

Ex-ante evaluatie Gelders faunabeleid

onderzoeksplan

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer P. van Dijk (voorzitter), de heer drs. R.S. de Heus EMIA RO (plv. voorzitter) en mevrouw mr. Th.O.J. Lucardie. De secretaris-directeur is de heer drs. C.F.M. Bruggink RO.

Dit onderzoeksplan is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit mevrouw drs Suzanne Spenkelink, mevrouw drs Karen IJssels en de drs heer Ronald Hoekstra.

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

Ex-ante evaluatie Gelders faunabeleid

onderzoeksplan

Deventer, november 2013

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Faunabeheer in het kort	4
1.3	Focus op kadernota Faunabeleid	5
2	Onderzoeksopzet	8
2.1	Doelstelling	8
2.2	Vraagstelling.....	8
2.3	Normenkader	9
2.4	Onderzoeksopzet	11
2.5	Slotopmerkingen	12
Bijlage 1:	Geraadpleegde bronnen.....	13

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Gelderland is een provincie die rijk is aan natuur. Een aansprekend voorbeeld is de Veluwe, dat na de Waddenzee het grootste aaneengesloten natuurgebied van Nederland is. Naast vele voordelen, kan die natuurlijke rijkdom ook nadelige gevolgen met zich mee brengen. Te denken valt aan aanrijdingen met wild, schade aan siertuinen door konijnen, overlast van steenmarters of landbouwschade aan gewassen door herten of ganzen. Het Centrum voor Landbouw en Milieu heeft berekend dat per jaar er in Nederland voor circa € 96 miljoen aan wildschade is.

Door middel van *faunabeheer* trachten (semi)-overheid, grondeigenaren, jagers, beheerders, agrariërs en telers de schade te beperken en tegelijkertijd te zorgen voor gezonde populaties van wilde dieren. Dat kan tot stevig debat leiden tussen voor- en tegenstanders over bijvoorbeeld het bijvoeren van wilde dieren in de winter of het nut van een ecoduct.

Het onderwerp 'faunabeleid' en het daarop gebaseerde faunabeheer heeft de afgelopen jaren verschillende malen op de bestuurlijke agenda van de provincie Gelderland gestaan. In het voorjaar van 2013 hebben PS en GS bijvoorbeeld uitgebreid gedebatteerd over (vermeende) afschot van edelherten op de Veluwe.¹ En in het najaar van 2013 is gedebatteerd over zwijnenoverlast in Epe.² De rekenkamer heeft faunabeheer als onderwerp van onderzoek gekozen, omdat het een maatschappelijk relevant onderwerp is dat behoort tot het takenpakket van de provincie. Bovendien is het een beleidsdossier dat momenteel in beweging is waardoor de timing geschikt is voor een rekenkameronderzoek.

De overwegingen om nu onderzoek te doen zijn:

- er is in bepaalde gebieden een toename van landbouwschade door wild;
- er is op specifieke locaties een toename van verkeersoverlast;
- er is een fusie geweest van drie eenheden naar een gezamenlijke Faunabeheerheid wat effect zal hebben op de uitvoering van het faunabeheer;
- er is een digitaal Faunaregistratiesysteem ingevoerd;

¹ Vergadering van Provinciale Staten d.d. 29 mei 2013.

² Vergadering van Provinciale Staten d.d. 13 november 2013.

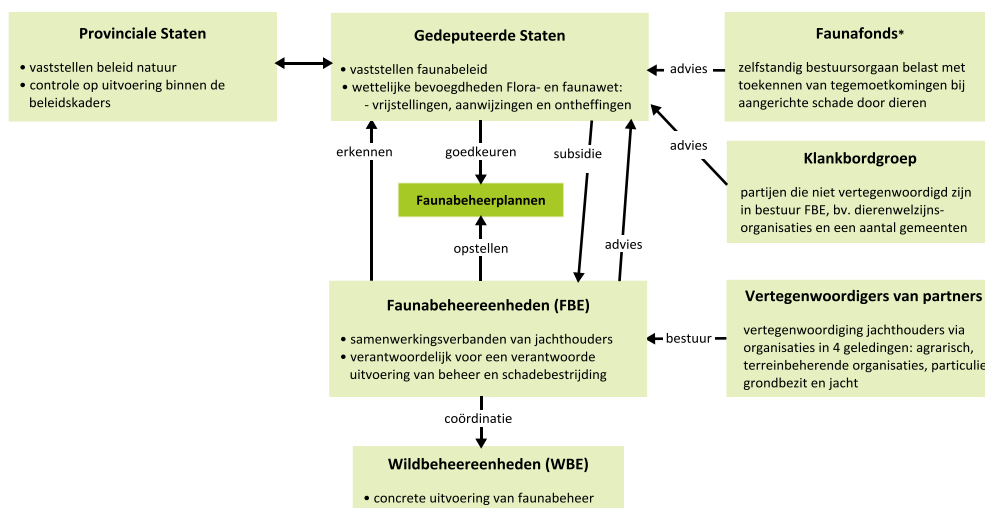
- het huidige faunabeheerplan 2009-2014 loopt binnenkort af, en nieuw beleid is in voorbereiding;
- er is onlangs een Ganzenakkoord gesloten dat nog in details uitgewerkt moet worden;
- de decentralisatie van het Faunafonds naar de provincies (inclusief bezuiniging), waardoor de provincies de regie voeren op de wildschaderegeling;
- de komende invoering van de nieuwe Wet Natuurbescherming (midden van 2014³) waarbij de provincie volledig verantwoordelijk wordt voor het verlenen van tegemoetkomingen bij schade;
- in 2012 bleek in de consultatieronde van de provinciale kadernota dat in de uitvoeringspraktijk de rollen, taken en verantwoordelijkheden van betrokken partijen op dat moment onvoldoende duidelijk waren;
- uit fractiegesprekken tussen PS en de rekenkamer bleek faunabeheer een geschikt onderwerp voor rekenkameronderzoek.

Kortom, er is een combinatie van redenen om rekenkameronderzoek te doen naar het Gelderse faunabeheer.

1.2 Faunabeheer in het kort

Voordat we de focus van het onderzoek toelichten beschrijven we kort de bestuurlijke organisatie van het faunabeheer. De wettelijke basis voor het faunabeheer ligt in de Flora- en faunawet van 1 april 2002. Deze wet regelt de bescherming van planten- en diersoorten. Met deze wet kregen GS bevoegdheden op het terrein van faunabeheer en schadebestrijding. Onderstaande figuur geeft een schematisch overzicht van het beleidsveld.

Figuur 1 Schematisch overzicht beleidsveld Faunabeleid en -beheer (medio 2013)



* Het Faunafonds was tijdens de beleidsperiode 2009-2014 grotendeels een zelfstandig bestuursorgaan. In 2013 is gestart met een transitieproces waarin het Faunafonds gedecentraliseerd wordt naar de provincies.

Bron: Flora- en faunawet en Kadernota Faunabeleid, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

³ De invoering van de wet heeft vertraging opgelopen. De rijksoverheid geeft als streefdatum medio 2014, maar ambtelijk wordt aangegeven dat invoering misschien verzet wordt naar 1 januari 2015.

Faunabeheerplan

De concrete uitwerking van de wetgeving en het beleid vindt plaats via faunabeheerplannen (conform artikel 67 en 68). Deze plannen worden opgesteld door faunabeheereenheden (FBE). FBE's zijn door GS erkende samenwerkingsverbanden van jachthouders. Tot voor kort waren er drie faunabeheereenheden actief in Gelderland. Per 1 januari 2013 zijn zij gefuseerd tot een centrale faunabeheereenheid voor heel Gelderland. Een belangrijke taak van de FBE Gelderland is dat zij de uitvoering van het faunabeheer coördineert. Het feitelijke beheer ter plaatse wordt gedaan door wildbeheerders die georganiseerd zijn in wildbeheereenheden (WBE).

In een faunabeheerplan worden afspraken gemaakt over de schadebestrijding en het beheer van beschermde dieren die onder de Flora- en faunawet vallen. Concreet gaat het bijvoorbeeld om beheermaatregelen zoals afschot van knobbelzwanen, wilde zwijnen, reeën, edelherten en overwinterende ganzen. Een faunabeheerplan wordt voor 5 jaar vastgesteld. Gedeputeerde Staten hebben op 29 september 2009 de faunabeheerplannen deel I en II voor Oost-Gelderland, Rivierenland en de Veluwe voor de periode 2009 tot 2014 vastgesteld.

Faunafonds

Het Faunafonds keert tegemoetkomingen uit bij schade door beschermde dieren. In 2012 is afgesproken het Faunafonds te decentraliseren naar de provincies. Het ontheffingenbeleid voor schadebestrijding van diersoorten en het toekennen van tegemoetkomingen van de hierdoor geleden landbouwschade komen dan in één hand. De provincies kijken in IPO-verband hoe het fonds van het Rijk overgenomen gaat worden. Het Faunafonds is op dit moment nog een zelfstandig bestuursorgaan, dat in het kader van het Decentralisatieakkoord Natuur in 2013 voor het eerst gevoed wordt door de provincies in plaats van het Rijk. De bedoeling is dat het fonds volledig naar de provincies gedecentraliseerd wordt, daarvoor is nu een wetwijziging in de maak (als onderdeel van de nieuwe Wet Natuurbescherming).

1.3 Focus op kadernota Faunabeleid

Beleid in de steigers

Het Gelderse faunabeleid staat in de steigers. In april 2012 startte de provincie Gelderland met de voorbereiding om te komen tot nieuw beleid dat de nota *Flora en Faunabeleid Gelderland* uit 2002 moet vervangen. Het doel van de voorbereidingsfase was om een nieuwe kadernota Faunabeleid op te stellen. Een groot aantal betrokken partijen hebben ambtelijk of bestuurlijk meegewerkt aan de totstandkoming van de kadernota. Er zijn voorgesprekken gehouden met de Faunabescherming, de (voormalige) drie Gelderse Faunabeheereenheden, de Nederlandse Organisatie voor Jacht & Grondbeheer, LTO, Natuurmonumenten en vijf Veluwse gemeenten. Daarna zijn 35 partijen uitgenodigd voor een consultatieronde, waarna nog dertien partijen hebben gereageerd op het ambtelijk concept van de kadernota.⁴

⁴ Bron: Bijlage 1 Consultatietraject totstandkoming nota, kadernota Faunabeleid, provincie Gelderland.

Op een aantal punten bleken de reacties van betrokken partijen haaks op elkaar te staan, zoals bijvoorbeeld over preventief afschot van dieren of de uitbreiding van het bestuur van de Faunabeheereenheid.⁵ Faunabeheer is een onderwerp waarbij verschillende partijen met verschillende belangen verschillende opvattingen hebben over wat goed faunabeheer is. In die setting is het aan de provincie om keuzes te maken en zoals de gedeputeerde het stelt in het voorwoord van de kadernota, om te komen tot een 'goed, gewogen en gedragen faunabeleid'.

Functie van de kadernota Faunabeleid

De provinciale 'kadernota Faunabeleid: Opmaat naar een nieuw flora en faunabeleid' is op 12 september 2012 besproken in de statencommissie Landelijk gebied, Cultuur en Jeugdzorg (LCJ). De kadernota is volgens de provincie een notitie op hoofdlijnen.⁶ Het nut daarvan is dat:

- ervaringen opgedaan kunnen worden met nieuwe vormen van faunabeheer;
- samenwerking te ontwikkelen;
- en duidelijkheid te scheppen in rollen, taken en verantwoordelijkheden.⁷

De kadernota wordt door GS gezien als een instrument vooruitlopend op de invoering van de nieuwe Natuurbeschermingswet. Bovendien dient het te fungeren als een actueel en helder beleidskader, dat uitvoeringsproblemen moet voorkomen (zie kadernota, p.9).

Ex-ante evaluatie faunabeleid 2014-2019

De kadernota Faunabeleid verbindt twee beleidsperioden met elkaar. De oude periode van 2009-2014 met de nieuwe periode 2014 -2019. Wij onderzoeken de voorbereiding en uitwerking van de kadernota, om na te gaan of de beleidskaders van het faunabeleid zoals vastgelegd in de kadernota en de uitvoeringsorganisatie zodanig zijn, dat de gestelde doelen bereikt kunnen worden. Het onderzoek is daarmee een ex-ante evaluatie van het nieuw te voeren faunabeleid 2014-2019. In figuur 2 is deze focus op een specifieke fase in het beleidsproces schematisch weergegeven.

Kenmerkend voor de uitvoering van het faunabeheer is dat het bestuurlijk 'op afstand' van de provincie staat. Dat betekent dat de provincie voor de uitvoering van haar beleid de medewerking nodig heeft van een groot aantal uitvoerende partijen. Het gaat daarbij om verschillende overheden en maatschappelijke organisaties, maar ook om de 47 wildbeheereenheden⁸ waar circa 4.000 wildbeheerders actief zijn. De Faunabeheereenheid heeft een bijzondere positie als coördinator van de uitvoering van het faunabeheer. Een goede organisatie van de uitvoering is een noodzakelijke voorwaarde om te komen tot een effectief faunabeheer in Gelderland. Om haar provinciale verantwoordelijkheid waar te maken dient te provincie Gelderland te zorgen voor een passende bestuurlijke organisatie om zicht te houden op de doeltreffendheid van de uitvoering (werkt het beleid?).

⁵ Bron: Kadernota Faunabeleid, versie 16 augustus 2012, p.48.

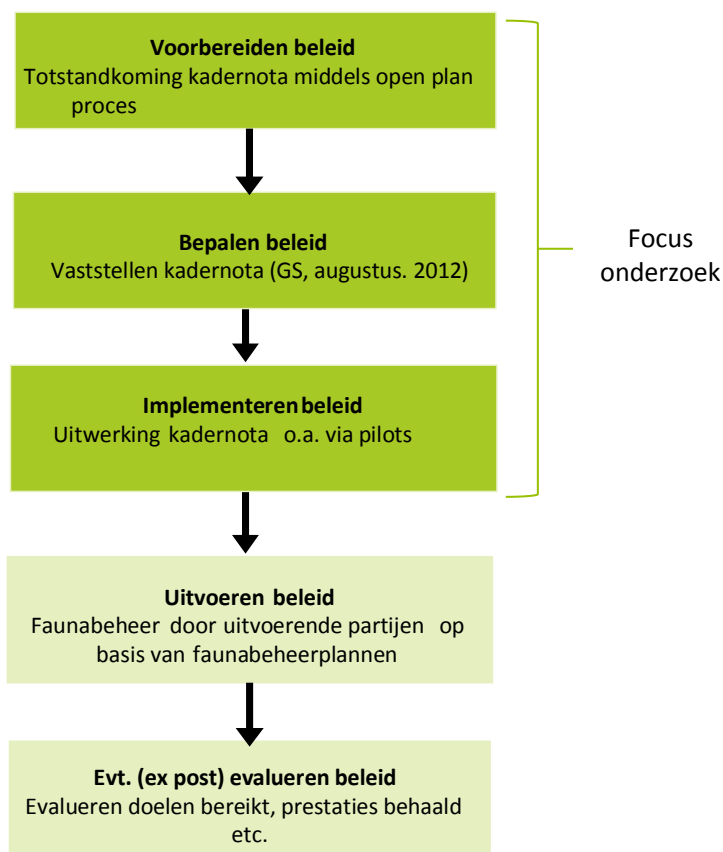
⁶ Er is geen officiële inspraakronde geweest voor de kadernota.

⁷ Bron: Voorwoord bij de Kadernota Faunabeleid, versie 16 augustus 2012.

⁸ Bron: Kadernota Faunabeleid, versie 16 augustus 2012, p.64

Om dit te kunnen onderzoeken kiezen we voor het verrichten van een ex ante evaluatieonderzoek. Eenvoudig geformuleerd onderzoeken we of na ruim anderhalf jaar⁹ van voorbereidingstijd, de provincies en uitvoerende partijen klaar zijn voor het nieuw te voeren faunabeheer in de periode 2014-2019 (de looptijd van het nieuwe faunabeheerplan).

Figuur 2 Fasenmodel faunabeleid en -beheer



Bron: Flora- en faunawet en kadernota Faunabeleid, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

⁹ Gemeten van april 2012 toen de provincie startte met haar open planproces om te komen tot een kadernota.

2 Onderzoekopzet

In dit hoofdstuk beschrijven we het doel, de vraagstelling en de opzet van het onderzoek.

2.1 Doelstelling

Het doel van dit rekenkameronderzoek is het bieden van een actueel overzicht en inzicht in de voorbereiding en uitwerking van de kadernota Faunabeleid. De bevindingen uit het onderzoek kunnen helpen om de sterke en zwakke kanten in beeld te krijgen en daarmee de provincie en de uitvoerende partijen inzicht bieden in de onderdelen die behouden, aangepast of verbeterd kunnen worden. We wensen met het onderzoek bij te dragen aan een zo effectief mogelijk provinciaal faunabeleid en faunabeheer.

2.2 Vraagstelling

Centrale vraag:

In dit rekenkameronderzoek zullen we de volgende onderzoeksvraag beantwoorden:

In hoeverre is sprake van een zorgvuldige voorbereiding en effectieve implementatie van de Gelderse kadernota Faunabeleid, en welke aanbevelingen zijn te doen voor het verdere verloop van het Gelderse faunabeleid?

De centrale vraag bestaat uit drie onderdelen: de zorgvuldigheid van de beleidsvoorbereiding, de effectiviteit van de implementatie en (indien nodig) het doen van aanbevelingen.

Deelvragen

De centrale vraag hebben we opgesplitst in de volgende deelvragen:

1. In hoeverre is er sprake van een zorgvuldige voorbereiding van de kadernota Faunabeleid zoals vastgesteld door GS in augustus 2012?
2. In hoeverre is sprake van een effectieve implementatie van de kadernota Faunabeleid, gemeten over de periode augustus 2012 tot februari 2014?
3. Welke aanbevelingen zijn te formuleren voor het verdere verloop van het Gelderse faunabeleid voor de periode 2014 – 2019?

2.3 Normenkader

We hebben een normenkader opgesteld dat gebruikt zal worden om de voorbereiding en implementatie (uitwerking) van de kadernota te evalueren. De te beoordelen normen voor een zorgvuldige voorbereiding zijn gebaseerd op enkele algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De normen voor de implementatie hebben we uit de provinciale kadernota gehaald. We gaan ervan uit dat de implementatiefase effectief is verlopen indien het beleid uitgewerkt is conform de inhoud van de kadernota.¹⁰

9

Ex-ante evaluatie Gelders faunabeleid

Tabel 1 normenkader

nr	norm
1	De kadernota is op een zorgvuldige wijze voorbereid
2	De kadernota biedt een duidelijk en uitvoerbaar beleidskader ten behoeve van het nieuwe faunabeleid voor de periode 2014-2019
3	De kadernota en implementatieproces heeft geleid tot duidelijke rollen, taken en verantwoordelijkheden in het beleidsveld
4	De kadernota en implementatieproces heeft geleid tot een heldere visie op schadebeheer en schadevergoeding (Faunafonds)
5	Er is draagvlak van partijen uit het veld voor het provinciaal beleid zoals vastgelegd in de kadernota
6	De provincie voert een actief communicatiebeleid
7	De uitvoeringsprojecten (pilots) zoals beschreven in de kadernota zijn gestart en worden conform beleid uitgevoerd
8	Er zijn duidelijke en uitvoerbare afspraken gemaakt over gegevensverzameling en monitoring en de rol van de provincie daarbij
9	Er zijn duidelijke en uitvoerbare afspraken gemaakt over verantwoording en informatieplicht naar PS

Bron: Algemene wet bestuursrecht en kadernota Faunabeleid

¹⁰ We zullen via interviews nagaan of nieuwe ontwikkelingen hebben geleid tot aanpassingen van het provinciale faunabeleid zoals vastgelegd in de kadernota, waardoor afwijking van de kadernota gewenst was.

Toelichting op zorgvuldige voorbereiding

De eerste norm betreft de zorgvuldigheid van de voorbereiding. De Flora- en faunawet geeft als specifieke wet geen wettelijke regels voor de totstandkoming van een provinciale beleidsnota over faunabeleid. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft wel enkele algemene regels voor de voorbereiding van overheidsbeleid. Relevant voor de totstandkoming van beleid zijn:

- Artikel 3.2: Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen;
- Artikel 3.4 lid 1: Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.
- Artikel 3.4 lid 2: De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Deze wettelijke beginselen hebben we uitgewerkt in de volgende subnormen:

- Alle relevante informatie is verzameld (probleemanalyse) en toegankelijk voor betrokken partijen
- Alle relevante belangen zijn in beeld en worden betrokken in de besluitvorming
- De procedure en taakverdeling rond de totstandkoming van de kadernota is vooraf duidelijk
- De provincie is vooraf duidelijk over haar wettelijke mogelijkheden
- Potentiële nadelige gevolgen of neveneffecten krijgen specifieke aandacht
- De provincie houdt partijen tussentijds op de hoogte van relevante ontwikkelingen
- De provincie staat open voor nieuwe en/of alternatieve opinies
- De provincie motiveert haar ingenomen standpunten

Toelichting op effectieve implementatie

Na de fase van voorbereiding (ook wel totstandkoming of ontwerp genoemd) die eindigt in de vaststelling van de kadernota door GS volgt de fase van de implementatie. De normen 2 tot en met 9 gebruiken we om het implementatieproces te toetsen op effectiviteit. Deze normen zijn in wezen de doelen die de provincie stelt te willen bereiken met het door haar gevoerde beleid.¹¹ We gaan bijvoorbeeld na welke maatregelen de provincie heeft genomen om rollen, taken en verantwoordelijkheden te verduidelijken. Via een web-enquête en verdiepende interviews zullen we tevens de meningen hierover peilen bij de betrokken partijen.

De uitvoeringsprojecten (momenteel wordt van pilots gesproken) bij norm 7 hebben betrekking op de rollen, taken en verantwoordelijkheden, beleids- en uitvoeringsregels, professionalisering van de Faunabeheereenheid, de nieuwe Klankbordgroep Faunabeheer, flexibel faunabeheer, rasterbeleid, aanpak zomerganzen, nieuw leefgebied voor edelherten en wilde zwijnen, steenmarteroverlast en aanrijdingen met wild.

We nemen als implementatieperiode de tijd vanaf de vaststelling van de nota (augustus 2012) tot het einde van onze informatieverzameling (volgens planning januari 2014).

¹¹ Het onderwerp toezicht en handhaving van de Flora- en faunawet wordt genoemd in de kadernota maar is dusdanig specifiek, dat het om een afzonderlijk onderzoek zou vragen. Het valt daarom buiten de scope van dit onderzoek.

2.4 Onderzoekopzet

Stakeholders

Dit rekenkameronderzoek is naar verwachting relevant voor:

- *Provinciale Staten* om inzicht te krijgen in het Gelderse faunabeheer zodat de Staten als geheel of de fracties afzonderlijk, duidelijkheid krijgen over hun kaderstellende en controlerende rol op dit beleidsdossier;
- *Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie* om inzicht te krijgen in aspecten die van invloed zijn op de effectiviteit van de uitvoering van het Gelderse faunabeheer;
- De *uitvoerende partijen* om inzicht te krijgen in het systeem van faunabeheer en hun eigen rol daarin;
- De *Gelderse burgers of organisaties* die geïnteresseerd en/of actief zijn in het faunabeheer, het onderzoek wenst hen onafhankelijke informatie te bieden over het faunabeheer en in het bijzonder over de rol van de Provincie Gelderland daarbinnen.

Gefaseerde aanpak

We hebben het onderzoek opgedeeld in zes fasen waarin we verschillende methoden van onderzoek combineren. Samengevat gaat om:

Fase 1: verkenning: gesprekken ambtenaren en FBE, bezoek informatiebijeenkomst voor PS (d.d. 9 oktober 2013, kasteel Doorwerth), bestuderen beleidsstukken en achtergrondartikelen;

Fase 2: documentanalyse als basis voor opzetten vragenlijsten voor interviews en web-enquête;

Fase 3: uitvoeren interviews + web-enquête onder uitvoerende partijen;

Fase 4: analyse en rapportage nota van bevindingen;

Fase 5: rapporteren conclusies en aanbevelingen in bestuurlijk rapport;

Fase 6: publicatie en presentatie van rapport.

Planning

We verwachten dat het onderzoek aan het einde van het 1^e kwartaal gepubliceerd kan worden. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de planning.

Tabel 2 *planning*

Fase	Periode
Verkenning (fase 1)	Oktober 2013
Vorbereiding informatieverzameling (fase 2)	November 2013
Informatieverzameling (fase 3)	December 2013 + Januari 2014
Rapportage (fase 4 en 5)	Februari 2014
Publicatie rapport	Eind 1 ^e kwartaal 2014

2.5 Slotopmerkingen

- Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Als deze bijstelling naar ons oordeel tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, zal dit door ons schriftelijk worden gecommuniceerd.
- De rekenkamer deelt aan PS en GS alle opmerkingen en bedenkingen mee die wij naar aanleiding van onze bevindingen van belang achten. Ook als dit niet expliciet onderdeel is van de onderzoeksopzet.
- De rekenkamer heeft op basis van de Provinciewet de wettelijke bevoegdheid om informatie op te vragen bij de provincie en onder specifieke omstandigheden ook bij derde partijen (zie art. 184 en 185). Voor de uitvoering van het onderzoek is het van belang dat wij tijdig inzage hebben in alle relevante stukken waarover de provincie en eventueel derde partijen beschikken.

Bijlage 1:

Geraadpleegde bronnen

Documenten

Provincie Gelderland

Kadernota Faunabeleid (2012), Provincie Gelderland
Faunabeheerplan 2009-2014, Faunabeheereenheid Gelderland (*nieuwe naam*)
Nota Flora- en Faunabeleid (2002), Provincie Gelderland

Rijksoverheid

Ministerie van LNV (2002). Ter bescherming van onvervangbare flora en fauna.
Algemene toelichting op de Flora- en faunawet
Flora- en faunawet
Besluit Faunabeheer

Overige organisaties

Faunafonds (2013). Jaarverslag 2012
Vereniging Wildbeheer Veluwe (2013). Verslag verenigingsjaar 2012-maart 2013

13

Ex-ante evaluatie Gelders faunabeleid

Verkennde gesprekken (persoonlijk, telefonisch, email)

Werkbezoek statencommissie LCJ aan Faunabeheereenheid Gelderland (9 oktober 2013)
Gesprekken met ambtenaren van Gelderland en Overijssel, augustus – november 2013
Bezoek en verkennend gesprek FBE Gelderland, 2 oktober 2013

Websites

www.faanabeheereenheid.nl
www.gelderland.nl
www.groennetwerk.nl
www.faanafonds.nl
www.rijksoverheid.nl