



foto Hans van den Bos, Bosbeeld.nl

De provincie als regisseur

De provincie Gelderland wil haar rol in het faunabeleid breder oppakken dan haar wettelijke taken. Ze heeft de ambitie om 'de regie' te nemen om zo te komen tot een goed, gewogen en gedragen beleid. De Rekenkamer Oost Nederland heeft het Gelderse faunabeleid onderzocht en beschrijft in dit artikel de regierol en heeft een aantal aanbevelingen.

— Ronald Hoekstra en Karen Ijssels (senior-onderzoekers Rekenkamer Oost-Nederland)

> De Rekenkamer Oost-Nederland onderzocht begin 2014 het faunabeleid van de provincie Gelderland. De titel van het rapport 'Impuls voor implementatie' geeft de hoofdboodschap van het onderzoek goed weer. De implementatie van het Gelderse faunabeleid verdient een impuls en daarvoor doen we de provincie een aantal aanbevelingen. Het viel ons op dat de meeste aanbevelingen geen betrekking hadden op de uitvoering van de wettelijke taken, maar op de manier waarop de provincie haar regierol invulde. We gebruiken ons rekenkameronderzoek in Gelderland als casus om enkele algemene uitspraken te doen over de regierol. We starten dit artikel met het beschrijven van de positie van de provincie in het Nederlandse faunabeleid. Daarna staan we stil bij de uitvoering van het Gelderse beleid. Vervolgens geven we zes aanbevelingen die volgens ons relevant zijn voor het faunabeleid in alle twaalf provincies.

De provincie en Flora- en faunawet

De Flora- en faunawet (2002) biedt de wettelijke basis voor het faunabeleid van de overheid op

rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau. De kern van de wet is dat: 'een ieder voldoende zorg in acht neemt voor de in het wild levende dieren en planten, alsmede voor hun directe leefomgeving' (art. 2, lid 1). Het onderliggende uitgangspunt is de intrinsieke waarde van dieren en planten en dat de samenleving met zorg omgaat met flora en fauna. Als we ons beperken tot fauna dan stelt de wet dat beschermde, inheemse diersoorten alleen opzettelijk verontrust, gevangen of gedood mogen worden als er sprake is van een inbreuk op een bepaald in de wet genoemd belang. Het gaat om de volgende belangen: volksgezondheid en openbare veiligheid, veiligheid van luchtverkeer, belangrijke schade aan landbouw, bosbouw en visserij of schade aan (flora en) fauna. Fauna-beheer is deels gericht op de instandhouding van een duurzame, gezonde populatie en deels op het voorkomen en beperken van schade. De provincie heeft een aantal wettelijke taken op het gebied van faunabeheer. We noemen hier enkele belangrijke:

- de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten om

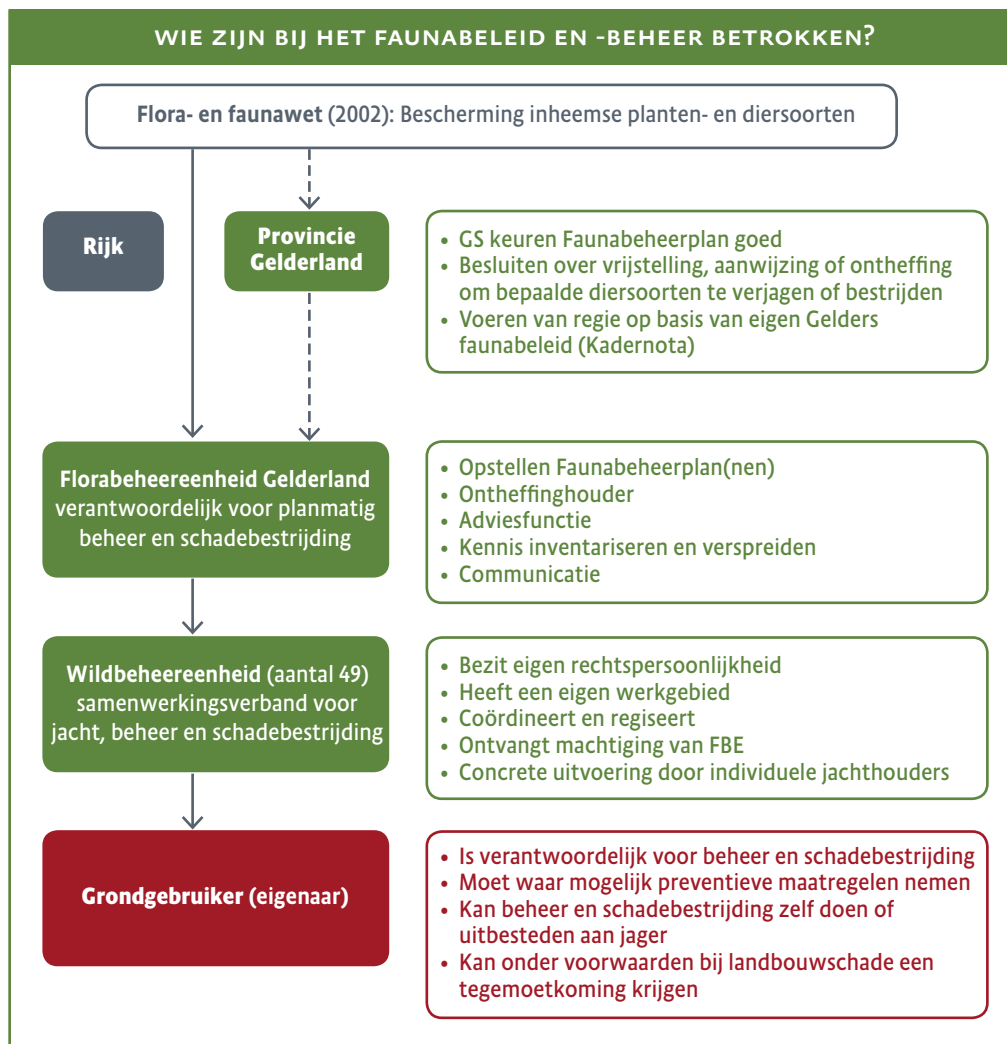
Rekenkamer

De Rekenkamer Oost-Nederland is de gemeenschappelijke rekenkamer voor Gelderland en Overijssel. Haar wettelijke taak is het doen van onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en/of rechtmatigheid van het 'gevoerde bestuur'. De Rekenkamer doet onafhankelijk onderzoek. Dit betekent dat zij zelfstandig besluit wat ze onderzoekt en hoe ze haar budget besteedt. De Rekenkamer richt haar rapporten in eerste instantie aan de leden van Provinciale Staten van Gelderland en Overijssel.

faunabeheereenheden te erkennen en faunabeheerplannen goed te keuren;

- het aanwijzen van personen die de stand van bepaalde diersoorten moeten beperken;
- het verlenen van ontheffingen voor het verstoren, vangen of doden van beschermde diersoorten en inzet van verboden middelen;
- het aanwijzen van ambtenaren die belast zijn met toezicht en naleving van de wet.

Onder bepaalde omstandigheden is het mogelijk om faunaschade vergoed te krijgen. De provincies zijn sinds 2012 verantwoordelijk voor financiering van het Faunafonds. Voor 2012 en 2013 kende het Rijk een bedrag voor schadevergoedingen en uitvoeringskosten van het fonds aan de provincies toe. Vanaf 2014 wordt de rijksbijdrage voor het Faunafonds via het Provinciefonds beschikbaar gesteld. Als we ons beperken tot de provincie Gelderland, dan blijken ganzen en mezen de grootste schadeveroorzakers te zijn. Bij mezen gaat het



in het faunabeleid

bijvoorbeeld om pikschade in peren, die daardoor niet meer als handpeer in winkels verkocht kunnen worden.

Tabel 1 Top 5 schadeveroorzakers Gelderland

Diersoort	Omvang in € in periode 2008-2013
Grauwe gans	4.916.508
Mees	2.790.346
Kolgans	1.904.168
Edelhert	609.293
Brandgans	203.355

Bron: Gegevens Faunafonds, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland, 2014.

Uitvoering staat op afstand

Kenmerkend voor het faunabeleid van de provincies is dat de uitvoering 'op afstand staat'. Dat betekent dat de uitvoering van het faunabeheer bij andere partijen dan de provincie ligt. In Gelderland coördineert de Faunabeheereenheid (FBE) Gelderland de uitvoering van het faunabe-

heer. Gelderland was voorheen verdeeld in drie faunabeheereenheden, maar zij zijn in 2013 gefuseerd. In het bestuur van de FBE zijn de agrarische sector, de terreinbeherende organisaties, het particulier grondbezit en de jacht vertegenwoordigd. Onlangs is de FBE uitgebreid met Defensie en de Gelderse gemeenten vertegenwoordigd via VNG Gelderland.

De FBE legt haar werkzaamheden vast in faunabeheerplannen, die door Gedeputeerde Staten moeten worden goedgekeurd en ter inzage worden gelegd. De feitelijke uitvoering in het veld is georganiseerd in lokale wildbeheereenheden (WBE). In Gelderland zijn er 49 WBE's, waar circa 4.000 vrijwilligers aan verbonden zijn. Enkele grofwild-WBE's op de Veluwe vormen het samenwerkingsverband Vereniging Wildbeheer Veluwe. Het volgende schema geeft een overzicht van de organisatiestructuur.

Provincie als regisseur?

In het bestuurlijke debat over faunabeheer wordt regelmatig verwezen naar de regierol van de

provincie. Deze rol is niet wettelijk vastgelegd of in een beleidsnota van de rijksoverheid duidelijk afgebakend en omschreven. Het is aan de provincies zelf om er inhoud aan te geven. De provincie Gelderland schrijft in haar kadernota Faunabeleid (augustus 2012) dat: 'ze de regie neemt en de hoofdlijnen uitzet. Er is voor een kadernota gekozen om – tot de nieuwe Wet Natuurbescherming gereed is – ervaring op te doen met nieuwe vormen van faunabeheer, de samenwerking met partners te ontwikkelen en duidelijkheid te scheppen in rollen, taken en verantwoordelijkheden'.

Intussen weten we dat de invoering van de nieuwe Wet Natuurbescherming verschillende keren uitgesteld is. In oktober 2014 heeft de Tweede Kamer het aangepaste wetsvoorstel behandeld. Het is op dit moment onbekend wanneer de wet naar de Eerste Kamer zal gaan.

Op basis van ons rekenkameronderzoek identificeren we zes regie-taken die Gelderland oppakte. We bespreken ze hieronder in willekeurige volgorde.

1. Regisseur creëert draagvlak en onderhoudt het

De invulling van de regierol is in Gelderland een taak geweest van Gedeputeerde Staten plus de ambtelijke organisatie. In de praktijk ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid bij de gedeputeerde met faunabeleid in zijn portefeuille. Op ambtelijk niveau is er een programmteam van vakambtenaren geformeerd. Als we spreken van de 'provincie' dan heeft dat op hen betrekking. De provincie heeft zich in het voorjaar van 2012 actief ingezet om de verschillende partijen te betrekken bij de totstandkoming van de kadernota. Ze heeft dat gedaan via een zogenaamd open planproces. De provinciale projectleider is actief op pad geweest om ook partijen te betrekken die tot dan toe weinig betrokken waren bij het provinciaal beleid. Het gaat bijvoorbeeld om een aantal natuurbeschermingsorganisaties. Daarnaast zijn er lokale bijeenkomsten geweest en hebben partijen schriftelijk kunnen reageren op de concept-kadernota. Gezien de status van de kadernota was de provincie overigens niet verplicht om inspraak te organiseren. Uit de digitale enquête die we hebben gehouden bleek dat betrokken partijen deze aanpak sterk waardeerden. In het onderzoek hebben we geconstateerd dat de provincie Gelderland het risico loopt

dat het opgebouwde draagvlak afneemt omdat verschillende maatregelen vertraging oplopen. De volgende stap voor de regisseur is om het gecreëerde draagvlak te behouden.

2. Regisseur zorgt voor duidelijke rolverdeling

De provincie kan als bovenregionale overheid overzicht en inzicht bieden in de verschillende rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het faunabeleid. In Gelderland bleek tijdens de voorbereiding op de kadernota dat betrokken partijen daar veel behoefte aan hadden. Het is goed voor te stellen dat bijvoorbeeld een natuurbeschermingsorganisatie beperkt zicht heeft op de rolverdeling tussen de provincie, de Faunabeheereenheid en de bijna vijftig wildbeheereenheden. Duidelijkheid in de organisatie is geen doel op zich, maar een belangrijke voorwaarde voor een adequate uitvoering van beleid. En een adequate uitvoering is nodig voor effectief en efficiënt faunabeheer. Als regisseur moet je ervoor zorgen dat voor iedereen duidelijk is wie wat doet op het gebied van faunabeleid en -beheer.

3. Regisseur zorgt voor actieve publieksvoorlichting

Neutrale publieksvoorlichting is belangrijk voor een emotioneel beladen thema als het faunabe-

heer. Mensen mogen van mening verschillen, maar het is goed als het debat op basis van de juiste informatie wordt gevoerd. De provincie kan hierin goed een rol vervullen, maar Gelderland heeft dat tot nu toe niet met verve gedaan. Ze staat op enige afstand van de uitvoering en heeft als overheidsorganisatie niet een specifiek belang zoals veel andere partijen wel hebben. We hebben de provincie Gelderland aanbevolen om de publieksvoorlichting actiever op te pakken dan dat ze tot nu toe deden. Een uitvoerbaar communicatieplan biedt daarvoor een goede start.

4. Regie over de eindverantwoordelijkheid voor monitoring

Actuele en betrouwbare (voortgangs)informatie is belangrijk om plannen voor faunabeheer te maken en om bij te kunnen sturen mocht dat nodig zijn. Denk bijvoorbeeld aan wildtellingen om de omvang en trend van een populatie te bepalen. In het faunabeheer zijn verschillende partijen betrokken bij het verzamelen en analyseren van gegevens. Maar wie zorgt ervoor dat al deze data samen komen in een betrouwbare monitor die door alle partijen wordt geaccepteerd en gebruikt? De verantwoordelijkheid kan worden gelegd bij de provincie, de faunabeheereenheid of

De koolmees staat op de tweede plaats van schadeveroorzakers.



foto Koos Dansen



Grauwe gans.

een andere organisatie. Wij constateerden dat de provincie nu in ieder geval niet die taak op zich heeft genomen. Uit de enquête kwam daarnaast naar voren dat er behoefte was aan meer monitoringsinformatie over de werking van preventieve maatregelen en de effecten van afschot op schade.

5. Regie op de samenwerking in de groene handhaving

Op basis van informatie van het IPO (Interprovinciaal Overleg) constateren we dat er grote provinciale verschillen zijn in hoe provincies hun rol in de groene handhaving invullen. Het is een politieke keuze om daar meer of minder actief in te zijn. We zien door heel Nederland dat er zorgen zijn over het toezicht en de handhaving in natuurgebieden. Bezuinigingen, een zich terugtrekkende politie, verzwaarde eisen en vergrijzing bij de groene BOA's speelt door heel Nederland. De provincie is een van de spelers in de groene handhaving en haar wettelijke taak is beperkt. De provincie Gelderland doet in de praktijk op dit gebied weinig. De provincie zou als regisseur de samenwerking tussen de verschillende partijen kunnen organiseren en ondersteunen. Los van hoe de provincie inhoudelijk haar rol in de groene handhaving en toezicht oppakt, bevelen

we aan dat ze de taak oppakt om de samenwerking te organiseren.

6. Regie op het Faunafonds

Provincies zijn inmiddels inhoudelijk en financieel verantwoordelijk voor het Faunafonds. Voorheen was het Rijk verantwoordelijk en werd gewerkt met een open einde regeling waarbij de omvang van de schade uiteindelijk het benodigde budget bepaalde. Het beheersbaar houden van de kosten voor schadevergoedingen is sinds de provincies zelf verantwoordelijk zijn voor het budget, zeker in de provincie Gelderland die zich in de top 3 van schadeprovincies bevindt, een belangrijk punt voor de provincies. De provincies realiseren zich echter tegelijkertijd nauwelijks dat de vergoeding van landbouwschade van belang voor het lokaal draagvlak voor faunabeheer. En lokaal draagvlak is een belangrijke voorwaarde om tot effectief beleid te komen. De provincie Gelderland zou daarom bij de andere provincies actief aandacht voor vragen voor de spanning tussen enerzijds geld uitkeren en anderzijds draagvlak creëren. We bevelen aan dat de provincies samen een visie op schadebeheer en schadevergoeding opstellen waarin draagvlak en kostenbeheersing in samenhang worden meegenomen.

Afsluitend

De provinciale regierol in het Gelderse faunabeleid richt zich vooral op het initiëren, stimuleren, faciliteren en organiseren van de samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen. Concreet gaat het om partijen in overleggen en bijeenkomsten bij elkaar te brengen, de rolverdeling te verduidelijken, te zorgen voor goede informatie en communicatie en om draagvlak te creëren en te onderhouden. De opkomst van de regierol past volgens ons in een algemene bestuurlijke trend, waarin de provincie uitvoering van beleid op afstand zet. We verwachten dan ook dat de metafoor van de provincie als regisseur nog lang gebruikt zal worden. Niet alleen in het faunabeleid, maar ook daarbuiten. Dat is een goede reden voor de provincie en de uitvoerders van beleid om scherp te blijven letten op de invulling van de provinciale regierol.<

r.hoekstra@rekenkameroost.nl

Ronald Hoekstra en Karen IJssels zijn senior-onderzoekers bij de Rekenkamer Oost-Nederland. Zij schrijven dit artikel op persoonlijke titel. (www.rekenkameroost.nl)