door damherten is door de hekken inmiddels wel al tot bijna nul gedaald.

Flora en fauna: Hierbij valt in de eerste plaats te denken aan de invloed van vossen op de populatie weidevogels in een gebied. Op grond van de huidige stand van het onderzoek naar de relatie tussen predatie door vossen en aantallen weidevogels, geldt voor de jacht op vossen een landelijke vrijstelling (onder bepaalde voorwaarden).

Bij ganzen kan sprake zijn van het lokaal (over)begrazen van riet of vermessing van voedselarme natuurgebieden. Op dit moment kan deze door natuurbeheerders genoemde schade nog niet goed worden onderbouwd. Daarom wordt naar de invloed van de ganzen op de flora en fauna in natuurgebieden landelijk onderzoek uitgevoerd.

De stand van de damherten heeft invloed op de biodiversiteit in duingebieden. Een te hoge graasdruk leidt volgens recent uitgevoerde onderzoeken die zijn beschreven in het nieuwe 'Faunabeheerplan damherten in het Noord- en Zuid-Hollandse duingebied 2016-2020' vooral in zogenaamde 'grijze duingraslanden' en in de 'duinbossen' tot een afname van zeldzame plantensoorten, en ook tot een afname van meer algemene planten- en insectensoorten. Er wordt ook een correlatie tussen een hoge damhertenstand en een afname van de reeënpopulatie geconstateerd.

Particuliere tuinen en openbaar groen: De omvang van de financiële schade die dieren aan particuliere tuinen en openbaar groen (bijvoorbeeld begraafplaatsen) veroorzaken is niet bekend. In de gebieden waar sprake is van een grote damhertenpopulatie houden de gemeenten een klachtenregistratie rond damherten bij, waaruit blijkt dat de schade aan tuinen en de schrik door herten op de weg veel overlast geven voor bewoners.

Bijlage 4 Faunabeheersysteem als oplossing

De uitgangspunten van de Flora- en faunawet maken dat dieren die schade of overlast veroorzaken niet zomaar gedood mogen worden. Eerst moet geprobeerd worden op andere manieren de schade te verminderen of voorkomen. Het doel van de faunabeheerplannen is om op een gecoördineerde wijze de populatie van diersoorten in een gebied te beheren, door het toepassen van een combinatie van verschillende werende en verjagende maatregelen, met het doden van dieren als uiterste maatregel. Per diersoort wordt in een faunabeheerplan uitgewerkt welke maatregelen toepasbaar zijn onder welke omstandigheden. Informatie over de ontwikkeling van dierpopulaties en schadeontwikkeling vormt de basis voor de faunabeheerplannen.

In 2006 werd bij een landelijke evaluatie van de faunabeheereenheden¹⁷ geconstateerd dat de kwaliteit van monitoring van het faunabeheer cruciaal is voor het actualiseren en toetsen van het faunabeleid. Voldoende en juiste gegevens over dierpopulaties en schade zijn nodig om een adequaat beheer te voeren en de resultaten van dit beheer te beoordelen. In 2006 bestonden twijfels over de betrouwbaarheid van sommige tellingen en meetmethoden. Een aanbeveling van het onderzoek was dan ook om de reikwijdte, betrouwbaarheid en validiteit van de beschikbare monitorinstrumenten en tellingen rond faunabeheer nog eens kritisch te toetsen. Een ander punt van aandacht dat naar voren werd gebracht is het feit dat de FBE's zich alleen bezig hielden met monitoring van de aantallen beschermde diersoorten. Wanneer bepaalde soorten op de landelijke vrijstellingslijst worden geplaatst, worden er vanuit de FBE's geen populatiegegevens meer bijgehouden.

De onzekerheden rond de informatiebasis van de faunabeheerplannen komen terug in het rapport 'Evaluatie van twee generaties Faunabeheerplannen', dat in 2011 is opgesteld in opdracht van het Faunafonds, de provincies en de Faunabeheereenheden. In dit onderzoek zijn alle bestaande faunabeheerplannen voor ree, vos, roek, overzomerende grauwe ganzen en overwinterende grauwe en kolganzen onderzocht. De onderzoekers constateren in hun aanbevelingen dat het effect van planmatig faunabeheer op aantallen en schadebedragen over de afgelopen jaren nadere studie vereist. Vier van de vijf in het onderzoek bekeken soorten laten een landelijk beeld zien van stabiele tot toenemende aantallen en een opgaande lijn in de corresponderende schadebedragen c.q. aanrijdingen. Kortom: een faunabeheersysteem is in theorie een goede oplossing, maar in de praktijk is het nog niet zover dat de goede werking ervan bewezen is. Daarbij spelen volgens het rapport verschillende factoren een rol:

- De cijfermatige onderbouwing van omvang en spreiding van populaties in de faunabeheerplannen is vaak onzeker.
 - Voor sommige van de onderzochte soorten (in ieder geval vos en ree) is geen betrouwbare en praktisch toepasbare inventarisatiemethode beschikbaar om populatiebeheer op te kunnen baseren. Dit maakt het voor de FBE een onmogelijke opgave om in het faunabeheerplan maatregelen voor die soorten op kwantitatieve gegevens van de populatie te baseren. Dat betekent dat naar andere beslissingscriteria voor

¹⁷ Balanceren in het faunabeheer, Landelijke evaluatie van het functioneren van de faunabeheereenheden (FBE's), DSP-groep, december 2006.

populatiebeheer moet worden gezocht. Bijvoorbeeld voor reeën adviseren de onderzoekers het ontwikkelen van objectieve grenzen voor welzijn van de dieren en alternatieven voor te inventariseren gegevens (in plaats van populatieschattingen) om het ingrijpen op te kunnen baseren.

- Voor andere soorten (roek) is de monitoring niet gebaseerd op algemeen geaccepteerde methoden, waardoor de gegevens onbetrouwbaar zijn.
- Ook is er vaak te weinig ruimtelijke informatie of informatie over spreiding in de tijd (seizoenen), zodat onvoldoende maatwerk in het beheer kan worden geleverd. Voor soorten als ree en vos zijn seizoensmatige cijfers überhaupt lastig te verkrijgen.
- Ook de cijfermatige onderbouwing van schades rammelt vaak. Hierover meldt het rapport: 'De schadehistorie voor ree en vos, zo deze al optreedt, is in het algemeen slecht gedocumenteerd. Dit maakt het bepalen van de aard, omvang, noodzaak en locatie van handelingen om een gewenste stand te bereiken erg lastig'. De schadehistorie bij ganzen en roeken is beter gedocumenteerd. Bij de vos speelt nog een rol dat het faunafonds sinds het instellen van de landelijke vrijstelling geen gegevens over schade door vossen meer bijhoudt (dit probleem werd ook al in het onderzoek van 2006 geconstateerd).
- Over de effectiviteit van de inzet van preventiemaatregelen bestaan verschillen van inzicht. De wetgever eist preventieve maatregelen als voorwaarde voor een ontheffing, maar de grondgebruikers ervaren in de praktijk dat de resultaten vaak tegenvallen. Dit heeft vooral te maken met het feit dat dieren snel wennen aan weringsmethoden. Er is volgens de onderzoekers een grote behoefte aan landelijk onderzoek naar de effectiviteit van diverse middelen.
- Tenslotte wordt populatiebeheer nog teveel binnen de provinciegrenzen bekeken, terwijl voor sommige soorten een provinciegrensoverschrijdende benadering (dus samenwerking) nodig is om effectief te kunnen zijn. Sinds het verschijnen van het rapport zijn op dit punt wel stappen ondernomen. Zo werken voor de ganzenproblematiek rond Schiphol de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht samen.

Ook uit latere onderzoeken blijkt dat het verzamelen van goede basisgegevens waarop de faunabeheerplannen gebaseerd kunnen worden niet eenvoudig is. In 2013 is door Alterra een onderzoek uitgevoerd naar de aantalsbepalingen van schadeveroorzakende wilde hoefdieren¹⁸. Het rapport concludeert dat de huidige telmethoden geen nauwkeurig beeld geven van de werkelijke omvang en structuur van de populaties wilde hoefdieren. Toch worden de telresultaten gebruikt als onderbouwing van het afschot in het kader van het populatiebeheer. In een ander rapport uit 2013 onderzoekt Alterra de verschillen in telresultaten van ganzen bij telling door Sovon en door de KNJV¹⁹. Hieruit blijkt dat er grote verschillen kunnen zijn in de schattingen door Sovon en de KNJV en dat vanuit dat oogpunt nog verbetering van het verzamelen van deze basisgegevens nodig is. Inmiddels is op dit punt behoorlijke vooruitgang geboekt. In 2015 zijn de Sovon en de KNJV gezamenlijk op pad gegaan om te tellen, op basis van gezamenlijk overeengekomen protocollen.

¹⁸ Schadeveroorzakende zoogdiersoorten in Nederland: Inzicht in de betrouwbaarheid van aantalsbepalingen, Groot Bruinderink et al, 2013, Alterra rapport 2426.

¹⁹ Betrouwbaarheid van aantalsschattingen van schadeveroorzakende watervogelsoorten: Deel 2 watervogels, Ebginge et al, 2014. Alterra rapport 2427

De FBE geeft in haar jaarrapportage over 2013 duidelijk aan wat de beperkingen zijn van de in de rapportage opgenomen telcijfers: “Telcijfers zijn geen factor van beslissende betekenis maar wel van ondersteunend belang als het gaat om maatregelen passend aan te sturen. Een kanttekening moet gemaakt worden als het gaat om de interpretatie. In de reeks van jaren is het oppervlak waar geteld wordt toegenomen en wisselende weersomstandigheden kunnen een telling beïnvloeden. Het tellen betreft altijd een momentopname. Alleen wat zichtbaar is wordt geteld. Een telling zoals voor de Faunabeheereenheid uitgevoerd geeft alleen aan hoeveel dieren van een soort geteld zijn en dus minimaal aanwezig zijn gedurende het teltijdstip. Er zijn dus altijd meer dieren dan gezien/geteld.”

In opdracht van het Faunafonds zijn de afgelopen jaren verder diverse onderzoeken uitgevoerd naar de effectiviteit van preventiemaatregelen. De onderzoeken richten zich altijd op het voorkomen van landbouwschade, dus niet op schade aan andere (publieke) belangen. Met de decentralisatie van het Faunafonds naar de provincies, is de betrokkenheid van de provincies bij de inhoud van het meerjarige onderzoeksprogramma van het Faunafonds vergroot. Het Faunafonds gaat in het kader van de decentralisatie op in BIJ12, de uitvoeringsorganisatie van het IPO.

Tegenover de onzekerheden bij de cijfermatige onderbouwing van het faunabeheer staat een juridificatie van de uitvoering van de Flora- en faunawet. De Flora- en faunawet krijgt door zijn opzet als raamwet in belangrijke mate uitwerking door rechterlijke uitspraken. Verleende ontheffingen worden daardoor zeer regelmatig voor de rechter getoetst. Dit stelt steeds hogere eisen aan de (ecologische) onderbouwing van aanvragen en Faunabeheerplannen. Die onderbouwing dient van wetenschappelijk niveau te zijn. Kennisvergaring, monitoring, evaluaties en analyses worden dus steeds belangrijker.

Bijlage 5 Afsprakenkader samenwerking Provincie Noord-Holland en Faunabeheereenheid Noord-Holland

Hoofdstuk 1: Inleiding

De Flora- en faunawet maakt mogelijk dat de provincie een Faunabeheereenheid (Fbe) erkent als organisatie om het planmatig beheer van diersoorten en de bestrijding van schade aangericht door dieren te coördineren. In Noord-Holland is dat ook gebeurd. Er is indertijd echter niet aanvullend op de erkenning vastgelegd hoe provincie en Fbe gezamenlijk invulling willen geven aan deze taken.

Dit wordt nu gevoeld als een leemte, te meer omdat er veel verschillende disciplines bij de uitvoering en beleidsvorming zijn betrokken. Als onderdeel van het verbetertraject Faunabeleid is afgesproken dat er door de Provincie Noord-Holland en de Fbe een afsprakenkader zal worden opgesteld, waarin rollen, taken en overlegstructuren worden benoemd.

1.1 Doel afsprakenkader

In het afsprakenkader zijn afspraken geformuleerd voor de samenwerking tussen de provincie en de Fbe. Het afsprakenkader beoogt niet om alle contacten en samenwerkingsverbanden tussen de provincie en de Fbe tot in detail vast te leggen. Het afsprakenkader vormt de basis voor een effectieve samenwerking en is onderdeel van een breder traject om de relatie tussen de provincie en de Fbe te verbeteren.

1.2 Status en duur afsprakenkader

Het afsprakenkader is geaccordeerd door Gedeputeerde Jaap Bond van de Provincie Noord-Holland en het bestuur van de Faunabeheereenheid Noord-Holland in een gezamenlijk bestuurlijk overleg op 7 november 2012.

Het afsprakenkader is van kracht vanaf deze dag totdat de verantwoordelijke gedeputeerde van de Provincie Noord-Holland of het bestuur van de Faunabeheereenheid Noord-Holland besluit tot opzegging van het afsprakenkader. Tussentijdse aanpassingen zijn in overleg mogelijk. Deze aanpassingen moeten worden goedgekeurd door de verantwoordelijke gedeputeerde van de Provincie Noord-Holland en door het Fbe bestuur.

1.3 Leeswijzer

Het afsprakenkader is hierna opgebouwd uit drie hoofdstukken. Hoofdstuk 2 gaat in op de achtergrond en uitgangspunten van de samenwerking tussen de provincie en de Fbe.

Hoofdstuk 3 beschrijft de rollen en taken van de provincie en de Fbe. Er wordt ingegaan op de taakverdeling en procedures bij de subsidieverlening, de ontheffingverlening, de doormachtiging van de ontheffingen en de handhaving.

Hoofdstuk 4 behelst het overkoepelende relatiebeheer vanuit de provincie en het bestuurlijk en breed ambtelijk overleg tussen provincie en Fbe.

Hoofdstuk 2: Samenwerking faunabeheer in Noord-Holland: Publiekrecht en Privaatrecht

De uitvoering van het faunabeheer is geen publieke taak, maar is belegd bij grondeigenaren en grondgebruikers. Voor een planmatig beheer heeft de Provincie Noord-Holland de Faunabeheereenheid erkend als samenwerkingsverband van organisaties op het gebied van natuurbeheer, landbouw, particulier grondeigendom en de jacht.

De Fbe zorgt voor een goede afweging van de belangen van de participerende partijen in een faunabeheerplan, binnen de kaders van de Flora- en faunawet en het provinciale beleid. Het faunabeheerplan schetst een gecoördineerde (lange termijn)- visie voor het duurzaam beheer van diersoorten voor het werkgebied van de Fbe. Het faunabeheerplan dient niet zozeer gezien te worden als uitvoeringsprogramma van het provinciaal beleid, maar is een gezamenlijk plan van de partijen verenigd in de Fbe. Het initiatief en de verantwoordelijkheid liggen dus ook primair bij hen. Voor de uitvoering van het faunabeheerplan vraagt de Fbe ontheffingen aan voor de verbodsbepalingen uit de Flora- en faunawet, die zij doormachtigt naar de uitvoerders.

Gedeputeerde Staten zijn op een aantal specifieke onderdelen belast met de besluitvorming ten aanzien van faunabeheer. Provinciale Staten kijken als controlerend orgaan mee. Gedeputeerde Staten hebben ondermeer de volgende taken:

- Erkennen van de Faunabeheereenheid;
- Goedkeuren van het Faunabeheerplan op de punten waarop dat door de Flora- en faunawet wordt vereist;
- Verlenen van ontheffingen op basis van een volledig en eenduidig gemotiveerde aanvraag;
- Instemmen met het jaarverslag van de Faunabeheereenheid;
- Toezicht op en handhaving van de regelgeving die voortvloeit uit de Flora- en faunawet.

De invulling van haar wettelijke bevoegdheden, plus de benodigde kaders waarmee de provincie Fbe overstijgende belangen borgt, worden door de provincie vastgelegd in een provinciale beleidsnota Flora- en faunawet.

Hoofdstuk 3: Uitvoering faunabeheer

Dit hoofdstuk beschrijft de afspraken over de uitvoering van het faunabeheer. Dit hoofdstuk is opgedeeld in de volgende paragrafen:

- Beleidskaders faunabeheer (paragraaf 3.1)
- Stichting Faunabeheereenheid (paragraaf 3.2)
- Ontheffingverlening (paragraaf 3.3)
- Doormachtiging door de Fbe (paragraaf 3.4)
- Handhaving (paragraaf 3.5)
- Subsidies voor de uitvoering (paragraaf 3.6)
- Communicatie (paragraaf 3.7)

3.1 Beleidskaders faunabeheer

De provincie stelt een beleidsnota Flora- en faunawet op die aangeeft hoe invulling wordt gegeven aan de wettelijke taken van de provincie die voortvloeien uit de Flora- en faunawet. Deze beleidsnota vormt het kader waarbinnen de Fbe het faunabeheerplan opstelt en het faunabeheer uitvoert. Bij het opstellen van deze beleidsnota wordt de Fbe betrokken, en wordt gebruik gemaakt van de rapportages van de Fbe en van tellingen die zijn aangeleverd door de Wildbeheereenheden (Wbe's).

3.2 Stichting Faunabeheereenheid

De Fbe heeft op grond van de Flora- en faunawet de taak om invulling te geven aan beheer van diersoorten en het voorkomen en bestrijden van schade aangericht door dieren. De Fbe heeft daarin de volgende taken:

1. Het opstellen van een faunabeheerplan

De Fbe stelt binnen de kaders van het provinciale beleid om de maximaal vijf jaar een faunabeheerplan op. De Fbe vraagt op basis van haar faunabeheerplan ontheffingen aan. Het faunabeheerplan vormt hiermee de basis voor de uitvoering van de taken door de Fbe.

De provincie wordt betrokken bij het opstellen bij het faunabeheerplan, zodanig dat er inbreng is vanuit de directie/afdelingen Beleid, Vergunningen en Handhaving, opdat:

- Aangesloten wordt bij het provinciale beleid zoals neergelegd in de beleidsnota Flora- en faunawet;
- Het faunabeheerplan een adequate onderbouwing kent voor de uitvoering van het faunabeheer. Een goed beargumenteerd faunabeheerplan (cijfermatig, juridisch, ecologisch, etc.) vereenvoudigt en versnelt de aanvraag van ontheffingen, vereenvoudigt en versnelt de bestuurlijke besluitvorming en vergroot de handhaafbaarheid van de besluiten. Voorts kan het begrip en het draagvlak voor de uitvoering van het faunabeleid daarmee worden vergroot;
- Het Faunabeheerplan wordt ter goedkeuring voorgelegd aan Gedeputeerde Staten op de punten waar dat door de Flora- en faunawet wordt vereist.

Tussentijdse inhoudelijke aanvullingen en wijzigingen kunnen gemotiveerd worden doorgevoerd. De Fbe is zelf verantwoordelijk om dit te initiëren en te organiseren. De wijzigingen in een faunabeheerplan moeten opnieuw worden beoordeeld door Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten moeten goedkeuring verlenen aan de wijzigingen als deze betrekking hebben op onderdelen waarvan de Flora- en faunawet dat vereist.

2. Communicatie naar de achterban van de Fbe

De Fbe is samengesteld uit organisaties op het gebied van natuurbeheer (TBO's), landbouw (LTO), particulier grondeigendom (HPG) en de jacht (KNJV). De Fbe heeft als taak deze achterbanorganisaties evenals de Wbe's en uitvoerders via de website en bijeenkomsten te informeren over tenminste de volgende zaken:

- Wet en regelgeving faunabeheer;
- Visies en werkwijze faunabeheer zoals beschreven in het faunabeheerplan;
- De taken en werkwijze van de Fbe;
- Ambtelijke en bestuurlijke afspraken met de provincie;
- Verleende ontheffingen aan de Fbe.

Daarnaast vertaalt de Fbe de meningen en belangen van de deelnemende organisaties naar een gezamenlijk standpunt betreffende faunabeheerzaken. Communicatie naar buiten over zaken die in overleg met de provincie tot stand zijn gekomen wordt in onderling overleg tussen de Fbe en provincie bepaald.

3. Monitoring faunabeheer en opstellen jaarverslag

De Fbe heeft als taak gegevens te verzamelen over de stand van de fauna door middel van tellingen, rapportages over de verleende machtigingen en zo nodig aanvullend onderzoek

(intern/extern) ten behoeve van de onderbouwing van het faunabeheerplan en de gevraagde ontheffingen.

De Fbe stelt hierover jaarlijks een rapportage op. Dit wordt gecombineerd met de verantwoording van de activiteiten van de Fbe als gevolg van de verleende subsidie in een jaarverslag. In paragraaf 3.3.1 staan nadere afspraken over de procedure en kwaliteitseisen ten aanzien van het jaarverslag.

4. Ontheffingsaanvragen per diersoort

De Fbe vraagt op basis van haar faunabeheerplan ontheffingen per diersoort aan voor (delen van) de Provincie Noord-Holland. Paragraaf 3.4 beschrijft de afspraken over de procedure van en kwaliteitseisen voor deze aanvragen.

5. Doormachtiging van ontheffingen

De Fbe mag onder nader te bepalen voorwaarden de verleende ontheffingen doormachtigen naar Wbe's of uitvoerders. Dit onderdeel wordt nader uitgewerkt in paragraaf 3.4.

3.3 Ontheffingverlening

De Fbe draagt zorg voor de aanvraag van ontheffingen voor verschillende diersoorten. Grondgebruikers en jachthouders kunnen vervolgens een machtiging aanvragen voor het gebruik van de door de provincie aan de Fbe afgegeven ontheffingen.

3.3.1 Criteria verlenen ontheffing aan Fbe

Een ontheffing wordt in principe slechts verleend aan de Fbe op basis van een faunabeheerplan voor diersoorten die een planmatig beheer vergen en waarbij het gaat om een gebied waarover zich de zorg van de Fbe uitstrekt.

Wanneer dit niet het geval is dan kan ook een ontheffing verleend worden aan anderen dan de Fbe. Dit is aan de orde als:

- De noodzaak ontbreekt voor een faunabeheerplan, gelet op de soort dan wel de aard of omvang van de te verrichten handelingen;
- De noodzaak ontbreekt dat de te verrichten handelingen worden verricht door tussenkomst van de Fbe;
- Het gebied waar de handelingen worden verricht niet is gelegen in een gebied waarover zich de zorg van de Fbe uitstrekt;
- Het faunabeheerplan niet afdoende voorziet in mogelijkheden om een ontheffing aan de Fbe te verlenen;
- In gebieden kleiner dan 40 hectare en daar waar planmatig beheer niet aan de orde is, maar waar het gaat om het incidenteel oplossen van een probleem. Bijvoorbeeld konijnen op begraafplaatsen, sportvelden of in dijk- en wegtracés;
- Op vliegvelden (o.a. Schiphol en de Kooij). Hier vindt geen planmatig beheer door de Fbe plaats, maar door het personeel van het vliegveld. Hiermee wordt dus niet de omgeving van Schiphol bedoeld.

Van de ontheffingen die door de provincie aan anderen dan de Fbe worden verleend, wordt tevens een afschrift naar de Fbe verzonden. Rapportagegegevens over deze ontheffingen worden tevens naar de Fbe verzonden. De afdeling Vergunningen deelt aan de ontheffinghouders mee dat de rapportagegegevens ook aan de Fbe moeten worden verstrekt.

3.3.2 Procedure aanvraag en verlenen ontheffing

De Fbe doorloopt op een vaste procedure voor de ontheffingsaanvragen. Deze procedure volgt de volgende stappen:

- De Fbe stuurt een concept aanvraag naar de afdeling Vergunningen. De Fbe is hierbij verantwoordelijk voor een complete en voldoende onderbouwde aanvraag;
- Over dit concept vindt overleg plaats tussen Vergunningen en de secretaris van de Fbe;

- De secretaris van de Fbe past het concept aan en stuurt zo nodig een tweede concept naar Vergunningen;
- Over dit tweede concept vindt kort daarna overleg plaats tussen Vergunningen en de secretaris van de Fbe;
- Fbe dient een definitieve ontheffingsaanvraag in, die geaccordeerd is door het bestuur van de Fbe;
- Op basis van deze aanvraag stelt Vergunningen een conceptontheffing op die verstuurd wordt naar de secretaris van de Fbe;
- Over dit concept vindt kort daarna overleg plaats tussen Vergunningen en de secretaris van de Fbe;
- De sector Vergunningen verstrekt de definitieve ontheffing.

In deze procedure is de sector Vergunningen verantwoordelijk voor de interne afstemming van de ontheffing binnen de provincie. De secretaris van de Fbe is verantwoordelijk voor de interne afstemming van de aanvraag en voor de concepttekst van de ontheffing binnen de Fbe.

Wanneer het traject zoals hierboven omschreven is doorlopen, dragen Fbe en provincie een gezamenlijke verantwoordelijkheid in het uitdragen en communiceren van de afgegeven ontheffing. Discussiepunten dienen in het voortraject besproken te worden en indien voortschrijdend inzicht aanleiding geeft om nieuwe discussiepunten aan de orde te stellen, dan dienen deze te worden geagendeerd voor het reguliere ambtelijke en/of bestuurlijke overleg (zie hoofdstuk 4).

Deze aanpak is erop gericht om enerzijds een adequate aanvraag in te dienen en anderzijds een snelle ontheffing te verlenen die praktisch uitvoerbaar en juridisch houdbaar is.

3.3.3 Kwaliteitseisen ontheffingsaanvraag

Voor een snelle procedure voor de ontheffingsaanvraag worden de volgende kwaliteitseisen gesteld aan de ontheffingsaanvraag:

- In begrijpelijke en eenduidige taal toelichten wat met de aanvraag wordt beoogd;
- Met duidelijke tabellen, kaarten of op andere overzichtelijke manier wordt onderbouwd welke schade bestreden of voorkomen moet worden;
- Verklaren van keuzes die voor de aanvraag zijn gemaakt;
- Uniformiteit in de uitleg van restricties, ver- en geboden;
- Duidelijke opsomming en beargumentering van de Flora- en faunawetsartikelen waarvoor ontheffing wordt aangevraagd.

3.3.4 Overleg Fbe en Sector Vergunningen

Er vindt in ieder geval één keer per twee maand overleg plaats tussen de sector Vergunningen en de secretaris van de Fbe over de lopende aanvragen. Het overleg heeft een informeel karakter en er wordt geen verslag gemaakt. Wel worden er afsprakenlijsten gemaakt die ter controle en accordering naar de Fbe en de sector Vergunningen worden gestuurd. Ook is het zinvol om het afgesproken tijdpad voor de aanvraag van een ontheffing schriftelijk vast te leggen om houvast te hebben bij de noodzakelijke stappen.

3.4 Doormachtiging door de Fbe

De Fbe gebruikt de ontheffingen niet zelf, maar machtigt het gebruik daarvan door aan uitvoerders of Wbe's. Aan deze machtigingen worden een aantal kwaliteitseisen gesteld.

3.4.1 Verlenen van een machtiging

Een door de provincie afgegeven ontheffing wordt door de Fbe alleen doorgemachtigd wanneer deze nodig is ter voorkoming van schade en andere in de Flora- en Faunawet genoemde belangen.

3.4.2 Intrekken van de machtigingen

De Fbe en Handhaving werken de afspraken over het intrekken van de machtiging gezamenlijk nader uit.

3.4.3 Kwaliteitseisen machtiging

Bij iedere machtiging moeten altijd de volgende voorwaarden in acht worden genomen:

- De Fbe verstrekt, op grond van de huidige beleidsnota Flora- en Faunawet, de machtigingen voor maximaal 6 maanden. De Fbe en de provincie verkennen de mogelijkheden om dit verlengen naar 12 maanden.
- De gemachtigde dient in bezit te zijn van de ontheffing.
- De voorschriften en beperkingen van de ontheffing gelden ook voor de machtiging, voor zover het de gemachtigde aangaat.

3.5 Handhaving

De sector handhaving van de provincie heeft de taak om de uitvoering van de maatregelen gericht op het voorkomen van schade, en het juist hanteren van de mogelijkheid tot afschot te controleren. Handhaving voert daarbij de volgende controles uit:

- Oprichtingscontroles;
- Themacontroles op administratie;
- Controles op vrijevelddelicten;
- Themacontroles naleving;
- Controles vooraf op doormachtiging door de Fbe;
- Preventieve veldcontroles op door de provincie rechtstreeks verstrekte ontheffingen.

3.5.1 Oprichtingscontroles

Bij oprichtingscontroles wordt gecontroleerd of de vereiste noodzakelijke administratie aanwezig is. Bijvoorbeeld voorschriften en voorwaarden voor beheer en schadebestrijding, afschotquota, kaarten en schriftelijke toestemmingen van grondgebruikers. Daarnaast wordt gecontroleerd of is vastgelegd wie de contactpersonen zijn en hoe ze bereikbaar zijn. De oprichtingscontrole heeft ook tot doel om de samenwerkingsverbanden en de provinciale toezichthouders met elkaar te laten kennismaken. De oprichtingscontrole wordt gebruikt als nulmeting bij volgende controles.

3.5.2. Themacontroles administratie

De administratieve controles worden uitgevoerd bij de Wbe's, de Fbe en de terreinbeherende organisaties. De controle heeft als doel het controleren op naleving van de verplichtingen tot het rapporteren van afschotgegevens en het voeren van een administratie.

3.5.3 Controles op vrijevelddelicten

Deze controles betreffen het opsporen van illegale activiteiten, de zogenaamde vrijevelddelicten, al dan niet naar aanleiding van ingediende klachten of meldingen. De controles worden uitgevoerd door de provinciale toezichthouders, zo nodig in samenwerking met de politie.

3.5.4 Themacontroles naleving

Deze controles betreffen de handhaving op het daadwerkelijke gebruik van machtigingen, ontheffingen (als die rechtstreeks door de provincie zijn afgegeven) en vrijstellingen. Hierbij wordt in het veld gecontroleerd of men zich houdt aan de gestelde eisen en voorwaarden. De uitvoerder moet bij de provincie altijd van te voren melden dat hij gebruik gaat maken van de machtiging, ontheffing of vrijstelling.

Deze controles vinden plaats als daar aanleiding voor is of steekproefsgewijs. Dit is ter beoordeling aan Handhaving. Een controle vindt plaats als (opsomming is niet limitatief):

- Daar door binnengekomen klachten aanleiding voor is;
- Daar op basis van binnengekomen meldingen aanleiding voor is;
- Daar op basis van eerdere ervaringen met de betreffende uitvoerder(s) aanleiding toe is;
- Dat steekproefsgewijs is bepaald.

3.5.5 Controle vooraf op doormachtiging door de Fbe

De machtigingen die de FBE verstrekt worden altijd binnen 1 dag vooraf administratief gecontroleerd door de sector Handhaving van de provincie. De Fbe en provincie zijn van mening dat zodra een goed functionerend digitaal systeem aanwezig is voor de (foutloze) afhandeling van de machtigingsaanvraag de administratieve controle vooraf vervalt.

Daarnaast vindt er alvorens een machtiging wordt afgegeven een preventieve veldcontrole plaats voor doormachtiging van alle ontheffingen met uitzondering van:

- Ontheffingen voor verjaging met ondersteunend afschot voor overwinterende ganzen en smienten;
- Voor ontheffingen voor gebruik lichtbak en geweer 's nachts;
- Voor ontheffingen ten behoeve van populatiebeheer.

1. Focus preventieve veldcontrole

Bij preventieve veldcontrole wordt gecontroleerd of:

- Er sprake is van recente schade en of deze schade belangrijke schade kan worden;
- Er voldoende preventieve middelen op de juiste wijze zijn ingezet;
- De diersoort waarvoor de ontheffing is aangevraagd inderdaad de schade veroorzaakt;
- Er voor het juiste perceel een ontheffing is aangevraagd.

2. Procedure aanvraag machtiging met preventieve veldcontrole

De aanvraag van een machtiging waarvoor een preventieve veldcontrole plaats moet vinden, kent de volgende procedure:

- De aanvrager dient een aanvraag voor een machtiging in bij de Fbe;
- De aanvrager ontvangt een ontvangstbevestiging;
- Fbe stuurt een (concept) machtiging naar Handhaving;
- Handhaving voert een administratieve controle uit op de (concept) machtiging;
- Na het goed doorlopen van de administratieve controle streeft Handhaving ernaar de in de ontheffingen genoemde termijn van vier werkdagen voor de uitvoering van een preventieve veldcontrole te verkorten tot 2 werkdagen. Wanneer de Fbe de digitalisering van de machtigingenprocedure invoert en deze in de praktijk effectief is gebleken zal Handhaving de preventieve veldcontrole standaard binnen 2 werkdagen uitvoeren;
- Als de machtiging na controle wordt goedgekeurd geeft Handhaving dit door aan de Fbe. Als de machtiging wordt afgekeurd geeft Handhaving dit door aan de aanvrager en aan de Fbe. Goedkeuringen worden door de Fbe gemeld aan de aanvrager, afkeuringen door Handhaving. Alleen in uitzonderlijke gevallen als de aanvrager niet bereikbaar is meldt de Fbe aan de aanvrager dat de aanvraag is afgekeurd;
- Bij goedkeuring bekrachtigt de Fbe de machtiging en stuurt deze op naar de aanvrager.

3. Versnellen procedure verlenen van machtigingen

De Fbe en de Sector Handhaving van de provincie hebben de intentie uitgesproken om de procedures voor het verlenen van machtigingen te versnellen. Om de procedure te versnellen is afgesproken dat ondermeer de machtigingen digitaal zullen worden verstrekt. De Fbe neemt deze nieuwe werkwijze mee met het opzetten van de nieuwe website.

3.5.6 Evaluatie, overleg en incidenten

De secretaris van Fbe en Handhaving overleggen tenminste twee maal jaar en wanneer daar op initiatief van de Fbe of Handhaving daar aanleiding toe is om wederzijds de mogelijke problemen te bespreken. Hierbij kan het gaan om:

- Hoe vaak is er sprake van onvoldoende/ niet uitgevoerde maatregelen en wat ligt daaraan ten grondslag?

- Hoe kan je de verplichting tot het nemen van maatregelen en de toets daarop beter communiceren?
- zijn er interpretatie verschillen aan de orde bij de regelgeving waarop wordt gehandhaafd? En zo ja, wat kan daarover worden afgesproken?
- worden er structurele problemen gesignaleerd bij de uitvoering van de handhaving?
- zijn er wederzijds verbeterpunten in het administratieve traject rond de machtigingen?
- op welke wijze kan draagvlak voor handhaving worden vergroot (informatie bijeenkomsten, uitwisselingsbijeenkomsten, etc.)

Het overleg leidt zo nodig tot voorstellen voor verbetering, die zowel binnen de provincie als aan het Fbe bestuur worden voorgelegd. Punten met een meer beleidsmatig karakter worden ter uitwerking voorgelegd in een breed overleg met andere sectoren/ directies van de provincie.

Daarnaast beoordeelt Handhaving of aangetroffen incidenten in het veld doorgegeven (kunnen) worden aan de Fbe. Het betreft dan voor de Fbe relevante informatie zoals het oneigenlijk gebruik van een machtiging.

3.6 Subsidies voor de uitvoering

Voor de uitvoering van het faunabeheer vraagt de Fbe jaarlijks een boekjaarsubsidie aan. In aanvulling daarop bestaat ook de mogelijkheid om gedurende het jaar op projectbasis onderwerpen of opgaven nader uit te werken of te initiëren. Hiervoor kan door de provincie een afzonderlijke/extra subsidie verleend worden. Het staat de Fbe vrij om ook via andere partijen dan de provincie in de financiering te voorzien.

Paragraaf 3.6.1 beschrijft de afspraken voor de boekjaarsubsidie. Paragraaf 3.6.2 gaat in op de subsidie voor afzonderlijke projecten en activiteiten.

3.6.1 Boekjaarsubsidie

In het kader van het provinciale beleid en afdeling 4.2.8 van de Algemene wet bestuursrecht wordt voor de verlening van de boekjaarsubsidie de Fbe gehouden aan de volgende administratieve eisen:

1. Opstellen activiteitenplan voor de aanvraag van de boekjaarsubsidie

Voor het opstellen en indienen van het activiteitenplan gelden de volgende afspraken:

- In het activiteitenplan beschrijft de Fbe de reguliere activiteiten zoals omschreven in paragraaf 3.2;
- De Fbe zorgt ervoor dat de doelen van de activiteiten en projecten in het activiteitenplan dusdanig worden geformuleerd dat bij de vaststelling van de boekjaarsubsidie eenduidig kan worden vastgesteld welk resultaat wordt beoogd. Ook zorgt de Fbe dat de doelen meetbaar zijn bij de verantwoording van de uren en kosten;
- De aanvraag voor de boekjaarsubsidie wordt berekend via de integrale uurprijs;
- Het activiteitenplan wordt uiterlijk 1 oktober ingediend bij de sector Subsidies en de directie Beleid van de provincie;
- Voor een goede afstemming tussen de provincie en de Fbe vindt, voorafgaand aan de definitieve indiening van het plan, tenminste tweemaal overleg plaats tussen de Fbe en de directie Beleid en de sector Subsidies.

2. Opstellen jaarverslag

De Fbe dient in het kader van de te verlenen boekjaarsubsidie de uren en kosten voor de uitgevoerde activiteiten en projecten te verantwoorden in een jaarverslag. Om dubbel werk te voorkomen wordt dit jaarverslag gecombineerd met het jaarverslag dat de Fbe verplicht is op te stellen in het kader van de Flora- en faunawet. Aan dit gecombineerde jaarverslag stelt de provincie een aantal eisen.

- Het jaarverslag kent de volgende onderdelen:
 - Deel 1: Rapportage effecten faunabeheer en stand van de fauna in de provincie;

- Deel 2: Verantwoording van uren en kosten per activiteit en project in het activiteitenplan;
- Deel 3: Financiële verantwoording uitgevoerd door een accountant.
- De Fbe geeft in het eerste deel per diersoort aan:
 - De geleden schade;
 - Resultaten van faunatelling(en);
 - Hoe de afgegeven ontheffing is gebruikt;
 - Rapportage van de afgegeven machtigingen;
 - Welke maatregelen zijn getroffen;
 - Welke juridische ontwikkelingen zich hebben voorgedaan.
- In deel 2 geeft de Fbe per activiteit en project uit het activiteitenplan aan hoeveel geld er was gereserveerd, en hoeveel geld er daadwerkelijk is uitgegeven (waaronder uren). Daarbij geeft de Fbe ook afwijkingen en bijzonderheden aan ten opzichte van de begroting in het activiteitenplan. Dit heeft als doel informatie te genereren betreffende de effectiviteit van het faunabeheer, inzet uren van de Fbe, etc. Deze verantwoording dient daarmee als input voor zowel het activiteitenplan van het volgende jaar als voor het provinciale beleid;
- Het jaarverslag dient voor 1 juli worden ingediend bij de directie Beleid en de sector Vergunningen.

3.6.2 Subsidieaanvraag afzonderlijke projecten en activiteiten

Naast de jaarlijkse boekjaarsubsidie bestaat de mogelijkheid voor subsidies voor afzonderlijke projecten en activiteiten. Een projectsubsidie kan worden gebruikt voor een extra project dat niet onder de jaarlijkse reguliere activiteiten van de boekjaarsubsidie valt. Bijvoorbeeld voor het opstellen van het faunabeheerplan. Projectsubsidies moeten door Provinciale Staten (PS) worden goedgekeurd. Dit is door het jaar heen beperkt mogelijk.

Incidentele subsidies zijn bedoeld voor eenmalige activiteiten die niet in het provinciaal beleid passen. Deze kunnen slechts bij hoge uitzondering door Gedeputeerde Staten worden verleend.

De te subsidiëren projecten en activiteiten moeten bijdragen aan het provinciaal beleid. Aanvragen hiervoor worden ingediend bij de directie Beleid. Vervolgens wordt gezamenlijk gekeken naar de mogelijkheden voor het verstrekken van de subsidie.

Kwaliteitseisen projectsubsidieaanvraag

Een aanvraag voor een projectsubsidie moet aan de volgende eisen voldoen om te kunnen worden toegekend:

- Het gevraagde subsidiebedrag bedraagt minimaal 5.000 euro;
- In de aanvraag voor een projectsubsidie wordt duidelijk aangegeven waar subsidie voor wordt aangevraagd;
- In de aanvraag voor de projectsubsidie wordt onderbouwd aangegeven hoe de te financieren activiteiten bijdragen aan (uitvoering van) het provinciaal beleid;
- De doelen van de activiteiten in de aanvraag voor de projectsubsidie worden dusdanig geformuleerd dat bij de definitieve vaststelling van de subsidie eenduidig kan worden vastgesteld of deze doelen zijn behaald;
- De projectsubsidie is eenmalig en bestrijkt dus niet meerdere jaren. In uitzonderlijke gevallen kan hiervan afgeweken worden, waarbij duidelijk de frequentie en termijnen van de subsidie worden aangegeven.

3.7 Communicatie

De provincie en de Fbe spannen zich in om naar buiten toe zoveel mogelijk met één mond te praten. Daarvoor is onderling overleg tussen de Fbe en de provincie nodig. Er wordt uit gegaan van de volgende taakverdeling in de communicatie naar buiten tussen de Fbe en de provincie:

- Voor cijfers en feitelijke informatie rond de uitvoering is de Fbe het aanspreekpunt;
- Vragen over de jacht worden door de Fbe doorverwezen naar de KNJV;
- Beleidsmatige vragen worden door de provincie beantwoord;
- Vragen over ontheffingen en goedgekeurde faunabeheerplannen worden door de provincie beantwoord.

Hoofdstuk 4: Gestructureerde samenwerking

De samenwerking tussen de provincie en de Fbe is gebaseerd op een transparante en collegiale samenwerking. Beide partijen streven naar voldoende continuïteit in de bezetting om de benodigde kennis en expertise op efficiënte wijze te kunnen inzetten. Om de samenwerking in de praktijk goed te kunnen implementeren worden de volgende afspraken gemaakt:

- Relatiebeheer (paragraaf 4.1)
- Bestuurlijk overleg (paragraaf 4.2)
- Breed ambtelijk overleg (paragraaf 4.3)

4.1 Relatiebeheer

In het provinciale Flora en faunaoverleg vindt afstemming en communicatie plaats tussen de directie/sectoren Beleid, Vergunningen, Handhaving over de lopende zaken en eventuele knelpunten in het faunabeheer. Indien nodig en in ieder geval één keer per jaar kan de secretaris van de Fbe uitgenodigd worden voor dit overleg voor onderlinge ambtelijke afstemming.

De voorzitter van dit overleg is vanuit de provincie verantwoordelijk voor het relatiebeheer met Fbe. Hij is tevens de integrale bewaker van het afsprakenkader. Concreet heeft de voorzitter de volgende taken:

- Een coördinerende rol voor onderwerpen die samenhangen met de Flora- en faunawet;
- Op de hoogte blijven van actuele zaken en knelpunten bij zowel de provincie als de Fbe. De voorzitter heeft daarom geregeld contact met de betrokken sectoren binnen de provincie en met de secretaris van de Fbe;
- Signaalfunctie ten aanzien van knelpunten en stagnaties in de samenwerking tussen de provincie en de Fbe. Indien deze knelpunten niet binnen de sectoren zelf opgelost kunnen worden, kan de voorzitter in overleg met de verschillende sectoren en de Fbe een bemiddelende rol vervullen en / of een (ambtelijk) overleg initiëren;
- Organiseren en voorbereiden van de breed ambtelijke en bestuurlijke overleggen.

De voorzitter is niet het contactpersoon binnen de provincie voor uitvoerende zaken op het gebied van vergunningen, handhaving, beleid en subsidies. Dit is belegd binnen de directie/sectoren zelf.

4.2 Bestuurlijk overleg

De provincie overlegt minimaal twee keer per jaar op bestuurlijk niveau met de Fbe over de uitvoering van het faunabeleid. Dit overleg richt zich op:

- Onderwerpen waarover bestuurlijke besluitvorming nodig is of die gevolgen hebben voor het lopende faunabeheerplan en de praktijk van de ontheffingen;
- het bespreken van het jaarverslag;
- het bespreken van de voortgang eenmaal per jaar.

De verantwoordelijke gedeputeerde van de provincie is voorzitter van het overleg. Het verslag wordt in concept door de provincie opgesteld en aan de Fbe voorgelegd ter accordering.

De voorzitter van het Flora en faunaoverleg bereidt dit overleg voor in overleg met de secretaris van de Fbe, eventueel ondersteund door aanvullende betrokkenen uit de

organisaties. Het secretariaat van de Fbe zorgt daarbij voor afstemming met het bestuur en de achterbanorganisaties.

4.3 Breed ambtelijk overleg

Minimaal twee keer per jaar vindt breed ambtelijk overleg plaats tussen de Fbe en de provincie. Voor de provincie is er per betrokken directie/sector één vertegenwoordiger aanwezig bij dit overleg. Voor de Fbe is dit de secretaris (of een vervanger). Het doel van dit overleg is om:

- De voortgang van de uitvoering en de samenwerking tussen de provincie en de Fbe te bespreken;
- Gesignaleerde (sectoroverstijgende) knelpunten en stagnaties in de samenwerking te bespreken en te komen tot een oplossing;
- Gezamenlijk de strategie en visie op het faunabeheer te bespreken, mede in het licht van nieuwe ontwikkelingen en trends.

Dit overleg kan plaatsvinden op initiatief van de Fbe of de provincie.

Bijlage 6 Eisen aan het Faunabeheerplan

Artikel 10 Faunabeheerplan	Beleidsnota Flora- en faunawet 2007	FBP Algemene soorten 2014-2019
a. de omvang van het werkgebied van de faunabeheereenheid;		Paragraaf 1.2 Werkgebied
b. een kaart waarop de begrenzing van het werkgebied van de faunabeheereenheid is aangegeven;	Aangeven van de begrenzing van het gebied waarover het plan gaat	Niet opgenomen, maar ook niet nodig. Werkgebied betreft de gehele provincie Noord-Holland.
c. kwantitatieve gegevens over de populatie van de diersoorten ten aanzien waarvan een duurzaam beheer noodzakelijk wordt geacht, met inbegrip van gegevens over de aanwezigheid van de populaties in het betrokken gebied gedurende het jaar;	Verwerken van beschikbare kwantitatieve gegevens over populatieomvang en ontwikkeling van betreffende soort(en)	Per diersoort paragraaf 'Verspreiding en aantalsontwikkeling' Aantallen uit algemene bronnen, resultaten uit tellingen door WBE's en conclusies hieruit over trends.
d. een onderbouwing van de noodzaak van een duurzaam beheer van de in onderdeel c bedoelde diersoorten, waaronder een onderbouwde verwachting van de belangen als bedoeld in artikel 68, eerste lid, van de wet die zouden worden geschaad indien niet tot beheer zou worden overgegaan;	Niet opgenomen in toetslijst	Per diersoort paragraaf 'Doelstelling beheer (schade)' Discussiepunt: kwaliteit van de onderbouwing.
e. een beschrijving van de mate waarin de in onderdeel d bedoelde belangen in de vijf jaren voorafgaand aan het ter goedkeuring indienen van het faunabeheerplan zijn geschaad;	Verwerken van beschikbare gegevens over schadeontwikkeling door de desbetreffende soort(en) over de laatste jaren	Per diersoort paragraaf 'Doelstelling beheer (schade)': geeft schadebedragen over afgelopen vijf jaar.
f. de gewenste stand van de in onderdeel c bedoelde diersoorten;	Niet opgenomen in toetslijst	Bij sommige soorten opgenomen in paragraaf 'Doelstelling beheer'. Het is niet altijd nodig om een gewenste stand te bepalen.
g. per diersoort een beschrijving van de aard, omvang en noodzaak van de handelingen die zullen worden verricht om de gewenste stand, bedoeld in onderdeel f, te bereiken;	Beschrijven van de aanpak, te verrichten handelingen, inzet van middelen, perioden in het jaar daarvan.	Per diersoort paragraaf 'Beheermaatregelen'. Betreft vooral maatregel 'afschot', andere typen maatregelen blijven onderbelicht.

Artikel 10 Faunabeheerplan	Beleidsnota Flora- en faunawet 2007	FBP Algemene soorten 2014-2019
h. per diersoort en gewas een beschrijving van de handelingen die in de periode, bedoeld in onderdeel e, zijn verricht om het schaden van de in onderdeel d bedoelde belangen te voorkomen, alsmede, voorzover daarover redelijkerwijs kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn, een beschrijving van de effectiviteit van die handelingen;	Evaluatie van het vorige faunabeheerplan	Per diersoort paragraaf 'Effectiviteit van beheermaatregelen'. Bevat alleen informatie over effect van afschot. De paragraaf 'Andere bevredigende oplossingen' beschrijft ervaringen met alternatieve oplossingen in de vorige beheerperiode.
i. voorzover het plan betrekking heeft op het beheer van edelherten, damherten, reeën of wilde zwijnen, een beschrijving van het voedselaanbod, de relatie tussen dit voedselaanbod en de grootte van de populatie van de betrokken dieren alsmede de mogelijkheden van uitwisseling met aangrenzende terreinen;	Niet opgenomen in toetslijst	Dit plan betreft uitsluitend het voorkomen van onnodig lijden van reeën en damherten.
j. een beschrijving van de plaatsen in het werkgebied van de faunabeheereenheid waar en de perioden in het jaar waarin de in onderdeel g bedoelde handelingen zullen plaatsvinden;	Beschrijving van de plaatsen in het werkgebied (met kaart) van de faunabeheereenheid waarin de te verrichten handelingen zullen plaatsvinden en de periode in het jaar waarin dat gebeurt.	Per diersoort paragraaf 'Plaats en periode inzet beheermaatregelen'
k. de mogelijkheid en de voorwaarden om gebruik te maken van een aan de faunabeheereenheid verleende ontheffing op gronden van jachthouders die niet bij de faunabeheereenheid zijn aangesloten, mits die gronden binnen het werkgebied van de faunabeheereenheid vallen en voorzover die gronden plaatsen als bedoeld in onderdeel j omvatten waar planmatig beheer noodzakelijk is;	Niet opgenomen in toetslijst	Paragraaf 2.4 (Uitvoeringsregels Faunabeheereenheid) gaat hierop in.

Artikel 10 Faunabeheerplan	Beleidsnota Flora- en faunawet 2007	FBP Algemene soorten 2014-2019
I. voorzover daarover kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn, een onderbouwde inschatting van de verwachte effectiviteit van de in onderdeel g bedoelde handelingen;	Beschrijven van de verwachte effectiviteit van de te verrichten handelingen	Per diersoort paragraaf 'Effectiviteit van beheermaatregelen'. Deze paragraaf gaat echter uitsluitend in op afschot en niet op andere maatregelen.
m. een beschrijving van de wijze waarop de effectiviteit van de voorgenomen handelingen zal worden bepaald.		Niet opgenomen.
	Specifiek benoemen van soort(en) waarover het plan gaat	Hoofdstuk 1, kopje De diersoorten
	Wettelijke status van de betreffende soort(en)	Per diersoort paragraaf 'Wettelijke status en provinciaal beleid'
	In acht nemen van het provinciaal beleid voor de desbetreffende soort(en)	Per diersoort paragraaf 'Wettelijke status en provinciaal beleid'
	Beschrijven van de relatie van de desbetreffende soort met andere diersoorten	Waar relevant opgenomen bij beschrijving populatieontwikkeling. Ook als het relevant is voor schade, bijvoorbeeld relatie vos en weidevogels.
	De gewenste ontheffing van de provincie die hiervoor nodig is	Per diersoort paragraaf 'Uitvoering van beheermaatregelen'
	Benoemen van kennislacunes en benoemen van benodigd aanvullend onderzoek	Niet opgenomen
	De te verrichten handelingen dienen handhaafbaar te zijn	Wordt niet apart besproken.
	Monitoring en rapportage	Onder paragraaf 2.4 Uitvoeringsregels Faunabeheereenheid is een kopje monitoring opgenomen. Daarnaast beschrijving monitoring per soort in hoofdstuk 6.

Bijlage 7 Benchmarkonderzoek: sturing bij twee andere provincies

In het kader van het onderzoek is gesproken met provinciale medewerkers van de provincies Gelderland en Drenthe en met de secretaris van de FBE in deze provincies. In dit hoofdstuk worden de resultaten die betrekking hebben op sturing gepresenteerd, in de vorige hoofdstukken zijn bij de toepasselijke onderwerpen andere inzichten opgenomen die in de interviews naar voren zijn gebracht.

Functioneren van de FBE

In Gelderland functioneert de FBE naar tevredenheid, in Drenthe verloopt de samenwerking nog stroef en zijn er de nodige conflicten.

In beide provincies hebben zich in de afgelopen vijf jaar grote problemen voorgedaan met het functioneren van de FBE. In beide gevallen ging het om een gebrek aan professionaliteit van het secretariaat. In Gelderland heeft de provincie in 2010 ingegrepen met een project rond de professionalisering van het secretariaat waar veel in is geïnvesteerd, o.a. via de detachering van de huidige secretaris (een provinciaal vergunningverlener) voor vier jaar.

In Drenthe is in 2013 ingegrepen door het secretariaat van de FBE onder te brengen in het prestatiecontract met de Dienst Landelijk Gebied (DLG). Nu DLG is opgeheven, wordt nog een technisch medewerker ingehuurd via Prolander (opvolger van DLG). De secretaris is een ingehuurde zzp-er.

Hoogte budget en wijze van financieren

In Gelderland bedroeg de begroting in 2014 €240.000,-. Daar komt nog de waarde van detachering van de secretaris bij van €108.000,-. Voor 2015 en verder is een begroting van €435.000,- ingediend. Deze begroting bevat nieuwe kostenposten: communicatie (werd voorheen om niet door de provincie verzorgd), juridische bijstand en uitvoering nieuwe natuurwet. De financiering vindt plaats via een jaarlijkse subsidie, op basis van een verplichting die is aan gegaan voor meerdere jaren. Vanuit de wens om tot een meerjarige financiering te komen, onderzoekt men momenteel de mogelijkheid van financiering via het spoor van opdrachtverlening. Doordat de FBE bij wet is benoemd zou er volgens de provinciale juristen geen verplichting tot meervoudig aanbesteden gelden. Men gaat er vanuit dat bij opdrachtverlening de provincie goed zal vastleggen wat men verwacht in het kader van de opdracht.

In Drenthe is de opgave voor de FBE en daarmee ook het budget kleiner. De omvang van de begroting bedraagt in 2014 €89.000,- voor uren en budget voor het secretariaat. Daar komt tijdelijk €40.000,- extra per jaar bij voor de inzet van een technisch medewerker (inhuur Prolander). Dit bedrag wil men op termijn laten vervallen. Iedere vier tot vijf jaar ontvangt de FBE tussen de €40.000,- en €50.000,- extra budget voor het opstellen van een nieuw faunabeheerplan. De financiering vindt plaats via opdrachtverlening, niet via een subsidie.

Aansturing door en samenwerking met de provincie

De FBE Gelderland werkt op basis van een meerjarig bedrijfsplan. De provincie geeft aan dat het vrij lastig is om uitvoeringsvoorwaarden aan een subsidie te hangen. De kwaliteit van de producten van de FBE in Gelderland is op dit moment echter zo goed, dat een sturing op basis van prestatie-

indicatoren voor inhoudelijke kwaliteit en tijdigheid niet nodig is. Gelderland heeft gekozen voor een partnerschap met de FBE. Men is van mening dat dicht bij elkaar gaan zitten tot de meest effectieve manier van werken leidt. Dat betekent bijvoorbeeld dat de FBE al in een vroeg stadium aan tafel zit met de afdeling vergunningverlening. Dat daardoor het beeld kan ontstaan dat men niet onafhankelijk is, neemt men voor lief. Bij het beoordelen van door de FBE ingediende stukken gaat men uit van het vertrouwensbeginsel. Men bekijkt de kwaliteit van een rapport en vraagt bij twijfel aanvullende gegevens. De provincie voert alleen bij uitzondering zelf onderzoek uit, bv. als men vreest voor de instandhouding van soorten. Sturing van de FBE vindt plaats via een taskforce, die maandelijks bij elkaar komt. In deze taskforce overleggen provinciale ambtenaren met leden van het dagelijks bestuur van de FBE. Deze leden van het dagelijks bestuur besteden veel tijd aan hun werkzaamheden voor de FBE.

Voor de FBE Drenthe geldt dat het voorheen geldende prestatiecontract met DLG geen inhoudelijke kwaliteitseisen aan het werk van de FBE bevatte. De detaillering van de opdracht reikte niet verder dan 'run een secretariaat'. In de huidige situatie (die geldt sinds ca. 2,5 jaar) stelt de FBE Drenthe jaarlijks een activiteitenplan op. Verantwoording vindt plaats op basis van een jaarverslag. Er zijn geen inhoudelijke kwaliteitseisen geformuleerd. Wel is een provinciaal ambtenaar aangesteld als adviseur van het bestuur. Inhoudelijke sturing vindt plaats door uitgebreide vereisten op te nemen over rapportages in de door de provincie afgegeven ontheffingen. In het verleden werd lange tijd niet aan deze vereisten voldaan. Vier jaar geleden heeft hierop een handhavingsactie plaatsgevonden, waarbij als sanctie het toegestane afschot van reeën met 50% werd verlaagd. Men heeft toen de FBE via de politiek ter verantwoording geroepen. Uiteindelijk is de verlaging teruggedraaid naar 10% en zijn veranderingen bij de FBE bedongen (o.a. een gedeeltelijke vervanging van het bestuur en de overstap naar uitvoering van het secretariaat door DLG). Ondanks een verbetering van de kwaliteit van het secretariaat zijn de verhoudingen tussen FBE en de provincie nog steeds gespannen. Dit heeft zich o.a. geuit in conflicten bij de vaststelling van het nieuwe faunabeleidsplan in 2014 en het passeren van de FBE door de provincie door het uitgeven van aanwijzingen aan alle WBE's. Deze laatste actie werd door de provincie uitgevoerd om het beheer van reeën in relatie tot verkeersveiligheid veilig te stellen, omdat de FBE geen nieuwe ontheffingsaanvraag indiende nadat de lopende ontheffing door de Raad van State was afgekeurd.

Succesfactoren en zorgpunten

Gelderland

Naar de mening van de geïnterviewden is het succes van het faunabeheer in Gelderland te wijten aan de volgende factoren:

- Een goede onderlinge relatie, door te kiezen voor partnerschap. Overigens geeft men aan dat de zaak op dit punt in het verleden wel in beweging moest worden gebracht vanuit handhaving (dwangsommen).
- Duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden (Gelderland heeft eind december een project 'Rollen, taken en verantwoordelijkheden faunabeheer' afgerond)
- De gedetacheerde secretaris, die de werkwijze bij de provincie goed kent, als linking pin tussen de aan de FBE deelnemende partijen en de provincie.
- De goede positionering van het FBE-bestuur, dat zich steeds meer als verantwoordelijke partij opstelt. Dat uit zich ook in de communicatie met de buitenwereld.

- De goede regionale binding van het bestuur, door deelname van vertegenwoordigers uit verschillende regio's.
- Goed overleg binnen de jachtgeleding, ook met niet direct in het bestuur vertegenwoordigde partijen, zoals de vereniging Wildbeheer Veluwe en de vereniging Reewild. Er is hiervoor op initiatief van bestuursleden een platform ingesteld. De FBE faciliteert door uitvoering van het secretariaat van dit platform.
- Keuze om vooral te werken via de structuur FBE-WBE-jachthouder. Dit betekent dat geprobeerd wordt schadebestrijding zoveel mogelijk via de jachthouder die bij een gebied hoort te regelen en zo min mogelijk via de grondgebruiker (perceelsgebonden machtiging). Hierdoor kan de factor sociale controle via de WBE maximaal worden benut.
- Goed benutten van de factor sociale controle via de WBE's.
Toelichting: In Gelderland is uit politieke overwegingen besloten om geen meldingsplicht in te stellen. Gegeven het hoge aantal acties in het kader van het faunabeheer in de provincie vindt men de inspanning niet opwegen tegen de bijdrage van de handhavingsinspanning aan de bestuurlijke doelen die men zich gesteld heeft. De handhaving vindt plaats op basis van toeval en tips. Daar staat tegenover dat de FBE zelf een sterke verantwoordelijkheid op zich heeft genomen voor het volgens de regels uitvoeren van het faunabeheer. Men hanteert voor dit doel een 'escalatieladder'. Het aanspreken van de WBE's om de individuele leden tot de orde te roepen vormt hierin een belangrijke onderdeel. Deze werkwijze vraagt een hoge mate van professionaliteit van de WBE's. In de escalatieladder worden de instrumenten beschreven waarover de WBE en de FBE, naast sociale druk, beschikken om uitvoerders bij te sturen. In het uiterste geval kan een jager uit de WBE gezet worden. De jager mag dan niet meer jagen, maar moet vaak nog wel de jachthuur doorbetalen. De ervaring leert dat men dan via het privaatrecht verhaal probeert te halen. De FBE verwacht dat in de toekomst het aantal privaatrechtelijke zaken zal toenemen, en heeft een voorziening voor de kosten hiervan opgenomen in de begroting voor 2015.
- Goede werkspreiding binnen de FBE door opdeling faunabeheerplan in plannen per soort. Een zorgpunt in Gelderland is de kwetsbaarheid van het secretariaat. Men beseft dat de huidige bezetting van de FBE met 1,9 fte krap is en dat de huidige positieve situatie kwetsbaar is. De twee FBE-medewerkers zijn goed ingewerkt en werken efficiënt, maar de detachering van de huidige secretaris is tijdelijk. Bij wijziging in de bezetting is het afwachten hoe het dan zal gaan lopen. De kwetsbaarheid zit ook in de beperkte omvang van het secretariaat. Het is ingewikkeld werk, met veel verschillende facetten (organisatorisch, juridisch, communicatief, wetenschappelijk ecologisch). In een grotere organisatie zijn deze eigenschappen gemakkelijker te verkrijgen dan in één of twee personen. Een klein secretariaat zal het meer moeten hebben van zijn organisatorische kracht dan van inhoudelijke kennis. Men onderzoekt de mogelijkheid van samenwerking met de FBE in Overijssel. In Drenthe is de ingehuurd technisch medewerker werkzaam voor de drie noordelijke FBE's.

Drenthe

In Drenthe is het grootste zorgpunt dat de relatie tussen de FBE en de provincie behoorlijk verstoord is. De provincie heeft haar toevlucht tot aanwijzingen moeten nemen om haar beleidsdoelen (verkeersveiligheid in relatie tot de reeënpopulatie) veilig te stellen. De FBE stelt nu een nieuwe FBP op om in de toekomst nieuwe ontheffingen op te kunnen baseren, maar dit verloopt ook niet zonder slag of stoot. Men lijkt het vooral niet eens te kunnen worden over de wederzijdse

verantwoordelijkheden, waarbij het draait om de vraag wie zich waarmee mag of moet 'bemoeien'. Dit onderstreept het belang van de stap die in Noord-Holland al is genomen om duidelijke afspraken te maken over de rol- en taakverdeling en daarover met elkaar in gesprek te blijven. De op 1samenwerken ingestelde opstelling van het FBE-bestuur is daarin belangrijk.

Een inhoudelijk zorgpunt in Drenthe is dat de jacht op de ree alleen is toegestaan in relatie tot verkeersveiligheid. De inzet van de jagers voor schadebestrijding betekent dat alleen in gebieden geschoten mag worden waar valwild wordt geteld. In gebieden die niet door wegen worden doorkruist, mag niet geschoten worden, in gebieden met veel valwild moeten jagers soms meer schieten dan men eigenlijk wil. Ook in Noord-Holland kwam in de interviews naar voren dat schadebestrijding soms dingen van jagers vraagt die zij niet willen, zoals koppelafschot van ganzen, jacht op vossen in de periode dat zij jongen hebben of het bieden van ondersteuning bij het opdrijven van ganzen voor vergassing. Dit is een ingebouwde spanning in het faunabeheer, dat drijft op de inzet van vrijwilligers, die niet gemakkelijk opgelost kan worden, maar wel serieuze aandacht verdient.

Bijlage 8 Lijst van geraadpleegde bronnen

Documenten algemeen

- Convenant oprichting Faunabeheereenheden (2002)
- Ebbinge et al (2014), Betrouwbaarheid van aantalsschattingen van schadeveroorzakende watervogelsoorten: Deel 2 watervogels, Alterra rapport 2427
- Groot-Bruinderink et al (2011), Evaluatie van twee generaties Faunabeheerplannen
- Groot Bruinderink et al (2013), Schadeveroorzakende zoogdiersoorten in Nederland: Inzicht in de betrouwbaarheid van aantalsbepalingen, Alterra rapport 2426.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1997-1998 23147-100, Brief van de minister van Landbouw, natuurbeheer en visserij
- Van den Andel et al (2006), Balanceren in het faunabeheer, Landelijke evaluatie van het functioneren van de faunabeheereenheden (FBE's)
- Bureau de Heer (2015), Kwalitatief onderzoek ontheffingsvoorwaarden, Effectief en efficiënt schadebestrijden, in opdracht van BIJ-12 unit Faunafonds.
- Boerema & Van den Brink (2015), Analyse voorwaarden & voorschriften in ontheffingen, aanwijzingen en verordeningen van provincies en de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk, in opdracht van BIJ-12 unit Faunafonds.

Documenten FBE Noord-Holland

- Faunabeheereenheid Noord-Holland, Jaarverslagen 2010 t/m 2013
- Faunabeheerplan Algemene soorten 2014-2019
- Faunabeheereenheid Noord-Holland en Faunabeheereenheid Zuid-Holland, Faunabeheerplan damherten in het Noord- en Zuid-Hollandse duingebied 2016, 2020

Documenten FBE Noord-Holland en provincie Noord-Holland

- Mentink-procesmanagement bv (2011), Evaluatie uitvoering faunabeleid Noord-Holland
- Provincie Noord-Holland en FBE Noord-Holland (2012), Afsprakenkader samenwerking Provincie Noord-Holland en Faunabeheereenheid Noord-Holland
- Provincie Noord-Holland en FBE Noord-Holland (2012), Faunabeheer in Noord-Holland, Rolverdeling provincie Noord-Holland en Stichting Faunabeheereenheid Noord-Holland

Documenten provincie Noord-Holland

- Beleidsnota Flora- en faunawet Noord-Holland (2007)
- Dossiers subsidieverstrekking over 2010 t/m 2011, bestaande uit aanvragen subsidie, activiteitenplan FBE, beschikking toekenning subsidie, activiteitenverslag en financieel verslag FBE, beschikking vaststelling subsidie en overige correspondentie)
- Email-correspondentie tussen provincie en FBE over tot standkoming FBP algemene soorten (25-10-2013 t/m 19-1-2015)
- Uitvoeringsbeleid Ganzen Noord-Holland (2014)
- Jaarrapportage Toezicht en Handhaving 2010, 2011 en 2012
- Handhaving Uitvoeringsprogramma (HUP) 2013-2015 Provinciale Plustaken
- Advies Faunabeheerplan Noord-Holland, brief Faunafonds 24 maart 2014
- Goedkeuring Faunabeheerplan, brief Dierenbescherming 20 mei 2014
- Memo Beperkende voorschriften in ontheffingen en administratieve drukte FBE, 5 februari 2015.

Websites

- <http://www.noord-holland.nl/web/Projecten/Faunabeheer-in-NoordHolland/Ontheffingen/Overzicht-ontheffingen.htm> (lopende ontheffingen)
- www.fbenoordholland.nl (nieuwsbrieven)

Bijlage 9 Reactie FBE in kader hoor-wederhoor

Het is gebruikelijk om bij de uitvoering van evaluaties van boekjaarsubsidies in het kader van het Evaluatiekader subsidies een feitelijke hoor-wederhoor uit te voeren, om na te gaan of de weergegeven informatie feitelijk klopt/juist is alvorens daar conclusies uit worden getrokken en aanbevelingen aan worden verbonden. In dit kader is het feitelijk deel van de concept-rapportage van dit onderzoek op 14 september 2015 voorgelegd aan de FBE voor een reactie. Op 16 november 2015 is een reactie van de FBE ontvangen. In januari 2016 is de FBE gevraagd een aanvullende reactie te geven, met een nadere uitwerking van de punten waarover men aangeeft een andere opinie te hebben. Beide reacties van de FBE zijn aan het eind van deze bijlage bijgevoegd.

De wijze waarop is omgegaan met de punten uit de tweede reactiebrief van de FBE zijn in het onderstaande per punt beschreven. Voor de leesbaarheid is steeds eerst de reactie van de FBE aangegeven, met in cursief de wijze waarop deze reactie in het definitieve rapport is verwerkt.

- Het onderzoek is begeleid door een interne begeleidingsgroep waarin alle relevante provinciale geledingen zijn vertegenwoordigd. Voor een objectieve evaluatie vraagt het FBE bestuur zich af of een begeleidingscommissie met deze invulling de meest goede is.

Subsidie-evaluaties zijn gericht op de doeltreffendheid van een door de provinciale organisatie opgezette subsidieregeling. De focus bij de begeleiding ligt dan op de provinciale organisatie-onderdelen die naar aanleiding van de resultaten van de evaluatie mogelijk actie moeten ondernemen om de doeltreffendheid waar nodig te verbeteren. In de onderzoeksopzet van de evaluatie is ook aandacht besteed aan de invloed van de FBE op de aanpak en inhoud van het onderzoek. Dit is gebeurd door het inbouwen van twee overlegmomenten tussen de onderzoeker met de secretaris en de voorzitter van de FBE. In het eerste overlegmoment stonden de beleidsreconstructie en het in het onderzoek te hanteren normenkader centraal. In het tweede overleg zijn de tussenresultaten van uitgevoerde interviews voorgelegd en besproken, zodat inhoudelijke aanvulling hierop kon plaatsvinden. Naast deze overleggen zijn alle feitelijke resultaten in de vorm van een concept-rapport aan de FBE voorgelegd in het kader van een hoor-wederhoor. Geen wijziging in het rapport.

- Na een stroeve start van de FBE in 2002 is, zeker na de evaluatie, een verbetertraject ingezet m.b.t. de samenwerking FBE-provincie NH. Dit heeft geleid tot een duidelijk beter functioneren van de FBE, qua verhoudingen (onderling en met betrokken partijen), en qua producten (kwalitatief betere FBP's en juridisch houdbare ontheffingen). Voor zowel het publiek als het private belang is dit een groot voordeel.

In de evaluatie wordt dit verbetertraject en het daarbij behorende afsprakenkader genoemd. Het afsprakenkader vormt een belangrijke referentie voor de toetsing in het evaluatieonderzoek. Ook is aangegeven dat uit de interviews naar voren komt dat bij de meer recente faunabeheerplannen sprake is van een kwaliteitsverbetering in inhoud en van het proces bij de totstandkoming ervan (paragraaf 4.1, indicator 5). Geen wijziging in het rapport.

- Ook de meer recente ervaringen hebben geleid tot verbeterde werkwijze. Vooral omdat hiertoe meer tijd was de processen te doorlopen. Wij denk bijvoorbeeld aan het ganzenbeheerplan en het damhertenbeheerplan. Alsmede de in de afgelopen periode uitgegane ontheffingsaanvragen.

Zie voorgaande punt, geen wijziging in het rapport.

- De omvang van de werkorganisatie van de FBE, in relatie tot de toegenomen complexiteit in taken, baart zorgen. Het respecteren van termijnen voor het opstellen van plannen, het aanvragen van

ontheffingen, het afgeven van machtigingen en de bereikbaarheid staan duidelijk onder druk. Wat het FBE bestuur mist in de evaluatie is of de taken van de FBE en de omvang van de werkorganisatie wel met elkaar in balans zijn. Met andere woorden is de werkorganisatie wel/niet voldoende van omvang om de noodzakelijke taken uit te voeren. Overigens komen deze vragen aan de orde in het op te stellen SMJP.

Het voorliggende evaluatieonderzoek had betrekking op de resultaten van de subsidie in de vorm van de prestaties van de FBE. Het beoordelen van de organisatie van de FBE maakte nadrukkelijk geen onderdeel uit van het onderzoek. Een dergelijk onderzoek heeft al eerder plaatsgevonden, naar aanleiding waarvan organisatorische wijzigingen hebben plaatsgevonden en het afsprakenkader is opgesteld. Het lag niet in de bedoeling dit onderzoek met deze evaluatie over te doen. Wel is in de interviews diverse malen benoemd dat men de indruk had dat takenpakket en beschikbare capaciteit bij de FBE niet met elkaar in balans zijn. In de aanbevelingen komt dit dan ook als aandachtspunt naar voren. Het is verder aan de FBE om hieraan invulling te geven en dat gebeurt op dit moment ook in het kader van de strategische meerjarenvisie, zoals u zelf ook aangeeft. Geen wijziging in het rapport.

- De kosten van de FBE dienen ons inziens ook gezien te worden als overhead in relatie tot de totale kosten van het taakveld faunabeheer. Ondanks dat de financiële ondersteuning van de FBE door de provincie door de jaren heen is gestegen, zijn deze kosten 'maar' 9% van het totale budget dat wordt uitgegeven aan flora en faunabeheer (2015). Als men dat vergelijkt met het agrarisch natuurbeheer (doelstelling collectieven is 15% overhead) dan zijn de 'overhead' kosten van de FBE zeer aanvaardbaar. Gemist wordt de indicatie van de totale kosten van de provinciale inzet door de verschillende afdelingen.

Naar hun aard zijn de twee organisaties, FBE en agrarische collectieven, niet vergelijkbaar. De genoemde 9% hebben wij in het rapport niet geduid als overheadkosten. De bevindingen ten aanzien van de provinciale inzet in het rapport zijn gebaseerd op een breed kwalitatief beeld van provinciale medewerkers die bij het beleidsthema betrokken zijn. Geen wijziging in het rapport.

- De kosten van de FBE moeten ook worden beschouwd m.i.v. de omvang van het totale probleem. Het beheren van populaties is de afgelopen jaren niet of niet voldoende gebeurd. Het gevolg is dat er een inhaalslag gepleegd moet worden. Hiervoor zijn extra middelen noodzakelijk. Dit vertaalt zich uiteraard ook door in de kosten voor de FBE.

Het is niet helemaal duidelijk op welk achterstallig beheer van populaties hier gedoeld wordt. Mogelijk betreft het het beheer van de ganzenpopulatie. In het onderzoeksrapport (hoofdstuk 3, ontwikkeling hoogte subsidie in de tijd) is aangegeven dat een deel van de stijging van de subsidie voor de FBE in de afgelopen jaren verklaard kan worden door extra inspanningen op het ganzendossier. Geen aanpassing in het rapport.

- Wat betreft de vermelding dat de bereidheid van mogelijke toekomstige medefinanciering van de FBE door de achterbannen "niet groot" is, zou vanuit een aantal bestuurlijke FBE achterbannen als "afwezig" mogen worden omschreven. Tegelijkertijd constateren wij ook dat via een netwerk-werkaanpak wel degelijk ondersteuning geboden wordt en kan worden. Bovendien vergt de medewerking, procesparticipatie en coördinerende (uitvoerende) activiteiten e.d. aan het FBE-werk (w.o. ganzen, damherten) een enorme inzet van alle betrokkenen.

Aanpassing in rapport onder paragraaf 5.2, kop '100% financiering of medefinanciering': 'niet groot' vervangen door 'volgens de FBE bij een aantal bestuurlijke achterbannen afwezig'.

- Het FBE bestuur staat sinds de oprichting op het standpunt dat indien de overheid bij wet bepaald dat (de uitvoering van) het faunabeheer op een bepaalde wijze dient te worden geregeld zij ook degene is die hiervan 'de rekening' dient te betalen van de coördinatie c.q. het runnen van de FBE-secretariaat.

Aanpassing in rapport: Dit standpunt van de FBE zal worden toegevoegd in paragraaf 5.2 onder de kop '100% financiering of medefinanciering'.

- De beeldvorming dat FBE een uitvoeringsorganisatie van de provincie is, wordt ons inziens mede vanuit een provinciale houding m.b.t. regelgeving en voorschriften die verder reiken dan bestuurlijke en beleidsmatige verantwoordelijkheid noodzakelijk maakt.

In de rapportage beperken wij ons tot de constatering dat onze afdeling communicatie in de praktijk bemerkt dat de FBE dikwijls als provinciale uitvoeringsorganisatie wordt gezien. Wat daar de precieze oorzaak van is hebben wij niet onderzocht. Geen aanpassing in het rapport.

- De FBE is een private onafhankelijk stichting met een wettelijk bepaalde taak. Wij geven onafhankelijk uitvoering aan onze taken, faunabeheer op zich is een privaat belang maar de beleidsruimte hiervoor wordt in het publieke/politieke domein bestuurlijk bepaald. De FBE kan zelfstandig opereren echter alleen onder de condities die door en vanuit het provinciaal bestuur worden gesteld. Dat impliceert dat onze vrije beleidsruimte minder groot is dan het lijkt. Inhoudelijk wordt dit begrensd door het gestelde beleidskader (goedkeuring FBP, voorschriften uit verordeningen en bij ontheffingen) en financieel wordt dit begrensd door de boekjaarsubsidie. De omvang en inhoud van de werkzaamheden is in de loop der jaren drastisch gewijzigd (veelal toegenomen) en zal als deze ontwikkeling zo door gaat ook niet veranderen.

Voor kennisgeving aangenomen, geen aanpassing in het rapport.

- Er worden door de FBE geen incorrecte machtigingen verstrekt zonder dat er een uitvoerder bekend is en evenmin dat dit verkeerde percelen kan betreffen. Wat wel kan is dat tijdens het proces van aanvraag (dus niet van afgifte machtiging) de aanvrager bepaalde gegevens vergeet of verkeerd invult. Daar waar de FBE deze gegevens geacht wordt te controleren mag dit niet 'fout gaan'. Bovendien is er in veel gevallen voorafgaand aan de zgn. perceelsgebonden machtigingsverlening voorafgaande controle (gericht op bijv. werende middelen, perceel, gewas, schade, soorten door de provinciale handhavers. Waarna de FBE een machtiging afgeeft.

Navraag bij de afdeling Handhaving leert dat de in het verleden geconstateerde fouten sinds de komst van een nieuwe medewerker bij de FBE niet meer voorkomen. Aanpassing in rapport, paragraaf 4.3, onder Indicator 1, kop 'Inhoudelijk correct': de tekst over de geconstateerde fouten is in de verleden tijd gesteld. Aangegeven is dat de recente ervaringen leren dat deze fouten niet meer voorkomen.

- M.b.t. de onderbouwingsdiscussie zijn wij het eens met het uitgangspunt dat er een goede onderbouwing dient te zijn. Dit is in de loop der tijd steeds lastiger (en in onze ogen soms onterecht) gemaakt door de 'juridificering van de planvorming'. Vertrekpunt zijn door het Faunafonds geleverde schadecijfers, telcijfers m.b.t. de populaties (div. bronnen) en reductie cijfers (afschot e.d.) van de FBE zelf. D.m.v. 'dossiervorming' is de FBE hier inmiddels beter op voorbereid.

Voor kennisgeving aangenomen. In de aanbevelingen in het rapport is het opbouwen van soortendossiers als mogelijke oplossing opgenomen.

- Hoewel er overwegingen zijn die dit kunnen rechtvaardigen, vindt het FBE bestuur het nogmaals jammer niet vooraf inzage te hebben gehad in de conclusies en aanbevelingen.

Met de hoor-wederhoor wordt de juistheid van de feitelijke constatering in het concept rapport geborgd, zodat de conclusies en aanbevelingen op de juiste onderzoeksbevindingen worden gebaseerd. De conclusies en aanbevelingen steunen op deze feitelijke basis en komen daaruit voort.



Gedeputeerde Staten van Noord-Holland
Directie Beleid, sector Kennis & Beleidsevaluatie
Mevrouw Ir. M.E. de Winter
Postbus 3007
2001 DA Haarlem

Datum: 12 november 2015
Kenmerk: FBE/DK/EVBJS /20151112
Bijlagen: -
Betreft: Evaluatie boekjaarsubsidie

Geachte mevrouw de Winter,

Uw concept-rapport "Evaluatie Boekjaarsubsidie FBE" hebben wij in goede orde ontvangen en wij hebben met belangstelling kennis genomen van de inhoud. Enerzijds is de inhoud herkenbaar anderzijds zijn er ook punten waar wij een andere opinie over hebben.

Aangezien het rapport in opdracht van de provincie Noord-Holland is opgesteld, zijn wij van mening dat wij er zelf op dit moment geen verdere inhoudelijke reactie aan willen verbinden, mede doordat conclusies en aanbevelingen ontbreken.

Al wil het FBE-Bestuur wel de kanttekening maken dat de aandacht voor de 'provinciale kant' van de evaluatie groter en veelal positiever is dan die aan de 'FBE-kant'.

Verder zullen we uw bevindingen voor zover van toepassing wel meenemen o.a. bij het opstellen van het Strategisch Meerjarenplan van de FBE en in de toekomstige samenwerking met de provincie en anderen.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
Namens het bestuur van de Faunabeheereenheid Noord-Holland

J.J.H.G.D. Karelse
adjunct secretaris Faunabeheereenheid Noord-Holland



Gedeputeerde Staten van Noord-Holland
Directie Beleid, sector Kennis & Beleidsevaluatie
Mevrouw Ir. M.E. de Winter
Postbus 3007
2001 DA Haarlem

Datum: 29 februari 2016
Kenmerk: FBE/DK/EVBS /20160217
Bijlagen: -
Betreft: Evaluatie boekjaarsubsidie

Geachte mevrouw de Winter,

Uw concept-rapport "Evaluatie Boekjaarsubsidie FBE" hebben wij in goede orde ontvangen en wij hebben met belangstelling kennis genomen van de inhoud. U heeft ons verzocht om een aanvullende reactie hierop te geven, ondanks dat conclusies en aanbevelingen ontbreken.

Eenzijds is de inhoud grotendeels herkenbaar voor de leden van het FBE-bestuur. Anderzijds maakt het FBE-Bestuur daarbij de kanttekening dat de aandacht voor de 'provinciale kant' van de evaluatie groter en veelal positiever is dan die aan de 'FBE-kant'. Niettemin zullen wij uw bevindingen voor zover van toepassing al meenemen bij het opstellen van het Strategisch Meerjarenplan (SMJP) van de FBE.

Afsluitend willen wij u nog de volgende punten meegeven:

- * Het onderzoek is begeleid door een interne begeleidingsgroep waarin alle relevante provinciale geleidingen zijn vertegenwoordigd. Voor een objectieve evaluatie vraagt het FBE bestuur zich af of een begeleidingscommissie met deze invulling de meest goede is.
- * Na een stroeve start van de FBE in 2002 is, zeker na de evaluatie, een verbetertraject ingezet m.b.t. de samenwerking FBE-provincie NH. Dit heeft geleid tot een duidelijk beter functioneren van de FBE, qua verhoudingen (onderling en met betrokken partijen), en qua producten (kwalitatief betere FBP's en juridisch houdbare ontheffingen). Voor zowel het publiek als het private belang is dit een groot voordeel.
- * Ook de meer recente ervaringen hebben geleid tot verbeterde werkwijze. Vooral omdat hiertoe meer tijd was de processen te doorlopen. Wij denk bijvoorbeeld aan het ganzenbeheerplan en het damhertenbeheerplan. Alsmede de in de afgelopen periode uitgedane ontheffingsaanvragen.
- * De omvang van de werkorganisatie van de FBE, in relatie tot de toegenomen complexiteit in taken, baart zorgen. Het respecteren van termijnen voor het opstellen van plannen, het aanvragen van ontheffingen, het afgeven van machtigingen en de bereikbaarheid staan duidelijk onder druk. Wat het FBE bestuur mist in de evaluatie is of de taken van de FBE en de omvang van de werkorganisatie wel met elkaar in balans zijn. Met andere woorden is de werkorganisatie wel/niet voldoende van omvang

www.fbenoordholland.nl

Stichting FaunaBeheerEenheid Noord-Holland

Bezoekadres: Spaarne 17, 2011CD Haarlem

om de noodzakelijke taken uit te voeren. Overigens komen deze vragen aan de orde in het op te stellen SMJP.

* De kosten van de FBE dienen ons inziens ook gezien te worden als overhead in relatie tot de totale kosten van het taakveld faunabeheer. Ondanks dat de financiële ondersteuning van de FBE door de provincie door de jaren heen is gestegen, zijn deze kosten 'maar' 9% van het totale budget dat wordt uitgegeven aan flora en faunabeheer (2015). Als men dat vergelijkt met het agrarisch natuurbeheer (doelstelling collectieven is 15% overhead) dan zijn de 'overhead' kosten van de FBE zeer aanvaardbaar. Gemist wordt de indicatie van de totale kosten van de provinciale inzet door de verschillende afdelingen.

* De kosten van de FBE moeten ook worden beschouwd m.i.v. de omvang van het totale probleem. Het beheer van populaties is de afgelopen jaren niet of niet voldoende gebeurd. Het gevolg is dat er een inhaalslag gepleegd moet worden. Hiervoor zijn extra middelen noodzakelijk. Dit vertaalt zich uiteraard ook door in de kosten voor de FBE.

* Wat betreft de vermelding dat de bereidheid van mogelijke toekomstige medefinanciering van de FBE door de achterbannen "niet groot" is, zou vanuit een aantal bestuurlijke FBE achterbannen als "afwezig" mogen worden omschreven. Tegelijkertijd constateren wij ook dat via een netwerk-werk aanpak wel degelijk ondersteuning geboden wordt en kan worden. Bovendien vergt de medewerking, procesparticipatie en coördinerende (uitvoerende) activiteiten e.d. aan het FBE-werk (w.o. ganzen, damherten) een enorme inzet van alle betrokkenen.

* Het FBE bestuur staat sinds de oprichting op het standpunt dat indien de overheid bij wet bepaald dat (de uitvoering van) het faunabeheer op een bepaalde wijze dient te worden geregeld zij ook degene is die hiervan 'de rekening' dient te betalen van de coördinatie c.q. het runnen van de FBE-secretariaat.

* De beeldvorming dat FBE een uitvoeringsorganisatie van de provincie is, wordt ons inziens mede vanuit een provinciale houding m.b.t. regelgeving en voorschriften die verder reiken dan bestuurlijke en beleidsmatige verantwoordelijkheid noodzakelijk maakt.

* De FBE is een private onafhankelijk stichting met een wettelijk bepaalde taak. Wij geven onafhankelijk uitvoering aan onze taken, faunabeheer op zich is een privaat belang maar de beleidsruimte hiervoor wordt in het publieke/politieke domein bestuurlijk bepaald. De FBE kan zelfstandig opereren echter alleen onder de condities die door en vanuit het provinciaal bestuur worden gesteld. Dat impliceert dat onze vrije beleidsruimte minder groot is dan het lijkt. Inhoudelijk wordt dit begrensd door het gestelde beleidskader (goedkeuring FBV, voorschriften uit verordeningen en bij ontheffingen) en financieel wordt dit begrensd door de boekjaarsubsidie. De omvang en inhoud van de werkzaamheden is in de loop der jaren drastisch gewijzigd (veelal toegenomen) en zal als deze ontwikkeling zo door gaat ook niet veranderen.

* Er worden door de FBE geen incorrecte machtigingen verstrekt zonder dat er een uitvoerder bekend is en evenmin dat dit verkeerde percelen kan betreffen. Wat wel kan is dat tijdens het proces van aanvraag (dus niet van afgifte machtiging) de aanvrager bepaalde gegevens vergeet of verkeerd invult. Daar waar de FBE deze gegevens geacht wordt te controleren mag dit niet 'fout gaan'. Bovendien is er in veel gevallen voorafgaand aan de de zgn. perceelsgebonden machtigingsverlening voorafgaande controle (gericht op bijv. werende middelen, perceel, gewas, schade, soorten door de provinciale handhavers. Waarna de FBE een machtiging afgeeft.

* M.b.t. de onderbouwingdiscussie zijn wij het eens met het uitgangspunt dat er een goede onderbouwing diner te zijn. Dit is in de loop der tijd steeds lastiger (en in onze ogen soms onterecht) gemaakt door de 'juridificering van de planvorming'. Vertrekpunt zijn door het Faunafonds geleverde schadecijfers, telcijfers m.b.t. de populaties (div. bronnen) en reductie cijfers (afschot e.d.) van de FBE zelf. D.m.v. 'dossiervorming' is de FBE hier inmiddels beter op voorbereid.

www.fbenoordholland.nl

Stichting Faunabeheereenheid Noord-Holland
Inschrijving KvK Amsterdam nr. 34186797

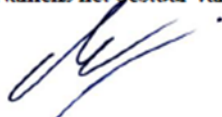
Bezoekadres: Spaarne 17, 2011CD Haarlem
E-mail info@fbenoordholland.nl Tel: 023-5162287

* Hoewel er overwegingen zijn die dit kunnen rechtvaardigen, vindt het FBE bestuur, het nogmaals jammer niet vooraf inzage te hebben gehad in de conclusies en aanbevelingen.

De FBE is zich ten eerste bewust van het feit dat binnen de provincie Noord-Holland op adequate wijze uitvoering dient worden gegeven aan het faunabeheer. Mede daarom is het onze wens om (na het verschijnen van het SMJP en mede in het kader van de nieuwe Wet Natuurbescherming) te komen tot een verbeterd afsprakenkader tussen FBE en PNH. Wij verwachten dat ook het evaluatierapport hieraan zal kunnen bijdragen.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
Namens het bestuur van de Faunabeheereenheid Noord-Holland



J.J.H.G.D. Karelse

adjunct secretaris Faunabeheereenheid Noord-Holland

Provincie Noord-Holland

BEL/KB

Postbus 3007

2001 DA Haarlem

Telefoon (023) 514 3566

winterm@noord-holland.nl

Fax (023) 514 3030

Houtplein 33

Haarlem, 2012 DE

www.noord-holland.nl