



provincie **HOLLAND**  
**ZUID**

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland  
P/A Omgevingsdienst Haaglanden  
T.a.v. de heer Mantel

Onderwerp:  
Advies inzake bezwaarschrift

Geacht college,

Hierbij doet de bezwarencommissie u toekomen haar advies over de bezwaarschriften van:

1. De heer mr. M. van Duijn van Utopie advocaten namens Stichting Animal Rights en Fauna4Life (hierna: bezwaarden 1) van 14 april 2021, ontvangen per post op 15 april 2021, aangevuld per brief van 11 mei 2021, ontvangen per e-mail op 11 mei 2021;
2. Vereniging Natuurmonumenten, Stichting Zuid-Hollands Landschap en Stichting Natuur- en Milieufederatie Zuid-Holland (hierna: bezwaarden 2) van 14 april 2021, ontvangen per post op 14 april 2021;

tegen het besluit van de Omgevingsdienst Haaglanden namens u, met kenmerk ODH-2020-00180941, van 4 maart 2021 (hierna: het bestreden besluit), waarbij besloten is aan de Faunabeheereenheid Zuid-Holland (hierna: de FBE ZH) een ontheffing te verlenen op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) voor de duur van twee jaar voor het verstoren, vangen en doden van bevers en het vernielen en beschadigen van beverburchten en holen in waterkeringen in het kader van de openbare veiligheid en ter voorkoming van ernstige schade aan met name gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom.

### **Beoordeling vereisten bezwaarschrift**

De bezwaarschriften zijn ingediend binnen de wettelijke termijn van zes weken en zijn dus op tijd ingediend. De belangen van bezwaarden zijn rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken, zodat bezwaarden belanghebbenden zijn. Bovendien zijn de bezwaarschriften gemotiveerd en voldoen ze aan de verdere eisen van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). De bezwaarschriften zijn daarmee ontvankelijk.

### **Voorgeschiedenis en bestreden besluit**

Bij het bestreden besluit heeft u aan de FBE ZH ontheffing verleend op grond van de Wnb voor het verstoren, vangen en doden van bevers en het vernielen en beschadigen van beverburchten

### **Bezwarencommissie**

Afdeling Financiële en Juridische Zaken

Contact  
Mw. mr. A.M.F. Ramselaar  
T 06 – 50 05 74 11  
amf.ramselaar@pzh.nl

Provinciehuis  
Zuid-Hollandplein 1  
Postbus 90602  
2509 LP Den Haag  
T 070 441 66 11  
F 070 441 78 20  
www.zuid-holland.nl

Datum  
18 augustus 2021  
Ons kenmerk  
RB-2021-000054  
DOS-2021-0002474  
RB-2021-000069  
DOS-2021-0003196  
Uw kenmerk  
ODH-2020-00180941  
Bijlagen  
div.



en holen in waterkeringen in het kader van de openbare veiligheid en ter voorkoming van ernstige schade aan met name gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom. De aanvraag die ten grondslag ligt aan het bestreden besluit heeft betrekking op het werkgebied van de waterschappen Rivierenland, Hollandse Delta, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, Waterschap Amstel, Gooi en Vecht, voor zover gelegen binnen de provincie Zuid-Holland.

Bezwaarden 1 hebben per brief bezwaar gemaakt tegen het bestreden besluit. Het bezwaar is ontvangen per post op 15 april 2021, aangevuld per brief van 11 mei 2021, ontvangen per e-mail op 11 mei 2021.

Bezwaarden 2 hebben per brief van 14 april 2021, ontvangen per post op 14 april 2021, bezwaar gemaakt tegen het bestreden besluit.

### **Bezwaren**

Bezwaarden 2 voeren de volgende bezwaren aan:

\* Bezwaarden 2 zijn als Zuid-Hollandse terreinbeheerders en natuur- en milieuorganisatie niet betrokken, geraadpleegd of geïnformeerd over het Beverprotocol 2020 (hierna: het Beverprotocol).

\* Er is geen faunabeheerplan voor de bevers gemaakt. Het Beverprotocol beperkt zich tot de waterbeheerders in Zuid-Holland. De afgegeven ontheffing is nu een noodstap, omdat beleid ontbreekt.

\* Het deel openbare (water)veiligheid wordt niet betwist. Wel zijn bezwaarden 2 van mening dat de ontheffing te ruim is afgegeven:

- de ontheffing behelst de gehele provincie Zuid-Holland, ook gebieden waar de bever niet voorkomt of geen gevaar vormt. De locatie waarop de ontheffing verleend is, dient begrensd te worden.
- de strekking van de ontheffing is niet specifiek genoeg en strekt verder dan strikt noodzakelijk. Met name de in de ontheffing opgenomen toevoeging ter voorkoming van ernstige schade aan met name gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom. Ook worden in de algemene voorschriften op pagina 3 van 17, onder 1, naast de begrippenlijst uit de bijlage van het Beverprotocol nog verdere aanvullingen toegevoegd.

De beperkt geleden griendschade over 2016 t/m 2019 rechtvaardigt niet een dergelijke ruime ontheffing.

\* Bezwaarden 2 verwijzen naar een tekst als weergegeven op pagina 15 van het Beverprotocol. Niet duidelijk is welke preventiemaatregelen worden overwogen of toegepast en ook geregistreerd en/of gehandhaafd.

\* In de aanhef van de publicatie in het Provinciaal Blad, nr. 1744 van 8 maart 2021 en de Staatscourant nr. 12071 van 8 maart 2021 wordt alleen gesproken over het verstoren en verjagen van bevers en het vernielen en beschadigen van beverburchten en holen in waterkeringen. Blijkens het bestreden besluit heeft de ontheffing ook betrekking op het doden van bevers. Bezwaarden vragen zich af wat dit betekent voor de rechtsgeldigheid van de verleende ontheffing.



\* Bezwaarden 2 willen zien hoe geborgd wordt in de voorschriften bij de ontheffing dat voldaan wordt aan artikel 3.8, vijfde lid, sub a. en c., van de Wnb, bij het vangen en doden van bevers, nu in de algemene voorschriften hierover niets is opgenomen. Ook wordt op pagina 16 van het Beverprotocol ingegaan op maatregelen die preventief of bij schade door bevers genomen kunnen worden, maar dit wordt niet meer in het besluit betrokken of meegewogen in de ontheffing.

\* Het gebruik van een geweer is onder ontheffing verleend voor 24 uur per dag. Het Zuid-Hollands leefgebied van de bever is vooral in Natura 2000-gebieden of gebieden waar naast bevers ook voor andere soorten een instandhoudingsdoelstelling van kracht is of gebieden met een bijzondere natuurwaarde. De inbreuk van het geweer tussen zonsondergang en zonsopkomst is dan ook groot. Er moeten richtlijnen zijn om de impact van deze handeling te minimaliseren.

\* Ook maken bezwaarden 2 zich zorgen over het feit dat de ontheffing nu jaarrond is verleend op het kunnen vernielen, beschadigen van rust- en/of voortplantingsplaatsen van de bever, zonder rekening te houden met de voortplanting van de bevers.

\* In de verleende ontheffing is geen rekening gehouden met de instandhoudingsdoelstelling zoals opgenomen in de relevante Zuid-Hollandse Natura 2000-gebieden, te weten Hollands Diep, Biesbosch, Oude Maas en Linge/Diefdijk, zodat de ontheffing in die gebieden niet kan worden toegepast. Ook moet er aandacht zijn voor de uitvoering door de waterschappen.

\* Ook is er in de ontheffing en achterliggende voorschriften niets gezegd over eventueel overleg voorafgaand aan de eventuele inzet van de ontheffing.

Bezwaarden 1 voeren kort gezegd aan dat de bezwaren van bezwaarden 2 ook als hun bezwaren dienen te worden beschouwd. Aanvullend merken bezwaarden 1 - kort weergegeven - nog op dat GS niet bevoegd zijn om een ontheffing te verlenen wanneer de schadebestrijding niet plaatsvindt op grond van het faunabeheerplan in de zin van artikel 3.12, eerste lid, van de Wnb. Van een uitzondering op grond van artikel 3.17, vijfde lid, van de Wnb is geen sprake. Bezwaarden 1 verwijzen daarbij naar een uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 3 mei 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:1805.

### **Inhoud verweer**

De Omgevingsdienst Haaglanden heeft namens u op 22 juni 2021 een verweerschrift ingediend. Hierin is het volgende aangevoerd.

\* Het al dan niet betrokken zijn bij het opstellen van het Beverprotocol is geen aspect dat aan de orde is bij het bestreden besluit. De terreinbeherende organisaties (hierna: de tbo's) zijn overigens vertegenwoordigd in het waterschapsbestuur en de vertegenwoordiger is positief over het Beverprotocol, behalve het doden. Het vertegenwoordigd zijn in het bestuur van de FBE ZH is ook geen aspect dat aan de orde is bij het bestreden besluit. Overigens is binnen het bestuur van de FBE ZH in 2019 een aantal keer de ontheffing in combinatie met het Beverprotocol aan de orde geweest. Daarbij ging het vooral over de mogelijkheden om incidenteel in te grijpen in de populaties door het verplaatsen van bevers binnen Zuid-Holland. De vertegenwoordiger van de tbo's, heeft daarop alle tbo's geconsulteerd over verplaatsingsmogelijkheden. Daaruit bleek dat de tbo's gematigd positief over verplaatsen waren onder strikte voorwaarden.



\* U verwijst naar de aanvraag waarin de noodzaak door de FBE ZH staat omschreven voor deze ontheffing.

\* Uit de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) met betrekking tot de leden vier en vijf bij artikel 3.17 van de Wnb, blijkt dat deze voorziening het bevoegd gezag in staat stelt tot flexibiliteit in situaties dat in zijn oordeel de noodzaak voor tussenkomst van een faunabeheereenheid of een faunabeheerplan ontbreekt, bijvoorbeeld in onvoorziene situaties waarin haast is geboden (MvT, Kamerstukken II 2011/12, 33348, 3, p. 268).

\* Verder verwijst u naar artikel 3.5 van de Beleidsregel uitvoering Wet natuurbescherming Zuid-Holland (hierna: de Beleidsregel), waarbij op grond van het tweede lid, ook een ontheffing aan de FBE ZH kan worden verleend zonder een faunabeheerplan. Ook blijkt de bedoeling van het maken van een uitzondering uit het 'Was-wordt aan de hand van de tekst van de Verordening en de Beleidsregel'-overzicht (hierna: Was/wordt-overzicht) als gevoegd bij het verweerschrift. De door bezwaarmakers aangehaalde uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland betreft een andere casus dan deze.

\* De ontheffing maakt het weliswaar mogelijk in de gehele provincie Zuid-Holland in te grijpen, maar dit zal alleen gebeuren op de locaties waar de bever daadwerkelijk een bedreiging voor de openbare veiligheid kan vormen of waar graverij kan leiden tot overstromingsgevaar. Dit zullen GS in het dictum van de beslissing op bezwaar aanpassen.

\* Er is in het besluit in aanvulling op de begrippenlijst in bijlage I van het Beverprotocol één definitie opgenomen van 'natschade aan landbouw' en 'faunaschade aan landbouw'. Deze definitie is juist bedoeld om aan te geven dat de ontheffing niet ziet op (directe) schade aan landbouwgewassen door de bever. Het gaat vooral om het overstromen van droge landbodem waarop landbouwgewassen, woningen etc. staan. Dit zou mogelijk ook kunnen vallen onder het belang van openbare veiligheid, maar ook zonder die veiligheidsaspecten kan het onderlopen van landbodem ernstige schade berokkenen aan hetgeen erop staat. Hetzelfde geldt ook voor verdroging. Deze schade valt volgens GS onder het belang van 'ernstige schade aan met name gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom'. Ook dit punt zullen GS in het dictum van de beslissing op het bezwaar verduidelijken.

\* Het doden van bevers is abusievelijk niet in de publicatie opgenomen en dat betreurt u. In deze situatie heeft dat echter geen rechtsgevolgen voor de rechtsgeldigheid van het besluit, omdat de bezwaargronden tijdig zijn ingediend en het bestreden besluit wel het doden van bevers bevat.

\* Met betrekking tot artikel 3.8, vijfde lid, sub a., van de Wnb verwijzen GS naar pagina 9 tot en met 11 van het bestreden besluit waarin een onderbouwing van de eis staat dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat voor het overtreden van de toepasselijke verbodsbepalingen. Bij preventieve maatregelen ter voorkoming dat een risicovolle situatie zich nogmaals voordoet, is dat wel het geval, bij de zgn. 'alternatieve maatregelen' niet. Bij deze alternatieve maatregelen wordt wel eerst gekozen voor de minst ingrijpende maatregel. Een en ander is volgens u uitgebreid beschreven in het Beverprotocol en het uitvoeren ervan is volgens het Beverprotocol dwingend opgelegd in de voorschriften 5 en 6 van het bestreden besluit.

\* Met betrekking tot 3.8, vijfde lid, sub c., van de Wnb verwijzen GS naar pagina 13/14 van het bestreden besluit: door het uitvoeren van de maatregelen zoals beschreven in het Beverprotocol zal er geen afbreuk worden gedaan aan de gunstige staat van instandhouding van de bever. Bezwaarmakers voeren volgens u ook niet aan op grond waarvan dat wel het geval zou (kunnen) zijn.

\* In het Beverprotocol staat dat het doden van bevers altijd voorafgegaan moet worden door het afwegen van de mogelijke alternatieven (escalatieladder). Pas op het moment dat deze



maatregelen niet het gewenste effect hebben en de bever op dezelfde locatie blijft terugkomen en een ernstig risico of schade veroorzaakt kan doden overwogen worden. Dit zal pas gebeuren nadat een externe beverdeskundige is geconsulteerd.

\* Vrijkomend territorium kan op termijn door nieuwe bevers bezet worden. Het is echter goed mogelijk, dat na inrichtingsmaatregelen die al voor het doden van de bever genomen zullen zijn, de bevers een andere locatie voor hun burcht zullen kiezen. Daarbij is de waterkering slechts een deel van het territorium van de bever. Dan vormen ze dus geen risico voor de waterkering meer en kunnen ze hun leefgebied hebben.

\* Deze ontheffing is verleend op grond van hoofdstuk 3 Wnb en ziet niet op de bescherming van N2000-gebieden. Als het zover komt dat een bever gedood dient te worden, zal het slechts gaan om een enkel schot of enkele schoten. Bovendien zal gebruik worden gemaakt van geluiddempers. De kans dat hierdoor een of meerdere instandhoudingsdoelen in gevaar komen, is volgens u nihil.

\* In paragraaf 2.1.4 van het Beverprotocol is rekening gehouden met het voortplantingsseizoen. U verwijst hierbij ook naar noot 1 onder het stroomschema (figuur 2.1, pagina 30). De minst kwetsbare periode loopt volgens het Kennisdocument Bever (2017, BIJ12) van september tot en met maart).

\* De instandhoudingsdoelen zullen niet in gevaar komen door het incidentele afschot. Het is ook aan de ontheffinghouder/uitvoerende waterschappen om daar rekening mee te houden en – indien er sprake kan zijn van significante negatieve effecten van het beheer – hiervoor vergunning (bij u) aan te vragen.

\* De bever is in principe in heel Zuid-Holland welkom. Pas op het moment dat er daadwerkelijk een risico op belangrijke of ernstige schade door de activiteiten van de bever gaat ontstaan, zal gericht worden ingegrepen. Als een waterschap echter voorziet dat de bever daar op termijn wel belangrijke of ernstige schade gaat veroorzaken, is het aan het waterschap om te overwegen om daar preventieve maatregelen uit te voeren. Dat wordt niet met deze ontheffing in combinatie met het Beverprotocol voorgeschreven.

\* U legt geen verplichtingen op in voorschriften om in overleg te gaan met de terreineigenaar/natuurbeheerder voorafgaand aan de inzet van de ontheffing. Het is aan de ontheffinghouder en uitvoerende waterschappen om de kennis te vergaren die nodig is voor de aanvraag van de ontheffing en de uitvoering daarvan. Bovendien is voorafgaande consultatie verzekerd via de vertegenwoordiging van terrein behorende organisaties en natuurorganisaties in het bestuur van het waterschap en de faunabeheereenheid. Daarnaast merken GS op dat het Beverprotocol is gericht op het nemen van de maatregelen met de minste impact. In het geval van maatregelen op terreinen van derden zal altijd in overleg worden getreden met de eigenaar/pachter/terreinbeheerder. Overigens betreft het in veel gevallen terreinen die in eigendom zijn van de waterschappen. Maar er kan ook sprake zijn van grensoverschrijdende graafschade. Gangen gegraven door bevers van 10-15 meter lengte zijn niet uitzonderlijk. GS verwijzen hiervoor naar bijlage II bij het verweerschrift.

### **Mondelinge behandeling**

Partijen zijn in de gelegenheid gesteld hun standpunt op de hoorzitting van 8 juli 2021 mondeling toe te lichten. Zowel bezwaarden, uw college en de FBE ZH hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. In het kader van de maatregelen inzake corona heeft de hoorzitting plaatsgevonden met een videoverbinding. Het verslag van de hoorzitting is bij dit advies gevoegd.



### **Juridisch kader**

- Wet natuurbescherming
- Besluit natuurbescherming
- Omgevingsverordening Zuid-Holland
- Beleidsregel uitvoering Wet natuurbescherming Zuid-Holland

### **Inhoudelijke beoordeling**

Ter beoordeling staat of u op goede gronden de onderhavige ontheffing voor het verstoren, vangen en doden van bevers en het vernielen en beschadigen van beverburchten en holen in waterkeringen in het kader van de openbare veiligheid en ter voorkoming van ernstige schade aan met name gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom aan de FBE ZH heeft verleend.

#### Bevoegdheid verlenen ontheffing

De bever (*Castor fiber*) valt onder de soorten als genoemd in artikel 3.5, eerste lid, van de Wnb. Op grond van dit artikel is het verboden deze soorten te doden of te vangen in hun natuurlijke verspreidingsgebied, te verstoren dan wel hun voortplantingsplaatsen of rustplaatsen te beschadigen of te vernielen. Op grond van 3.6, tweede lid, van de Wnb is het ook verboden, om anders dan voor verkoop, bevers te hebben of te vervoeren. Blijkens artikel 3.8, eerste lid, van de Wnb kunt u ontheffing verlenen van één of meer verboden als bedoeld in artikel 3.5 en 3.6, tweede lid, van de Wnb. U heeft deze ontheffing blijkens het bestreden besluit verleend op 4 maart 2021 aan de FBE ZH voor de duur van twee jaar.

De bezwarencommissie constateert dat de faunabeheer een aparte plek heeft gekregen binnen de Wnb, te weten in paragraaf 3.4 met als titel "Schadebestrijding, overlastbestrijding en faunabeheer".

Artikel 3.12, eerste lid, van de Wnb bepaalt allereerst dat er faunabeheereenheden zijn die voor hun werkgebied een faunabeheerplan vaststellen en dat het duurzaam beheer van populaties van in het wild levende dieren, de bestrijding van schadeveroorzakende dieren door grondgebruikers en de uitoefening van de jacht geschieden overeenkomstig het faunabeheerplan.

De bezwarencommissie constateert dat paragraaf 3.4 van de Wnb ten behoeve van de beperking van de omvang van een populatie in het licht van schadebestrijding en overlastbestrijding, onder strikte voorwaarden, een nadrukkelijke ontheffingsmogelijkheid kent voor een faunabeheereenheid. Deze mogelijkheid volgt uit artikel 3.17, eerste lid, van de Wnb. Uit het tweede lid van dit artikel volgt dat een dergelijke ontheffing wordt verleend aan een faunabeheereenheid, die handelt overeenkomstig het daartoe vastgestelde en goedgekeurde faunabeheerplan. Artikel 3.17, vijfde lid, van de Wnb geeft de mogelijkheid van een uitzondering. Hieruit volgt dat aan een faunabeheereenheid, in afwijking van artikel 3.12, eerste lid, en het tweede lid, van de Wnb een dergelijke ontheffing kan worden verleend voor handelingen die niet op grond van een faunabeheerplan worden verricht, indien de noodzaak ontbreekt voor een faunabeheerplan, gelet op de specifieke kenmerken van de desbetreffende diersoort dan wel de aard of omvang van de te verrichten handelingen.



Bezwaarden 1 voeren kort gezegd aan dat er geen sprake is van een uitzondering als omschreven in artikel 3.17, vijfde lid, van de Wnb, omdat hier in het geval van de bever wel een faunabeheerplan noodzakelijk is. Ook bezwaarden 2 merken meer in algemene zin op dat het zich in de onderhavige casus wreekt dat er geen faunabeheerplan is.

In het bestreden besluit onder 'Toetsingskader en grondslag beschikking' verwijst u in dit verband naar artikel 3.17, vijfde lid, van de Wnb en naar artikel 3.5, tweede lid, van de Beleidsregel, waarna u concludeert dat het ontbreken van een faunabeheerplan in casu u niet in de weg staat om de onderhavige ontheffing te verlenen aan de FBE ZH.

De bezwarencommissie overweegt hierover als volgt. Op pagina 6 van 9 van de aanvraag van de FBE ZH d.d. 28 september 2020, die ten grondslag ligt aan het bestreden besluit, valt te lezen: *“Voor de bever is er in Zuid-Holland nog geen faunabeheerplan. Inmiddels trekt de bever steeds verder de provincie Zuid-Holland in, en is er in andere provincies al volop sprake van beveractiviteiten die tot veiligheidsincidenten leiden. De FBE ZH ziet daarom de noodzaak om een faunabeheerplan op te stellen en op basis daarvan een ontheffing voor de duur van het faunabeheerplan aan te vragen. Dit zal echter de nodige tijd kosten.”.*

Voorts merkt u in het bestreden besluit onder 'Toetsingskader en grondslag beschikking' op: *“De thans ingediende aanvraag laat zien dat de noodzaak voor een faunabeheerplan steeds groter wordt. In het faunabeheerplan wordt het faunabeheerplan ook aangekondigd, maar daar gaat tijd overheen.”.*

Gelet op vorenstaande constateert de bezwarencommissie dat in ieder geval al bij de aanvraag en dus nog voor het verlenen van de ontheffing een noodzaak is gebleken tot het opstellen van een faunabeheerplan voor de bever voor het werkgebied van de waterschappen binnen de provincie Zuid-Holland waarop de aanvraag om ontheffing ziet. Tijdens de hoorzitting kwam ook naar voren dat partijen niet van mening verschillen dat er inmiddels een noodzaak is voor een dergelijk faunabeheerplan voor dit gebied. In dit verband is van belang op te merken dat uit de in het Beverprotocol opgenomen gegevens over de aanwezigheid en de verspreiding van bevers in het rivierenland en overige delen van Nederland kan worden afgeleid, dat deze verspreiding zich al enige tijd uitstrekt tot het grondgebied van de provincie Zuid-Holland. Ook bestaan er voor een aantal andere provincies waar de bever aanwezig is en zich verder verspreid al faunabeheerplannen. De bezwarencommissie constateert hier echter dat er voor de provincie Zuid-Holland nog een begin met het opstellen van een dergelijk faunabeheerplan moet worden gemaakt, zo is ook bevestigd door de FBE ZH tijdens de hoorzitting.

U verwijst met betrekking tot artikel 3.17, vijfde lid, van de Wnb nog naar de toelichting in de MvT. In de MvT staat het volgende opgemerkt: *“het voorgestelde vierde en vijfde lid bevatten de grondslag om, in afwijking van de hoofdregel, ontheffingen te verlenen respectievelijk aan anderen dan faunabeheereenheden en voor handelingen die niet onderdeel uitmaken van het faunabeheerplan. Deze voorziening stelt het bevoegde gezag in staat tot flexibiliteit in situaties dat in zijn oordeel de noodzaak voor tussenkomst van een faunabeheereenheid of een faunabeheerplan ontbreekt, bijvoorbeeld in onvoorziene situaties waarin haast geboden is.”*



Ook hier blijkt volgens de bezwarencommissie echter uit dat deze voorziening, als uitzondering op de gestelde voorwaarde van de aanwezigheid van een faunabeheerplan, u alleen in staat stelt tot die flexibiliteit in bijvoorbeeld onvoorziene situaties, als de noodzaak van een faunabeheerplan ontbreekt. Die ontbreekt hier, zoals hiervoor al is overwogen, volgens haar niet. Het Beverprotocol is daarbij niet gelijkwaardig aan een faunabeheerplan.

Ook verwijst u in dit verband in het bestreden besluit en in het verweerschrift nog naar artikel 3.5, tweede lid, van de Beleidsregel. Dit artikel bepaalt dat een ontheffing als bedoeld in artikel 3.17, vijfde lid, van de Wnb voor handelingen die niet op grond van een faunabeheerplan worden verricht voor een zo kort mogelijke periode van maximaal twee jaar worden verleend en onder een aantal voorwaarden. Naar het oordeel van de bezwarencommissie geeft dit artikel weliswaar nadere regels voor een ontheffing als bedoeld in artikel 3.17, vijfde lid, van de Wnb, maar volgt uit dit artikel niet dat daarbij de voorwaarde van de aanwezigheid van een faunabeheerplan als grondslag voor het verlenen van een ontheffing aan een faunabeheereenheid, zoals hier het geval is, als gesteld in artikel 3.17, vijfde lid, van de Wnb niet meer van toepassing is. Het artikel uit de Beleidsregel verwijst ook naar het artikel in de Wnb. Daarbij komt dat een formele wet ook niet opzij gezet kan worden door een lagere regeling. Daarbij leest de bezwarencommissie het was/wordt-overzicht ook in het licht van het voornoemde, nu dit overzicht ziet op de Beleidsregel.

Gezien het bovenstaande komt de bezwarencommissie derhalve tot de conclusie dat u in dit geval geen ontheffing aan de FBE ZH kunt verlenen op grond van artikel 3.17, vijfde lid, van de Wnb. Daarbij is de bezwarencommissie van oordeel, dat de systematiek van de Wnb zich verzet tegen het verlenen van de onderhavige ontheffing op grond van artikel 3.8, van de Wnb (waarop het bestreden besluit ziet) nu ontheffingverlening aan een faunabeheereenheid zijn basis vindt in artikel 3.17 van de Wnb. Dat de faunabeheereenheid een afzonderlijke rol heeft binnen de Wnb en ook de regeling van de bevoegdheid met betrekking tot schadebestrijding, overlastbestrijding en faunabeheer door een faunabeheereenheid aan nadere voorwaarden is verbonden, volgt volgens de bezwarencommissie verder ook uit de plaatsing binnen de Wnb in een aparte afdeling 3.4.

#### Conclusie

De bezwarencommissie concludeert gezien het vorenstaande dat de onderhavig gegeven ontheffing niet aan de FBE ZH verleend kan worden. De bezwarencommissie komt gezien het vorenstaande aan een inhoudelijke beoordeling van de overige bezwaargronden niet meer toe.

#### Proceskostenvergoeding

Gemachtigde van bezwaarden 1 heeft verzocht om een proceskostenvergoeding. Artikel 7:15, tweede lid, van de Awb bepaalt dat de kosten, die een belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar heeft moeten maken, uitsluitend door het bestuursorgaan worden vergoed op verzoek van de belanghebbende voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Nu hieraan wordt voldaan, komen bezwaarden 1 in aanmerking voor een proceskostenvergoeding.





provincie HOLLAND  
ZUID

### **Advies**

De bezwarencommissie adviseert u de bezwaarschriften van bezwaarden gegrond te verklaren en het bestreden besluit te herroepen en voor bezwaarden 1 over te gaan tot vergoeding van de gemaakte kosten van rechtsbijstand.

De bezwarencommissie ontvangt te zijner tijd graag een afschrift van uw besluit op bezwaar.

Hoogachtend,

De bezwarencommissie,  
Namens deze,

De secretaris,  
Mw. A.M.F. Ramselaar



### **Aanwezig**

Leden commissie en secretaris:

Dhr. P. Plambeck (voorzitter)  
Dhr. C.D.J. Van Estrik  
Mw. L. Schouwenaars  
Mw. A.M.F. Ramselaar (secretaris)

Bezwaarden/Klagers:

Dhr. M. van Duijn van Utopie Advocaten  
(vertegenwoordiger St. Animal Rights en  
Fauna4Life)  
Mevrouw P. de Jong (namens  
Fauna4Life)  
Dhr. A. Ouwehand en mw. N. Schuil  
(namens Natuur- en Milieufederatie  
Zuid-Holland, Vereniging  
Natuurmonumenten en

Vertegenwoordigers Gedeputeerde Staten:

Dhr. F. Mantel  
Dhr. K. Alblas

Derde belanghebbende:

Mw. V. Ampt (Faunabeheerheerheid  
Zuid-Holland)  
Dhr. H. Ticheler (Waterschap  
Rivierenland)

De voorzitter opent de hoorzitting en stelt aan de orde de bezwaarschriften van:

1. De heer mr. M. van Duijn van Utopie advocaten namens Stichting Animal Rights en Fauna4Life van 14 april 2021, ontvangen per post op 15 april 2021, aangevuld per brief van 11 mei 2021, ontvangen per e-mail op 11 mei 2021;
2. Vereniging Natuurmonumenten, Stichting Zuid-Hollands Landschap en Stichting Natuur- en Milieufederatie Zuid-Holland van 14 april 2021, ontvangen per post op 14 april 2021; tegen het besluit van de Omgevingsdienst Haaglanden namens het college van Gedeputeerde Staten, met kenmerk ODH-2020-00180941, van 4 maart 2021 (hierna: het bestreden besluit), waarbij besloten is een ontheffing te verlenen op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) voor het verstoren, vangen en doden van bevers en het vernielen en beschadigen van beverburchten en holen in waterkeringen in het kader van de openbare veiligheid en ter voorkoming van ernstige schade aan met name gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom.

In het kader van de maatregelen inzake corona heeft de hoorzitting plaatsgevonden met een beeldverbinding.

De voorzitter wil allereerst het bezwaarpunt bespreken van bezwaarde over de bevoegdheid van GS om een ontheffing te verlenen op grond van artikel 3.17, vijfde lid, van de Wnb, omdat er in casu een faunabeheerplan ontbreekt en er volgens bezwaarden wel een noodzaak toe is. De voorzitter vraagt aan bezwaarden of hij de bezwaargrond zo goed samenvat.

De heer Ouwehand merkt op dat de bezwaren ook te maken hebben met de manier waarop de Faunabeheereenheid Zuid-Holland (hierna: FBE ZH) met dit soort zaken omgaat. Er is bij de FBE ZH een grote achterstand in het actualiseren van faunabeheerplannen en het duurt volgens spreker in de praktijk steeds lang voordat de FBE ZH dergelijke plannen oplevert. Er ontbreekt dus inderdaad een wettelijke grondslag als geschetst door de voorzitter zojuist, maar de praktische grondslag is ook dat de FBE ZH hier ernstig tekortschiet. Desgevraagd merkt spreker op dat hij het aan het oordeel van de bezwarencommissie overlaat om te oordelen over de vraag of GS bevoegd waren om een dergelijke ontheffing te verlenen.

De voorzitter vraagt om een inhoudelijke reactie van de zijde van GS over waarom zij menen een bevoegdheid te hebben om deze ontheffing te verlenen zonder onderliggend faunabeheerplan.

De heer Mantel verwijst naar het verweerschrift. Spreker merkt op dat GS de mogelijkheid hebben om in onvoorziene situaties een ontheffing te verlenen zonder een faunabeheerplan wat volgens spreker hier aan de orde is. Desgevraagd merkt spreker op dat het gaat om de spoedeisendheid van de aanvraag die voor lag.

De voorzitter vraagt waar die spoedeisendheid dan concreet uit bestaat.

De heer Mantel merkt op dat de bever oprukt en het noodzakelijk is om een mogelijkheid te hebben om de openbare veiligheid te waarborgen bij eventuele graverijen en andere soorten zaken door bevers.

De voorzitter vraagt of het oprukken van de bever niet al eerder voorzienbaar was. Dit omdat eerder ook al een ontheffing was verleend aan het waterschap Rivierenland voor het kunnen nemen van maatregelen tegen de bever. Daarbij vraagt spreker zich af wanneer is gestart met het opstellen van het faunabeheerplan voor de bever en wat daar de huidige stand van zaken van is.

De heer Mantel geeft aan dat er in augustus 2021 een bijeenkomst staat gepland om te starten met het faunabeheerplan.

Mevrouw Ampt merkt op dat er inderdaad in 2019 een ontheffing is verleend aan het waterschap Rivierenland voor het verstoren van de bever en zijn voortplantingsplaatsen. Dit waterschap ligt aan de oostkant van de provincie Zuid-Holland. Bij die ontheffing liep tegelijkertijd al de start mee van het beverprotocol. Dat is een langdurig proces geweest, omdat de bever op verschillende manieren incidenten veroorzaakt en ze nauwkeurig wilden nagaan wat dan de beste en juiste wijze is om in te grijpen. Het waterschap Rivierenland gaf aan, en dit is ook te zien door de trek van de bever vanuit het zuiden en het oosten Nederland in, dat zij daarin een voorsprong hadden en

dat de provincie Zuid-Holland daarop aanhaakte, omdat er in 2018 nog niet zoveel incidenten waren. De ontheffing aan het waterschap Rivierenland is toen verleend voor twee jaar en liep afgelopen januari af. Er is toen afgesproken dat ze in de periode van globaal 2018 t/m 2020 zouden werken aan een Beverprotocol, niet uitgaande van populatiebeheer en ook niet ingrijpend op de populatie van de bever, maar alleen gericht op incidenten die bevers kunnen veroorzaken. Om zo adequaat mogelijk en gering mogelijk met maatregelen in te grijpen om incidenten te pareren. Daar is lang en met veel waterschappen aan gewerkt. Langzaamaan kwamen er ook meer waterschappen binnen de provincie Zuid-Holland bij waar ook deze problematiek begon te spelen. Spreekster merkt op dat het binnen de provincie Zuid-Holland nog steeds gaat om geringe incidenten. Van daaruit is het Beverprotocol tot stand gekomen en is gezegd dat zij op deze wijze kunnen leren van de totstandkoming van het protocol om vanuit daaruit breder te gaan nadenken over een faunabeheerplan. De bestreden ontheffing is volgens spreekster afgelopen voorjaar afgegeven aan de FBE ZH en vanuit daar is gestart met het traject voor het opzetten van het faunabeheerplan. Het faunabeheerplan werkt volgens een concept indeling zoals dat ook bij andere faunabeheerplannen wordt gehanteerd. Doordat er als gevolg van deze ontheffing onrust is ontstaan, heeft de FBE ZH, anders dan bij andere faunabeheerplannen, nu besloten om op 16 augustus 2021 een bijeenkomst te houden met vertegenwoordigers van alle betrokken waterschappen van Zuid-Holland, met vertegenwoordigers van terreinbeherende organisaties en andere insprekende belangenorganisaties, die normaal gesproken een zienswijze kunnen indienen op een concept faunabeheerplan. Op dit moment is er iemand aangetrokken om een concept faunabeheerplan te vullen met informatie vanuit het traject van de totstandkoming van het Beverprotocol. De verwachting is dat zij tijdens de bijeenkomst van 16 augustus 2021 inbreng zullen krijgen van alle betrokken partijen, waarna zij die inbreng zullen verwerken. Spreekster hoopt dan dat zij daarna binnen niet al te lange termijn kunnen overgaan tot het opstellen en vaststellen van het definitieve faunabeheerplan. Desgevraagd merkt spreekster op dat zij verwacht dat aan het eind van het jaar het concept daarvan gereed is en in de loop van volgend jaar het faunabeheerplan vastgesteld kan worden en ter goedkeuring aan de provincie Zuid-Holland kan worden aangeboden. Deze bestreden ontheffing is geldig voor twee jaar en loopt in 2023 af. Een nieuwe ontheffing kan pas worden aangevraagd als het faunabeheerplan is goedgekeurd. Het aanvraagproces duurt volgens spreekster normaal gesproken ook weer een half jaar, dus zij merkt op dat zij ruim de tijd moeten nemen om een nieuwe ontheffing gereed te krijgen als de onderhavige ontheffing afloopt in maart 2023.

Mevrouw Schouwenaars merkt op dat zij nu van mevrouw Ampt een stukje geschiedenis heeft gehoord, maar dat zij eigenlijk door haar verhaal heen hoort, dat er een faunabeheerplan moet komen en nu deze manier is gebruikt om te kijken wat er in het faunabeheerplan moet komen en vraagt of zij het zo juist hoort.

Mevrouw Ampt zegt dat dit ten dele klopt. Een faunabeheerplan bekijkt allerlei aspecten zoals schadebestrijding en populatiebeheer indien nodig. Op dit moment wordt er nog niet toegekomen aan populatiebeheer, want dat speelt voor de bever op dit moment nog niet binnen de provincie Zuid-Holland voor wat betreft de FBE ZH. De provincie Zuid-Holland is bezig om daarover beleid op te stellen. De FBE ZH is ook afhankelijk van wat de provincie daarvan vindt.

Mevrouw Schouwenaars vraagt gezien het verhaal van mevrouw Ampt hoe de heer Mantel kijkt naar de ontheffingsmogelijkheid als genoemd in artikel 3.17, vijfde lid, van de Wnb, zonder faunabeheerplan, nu uit het verhaal van mevrouw Ampt blijkt dat er geen discussie bestaat over dat er voor de bever een faunabeheerplan moet komen.

De heer Mantel merkt op dat de ontheffing is verleend op grond van artikel 3.8 van de Wnb. Het is geen ontheffing op grond van populatiebeheer.

De heer Abblas geeft aan dat de bever oprukt vanuit het zuiden en het oosten richting het westen. Er was nog geen noodzaak om een ontheffing aan te vragen of een faunabeheerplan op te stellen voor populatiebeheer. Dat wil de provincie Zuid-Holland ook niet, want de bever is gewild in de provincie Zuid-Holland en is een icoonsoort. Het enige wat zij niet willen is dat de waterveiligheid in gevaar komt. Dat zien ze nu gebeuren. Er zijn een aantal calamiteiten geweest binnen de provincie, waarbij de gevolgen heel groot kunnen zijn en dan kan de FBE ZH niet wachten op een goedgekeurd faunabeheerplan. De wet biedt de mogelijkheid om op grond van artikel 3.8 Wnb een ontheffing te verlenen als voldaan wordt aan de drie vereisten als daar genoemd. Naar sprekers oordeel wordt voldaan aan die vereisten.

De voorzitter merkt op dat volgens hem een dergelijke ontheffing normaal gesproken wordt verleend op grond van een faunabeheerplan en die ontbreekt hier juist. Daarom is het nu relevant om antwoord te krijgen op de vraag of er in dit geval een noodzaak was om een faunabeheerplan te hebben. Spreker vraagt zich af of de provincie zich op het standpunt stelt dat de noodzaak voor het hebben van een faunabeheerplan ontbrak tot aan de aanvraag voor deze ontheffing.

De heer Abblas merkt op dat die noodzaak nog niet aan de orde was. Spreker geeft aan dat omdat de bever nu oprukt, het goed is om een faunabeheerplan te maken om ook alle aspecten en ontwikkelingen mee te nemen van deze soort om zo na twee jaar ontheffing te verlenen op basis van het faunabeheerplan. Nu beperken zij zich alleen tot de handelingen die volgens het Beverprotocol mogen worden uitgevoerd, waarbij gebruik wordt gemaakt van de cascade-systematiek.

De voorzitter vraagt wat het faunabeheerplan nog meer gaat toevoegen dan het Beverprotocol.

Mevrouw Ampt merkt op dat het Beverprotocol is opgesteld in samenspraak met de provincie Gelderland. In Gelderland was de problematiek van de bever al meer aanwezig en daar was wel al de noodzaak tot het hebben van een faunabeheerplan. De provincie Gelderland heeft daarom het Beverprotocol in combinatie met het faunabeheerplan en de ontheffing in één keer geregeld. Bij de FBE ZH ontbrak die noodzaak nog tot dat moment en daarom is die procedure bij hun losgekoppeld. Zeker zullen grote delen van het Beverprotocol terugkomen in het faunabeheerplan, maar het faunabeheerplan zal nog veel specifiekere ingaan op de Zuid-Hollandse situatie en daarbij ook een grotere doorkijk gaan geven over hoe die beverpopulatie zich ontwikkelt en of er nog andere maatregelen nodig zijn.

De heer Van Estrik komt nog een keer terug op het punt van de voorzienbaarheid, omdat de bever zich niet beperkt tot de grens van een provincie en uit de stukken naar voren komt dat de

ontwikkeling van de beverpopulatie in de andere provincies een stijgende lijn liet zien. Spreker vraagt zich daarom af of de provincie dit niet had kunnen zien aankomen en vraagt om een reactie.

Mevrouw Ampt geeft aan dat in het traject van de totstandkoming van het Beverprotocol en de ontheffingsaanvraag de FBE ZH alle waterschappen van Zuid-Holland heeft benaderd met de vraag in hoeverre zij in deze fase betrokken wilden worden bij het opstellen van het Beverprotocol. Zoals uit de stukken blijkt, hebben vier waterschappen aan het Beverprotocol binnen de provincie Zuid-Holland bijgedragen. De andere waterschappen niet, omdat de beverproblematiek op dat moment nog niet zodanig was dat zij überhaupt last hadden van incidenten of dat deze zeer beperkt waren. Dat is volgens spreker ook een graadmeter geweest om te kijken naar de manier van omgang.

De heer Van Estrik merkt op dat hij zich afvraagt hoe zo'n populatie zich ontwikkelt, omdat hij zich afvraagt of dan niet ingeschat had kunnen worden dat de populatie op langere termijn meer problemen ging veroorzaken. Spreker vraagt om meer toelichting op dit punt.

Mevrouw Ampt geeft aan dat dat ook precies de reden is, waarom zij nu een faunabeheerplan voor de gehele provincie willen opstellen in tegenstelling tot de ontheffing die slechts geldt voor het werkgebied van een aantal waterschappen. In het Beverprotocol zijn ook tekeningen te zien van hoe de bever zich in de afgelopen 20 jaar heeft verspreid over Nederland en dan wordt duidelijk dat de bever oprukt. Ten tijde van de aanvraag van de ontheffing is dat volgens spreker ook een paar keer besproken in het FBE-bestuur, waarbij ook een vertegenwoordiger zat van een terreinbeherende organisatie. Bij die vertegenwoordiger is navraag gedaan over de aanwezigheid van de bever en in welke mate ze op dat soort terreinen problemen veroorzaken en dat bleek niet aan de orde.

De voorzitter vraagt of dat dan ziet op andere gebieden dan de watergangen.

Mevrouw Ampt merkt op dat het dan gaat om gebieden van terreinbeherende organisaties. Desgevraagd merkt spreker op dat met de ontheffing aan de hand van het Beverprotocol ingegaan kan worden op een incident op de plekken waarvoor de ontheffing geldt. Daarbij zijn de minst ingrijpende maatregelen als eerst aangewezen.

De voorzitter vraagt of voor die actie een ontheffing nodig is.

Mevrouw Ampt geeft aan dat dit afhangt van de te treffen maatregel. Sommige maatregelen zoals het verplaatsen van een omgevallen boom in de waterkering, die niet een functie heeft ten aanzien van de bever, is niet in strijd met de Wnb. Maar als die boom wel een functie heeft voor de verblijfplaats van de bever, dan mag de boom niet zomaar verwijderd worden en dan treedt de werking van de ontheffing in.

De voorzitter vraagt of bij het treffen van preventieve maatregelen de ontheffing dus niet aan de orde is.

Mevrouw Ampt antwoordt bevestigend. Preventieve maatregelen zijn bedoeld ter voorkoming van conflicten.

De heer Van Duijn merkt op dat hij zich verbaast over hoe de discussie zich nu ontwikkelt. Hij snapt dat het ingewikkelde materie is en dat er goed over na moet worden gedacht, maar aan de andere kant hoort hij nu ook dat er eerder een ontheffing was verleend in 2019, dus dat deze problematiek niet echt nu pas om de hoek komt kijken. Maar waar spreker zich nog het meest over verbaast, is over hoe weinig aandacht er is voor het juridisch kader. Mevrouw Schouwenaars zat wat spreker betreft op de juiste koers. Artikel 3.12, eerste lid, van de Wnb zegt gewoon dat het duurzaam beheer van populaties van in het wild levende dieren, de bestrijding van schadeveroorzakende dieren door grondgebruikers en de uitoefening van de jacht, geschieden volgens een faunabeheerplan. Vervolgens staat er in 3.17, vijfde lid, van de Wnb dat er alleen een ontheffing kan worden verleend indien de noodzaak voor een faunabeheerplan ontbreekt. De noodzaak van het faunabeheerplan staat hier niet ter discussie. Er kan hier dan ook geen ontheffing worden verleend zonder faunabeheerplan. Er is geen wettelijke grondslag. De spoedeisendheid dan wel de voorzienbaarheid doen er volgens spreker niet toe. Ook merkt spreker op dat hij het vervelend vindt dat hij nog niet in de gelegenheid is gesteld zijn pleitnota voor te dragen.

De heer Mantel geeft aan dat in het verweerschrift wordt verwezen naar de memorie van toelichting waarin staat opgemerkt dat deze voorziening het bevoegd gezag in staat stelt tot flexibiliteit in situaties dat in zijn oordeel de noodzaak ontbreekt, bijvoorbeeld in onvoorziene situaties waarin haast is geboden. Daar is hier sprake van volgens spreker. Er is natuurlijk een geschiedenis geweest van een aantal jaren en het is moeilijk aan te geven wanneer nou echt de noodzaak is ontstaan tot het opstellen van een faunabeheerplan, maar hier is nu wel sprake van een onvoorziene situatie door het oprukken van de bever naar andere delen van de provincie dus is deze ontheffing nodig, aldus spreker.

De heer Van Duijn merkt op dat in de Wnb staat, dat de noodzaak tot een faunabeheerplan moet ontbreken. Dat die noodzaak ooit ontbrak, gelooft spreker best, maar dat is niet wat de wet zegt. Als de wet zegt dat er een noodzaak is tot het hebben van een faunabeheerplan, dan moet die er zijn voor het verlenen voor de ontheffing. Daarbij moet de toelichting gelezen worden in het licht van de tekst van de wet. Het is dus ook niet zo dat op grond van de Beleidsregel uitvoering Wet natuurbescherming (hierna: Beleidsregel) een juridische grondslag wordt geboden om de ontheffing te verlenen. Je kan niet afwijken van het stelsel van de wet. De Beleidsregel kan niet in strijd zijn met de wet, want dan is de Beleidsregel niet verbindend. Maar ook de tekst van artikel 3.5 van de Beleidsregel doet geen afbreuk aan het noodzakelijkheidsvereiste als opgenomen in artikel 3.17, vijfde lid, van de Wnb. Ook om die reden kan het besluit volgens spreker geen stand houden.

Het valt mevrouw De Jong op dat door de provincie wordt aangegeven dat er geen populatiebeheer nodig was en daarom geen faunabeheerplan nodig was. Dat suggereert dat alleen een faunabeheerplan moet worden opgesteld als een populatie te groot is en er actief beperkt moet worden. Dat is helemaal geen regel. Bovendien wordt er gezegd dat zij zich houden aan alle voorwaarden als gesteld in artikel 3.8 van de Wnb, dus dat er een ontheffing kan worden verleend. Maar op het moment dat je een dergelijke ontheffing verleent voor een heel groot deel van de provincie, waarbij heel veel mogelijk is, dan moet daar volgens spreekster een faunabeheerplan aan ten grondslag liggen. Bovendien is er ook geen sprake van onvoorziene omstandigheden, want de dieren zijn al jaren in Nederland aanwezig en bezig om hun

werkgebied uit te breiden. De provincie Zuid-Holland kan er dus niet door overvallen zijn, dat de bever er ineens was en er nu ineens een enorme noodzaak is.

Mevrouw Ampt wil nog twee punten benoemen. Allereerst ziet het faunabeheerplan naast onder andere op populatiebeheer ook op schadebestrijding. Beide onderdelen worden daar bij elkaar behandeld. Het is inderdaad geen goed argument om als zodanig te zeggen dat een faunabeheerplan alleen nodig is bij populatiebeheer, omdat het integraal wordt bekeken. De bever is inderdaad al langer in Nederland en Zuid-Holland, maar de bever was nog maar in een dusdanige beperkte mate en geringe omvang aanwezig en alleen op die locaties waar hij nog maar voor weinig incidenten zorgde in het recente verleden. Dat is het kantelpunt. Als een bever in Zuid-Holland in watergangen of locaties zit waar hij gerust zijn gang kan gaan en nergens voor incidenten zorgt, dan is er niets aan de hand. Maar de populatieomvang en de trek vanuit het oosten en zuiden begint langzamerhand dusdanige vormen aan te nemen dat je eigenlijk op elk willekeurig moment nu een incident kan aantreffen. Ze hebben daar ook een recentelijk voorbeeld van toegestuurd bij het verweerschrift over een situatie in Middelharnis. Dat is wat er hier speelt. Er zijn nog niet veel beverincidenten geweest, maar langzaamaan dringt het besef door dat er eigenlijk op elk willekeurig moment een serieus incident kan gebeuren. Deze ontheffing dient duidelijk te maken wat er mag en kan. Vanuit die gedachte was er dus eerst nog geen noodzaak voor het hebben van een faunabeheerplan, maar nu is wel de tijd rijp voor het maken van een faunabeheerplan.

De heer Ouwehand geeft aan dat zij als natuurorganisaties een enorm belang hebben bij een goed beverbeleid en dat alle partijen die daar een rol in spelen heel goed samenwerken. De motivatie en beantwoording door mevrouw Ampt vindt spreker gebrekkig. De provincie Limburg heeft volgens spreker bijvoorbeeld al veel langer last van de bever waar ook bevers inmiddels afgeschoten moeten worden, dus had de provincie Zuid-Holland ook de komst van de bever moeten zien aankomen. Daar is ook al veelvuldig over gesproken. Ook ziet spreker de verantwoordelijkheid voor de openbare waterveiligheid. Waar de beantwoording echter mank gaat, is dat er twee jaar lang heel veel tijd is gestopt in het maken van een Beverprotocol. Dit protocol zet in hoofdlijnen een aantal zaken uiteen die verder uitgewerkt moeten worden en dat is niet gebeurd en dat is betreuenswaardig. Dan was de stap naar het faunabeheerplan ook makkelijker gemaakt. Tot twee maanden geleden was er geen enkele activiteit van de FBE ZH om een faunabeheerplan voor de bever op te stellen. Spreker heeft zelfs het aanbod gedaan om een concept faunabeheerplan te maken vanuit de natuurorganisaties om te zorgen dat er voortgang kwam. In het verweerschrift staat nu dat er twee jaar de tijd genomen gaat worden om op basis van de ervaringen tot een plan te komen. Dat mevrouw Ampt nu aangeeft dat het sneller kan, daar is spreker blij mee, maar de staat van dienst van de FBE ZH is heel slecht op dit punt. Spreker wil weten hoe dit geborgd gaat worden en hoe de bezwarencommissie vast gaat leggen dat het gaat gebeuren. Daarbij is er een overleg gepland in augustus 2021 zonder overleg vooraf midden in de vakantieperiode. Spreker heeft dan geen mogelijkheden en heeft dit teruggekoppeld aan de FBE ZH om naar een andere datum te kijken. Daar konden ze echter geen rekening mee houden. Ook wil spreker opmerken dat mevrouw Ampt zegt dat bij de ontheffing slechts vier waterschappen betrokken zijn. De locatie van de ontheffing is echter heel Zuid-Holland. Het Beverprotocol bindt alleen nog maar waterschappen die het protocol ondertekend hebben en de provincie en geen enkele andere partij. Dat betekent dat andere gebruikers van de ontheffing zich niet hoeven te houden aan het Beverprotocol. Spreker heeft het gevoel dat dit een enorme



noodsprong is om toch nog iets te kunnen doen. Daarnaast wordt er gesproken over incidenten. Spreker heeft dat in kaart gebracht want monitoring is er niet. Spreker komt niet veel verder dan het incident in Middelharnis.

De voorzitter merkt op dat hij in de ontvangen stukken vier incidenten zag.

De heer Ouwehand erkent dit en geeft aan dat het ook incidenten zijn die goed afgehandeld moeten worden. In het verweerschrift staat volgens spreker dat als bevers verjaagd worden, de kans bestaat dat er dan weer nieuwe bevers in dat gebied komen. Natuurorganisaties met eigen terreinen zijn daar bij uitstek geschikt om een helpende hand te bieden, maar er worden dan geen preventieve maatregelen genomen om er dan voor te zorgen dat dit soort gebieden niet meer geschikt zijn als huisvesting voor de bever. Je blijft het paard achter de wagen spannen als je geen goed faunabeheerplan hebt. Spreker wil graag de planning zien van wanneer de FBE ZH gaat leveren wat ze al jaren geleden had moeten doen, zodat ze daar met elkaar over in gesprek kunnen gaan om een zo goed mogelijk faunabeheerplan te krijgen. Spreker is dus niet tegen de strekking van de ontheffing, omdat de openbare waterveiligheid goed geregeld moet worden in Zuid-Holland, maar voor de rest sluit hij zich aan bij het betoog van de heer Van Duijn en mevrouw De Jong.

De voorzitter merkt op dat hij in de ontheffing leest dat deze niet geldt voor heel Zuid-Holland, maar voor vier waterschappen.

De heer Ouwehand geeft aan dat de publicatie echter uitgaat van de gehele provincie Zuid-Holland. En voor hem is het dus niet duidelijk wat de werkelijke ontheffing is en wat rechtsgeldig is.

De voorzitter merkt op dat de bezwarencommissie daar een oordeel over kan geven. Ook merkt spreker op dat het doden van de bever niet was opgenomen in de publicatie en de commissie daar een oordeel over zal vormen. Spreker merkt op dat hierdoor mogelijk andere belanghebbenden geen bezwaar hebben gemaakt en vraagt of nog meer belanghebbende partijen bekend zijn die mogelijk anders bezwaar hadden gemaakt als zij op de hoogte waren van het doden van de bevers.

De heer Ouwehand vertelt dat er bij hem zo'n driehonderd organisaties zijn aangesloten waarvan een groot aantal in de vier genoemde waterschappen, die deze ontheffing voor het doden van bevers niet hebben meegekregen. Spreker is hier zelf last minute bekend mee geworden door besluitvorming op GS-niveau. Het kan best zijn dat andere partijen nog andere argumenten hadden willen geven. Normaal gesproken hebben zij wel een procedure om de achterban te betrekken om tot een gezamenlijke reactie te komen. Daar was nu geen gelegenheid voor. Desgevraagd merkt spreker op dat hij weet van twee natuurverenigingen dat zij graag bezwaar hadden willen indienen. De strekking zal misschien niet veel anders zijn geweest. Hij heeft nu niet de namen van die partijen. Desgevraagd zal hij die namen mailen aan mevrouw Ramselaar.

De voorzitter merkt op dat de bezwarencommissie hier ook een oordeel over kan vormen.

De heer Ouwehand vult nog aan dat het vaker is voorgekomen. Desnoods wil hij alle zaken waarin het is gebeurd wel aanleveren, zodat er een aanwijzing kan worden gegeven om zorgvuldiger te gaan worden.

De voorzitter geeft aan dat de heer Ouwehand en de heer Van Duijn de pleitnota kunnen sturen aan mevrouw Ramselaar, zodat wat daar in staat ook in het oordeel kan worden betrokken.

Mevrouw Ramselaar merkt op dat de punten zoals genoemd in de pleitnota wel vandaag ter zitting besproken dienen te worden, omdat als de pleitnota's achteraf worden gestuurd, partijen niet de gelegenheid hebben om te reageren. In de uitnodiging staat ook vermeld dat partijen tot 48 uur voor de zitting een pleitnota hadden kunnen indienen bij de secretaris. Gezien deze werkwijze is het naar haar oordeel dan ook noodzakelijk dat de punten uit de pleitnota tijdens de zitting worden besproken zodat iedereen nu de gelegenheid krijgt te reageren.

De voorzitter merkt inderdaad op dat dit dan de werkwijze moet zijn. Spreker merkt verder op dat hij leest in het verweerschrift dat GS de ontheffing op twee punten willen aanpassen. Graag hoort spreker of er al concreet is nagedacht over hoe die ontheffing dan zou worden aangepast.

De heer Mantel heeft nog niets concreets. In het dictum staat al aangegeven dat het gaat om de watergangen en waterkeringen in de vier waterschappen dus het is al redelijk duidelijk, maar ze zullen het verder aanscherpen. Desgevraagd merkt spreker op dat hij met een voorstel richting de commissie kan komen voor het uitbrengen van het advies.

Mevrouw Ramselaar vraagt zich af wat ze gaan aanvullen als de heer Mantel eigenlijk net zegt dat hij het dictum nu toch voldoende concreet vindt.

De heer Mantel merkt op dat hetgeen vermeld staat onder punt 7 al redelijk concreet is. Ze hebben in een eerder stadium aangegeven dit te zullen verduidelijken. Nu komt spreker echter tot de conclusie dat dit punt toch wel duidelijk is.

De voorzitter vraagt of die nadere inperking dan is dat het ingrijpen alleen gebeurt op locaties waar de bever daadwerkelijk een bedreiging voor de openbare veiligheid kan vormen of waar graverij kan leiden tot overstromingsgevaar zoals genoemd op pagina 9 van het verweerschrift.

De heer Mantel geeft aan dat het klopt voor dat onderdeel. Het tweede onderdeel ziet op de faunaschade aan landbouw en dat het alleen maar betrekking heeft op natschade. Dat gaat met de beslissing op bezwaar aangescherpt worden.

De voorzitter vraagt of de heer Mantel het dan met die uitleg aan de commissie laat om een explicitering in het dictum over te nemen.

De heer Mantel vindt dat goed. Hij zal dan ook niets van tevoren aanleveren aan de commissie.

Mevrouw Ramselaar vraagt om een reactie van de zijde van bezwaardenden of zij deze verduidelijking voldoende vinden.

De heer Ouwehand merkt op dat er steeds wordt gesproken over openbare veiligheid, maar er moet consequent gesproken worden over openbare waterveiligheid. Als de hele toevoeging over de landbouwschade uit het besluit gehaald wordt, dan staat er nog steeds een toverformule in, namelijk 'overige zaken'. Dat betekent dat het veel verder gaat dan alleen maar landbouw. Als er beperkt wordt tot enkel de openbare waterveiligheid dan is dat voor spreker al een behoorlijke verbetering. Het zit hem alleen niet in de ontheffing maar ook in de bijlage van het Beverprotocol en het protocol zelf dus dan zouden alle documenten aangepast moeten worden, want elk document heeft een bepaalde vorm van binding.

De heer Mantel merkt op dat de passage inclusief 'overige zaken' voortkomt uit de wet. Spreker dacht dat deze passage ook is aangescherpt in de voorschriften.

Mevrouw Ampt geeft ook aan dat de teksten zijn overgenomen uit de wet voor wat betreft de belangen. Daarmee lijkt het heel ruim. Maar in paragraaf 1.5.2 van het Beverprotocol is duidelijk aangegeven waar de schade op slaat. Daarnaast is het zo dat als je de voorschriften naast elkaar leest, daar precies uit valt af te lezen wat waar is toegestaan en met welke redenen. Het gaat er wat spreekster betreft om dit te verduidelijken in het dictum en dus niet om een materiële inperking van wat deze ontheffing nu mogelijk maakt.

De heer Ouwehand merkt op dat wat hem betreft daar wel sprake van zou moeten zijn. De bever is geen muskusrat. Het is een icoonsoort van de provincie en een beschermd dier. Dat moet ook tot uitdrukking komen in de manier waarop de populatie wordt beheerd en hoe er met de ontheffing moet worden omgegaan. Spreker kent meerdere voorbeelden waar bij minimale schade toch ernstig is ingegrepen. Het Beverprotocol bindt alleen maar de ondertekenende waterschappen.

Mevrouw Ampt licht toe dat de ontheffing alleen maar van toepassing is voor de waterschappen. De FBE ZH kan die dus alleen maar doorschuiven aan deze vier waterschappen en niet aan anderen. Vervolgens is in het Beverprotocol heel nadrukkelijk aangegeven in welke situatie welke ingrepen mogen worden toegestaan. Het uitgangspunt is volgens spreekster het volgen van het stroomschema met de escalatieladder. Je begint met de minst ingrijpende maatregel, zodra die volstaat kom je niet meer toe aan verdergaand ingrijpen. Dat staat in het Beverprotocol en dat is geborgd in de voorschriften van de ontheffing.

De heer Ouwehand merkt op dat in het verweerschrift is opgenomen dat de OZHZ moet kijken naar de maatregelen, maar daar staat niet expliciet de ladder genoemd en er staan ook niet de maatregelen die daaraan vooraf moeten gaan en dat die ook gemonitord moeten worden. De ladder uit het Beverprotocol moet ook wel toegepast worden en partijen moeten daar ook eerlijk over zijn. In het verweerschrift staat dit beperkt aangegeven.

De voorzitter vraagt of de heer Ouwehand doelt op het format van het Beverprotocol wat in voorschrift 9 is opgenomen voor de registratie van maatregelen.

De heer Ouwehand antwoordt bevestigend.

De voorzitter vraagt aan GS of zij menen dat er nu voldoende borging is.

De heer Alblas denkt van wel. Daarom is volgens spreker juist het voorschrift opgenomen om te kunnen handhaven.

De voorzitter vraagt of het specifiek ziet op dat soort type maatregelen die geregistreerd moeten worden op dat formulier.

De heer Alblas antwoordt bevestigend.

De voorzitter vraagt of bezwaarmakers nog een reactie willen geven op de weerlegging van GS in het verweerschrift met betrekking tot het doden van bevers.

Mevrouw De Jong merkt op dat het haar opvalt dat er een merkwaardig verschil wordt gemaakt tussen preventieve maatregelen en maatregelen die kunnen worden beschouwd als een bevredigend alternatief. Er wordt gezegd dat een preventieve maatregel niet valt onder de bevredigende alternatieven als genoemd in de wet en niet onder de ontheffing. Dat is vreemd. De provincie verleent nu een ontheffing om dieren te doden, terwijl er ook een preventieve maatregel kan worden genomen. Het is wel de meest ultieme oplossing om een preventieve maatregelen te nemen. De wet bepaalt ook dat je dat moet doen.

De voorzitter vraagt om een reactie.

Mevrouw Ampt merkt op dat het doden van de bever als meest ultieme uitzondering moet gelden. Het Beverprotocol en de escalatieladder maakt duidelijk op welke manier en in welke volgorde maatregelen getroffen mogen worden bij incidenten. Als je telkens de stappen leest, dan zie je een paar keer terugkomen dat het waterschap uitvoert, en ook herstelmaatregelen uitvoert, gevolgd door maatregelen om te voorkomen dat de bever terugkomt en opnieuw schade uitvoert, dus een soort van preventieve maatregelen om herhaling te voorkomen. Als het waterschap dat een paar keer heeft gedaan en de bever blijft telkenmale terugkomen, dan komt volgens spreekster het doden in beeld. Het is een laatste stap. De schadeposten moeten ook niet uit het oog verloren worden. Het Beverprotocol maakt ook heel duidelijk wat de maatregelen allemaal kosten bij elkaar en dat die vaak heel lokaal wel getroffen kunnen worden maar niet op grote schaal. Desgevraagd merkt spreekster op dat die maatregelen allemaal geregistreerd worden en er een beverdeskundige moet worden geconsulteerd.

Mevrouw De Jong merkt op dat de aanwezigheid van de bever geen probleem is. Het gaat om wat hij doet. Als hij op een locatie gevaar kan opleveren dan moet je ervoor zorgen dat je dit voorkomt, zoals bijvoorbeeld met gaas. Als je dat niet doet, dan is er volgens spreekster inderdaad het risico, als je dat wel doet dan is er geen enkel probleem. De suggestie dat als er een nieuwe bever komt, hij gedood moet worden, is niet aan de orde. Het lost ook niets op. Je voorkomt volgens spreekster niet dat er weer een nieuwe bever komt. Dat de provincie in verweer aangeeft dat die bever dan misschien niet op dezelfde plaats gaat zitten, vindt zij een raar argument.

Mevrouw Ampt merkt op dat een bever volhardend kan zijn en dat het onmogelijk is om over een lengte van vele kilometers overal preventieve maatregelen te nemen. Je weet niet waar een bever opduikt.

De heer Ticheler merkt op dat het wegnemen van de bever op locatie gepaard gaat met andere maatregelen, zoals het ingraven van gaas in een waterkering. Bevers zijn sterk territoriale dieren en die zullen het leefgebied wat ze hebben tegen buitenstaanders beschermen. Op het moment dat de bever weg wordt genomen, komt zijn territorium vrij voor andere territoriumzoekende dieren. Het kan zeker zijn dat dit territorium weer bezet gaat worden door een nieuwe bever, maar omdat de waterkering dan al onaantrekkelijk is gemaakt voor graverij en beschermd is door preventieve maatregelen, is het zeker mogelijk dat hij binnen dat territorium een locatie zoekt waar de bever geen probleem veroorzaakt. Dan heeft spreker ook geen enkele moeite dat de bever daar aanwezig is.

De heer Ouwehand geeft aan dat als je goed populatiebeheer doet, je die situatie krijgt. Zij hebben grote hectares in de gebieden waar ook goede vestigingsplaatsen gecreëerd kunnen worden. Als ze goed samenwerken en er is een goed faunabeheerplan, dan kunnen dit soort excessen worden voorkomen. Hoe ruimer de ontheffing wordt hoe minder motivatie er is om op de preventie in te zetten en op samenwerking. En hoe strikter, hoe meer er ingezet moet worden op het beleid en de preventie en populatiebeheer. Dat is de manier waarop spreker het wil vormgeven.

Mevrouw Ramselaar merkt op dat bezwaarden stellen dat het gebruik van het geweer een enorme impact heeft op de natuur. Spreekster vraagt of zij dit ook kunnen onderbouwen, ook gezien de reactie van GS om het doden in de nacht te doen.

De heer Ouwehand ziet dat ook bij andere soorten in Natura-2000 gebieden. Het is gewoon een verstoring. Het is ook afhankelijk van hoe vaak je het geweer gebruikt. Zeker in de nacht met beschermde diersoorten.

Mevrouw Ramselaar vraagt of dat dan volgens bezwaarden ook geldt als er geschoten wordt met geluidsdempers.

De heer Ouwehand geeft aan dat dat bekeken zal moeten worden. Het hangt van het gebied af. Het gaat om een waterrijk gebied. Dat geluid draagt al verder. Je moet er heel zorgvuldig mee zijn. De verstoring mag niet erger worden dan de kwaal.

Mevrouw Ampt merkt op dat het maar zeer incidenteel kan voorkomen. Bij nachtelijk afschot gaat het ook nog eens om één of enkele schoten. Dat zal niet meteen leiden tot significante verstoringen van de aanwezige soorten.

De heer Ouwehand geeft aan dat de ontheffingen op dit moment allemaal zo ruim worden afgegeven en dat de cumulatie van al deze ontheffingen een rol gaat spelen.

Mevrouw Ampt zegt dat deze ontheffing niet ziet op Natura 2000-waarden. Voor Natura 2000-gebieden zal er om een aparte toestemming worden gevraagd, maar niet binnen het kader van deze ontheffing.

De heer Ouwehand geeft aan dat het water grenst aan Natura 2000.

De heer Van Estrik vraagt aan GS wat het concreet in de praktijk zou betekenen als de bezwarencommissie tot het oordeel komt dat deze ontheffing juridisch geen stand kan houden. Spreker vraagt of er nog alternatieven zijn.

De heer Mantel geeft aan dat als de verleende ontheffing juridisch geen stand kan houden, er geen mogelijkheid is om te kunnen bestrijden als een bever voor problemen zorgt. Een mogelijkheid zou kunnen zijn dat voor een specifieke situatie een ontheffing kan worden aangevraagd. Dat kan dan eventueel te laat zijn.

De voorzitter vraagt of er een specifieke wettelijke basis is waar de heer Mantel over spreekt.

De heer Mantel geeft aan dat er voor een specifieke situatie ontheffing kan worden aangevraagd op grond van 3.8 van de Wnb.

De heer Alblas merkt op dat het voor calamiteitsituaties niet gaat werken. Alleen de afhandelingsduur van een aanvraag behelst enkele weken tot maanden en dat moet zorgvuldig gebeuren en deze ontheffing is gewoon noodzakelijk gezien de situatie zoals die nu voorligt.

De heer Van Estrik vraagt of het in het verleden is voorgekomen dat er bij onverwachte calamiteiten direct wordt gehandeld en dat bijvoorbeeld achteraf de ontheffing wordt bekrachtigd, zoals ook wel eens gebeurd in andere situaties in het recht.

De heer Alblas kan alleen bedenken dat er kan worden afgezien van handhaving in zo'n geval.

Mevrouw Ramselaar hoort verder graag nog even de reactie van bezwaarden over hetgeen GS hebben aangegeven in verweer met betrekking tot de voortplantingsplaatsen. Daarnaast wil mevrouw Ramselaar weten of zowel de heer Van Duijn en de heer Ouwehand op dit moment alle punten hebben besproken die zij hadden opgenomen in hun pleitnota.

De heer Ouwehand en de heer Van Duijn merken op dat zij over de voortplantingsplaatsen verder geen opmerkingen meer hebben.

De heer Van Duijn wil graag nog een punt van zijn pleitnota nader bespreken. Er zijn gewoon voorwaarden waar aan voldaan moet worden om een ontheffing te verlenen en aan die voorwaarden is niet voldaan. Zelfs als daaraan voorbij wordt gegaan, is er nog de vraag of er een noodzaak tot deze ontheffing is, want er is eigenlijk tot nu toe nog niets aan de hand. Er worden beelden geschetst over dat er hele erge dingen kunnen gebeuren, maar niet is verder uiteengezet hoe realistisch dat is en de onderbouwing is wat dat betreft ook te mager. Er is niet aannemelijk gemaakt dat die problemen zich daadwerkelijk zullen voordoen. Daarmee moet er zeker ook rekening gehouden worden met het feit dat allerlei preventieve maatregelen mogelijk zijn. Dus ook om die reden kan de ontheffing niet worden verleend.

De heer Ouwehand vult nog aan dat er nu nog zoveel gedaan kan worden wat niet gebeurt. Ze zijn natuurorganisaties met heel veel stukken grond, waarbij er ook gronden zijn in het gebied waar deze ontheffing op ziet. Zij worden er totaal niet bij betrokken. In het verweerschrift staat dat er in heel vroeg stadium contact is geweest over het verplaatsen van bevers. Dat is via

bestuursvertegenwoordiging van terreinbeherende organisaties gebeurd, maar verder niet. Dat vindt spreker zeer ernstig en daar zal de natuurorganisatie binnenkort ook een punt maken naar buiten om aan te geven dat de FBE ZH niet functioneert. Spreker merkt op dat hij het wrang vindt dat in het verweerschrift wordt gesuggereerd dat over deze ontheffing is gesproken. Hij wil dit signaal afgeven. Er moet beter samengewerkt worden.

De heer Mantel wil als afronding het punt van de noodzaak nog eens benadrukken door te verwijzen naar de casus in Middelharnis.

De andere aanwezigen van bezwaarmakers hebben verder niets toe te voegen.

Mevrouw Ramselaar vraagt ten slotte nog naar aanleiding van de opmerking van de heer Mantel, omdat deze casus was nadat de ontheffing al verleend was, of er eerder ook nog noemenswaardige incidenten waren behalve die als genoemd in het dossier.

Mevrouw Ampt geeft aan dat het Beverprotocol dat overzicht geeft, wat een beperkt aantal is. Aan de andere kant zit de noodzaak voor de ontheffing ook in de dreigende schade, wat voortvloeit uit het feit dat uit het oosten en het zuiden bevers komen en het steeds aannemelijker wordt dat die schade gaat optreden.

De voorzitter dankt de aanwezigen voor hun komst en inbreng en sluit vervolgens deze hoorzitting.

De bezwarencommissie,  
Namens deze,



De secretaris,  
Mw. mr. A.M.F. Ramselaar