



Het faunabeheer in het kader van het overheidsbeleid

*K.E. Pop-Schuitemaker**

1. Inleiding

Toen wij op Faunabeheer werden benaderd om deel te nemen aan deze studiedag was onze eerste reactie zeer positief, omdat het een goede mogelijkheid voor contact tussen onze directie en 'Natuurmonumenten' —anders dan in de gebruikelijke vergadersfeer— betekent.

Echter, toen de heer Van de Veen ons verzocht over afschotregelingen te spreken, werd het enthousiasme iets minder. Spreken over dit onderwerp zou immers betekenen dat het ingrijpen in de stand van de fauna met behulp van het geweer centraal zou moeten staan in mijn verhaal. En dat zou het beeld van de taken van de Directie Faunabeheer in hoge mate vertekenen. Iets waar wij vaak al genoeg mee te maken krijgen en aan welke rolbevestiging ik in ieder geval niet mee doe.

Ik hoop dat u mij vandaag de kans zult geven los te komen van het image van vergunning-boer en wildschadevergoeder.

Mijn verhaal is voornamelijk uit de bestuurlijke invalshoek opgebouwd. Achtereenvolgens zal ik nader ingaan op:

- de bestaande wetgeving op het gebied van het faunabeheer;
- mogelijk toekomstbeeld voor het faunabeheer als beleidsterrein.

2. Bestaande wetgeving op het gebied van het faunabeheer

Wanneer wij kijken naar de wetten op het ge-

bied van het beheer van de fauna, zijn er in aantal nogal wat en maakt het geheel van deze wetten een versnipperde indruk.

Omwille van de beeldvorming wil ik u een opsomming niet onthouden:

- Vogelwet 1936 1)
- Wet Bedreigde Uitheemse Diersoorten 2)
- Natuurbeschermingswet 3)
- Jachtwet 4)
- Plantenziektenwet 5)
- Nuttige Dierenwet 1914 6)
- Visserijwet 1963 7)

Het is u allen bekend dat het op basis van de-

Noot redactie:

1. Doel van de Vogelwet 1936 is bescherming van de in het wild levende vogels, met uitzondering van de in de Jachtwet genoemde soorten.
2. Doel van de Wet Bedreigde Uitheemse Diersoorten is het voorkomen dat buiten Nederland in het wild levende diersoorten (tenzij deze onder de Vogelwet 1936 vallen) door invoer en handel extra met uitsterven worden bedreigd.
3. Doel van de Natuurbeschermingswet is onder andere het voorkómen van het verdwijnen van in het wild voorkomende plant- en diersoorten.
4. Doel van de Jachtwet is onder andere regeling van het jachtrecht, het jagen, de wildstand en de bescherming van sommige wilde dieren.
5. Doel van de Plantenziektenwet is onder andere regeling van de bestrijding van voor de landbouw schadelijke muizen en ratten.
6. Doel van de Nuttige Dierenwet is de bescherming van in het wild levende nuttige dieren, behalve vogels. De taak van deze wet uit 1914 is inmiddels voor een groot gedeelte overgenomen door de aanwijzing van beschermde diersoorten op grond van de Natuurbeschermingswet. Deze wet is leeg. Momenteel (sinds 1963) is geen enkel dier aangewezen.
7. Doel van de Visserijwet is een doelmatige bevissing. Dit houdt mede in een aantal beschermingsmaatregelen ten aanzien van de vis.

* Mevr. mr. K.E. Pop-Schuitemaker is adjunct-directeur van het Faunabeheer bij het Ministerie van Landbouw en Visserij. Op bovenstaande foto links van haar de voorzitter C.W. Stortenbeker. Foto: mevrouw M.M. Sweers-Meyering.

ze wetten gevoerde beleid in meerdere of mindere mate ontwikkeld wordt door verschillende onderdelen van de rijksoverheid, die zich hiertoe laat bijstaan door verschillende officiële organen zoals bijvoorbeeld de Natuurbeschermingsraad en de Jachtraad. Deze organen worden op hun beurt gevoerd door belangengroepen en deskundigen, die uiteenlopende belangen vertegenwoordigen. Wanneer ik dicht bij huis blijf en de Jachtwet bekijk, dan hebben wij te maken met de belangen van het zogenaamde drieluik: de landbouw, de natuurbescherming en de jacht. Hoewel het een grote uitdaging is, blijkt het in de praktijk geen eenvoudige opgave te zijn om deze belangen met elkaar in overeenstemming te brengen. En zeker niet ten behoeve van de *instandhouding van een gevarieerde en goede stand van de fauna in ons land...*

Ook de Tweede Kamer heeft de versnippering van de wetgeving op het gebied van het beheer van de fauna onderkend.

Zij nam in 1977 een motie aan, de motie Beekmans, waarin gepleit wordt voor een dusdanige afstemming van het geheel van wetten op het gebied van de inheemse fauna, dat dit tot een optimaal faunabeheer leidt.

Nu tijdens de laatste kabinetsformatie de overheidszorg voor het beheer van de fauna onder één minister, de Minister van Landbouw en Visserij, is gebracht, liggen er nieuwe mogelijkheden om de wetgeving en het beleid terzake op elkaar af te stemmen en op langere termijn misschien wel te integreren.

Een gunstig voorteken in deze is dat de minister tijdens de begrotingsbehandeling voor 1983 in de Tweede Kamer heeft gezegd dat het dienstig is te bestuderen of, en zo ja in hoeverre de wetgeving op het gebied van de fauna nader op elkaar zou kunnen worden afgestemd en/of geïntegreerd.

Maar laat ik op dit moment nog niet teveel vooruitlopen op het volgende onderdeel van mijn betoog...

De wetten die in de dagelijkse praktijk van het faunabeheer de meeste raakvlakken met elkaar hebben zijn de Jachtwet, de Vogelwet 1936 en artikel 22 tot en met 25 van de Natuurbeschermingswet, waar in de aanwijzing van beschermde planten en dieren is geregeld.

Wetende welk image de Jachtwet in onze samenleving heeft, wil ik u graag iets meer ver-

tellen over doel en inhoud van deze wet, mede in relatie tot beide andere wetten.

Voorop staat dat de Jachtwet ten doel heeft *de bevordering van de instandhouding en, waar gewenst ontwikkeling, van een gevarieerde en goede stand van de fauna*. U zult het met mij eens zijn dat de benaming van de wet in dit licht enigszins verwarrend aandoet. Reeds bij de totstandkoming van de wet in 1954 werd dit probleem onderkend.

Na een uiteenzetting in de Memorie van Antwoord dat de wet de landbouwbelangen tegen wildschade zou moeten beschermen en het behoud van de waarden van de natuur zou moeten nastreven, wordt daarin gezegd dat deze twee belangen worden behartigd door het stellen van regelen voor de uitoefening van de jacht. Met andere woorden, teneinde de jacht haar dienende functie te laten vervullen, is deze het voornaamste voorwerp van de wettelijke regeling. Maar... *de fauna staat in feite centraal*. De wetgeving kan zich immers slechts richten tot mensen en de gedragingen van mensen en niet tot dieren of andere zaken.

Om haar doelstelling inhoud te geven beschikt de Jachtwet over een uitgebreid instrumentarium dat varieert van de volledige bescherming van diersoorten (denk hierbij aan de Das, het Korhoen) tot het beheer daarvan op zodanige wijze dat de populatie aanzienlijk wordt ingedampd (bijvoorbeeld exoten). Ik zal u niet vermoeien met de vele regels die erin staan, doch wil twee elementen nader belichten:

- het jachthouderschap;
- het Jachtfonds.

Het jachthouderschap

In de juridische termen van de Jachtwet staat het jachtrecht centraal.

Dit recht komt in de eerste plaats toe aan de grondeigenaar. Met een duur woord gezegd, hij heeft het jachthouderschap.

De jachthouder is degene die verantwoordelijk is voor de wildstand op zijn gronden. Ik doel hier op alle in de wet genoemde wildsoorten en alle gronden en wateren in ons land.

De verantwoordelijkheid dragen voor iets betekent dat de verantwoordelijke daar in de eerste plaats voor zorgt. Zo zal de jachthouder, jager of niet, er voor moeten zorgen dat in zijn terrein een goede en gevarieerde wild-



Foto boven:

De op stapel staande dassencensus zal meer duidelijkheid geven over de stand van de Das in Nederland. Het zou best eens kunnen dat de Das er nog kleuriger voorstaat dan voorheen werd aangenomen.

Foto onder:

De wens tot bescherming van de Otter maakt het nodig dat wij meer te weten komen van zijn gedrag en zijn leefgebied.

Naar foto's van dia's van de Directie Faunabeheer van het Ministerie van Landbouw en Visserij.

stand voorkomt en hij heeft daarbij de morele plicht 'zijn' wildstand te beschouwen als een onderdeel van een veel grotere levensgemeenschap.

Zijn zorg zal er zich ook toe moeten uitstrekken dat die wildstand geen overmatige overlast toebrengt; ik denk daarbij vooral aan wildschade.



Het staat de grondeigenaar, terreinbeheerder zo u wilt, in beginsel vrij te kiezen wat hij wil doen met dat jachthouderschap. Daarbij kan hij kiezen uit de volgende mogelijkheden:

- hij kan het jachthouderschap voor zichzelf houden en de jacht zelf uitoefenen, ook ter voorkoming en bestrijding van wildschade;
- of hij kan het voor zichzelf houden en de jacht niet uitoefenen. Dit gebeurt veel bij particuliere natuurbeschermingsorganisaties;
- of hij kan het overdragen aan een ander door middel van verhuur van het genot van de jacht. Dit is de meest gebruikelijke gang van zaken.

Een jachthouder kan dus een jager zijn, maar ook een niet-jager, bijvoorbeeld landbouwer dan wel eigenaar of beheerder van een natuurreservaat.

Het Jachtfonds

Het Jachtfonds is in de eerste plaats een financieel instrument. Het bestuur is representatief samengesteld uit de belangengroeperingen. Dat wil zeggen dat zowel de georganiseerde landbouw, natuurbescherming als jacht erin zitting hebben. Het heeft de status van openbaar lichaam.

Het heeft een tweeledige taak:

- a. het bevorderen van de instandhouding van wildsoorten, met behulp van middelen, zoals subsidies, beheersmaatregelen, het afsluiten van gedoogovereenkomsten, onderzoek, voorlichting;
- b. het verlenen van tegemoetkomingen in door wild aangerichte schade, indien ondanks de nodige inspanningen van de jachthouder en grondgebruiker meer dan toelaatbare schade optreedt.

Het Jachtfonds wordt gevoed door bijdragen van de jachtkehouders en voorzover het schade betreft, toegebracht door wild waarop de jacht is gesloten, ook door de Minister van Landbouw en Visserij.

U heeft enige tijd geleden kunnen lezen dat de jachtkebijdrage dit jaar is verhoogd van f 30,— naar f 40,— per jachtke en dat naar verwachting volgend jaar andermaal een dergelijke verhoging zal plaatsvinden. Hiermee wordt beoogd vooral de eerstgenoemde taak, het bevorderen van de instandhouding van soorten, in de komende tijd beter gestalte te

geven. In een meerjarenplanning zullen de hoofdlijnen van dit sinds 1977 ingezette beleid, innoverend beleid zo u wilt, worden vastgelegd.

Uit mijn verhandeling over het jachthouderschap en het Jachtfonds heeft u misschien kunnen opmaken dat de Jachtwet in sterke mate is geprivatiseerd. Dit houdt in dat de jachthouders binnen de door de Jachtwet gestelde grenzen een aanzienlijke mate van vrijheid met een daaraan verbonden verantwoordelijkheid hebben, respectievelijk dragen. Het jachthouderschap is als het ware een afgeleide van het eigendomsrecht.

De Jachtwet gaat ervan uit dat de burgers het in eerste instantie met elkaar moeten vinden. In bepaalde gevallen kan de overheid, het Jachtfonds of een arbitragecommissie, zoals de Wildschadecommissie, te hulp worden geroepen.

De Jachtwet is voorts als een natuurbeheerswet met een beschermde werking aan te merken. Zowel dit, als de geprivatiseerde opzet, past goed in deze tijd van emancipatie van de burger en vermindering van overheidsbudgetten.

De Vogelwet 1936 en artikel 22 van de Natuurbeschermingswet zijn niet zozeer geprivatiseerd.

Wel staat bij deze wetten de bescherming voorop. Met behulp van verboden om bepaalde handelingen te verrichten en verplichtingen om bepaalde handelingen na te laten wordt getracht de mensen ertoe te brengen de natuur daadwerkelijk te beschermen.

Wanneer ik mij samenvattend zou moeten wagen aan het aangeven van de hoofdkenmerken van de Jachtwet enerzijds en de Vogelwet 1936 en artikel 22 van de Natuurbeschermingswet anderzijds, dan meen ik dat de Jachtwet probeert met behulp van actief beheer diersoorten in stand te houden, terwijl beide andere wetten dit nastreven met behulp van in de eerste plaats passief beheer.

Misschien heb ik nu al te lang stilgestaan bij het karakter van de huidige wetgeving - misschien vindt u het wel een heel droge materie - maar dat geeft u hopelijk eveneens meer aanknopingspunten voor de discussie.

3. Mogelijk toekomstbeeld voor het faunabeheer

Zonder al te futuristisch te worden wil ik u graag een toekomstbeeld voor het faunabe-



Foto boven:

Het RIN-onderzoek vormt een belangrijke basis voor een te ontwikkelen beheersprogramma voor het Korhoen.

Foto onder:

De Muskusrat is een diersoort, die niet in ons land thuishoort, en mede op basis van de Jachtwet, intensief wordt bestreden.

Naar foto's van dia's van de Directie Faunabeheer van het Ministerie van Landbouw en Visserij.

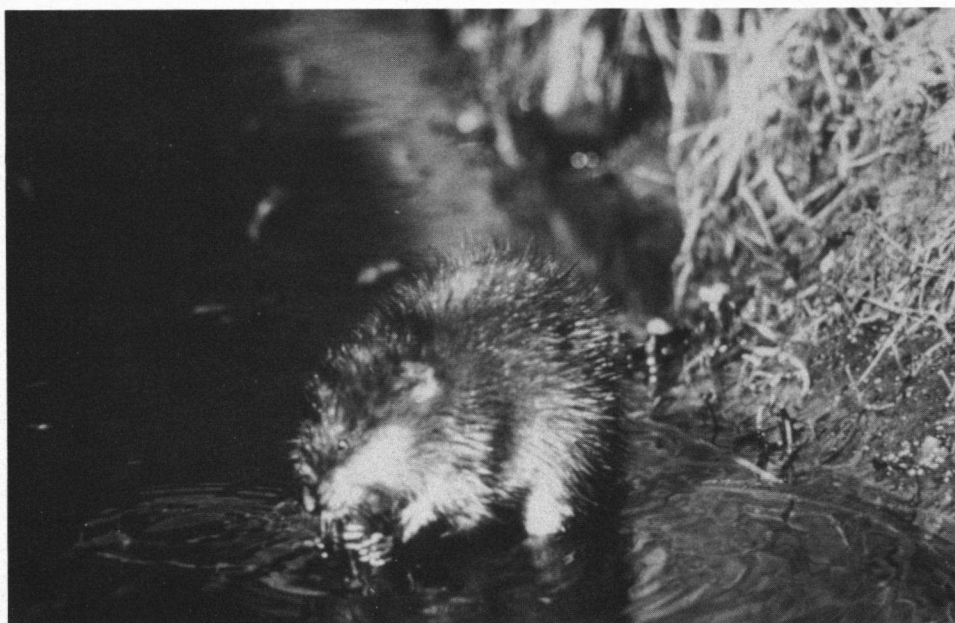
De rol van de overheid

Wetgeving en beleid zijn primair een zaak van de overheid.

Ik heb eerder al even aangestipt dat de versnippering van de wetgeving op het gebied van het beheer van de fauna zou moeten worden ongedaan gemaakt.

Een belangrijke bijdrage hieraan zal moeten worden geleverd met de op stapel staande wijzigingen van de Vogelwet 1936, de Jachtwet en in mindere mate de Natuurbescher-

heer schetsen, zowel naar wetgeving en beleid toe als naar de praktijk.



mingswet. Hierbij zullen doel en inhoud van deze wetten zodanig moeten worden beschreven dat het voor de justitiabelen duidelijk is waarom een diersoort onder die bepaalde wet valt en voorts moet verzekerd worden dat de instrumenten elkaar zoveel mogelijk aanvullen.

Overlappingsen, die met elkaar conflicteren moeten zoveel mogelijk worden vermeden. Zo mag een Konijn ingevolge de Jachtwet worden bejaagd, terwijl dit in een aangewezen natuurmonument niet zonder vergunning mag worden gedood.

Op langere termijn is het tot stand brengen van een geïntegreerde wetgeving ter zake van het beheer van de fauna een goede uitdaging. Een mogelijk discussiepunt hierbij zou kunnen zijn de vraag of de fauna zelfstandig onderwerp van wettelijke regeling zou moeten zijn dan wel dat deze deel zou moeten uitmaken van de beheerswetgeving betreffende de groene ruimte of verder nog betreffende ecosystemen.

Mijns inziens kan wetgeving betreffende het beheer van de fauna om de volgende redenen niet gemist worden:

- omdat de wetgeving betreffende het beheer van de groene ruimte zoals de Boswet, de Pachtwet, de op stapel staande Beheerswet voor Landbouwgronden en de Natuurbeschermingswet, niet de gehele groene ruimte in ons land beslaat; en de fauna dit, mede gezien zijn mobiliteit wel doet;
- omdat een geïntegreerde wetgeving betreffende ecosystemen op zichzelf althans niet binnen redelijke termijnen haalbaar is.
Dit zou immers zowel een integratie van beheers- en inrichtingswetgeving als ook de milieuwetgeving moeten omvatten;
- en 'last but not least', omdat de fauna als onderdeel van een ecosysteem belangrijk genoeg is en het zeker waard is om zelfstandig onderwerp van regeling te zijn, al was het alleen al om zijn geheel eigen levingswaarde in de samenleving.

Uiteraard laat de totstandkoming van een geïntegreerde faunawetgeving onverlet dat de verschillende wetssystemen goed op elkaar moeten worden afgestemd.

Alvorens de rol van de samenleving te beschrijven wil ik nog even kort ingaan op het

overheidsbeleid terzake van het faunabeheer. Een belangrijk uitgangspunt bij het ontwikkelen van overheidsbeleid is dat dit enerzijds zo goed mogelijk aansluit bij de wensen van de bevolking (maatschappelijk draagvlak) en anderzijds bepaalde processen in de samenleving in zekere zin kan sturen.

Geplaatst in deze tijd, de jaren tachtig, betekent dit dat enerzijds de bevolking, en zeker de direct betrokkenen, meer dan ooit een eigen inbreng moeten hebben bij de beleidsvorming en dat anderzijds de overheid er voor moet waken dat bij de afweging van belangen een belang niet onevenredig veel voorrang krijgt boven andere.

Voor belangengroepen en individuele burgers houdt dit in dat zij niet steeds hun 'zin' krijgen.

Voor het faunabeheer betekent dit dat de stand van de fauna - in maatschappelijke zin - niet een maximum doch een optimum is.

Dat wij het er in ons *overbevolkte land*, ook in de voorbije jaren, - mede dank zij de inspanningen van verenigingen als Natuurmonumenten - nog niet zo slecht hebben afgebracht, moge blijken uit de stand van onze fauna; ook vergeleken met andere landen en gelet op die overbevolking.

De rol van de samenleving

In de praktijk van het faunabeheer zullen de burgers al dan niet in gezamenlijke inspanning het feitelijke beheren gestalte moeten geven. Alleen dan kan ook de overheid, met wetgeving en beleid een en ander stimuleren. Hierbij is het duidelijk dat de grondeigenaren/gebruikers/terreinbeheerders van de groene ruimte een centrale functie vervullen. Circa 70 % van de oppervlakte van Nederland bestaat uit agrarische cultuurgronden en circa 13 % uit bossen en natuurterreinen.

Uit deze cijfers kunt u zelf wel afleiden dat de landbouwers en beherende natuurbeschermingsinstanties een belangrijke sleutel voor een goed faunabeheer in handen hebben. Dat zij elkaar hierbij over en weer vaak nodig hebben is algemeen bekend. Dat dit niet altijd van een leien dakje gaat ook.

Een rode draad hierbij is dat de fauna echter alleen wel kan varen, indien de landbouwer als grootste gebruiker van die groene ruimte de aanwezigheid van fauna op zijn land in redelijke mate accepteert. Dit gebeurt pas wanneer hem een zekere zeggenschap daarover



Het aantal wilde ganzen dat in ons land overwintert is de laatste jaren sterk gegroeid. Teneinde de bescherming in ons overbevolkte land goed tot z'n recht te laten komen worden hogere eisen gesteld aan het beheer.

Foto: Ysbrand Brouwers, Kolkganzen in Zuidelijk Flevoland.

wordt gelaten en hij het gevoel heeft dat de fauna niet bedreigend is voor zijn bedrijfsvoering. Een andere voorwaarde zal zijn dat de landbouwer de zekerheid wil hebben dat de beheerders van natuurterreinen zelf ook het nodige aan actief faunabeheer doen, althans hem geen overmatige overlast bezorgen.

Een en ander vraagt ook van de natuurbeschermers dat zij vertrouwen hebben in de landbouwer en degene die deze bij het beheer van de fauna inschakelt.

Het zal een uitdaging moeten zijn om te zoeken naar de zaken die natuur en landbouw verenigen.

Het gemeenschappelijk belang is vooral de groene ruimte. Zowel de natuurbeschermers als de landbouwende mens komt voortdurend daarmee in aanraking en wil deze graag

behouden en beschermen tegen inbreuken van buitenaf, zoals verstedelijking en milieuaantasting.

Dit zoeken naar het gemeenschappelijk belang vraagt kennismaking met en begrip voor elkaars geschiedenis, achtergronden en gedragingen, die op het eerste gezicht meestal verschillend zijn. Zo hecht de landbouwer veel gewicht aan eigen zeggenschap over zijn grond en al wat daarop leeft en groeit. De natuurbeschermers wil graag het natuurlijk element zoveel mogelijk bewaren.

Beiden zullen een sfeer van onderling vertrouwen en tolerantie moeten scheppen (geven en nemen). Geen van beide moet het onderste uit de kan willen hebben: bijvoorbeeld de natuurbeschermers een ontwikkeling van de fauna zonder ingrijpen en de landbouwer een fauna-vrij land.

Indien dit zou lukken, zullen images van de landbouwer als grote natuurvernieler en van de natuurbeschermers als ongebreidelde natuurfreak tot het verleden behoren. Ik help dat gaarne hopen en weet dat de Directie Faunabeheer haar best zal doen vanuit deze gedachte te werken.

■ Mw. mr. K.E. Pop-Schuitmaker, Ministerie van Landbouw en Visserij, Directie Faunabeheer, postbus 346, 2700 AH Zoetermeer.

Noot redactie: Een overzicht van de genoemde wetten is te vinden in Polak, J.M. & P. Winkel (red.). Praktijkboek Milieu. Uitgeverij Kluwer, Deventer.