

Geachte griffie,

Recent heeft de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) de zienswijze Wegen van Welzijn van Dieren in de Natuur gepresenteerd. Een eerste exemplaar is aangeboden aan directeur-generaal Marjolijn Sonnemaa en de voorzitter van de interprovinciale bestuurlijke adviesgroep 'Vitaal Platteland' Jan Jacob van Dijk. In de zomer heeft de RDA een bijna afgeronde versie toegelicht aan leden van de IPO-werkgroep natuurwetgeving en FBE-secretarissen, waar het goed is ontvangen. Tevens zijn er contacten gelegd met de Maatschappelijke Adviesraad Faunaschade (MARF) en is de zienswijze naar hen toegestuurd.

De RDA vraagt met de zienswijze aandacht voor een gemeenschappelijk afwegingskader bij het nemen van besluiten rondom wilde dieren. Dit geeft inzicht in de weg naar een besluit, maakt helder waarom uitkomsten tussen provincies kunnen verschillen en verduidelijkt de plek die dierenwelzijn inneemt in die besluiten. De Raad adviseert de betrokken overheden ook om duidelijk te maken hoe de verantwoordelijkheid voor het welzijn van dieren in de natuur precies is verdeeld.

De zienswijze is interessant voor de Statenleden die dierenwelzijn en natuur in hun portefeuille hebben, of voor de commissiesecretaris en commissieleden van Statencommissies die over betreffende of aanverwante onderwerpen gaan. Wij verzoeken u dan ook de zienswijze bij hen onder de aandacht te brengen.

Op onze website hebben we aandacht voor de aanbieding gehad, tevens zijn de zienswijze en de publiekssamenvatting daar terug te vinden: <https://www.rda.nl/nieuws>. Eveneens is de zienswijze en de publiekssamenvatting in de bijlage toegevoegd.

Daarnaast kan ik met trots melden dat Jan Staman (1950) door minister Schouten (LNV) benoemd is als voorzitter van de Raad voor Dierenaangelegenheden. De benoeming geldt vanaf 1 december voor 4 jaar. Jan Staman is de opvolger van Pauline Krikke die dit jaar burgemeester van Den Haag werd. Jan Staman heeft een opleiding gevolgd tot dierenarts en jurist. Zijn meest recente werkervaring ligt bij het Rathenau instituut, waar hij veertien jaar tot zijn pensionering in 2015 directeur is geweest. Hij heeft dit instituut geprofileerd als onderzoeks- en debatinstituut op het terrein van wetenschap, technologie en samenleving. Jan Staman is gekozen op basis van een openbare procedure.

Met vriendelijke groet,

Ir. Marc Schakenraad

Secretaris, hoofd RDA team



RAAD VOOR DIERENAANGELEGENHEDEN

Raad voor Dierenaangelegenheden(RDA)

T: + 31 70 3784312

M: + 31 6 53340633

E: m.schakenraad@rda.nl

W: www.rda.nl

RAAD VOOR DIERENAANGELEGENHEDEN
WEGEN VAN WELZIJN VAN DIEREN
IN DE NATUUR



SAMENVATTING

Doel en activiteiten van de Raad

De Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) is een onafhankelijke raad van deskundigen die de staatssecretaris van Economische Zaken gevraagd en ongevraagd adviseert over multidisciplinaire vraagstukken op het gebied van dierenwelzijn inclusief diergezondheid. De RDA bestaat op dit moment uit circa vijfendertig leden met zeer uiteenlopende achtergrond en deskundigheid, die er op persoonlijke titel en zonder last of ruggenspraak zitting in hebben.

De Raad voor Dierenaangelegenheden behandelt vraagstukken over de volle breedte van het dierbeleid: over gehouden en niet-gehouden, dus 'in het wild levende' dieren, over hobbydieren, over gezelschapsdieren, en over productie- en proefdieren.

De Raad legt het resultaat van zijn beraadslagingen neer in een zogenaamde *zienswijze*. Die geeft een overzicht van wetenschappelijke en maatschappelijke achtergronden van een vraagstuk, en adviseert over beleidsrichtingen en oplossingsrichtingen voor dilemma's. Consensus is niet noodzakelijk: een zienswijze van de Raad kan minderheidsstandpunten bevatten.

Woord Vooraf

Regelmatig zijn er in ons land discussies over de positie van dieren in de natuur en de verantwoordelijkheid van de samenleving voor hun welzijn. Het kan dan gaan over een wolf die onze oostgrens passeert, een oehoe die het op voorbijgangers heeft gemunt, weidevogels die hun jongen nog maar mondjesmaat grootgebracht krijgen, of om runderen en grootwild in de Amsterdamse Waterleidingduinen of de Oostvaardersplassen.

De Raad voor Dierenaangelegenheden hecht groot belang aan een samenhangende, wetenschappelijk onderbouwde en voor ieder duidelijke omgang met dieren in de natuur. Daarom heeft hij in 2012 in de zienswijze *Zorgplicht Natuurlijk Gewogen* een afwegingskader gepubliceerd om als geleide te dienen bij beslissingen rond niet-gehouden dieren.

Omdat zowel het dierbeleid als het natuurbeleid een zeer breed blikveld heeft, zag de Raad aanleiding om de praktische toepasbaarheid van

het afwegingskader te verkennen bij enkele diersoorten. Dat is gebeurd in de zienswijze waarvan u hierbij een samenvatting treft. Daarbij is ook de gelegenheid gebruikt om de denk- en redeneerlijnen zichtbaar maken die het afwegingskader kenmerken.

Met deze publiekssamenvatting hoopt de Raad een groot publiek te bereiken. De integrale versie van de zienswijze is te downloaden op de website van de Raad voor Dierenaangelegenheden: www.rda.nl.

Den Haag, september 2017



Marc Schakenraad, secretaris

RAAD VOOR DIERENAANGELEGENHEDEN

WEGEN VAN WELZIJN VAN DIEREN
IN DE NATUUR
TOEPASSING AFWEGINGSKADER
VOOR FAUNA

SAMENVATTING



RAAD VOOR DIERENAANGELEGENHEDEN

Wegen van Welzijn van Dieren in de Natuur

Zienswijze op eigen initiatief

Vraag: Hoe kan een overheid tot een duidelijk, verantwoord en onderbouwd besluit komen in situaties waarin door de confrontatie met menselijke belangen of activiteiten het welzijn van dieren in de natuur ter discussie staat?

Aanleiding: ‘Discussies over de zorgplicht van mensen voor in het wild levende de dieren duiken steeds weer op,’ zegt Jacques Kaandorp, een van de twee voorzitters van het forum dat deze vraag tegemoet trad. ‘En iedere keer zie je dat de betrokken overheden eigenlijk geen duidelijk antwoord hebben.’ Zijn medevoorzitter, Jacques van Alphen, noemt de voorbeelden moeiteloos op: ‘De grote grazers in de Oostvaardersplassen, damherten in de Amsterdamse Waterleidingduinen. Maar ook bijvoorbeeld predatoren en hun invloed op de levenskansen van weidevogels, of een aangespoelde nog levende potvis op het strand.’ Bij elke nieuwe discussie werd het belang duidelijker van een heldere leidraad aan de hand waarvan de overheid tot een beslissing kan komen, en die in verschillende situaties toepasbaar is.

Overwegingen: ‘Maatschappelijke spanningen kunnen heel hoog oplopen als het gaat over de verantwoordelijkheid van de samenleving voor niet-gehouden dieren,’ zegt emeritus hoogleraar dierenecologie Van Alphen. ‘Daarom is een heldere afweging door de overheid en beheerders van natuurgebieden heel belangrijk, maar dat is niet eenvoudig. Hoe ver reikt de verantwoordelijkheid van de mens? In hoeverre is er echt sprake van niet-gehouden dieren, in een omheind gebied als de Amsterdamse Waterleidingduinen bijvoorbeeld? Dat is vaak moeilijk te zeggen. Andere vragen zijn er als het gaat om de invloed van vossen en roofvogels



Foto: René Verleg

Jacques Kaandorp, deelvoorzitter van het forum

op het broedsucces van weidevogels. Moeten we het welzijn van de buizerds ondergeschikt maken aan dat van de grutto's? Het blijkt dat in iedere nieuwe discussie weer andere factoren een rol spelen waarmee rekening moet worden gehouden.'

Kaandorp, in het dagelijks leven dierenarts bij een vijftal diertuinen, noemt het voorbeeld van de muizenplaag die enkele jaren geleden in het Friese weidegebied heerste: 'De mens heeft voor die muizen een ideaal ecosysteem geschapen.' De overwegingen voor een beslissing zijn iedere keer anders. 'En intussen staan er wel veel partijen mee te kijken, allemaal met hun eigen mening. Dat maakt het voor de overheid moeilijk.' Een complicerende factor is de recente decentralisatie van het natuurbeleid. Kaandorp: 'Niet de centrale overheid maar de provincies zijn sinds



Foto: Wiebe Kiestra

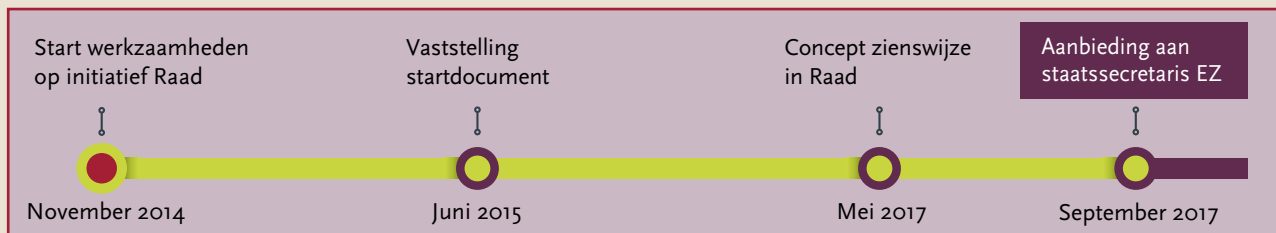
Jacques van Alphen, deelvoorzitter van het forum

enkele jaren verantwoordelijk voor de natuur – dus ook voor beslissingen over het welzijn van dieren daarin. Dan kan je te maken krijgen met verschillende regels per provincie, dus ook met verschillende besluiten in soortgelijke situaties.’ Dat is een gegeven, redeneren de voorzitters. Maar daardoor wordt het des te belangrijker om een gemeenschappelijk raamwerk te hebben om besluiten te nemen. Dan worden die verschillen tenminste zichtbaar.

Zo’n raamwerk wordt in deze zienswijze gepresenteerd als een afwegingsmodel met bijbehorend stroomschema. ‘Met dat schema kan je stap voor stap besluiten of er een probleem is, en als dat zo is wat je dan moet doen,’ zegt Van Alphen. Een dergelijk afwegingsmodel was door de Raad al eerder voorgesteld, maar nu heeft het forum ook de toepassing ter hand genomen. Kaandorp: ‘We hebben geprobeerd het schema toe te passen op een paar concrete voorbeelden: vossen in de stad, wolven die weer in het wild in ons land verschijnen, en de achteruitgang van weidevogels.’

Het stroomschema biedt plaats aan alle belangen en overwegingen die bij een afgewogen besluit van belang kunnen zijn, benadrukken de voorzitters. Van Alphen: ‘Je kan niet zomaar de belangen van de natuur opzij zetten, maar je moet net zo goed de menselijke kant in de overwegingen betrekken. Maar laten we in ieder geval onze gedachten zo ordenen dat we altijd dezelfde stappen doorlopen.’

Advies: Maak bij ieder probleem waarbij door de confrontatie met menselijke belangen of activiteiten het welzijn van dieren in de natuur ter discussie staat een afweging volgens de methode die in deze zienswijze wordt aangeboden. Gebruik het stroomschema om tot een weloverwogen en heldere beslissing te komen.



Korte weergave van de zienswijze

De vraag hoe we moeten omgaan met dieren in de ‘vrije natuur’ staat vrijwel dagelijks in de belangstelling. Het kan gaan over wolven die naar ons land toe komen, over een ‘terror-oehoe’, over damherten in de Waterleidingduinen, vossen in de stad of over de afname van sommige weidevogels, zoals de grutto. Het is niet altijd even duidelijk of we moeten ingrijpen en wat onze handelwijze moet zijn. Bij dat soort afwegingen spelen verschillende belangen en waarden. De Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) vindt het belangrijk dat in omgang met dieren consistent, wetenschappelijk onderbouwd en transparant wordt gehandeld. Bestaande wetten en regels zijn voor de Raad een vertrekpunt. Daarnaast is de erkenning van de intrinsieke waarde van dieren uitgangspunt, evenals de verantwoordelijkheid voor hun welzijn die daaruit voortvloeit.



De wolf die in 2015 uit Duitsland Drente binnenkwam, hier in Groningen vanuit een auto gefotografeerd

In 2012 heeft de RDA als handvat voor het beleid een afwegingskader gepubliceerd om de morele verantwoordelijkheid voor het welzijn van niet-gehouden dieren in de praktijk vorm te geven: Zorgplicht Natuurlijk Gewogen. De hier gepubliceerde zienswijze geeft weer of en hoe dat afwegingskader kan worden toegepast op in het wild levende dieren. Omdat zowel het dierbeleid als het natuurbeschermbesluit een breed gebied bestrijkt, is het afwegingskader en het bijbehorende stroomschema toegepast op een drietal casussen: de wolf, de vos en de weidevogels. Dat leverde als belangrijkste conclusies op:

- Dat ingrijpen mogelijk is, bijvoorbeeld door het verminderen van aantallen dieren, betekent niet dat het noodzakelijk is of dat er geen alternatieven zijn. In alle gevallen moeten alternatieven serieus en gedege worden afgewogen voordat er een interventie plaatsvindt. In situaties waarin menselijke belangen botsen met die van dieren, moet de vraag of er moet worden ingegrepen voorafgaan aan de vraag wat er moet gebeuren. Het afwegingskader kan daarbij een hulpmiddel zijn om waarden en belangen bij de te kiezen interventies ethisch af te wegen.
- De Wet natuurbescherming geeft de juridische randvoorwaarden waaronder mag worden ingegrepen en de middelen die daarbij mogen worden gebruikt. De stappen bij het doorlopen van het afwegingskader bieden houvast, dwingen om alle relevante waarden en belangen na te gaan en hebben als voordeel dat deze expliciet worden gemaakt. Op deze manier wordt zichtbaar hoe waarden en belangen worden gewogen.



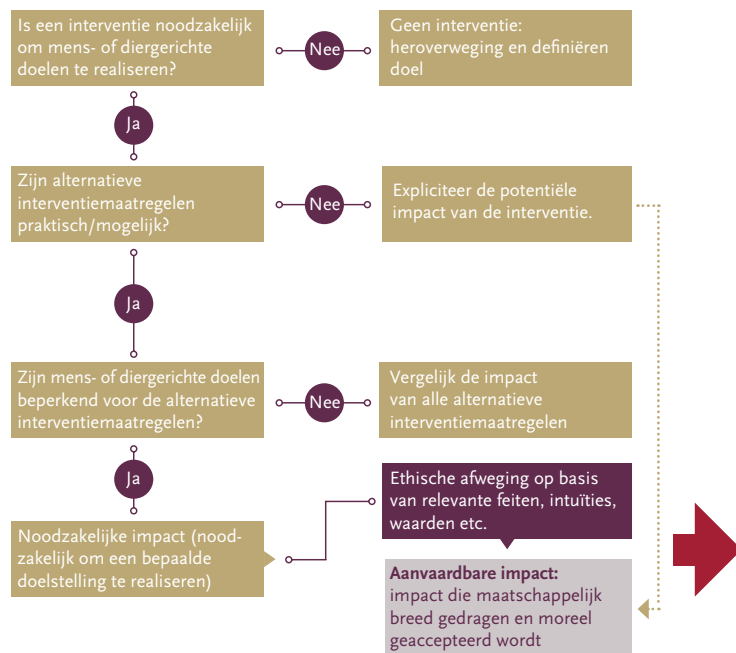
Grutto met op de achtergrond veehouder aan het werk op weidegrond

- Bij afwegingen over dieren in de natuur wordt tot nu toe het welzijn (inclusief de gezondheid) van de dieren weinig expliciet gemaakt. De Raad beveelt aan om in afwegingen en besluiten over dieren in de natuur duidelijk te maken hoe met dierenwelzijn rekening wordt gehouden. Het afwegingskader kan hierbij als geleide dienen.
- In de Europese en Nederlandse wetten en regels over natuur ligt de nadruk op instandhouding van soorten. Dierenwelzijn en diergezondheid blijven eveneens belangrijk in afwegingen. Kennis hierover bij de besluitvormende partijen is daarbij cruciaal.
- Door de decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor natuur, die grotendeels is verlegd van de centrale overheid naar de provincies, kunnen tussen provincies verschillen ontstaan in de benadering van dierenwelzijn en behoud van populaties of soorten. Resultaten van de afweging met betrekking tot dieren in de natuur kunnen per provincie uiteraard verschillen, maar de manier van afwegen zou hetzelfde moeten zijn. Gebruik van het afwegingskader van de Raad kan hieraan bijdragen.
- Voor het dier maakt het niet uit in welke provincie het leeft. We hebben altijd de morele verantwoordelijkheid, zonder gradaties, om rekening te houden met dieren. De praktische invulling van deze zorgplicht verschilt echter per situatie. Expliciete aandacht voor het welzijn van dieren in de natuur bij het formuleren van beleid, kan eraan bijdragen dat verschillen in regels over dier- en natuurbeleid worden verkleind.
- Het dierenwelzijnsbeleid voor gehouden dieren blijft de verantwoordelijkheid van het Rijk. Voor niet-gehouden dieren ligt die verantwoordelijkheid bij de

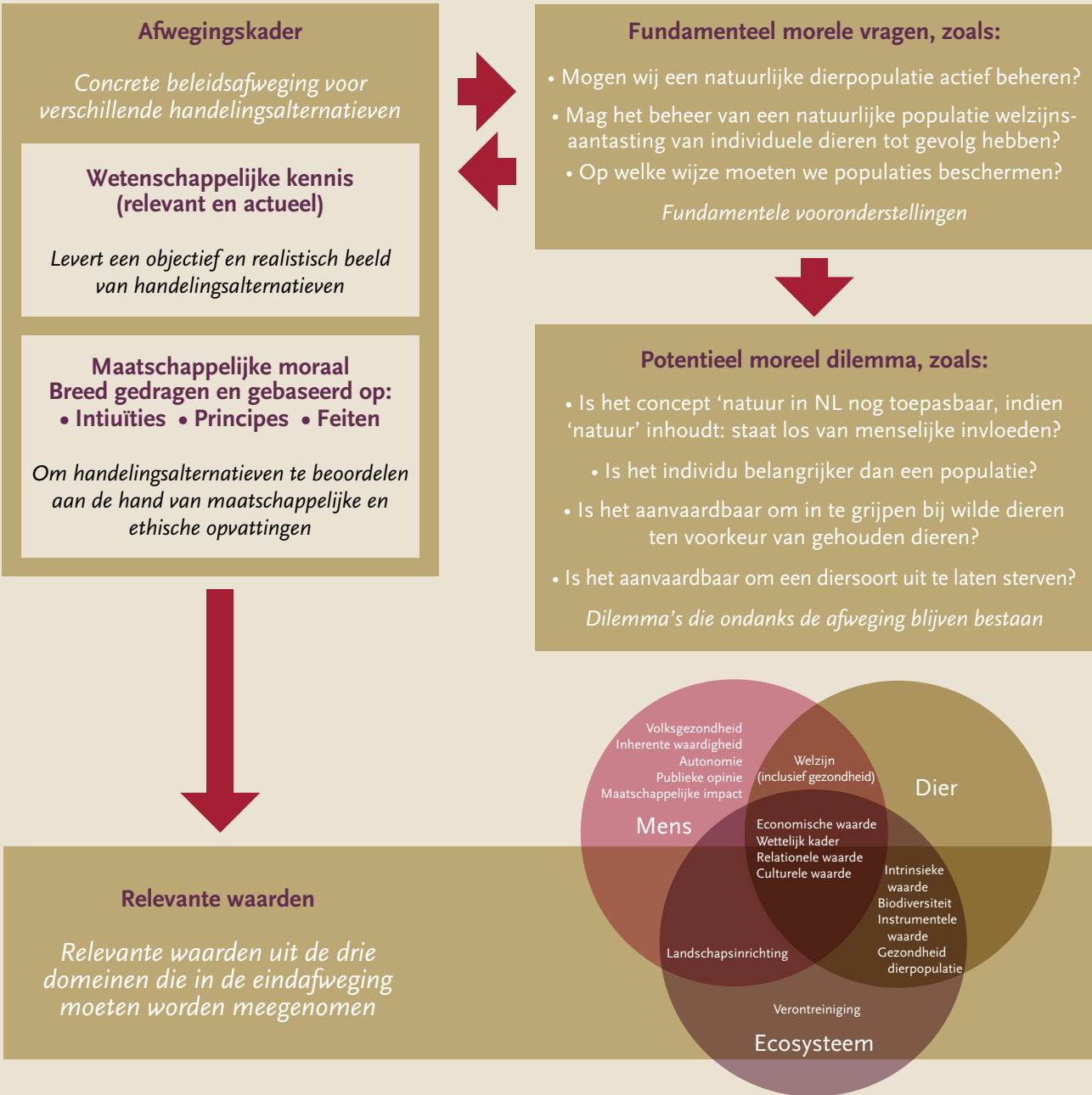
provincies (behalve voor de dieren in natuurgebieden die onder Rijksverantwoordelijkheid vallen, zoals de grote wateren). De Raad constateert dat dit onderscheid niet altijd even duidelijk is en vraagt daarom hoe het welzijn van dieren in de natuur wordt geborgd. Wanneer zijn Rijk en provincies tevreden?

- Beslissingen over het welzijn van individuele dieren kunnen effect hebben op het welzijn van de individuen in latere generaties en op populaties van andere soorten. In de afweging over het welzijn van dieren moeten deze effecten meewegen. Het afwegingsschema wordt dan niet alleen doorlopen voor de dieren die er nu zijn, maar ook voor toekomstige generaties en andere populaties.

Stroomschema



Schematische weergave afwegingskader



- Ook het voortbestaan van de soort kan een factor zijn die moet worden meegewogen op het niveau tussen dier (voldoende soortgenoten voor voortplanting en sociale contacten) en ecosysteem (evenwicht tussen alle aanwezige soorten). Door de verschillende factoren in de afweging expliciet te maken kan duidelijk worden wanneer en waarom belangen van het individu (zoals welzijn) boven die van de populatie (soort/ ecosysteem) staan of andersom. Het op verschillende niveaus doorlopen van het afwegingskader maakt het mogelijk onze wettelijk verankerde zorgplicht voor dieren in de natuur concreet in te vullen.
- De Raad constateert dat het gebruik van de term ‘intrinsieke waarde’ voor verwarring kan zorgen, bijvoorbeeld door verschillen tussen de intrinsieke waarde van dieren en de intrinsieke waarde van natuur. Bovendien is intrinsieke waarde geen meetbare grootheid, en kan deze dus niet gebruikt worden voor afwegingen van belangen van verschillende soorten (b.v. vos versus grutto) of van individuen en populaties. De relatie tussen de intrinsieke waarde van het dier en de intrinsieke waarde van natuur is niet nader toegelicht in de wetgeving. Dit leidt tot een mogelijk spanningsveld en behoeft aandacht bij afwegingen waarin bijvoorbeeld het niveau van populaties en ecosystemen meespeelt. De Raad vindt consistentie en transparantie belangrijk, ook bij het hanteren van begrippen en definities, en wil graag bijdragen aan het voorkomen van verwarring en onduidelijkheid. Voor de intrinsieke waarde van het dier stelt de Raad dan ook voor om zijn eigen definitie te hanteren: *de intrinsieke waarde van het dier verwijst naar een eigenwaarde die losstaat van het nut dat het dier voor de mens kan hebben*. Respect voor deze eigenwaarde betekent dat belangen van dieren worden meegewogen bij het nemen van beslissingen. De RDA maakt het respect voor de intrinsieke waarde van het dier concreet in de vorm van een moreel vereiste dat menselijk ingrijpen in het dier of zijn leefomgeving niet leidt tot structurele of substantiële aantasting van dierenwelzijn, diergezondheid en integriteit van het dier.
- Het hanteren van het afwegingskader en het bijbehorende stroomschema zorgt voor zorgvuldigheid, maar het vereist oefening om zich alle stappen eigen te maken. Deze werkwijze leent zich goed voor zorgvuldige overwegingen op voorhand en is niet geschikt voor ad-hoc beslissingen.



Foto: Nationale Beeldbank

Bijlage

Betrokkenen bij deze zienswijze

Deze zienswijze is een product van de gehele Raad voor Dierenaangelegenheden. Hij werd voorbereid door een forum bestaande uit de raadsleden mr. A.G. Dijkhuis, prof. mr. A.A. Freriks, prof. dr. S. Haring, mw. J. Hesterman, ir. M. de Jong, ir. M.H.A. Steverink en, in gedeeld voorzitterschap, prof. Dr. J.J.M. van Alphen & drs. J. Kaandorp, met ondersteuning van dr. F.L.B. Meijboom. Het forum

is bij zijn werkzaamheden ondersteund door secretaris ir. M.H.W. Schakenraad en adjunct-secretaris drs. R.L. van Oudheusden van het RDA-team. Voormalig RDA-voorzitter Frauke Ohl† heeft eveneens haar bijdrage geleverd bij de opzet van het rapport en de laatste aanpassingen aan het afwegingskader.

Leden van de Raad voor Dierenaangelegenheden

Prof.dr. J.J.M. van Alphen
Dr.ir. G.B.C. Backus
Dr. H.M.G. van Beers-Schreurs
W.T.A.A.G.M. van den Bergh
Mr. A.G. Dijkhuis
Dr. N. Endenburg
Prof.mr. A.A. Freriks
Prof.dr. M.A.M. Groenen
Prof.dr. S. Haring
Prof.dr.ir. L.A. den Hartog
A.L. ten Have-Mellema
Prof.dr.ir. J.A.P. Heesterbeek
Prof.dr. L.J. Hellebrekers
Dr. S.A. Hertzberger
J.E. Hesterman
A.J.M. van Hoof
Dr.ing. H. Hopster
Prof.dr.ir. A. van Huis
Ir. M. de Jong-Timmerman

J.Th. de Jongh
Drs. J. Kaandorp
Prof.dr.ir. B. Kemp
Prof.dr. F. van Knapen
Prof.dr. P.A. Koolmees
Prof.dr. M.P.G. Koopmans
Dr. L.J.A. Lipman
Dr. F.L.B. Meijboom
Ir. F.C. van der Schans
Dr. M.C.T. Scholten
Prof.dr. Y.H. Schukken
Prof. dr. M.M. Sloet van Oldruitenborgh-Oosterbaan
Ir. M.H.A. Steverink
H.W.A. Swinkels
Dr.ir. J.W.G.M. Swinkels
Prof.dr.ir. C.J.A.M. Termeer
Drs. R.A. Tombrock
Prof.dr.ir. J.C.M. van Trijp
Drs. H.M. van Veen



2017, Raad voor Dierenaangelegenheden, Den Haag

© Sommige rechten zijn voorbehouden / Some rights reserved

Voor deze uitgave zijn gebruiksrechten van toepassing zoals vastgelegd in de Creative Commons licentie Naamsvermelding 3.0 Nederland. Voor de volledige tekst van deze licentie zie <http://www.creativecommons.org/licenses/by/3.0/nl/>

Ontwerp:

Ellen Bouma, www.ellenbouma.nl

Productie en eindredactie:

Martijn de Groot, www.martijndegroot.com

Opmaak en drukwerk:

Xerox/OBT, Den Haag

Foto omslag:

Sam Hobson

Foto's binnenwerk:

Copyright foto vermeld naast de foto

www.rda.nl

Raad voor Dierenaangelegenheden

p/a Ministerie van Economische Zaken

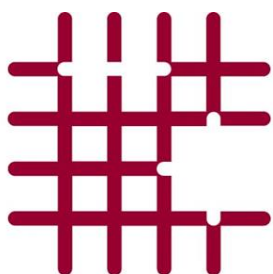
Bezuidenhoutseweg 73

2594 AC Den Haag

Bij de productie van deze samenvatting is gebruik gemaakt van papier dat het keurmerk Forest Stewardship Council® (FSC®) draagt. Bij dit papier is het zeker dat de productie niet tot bosvernietiging heeft geleid. Ook is het papier 100% chloorvrij gebleekt en 100% gerecycled.

‘Wegen van Welzijn van Dieren in de Natuur’

‘Toepassing afwegingskader voor fauna’



RAAD VOOR DIERENAANGELEGHENEDEN

Aanbiedingsbrief

Den Haag, oktober 2017

Ons kenmerk: RDA.2017.152

Excellentie,

Met genoegen bied ik u namens de Raad voor Dierenaangelegenheden de zienswijze “Wegen van Welzijn van dieren in de natuur” aan, die de Raad op eigen initiatief heeft opgesteld.

Regelmatig zijn er in ons land discussies over de positie van dieren in de natuur en de manier waarop de samenleving vorm moet geven aan zijn verantwoordelijkheid voor hun welzijn. Het kan dan gaan over een wolf die onze oostgrens passeert, een oehoe die het op voorbijgangers heeft gemunt, weidevogels die hun jongen nog maar mondjesmaat grootgebracht krijgen, of om runderen en grootwild in de Amsterdamse Waterleidingduinen of de Oostvaardersplassen.

De Raad voor Dierenaangelegenheden hecht groot belang aan een samenhangende, wetenschappelijk onderbouwde en voor ieder duidelijke omgang met dieren in de natuur. Daarom heeft hij in 2012 in de zienswijze Zorgplicht Natuurlijk Gewogen een afwegingskader gepubliceerd om als geleide te dienen bij beslissingen rond niet-gehouden dieren. Omdat zowel het dierbeleid als het natuurbeleid een zeer breed blikveld heeft, zag de Raad aanleiding om de praktische toepasbaarheid van het afwegingskader te verkennen bij enkele diersoorten. Dat is gebeurd in de zienswijze die hier voor u ligt. Daarbij is ook de gelegenheid gebruikt om de denk- en redeneerlijnen zichtbaar maken die het afwegingskader kenmerken. Tevens heeft de Raad zich in het proces georiënteerd bij de Amsterdamse Waterleidingduinen en heeft het een ver gevorderd concept van de zienswijze besproken met beleidsmedewerkers en juristen van de werkgroep Natuurwetgeving, secretarissen van FBE's en afgevaardigden van de Maatschappelijke Adviesraad Faunaschade waar het rapport goed is ontvangen.

Deze toepassing leidt tot een aantal adviezen aan Rijk en provincies. Bijvoorbeeld om in afwegingen en besluiten over dieren in de natuur duidelijk te maken hoe met

dierenwelzijn rekening wordt gehouden. Expliciete aandacht voor het welzijn van dieren in de natuur bij het formuleren van beleid kan eraan bijdragen dat verschillen in regels over dier- en natuurbeleid worden verkleind. De Raad constateert ook dat niet altijd even duidelijk is dat het dierenwelzijnsbeleid voor gehouden dieren onder verantwoordelijkheid van het Rijk valt, en die voor niet-gehouden dieren grotendeels bij de provincies. Daarom vraagt de Raad hoe het welzijn van dieren in de natuur wordt geborgd? Wanneer zijn Rijk en provincies tevreden?

Vanzelfsprekend is de RDA beschikbaar voor een mondelinge toelichting en bereid om uw ministerie en andere betrokkenen nader te adviseren over de implementatie van de aanbevelingen uit deze zienswijze.

Hoogachtend,

Ir. M.H.W. Schakenraad
Secretaris Raad voor Dierenaangelegenheden

Inhoudsopgave

Procedure	5
Leeswijzer	5
Samenvatting	6
1. Inleiding	9
1.1 Aanleiding.....	9
1.2 Achtergrond	10
1.2.1 Maatschappelijk-ethische discussies	10
1.2.2 Wet- en regelgeving	13
1.3 Afbakening.....	15
1.4 Onderzoeksvraag	17
2. Toepassen van het afwegingskader	19
2.1 Afwegingskader en stroomschema	19
2.1.1 Uitleg	19
2.1.2 Eerdere toepassingen	23
2.2 Hanteren stroomschema	24
2.2.1 Voorafgaande vragen en stappen	24
2.2.2 Doorlopen stroomschema	26
2.2.3 Aandachtspunten	28
3. Reflectie doorlopen afwegingskader en stroomschema	29
3.1 Vos in de stad	29
3.2 Wolf over de grens.....	30
3.3 Achteruitgang weidevogels.....	30
4. Terugblik en advies	32
Geraadpleegde Bronnen	35
Bijlage 1 Definities en uitgangspunten	38
Bijlage 2 Stroomschema en afwegingskader	40
Bijlage 3 Casus Vos in de stad	42
Bijlage 4 Casus Wolf over de grens.....	51
Bijlage 5 Casus Achteruitgang weidevogels.....	57
Colofon	64

Procedure

Deze zienswijze van de Raad voor Dierenaangelegenheden is voorbereid door een forum bestaande uit de raadsleden mr. A.G. Dijkhuis, prof. mr. A.A. Freriks, prof. dr. S. Haring, mw. J. Hesterman, ir. M. de Jong, ir. M.H.A. Steverink en prof. Dr. J.J.M. van Alphen & de Drs. J. Kaandorp (gezamenlijk voorzitterschap), met ondersteuning van dr. F.L.B. Meijboom. Frauke Ohl† heeft eveneens haar bijdrage geleverd bij de opzet van dit rapport en de laatste aanpassingen aan het afwegingskader. Ter voorbereiding op deze zienswijze is het forum 6 maal bijeen geweest. Het forum is bij hun werkzaamheden ondersteund door secretaris ir. M.H.W. Schakenraad en adjunct-secretaris drs. R.L. van Oudheusden van het RDA-team. De voorliggende zienswijze is een eigen initiatief van de Raad.

Leeswijzer

Deze zienswijze begint met een inleidend hoofdstuk over aanleiding, achtergrond en afbakening van de zienswijze. Hoofdstuk 2 geeft nadere informatie over het afwegingskader en stroomschema van de RDA en welke vragen hierbij aan de orde komen. In hoofdstuk 3 wordt een terugblik gegeven op de verschillende wijzen waarop het afwegingskader en stroomschema kunnen worden gehanteerd voor de casussen 'Vos in de stad', 'Wolf over de grens' en 'Achteruitgang weidevogels', die verder in de bijlagen uitgebreid beschreven worden. In hoofdstuk 4 wordt besproken op welke wijze het afwegingskader en stroomschema een handvat kunnen zijn voor het beleid en welke overige aandachtspunten de RDA ziet.

Samenvatting

De vraag hoe we moeten omgaan met dieren in de 'vrije natuur' staat vrijwel dagelijks in de belangstelling. Het kan gaan over wolven die naar ons land toe komen, over een 'terror-oehoe', over damherten in de Waterleidingduinen, vossen in de stad of over de afname van sommige weidevogels, zoals de grutto. Het is niet altijd even duidelijk of we moeten ingrijpen en wat onze handelwijze moet zijn. Bij dat soort afwegingen spelen verschillende belangen en waarden. De Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) vindt het belangrijk dat in omgang met dieren consistent, wetenschappelijk onderbouwd en transparant wordt gehandeld. Bestaande wetten en regels zijn in deze zienswijze voor de Raad een vertrekpunt. Daarnaast is de erkenning van de intrinsieke waarde van dieren uitgangspunt, evenals de verantwoordelijkheid voor hun welzijn die daaruit voortvloeit.

In 2012 heeft de RDA als handvat voor het beleid een afwegingskader gepubliceerd om de morele verantwoordelijkheid voor het welzijn van niet-gehouden dieren in de praktijk vorm te geven: Zorgplicht Natuurlijk Gewogen. De hier gepubliceerde zienswijze geeft weer of en hoe dat afwegingskader kan worden toegepast op in het wild levende dieren. Omdat zowel het dierbeleid als het natuurbeleid een breed gebied bestrijkt, is het afwegingskader en het bijbehorende stroomschema toegepast op een drietal casussen: de wolf, de vos en de weidevogels. De RDA concludeert hieruit;

- Dat ingrijpen mogelijk is, bijvoorbeeld door het verminderen van aantallen dieren, betekent niet dat het noodzakelijk is of dat er geen alternatieven zijn. In alle gevallen moeten alternatieven serieus en gedegen worden afgewogen voordat er een interventie plaatsvindt. In situaties waarin menselijke belangen botsen met die van dieren, moet de vraag òf er moet worden ingegrepen voorafgaan aan de vraag wàt er moet gebeuren. Het afwegingskader kan daarbij een hulpmiddel zijn om waarden en belangen bij de te kiezen interventies ethisch af te wegen.
- De Wet natuurbescherming geeft de juridische randvoorwaarden waaronder mag worden ingegrepen en de middelen die daarbij mogen worden gebruikt. De stappen bij het doorlopen van het afwegingskader bieden houvast, dwingen om alle relevante waarden en belangen na te gaan en hebben als voordeel dat deze expliciet worden gemaakt. Op deze manier wordt zichtbaar hoe waarden en belangen worden gewogen.
- Bij afwegingen over dieren in de natuur wordt tot nu toe het welzijn (inclusief de gezondheid) van de dieren weinig expliciet gemaakt. De Raad beveelt aan om in afwegingen en besluiten over dieren in de natuur duidelijk te maken hoe met

dierenwelzijn rekening wordt gehouden. Het afwegingskader kan hierbij als geleide dienen.

- In de Europese en Nederlandse wetten en regels over natuur ligt de nadruk op instandhouding van soorten. Dierenwelzijn en diergezondheid blijven eveneens belangrijk in afwegingen. Kennis hierover bij de besluitvormende partijen is daarbij cruciaal.
- Door de decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor natuur, die grotendeels is verlegd van de centrale overheid naar de provincies, kunnen tussen provincies verschillen ontstaan in de benadering van dierenwelzijn en behoud van populaties of soorten. Resultaten van de afweging met betrekking tot dieren in de natuur kunnen per provincie uiteraard verschillen, maar de manier van afwegen zou hetzelfde moeten zijn. Gebruik van het afwegingskader van de Raad kan hieraan bijdragen.
- Voor het dier maakt het niet uit in welke provincie het leeft. We hebben altijd de morele verantwoordelijkheid, zonder gradaties, om rekening te houden met dieren. De praktische invulling van deze zorgplicht verschilt echter per situatie. Expliciete aandacht voor het welzijn van dieren in de natuur bij het formuleren van beleid, kan eraan bijdragen dat verschillen in regels over dier- en natuurbeleid worden verkleind.
- Het dierenwelzijnsbeleid voor gehouden dieren blijft de verantwoordelijkheid van het Rijk. Voor niet-gehouden dieren ligt die verantwoordelijkheid bij de provincies (behalve voor de dieren in natuurgebieden die onder Rijksverantwoordelijkheid vallen, zoals de grote wateren). De Raad constateert dat dit onderscheid niet altijd even duidelijk is en vraagt daarom hoe het welzijn van dieren in de natuur wordt geborgd? Wanneer zijn Rijk en provincies tevreden?
- Beslissingen over het welzijn van individuele dieren kunnen effect hebben op het welzijn van de individuen in latere generaties en op populaties van andere soorten. In de afweging over het welzijn van dieren moeten deze effecten meewegen. Het afwegingsschema wordt dan niet alleen doorlopen voor de dieren die er nu zijn, maar ook voor toekomstige generaties en andere populaties.
- Ook het voortbestaan van de soort kan een factor zijn die moet worden meegewogen op het niveau tussen dier (voldoende soortgenoten voor voortplanting

en sociale contacten) en ecosysteem (evenwicht tussen alle aanwezige soorten). Door de verschillende factoren in de afweging expliciet te maken kan duidelijk worden wanneer en waarom belangen van het individu (zoals welzijn) boven die van de populatie (soort/ecosysteem) staan of andersom. Het op verschillende niveaus doorlopen van het afwegingskader maakt het mogelijk onze wettelijk verankerde zorgplicht voor dieren in de natuur concreet in te vullen

- De Raad constateert dat het gebruik van de term ‘intrinsieke waarde’ voor verwarring kan zorgen, bijvoorbeeld door verschillen tussen de intrinsieke waarde van dieren en de intrinsieke waarde van natuur. Bovendien is intrinsieke waarde geen meetbare grootte, en kan deze dus niet gebruikt worden voor afwegingen van belangen van verschillende soorten (b.v. vos versus grutto) of van individuen en populaties. De relatie tussen de intrinsieke waarde van het dier en de intrinsieke waarde van natuur is niet nader toegelicht in de wetgeving. Dit leidt tot een mogelijk spanningsveld en behoeft aandacht bij afwegingen waarin bijvoorbeeld het niveau van populaties en ecosystemen meespeelt. De Raad vindt consistentie en transparantie belangrijk, ook bij het hanteren van begrippen en definities, en wil graag bijdragen aan het voorkomen van verwarring en onduidelijkheid. Voor de intrinsieke waarde van het dier stelt de Raad dan ook voor om zijn eigen definitie te hanteren: *de intrinsieke waarde van het dier verwijst naar een eigenwaarde die losstaat van het nut dat het dier voor de mens kan hebben*. Respect voor deze eigenwaarde betekent dat belangen van dieren worden meegewogen bij het nemen van beslissingen. De RDA maakt het respect voor de intrinsieke waarde van het dier concreet in de vorm van een moreel vereiste dat menselijk ingrijpen in het dier of zijn leefomgeving niet leidt tot structurele of substantiële aantasting van dierenwelzijn, diergezondheid en integriteit van het dier.
- Het hanteren van het afwegingskader en het bijbehorende stroomschema zorgt voor zorgvuldigheid, maar het vereist oefening om zich alle stappen eigen te maken. Deze werkwijze leent zich goed voor zorgvuldige overwegingen op voorhand en is niet geschikt voor ad-hoc beslissingen.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De positie van dieren in de 'vrije natuur' staat vrijwel dagelijks in de belangstelling. Het gaat dan bijvoorbeeld om de wolf, die vanuit Duitsland over de grens ons land bezoekt; een oehoe, die naar het hoofd van mensen vliegt; wilde zwijnen die vastzitten in een kanaal en de damherten in de Amsterdamse Waterleidingduinen.

Soms zitten de dieren zelf in de problemen, soms veroorzaken ze voor mensen problemen (althans voor sommigen van ons, de meningen zijn vaak verdeeld). Het is niet altijd even duidelijk wat we met deze dieren aan moeten en wanneer we wel of niet moeten ingrijpen. Kunnen we leven met wolven in onze nabijheid en willen we dat ook? Wanneer veroorzaken dieren zodanige problemen dat we er iets aan moeten doen en wat moeten we dan doen? Wanneer wachten we af en doen we niks en wanneer grijpen we in?

De Raad voor Dierenaangelegenheden vindt het belangrijk dat in onze omgang met dieren consistent, wetenschappelijk onderbouwd en transparant wordt gehandeld. De fundamentele erkenning van de intrinsieke waarde van dieren, de erkenning van de eigen waarde van dieren, geldt voor *alle* dieren, gehouden of niet gehouden¹. Hetzelfde geldt voor de daaruit volgende morele verantwoordelijkheid. Onze morele verantwoordelijkheid voor het welzijn van dieren is daarbij context-overschrijdend (het hangt niet af van de situatie) en geldt voor zowel gehouden als niet-gehouden of semi-gehouden dieren. Deze morele verantwoordelijkheid staat in eerste instantie los van de vraag hoe we, gelet op de andere waarden en de praktische mogelijkheden, hieraan invulling geven via de zorgplicht (RDA, 2012).

In de zienswijze *Zorgplicht Natuurlijk Gewogen* (RDA, 2012) heeft de RDA een afwegingskader ontwikkeld om onze morele verantwoordelijkheid t.a.v. het welzijn van niet-gehouden dieren in de praktijk vorm te geven. Het afwegingskader uit *Zorgplicht Natuurlijk Gewogen* is een handvat voor het beleid om een consistente, onderbouwde en transparante afweging te maken op het gebied van welzijnsvraagstukken van niet-gehouden dieren. Bij de decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies ligt de nadruk vanuit Europese en Nederlandse wet- en regelgeving op instandhouding van soorten. Het blijft wel belangrijk om dierenwelzijn en diergezondheid mee te wegen en kennis hierover op decentraal niveau is daarbij cruciaal². Omdat de reikwijdte van het dierbeleid en het (dier in het) natuurbeleid erg breed is, past de RDA in voorliggende

¹ In de Wet dieren, artikel 1.3, wordt naar intrinsieke waarde verwezen als de erkenning van de eigen waarde van dieren, 'zijnde wezens met gevoel' (buiten de wet ook wel sentient beings genoemd).

² Met name bij beantwoording van de vraag op welke wijze wordt ingegrepen. Zie bijv. art. 3.24 Wnb.

zienswijze het afwegingskader toe op enkele diersoorten in de praktijk. Tevens wil de RDA laten zien welke denk- en redeneerlijnen het afwegingskader bevat. Hiermee wil de RDA het beleid een handvat bieden voor vraagstukken rondom dieren in de natuur waarin we ons afvragen of en hoe we moeten ingrijpen. Door hier van te voren over na te denken, kan worden voorkomen dat ad-hoc gereageerd wordt in acute situaties en verschillend per provincie.

1.2 Achtergrond

1.2.1 Maatschappelijk-ethische discussies

In de Rijksnatuurvisie 2014 'Natuurlijk Verder' van het ministerie van Economische Zaken wordt weinig expliciete aandacht besteed aan de positie van het (individuele) dier. Natuurbeleid heeft echter altijd gevolgen voor het dierbeleid (overheidsbeleid op het gebied van dierenwelzijn en diergezondheid). Hetzij direct, waar het gaat om wilde dieren, hetzij indirect waar natuur raakt aan andere domeinen zoals agro, visserij, gezondheid.

Belangen

De belangen van vrij levende dieren botsen soms met de belangen van de mens. Aan de andere kant verzorgen dieren in hun ecosysteem ons bekende en onbekende diensten (ecosystem services), waardoor ze van belang zijn voor landbouw, economie en gezondheid. Daarnaast willen mensen ook graag dieren in de natuur zien, en op recreatieve wijze of hobbymatig daarmee bezig zijn (bijvoorbeeld vogels spotten). Een zorgplicht voor wilde dieren kan betekenen dat we lijdende dieren uit hun lijden verlossen of in ieder geval onnodig lijden besparen, denk aan gestrande walvissen, of verhongerende edelherten, konikpaarden en hekrunders in de Oostvaardersplassen.

Als het gaat om diergezondheid en volksgezondheid kunnen wilde dieren schade veroorzaken als overbrenger van ziekten bij vee en pluimvee, bijvoorbeeld varkenspest en vogelgriep. Dierziektepreventie is onder omstandigheden leidend bij beleidskeuzes, ook vanwege internationale en Europese verplichtingen (zie ook paragraaf 1.2.2.). Zowel in Nederland als in Groot Brittannië zijn bijvoorbeeld dassen streng beschermd. Echter in Groot Brittannië worden dassen gedood ('cull') om tuberculose bij rundvee terug te dringen³.

Dieren als ganzen, reeën, vossen, muizen kunnen schade veroorzaken aan landbouw. Muskusratten kunnen schade aan dijken toebrengen. Ganzen bij Schiphol kunnen gevaar voor de luchtverkeersveiligheid opleveren. Damherten in de Amsterdamse

³ De rol van de das hierin, de effectiviteit van het doden van dassen en de gebruikte methoden zijn controversieel en de meningen hierover bij overheid, wetenschappers, boeren en natuurorganisaties zijn sterk verdeeld.

Waterleidingduinen kunnen problemen opleveren in het wegverkeer. Belangen van de mens kunnen daarbij botsen met dierenwelzijn, inclusief diergezondheid.

In de omgang met situaties waarbij onze belangen botsen met die van vrij levende dieren lijken we niet erg consistent te zijn. Zo gaan we met niet-gehouden dieren anders om dan met gehouden dieren. Een veldmuis die schade veroorzaakt wordt anders benaderd en behandeld dan een muis als huisdier of een muis als proefdier. Ook lijkt er een onderscheid te zijn tussen dieren waar er veel van zijn, waar we last van hebben en die bijvoorbeeld schade of hinder veroorzaken (zoals muskusratten) en dieren waar het slecht mee gaat en die zeldzamer zijn (bijvoorbeeld de herintroductie van bevers). Spontane vestiging van de zeearend, de visarend, de grote zilverreiger wordt toegejuicht, maar het voorkomen van wilde zwijnen en edelherten levert soms discussie op. De economische waarde en emotionele waarde bepalen mede wat onze (maatschappelijke) houding tegenover een bepaald dier is. De achterliggende redenen zijn ook wettelijk uitgewerkt (zie paragraaf 1.2.2), het beleid gaat hoofdzakelijk over de instandhouding van soorten.

Belangen van dieren kunnen ook onderling botsen, tussen individuen, maar ook tussen soorten en populaties. Geïntroduceerde individuele otters die we beschermen zijn als populatie kwetsbaar wanneer de dieren zodanig geïsoleerd van elkaar leven, dat inteelt niet te vermijden is en er te veel individuen omkomen in het verkeer⁴. Van andere dieren kan de robuustheid van een populatie gebaat zijn bij natuurlijke selectie waarbij zwakke dieren weg geselecteerd worden.

Als weidevogels door habitat-degradatie en -verlies en hedendaagse machinale bemesting en oogstmachines in het gedrang komen ook nog eens verder gereduceerd worden door inheemse roofdieren zoals vossen, kraaien, buizerds, blauwe reigers, ontstaat de wens om die predatoren te bestrijden. Dat roept vragen op over de wijze waarop wij met de natuur om moeten gaan en of de ene soort meer bestaansrecht heeft dan de andere. Om negatieve impact op dieren en hun habitat te voorkomen, kan de vraag worden gesteld of maatregelen zonder die negatieve impact meer prioriteit (moeten) hebben (om bijvoorbeeld verlies, degradatie en machinale bewerking van de habitat aan de bron te voorkomen). Daarnaast is er de vraag of maatregelen die geen (negatieve) impact hebben op dieren meer prioriteit (moeten) hebben, zodat aan de bron verlies, degradatie en machinale bewerking van de habitat wordt voorkomen.

Bewust of onbewust door de mens geïntroduceerde dieren kunnen aanzienlijke ongewenste effecten hebben op andere wilde dieren en kunnen schade toebrengen aan de ecologie. Invasieve soorten (soorten die van nature niet in Nederland voorkomen) en

⁴ Vooralsnog stijgt het aantal otters in Nederland, hun leefgebied neemt niet toe in omvang.

ontsnapte of losgelaten huisdieren zijn vaak ongewenste soorten in de natuur. Over de noodzaak om deze dieren (zoals kat, nerts, fret, wasbeer, huiskraai, halsbandparkiet, nijlgans) te bestrijden wordt een maatschappelijke discussie gevoerd⁵.

Ook zijn er discussies of en welke middelen en methoden het minst belastend zijn vanuit oogpunt van dierenwelzijn als er eenmaal besloten is tot ingrijpen bij dieren. Het vergassen van wilde ganzen, het laten verdrinken van muskusratten in onder water geplaatste vallen, jacht of schadebestrijding die de sociale structuur of familieverbanden van dieren verstoort (bijv. schadebestrijding ganzen) zijn daar voorbeelden van. Daarnaast is er ook de technische vraag of het verwijderen van dieren uit de natuur (en de daarbij gebruikte methode) leidt tot het gewenste resultaat. Het afschieten van vossen leidt bijvoorbeeld in veel reguliere gevallen niet tot een afname van de populatiedichtheid (populatiegrootte voornamelijk bepaald door territoriaal gedrag). Het vergassen van grote groepen ganzen voorkomt niet dat dieren zich blijven vestigen in de nabijheid van vliegvelden als de omgeving daarvoor geschikt is of wordt gemaakt. Natuurlijke processen zijn dynamisch en laten zich lastig sturen door beleid en regelgeving. Volgens de Wet natuurbescherming (zie volgende paragraaf) moet bij ervaren schade of overlast eerst worden gekeken naar voor de betrokken diersoorten minst belastende alternatieven om schade en overlast te redresseren. In de praktijk wordt de stap van het zoeken naar alternatieve middelen om schade of overlast te voorkomen of te beperken echter niet altijd genomen.

Naast de botsende belangen tussen mens en dier en dieren onderling kunnen de belangen van dieren ook botsen met die van natuur (of onze visie op natuur) en ecosystemen. De natuur aan zichzelf overlaten en het beperken van ingrijpen door de mens kan botsen met dierenwelzijn, zoals bijvoorbeeld naar voren komt in discussies over het bijvoeren van herten in de winter of het passief blijven bij voorkomen van een invasie van exoten. Het idee dat 'echte' natuur, natuur is die zich zonder menselijk ingrepen kan handhaven, is in ons dichtbevolkte land met veel invloeden van menselijk handelen een moeilijk te bereiken ideaal. Pogingen daartoe leiden daarbij vaak niet tot het gewenste ecosysteem.

⁵ Een aantal invasieve exoten staan op de Unielijst. Met een soort die op deze lijst staat mag geen handel worden gedreven en EU-lidstaten hebben de plicht om in de natuur aanwezige populaties op te sporen en te verwijderen. Mocht dat niet mogelijk zijn dan dient de populatie zodanig te worden beheerd dat verspreiding en schade zoveel mogelijk wordt voorkomen. In augustus 2017 zijn nieuwe soorten aan de lijst toegevoegd (website NVWA, 2017).

Waarden

Naast belangen spelen ook waarden een belangrijke rol. Waarden zijn fundamentele, gemeenschappelijke ideeën van mensen over wat zij belangrijk vinden. Het zijn idealen, overtuigingen over wat nagestreefd zou moeten worden. In paragraaf 1.3 wordt hier verder op ingegaan. Waar waarden intrinsiek zijn en omwille van zichzelf waardevol, zijn belangen instrumenteel en gekoppeld aan een doel. Achter verschillende belangen kunnen wel dezelfde waarden zitten.

Waarden en belangen kunnen verschillend worden gewogen. Dit maakt het lastig om te handelen in (acute) situaties waarin de belangen van dieren in de vrije natuur botsen met die van de mens, de belangen van dieren onderling of met de belangen van natuur. Op de vraag “Moeten we ingrijpen”, als een wolf ons land binnenloopt, als de grutto dreigt te verdwijnen of als de veldmuizen zorgen voor landbouwschade bestaat geen kant-en-klaar antwoord dat rekening houdt met al deze belangen en waarden.

Binnen het juridische kader (Europees, Nederlands) zijn de bestaande uitgangspunten, mogelijkheden en randvoorwaarden voor ingrijpen opgenomen. Deze kaders geven aan welke handelingsperspectieven er zijn in welke situatie. Hier wordt in de volgende paragraaf op ingegaan. Wet- en regelgeving kan worden gezien als een soort gestolde moraal, maar het is ook een product van culturele en maatschappelijke invloeden, waardering en discussies en daardoor onderhevig aan verandering. Een (ethische) afweging over wat wenselijk is of kan zijn en die met alle belangen en waarden rekening houdt blijft dan ook gewenst.

1.2.2 Wet- en regelgeving

De bescherming van in het wild levende dieren wordt geregeld via de Wet natuurbescherming die op 1 januari 2017 in werking is getreden. De Wet natuurbescherming vervangt o.a. de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet.

De Wet natuurbescherming vormt in belangrijke mate de implementatie van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. De beide richtlijnen verplichten tot de bescherming van soorten en (leef)gebieden en zijn gericht op lange-termijn instandhouding van biodiversiteit, habitats en wilde fauna en flora. De Wet natuurbescherming implementeert deze Europese kaders door bescherming van Natura 2000-gebieden en door een regime dat is gericht op de instandhouding van bepaalde dier- en plantensoorten. Het soortbeschermingsregime gaat in de Wet natuurbescherming verder dan Europeesrechtelijk is vereist, maar biedt een minder verdergaande bescherming dan de Flora- en faunawet. De Wet natuurbescherming onderscheidt drie categorieën soorten,

namelijk 1) vogels, 2) soorten die ingevolge de Habitatrichtlijn en deels de verdragen van Bonn en Bern moeten worden beschermd, en 3) andere soorten opgenomen in de Bijlage bij de wet. Alle verdere soorten worden alleen beschermd door de zorgplicht⁶. Niet elke diersoort kent dus dezelfde bescherming, sommige soorten zijn zwaarder beschermd dan andere. Voor Europees beschermde soorten geldt dat alleen nog mag worden ingegrepen indien er sprake is van zwaarwegende maatschappelijke belangen zoals bijvoorbeeld volksgezondheid en veiligheid van het luchtverkeer.

Om een uitzondering te kunnen maken op de voor deze soorten geldende verbodsbepalingen door middel van een vrijstelling of ontheffing, moet aan drie randvoorwaarden zijn voldaan. Allereerst moet 1) komen vast te staan dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat dan de voorgenomen inbreuk op de verbodsbepalingen. Daarnaast mag 2) de staat van instandhouding van een soort niet verslechteren⁷. Ten slotte mag 3) een uitzondering alleen worden toegestaan vanwege een van de limitatief omschreven gronden die rechtstreeks aan de Europese richtlijnen zijn ontleend. Voor andere soorten geeft de wet ruime mogelijkheden om toestemming te verlenen voor inbreuken op de verbodsbepalingen⁸. Redenen voor ontheffing of vrijstelling kunnen dan ook bijvoorbeeld handelingen zijn in het kader van ruimtelijke inrichting, schade/overlast, onnodig lijden, populatiebeheer of 'algemeen belang'. Voor sommige soorten is de bescherming ten opzichte van de Flora- en faunawet ingeperkt. Dat geldt bijvoorbeeld voor de das. Deze soort genoot onder de Flora- en faunawet een even strikte bescherming als soorten die op grond van de Habitatrichtlijn moeten worden beschermd. Onder de Wet natuurbescherming zijn minder handelingen verboden (er geldt bijvoorbeeld geen verstoringsverbod) en kunnen meer belangen een inbreuk rechtvaardigen.

De verantwoordelijkheid en regie voor de uitvoering van het natuurbeleid en de Wet natuurbescherming) ligt primair bij de provincies. In een beperkt aantal gevallen berust de bevoegdheid nog bij de Minister van Economische Zaken (zoals de eindverantwoordelijkheid voor het beleid van grote wateren en de bevoegdheid voor bepaalde vergunningen en ontheffingen). Elke provincie kan zelf beleid formuleren hoe de geldende regels in de provincie worden geïmplementeerd. De verantwoordelijkheid dierenwelzijn en diergezondheid blijft in principe bij het Rijk⁹.

⁶ Freriks, 2016.

⁷ Wet natuurbescherming, artikel 3.3, lid 4, voorwaarden voor soorten Vogelrichtlijn. Bij soorten van de Habitatrichtlijn wordt het vermeld als "er wordt geen afbreuk gedaan aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan (artikel 3.8, lid 5).

⁸ Freriks, 2016.

⁹ Het dierenwelzijnsbeleid is normaliter onderdeel van het beheerbeleid dat Staatsbosbeheer op haar eigen terreinen uitvoert. Alleen voor de Oostvaardersplassen zat daar een speciale bevoegdheid voor de Staatssecretaris van EZ aan gekoppeld, dat nu is overgedragen aan Flevoland. Het dierenwelzijnsbeleid in zijn algemeenheid blijft de verantwoordelijkheid van het rijk, in dit geval EZ.

Wanneer er juridisch dus wel of niet mag worden ingegrepen bij diersoorten hangt af van het beschermingsregime waaronder de soort valt en welke redenen kunnen worden aangevoerd om in te grijpen. De Wet natuurbescherming geeft voorts – in navolging van de Europese richtlijnen – regels voor de middelen en methoden waarmee mag worden ingegrepen. Ten aanzien van het voorkomen van schade/overlast bepaalt artikel 3.25 van de wet*“voor het bestrijden van vogels en dieren slechts middelen aangewezen die nadelige gevolgen voor het welzijn van vogels en dieren voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk beperken, waarbij het doden van dieren zoveel mogelijk vermeden wordt”*. Om nadelige gevolgen voor dieren zoveel mogelijk te voorkomen of beperken is het dus nodig dat eerst gekeken wordt of er alternatieven zijn om de (vermeende) overlast te voorkomen¹⁰. Als die er niet zijn, mag pas tot (verder) ingrijpen worden overgegaan. Pas als er geen andere passende en doeltreffende maatregelen om aantallen te reduceren mag de provincie er voor kiezen om wilde dieren te (laten) doden. Juridisch gezien kan niet zomaar elke methode of middel worden gebruikt. Onder de Wet natuurbescherming worden via uitvoeringsbesluiten toegestane middelen en methoden aangewezen waarmee dieren mogen worden gevangen of gedood. Deze middelen hebben verschillende impact op het lijden en het welzijn van dieren en worden dan ook nauwlettend gevolgd (door bijvoorbeeld diverse maatschappelijke groeperingen zie vorige paragraaf). Er bestaat ook discussie over welke middelen en methoden het minst belastend zijn.

Waar in de Wet dieren expliciet wordt gesproken over de intrinsieke waarde van het dier, is in de nieuwe Wet natuurbescherming de intrinsieke waarde van natuur expliciet opgenomen (de waarde los van het gebruiksnut voor de mens): “Deze wet is gericht op: a. het beschermen en ontwikkelen van de natuur, mede vanwege de intrinsieke waarde, en het behouden en herstellen van de biologische diversiteit” (Wet natuurbescherming, artikel 1.10, lid 1¹¹). Wat hierbij de relatie is tussen de intrinsieke waarde van het dier en de intrinsieke waarde van natuur is niet nader toegelicht.

1.3 Afbakening

De Raad hecht aan wetenschappelijke onderbouwing, consistentie en transparantie en in een bewust afwegingsproces van potentieel conflicterende waarden en belangen en heeft zich de vraag gesteld in hoeverre zijn afwegingskader uit “Zorgplicht natuurlijk gewogen” hierbij behulpzaam kan zijn. De Raad heeft dit uit eigen initiatief gedaan om een kader

¹⁰ Wet natuurbescherming, artikel 3.12, lid 4: “Onderdeel van het faunabeheerplan zijn passende en doeltreffende maatregelen ter voorkoming en bestrijding van schade aangericht door in het wild levende dieren”.

¹¹ Intrinsieke waarde van natuur of van dieren wordt niet als zodanig genoemd in de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn.

als voorbeeld en hulpmiddel te kunnen presenteren voor alle overheden en beheerders die besluiten moeten nemen over dieren in de natuur en niet bedoeld als vervanging van bestaande (wettelijke) kaders bij overheden. Om het nut van het eigen afwegingskader te onderzoeken presenteert de Raad voorliggende zienswijze waarin aan de hand van een aantal casussen is onderzocht of het afwegingskader uit Zorgplicht Natuurlijk gewogen toegepast kan worden (RDA, 2012).

De volgende uitgangspunten gelden bij voorliggende zienswijze:

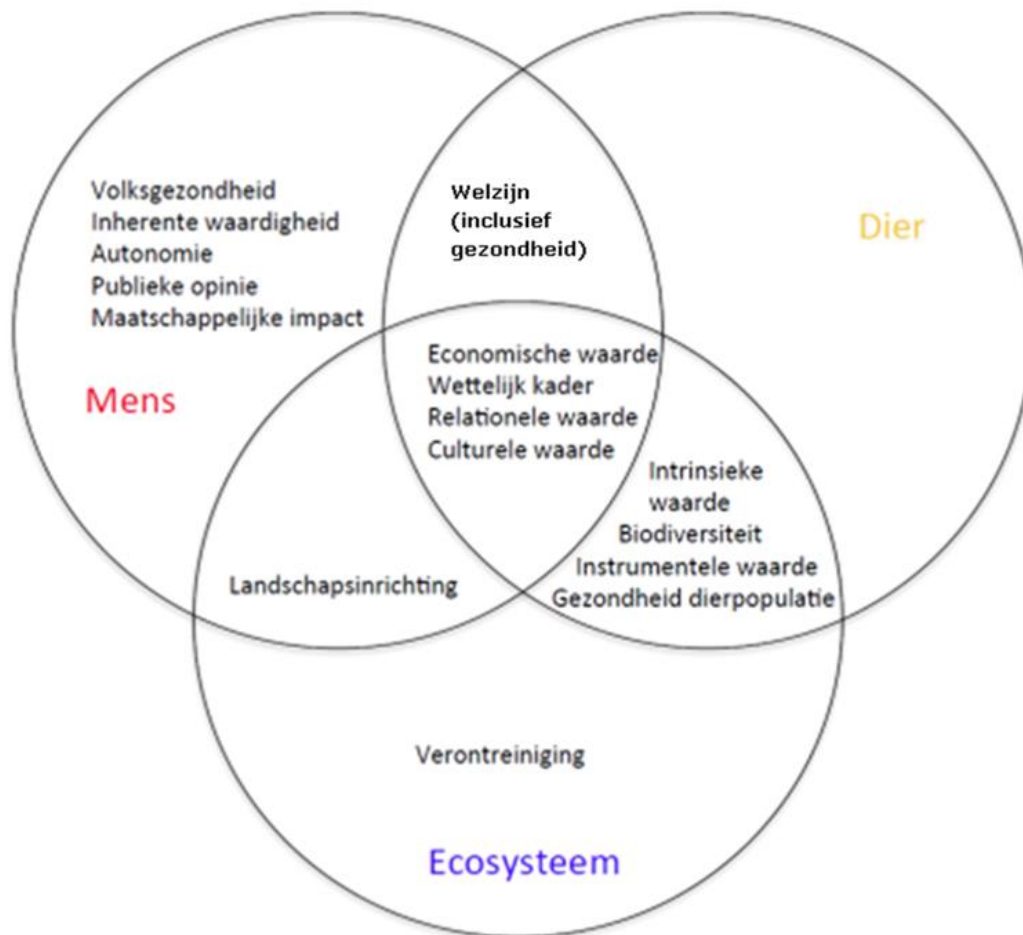
- De noodzaak van een transparante en consistent besluitvorming door alle betrokken overheden
- Concepten en kaders zoals uitgewerkt in Zorgplicht Natuurlijk Gewogen
- De vigerende wet- en regelgeving

De zienswijze beperkt zich tot de casussen met betrekking tot de wolf, de vos en weidevogels. Met deze drie casussen wordt geprobeerd om de denklijnen van het afwegingskader en stroomschema duidelijk te maken. Ook om daarmee te laten zien dat het proces van doorlopen tot verschillende uitkomsten kan leiden, afhankelijk van verschillende keuzes die kunnen worden gemaakt.

Met het bespreken van de casussen beoogt de Raad een handvat te bieden voor een afweging van alle in het geding zijnde waarden en belangen, zodat er door beleidsmakers, bestuurders en terrein beherende organisaties een ethische en onderbouwde keuze kan worden gemaakt om al dan niet in te grijpen. Het afwegingskader/stroomschema geeft structuur aan deze afwegingen. Daarbij worden inhoudelijke discussies niet opgelost, maar wordt (via de casussen) gewezen op inconsistenties in beleid door te laten zien dat het innemen van bepaalde uitgangspunten leidt tot bepaalde gevolgen. De vraag is niet alleen of je moeten ingrijpen, maar ook hoe.

Waarden

In de casussen worden de waarden/belangen uit het One-health kader gebruikt (RDA, 2015): Volksgezondheid, Inherente waardigheid, Autonomie, Publieke opinie, Culturele waarde, Maatschappelijke impact, Individuele gezondheid-gezondheid populatie, Welzijn (individu, groep, soort), Economische waarde (ook: schade), Wettelijk kader, Relationale waarde, Intrinsieke waarde, Instrumentele waarde, Biodiversiteit, Verontreiniging (milieu), Landschapsinrichting.



1.4 Onderzoeksvraag

De reikwijdte van natuurbeleid en dierbeleid is zeer breed en gaat over verschillende beleidscontexten heen. De RDA streeft er naar een consistent en inzichtelijk handelingskader aan te reiken voor de manier waarop wij als mensen met vrij levende dieren omgaan.

De hoofdvraag van deze zienswijze is:

Kan het afwegingskader dat gebruikt is in onder meer Zorgplicht Natuurlijk Gewogen in de praktijk worden toegepast?

Met als deelvragen:

- Wat zijn de handelingskaders die door de huidige uitgangspunten van het beleid feitelijk al bestaan.
- Zijn deze kaders consistent of juist niet, en zo niet, zijn ze desondanks naast elkaar of in combinatie met elkaar bruikbaar?
- Wat betekenen de keuzes die er impliciet en expliciet gemaakt zijn in huidige vaak

decentrale beleidsbesluiten voor zo'n toetsingskader?

- Op welke wijze leidt het hanteren van verschillende uitgangsdefinities en visies (bijv. van "natuur", "ecosystemen", "intrinsieke waarde", welzijn individu vs. groep/populatie) tot verschillende uitkomsten bij het toepassen van het stroomschema uit het afwegingskader Zorgplicht Natuurlijk Gewogen?

Een analyse van deze vragen helpt beheerder en overheden bij de beantwoording van de vraag wanneer en onder welke omstandigheden (uitgangspunten) kan worden ingegrepen in omvang en locatie van dierpopulaties en dieren die mogelijk economische (en/of anderszins) schade of overlast toebrengen. Voordat je weet of je moet (en mag) ingrijpen, moet je een aantal denkstappen doorlopen, waarbij vragen over de noodzaak tot ingrijpen en het in kaart brengen van waarden, belangen en alternatieven aan de orde komen, evenals kaders vanuit de natuurwetgeving.

2. Toepassen van het afwegingskader

2.1 Afwegingskader en stroomschema

2.1.1 Uitleg

Afwegingen op het gebied van dierenwelzijn hangen niet alleen af van objectieve biologische beoordelingen van het welzijn, maar moeten ook rekening houden met ethische dimensies en maatschappelijke opvattingen. Onder dier-gerelateerde problemen liggen dan ook fundamentele morele vooronderstellingen die de aandacht verdienen (RDA, 2010).

Deze afwegingen zouden transparant en publiek moeten zijn, gebaseerd op de meest recente wetenschappelijke kennis als ook op breed gedeelde publieke opinies en morele overtuigingen. De publieke opinie zou idealiter kunnen worden afgeleid uit een volledige ethische afweging, een reflectieproces waarin intuïtieve oordelen, kennis en morele principes worden meegenomen. Het proces van een ethische afweging is iets anders dan een wetenschappelijke evaluatie die alleen gebaseerd is op feitelijke waarheden.

Om zulke (morele) afwegingen te helpen ordenen en analyseren zijn verschillende kaders ontwikkeld (zie bijv. Beekman et al 2006; Mepham et al 2006; RDA 2010). Het afwegingskader kan beleids- en politieke keuzes inzichtelijk maken, waardoor onderliggende overwegingen transparanter zijn. Ook kan het beleidsmakers helpen hun eigen afwegingsproces te testen op consistentie. Naast feiten en wetenschappelijk bewijs zijn ook emoties en morele waarden onderdeel van dit proces. Beleidsmakers moeten daarom expliciet zijn over de morele vooronderstellingen die ze aannemen en de waarde die ze toekennen aan beheerdoelstellingen en potentiële gevolgen voor dieren.

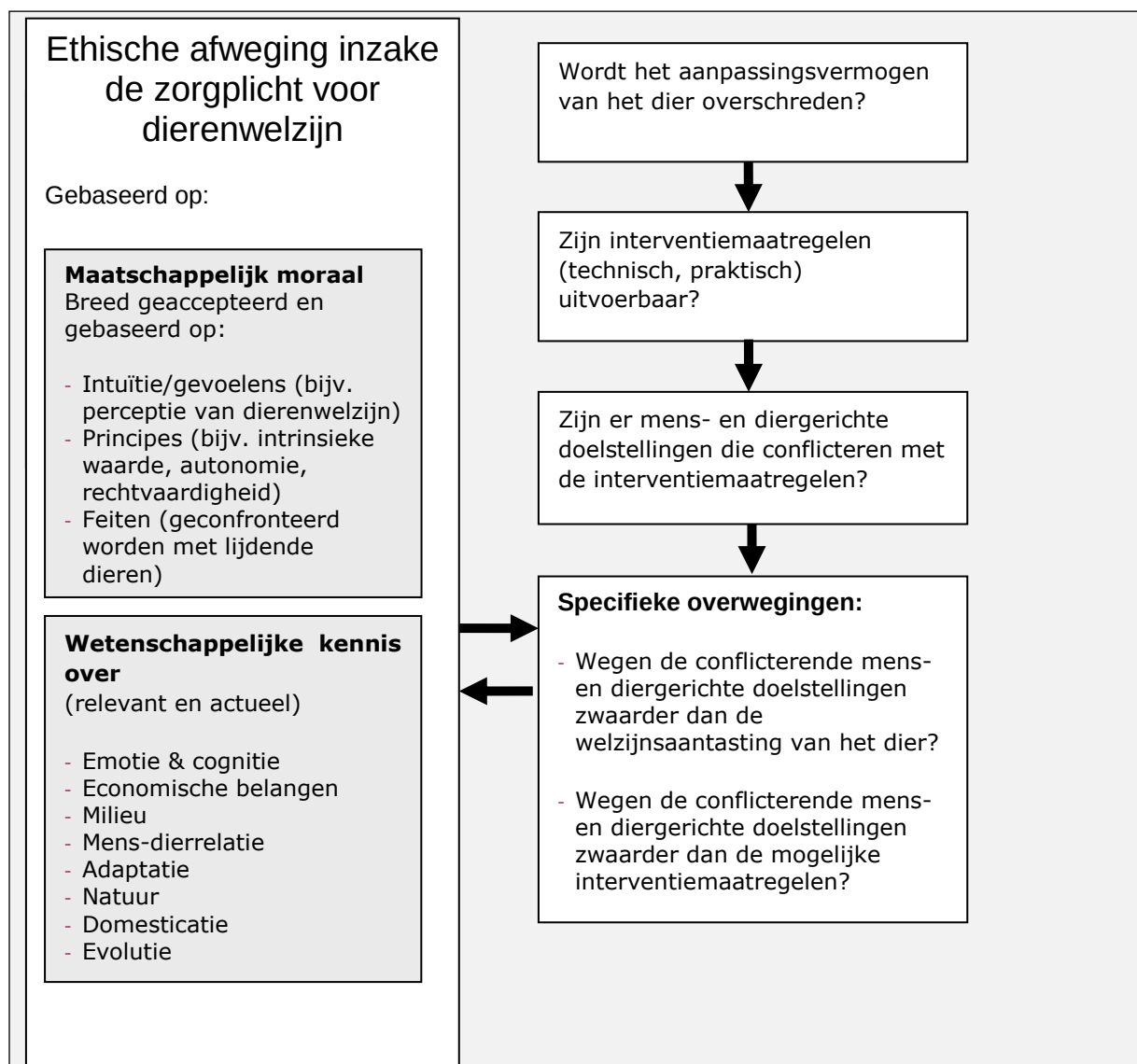
Afwegingskader

Een afwegingskader is bedoeld als hulpmiddel om te identificeren wat de werkelijke onderliggende zaken zijn van een discussie of een beslissing die moet worden genomen. Het kan beleidsmakers ondersteunen bij het maken van een volledige inventarisatie van alle aspecten die bij een probleem aan de orde zijn. Beleidsmakers formuleren hun eigen doelen en vooronderstellingen en ook die van anderen, en ze identificeren de mogelijke en werkelijke dilemma's die daaruit voortkomen. De conclusie en beslissing zal altijd gebaseerd zijn op de toegeschreven waarde van de verschillende factoren, die bijna nooit zullen gelijken op een absolute waarheid. Om geloofwaardig en transparant te zijn, zullen overwegingen en beslissingen tenminste consistent zijn t.o.v. principiële standpunten en vooronderstellingen.

Stroomschema

Een stroomschema is bedoeld om structuur te bieden bij een praktische beslissing over het wel of niet plaatsvinden (hier: van een interventie). Dat kan zijn vanwege een dierenwelzijns kwestie, of vanwege het beheren van dieren in de natuur om allerlei verschillende redenen. Zulke stroomschema's zouden beheerders moeten helpen om actuele problemen te analyseren en om hun beslissingen meer transparant en begrijpelijk te maken.

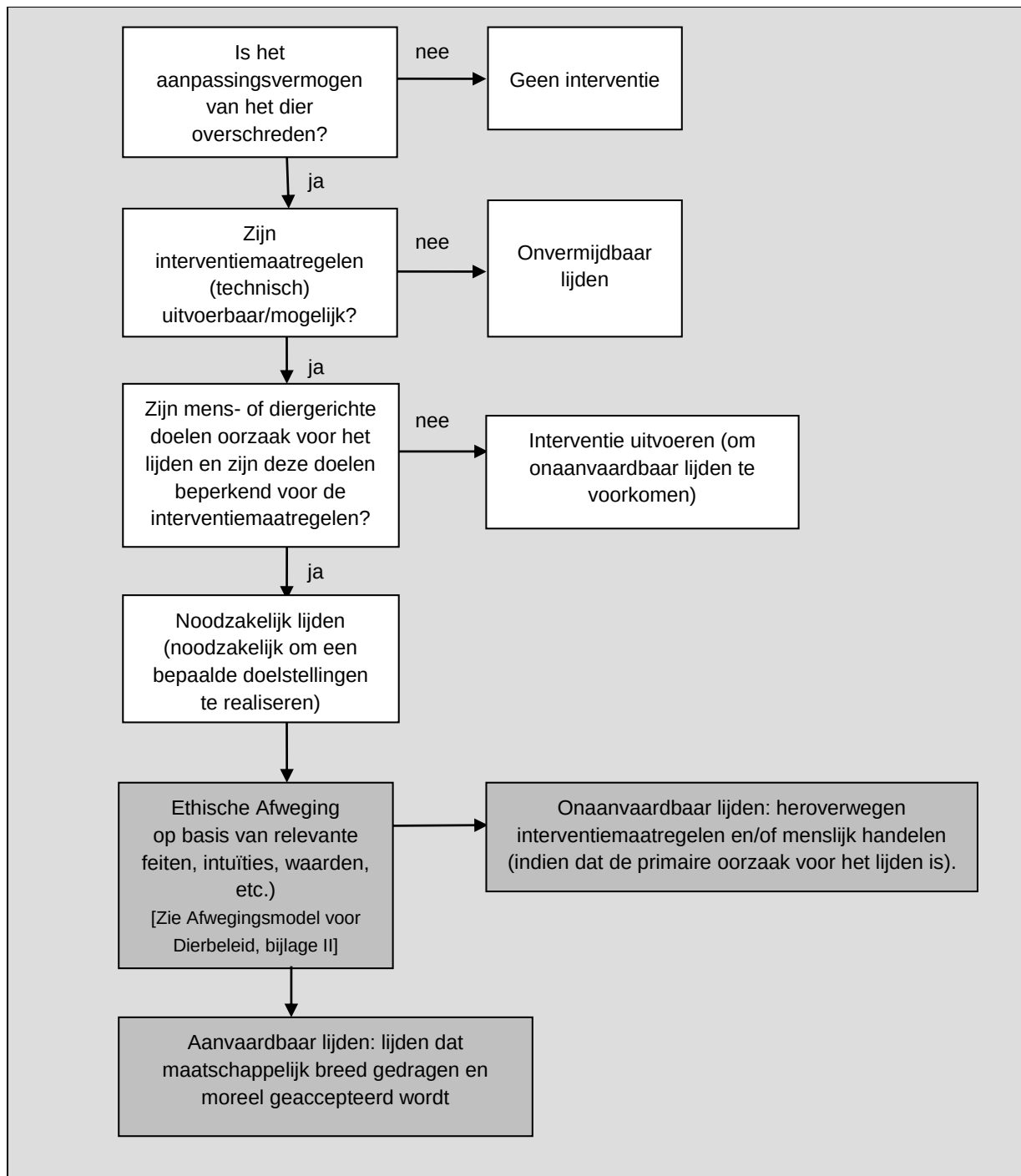
Het afwegingskader en het stroomschema uit Zorgplicht Natuurlijk Gewogen zijn weergegeven in onderstaande figuren. De ethische afweging kan bij de start van een vraagstuk eerst op abstract niveau worden gedaan, er vindt eerst een morele afweging plaats, daarna pas een technische. Wanneer het komt tot een praktische beslissing via het stroomschema, kan aan het eind daarvan een specifieke ethische afweging worden gedaan.



De linkerkolom van het afwegingskader richt zich op het afwegen van waarden, op basis van de maatschappelijke moraal en wetenschappelijke kennis. De rechterkolom adresseert de achterliggende fundamentele morele vragen die bij een specifiek vraagstuk horen. Het doel van de rechterkolom is om deze morele vragen expliciet te maken en om een plaats geven aan dilemma's die ondanks een zorgvuldige afweging blijven bestaan.

De rechterkolom richtte zich in de zienswijze Zorgplicht Natuurlijk Gewogen specifiek op het aanpassingsvermogen van het (individuele) dier. Bij dieren in de natuur kan het ook gaan om een populatie of een soort. Dan kunnen de fundamentele morele vragen en dilemma's anders zijn, bijvoorbeeld: 'Is het uitsterven van een diersoort te rechtvaardigen of, 'Is een diersoort waardevol'. Specifieke overwegingen gaan dan niet over het individueel welzijn, maar ook over het voortbestaan van de populatie of soort.

Door het gebruik van het afwegingskader wordt duidelijk welke potentiële dilemma's niet kunnen worden opgelost en welke al dan niet gedeelde vooronderstellingen en waarden er zijn. Ook kan duidelijk worden welke aspecten of belangen een hogere waarde krijgen dan andere en waarom en welke positie de beslisser daardoor inneemt.



De afwegingen vinden achtereenvolgens plaats op technisch niveau, op beheerdersniveau en op maatschappelijk niveau. Het spreekt voor zich dat deze afwegingen in de openbaarheid en bij voorkeur ex ante plaatsvinden.

2.1.2 Eerdere toepassingen

Eerdere versies van het afwegingskader zijn succesvol gebruikt in concrete casussen van dieren in de 'vrije natuur'. Het stroomschema is daarbij niet altijd toegepast.

Casus Oostvaardersplassen

De eerste casus waarin gebruik werd gemaakt van het afwegingskader/stroomschema waren de ethische afwegingen rondom grote grazers in de Oostvaardersplassen (ICMO2, 2010). "Deze exercitie maakte duidelijk dat het afwegingsmodel geschikt is om morele dilemma's in complexe vraagstukken te identificeren en te analyseren. Het model helpt zodoende om de uitgangspunten en doelstellingen voor het beleid inzichtelijk te maken" (RVZ, 2012).

In de essay-bundel 'De mens centraal' (RVZ, 2012) is het afwegingskader besproken en is onderzocht of het ook gebruikt kon worden om binnen het gezondheidsbeleid rekening te houden met dierenwelzijn en milieu.

"Het toepassen van een ethisch afwegingsmodel zal zeker niet direct resulteren in een oplossing van complexe morele dilemma's. Het kan echter wel een duidelijke toegevoegde waarde hebben voor de overheid, omdat het de achterliggende morele kaders van beleid transparant maakt. Dit helpt weer om het beleid te verantwoorden aan de burger". Daarnaast kan het toepassen van het afwegingsmodel van aanvullende waarde zijn om standpunten te (h)erkennen en respecteren, om ingenomen uitgangspunten en daaruit voortvloeiende morele dilemma's zichtbaar te maken en om actief fundamentele vragen te agenderen en te bediscussiëren.

Stroomschema Casussen Schotland

De organisatie Scottish Natural Heritage heeft in een rapport beschreven hoe het afwegingskader en stroomschema zijn gebruikt bij de behandeling van twee casussen, waarbij dierenwelzijnprincipes zijn toegepast op het niveau van een populatie wilde dieren. De eerste casus behandelt het bijvoeren van herten in de winter, de tweede casus gaat in op de wenselijkheid van uitroeiing van egels op eilanden in de Hebriden (Uists). Er wordt geen uitspraak gedaan over wat de uitkomst in deze vraagstukken zou moeten zijn, maar wel welke stappen je doorloopt en welke vragen daarbij moeten worden beantwoord.

2.2 Hanteren stroomschema

2.2.1 Voorafgaande vragen en stappen

Het stroomschema behorende bij het afwegingskader uit Zorgplicht Natuurlijk Gewogen begint bij de vraag *"Is het aanpassingsvermogen van het dier overschreden?"* (zie paragraaf 2.1). Deze vraag kan gebruikt worden in gevallen waar het dier in de natuur een mogelijke welzijnsaantasting heeft en er sprake is van lijden, zoals bij grote grazers in de Oostvaardersplassen die te weinig eten hebben.

In veel gevallen waar dieren in de vrije natuur 'rondlopen' is dit meestal niet de eerste vraag die gesteld zou worden. Veel casussen komen voort uit (ervaren) schade of overlast van dieren voor mensen. Dierenwelzijn en schade aan flora en fauna worden in faunabeheerplannen van de faunabeheereenheden onder het begrip 'schade' aangeduid, waardoor bijvoorbeeld in dat kader afschot kan plaatsvinden (na of tegelijk met het nemen van preventieve maatregelen, vanuit de Wet natuurbescherming bestaat de verplichting alternatieven mee te wegen). Welzijnsaantasting van dieren in het wild an sich is niet altijd een aanleiding om een dergelijke afweging te maken, de casus van de Oostvaardersplassen vormt daarbij een speciale uitzondering.

Vaak is er nog helemaal geen sprake van welzijnsaantasting of van lijden van het dier, zoals wanneer een wolf over de grens komt lopen, of wanneer vossen zich naar de stad verplaatsen. Ook gaan de situaties niet alleen over individuele dieren, maar ook over het mogelijk uitsterven en voortbestaan van populaties en soorten (zoals de korenwolf of verschillende soorten weidevogels). We stellen ons dan vragen over of er iets moet gebeuren of dat we moeten ingrijpen: *"Moet er een interventie plaatsvinden?"* of *"Is een interventie noodzakelijk om mens- of diergerichte doelen te realiseren?"*

Als eerste zou je je in zulke situaties moeten afvragen *of* er wel een probleem is. Dat kan zowel een huidige probleem (reactief) als een toekomstig probleem zijn (proactief/preventief). Er zijn wettelijk allerlei zaken geregeld over wanneer je *mag* ingrijpen, maar dat betekent niet dat er ook altijd *noodzaak* is om in te grijpen. Ook kunnen er andere mogelijkheden zijn dan de reguliere manieren om met een situatie om te gaan of zijn er al voldoende bestaande (wettelijke) maatregelen beschikbaar, die alleen niet worden gevolgd. Of ligt de oorzaak of oorsprong van de situatie (en daarmee een langdurige en duurzame oplossing) ergens anders. Een casus is altijd een complexe en specifieke situatie die ook op die manier geanalyseerd moet worden. Hierbij kunnen de volgende stappen een hulpmiddel zijn:

Stap 1) Is er sprake van een situatie waarin de belangen van dieren dreigen te botsen met onze of andere belangen? *Om hierachter te komen maak je eerst een*

inventarisatie van de aanwezige kennis en heersende opvattingen betreffende het dilemma. Daarbij hoort bijvoorbeeld ook relevante informatie vanuit de natuurwetgeving, zoals faunabeleidsplannen, faunabeheerplannen, faunaredeneerlijnen en escalatieladders.

Stap 2) Wat zijn de verschillende belangen en waarden en wat is de weging hiervan? *Hiervoor breng je eerst de verschillende belangen en waarden in kaart (zie paragraaf 1.3 en bijlage). Alle waarden en belangen dienen tegen elkaar af te worden gewogen. Er dient rekening te worden gehouden met belangen en waarden vanuit de natuurwetgeving, zoals bijvoorbeeld de belangen die genoemd worden in de Habitat- en Vogelrichtlijn.*

Bij de weging kan bijvoorbeeld rekening worden gehouden met onze verantwoordelijkheid t.a.v. de situatie. Die kan groter worden gevonden naarmate de belangen van het dier die in het geding komen ons aan te rekenen zijn, of te voorzien of te voorkomen waren geweest.

De weging van waarden en belangen en de keuze of (en welk) beleid moet worden gevoerd is een afweging voor beleidsmakers. Door alle waarden en belangen (waaronder die volgend uit de natuurwetgeving) op deze manier langs te moeten lopen kan met een transparante afweging tot een gebalanceerd antwoord met bijbehorende argumentatie worden gekomen. Uit deze eerste vragen en de weging van de belangen en waarden komt dan een beslissing om wel of niet in te grijpen. Hiermee is een eerste ethische afweging gedaan. Dan gaat het gedeelte van de *of*-vraag (of je wel iets moet doen) over in een *wat*-vraag (wat ga je doen/wat kan je doen). Als er dan besloten wordt tot ingrijpen, komt een 3evraag aan bod:

Stap 3) Wat zijn de mogelijke interventies? *Hiervoor maak je een overzicht van alle mogelijke interventies/ingrepen.*

Interventies kunnen van alles inhouden. Bijvoorbeeld het helpen van dieren, het verplaatsen, het verjagen, doden, steriliseren om maar wat te noemen. Om te bepalen wat mogelijk is dienen ook de uitgangspunten van de Wet natuurbescherming te worden betrokken, bijvoorbeeld dat er vast moet komen te staan dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat. Bij ingrepen horen ook middelen en methoden die daarvoor kunnen worden ingezet. De vraag naar toe te passen middelen en methoden staat los van de typen ingrepen. Onder de Wet natuurbescherming zijn een aantal middelen en methoden toegestaan om te gebruiken, maar niet alles kan worden ingezet. De wet geeft voorwaarden welke middelen en methoden voor welke soorten kunnen worden ingezet. In faunabeheerplannen, handreikingen en escalatieladders wordt deels

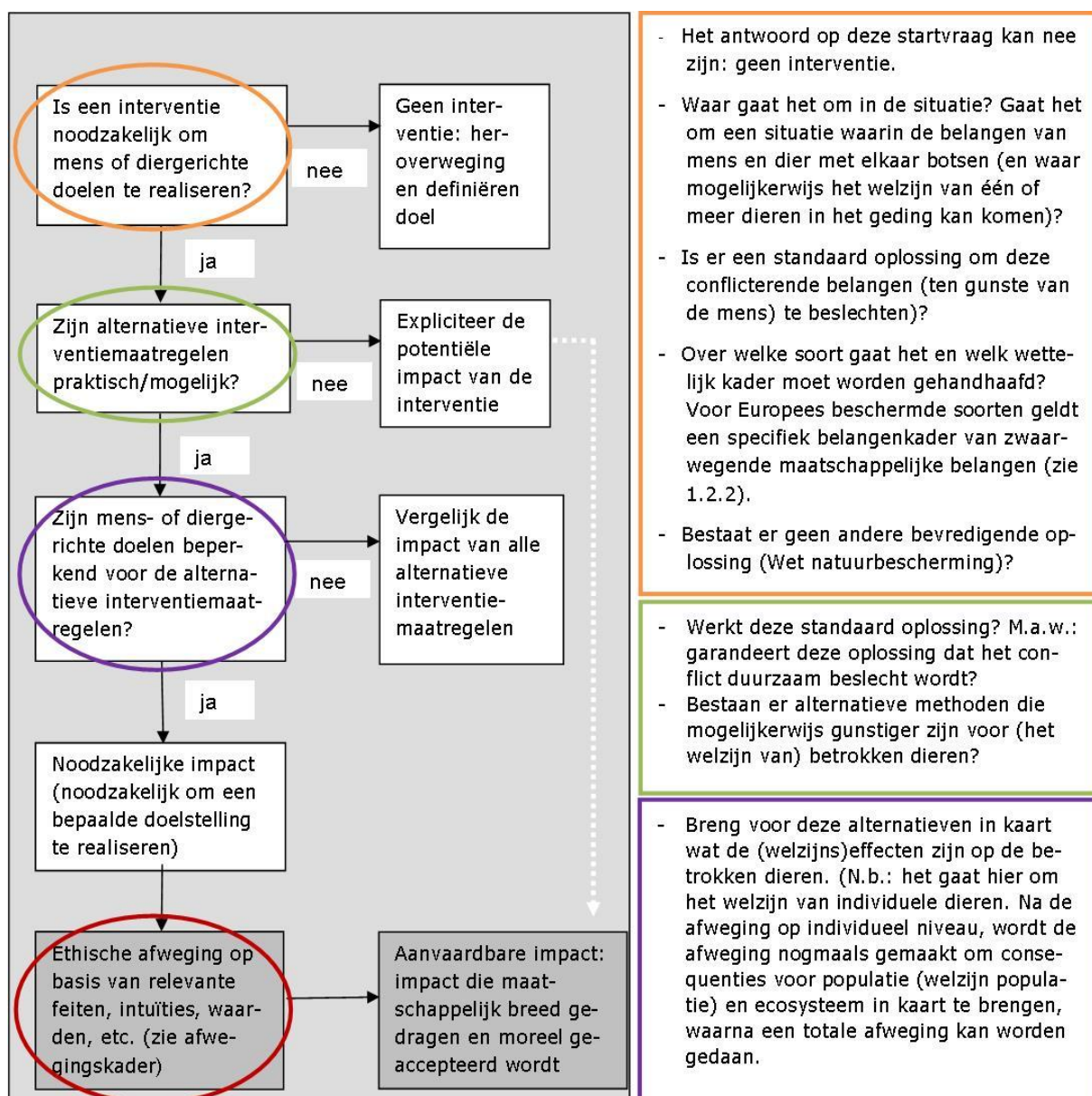
aangegeven welke preventieve (vaak vereist) en alternatieve maatregelen voor sommige soorten (kunnen) worden genomen (vanuit de Wet natuurbescherming bestaat de verplichting alternatieven mee te wegen).

2.2.2 Doorlopen stroomschema

Om specifiek voor de te kiezen interventie een zorgvuldige (ethische) afweging te maken, kan vervolgens onderstaand stroomschema¹² worden doorlopen, met behulp van een aantal vragen die je in elke casus kan stellen. Deze vragen helpen om in kaart te brengen waar het om gaat in de situatie, welke botsende belangen aanwezig zijn en welke manieren er zijn om met conflicterende belangen om te gaan. Met behulp van het schema kan worden bepaald of er een interventie moet plaatsvinden en kan helpen bij het bepalen welke interventie het meest geschikt is. In de volgende hoofdstukken is dat voor verschillende casussen gebruikt.

Het schema doorloopt eerst de afweging met (welzijns)effecten voor betrokken individuele dieren. Het effect op het welzijn van een individueel dier of individuele dieren en het effect op het welzijn van een populatie kan verschillen. Na de afweging op individueel niveau, wordt dan het schema nogmaals doorlopen om consequenties op populatieniveau (welzijn populatie) en ecosysteem in kaart te brengen, waarna een totale afweging kan worden gedaan. Het stroomschema en afwegingskader zijn ook in de bijlage opgenomen.

¹² Aan de hand van het bestaande stroomschema uit Zorgplicht Natuurlijk Gewogen is het opgenomen schema te hanteren, wanneer er sprake is van de impact van een mogelijke interventie, om welke reden dan ook. Door ingrijpen kan het welzijn van het dier wel weer aan de orde komen, maar dan door de interventie. Indien er al besloten is tot interventie, dan kan als startvraag gehanteerd worden: "Zorgt een interventie ervoor dat het aanpassingsvermogen van het dier/de dieren wordt overschreden?", zoals in een casus op eilanden in Schotland waarbij egels de inheemse dieren bedreigden (Ohl & Putman, 2013).



Ethische afweging: Wegen van belangen en waarden (zie ook paragraaf 2.1 en bijlage)

Voor de ethische afweging breng je alle relevante feiten, principes, intuïties en (menselijke) waarden en belangen van deze casus in kaart (inclusief die van de natuurwetgeving). Deze feiten, principes, intuïties, belangen en waarden weeg je tegen de welzijnsgevolgen van de interventie voor de betrokken dieren.

Bij deze ethische afweging kan je jezelf afvragen wat onze verantwoordelijkheid is in de onderhavige casus? Overwegingen daarbij kunnen bijvoorbeeld zijn: Hebben we zelf in meer of mindere mate schuld aan de ontstane situatie? Betreft het meer niet-gehouden dieren (zoals bv. sperwers, snoeken en zeehonden) of meer half-gehouden dieren (zoals bv. wilde zwijnen – die door ons uitgezet zijn; zwerfkatten; of grote grazers in de Oostvaardersplassen). Maar ook: kunnen we handelen naar onze verantwoordelijkheid en naar de wettelijke verplichtingen vanuit de natuurwetgeving? Onze zorgplicht naar dieren kan hetzelfde zijn, maar onze handelingen kunnen verschillen. Als handelingsmogelijkheden niet beperkt zijn kan bijvoorbeeld het wettelijk kader leidend zijn. Als de handelingsmogelijkheden beperkt zijn, dan kun/moet je kiezen op basis van bepaalde principes, uitgangspunten. Een uitgangspunt kan dan zijn: voorrang geven aan "problemen" die je zelf veroorzaakt hebt. Een ander uitgangspunt kan zijn: voorrang geven aan oplossingen die het meeste opleveren voor de mens.

2.2.3 Aandachtspunten

Bij het doorlopen van het stroomschema is er een aantal aandachtspunten:

- Er zijn verschillen tussen het welzijn van individuele dieren en het welzijn van een populatie. Deze kunnen met elkaar conflicteren. Daarom is het noodzakelijk om het stroomschema ook door te lopen voor het populatieniveau.
- Het afwegen van botsende belangen kan op meerdere plekken aan de orde komen. De afweging van belangen zit niet direct in het stroomschema, maar zit in de ethische afweging (onderin). Impliciet weeg je wel belangen af als je bijvoorbeeld in kaart brengt of er alternatieven zijn (juridisch gaat het dan over de weging van minder belastende alternatieven waarmee je hetzelfde doel kunt bereiken, alternatieventoets Wet natuurbescherming).
- Elke situatie vraagt om maatwerk. Het doorlopen van de stappen en het hanteren van afwegingskader en stroomschema dwingt om steeds goed alle belangen en waarden in kaart te brengen en te betrekken in een afweging. Het stroomschema geeft niet aan wanneer welk belang of welke waarde voorop staat: dat is juist de afweging die de overheid (provincie/EZ), beleidsmaker, bestuurder of terreinbeherende organisatie (zelf) moet maken (binnen wettelijke randvoorwaarden). Bij de vragen in het stroomschema (bijvoorbeeld: zijn alternatieve interventiemaatregelen praktisch/mogelijk) komt ook steeds de informatie uit de ethische afweging terug: welke belangen en waarden, wat is de wetenschappelijke kennis/maatschappelijke moraal. Deze informatie kan gebruikt worden om antwoord te geven op de ja/nee vragen.
- Het omgaan met risico's en onzekerheden als er weinig informatie bekend of beschikbaar is speelt altijd op de achtergrond mee bij het beoordelen of er dan voldoende informatie (en informatie van voldoende kwaliteit¹³) is om een vraag te beantwoorden. Evenals de vraag hoe groot onze verantwoordelijkheid in de casus is.
- Voor Europees beschermde soorten geldt een specifiek belangenkader van zwaarwegende maatschappelijke belangen (zie 1.2.2.), dat is niet hetzelfde als de belangenafweging zoals in het schema is omschreven. Met in achtneming van het wettelijk kader kan nog steeds het schema worden gebruikt, de uitkomst kan dan anders zijn.

¹³ De wetenschappelijke onderbouwing op het gebied van bijvoorbeeld faunabeheer kan beperkt zijn, tegengesteld aan ander onderzoek en kan in een aantal gevallen afhangen van de persoonlijke voorkeur van de onderzoeker. Het is belangrijk om hier bewust van te zijn.

3. Reflectie doorlopen afwegingskader en stroomschema

In de bijlagen zijn van drie verschillende casussen voorbeelden van uitwerkingen opgenomen: de vos, de wolf en de weidevogels. De uitwerking is gericht op hoe het afwegingskader en het stroomschema zouden kunnen worden doorlopen en hoe de stappen elkaar opvolgen. Het gaat de Raad hierbij niet om het antwoord op de startvraag van de casus en tot welke afweging wordt gekomen, maar om het tonen hoe afwegingskader en stroomschema een handvat kunnen zijn bij afwegingen van potentieel conflicterende waarden en belangen (waarbij transparantie, consistentie en wetenschappelijke onderbouwing belangrijke uitgangspunten zijn). De casussen zijn geenszins bedoeld als volledig en dienen niet voor besluitvorming of onderbouwing van standpunten en geven als zodanig ook niet de mening van de Raad weer. Het zijn slechts voorbeelden van een mogelijke uitwerking en illustratief voor de wijze van hanteren van afwegingskader en stroomschema. Voorliggend hoofdstuk beperkt zich tot een reflectie op het hanteren van afwegingskader en stroomschema in de casussen.

3.1 Vos in de stad

De startvraag bij deze casus is: moeten we ingrijpen bij vossen die in de stad voorkomen (en overlast veroorzaken)?

Bij het doorlopen van afwegingskader en stroomschema komen verschillende feiten en intuïties naar voren. De problematiek van vossen die in de stad voorkomen kan per situatie sterk verschillen. Het langslopen van de verschillende belangen en waarden brengt in beeld wat allemaal mee moet worden genomen bij een afweging hoe er met vossen in de stad kan worden omgegaan. Zo zijn bijvoorbeeld risico's voor de volksgezondheid nu klein, maar op termijn kan dat veranderen en te zijner tijd een reden voor ingrijpen (een uitbraak van rabiës kan snel gaan).

De manier waarop alle belangen en waarden worden gewogen is telkens aan beleid/bestuur en kan steeds anders zijn. Zo kunnen specifieke steden ernstige overlast ervaren (vuilnis/huisdieren), wat voor Provinciale staten reden kan zijn om de vos als overlastsoort in de provinciale verordening aan te wijzen. In andere gevallen kan de overlast zo weinig zijn dat er nog voldoende alternatieven zijn om verdere overlast te voorkomen of om ons gedrag aan te passen. Ook kunnen er regionaal/lokaal verschillen zijn hoe er tegen de vos en de overlast (of juist zijn welzijn) wordt aangekeken (verschil in maatschappelijke moraal) en zijn er verschillen mogelijk tussen overlast van individuele vossen of een populatie vossen. Het afwegingskader en stroomschema bieden een houvast om alle kennis, moraal, belangen en waarden per situatie in kaart te brengen en ook om alternatieven voor ingrijpen te beoordelen. Het wegen van de

belangen en waarden is telkens aan beleid/bestuur en de uitkomst van de afweging kan steeds verschillen. Het volgen van afwegingskader en stroomschema zorgt er wel voor dat deze afweging steeds op dezelfde manier gebeurt en maakt inzichtelijk waarom bepaalde keuzes worden gemaakt.

3.2 Wolf over de grens

De startvraag bij deze casus is: Moet we ingrijpen als er een wolf in Nederland wordtesignaleerd?

Evenals bij de casus van de vos komen bij het doorlopen van afwegingskader en stroomschema verschillende feiten en intuïties naar voren. Zo wordt er bijvoorbeeld onderscheid gemaakt in wanneer een wolf een probleemwolf¹⁴ is en zolang hij dat niet is er volgens het draaiboek niet kan en hoeft te worden ingegrepen. Hoe mensen over wolven denken kan sterk verschillen; voor sommigen zijn wolven eng en gevaarlijk, anderen kunnen niet wachten tot wolven zich in Nederland vestigen.

Het gebruik van afwegingskader en stroomschema zorgt dat alle verschillende belangen en waarden worden meegenomen. De manier waarop deze belangen en waarden worden gewogen kan steeds verschillen en is telkens aan beleid/bestuur. Zo is de bescherming van de wolf overal in Nederland hetzelfde, maar kunnen problemen op het gebied van schade, overlast, veiligheid en volksgezondheid steeds per situatie verschillen, evenals het gedrag van een individuele wolf of een roedel wolven. Ook kan het welzijn van individuele wolven en populaties wolven verschillen en kan de maatschappelijke moraal per regio anders zijn. Dit kan telkens aanleiding zijn om een andere afweging te maken, maar door het volgen van afwegingskader en stroomschema gebeurt dit wel telkens via dezelfde stappen, worden deze stappen expliciet en worden alternatieven beoordeeld.

3.3 Achteruitgang weidevogels

De startvraag bij deze casus is; Moet de overheid (vanwege al dan niet uit de natuurwetgeving voortvloeiende plichten) ingrijpen bij de afnames van de aantallen weidevogels?

Bij de casus van de weidevogels spelen veel verschillende feiten, intuïties, waarden en belangen mee. Aantallen vogels en het voortbestaan van populaties staan nog steeds onder druk, Problemen op het gebied van welzijn van de vogels kunnen spelen op het niveau van individuen, populaties en zelfs soorten. Het afwegingskader en stroomschema kunnen dan voor deze verschillende niveaus apart doorlopen worden. Op regionaal/lokaal

¹⁴ Volgens Operationeel Draaiboek Wolf, zie bijlage.

niveau kunnen steeds andere factoren meewegen waardoor de problematiek verschilt, zoals invloeden van predatie, grondwaterstanden, landbouwactiviteiten, landschapsinrichting, broedgelegenheid en voedselaanbod. De culturele waarde van de vogels is wel nationaal, ook zijn er internationale verplichtingen. Onze verantwoordelijkheid voor de ontstane problemen kan ook meewegen bij het maken van een afweging. In deze afweging zou bijvoorbeeld het wettelijk kader en mogelijkheden voor handhaving een reden kunnen zijn om in te grijpen, of de invulling van de zorgplicht, maar ook economische belangen en kosten kunnen tot verschillende afwegingen leiden. De afweging is echter telkens aan beleid/bestuur en zou anders kunnen zijn per populatie of soort of verschillend uitpakken in verschillende gebieden (bijvoorbeeld verschillende invloeden van predatie). Ondanks dat belangen en waarden dan anders worden gewogen, kunnen afwegingskader en stroomschema houvast bieden.

4. Terugblik en advies

Het afwegingskader en bijbehorende stroomschema die oorspronkelijk zijn opgesteld in de zienswijze Zorgplicht Natuurlijk Gewogen voor lijdende dieren, kunnen met enige aanpassing ook worden toegepast op verschillende casussen van in het wild levende dieren. Dat leverde als belangrijkste conclusies op:

- Dat ingrijpen mogelijk is, bijvoorbeeld door het verminderen van aantallen dieren, betekent niet dat het noodzakelijk is of dat er geen alternatieven zijn. In alle gevallen moeten alternatieven serieus en gedegen worden afgewogen voordat er een interventie plaatsvindt. In situaties waarin menselijke belangen botsen met die van dieren, moet de vraag òf er moet worden ingegrepen voorafgaan aan de vraag wàt er moet gebeuren. Het afwegingskader kan daarbij een hulpmiddel zijn om waarden en belangen bij de te kiezen interventies ethisch af te wegen.
- De Wet natuurbescherming geeft de juridische randvoorwaarden waaronder mag worden ingegrepen en de middelen die daarbij mogen worden gebruikt. De stappen bij het doorlopen van het afwegingskader bieden houvast, dwingen om alle relevante waarden en belangen na te gaan en hebben als voordeel dat deze expliciet worden gemaakt. Op deze manier wordt zichtbaar hoe waarden en belangen worden gewogen.
- Bij afwegingen over dieren in de natuur wordt tot nu toe het welzijn (inclusief de gezondheid) van de dieren weinig expliciet gemaakt. De Raad beveelt aan om in afwegingen en besluiten over dieren in de natuur duidelijk te maken hoe met dierenwelzijn rekening wordt gehouden. Het afwegingskader kan hierbij als geleide dienen.
- In de Europese en Nederlandse wetten en regels over natuur ligt de nadruk op instandhouding van soorten. Dierenwelzijn en diergezondheid blijven eveneens belangrijk in afwegingen. Kennis hierover bij de besluitvormende partijen is daarbij cruciaal.
- Door de decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor natuur, die grotendeels is verlegd van de centrale overheid naar de provincies, kunnen tussen provincies verschillen ontstaan in de benadering van dierenwelzijn en behoud van populaties of soorten zijn. Resultaten van de afweging met betrekking tot dieren in de natuur kunnen per provincie uiteraard verschillen, maar de manier van afwegen zou

hetzelfde moeten zijn. Gebruik van het afwegingskader van de Raad kan hieraan bijdragen.

- Voor het dier maakt het niet uit in welke provincie het leeft. We hebben altijd de morele verantwoordelijkheid, zonder gradaties, om rekening te houden met dieren. De praktische invulling van deze zorgplicht verschilt echter per situatie. Expliciete aandacht voor het welzijn van dieren in de natuur bij het formuleren van beleid, kan eraan bijdragen dat verschillen in regels over dier- en natuurbeleid worden verkleind.
- Het dierenwelzijnsbeleid voor gehouden dieren blijft de verantwoordelijkheid van het Rijk. Voor niet-gehouden dieren ligt die verantwoordelijkheid bij de provincies (behalve voor de dieren in natuurgebieden die onder Rijksverantwoordelijkheid vallen, zoals de grote wateren). De Raad constateert dat dit onderscheid niet altijd even duidelijk is en vraagt daarom hoe het welzijn van dieren in de natuur wordt geborgd? Wanneer zijn Rijk en provincies tevreden?
- Beslissingen over het welzijn van individuele dieren kunnen effect hebben op het welzijn van de individuen in latere generaties en op populaties van andere soorten. In de afweging over het welzijn van dieren moeten deze effecten meewegen. Het afwegingsschema wordt dan niet alleen doorlopen voor de dieren die er nu zijn, maar ook voor toekomstige generaties en andere populaties.
- Ook het voortbestaan van de soort kan een factor zijn die moet worden meegewogen op het niveau tussen dier (voldoende soortgenoten voor voortplanting en sociale contacten) en ecosysteem (evenwicht tussen alle aanwezige soorten). Door de verschillende factoren in de afweging expliciet te maken kan duidelijk worden wanneer en waarom belangen van het individu (zoals welzijn) boven die van de populatie (soort/ecosysteem) staan of andersom. Het op verschillende niveaus doorlopen van het afwegingskader maakt het mogelijk onze wettelijk verankerde zorgplicht voor dieren in de natuur concreet in te vullen
- De Raad constateert dat het gebruik van de term 'intrinsieke waarde' voor verwarring kan zorgen, bijvoorbeeld door verschillen tussen de intrinsieke waarde van dieren en de intrinsieke waarde van natuur. Bovendien is intrinsieke waarde geen meetbare grootheid, en kan deze dus niet gebruikt worden voor afwegingen van belangen van verschillende soorten (b.v. vos versus grutto) of van individuen en populaties. De relatie tussen de intrinsieke waarde van het dier en de intrinsieke

waarde van natuur is niet nader toegelicht in de wetgeving. Dit leidt tot een mogelijk spanningsveld en behoeft aandacht bij afwegingen waarin bijvoorbeeld het niveau van populaties en ecosystemen meespeelt. De Raad vindt consistentie en transparantie belangrijk, ook bij het hanteren van begrippen en definities en wil graag bijdragen aan het voorkomen van verwarring en onduidelijkheid. Voor de intrinsieke waarde van het dier stelt de Raad dan ook voor om zijn eigen definitie te hanteren: *de intrinsieke waarde van het dier verwijst naar een eigenwaarde die losstaat van het nut dat het dier voor de mens kan hebben*. Respect voor deze eigenwaarde betekent dat belangen van dieren worden meegewogen bij het nemen van beslissingen. De RDA maakt het respect voor de intrinsieke waarde van het dier concreet in de vorm van een moreel vereiste dat menselijk ingrijpen in het dier of zijn leefomgeving niet leidt tot structurele of substantiële aantasting van dierenwelzijn, diergezondheid en integriteit van het dier.

- Het hanteren van het afwegingskader en het bijbehorende stroomschema zorgt voor zorgvuldigheid, maar het vereist oefening om zich alle stappen eigen te maken. Deze werkwijze leent zich goed voor zorgvuldige overwegingen op voorhand en is niet geschikt voor ad-hoc beslissingen.

Geraadpleegde Bronnen

- Beekman, V., de Bakker, E., Baranzke, H., Baune, O., Deblonde, M., Forsberg E-M., de Graaff, R., Ingensiep, H-W., Lassen, J., Mephram, B., Porsborg Nielsen, A., Tomkins, S., Thorstensen, E., Millar, K., Skorupinski, B., Brom, F., Kaiser, M. en Sandoe, P. (2006). *Ethical bio-technology assessment tools for agriculture and food production. Final Report of the Ethical Bio-TA Tools project*. LEI report. 52 p. Landbouw Economisch Instituut Den Haag, Nederland
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2017). *Grutto gaat, grauwe gans komt*. Nieuwsbericht met bijbehorende rapporten en tabellen. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/13/grutto-gaat-grauwe-gans-komt>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2015). *Weidevogels in duikvlucht*. Nieuwsbericht met bijbehorende rapporten en tabellen. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/32/weidevogels-in-duikvlucht>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2014). *Meetprogramma's voor flora en fauna, kwaliteitsrapportage NEM over 2014*. Geraadpleegd van <http://www.netwerkecologischemonitoring.nl/downloads/338/meetprogrammas-voor-flora-en-fauna-2014-pub.pdf>
- Cock Buning, T. de, Pompe, V., Hopster, H. en de Brauw, C. (2012). *Denken over Dieren, inventarisatie van publiekswaarden en verwachtingen van praktijken in 2011*. Athena Instituut, VU Amsterdam. Nederland
- De Argumentenfabriek. (2013). *Waardenkaart Natuur*. Geraadpleegd van <https://www.argumentenfabriek.nl/media/1899/12118-waardenkaart-natuur-s.pdf>
- Groot Bruinderink, G.W.T.A. en Lammertsma, D.R. (2013). *Voorstel voor een wolvenplan voor Nederland Versie 2.0*. Wageningen UR Alterra rapport 2486. 64 p. Wageningen, Nederland
- Groot Bruinderink, G.W.T.A., Jansman, H.A.H., Jacobs M.H. en Harms M. (2012). *De komst van de wolf (Canis lupus) in Nederland*. Wageningen UR Alterra rapport 2339. 70 p. Wageningen, Nederland
- Freriks, 2016. *Artikel digitaal magazine Wet natuurbescherming*, Magazines omgevingsweb, ISSN: 2468-1504, nr. 5 Wet natuurbescherming. Geraadpleegd van <http://magazines.omgevingsweb.nl/wet-natuurbescherming#!/soortenbescherming-in-de-wet-natuurbescherming>
- ICMO2. (2010). *Natural processes, animal welfare, moral aspects and management of the Oostvaardersplassen*. Report on the second International Commission on Management of the Oostvaardersplassen (ICMO2). The Hague/Wageningen, Wing rapport 039. 92 p. Wageningen, Nederland

- IPO. (2016). *Operationeel Draaiboek Wolf - Fase 1*. Rapport van het Interprovinciaal overleg. Geraadpleegd in 2017 van <https://www.ark.eu/sites/default/files/media/Wolf/Operationeel-draaiboek-wolf.pdf>
- Mepham B., Kaiser M., Thorstensen E., Tomkins S. en K. Millar. (2006). *Ethical matrix: Manual*. LEI report. 45 p. Landbouw Economisch Instituut Den Haag, Nederland
Geraadpleegd van http://estframe.net/ethical_bio_ta_tools_project/content_2/text_2c81d261-b7a8-43e8-8f1e-d724b43e2ba3/1346076649086/et2_manual_em_binnenwerk_45p.pdf
- Ministerie van Economische Zaken. (2014). *Natuurlijk verder. Rijksnatuurvisie 2014*. 45 p. Den Haag Nederland. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2014/04/11/natuurlijk-verder>
- Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit. (2017). Informatie over invasieve exoten en de Unielijs. Geraadpleegd van <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/invasieve-exoten/unielijst-invasieve-exoten>
- Ohl, F. en Putman, R. J. (2013). *Applying wildlife welfare principles at the population level*. Scottish Natural Heritage Commissioned Report No. 629. 37 p. Argyll, Scotland. Geraadpleegd van http://www.snh.org.uk/pdfs/publications/commissioned_reports/629.pdf
- Raad voor de Volksgezondheid & Zorg. (2012). *De mens centraal? Ethische dilemma's bij gezondheidsbeleid met goede zorg voor dier en natuur*. Signalering ethiek en gezondheid 2012/1. 147 p. Den Haag: Centrum voor Ethiek en Gezondheid.
- RIVM. (2017). Website geraadpleegd over vossenlintworm, publieksinformatie vossenlintworm: <http://www.rivm.nl/dsresource?objectid=0b3cc317-371e-40f2-ab86-39951767551f&type=pdf&disposition=inline>
- RDA. (2015). *One health een afwegingskader voor beleidsbeslissingen*. Zienswijze 28 p. Raad voor Dierenaangelegenheden Den Haag
- RDA. (2012). *Zorgplicht Natuurlijk Gewogen*. Zienswijze 27 p. Raad voor Dierenaangelegenheden Den Haag
- RDA. (2010). *Agenda voor het Dierbeleid*. Zienswijze 20 p. Raad voor Dierenaangelegenheden Den Haag
- Swart, J.A.A., (2005). *Care for the wild. Dealing with a pluralistic practice*. Environ Values. 2005;14(2):251–263. doi: 10.3197/0963271054084902
- Swart, J.A.A. en Keulartz, J. (2011). *Wild Animals in Our Backyard. A Contextual Approach to the Intrinsic Value of Animals*. Acta Biotheor. 2011 Jun; 59(2): 185–200. Geraadpleegd van <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3099174/>
- Teunissen W.A., Schekkerman, H. en Willems, F. (2005). *Predatie bij weidevogels. Op zoek naar de mogelijke effecten van predatie op de weidevogelstand*. Sovon-

- onderzoeksrapport 2005/11, Alterra rapport 1292. 136 p. Sovon Vogelonderzoek Nederland, Beek-Ubbergen en Wageningen UR Alterra, Wageningen
- Voslamber, B., Mulder, J.L. en van den Bremer L. (2012). *Invloed van de vos op het broedsucces van Grauwe Ganzen; een pilotstudie in de Gelderse Poort*. Zoogdiervereniging rapportnummer 2013.14 Sovon rapportnummer 2012/42. Sovon Vogelonderzoek Nederland te Nijmegen, Mulder-Natuurlijk te de Bilt en de Zoogdiervereniging te Nijmegen
- IPO. (2016). Website www.ipo.nl geraadpleegd voor diverse nieuwsberichten over wolven in Nederland
- Wet natuurbescherming (2015). Wet Natuurbescherming houdende regels ter bescherming van de natuur, geldend van 01-03-2017. Geraadpleegd van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0037552/2017-03-01>

Bijlage 1 Definities en uitgangspunten

Uit: Denkkader RDA

Intrinsieke waarde

De intrinsieke waarde van een dier verwijst naar een eigenwaarde die losstaat van het nut dat een dier voor de mens kan hebben. Respect voor deze eigenwaarde betekent dat belangen van dieren worden meegewogen bij het nemen van beslissingen. Concreet operationaliseert de RDA het respect voor de intrinsieke waarde van het dier door een morele vereiste dat menselijk ingrijpen in het dier of zijn leefomgeving niet leidt tot structurele of substantiële aantasting van dierenwelzijn, diergezondheid en integriteit van het dier.

Dierenwelzijn

Dierenwelzijn is de kwaliteit van leven zoals die door het dier zelf wordt ervaren” (Bracke et al. 1999). Een dier ervaart een positieve staat van welzijn indien het de vrijheid heeft om normale, soorteigen gedragspatronen te vertonen en het in staat is om adequaat te reageren op de uitdagingen die de heersende omstandigheden bieden¹⁵.

Zorgplicht

Respect voor de intrinsieke waarde betekent dat we ons terdege en voortdurend moeten realiseren dat onze handelingen met dieren consequenties kunnen hebben voor het welzijn, de gezondheid en de integriteit en de eigenheid van dieren en dat wij daar als mensen een morele verantwoordelijkheid voor dragen.

Dit resulteert in een zorgplicht voor diegene onder wier handelingsbereik het dier of de groep dieren valt. De zorgplicht is gerelateerd aan praktische aspecten (zoals technische uitvoerbaarheid van maatregelen) en de ethische afweging van de doelstellingen van ons handelen en de gevolgen daarvan. De zorgplicht kan op diverse manieren worden ingevuld. Alle vormen van zorg vallen onder onze zorgplicht, maar ook niet-ingrijpen wanneer interventie niet noodzakelijk of zelfs ongewenst is, kan voortvloeien uit onze zorgplicht. Dit laatste kan zijn om dieren hun natuurlijk leven te laten leiden, of omdat ingrijpen (op de lange termijn) schade toebrengt. ‘Afblijven’ is dan een invulling van zorgplicht (en niet de afwezigheid daarvan). De invulling van de zorgplicht leidt tot een continuüm van vormen van zorg.

Hierbij is sprake van actieve of specifieke zorg (op het niveau van het individuele dier) naar aspecifieke of passieve zorg (op het niveau van de leefomgeving van de dierpopulatie). De mate waarin de zorg specifiek of aspecifiek moet zijn, hangt volgens

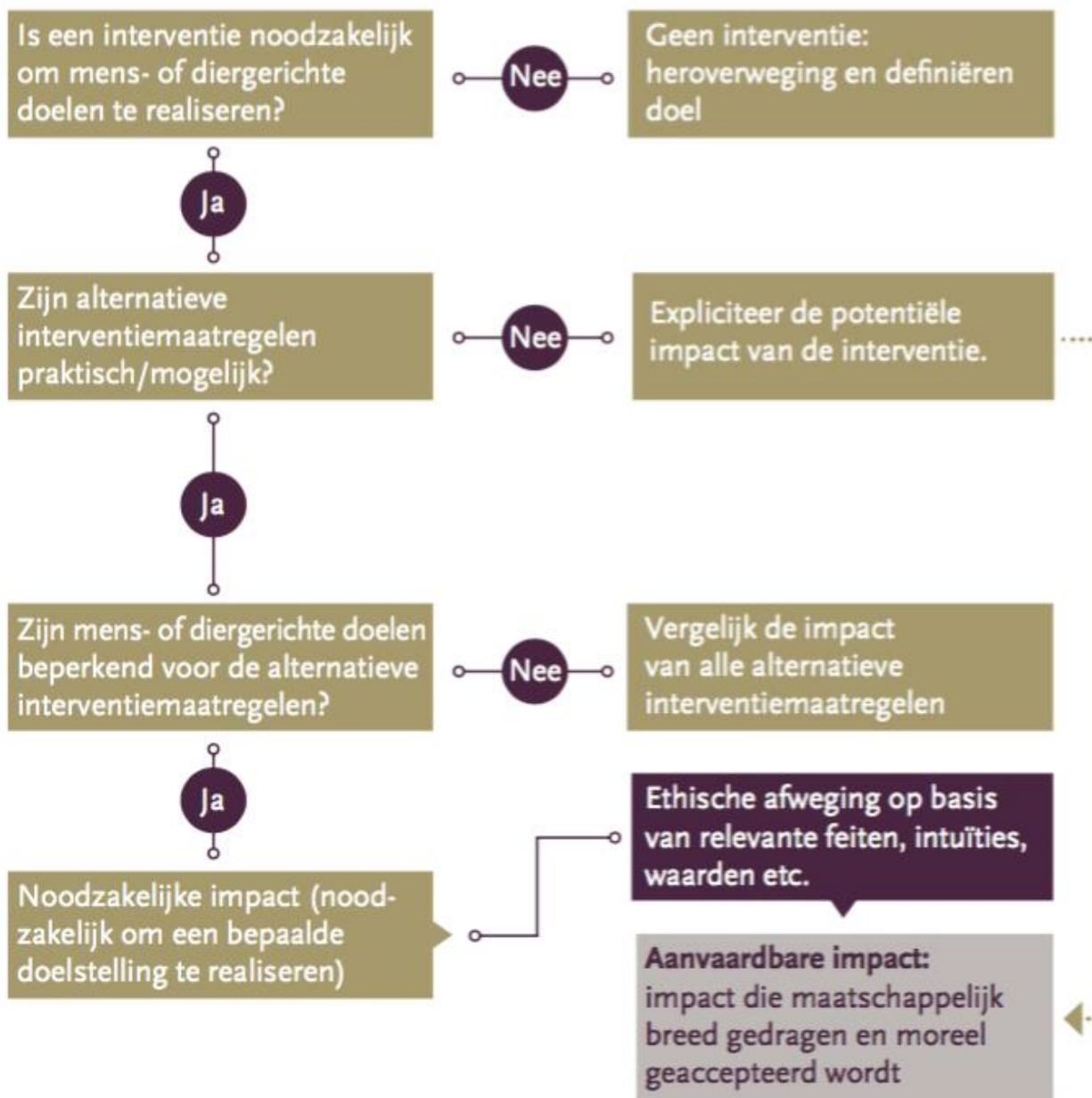
¹⁵ Die uitdagingen betreffen honger, dorst en onjuiste voeding; thermaal en fysiek ongemak; verwondingen en ziekten; angst en aanhoudende stressprikkelers.

Swart en Keulartz (2005; 2011) af van de invloed van de mens op de leefomgeving van het dier: hoe groter de invloed van de mens, hoe specifiek de zorg van de mens voor het welzijn van het dier moet zijn (RDA, 2012).

De zorgplicht die wij hebben ten aanzien van dieren is opgenomen in wet- en regelgeving voor zowel gehouden dieren (Wet dieren) als niet-gehouden dieren en hun leefomgeving (Flora- en faunawet, Natuurbeschermingswet en vanaf 2017 Wet natuurbescherming).

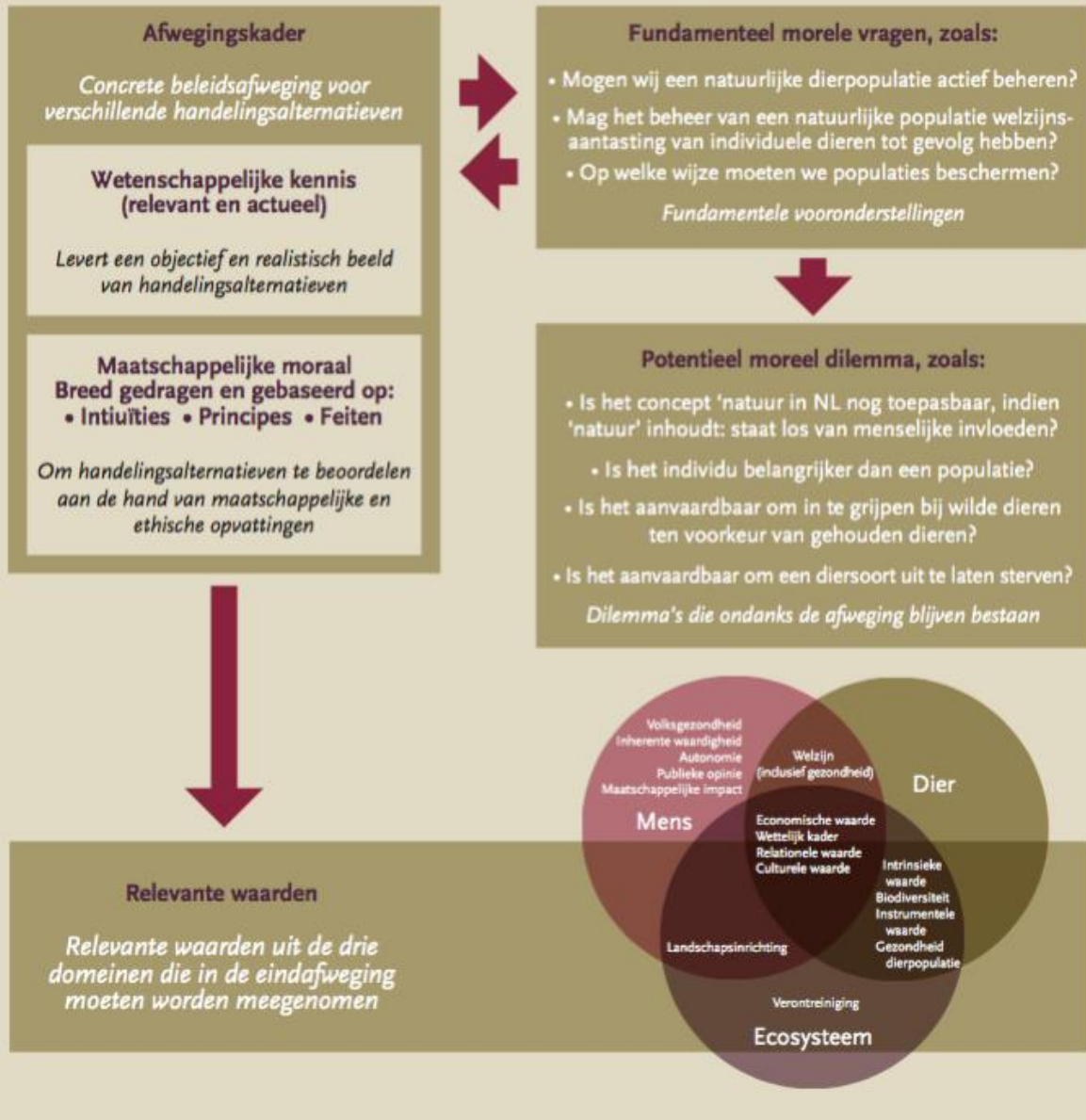
Bijlage 2 Stroomschema en afwegingskader

Stroomschema



Ethische afweging: zie onderstaand afwegingskader.

Schematische weergave afwegingskader



Bijlage 3 Casus Vos in de stad

In onderstaande paragrafen wordt weergegeven hoe voor de casus van 'Vos in de stad' stroomschema en afwegingskader en bijbehorende vragen/stappen kunnen worden gehanteerd om alle relevante belangen en waarden mee te nemen in een afweging die probeert antwoord te geven op de startvraag. Een reflectie op deze casus is gegeven in Hoofdstuk 3. De uitwerking in deze casus dient slechts als voorbeeld hoe het afwegingskader en het stroomschema een hulpmiddel kunnen zijn bij het maken van afwegingen. De uitkomst van deze afweging kan steeds een andere zijn, waarbij afwegingskader en stroomschema steeds als hulpmiddel dienen. De casus is geenszins bedoeld als volledig en dient niet voor besluitvorming of onderbouwing van standpunten en geeft als zodanig ook niet de mening van de Raad weer. Het is slechts een voorbeeld van een mogelijke uitwerking en illustratief voor de wijze van hanteren van afwegingskader en stroomschema.

Wat is de situatie?

Stap 1: Is er sprake van en situatie waarin de belangen van dieren dreigen te botsen met onze of andere belangen?

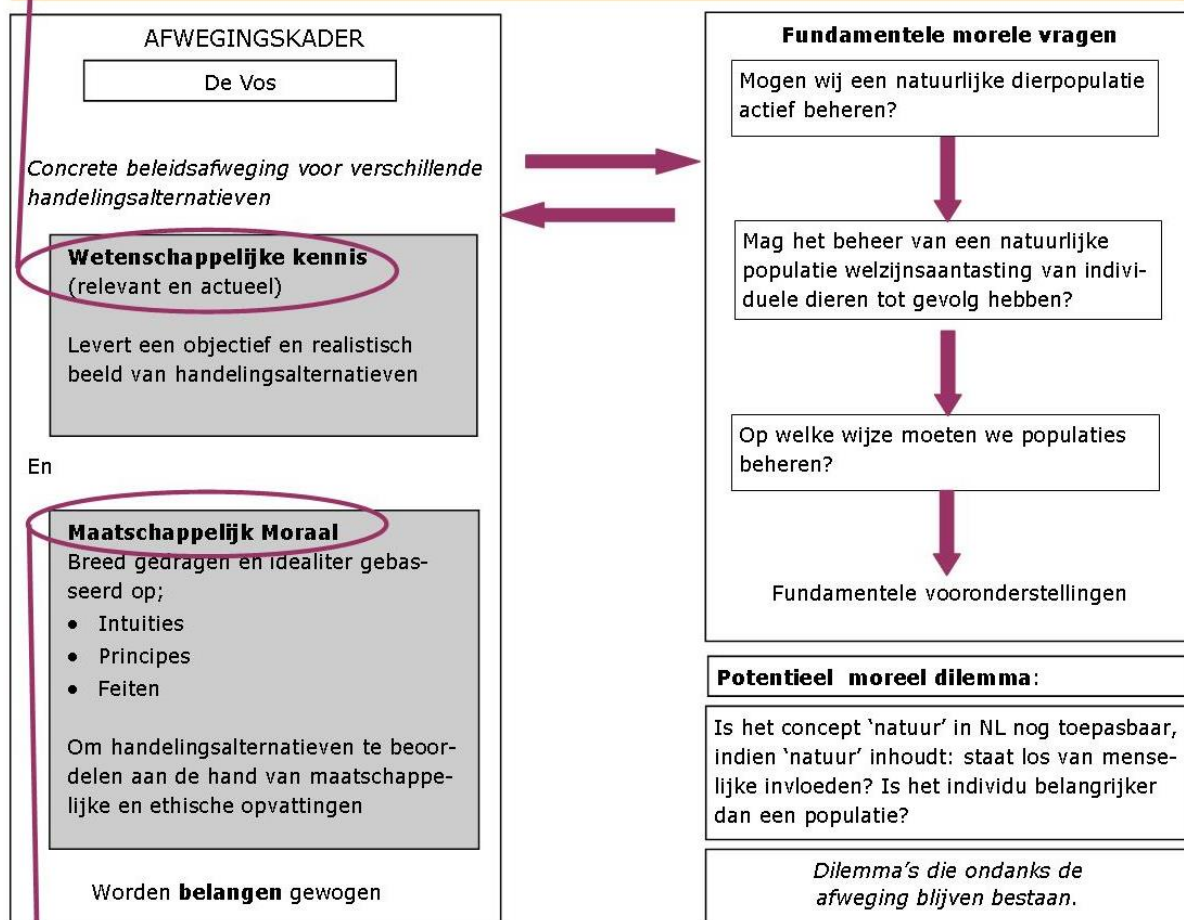
De vos heeft zich de afgelopen decennia verspreid over heel Nederland. Hoewel exacte cijfers over het aantal vossen in Nederland ontbreken, is er de afgelopen twintig jaar sprake van stabilisering. Het Netwerk Ecologische monitoring (kwaliteitsrapport CBS, 2015) noemt de landelijk trend "stabiel". Er zijn zowel gebieden waar de soort toeneemt, als waar deze afneemt. Een significant matige afname wordt nog steeds geconstateerd in Gelderland en het stedelijk gebied. Een significant matige toename is te zien in het zeeleigebied en Flevoland. In de andere provincies en in het laagveen, het rivierengebied is de ontwikkeling onzeker. De laatste tien jaar is de populatie in Limburg en Brabant matig afgenomen, terwijl deze in Zuid Holland juist matig is toegenomen. De vos is beschermd op grond van art. 3.10 (opgenomen in Bijlage horende bij de Wet natuurbescherming). De vos is aangewezen als landelijke schadesoort (art. 3.1 Bnb.) en mag binnen WBE-grenzen worden gevangen en met geweer worden gedood (landelijke vrijstelling ex art. 3.1, tweede lid, Rnb). De basis voor de vrijstelling of ontheffing kan de schade zijn aan fauna (weidevogels) of schade aan pluimveebedrijven (uitloopkippen).

In stedelijk gebied verspreiden vossen zich ook (sinds 2002 bijvoorbeeld in Rotterdam). Vossen in de stad kunnen overlast veroorzaken zoals vuilnis openmaken en vechten met huisdieren. Ook kunnen ze problemen veroorzaken in het verkeer en mogelijk ziektes (zoals vossenlintworm en rabiës) verspreiden. De minister, of Provinciale staten in de provinciale verordening kunnen overlastsoorten aanwijzen die door gemeenten mogen worden bestreden (art. 3.16 Wnb). Deze bepaling heeft specifiek betrekking op overlastbestrijding in de bebouwde kom. Uitgangsvraag van deze casus is: **Moeten we ingrijpen bij vossen die in de stad voorkomen (en overlast veroorzaken)?**

Afwegingskader en relevante belangen en waarden

Stap 2: Wat zijn de verschillende belangen en waarden en wat is de weging hiervan?

- Cijfers populatie vos gebaseerd op tellingen/schattingen (deels gebrekkig).
- Risico's volksgezondheid beperkt, veterinair weinig bekend. Momenteel geen rabiës.
- Mensen en vossen kunnen zich aanpassen aan leven met elkaar (andere landen). Ondanks jacht kan vos zich handhaven. Vossen in de stad kunnen zich aanpassen.
- Schade in de stad onbekend. Buiten de stad speelt schade pluimvee een rol: predatie weidevogels kan een probleem zijn als in combinatie met andere factoren omgeving weidevogels wordt aangetast. In sommige gebieden veroorzaken vossen voor forse weidevogelverliezen. Beperkt onderzoek gedaan, exacte cijfers en aandeel vos ontbreken. Geen onderzoek naar schade pluimvee, 13% bio-bedrijven heeft te maken met uitval door vos, nog eens 13% met uitval door roofvogels en vos. Omvang uitval onbekend. Schade gezien als reëel risico, exacte cijfers ontbreken.
- Mogelijke alternatieven bescherming/aanpassingen binnen de stad tegen overlast (buiten de stad: pluimveebedrijven bijv. hekwerk mogelijk: kosten/aantastinglandschap).



- Geen sprake van welzijn/lijdens van vos
- Dubbele maatschappelijke moraal: enerzijds respect voor wilde dieren, anderzijds mogen ze geen gevaar vormen voor volksgezondheid of voor gehouden dieren (ook verschillen tussen bijv. stad-platteland).
- Inheemse soorten (rol ecosysteem), laatste 20 jr. stabilisering populatie
- Vossen kunnen ziektes overdragen
- De vos wordt buiten de stad gezien als een bedreiging voor pluimveebedrijven met uitloop en als mogelijke bedreiging voor weidevogels.
- Aangewezen als landelijke schadesoort, kan als overlastsoort worden aangewezen en door gemeenten worden bestreden in bebouwde kom
- Vossen in de stad kunnen overlast veroorzaken (afval/huisdieren).

Relevante belangen en waarden:

- Volksgesondheid/veterinair: sinds 1997 wordt in ons land de vossenlintworm bij vossen gevonden, tot nu toe alleen in Zuid-Limburg en Oost-Groningen. Het aantal besmette vossen in Nederland neemt toe. De kans dat mensen besmet raken met een vossenlintworm en daardoor ziek worden, is zeer klein (RIVM). Verder kan de vos hondsdoelheid verspreiden en drager zijn van *Trichinella pr.* (zoönose), scabiëschurft, ziekte van Aujeszky, ziekte van Carré en longworm. Hondsdoelheid komt niet voor in Nederland en over de kans op besmetting van andere diersoorten met genoemde ziekten is weinig bekend.
 - *Vos in de stad: gevaar voor besmetting met vossenlintworm in de stad is met de huidige verspreiding niet aan de orde. Rabiës komt momenteel niet voor in NL, nu geen risico, als rabiës wel ons land binnenkomt kunnen vossen in de stad wel een risico zijn. Er zijn incidentele bijtincidenten bekend uit Engeland en ook uit Nederland (extreem zeldzame gevallen). Mensen kunnen onveilig gevoel hebben van vossen (zie publieke opinie).*
- Inherente waardigheid: bescherming van de soort en voorkomen van onnodige welzijnsaantasting van de vos past bij heersende opvattingen over de waardigheid van de mens.
- Autonomie: de autonomie van de vos vs. de autonomie van de mens.
 - *Vos in de stad: de vos is op eigen gelegenheid naar de stad gekomen, er is geschikt leefgebied (verschillend voedselaanbod, dekking, rust door geen verstoring mensen door jacht e.d.). Mensen breiden uit in het natuurlijk leefgebied van de vos in het buitengebied, waardoor de vos moet uitwijken. De vos past zich hierop aan. De mens wil bijvoorbeeld een veilige leefomgeving.*
- Publieke opinie: de vos kent bestrijders en bewonderaars. En dan zijn er nog opiniemakers die vooral pleiten voor een rationele benadering van de vos. Zij zijn niet a priori tegen de jacht of schadebestrijding, maar stellen vast dat hiermee doorgaans niet het beoogde doel wordt bereikt. Er is anno 2015 in de Tweede Kamer een meerderheid voor vrijstelling¹⁶¹⁷ van de vos (CDA voor, CU, D66, PvdA, SGP en VVD voor; GL, PvdD, PVV en SP tegen). Maatschappelijke organisaties die een standpunt hebben over de vos zijn: Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging, Nederlandse organisatie voor jacht en grondbeheer, belangenorganisaties

¹⁶ Verschil tussen jacht en schadebestrijding wordt niet altijd duidelijk gemaakt. Het gaat vaak om schadebestrijding en niet om jacht, in de stad is de wettelijke grondslag overlastbestrijding.

¹⁷ In de Wet natuurbescherming van 2017 is vrijstelling van de vos opgenomen ter voorkoming van in het lopende of daaropvolgende jaar dreigende schade aan gronden, opstallen of omringend gebied van een grondgebruiker (Wnb, 3.15 lid 5, Bnb 3.1 en Rnb 3.1).

veehouderij (Z)LTO, Dierenbescherming, Faunabescherming, Vogelbescherming, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer.

- *Vos in de stad: mensen kunnen bang zijn voor roofdieren in hun omgeving, bijvoorbeeld voor hun huisdieren of voor hun kinderen, overlast ondervinden (vuilniszakken) en vinden dat vossen niet in de stad thuishoren. Mensen kunnen het ook spannend vinden dat er wilde dieren in hun leefomgeving komen wonen en het zien als een verrijking van hun leefomgeving. Het jagen op vossen in stedelijke omgeving is niet aan de orde. Een deel van hobbypluimveehouders in stedelijke omgeving, waar deze kippendief heeft toegeslagen zal zeggen: weg met die rotvos. Een ander deel zal zeggen: je kunt je kippen heel goed beschermen tegen de vos.*
- Culturele waarde: de vos spreekt tot de verbeelding van de mens, zowel in positieve als in negatieve zin. De "sluwe vos" heeft in menselijke betrekkingen vaak een dubbele betekenis. Hij is slim én gemeen. De vos is ook omgeven met mythen, waarin hij wordt opgevoerd als verpersoonlijking van de duivel. Reynaert de Vos wordt als hoogtepunt van de Nederlandse middeleeuwse literatuur beschouwd. Tegenwoordig heeft de vos niet alleen een functie als zondebok, maar ook een educatieve waarde bij bewustwording en beleving van natuur. De webcams van vossenburchten worden door zeer velen bekeken. De vos heeft ook een eigen website: www.vulpesvulpes.nl, een particulier initiatief, en een facebookpagina: <https://www.facebook.com/pages/Vulpesvulpes-de-vos-op-het-internet/339483496075885?ref=hl>
- *Vos in de stad: De vos is al eeuwenlang een van de symbolen voor het spanningsveld tussen mens en natuur, in het bijzonder de roofdieren, zowel in het buitengebied als in de stad.*
- Maatschappelijke impact: de vos vormt een bedreiging voor pluimveebedrijven met uitloop en wordt gezien als een mogelijke bedreiging voor de weidevogels. Hoe de vos en andere factoren die van invloed zijn op de (weide)vogelstand zich tot elkaar verhouden, is complex, niet eenduidig en kan sterk lokaal verschillen (zie o.a. Teunissen et al., 2005. en Voslamber et al., 2012).
- *Vos in de stad: het kan aanpassing vereisen om te leren leven met vossen in de omgeving. Huisdieren kunnen worden beschermd door bijv. ophokken of afsluiten van rennen. Vossen kunnen uit tuinen worden gehouden door afrastering. Het gevaar voor bijtincidenten is momenteel zeer laag. Overlast van vossen kan door maatregelen tot een minimum worden beperkt.*

- Welzijn inclusief gezondheid (individu, groep, soort): de vos kan zich goed aanpassen, en komt in bijna elke habitat voor. Hij leeft waar voldoende voedsel en dekking is en jaagt bij voorkeur op overgang van biotopen. Het territorium varieert meestal van 100 tot 400 ha maar kan ook vele malen groter zijn, afhankelijk van veilige nestplaatsen en voedselaanbod. Aan de grootte van het territorium is af te lezen hoe 'goed' het leefgebied is: hoe meer voedsel en hoe groter de zekerheid dat voedsel er het hele jaar beschikbaar is, des te kleiner het territorium. De mens is zijn enige natuurlijke vijand (jacht en verkeer). Het Nederlandse landschap biedt de vos, afgezien van jacht en verkeer, voldoende overlevingsmogelijkheden. Dagelijks moet een vos ongeveer vijfhonderd gram aan voedsel verorberen. Dat is hier ruimschoots voorhanden, doordat de vos een zeer divers menu kent. Er zijn geen gegevens bekend over de gezondheid van individuele vossen in Nederland en van de populatie. Belangrijke ziektes waaraan vossen kunnen lijden zijn schurft en hondsolheid. Hondsolheid onder vossen komt in Nederland niet voor. Verder zijn ze ook drager van vlooiën, teken en parasieten, waaronder de vossenlintworm. De vos ondervindt geen schade van de lintworm.
 - *Vos in de stad: voldoende voedsel, dekking en rust. Geeft beheren van vossen in de stad een groter risico op welzijnsproblemen? Rust verdwijnt, individuen welzijnsproblemen, maar populatie zou zich kunnen aanpassen.*
- Economische waarde: de vos heeft een positieve economische waarde, in die zin dat hij een natuurlijke vijand is van muizen, ratten, konijnen en in die hoedanigheid schade aan gewassen voorkomt en verspreiding van ziektes door deze prooidieren tegengaat. Deze waarde is niet berekend. De vos heeft een negatieve economische waarde doordat hij schade veroorzaakt aan bedrijven met uitloopkippen. De omvang van deze schade is onbekend, maar lijkt getuige de verslagen van faunabeheereenheden niet erg groot.
 - *Vos in de stad: economische schade overlast verwaarloosbaar*
- Wettelijk kader: De vos is beschermd op grond van art. 3.10 jo. de Bijlage bij de Wnb. De vos is aangewezen als landelijke schadesoort (art. 3.1 Bnb) en mag binnen WBE-grenzen worden gevangen en met geweer worden gedood (landelijke vrijstelling ex art. 3.1, tweede lid, Rnb). De basis voor de vrijstelling of ontheffing kan zijn schade aan fauna (weidevogels) of schade aan pluimveebedrijven (uitloopkippen). De minister, of Provinciale staten in de provinciale verordening kunnen overlastsoorten aanwijzen die door gemeenten mogen worden bestreden (art. 3.16 Wnb). Deze bepaling heeft specifiek betrekking op overlastbestrijding in de bebouwde kom.

- Relationele waarde: de vos is een van de grootste roofdieren die nog vrij in Nederland voorkomen. Daarmee is de stand van deze diersoort mede bepalend voor de beleving van de relatie tussen mens en natuur.
 - *Vos in de stad:* In de stad is de relationele waarde misschien nog wel sterker, vanwege het bijzondere karakter van het binnendringen van natuur in het exclusieve domein van de mens.
- Intrinsieke waarde: de intrinsieke waarde van de vos is niet anders dan die van andere niet-gehouden zoogdieren in Nederland.
- Instrumentele waarde: zie economische waarde en biodiversiteit.
- Biodiversiteit: de vos is van waarde voor het ecosysteem. Hun aantallen worden gereguleerd door de aanwezigheid van voedsel en door onderlinge concurrentie. De hoeveelheid prooidieren bepaalt de hoeveelheid predatoren. Haal je de vos weg, dan haal je de natuurlijke vijand van muizen, ratten, konijnen weg. Omdat de vos een bedreiging zou vormen voor groundbroedende weidevogels, wordt hij bejaagd. Grote verliezen door natuurlijke vijanden zijn echter een normaal verschijnsel bij weidevogels, en hoeven geen nadelige gevolgen te hebben voor de populaties. Door de vos te bestrijden, bestrijdt de mens ook de natuurlijke vijand van onder meer ganzen.
 - *Vos in de stad: hoe afhankelijk is de populatie vossen in ons land afhankelijk van de populatie vossen in de stad?*
- Verontreiniging (milieu): geen.
- Landschapsinrichting/habitat: zie ook welzijn (individu, groep, soort), ingrijpen in natuurlijk habitat, afwegen belangen verschillende dieren, zorgplicht.
 - *Vos in de stad: de vos komt deels naar de stad doordat er voldoende voedselaanbod is (dat wij deels beschikbaar stellen: huisdieren niet afgeschermd, vuilniszakken niet opgeborgen) en deels doordat zijn natuurlijk habitat buiten de steden door ons wordt ingenomen (woonwijken/landinrichting, etc.). Deels zijn wij verantwoordelijk voor de aanpassing van de habitat van de vos. Deze situatie hadden we deels kunnen voorzien, de enige maatregelen die we hebben genomen is in het buitengebied de vos te bejagen zodat de populatie niet zou groeien, de populatie op NL niveau is nu stabiel, lokaal kan die verschillen.*

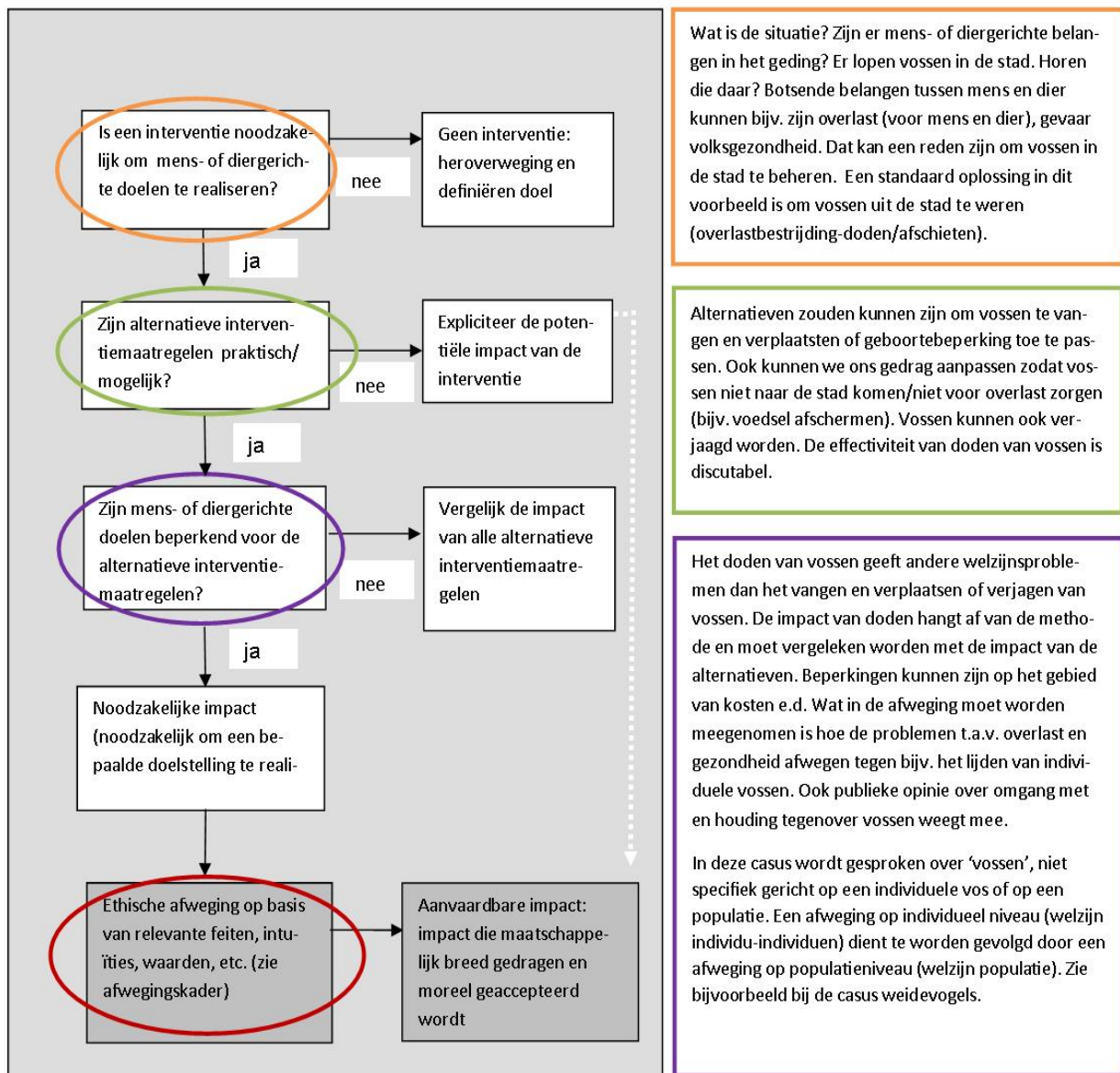
Weging van belangen en waarden:

Dit is steeds een afweging voor bestuur.

Hierna volgt *Stap 3) Wat zijn de mogelijke interventies?*

Hier breng je alle mogelijke interventies in kaart. In onderstaand stroomschema is een voorbeeld gegeven van de interventie (doden, bijvoorbeeld door afschieten) en mogelijke alternatieven daarvoor. Dit zijn niet alle mogelijke interventies die er voor deze casus zijn, het dient als voorbeeld van een mogelijke invulling.

Stroomschema



Ethische afweging: Alle belangen/waarden zijn benoemd bij het afwegingskader. Op de achtergrond speelt altijd mee hoe om te gaan met onzekerheden/risico's en beoordelen of er voldoende informatie is om een goede afweging te maken. Evenals hoe groot onze verantwoordelijkheid is. Kijkend naar alle belangen en naar onze verantwoordelijkheid kan een voorbeeld van een afweging zijn; vossen zorgen op dit moment nauwelijks voor problemen in de stad. Problemen op het gebied van overlast (vuilnis/huisdieren) kunnen worden voorkomen door ons gedrag aan te passen. Deels is het waarschijnlijk ook door ons dat de vos naar de stad komt (voedsel/veranderingen in oorspronkelijk leefgebied) en moeten we daar rekening mee houden. De dieren komen wel uit zichzelf en kunnen ook weer weggaan. Aangezien we deels verantwoordelijk zijn voor de situatie, kan dat worden meegenomen in de afweging. Risico's voor volksgezondheid zijn nu klein, maar moet wel in de gaten worden gehouden (toekomstige problemen, dat zou bijvoorbeeld wel een reden kunnen zijn om in te grijpen). De wetenschappelijke kennis, maatschappelijke moraal en het afwegen van belangen zouden bij stap 3 dan leiden tot nee voor het doden van vossen: er zijn voldoende alternatieve maatregelen die eerst geprobeerd kunnen worden. Welke gekozen wordt hangt dan af van een specifieke vergelijking van die alternatieven, het kan ook een combinatie van alternatieven zijn, afhankelijk van lokale situaties. Anderzijds kan er in andere gevallen een afweging zijn op basis van ernstige overlast, waar geen alternatieven meer zijn en waardoor Provinciale staten reden zien om de vos als overlastsoort aan te wijzen. Dat leidt dan in stap 2 tot het expliciteren van de interventie en het beoordelen van de impact. Het wegen van waarden en belangen kan steeds tot een andere uitkomst leiden, waarbij wel dezelfde stappen van afwegingskader en stroomschema een houvast kunnen zijn.

Bijlage 4 Casus Wolf over de grens

In onderstaande paragrafen wordt weergegeven hoe voor de casus van 'Wolf over de grens' stroomschema en afwegingskader en bijbehorende vragen/stappen kunnen worden gehanteerd om alle relevante belangen en waarden mee te nemen in een afweging die probeert antwoord te geven op de startvraag. Een reflectie op deze casus is gegeven in Hoofdstuk 3. De uitwerking in deze casus dient slechts als voorbeeld hoe het afwegingskader en het stroomschema een hulpmiddel kunnen zijn bij het maken van afwegingen. De uitkomst van deze afweging kan steeds een andere zijn, waarbij afwegingskader en stroomschema steeds als hulpmiddel dienen. De casus is geenszins bedoeld als volledig en dient niet voor besluitvorming of onderbouwing van standpunten en geeft als zodanig ook niet de mening van de Raad weer. Het is slechts een voorbeeld van een mogelijke uitwerking en illustratief voor de wijze van hanteren van afwegingskader en stroomschema.

Wat is de situatie?

Stap 1: Is er sprake van een situatie waarin de belangen van dieren dreigen te botsen met onze of andere belangen?

In Duitsland komen sinds 1990 weer wolven voor. Vanaf 2002 heeft er een snelle uitbreiding van het leefgebied van de wolf plaatsgevonden. In maart 2015 ging die uitbreiding over de grens: een jonge wolf uit Duitsland bezocht enkele dagen de provincies Groningen en Drenthe (Website IPO, 2016).

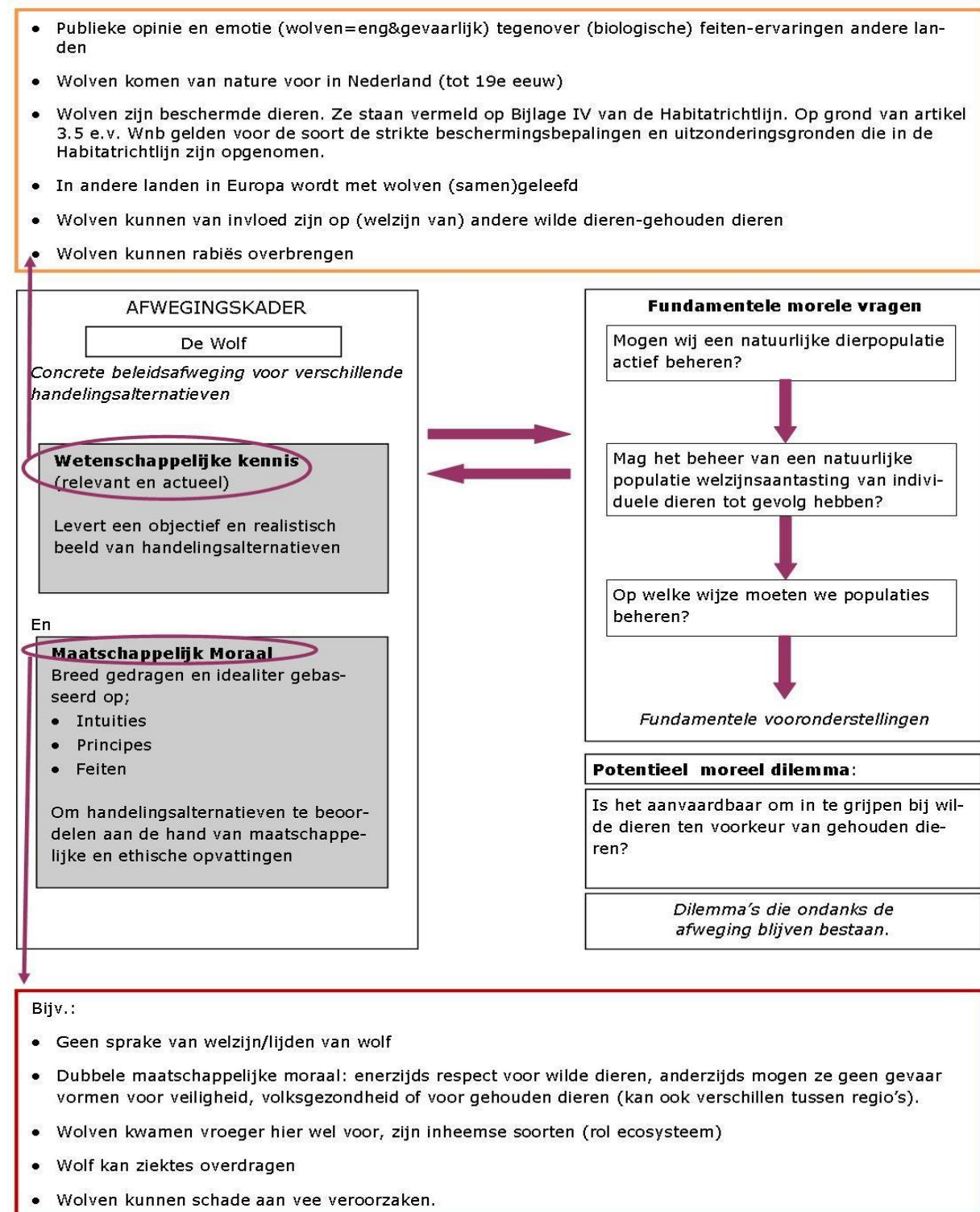
Er was toentertijd veel commotie rondom de wolf in Nederland. Wat moesten we met die wolf? Zou de wolf blijven? Zouden er meer komen? Was ons vee dan wel veilig? Konden kinderen nog buiten spelen? Tal van vragen werden gesteld, gebaseerd op zowel emoties als feiten. Uiteindelijk ging de wolf weer naar huis. Maar de vragen bleven wel bestaan voor toekomstige wolven of roedels wolven. Uitgangsvraag van deze casus is: **Moeten we ingrijpen als er een wolf in Nederland wordt gesignaleerd?**

De wolf is een beschermde diersoort in Nederland. Doden, verwonden of vangen van wolven is bij wet verboden. Maar hoe dan wel om te gaan met de komst van een wolf, de vondst van een dode wolf of bij schade veroorzaakt door een wolf? Om voorbereid te zijn op de komst van de wolf is er onderzoek gedaan om mogelijke consequenties te beschrijven (G.W.T.A. Groot Bruinderink en D.R. Lammertsma, 2013.), hebben er overleggen plaatsgevonden (rijk, provincies, faunafonds en maatschappelijke organisaties), is een wolvenplan opgesteld (2013) en verscheen onlangs het Operationeel Draaiboek Wolf (IPO, 2016). In het draaiboek is onderscheid gemaakt tussen een 5-tal fases van terugkeer van de wolf naar Nederland, van incidentele zwervende wolven tot

10 jaar na de eerste voortplanting van een wolvenpaar in Nederland. Het draaiboek gaat in op de eerste fase, wanneer een zwervende wolf Nederland af en toe aandoet.

Afwegingskader en relevante belangen en waarden

Stap 2: Wat zijn de verschillende belangen en waarden en wat is de weging hiervan?



Relevante belangen en waarden:

- Volksgesondheid/veterinair: Er zijn zeer zeldzame gevallen waarbij wolven mensen kunnen aanvallen. "Als het gebeurt is het veelal een combinatie van wolven die gewond zijn geraakt aan de mens (habituatie) en die in de natuur weinig voedsel vinden" (McNay en Mooney, 2005 in Bruinderink et. al., 2012). Wolven kunnen verschillende parasieten, virussen, bacteriën en schimmels bij zich dragen. "Omdat wolven over grote afstanden rondtrekken en (zieke) prooidieren en aas kunnen eten, kunnen ze theoretisch relatief snel bepaalde ziekten verspreiden". Daarmee ontstaat ook het risico van overdracht van ziekten op mens (zoönosen), wilde fauna en gezelschapsdieren" (Kreeger, 2003 en Stubbe, 2008, in Bruinderink et. al., 2012)". Wolven kunnen bijvoorbeeld rabiës overbrengen. In vele andere landen van Europa wordt met wolven samengeleefd.
- Inherente waardigheid: bescherming van de soort en voorkomen van onnodige welzijnsaantasting van de wolf past bij heersende opvattingen over de waardigheid van de mens.
- Autonomie: de autonomie van de wolf vs. de autonomie van de mens.
 - *De wolf komt op eigen gelegenheid naar Nederland. Van oorsprong leefde de wolf ook in ons land tot eind 19^e eeuw. Ook in door mensen gedomineerde landschappen (cultuurlandschappen) kunnen wolven goed overleven.*
 - *De mens wil bijvoorbeeld een veilige leefomgeving.*
- Publieke opinie: de publieke opinie over de wolf is wisselend; sommigen zijn bang voor wolven en wat deze mogelijk voor invloed hebben op onze veiligheid, ons vee en onze natuur. Er zijn ook mensen die de komst van wolven toejuichen en het zien als een aanwinst voor onze natuur. Er zijn verschillende attitudes en emoties rondom wolven (Bruinderink et. al., 2012)
- Culturele waarde: de wolf spreekt tot de verbeelding van de mens, zowel in positieve als in negatieve zin. In sprookjes is de wolf koelbloedig, wreed als menseneter (roodkapje) en diereneter (wolf en de zeven geitjes, de drie biggetjes). De wolf is echter ook zorgzaam als opvoeder van mensenkinderen (Remus en Romulus, JungleBook). Verder wordt de wolf met list en bedrog geassocieerd (een wolf in schaapskleren, rol in sprookjes).
- Maatschappelijke impact: met de komst van de wolf naar Nederland zal een groot roofdier zijn rentree maken. We zijn niet meer gewend hoe we moeten leven samen

met zulke grote roofdieren en hoe we kunnen omgaan met hun aanwezigheid (kinderen, huisdieren, vee, wild). Daarvoor zullen we deels ons gedrag moeten aanpassen. Er kan daardoor controverse ontstaan. Wolven gaan in principe mensen uit de weg.

- Welzijn inclusief gezondheid (individu, groep, soort): Zwervende individuele wolven zijn meestal solitaire mannetjes welzijn/gezondheid? Populatie-niveau? Voldoende voedsel/rust/ruimte?
- Economische waarde : de wolf heeft een positieve economische waarde, in die zin dat hij als toppredator de natuurlijke vijand is van kleinere zoogdieren en in die hoedanigheid schade aan gewassen voorkomt en verspreiding van ziektes door deze prooidieren tegengaat. Deze waarde is niet berekend. De wolf heeft een negatieve economische waarde doordat hij schade veroorzaakt aan vee.
 - *Bij de komst van incidentele wolven zal de economische schade door overlast en schade aan vee verwaarloosbaar zijn*
- Wettelijk kader: de wolf is een beschermde inheemse soort, en vermeld op Bijlage IV van de Habitatrichtlijn. Op grond van artikel 3.5 e.v. Wnb gelden voor de soort de strikte beschermingsbepalingen en uitzonderingsgronden die in de Habitatrichtlijn zijn opgenomen. Het doden, verwonden of vangen van wolven is verboden, behalve uitzonderingsmogelijkheden.
- Relationele waarde: de wolf is een van de grootste roofdieren in Europa, bij terugkeer in Nederland ons grootste roofdier. Daarmee is de stand van deze diersoort mede bepalend voor de beleving van de relatie tussen mens en natuur.
- Intrinsieke waarde: de intrinsieke waarde van de wolf is niet anders dan die van andere niet-gehouden zoogdieren in Nederland.
- Instrumentele waarde: zie economische waarde en biodiversiteit.
- Biodiversiteit: de wolf is van waarde voor het ecosysteem. Hun aantallen worden gereguleerd door de aanwezigheid van voedsel en door onderlinge concurrentie. De hoeveelheid prooidieren bepaalt de hoeveelheid predatoren. Wolven hebben niet alleen invloed op populaties van dieren, uit onderzoek kwam naar voren dat wolven mogelijk invloed hebben op de inrichting van de natuur (bijv. rivieren) door de manier waarop ze druk uitoefenen op populaties grote hoefdieren, die dan

veranderend graasgedrag vertonen waardoor het landschap verandert. Door de komst van de wolf kan dynamiek van het bestaande ecosysteem (zowel positief als negatief) veranderen (Bruinderink et. al.,2012).

- Verontreiniging (milieu): geen.
- Landschapsinrichting/habitat: zie ook welzijn (individu, groep, soort), ingrijpen in natuurlijk habitat, afwegen belangen verschillende dieren, zorgplicht. Veranderingen landschap door andere inrichting beschermen vee (hekken e.d.)?
 - *De wolf komt naar Nederland. Voldoende geschikt leefgebied? Voldoende voedselaanbod? Vee niet voldoende afgeschermd?*

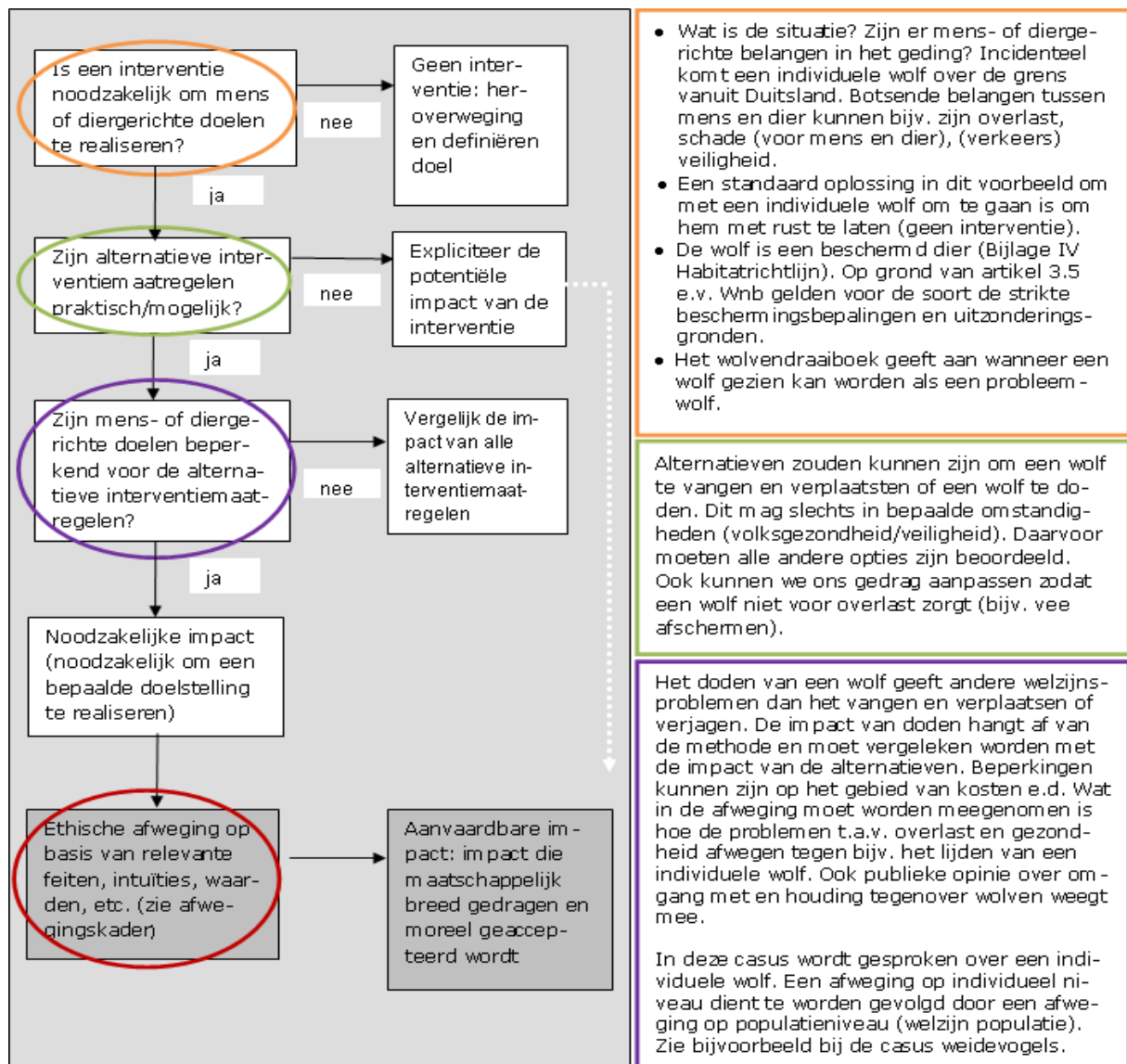
Weging van belangen en waarden:

Dit is steeds een afweging voor bestuur.

Hierna volgt Stap 3) Wat zijn de mogelijke interventies?

Hier breng je alle mogelijke interventies in kaart. In onderstaand stroomschema is een voorbeeld gegeven van een interventie en mogelijke alternatieven daarvoor. Dit zijn niet alle mogelijke interventies die er voor deze casus zijn, het dient als voorbeeld van een mogelijke invulling.

Stroomschema



Ethische afweging: Alle belangen/waarden zijn benoemd bij het afwegingskader. Op de achtergrond speelt altijd mee hoe om te gaan met onzekerheden/risico's en beoordelen of er voldoende informatie is om een goede afweging te maken. Evenals hoe groot onze verantwoordelijkheid is. Kijkend naar alle belangen en naar onze verantwoordelijkheid kan een voorbeeld van een afweging zijn; wolven komen van nature voor in Nederland, we weten dat het een kwestie van tijd is dat ze naar ons land toekomen en er naast individuen ook paartjes of populaties kunnen ontstaan. Ze zijn streng beschermd. Problemen op het gebied van veiligheid en schade kunnen worden voorkomen door het publiek goed te informeren hoe met nieuwe situaties om te gaan (gedrag aanpassen) en aan te geven wanneer wel en niet kan worden ingegrepen. De dieren komen wel uit zichzelf en kunnen ook weer weggaan. Of de mens zelf verantwoordelijk heeft voor de komst van de wolf is moeilijk te zeggen. Hoe meer natuurlijk leefgebied wordt ingeperkt, hoe meer dieren naar menselijk leefgebied zal trekken. Maar zwervende individuele wolven komen niet direct door menselijk ingrijpen. De wetenschappelijke kennis, maatschappelijke moraal en het afwegen van belangen zouden dan bij stap 1 al leiden tot nee voor het ingrijpen bij individuele wolven. Anderzijds zou een afweging kunnen zijn dat een wolf zodanig gedrag vertoont dat risico's voor volksgezondheid of veiligheid toenemen en er geen alternatieven zijn om dit te voorkomen. Dat zou leiden tot het expliciteren van de interventie in stap 2 en het beoordelen van de impact. Het wegen van waarden en belangen kan steeds tot een andere uitkomst leiden, waarbij wel dezelfde stappen van afwegingskader en stroomschema een houvast kunnen zijn.

Bijlage 5 Casus Achteruitgang weidevogels

In onderstaande paragrafen wordt weergegeven hoe voor de casus van 'Achteruitgang weidevogels' stroomschema en afwegingskader en bijbehorende vragen/stappen kunnen worden gehanteerd om alle relevante belangen en waarden mee te nemen in een afweging die probeert antwoord te geven op de startvraag. Een reflectie op deze casus is gegeven in Hoofdstuk 3. De uitwerking in deze casus dient slechts als voorbeeld hoe het afwegingskader en het stroomschema een hulpmiddel kunnen zijn bij het maken van afwegingen. De uitkomst van deze afweging kan steeds een andere zijn, waarbij afwegingskader en stroomschema steeds als hulpmiddel dienen. De casus is geenszins bedoeld als volledig en dient niet voor besluitvorming of onderbouwing van standpunten en geeft als zodanig ook niet de mening van de Raad weer. Het is slechts een voorbeeld van een mogelijke uitwerking en illustratief voor de wijze van hanteren van afwegingskader en stroomschema.

Wat is de situatie?

Stap 1: Is er sprake van en situatie waarin de belangen van dieren dreigen te botsen met onze of andere belangen?

Al jaren is er een forse afname gaande van weidevogels in Nederland. In de zomer van 2015 was er veel aandacht in de media, door een persbericht van het CBS met de kop 'Weidevogels in duikvlucht'. Hierin werd vermeld dat onderzoek aangaf dat het slecht gaat met de meeste weidevogels in Nederland en dat van veel soorten de aantallen sinds 1990 fors zijn afgenomen (CBS, 2015). Ook in de daarop volgende jaren slaan natuurorganisaties alarm over de afnames en over het voortbestaan van sommige soorten. In 2017 bracht het CBS cijfers naar buiten van een afname van 60 tot 70% van de boerenlandvogels sinds 1960 (CBS, 2017).

Vogelbescherming Nederland vraagt al langer aandacht hiervoor en is o.a. een campagne gestart 'Red de rijke weide' met meer dan 100.000 ondersteuners. Ook in de politiek leeft dit onderwerp. Er worden kamervragen gesteld over de teruggang van weidevogels en ook in gemeentelijke politiek zijn er zorgen over dit onderwerp. Er wordt een start gemaakt met een Nationaal Plan van Aanpak Weidevogels, dat volgens natuurorganisaties in eerste instantie niet voldoende is. In 2016 dient Vogelbescherming Nederland een klacht in tegen Nederland bij de Europese Commissie. De staatssecretaris schetst in het voorjaar van 2017 in een brief aan de Tweede Kamer drie scenario's om een gezonde weidevogelpopulatie te behouden.

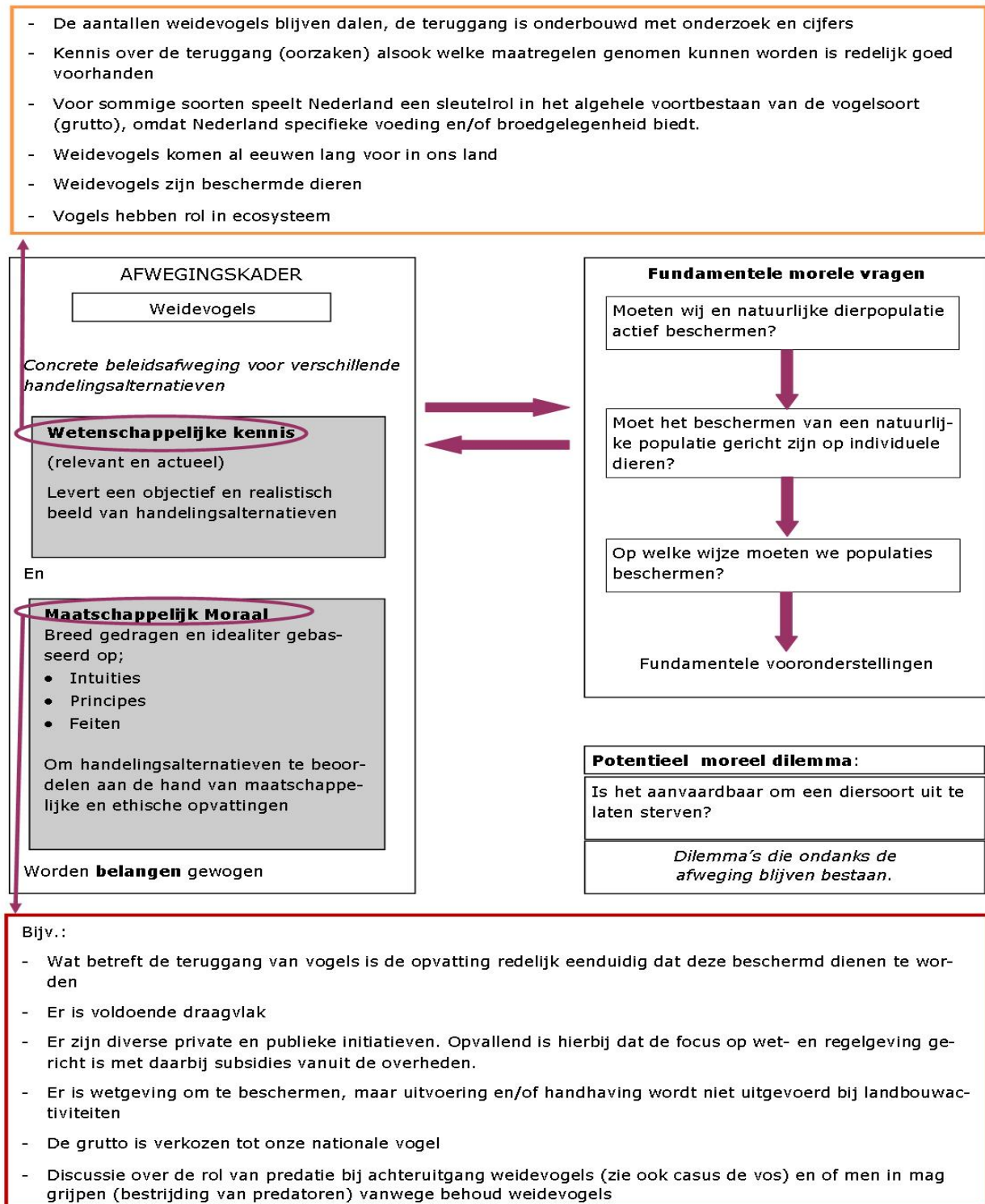
Weidevogels als kievit, grutto en scholekster komen van nature (al eeuwen) voor in het cultuurlandschap en horen bij Nederland. Ook speelt Nederland soms een sleutelrol in het voortbestaan van de soort wereldwijd. Weidevogels zijn beschermd op grond van de EU

Vogelrichtlijn en de Nederlandse Wet natuurbescherming. Vogels en hun nesten mogen niet worden geschaad of verstoord, individuen mogen niet worden verwond of gedood. Ook hun leefomgeving is beschermd.

Indien er geen maatregelen worden genomen om achteruitgang van populaties weidevogels tegen te gaan, kunnen deze vogels uit Nederland verdwijnen. Uitgangsvraag van deze casus is: **Moet de overheid (vanwege al dan niet uit de natuurwetgeving voortvloeiende plichten) ingrijpen bij de afnames van de aantallen weidevogels?**

Afwegingskader en relevante belangen en waarden

Stap 2: Wat zijn de verschillende belangen en waarden en wat is de weging hiervan?



Relevante belangen en waarden:

- Volksgesondheid: Sommige vogels kunnen mogelijk een bijdrage leveren aan het verspreiden van ziekte (West Nile Virus, AI). Voor kievit, grutto, scholekster en erfvogels is dit niet van toepassing
- Inherente waardigheid: bescherming van de soort en voorkomen van onnodige welzijnsaantasting van kievit en grutto (evenals hun predatoren) past bij heersende opvattingen over de waardigheid van de mens
- Autonomie: de autonomie van de vogels vs. autonomie van de mens
- Publieke opinie: Teruggang van soortenrijkdom wordt als negatief ervaren. NGO's zijn georganiseerd om op te komen voor het belang en voortbestaan van erf- en weidevogels. In de media krijgt de Natuur en ook vogels volop aandacht. Zie Vara's Vroege Vogels en de 1 miljoen hits op de website 'Beleef de lente' waar het wel en wee van verschillende vogels in het broedseizoen gevolgd kan worden. Verkiezing van nationale vogel. De staatssecretaris wil ook de grutto redden van de ondergang en heeft een voorstel voor een plan opgesteld en stelt geld beschikbaar voor onderzoek. Natuurorganisaties zouden dat geld liever anders besteed zien, er is al veel kennis over oorzaken en maatregelen die genomen kunnen worden. Er zijn verschillende houdingen over het bestrijden van predatoren vanwege het behoud van weidevogels.
- Culturele waarde: Landschappelijke waarde en weidevogels als kievit en leeuwerik zijn cultureel erfgoed. De grutto is verkozen tot nationale vogel. Ze horen bij het oer-Hollandse landschap. Op oude schoolplaten worden de weides kenmerkend afgebeeld met deze vogels. Ook zijn tradities zoals het zoeken van kievietseieren geworteld in onze cultuur. Daar waar de vogels zijn verdwenen wordt gesproken over "dood land".
- Maatschappelijke impact: Vogels hebben volop de belangstelling. Bescherming kost geld en is kostprijsverhogend, daar waar ook landbouwactiviteiten zijn.
- Welzijn inclusief gezondheid (individueel, populatie, soort):
- Individueel: Er zijn geen gegevens bekend of de afname in aantallen ook gevolgen heeft voor het individuele welzijn (inclusief gezondheid) van dieren in een krimpende populatie. Een krimpende populatie is minder goed bestand tegen invloeden van buitenaf, dat kan negatief zijn voor het welzijn (inclusief gezondheid)

van individuen. Afname van voedselaanbod is negatief van invloed op het welzijn (inclusief gezondheid) van individuen, evenals verwondingen door maaïen. De teruggang van de aantallen weidevogels gaat deels gepaard met lijden. Door te vroeg maaïen worden dieren verwond of gedood. Door te weinig voedselaanbod sterven er dieren van de honger. Het ontbreken van broedgelegenheid kan van invloed zijn op het welzijn van volwassen dieren. Deze invloeden kunnen het aanpassingsvermogen van het individuele dier te boven gaan. - Populatie: Door de teruggang van de aantallen is het welzijn van populaties en hun mogelijk voortbestaan in gevaar. Een groep dieren moet de vrijheid hebben om zich aan te passen aan de heersende omgevingsomstandigheden, waarbij de mate van vrijheid voor alle individuen van een gegeven groep of populatie als functioneel onderdeel van het geheel wordt beschouwd. Net zoals individuele dieren kunnen (krimpende) populaties weidevogels negatief worden beïnvloed door een gebrek aan voedsel, ontbreken van broedgelegenheid en invloeden van buitenaf. Al deze invloeden gaan het aanpassingsvermogen en de zelfredzaamheid van de populatie te boven (gezien de dalende aantallen dieren en populaties).

- Andere soorten: Afwegingen t.a.v. weidevogels en hun predatoren zijn complex op het gebied van welzijn. Bij bestrijding van predatoren ten behoeve van weidevogels, wordt het welzijn van de predatoren aangetast. Anderzijds kunnen er ook overwegingen zijn om niet bij predatoren in te grijpen, zoals het welzijn van vossen (kwetsbare perioden en welzijn van jonge vossen), of de verstoring van weidevogels bij de aanpak van predatoren. Vanuit welzijn bekeken zijn er dus verschillende redenen om zowel niet als wel in te grijpen (in beheer).
- Economische waarde (ook: schade): Weidevogels veroorzaken geen schade. Maatregelen om populaties grutto te behouden kunnen mogelijk invloed hebben op bedrijven, dit is niet bekend. Wel zijn er berekeningen voor de meerkosten van maatregelen die beheerders/boeren kunnen nemen. Deze zijn uitgewerkt in diverse beheerspakketten. Het nemen van extra maatregelen om vogels te beschermen brengt kosten met zich mee. Aan de andere kant kunnen excursies, toerisme, afname van weidevogelvriendelijke producten ook geld opleveren.
- Wettelijk kader: Alle weidevogels zijn strikt beschermd op grond van de EU Vogelrichtlijn en art. 3.1 e.v. Wet natuurbescherming. Broedende vogels en hun nesten mogen niet worden geschaad of verstoord. Dieren mogen niet worden gedood of verwond. Echter de handhaving en uitvoering hiervan wordt niet altijd uitgevoerd. In de praktijk worden zowel de zorgplicht als de verboden niet of

nauwelijks gehandhaafd ten aanzien van reguliere landbouwactiviteiten. Een gedragscode voor de landbouw zou een oplossing kunnen bieden, maar die is er niet. De overheid stimuleert dat niet (voldoende), mede vanwege een vermeend gebrek aan draagvlak. Predatoren van weidevogels zoals de vos zijn ook beschermd (voor wettelijk kader vos zie Casus de Vos).

- Relationele waarde: sociale interactie mensen met natuur en leefomgeving. Menselijke relatie met cultuurlandschap en bijbehorende vogels. Volgen van vogels via 'Beleef de Lente'.
- Intrinsieke waarde: eigen waarde vogels. Ook hun predatoren hebben een intrinsieke waarde. Omdat intrinsieke geen meetbare grootte is kan het niet gebruikt worden voor afwegen van belangen van verschillende soorten.
- Instrumentele waarde: zie economische waarde en biodiversiteit
- Biodiversiteit: soortenrijkdom van belang voor biodiversiteit, uitsterven populatie negatieve invloed. Gebruik van bestrijdingsmiddelen, maaibeheer en inrichting landschap negatief voor biodiversiteit. Ook invloeden op insectenpopulatie en andere vogels en dieren.
- Verontreiniging (milieu): Niet van toepassing. Wel is vervuiling en chemische middelen één van de oorzaken van de teruggang.
- Landschapsinrichting/ Habitat: geschiktheid habitat vogels. Er zijn grenzen aan het aanpassingsvermogen en dit verschilt ook per vogelsoort. Door veranderingen in landschapsinrichting is het cultuurlandschap veranderd.

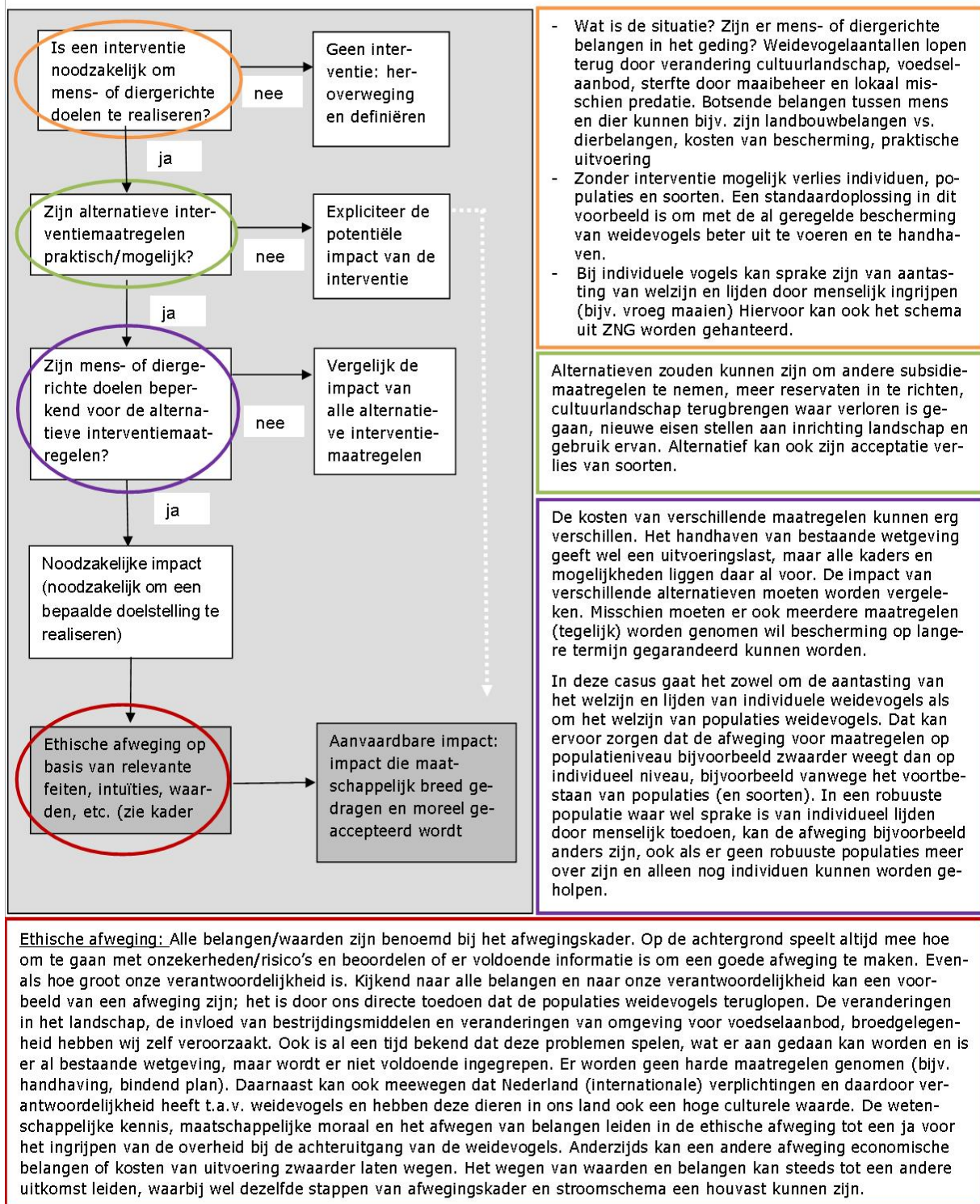
Weging van belangen en waarden:

Dit is steeds een afweging voor bestuur.

Hierna volgt Stap 3) Wat zijn de mogelijke interventies?

Hier breng je alle mogelijke interventies in kaart. In onderstaand stroomschema is een voorbeeld gegeven van de interventie en mogelijke alternatieven daarvoor. Dit zijn niet alle mogelijke interventies die er voor deze casus zijn, het dient als voorbeeld van een mogelijke invulling.

Stroomschema



Colofon

De Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) is een onafhankelijke raad van deskundigen die de staatssecretaris van Economische Zaken gevraagd en ongevraagd adviseert over multidisciplinaire vraagstukken op het gebied van dierenwelzijn en diergezondheid. De RDA bestaat uit wetenschappelijke experts en praktijkdeskundigen die op persoonlijke titel, zonder last of ruggespraak, zitting hebben in de Raad.

De concept zienswijze is ter beoordeling voorgelegd aan de gehele raad. Deze verkorte zienswijze is daarmee een product van de hele Raad.

De Raad voor Dierenaangelegenheden bestaat op 1 augustus 2017 uit de volgende deskundigen:

prof. dr. J.J.M. van Alphen	J.Th. de Jongh
dr.ir. G.B.C. Backus	drs. J. Kaandorp
dr. H.M.G. Beers-Schreurs	prof. dr. ir. B. Kemp
W.T.A.A.G.M. van den Bergh	prof. dr. F. van Knapen
mr. A.G. Dijkhuis	prof. dr. P.A. Koolmees
dr. N. Endenburg	prof. dr. M.P.G. Koopmans
prof.mr. A.A. Freriks	dr. L.J.A. Lipman
prof. dr. M.A.M. Groenen	ir. F.C. v.d. Schans
prof. dr. S. Haring	dr. M.C.Th. Scholten
dr. F.L.B. Meijboom	prof. dr. Y.H. Schukken MBA
prof. dr. ir. L.A. den Hartog	prof. dr. M.M. Sloet van
A.L. ten Have-Mellema	Oldruitenborgh-Oosterbaan
prof.dr.ir. J.A.P. Heesterbeek	M.H.A. Steverink
prof. dr. L.J. Hellebrekers	H.W.A. Swinkels
dr. S.A. Hertzberger	dr.ir. J.W.G.M. Swinkels
J.E. Hesterman	prof.dr.ir. C.J.A.M. Termeer
A.J.M. van Hoof	prof.dr.ir. van Trijp
dr. ing. H. Hopster	R.A. Tombrock
prof.dr.ir. A. van Huis	drs. H.M. van Veen
ir. M. de Jong-Timmerman	

Meer informatie over de Raad voor Dierenaangelegenheden vindt u op onze website: www.RDA.nl. Daar kunt u ook alle eerder uitgebrachte adviezen downloaden.