

Gedeputeerde Staten van Flevoland
Visarenddreef 1
8232 PH Lelystad

1 oktober 2018

Betreft: advies bestuurlijk verkenner

Geacht college,

Bijgevoegd gelieve u aan te treffen mijn eindadvies als Bestuurlijk Verkenner FBE – WBE – SFF.

Ik dank u voor het in mij gestelde vertrouwen. De gesprekken konden plaatsvinden in een open en constructieve sfeer.

De ambtelijke ondersteuning van Albert Fopma heb ik zeer op prijs gesteld. Ik hoop dat u voldoende bouwstenen in mijn advies aantreft om tot verdere doorontwikkeling van het jacht- en wildbeheer in Flevoland te komen.

Dick van Hemmen,
Bestuurlijk verkenner.

Advies Bestuurlijk Verkenner

Organisatie Faunabeheer (FBE – WBE – SFF)

Dick van Hemmen
1 oktober 2018

(opgeslagen onder e-docs nr 2319609)

1.0 Bestuursopdracht

Vanwege de ontstaansgeschiedenis van Flevoland is het faunabeheer anders georganiseerd dan in andere provincies. Flevoland kende één Faunabeheereenheid (FBE) en een Stichting Faunafonds Flevoland (SFF). In de verordening is vastgelegd dat de SFF onder auspiciën van de faunabeheereenheid de aan de FBE verleende ontheffingen coördineert en uitvoert. Onder de Flora – en faunawet vervulde de SFF de taak van een wildbeheereenheid (WBE). De SFF beschikt over professionele faunabeheerders.

De komst van de nieuwe Wet natuurbescherming maakte veranderingen in de taakverdeling noodzakelijk. Omdat een vereiste is dat een wildbeheereenheid een vereniging moet zijn is in 2017 in Flevoland een WBE opgericht. Tussen WBE, FBE en SFF zijn gesprekken gevoerd over rol en taakverdeling. Dit heeft geleid tot soms heftige discussies tussen WBE, FBE en SFF. Hierop heeft het college van GS besloten om een bestuurlijk verkenner te vragen met de betrokken organisaties in gesprek te gaan over rol, taakopvatting en een gewenst eindbeeld over een duidelijke taakverdeling met oog op een efficiënt en transparant faunabeheer in Flevoland.

Het college van GS verwacht van de bestuurlijke verkenner dat deze de structuur en het werkproces in beeld brengt tussen de Faunabeheereenheid Flevoland, de Wildbeheereenheid Flevoland en de Stichting Faunabeheer Flevoland. Daarnaast worden aanbevelingen verwacht om de structuur en de werkprocessen te verbeteren. Indien noodzakelijk kunnen aanbevelingen worden gedaan aan de Beleidsregel uitvoering Wet natuurbescherming 2016 en/of de Verordening Wet natuurbescherming 2016 aan te passen.

De adviezen en aanbevelingen van de bestuurlijk verkenner worden betrokken bij verdere besluitvorming door GS inzake het faunabeheer en financiering daarvan in de provincie Flevoland.

1.1 Werkwijze

In de afgelopen maanden heb ik intensieve bestuurlijke gesprekken gevoerd met gedeputeerd Hofstra, de voorzitter van FBE, WBE en SFF alsmede met bestuur delegaties van FBE, WBE en SFF. Tussentijds zijn mijn bevindingen gedeeld met gedeputeerde Hofstra. Uiteraard heb ik ook diverse ambtelijke gesprekken gevoerd. Voorts heeft verdieping plaatsgevonden in bestaande regelgeving en heb ik gekeken naar de organisatie van het faunabeheer in andere provincies. Tot slot heb ik mijn conceptadvies mondeling gedeeld met de 3 voorzitters van FBE, WBE en SFF.

2.0 Bevindingen

De structuur en de werkwijze van organisaties heeft een unieke historische achtergrond. Het Rijk was middels Domeinen de belangrijkste grondeigenaar. Sindsdien zijn er natuurlijk ook in Flevoland belangrijke wijzigingen opgetreden.

De Stichting Faunabeheer Flevoland (SFF) is opgericht in 1987. De Stichting Faunabeheer eenheid Flevoland (FBE) ontstond in 2002. Pas in 2017 ontstaat een zelfstandige Wildbeheereenheid Flevoland (WBE) als uitvloeisel van de implementatie van Wet natuurbescherming.

Eigenlijk zijn alle partijen, zowel toen als nu, best tevreden. Er is relatief weinig wildschade. Tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat fauna- en wildbeheer weinig aandacht kreeg. Wellicht te weinig aandacht. Bij de invoering van de Wet natuurbescherming heeft men getracht om zo weinig mogelijk aan te passen. Hierbij is men voorbij gegaan aan het feit dat de nieuwe wet eigenlijk wel een nieuwe werkwijze en structuur vereiste.

Inmiddels zijn er bij de provincie Flevoland duidelijker taken belegd op het gebied van fauna- en wildbeheer. Dit vraagt om een duidelijker positionering van de provincie enerzijds, maar anderzijds ook scherpere taakaanduiding en taakafbakening van FBE, WBE en SFF. In mijn aanbevelingen kom ik hier expliciet op terug.

Daarbij wil ik graag benadrukken dat de structuur zoals die in Flevoland bestaat, met naast de FBE en WBE (conform de wet), een SFF als zodanig de moeite waard is om te behouden, maar wel te verhelderen. Voorts valt waar te nemen dat naast een onheldere taakafbakening ook de financiering moet worden aangepast.

Zo treedt SFF op in geval van Valwild, terwijl de wegbeheerders (Rijkswaterstaat, Gemeenten, Provincie) hiervoor geen vergoeding verstrekken. Alleen de gemeente Almere heeft hierover met SFF specifieke afspraken gemaakt. De SFF neemt ook een belangrijk deel van de toezicht en handhaving voor haar rekening. De SFF heeft hiervoor enkele BOA's in dienst.

In de dagelijkse praktijk, wordt conform de provinciale verordening en ontheffingvoorschriften, gewerkt langs vrij omslachtige en tijdrovende procedures. Dit kan anders en beter. Daarmee kan ook veel ergernis worden weggenomen bij grondeigenaren en jagers. Bovendien kan kosten effectiever worden gewerkt.

Op dit moment werkt de FBE aan de opstelling van het Faunabeheerplan 2019-2024(FBP). Na vaststelling door FBE en goedkeuring door GS is daarmee het beleidsmatige kader voor de komende jaren vastgelegd. Dit proces vraagt naar proces en inhoud veel aandacht en zorgvuldigheid.

Tijdens mijn verkenning ben ik geconfronteerd met vragen rond de WBE. De WBE in Flevoland, een vereniging met verplicht lidmaatschap voor jachtaktehouders, telt ca. 640 leden. Er is 1 WBE voor geheel Flevoland.

Eigenlijk bestaat de WBE nog maar kort. De doorontwikkeling heeft nog onvoldoende (kunnen) plaatsvinden. Er is kennelijk binnen de vereniging sprake van onrust, met name over de meer regionale herkenbaarheid. Ik acht dit overigens eerst en vooral een verenigingsaangelegenheid.

Daarnaast speelt de vraag of er aanleiding zou zijn om een aparte WBE te vormen voor de gebieden Oostvaardersplassen, Lepelaarsplassen en Markerwadden (Nationaal Park Nieuw Land). Ik acht dat op dit moment prematuur, gegeven de actuele stand van zaken. Het staat haaks op de redeneerlijn dat Staatbosbeheer af wil van zijn status aparte zoals men die had tot voor kort voor de Oostvaardersplassen. In het nieuwe faunabeheerplan worden de Oostvaardersplassen nu ook opgenomen.

In de verschillende organisaties komen verschillende belangen bij elkaar samen. Dit vraagt om een goede belangenafweging. Naar mijn mening lopen zaken nog te veel in elkaar over, waardoor governance niet altijd duidelijk is. Hier kunnen verbeteringen in worden aangebracht.

Bij een verdere verheldering en aanscherping van taken ontstaat behoefte om dit ook in personele zin door te trekken. Daarom beveel ik aan om, net als bij de FBE, te werken met onafhankelijke voorzitters bij WBE en SFF.

Een continuering van de functie als (ambtelijk) secretaris FBE en directeur SFF moet uit een oogpunt van good governance worden vermeden. Het advies is om dit binnen een redelijke termijn te realiseren.

Tot slot: Voor goed beheer en toekomstige beleidsontwikkeling is een goede, eenduidige registratie van aantallen dieren van essentieel belang. Gegevens van WBE en SFF moeten consistent zijn en uitwisselbaar. Dit verdient extra aandacht. In bijlage 1 geef ik aan hoe het zou kunnen gaan met de registratie van het afschot. Voor de tellingen moeten werkafspraken gemaakt worden. Hiervoor moet de provincie de regie nemen.

Mijn advies op hoofdlijnen

- a. Neem als provinciebestuur, binnen de kaders van wet- en regelgeving, nadrukkelijk de regie.
- b. Taken en verantwoordelijkheden van elk van de relevante organisaties moet worden verduidelijkt en aangescherpt.
- c. Financiering FBE dient transparant te zijn en goed te worden geregeld.
- d. Zorg voor een eenduidig registratiesysteem.
- e. Vereenvoudig de ontheffingsprocedure.
- f. Good governance moet leiden tot ontvlechting van dubbelfuncties en onafhankelijke voorzitters.

3.0 Advies en aanbevelingen

De structuur zoals die in Flevoland is ontstaan met naast de FBE en één WBE en de SFF blijft de moeite waard om te behouden. Dit kwam in de gesprekken nadrukkelijk naar voren. SFF levert professionele kwaliteit die wellicht kan worden uitgebouwd, ook in organisatorische zin. In mijn ogen dient de structuur die nu is ontstaan met daarin de FBE, WBE en SFF zich verder te ontwikkelen. Daarbij is het belangrijk dat de provincie zichtbaar een regierol op zich neemt met oog op een doelmatig faunabeheer.

1. Ik beveel aan om te komen tot een periodiek, breed bestuurlijk overleg (bijvoorbeeld 2x per jaar) om ervaringen te delen en waar nodig bij te sturen. Neem als GS een duidelijke regierol, maak afspraken waar nodig en bewaak de voortgang.
2. De FBE heeft als primaire taak het vaststellen van het Faunabeheerplan (na goedkeuring door GS) en het bewaken van de uitvoering. Daarnaast kan de FBE een meer adviserende rol krijgen voor GS. De financiering dient te worden afgestemd op dit aangepaste takenpakket. In bijlage 3 is het takenpakket verder uitgewerkt en in bijlage 4 worden financiële implicaties weergegeven. Werk dit concreet uit ten behoeve van de besluitvorming in GS.
3. Ik geef de aanbeveling om bij de goedkeuring van het Faunabeheerplan zorgvuldig te toetsen of naar inhoud en proces alle belangen voldoende zijn meegewogen.
4. De WBE heeft de taken zoals vastgelegd in de Wet natuurbescherming en dient daaraan invulling te geven. Het is dringend gewenst dat de WBE zich doorontwikkeld, door de vormgeving van 3 gebied gebonden werkcommissies. Dit is noodzakelijk om meer regionale herkenbaarheid te borgen en verder te ontwikkelen. Eén WBE heeft weliswaar grote voordelen, maar een nadeel is de directe herkenbaarheid en de mogelijkheid om actuele veldontwikkelingen te delen. In de verordening zou flexibiliteit moeten worden ingebouwd om, zonodig en/of desgewenst te komen tot een aparte WBE voor OVP, Lepelaarplassen, Markerwadden (Nationaal Landschap Nieuwland) of meer WBE's.
5. De SFF dient zich door te ontwikkelen tot een zelfstandige service-/dienstverleningsorganisatie, die op basis van afgesloten overeenkomst of opdrachten in financieel opzicht self supporting is. Na stroomlijning van de procedures ontstaat voor SFF een sterk gewijzigde situatie. Die vraagt om herbezinning, maar biedt ook mogelijkheden voor nieuwe taken. De materiële en personele ontkoppeling van de FBE versterkt deze noodzaak. Voor wat betreft Valwild dienen de wegbeheerders afspraken met SFF te maken voor de bekostiging van deze taak.

6. Er dient een eenduidig registratiesysteem te komen, waar alle relevante informatie afgestemd, beschikbaar komt voor alle partijen, onafhankelijk van de bron. Tellingen vinden primair plaats door de WBE, maar ook door SFF zal informatie beschikbaar worden gesteld, die eenduidig, voor wat betreft de systematiek aan de provincie beschikbaar wordt gesteld en met elkaar wordt gedeeld. De provincie dient op korte termijn helderheid te verschaffen.
7. De ontheffingsprocedure dient drastisch te worden vereenvoudigd. Een door de provincie afgegeven ontheffing gaat rechtstreeks naar de FBE en de WBE. In bijlage 1 wordt dit verder beschreven.
8. In het kader van good governance beveel ik aan dat de huidige functies van (ambtelijke) secretaris FBE en directeur SFF worden ontvlochten. FBE en SFF hebben eigen taken en verantwoordelijkheden die zich niet verdragen met een personele vervechting. Bovendien is de FBE meer beleidsmatig actief en SFF vooral dienstverlenend en uitvoerend actief. Dit moet niet met elkaar zijn verweven.
9. Ik beveel aan om zowel bij WBE als SFF te komen tot onafhankelijke voorzitters. Er ontstaan in vervolg op mijn advies drie organisaties, die zich verder moeten professionaliseren. Op korte termijn is het werken met een onafhankelijke voorzitter daarbij een versterking. De onafhankelijke voorzitter kan belangen wegen, ook in het samenspel met de collega voorzitters en hun organisaties.
10. Een aantal van bovengenoemde aanbevelingen vergen aanpassing van de bestaande verordening en/of de beleidsregel. In bijlage 2 volgen enkele concrete voorstellen.
11. Zijdelings is in mijn gesprekken de problematiek van reewild aangekaart. Hiervoor dient nog een passende, aanvullende structuur te worden ontwikkeld. In het jaarlijkse werkplan van de FBE moet dit verder worden uitgewerkt met de betreffende terreineigenaren.

Bijlagen

1. Proces vergunning verlening (verleden en toekomst)
2. Aanpassing verordening
3. Taken en rollen
4. Financiële consequenties

Bijlage 1. Proces vergunning verlening (verleden en toekomst)

Huidig FBP

1. Provincie verleend ontheffing aan FBE (met daarin opgenomen onderstaande procedure)
2. De SFF doet onder auspiciën de coördinatie en uitvoering van de ontheffing.
3. Bij schade moet de jachthouder contact opnemen met de SFF en preventieve maatregelen nemen,
4. De SFF brengt de jachthouder naar het opgegeven schadeperceel, controleert de preventieve maatregel.
5. Na verloop van de actie wordt de jachthouder weer opgehaald en wordt de rapportage opgesteld.

Nadeel: Erg omslachtig voor jachthouder.
SFF heeft er veel werk aan en moet hier veel kilometers voor afleggen.
Jachthouder kan geen kant op als de schade veroorzakende soort aan de andere zijde van het perceel zit.

Toekomstig FBP

Verordening: In het faunabeheerplan zitten een aantal voorstellen om meer onder de provinciale vrijstelling te brengen.

Het faunabeheerplan kent straks 2 soorten ontheffingen:

Ontheffing op voorhand:

Deze wordt verleend bij soorten met een schadehistorie.

FBE vraagt deze 1x aan voor de beheerplanperiode.

Ontheffing wordt verleend aan FBE en direct ook naar de WBE.

Bij gebruik:

- Jachthouder plaatst voorgeschreven preventieve middelen (mits noodzakelijk)
- JH meldt op de locatie via app. Van welke ontheffing hij gebruik gaat maken.
 - Inloggen (unieke code per persoon)
 - Aangeven van welke ontheffing(en) hij gebruik gaat maken
 - Op kaart aangeven waar men schade gaat bestrijden
 - Aangeven welke preventieve maatregelen men heeft toegepast (keuzemenu)
 - Na afloop: resultaat actie
- Op het moment van inloggen ziet ook de handhaver (OFGV) wie waar actief is.
- Steekproefsgewijs handhaven.

Ontheffing bij dreigende belangrijke schade:

- Boer heeft schade op perceel.
- Boer of JH meldt de schade via E-formulier.
- E-formulier gaat naar FBE / OFGV / Provincie
- OFGV gaat ter plaatse kijken maakt rapport op via E-formulier (binnen 2 werkdagen)
- E-formulier gaat naar FBE / Provincie
- Provincie maakt op basis van de melding via OFGV een besluit (men heeft dit al kunnen voorbereiden) binnen 3 werkdagen na indienen melding.
- Besluit gaat naar FBE / WBE / JH

Bijlage 2. Aanpassingen verordening

1. Rol SFF gaat uit de verordening. Coördinatie ligt formeel bij de FBE.
2. Geen beperking meer tot 1 WBE. Wel randvoorwaarden stellen aan een WBE (omvang, meerdere grondgebruikers etc. om wildgroei te voorkomen).
3. Aanpassen provinciale vrijstelling (o.a. op basis van aanbevelingen in FBP)

Bijlage 3: taken en rollen

- Provincie:**
- Ontwikkelen beleid voor schadebestrijding en beheer.
 - Verordening
 - Beleidsregels
 - Ontwikkelen beleid voor afhandelen Faunaschade.
 - Beleidsregels
 - Goedkeuren faunabeheerplan.
 - Verlenen ontheffingen op basis van faunabeheerplan.
 - Opstellen van opdracht op basis van faunabeheerplan.
 - Verantwoordelijk voor toezicht en handhaving (belegd bij de OFGV).
 - Organiseren bestuurlijk overleg met de 3 partijen (2x per jaar).
 - Organiseren overleg over keuze registratiesysteem (december 2018).
 - Verantwoording gebruik ontheffingen aan Brussel (via ministerie).
 - Afhandelen van externe vragen over faunabeheer, welke niet vallen onder het faunabeheerplan.

- FBE:**
- Opstellen van een faunabeheerplan (eens in de vijf jaar).
 - Tussentijdse aanpassingen faunabeheerplannen naar aanleiding van jurisprudentie.
 - Bestuurlijk gevraagd en ongevraagd advies aan GS.
 - Coördineren beheer grote hoefdieren is samenspraak met de TBO's en een agrarische vertegenwoordiger. Het werkplan Ree/Damhert wordt opgesteld in opdracht van de ambtelijk secretaris in samenwerking met de TBO's en een agrarische vertegenwoordiger.
 - Vaststellen werkplan afschot grote hoefdieren door het bestuur FBE.

Secretaris:

- Aanvragen ontheffingen op basis van faunabeheerplan.
- Doorschrijven ontheffingen.
- Afhandelen externe vragen omtrent faunabeheer passende binnen het faunabeheerplan.

- WBE:**
- Uitvoeren van de ontheffingen.
 - Aanleveren van onderbouwing voor ontheffingen welke niet op voorhand zijn verleend aan de FBE. (Denk aan vos en vrije uitloopkippen). Dit is maatwerk op bedrijfsniveau.
 - Rapporteren gebruik ontheffingen/vrijstelling/opdracht aan FBE en rechtstreeks aan de provincie/OFGV.
 - Jaarlijks rapporteren afschotcijfers jachtsoorten aan provincie en FBE ter onderbouwing van volgend faunabeheerplan.

SFF: **Werkt als projectorganisatie.**

-Projecten waaraan gedacht kan worden:

- Uitvoeren valwildregeling op verzoek van wegbeheerders.
- Uitvoeren opdracht zone rondom vliegveld Lelystad (in opdracht van ministerie of provincie)
- Uitvoeren van jachtopzichterstaken (in opdracht van terreinbeheerders)
- Opstellen afschotplan reeën / damherten (in opdracht van TBO's)
- Uitvoeren faunabeheer in opdracht van TBO's
- Op verzoek fauna-advies verlenen aan verschillende partijen.
- Uitvoeren flora-beheer.
- Toezicht en handhaving op verzoek van TBO's of OFGV.

OFGV:

- Toezicht op naleving ontheffingen.
- Advies bij plotselinge schadegevallen (zie bijlage 1)
- Handhaving Wet natuurbescherming.
- Tellingen waterwild in wateren rondom Flevoland.

4 Financiële consequenties

De financiële consequenties van de voorgestelde wijzigingen zijn:

- Wanneer we ervan uitgaan dat het FBP op 1-1-2019 wordt vastgesteld en dat de ontheffingen op voorhand zijn verleend, dan hoeft de FBE geen ontheffingen meer door te sturen. Ontheffingen voor acute schade gaan rechtstreeks naar de WBE.
- Het scheiden van de functies van de ambtelijk secretaris en directeur FBE heeft tot gevolg dat er een nieuw ambtelijk apparaat opgezet moet worden. Dit zal leiden tot extra kosten. De formatieomvang moet opnieuw beoordeeld worden.
- Financiering vanuit de provincie moet vanaf dag 1 geregeld zijn. De SFF zal niet meer de kosten van de ambtelijk secretaris voorschieten.
- De bestuurskosten van de FBE zullen naar verwachting gelijk blijven. De frequentie van het bestuur zal niet wijzigen.
- De provincie wordt het centrale punt voor de registratie van het gebruik van de ontheffingen/vrijstelling/aanwijzingen. Hiervoor moet een goed systeem opgezet worden, waardoor de derogatiegegevens vlot beschikbaar zijn. Hier moeten alle ontheffingen in op grond van de Wet natuurbescherming (dus ook vleermuis etc.).