

TUSSENEVALUATIE BEVER

ONTHEFFINGSPERIODE 2021-2023



INLEIDING

Gedurende de jaren 90 zijn er bevers opnieuw uitgezet in Nederland om het land weer te herkoloniseren. Dit is zeer succesvol geweest en inmiddels komen er weer grote getallen bevers voor in Nederland. In een land met veel dijken en waterkeringen heeft dit echter ook de keerzijde dat de bevers soms graven op locaties waar het niet gewenst is en de openbare veiligheid in het geding kan komen. Provincie Limburg liep voor met deze problematiek, maar dit verschoof langzaam ook naar o.a. provincie Gelderland.

In anticipatie op problemen hebben in 2019-2020 de Gelderse en Zuid Hollandse waterschappen samen met de Faunabeheereenheden, Rijkswaterstaat, Unie van Waterschappen, Zoogdiervereniging en provincies samen een beverprotocol opgesteld. Hierin wordt o.a. de onderbouwing gegeven van wettelijke belangen, analyse van andere bevredigende oplossingen, beschouwing staat van instandhouding, afwegingskader en handelingsprotocol.

Parallel hieraan is er voor de eerste keer een Gelders faunabeheerplan monitoringssoorten opgesteld, waar een module bever in is opgenomen. Deze is in april 2021 goedgekeurd door Gedeputeerde Staten samen met een ontheffing toegespitst op schadebestrijding.

CONTOUREN ONTHEFFING

De ontheffing is net als het faunabeheerplan zes jaar geldig en geldt voor het hele werkgebied van de FBE. De ontheffing is verleend voor schadebestrijding in het belang van de volksgezondheid, de openbare veiligheid of andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard en met inbegrip van voor het milieu wezenlijke gunstige effecten. De voorschriften van de ontheffing zijn opgebouwd middels een escalatieladder die begint bij de verstoring van de bever en eindigt bij het doden van de bever.

GEBRUIK ONTHEFFING

De ontheffing is hoofdzakelijk gebruikt door de Gelderse Waterschappen, en één keer door provincie Gelderland. Er zijn sinds oktober 2021 t/m oktober 2023 45 machtigingen afgegeven. Van één machtiging is geen gebruik gemaakt. En voor sommige locaties zijn meerdere machtigingen afgegeven. Het betreft in totaal 28 probleemsituaties. Het onderstaande overzicht is geen totaaloverzicht van alle bever relateerde maatregelen. Er golden ook nog ontheffingen die los van de FBE zijn vergeven aan partijen.

In het Faunaregistratiesysteem zijn de volgende locaties geregistreerd:

- 3 locaties bij Waterschap Vallei en Veluwe
- 2 locaties bij Waterschap Rijn en IJssel
- 22 locaties bij Waterschap Rivierenland
- 1 locatie bij Provincie Gelderland (afdeling wegen)



Figuur 1 Gebruik beverontheffing, probleemlocaties van 2021-2023

Het betrof hoofdzakelijk locaties waar bevers hollen en gangen in (primaire) waterkeringen hadden gegraven. Dit is vaak een gevaar voor de openbare veiligheid (waterveiligheid). In totaal zijn er 29 acties geweest voor het dichten van hollen en/of gangen, 6 dammen zijn verwijderd, 3 wintervoorraden zijn verwijderd, 1 keer is een bever tijdens het baggeren verstoord nabij een burcht en op 2 locaties zijn bevers gedood. Hieronder wordt hier nog iets meer over beschreven:

In de meeste gevallen betrof het dus hollen, burchten en/of gangen in (primaire) waterkeringen. De problematiek varieerde tot een enkel hol in een dijk, of meer dan tien hollen in een dijklichaam. Maar in alle gevallen kon het leiden tot een gevaar van dijkdoorbraak. Veel problemen deden zich voor in A-watergangen, maar er zijn ook probleemgevallen geweest in B-watergangen. Nabij Epe was er bijvoorbeeld een geval dat er graafschade was in een kade richting het kanaal toe (A-watergang met KRW-doelstelling). Hierdoor is uiteindelijk het fietspad ingezakt, doordat de beek (De Grift) en het Apeldoornse kanaal met elkaar in verbinding stonden.

Er ontstond ook meerdere keren een gevaar dat een onderhoudspad zou instorten door de bevergangen wat voor gevaarlijke situaties zou kunnen zorgen. Echter, in sommige gevallen betrof het geen hollen en gangen e.d., het betrof ook dammen in A-watergangen en bijvoorbeeld een dam voor een vistrap.

Preventieve en mitigerende maatregelen

Naast de genomen maatregelen om de gedane schade ongedaan te maken dient er ook stilgestaan te worden bij eventuele preventieve of mitigerende maatregelen.

Het nemen van beverwerende maatregelen is echter vaak financieel onrealistisch, omdat het om hoge kosten gaat. Daardoor wordt er vaak gekozen om de schade te herstellen en af te wachten of de bever op de locatie terugkeert. In die gevallen kan overwogen worden om een damwand te plaatsen (vaak financieel onrealistisch) of gaas in de grond aan te brengen.

Het was niet altijd mogelijk om direct aanvullende maatregelen te treffen tijdens het hoogwaterseizoen. Daarnaast zijn er meerdere dijkversterkingen die de aankomende jaren gepland staan, op sommige locaties waar veel bevers actief zijn op ongewenste plekken zullen ook beverwerende maatregelen worden getroffen. Dit blijft echter een kosten-baten afweging, gezien de snel oplopende kosten.

Een maatregel die wel regelmatig toegepast is, is het verwijderen van begroeiing, om zo het gebied minder aantrekkelijk te maken voor de bever. Daarnaast werd er in sommige gevallen aanliggend gebied (waar de bever geen problemen kan veroorzaken) ingericht zodat het juist bevers aantrekt, zoals het verdiepen, het onderwatertalud steiler maken en meer inplanten (bijvoorbeeld wilgentenen) of het talud juist te verflauwen om minder interessant te maken voor bevers. Voor dammen die herhaaldelijk teruggebouwd werden, bood de beaver deceiver een duurzame oplossing.

Tot slot hebben er activiteiten plaatsgevonden die een verstoring effect kunnen hebben op de bever. Deze activiteiten zijn zo bondig mogelijk gebleven. De verstoring werd tevens verkleint door niet 's nachts te werken (ook geen lampen die aanblijven) en indien een generator noodzakelijk was, stond deze zover mogelijk van de waterkant.

Doden van bevers

De meest zware maatregel die ontheven is voor de bever, is het doden van de bever. Dit is een maatregel die zwaar wordt getoetst. Er zijn tot nu toe twee locaties geweest waar is geconcludeerd dat het doden van de bevers noodzakelijk was. Voor beide gevallen, ligt er een nauwkeurig rapport van Zoogdiervereniging ter onderbouwing hiervan.

Het eerste geval was in 2022, in Wamel (werkgebied van Waterschap Rivierenland) waar er bevers gevestigd waren in het Oude Wiel aangrenzend aan een primaire waterkering. Risico op dijk doorbraak was hierdoor reëel. In september 2022 zijn de holen voor het eerst gedicht. Later die maand bleek dat de bevers op dezelfde locatie weer holen aan het graven waren. Er volgde toen een analyse van mogelijke scenario's:

- Niets doen
- Verwijderen of ontoegankelijk maken voedselbronnen
- Risicovolle oevers ongeschikt maken om in te graven
 - o Stalen damwand aanbrengen
 - o Gaas aanbrengen
 - o Oevers flauwer en/of lager maken
- Geschiktere plekken aanbieden
- Bevers uit territorium verwijderen
 - o Bevers uit het territorium vangen en verplaatsen
 - o Bevers uit het territorium verjagen of wegvangen
 - o Bevers doden en weren uit gebied

Deze scenario's zijn uitgewerkt, met de conclusie dat het doden van de bevers de best passende oplossing is in combinatie met het plaatsen van een beverwerend raster. Voor dit uitgevoerd kon worden, behoefde de provincie nog extra informatie over de staat van instandhouding van de bever en een analyse of er nog andere geschikte leefgebieden waren. Na overleg met bevoegd gezag werd met deze aanvullende notitie het toegestaan om de bevers te doden, dit gebeurde binnen een week na de uitgegeven machtiging en er waren uiteindelijk twee bevers. Tot slot werd er een beverwerend raster geplaatst, dat achteraf te kort

bleek. Deze is na het vinden van nieuwe beversporen verlengd. Sindsdien zijn er geen problemen meer op deze locatie. Het raster zal blijven tot de dijkversterking vanaf 2027, dan wordt er een permanente oplossing gezocht.

Het tweede geval was in Dodewaard, tevens werkgebied van Waterschap Rivierenland. Hier waren er bevers gevestigd in een wiel aan een primaire waterkering, het betrof meerdere hollen (ca. 14) en een burcht. Voor deze situatie heeft de Zoogdiervereniging ook een notitie opgesteld. Het risico op piping werd als te hoog geschat bij hoogwaterstanden. Ook voor deze casus zijn er verschillende scenario's uitgewerkt. De Zoogdiervereniging heeft ook in deze situatie geadviseerd de bevers te doden. Het was hierbij noodzakelijk om een tijdelijk beverkerend raster te plaatsen, om nieuwe vestiging van bevers zoveel mogelijk te voorkomen totdat de geplande dijkverzwaring (2027 of later) is uitgevoerd. Bij deze dijkverzwaring worden maatregelen genomen om bevergraverij vanuit het wiel geen invloed te laten hebben op de stabiliteit van de kering. Het beverkerende raster kan daarna worden verwijderd.

Uiteindelijk zijn er vijf bevers gedood. Deze bevers lieten zich minder makkelijk zien, in totaal heeft het ongeveer twee maanden geduurd voor de bevers allen gedood waren. Hieruit kon ook geconcludeerd worden dat het wenselijk is om de ontheffing ook mogelijk te maken na zonsondergang. Bevers zijn ook meer schemer- en nachtactief, dus dit biedt meer mogelijkheden om tot het gewenste resultaat te komen.

Tweede controle plan van aanpak

Deze ontheffing geeft o.a. waterschappen als uitvoerder zelf de mogelijkheid om plannen van aanpak op te stellen voor probleemsituaties, mits dit plan ook getoetst wordt door een onafhankelijke beverdeskundige. Zodat het gezegde '*de slager keurt zijn eigen vlees*' niet van toepassing was. In de praktijk resulteerde dit altijd in een 2^e check van Zoogdiervereniging.

In de meeste gevallen ging de Zoogdiervereniging akkoord met de aangeleverde plannen van aanpak van de waterschappen. In het begin van de ontheffingsperiode kwamen er nog wat vaker aanvullende vragen dan er nu anno 2023 nog komen.

De meeste vragen waren toegespitst op verduidelijkingen en toelichtingen, bijvoorbeeld: of er nagedacht was wat te doen als er herhaaldelijke graafschade plaatsvindt. Welke maatregelen er dan genomen kunnen worden als de kosten voor het herstel dusdanig stijgen dat mitigerende maatregelen goedkoper zijn.

Daarnaast kwam er af en toe feedback over de beschrijving van het risico, om op te letten op het creëren van onwenselijke situaties (steilranden), het in kaart brengen van de territoria en of er voldoende alternatieve burchten en hollen zijn in het gebied waar bevers wel zonder problemen kunnen leven.

Tijdens de afgelopen ontheffingsperiode zijn er geen bezwaren geweest tegen de opgestelde plannen. Voor activiteiten/graverijen in primaire waterkeringen is het in waarschijnlijkheid dan ook niet meer nodig om een tweede controle te vragen en meer centraal te regelen. Er dient dan wel uitgewerkt te worden om welke gebieden dit exact gaat.

ERVARING WATERSCHAPPEN EN BEVOEGD GEZAG

Op 29 januari 2024 is er een evaluatiegesprek geweest met Waterschap Vallei & Veluwe, Waterschap Rijn & IJssel, Waterschap Rivierenland, FBE en provincie. In dit gesprek zijn de ervaringen van afgelopen periode besproken.

De waterschappen geven aan dat zij veel geleerd hebben omtrent de bevers de afgelopen jaren. Vooral Waterschap Rivierenland heeft veel te maken met beveractiviteiten. Sinds de tweede helft van 2023 is daar dan ook een full time bever coördinator ingesteld. Voor deze functie was er daarvoor maar 8 uur beschikbaar voor de bever, wat veelal te weinig bleek. De aanstelling van de bever coördinator geeft rust binnen het beverdossier en ondersteunt ook de andere waterschappen bij bever gerelateerd zaken.

Door alle drie de waterschappen is er de afgelopen periode meer ervaring op gedaan met de bever en het opstellen van plannen verloopt daardoor ook steeds soepeler. Tevens raken ze ook bekend met het gebruik van het Faunaregistratiesysteem waardoor er beter wordt gerapporteerd. Dit zijn goede ontwikkelingen.

Ze geven ook aan dat binnen de waterschappen zelf ook steeds meer bewustwording is over de bever. Voor Rivierenland betekent dit dat bevermaatregelen veelal meegenomen zullen worden in de aankomende dijkversterkingen. Ook bij Rijn & IJssel wordt het al meegewogen. Echter, preventieve maatregelen in het landschap tegen bevergraverijen lopen al gauw op in de miljoenen. Bij de afweging van preventieve maatregelen of eenmalig (of herhaaldelijk) graverijen dichten, wordt nu veelal nog gekozen voor enkel het dichten van de holen. De aankomende dijkversterkingen geven meer ruimte voor preventieve maatregelen.

Ze gaven ook aan dat nu vooral nog de nadruk ligt op waar de bevers niet mogen graven en minder op waar ze eventueel wel mogen leven (met eventueel wat aanpassingen). Dit is iets waar steeds meer aandacht voor is en hopelijk ook verder opgepakt wordt in de toekomst. De 'bever bewustwording' bleek ook gaande bij Waterschap Rijn en IJssel en Rivierenland die bij het hoge water in december 2023 systematisch dijkinspecties uitvoerde ter controle van (bever) graverijen. Aankomend jaar zal Waterschap Vallei & Veluwe hier ook invulling aangeven. De drie waterschappen hebben samen een Bever Inspectie Strategie ontwikkeld, hierdoor kunnen schades sneller worden opgespoord en hersteld. Waterschap Vallei en Veluwe heeft een document opgesteld wanneer er sprake is van een acute situatie, waar dan ook mandaat van de dijkgraaf genoodzaakt is. Daarnaast kijken zij voor wat gang de Grift wat de huidige situatie is (o.a. omtrent graverijen) en welke preventieve/mitigerende maatregelen genomen kunnen worden. Dit zijn allemaal stappen die het proces in de toekomst verbeteren.

Echter niet alle 'beverproblemen' komen langs de FBE, er zijn ook locaties met zo veel beverholen in de oever dat het niet meer veilig is voor onderhoudsmedewerkers om hier over de oever te rijden. Het heeft ook geen zin om die holen te dichten, want dan graven de bevers weer nieuwe holen. Hier moet gekeken worden naar structurele oplossingen of de onderhoudspaden opgeven.

Ook de provincie (bevoegd gezag) was aanwezig bij het evaluatiegesprek. Zij gaven aan dat hoe de ontheffing nu ingericht is er weinig toezicht gehouden kan worden, omdat enkel doorgegeven wordt wanneer er een machtiging is versterkt. Maar niet wanneer de werkzaamheden daadwerkelijk plaats vinden. Voor hen is het wenselijk om dit te wijzigen in de ontheffing.

Verder kwam naar voren dat het soms onduidelijk is bij wie wanneer welke bevoegdheid ligt (valt het onder RVO of onder de provincie?). Dit heeft te maken met de verschillende (water)programma's die uitgerold worden. Afstemming met RVO is hierom wenselijk. Vaak kan er bij beverproblemen gebruikt gemaakt worden van deze ontheffing, wat dan door het waterschap gecoördineerd wordt. Landelijke partijen moeten 'ons' dan wel weten te vinden en dit is nu vaak nog niet het geval.

Een stukje 'naamsbekendheid' wordt ook gemist bij de gemeenten. Ook zij zijn vaak niet op de hoogte van de ontheffing die er al is en dat hier ook gebruik gemaakt van kan worden. Voor de FBE is dit een aandachtspunt. Dit geldt niet alleen voor het beverdossier, maar bijvoorbeeld ook bij dassen, steenmarters en ganzen. De Waterschappen kunnen de FBE hier wellicht mee helpen.

Met de waterschappen is afgesproken dat zij nog eens gaan kijken naar de gemaakte beverkosten van de afgelopen jaren. Deze worden naar de FBE gestuurd en gebruikt ter onderbouwing van het te actualiseren faunabeheerplan.

Tot slot is er gezamenlijk gekeken naar gewenste aanpassingen in de ontheffing, deze worden in het volgende hoofdstuk besproken.

WIJZIGING VAN ONTHEFFING

Na drie jaar ervaring opgedaan te hebben met deze ontheffing, zijn er een aantal zaken naar voren gekomen die wenselijk zijn om te verduidelijken of toe te voegen. Het betreft de volgende punten:

Acute situaties

In het gewijzigde besluit van 30 december 2022 is er een voorschrift opgenomen voor het handelen tijdens acute situaties. Er is consensus dat onder een acute situatie wordt verstaan dat er binnen 48 uur ingrepen gedaan moeten worden, anders is het risico zo groot dat de waterveiligheid in het geding komt. Er dient dan 48 uur voor er een ingreep gedaan wordt, contact opgenomen te worden met bevoegd gezag (melding via post@gelderland.nl) en FBE. Afgesproken is dat de waterschappen nog met een aantal concrete voorbeelden komen over wat een acute situatie zou kunnen zijn. Dit ter onderbouwing van het faunabeheerplan en bijhorende ontheffing.

Peilbesluit

In de ontheffing is ook de mogelijkheid gegeven om in te grijpen als het waterschap niet meer kan voldoen aan het peilbesluit (wettelijke verantwoordelijkheid van het waterschap). Echter, niet elke waterschap werkt met een peilbesluit, sommigen werken met streefpeilen. Daarom is het wenselijk om de term dusdanig aan te passen in de ontheffing dat het de lading wel volledig dekt. Het betreft in ieder geval openbaar vastgestelde waterpeilen. De Gelderse waterschappen zullen zelf een geschikte term aanleveren.

Consensus over wat ontheffingsplichtig is

Tijdens de ontheffingsperiode zijn er situaties geweest waar getwijfeld werd of de situatie ontheffingsplichtig was of niet, zoals bij het dichten van oude hollen (met de ingang boven water), die daardoor niet meer bij het functioneel leefgebied horen en over het ruimen van een 'oude' wintervoorraad in het voorjaar. In het evaluatie gesprek tussen provincie, waterschappen en FBE is het volgende hierover afgesproken:

- Het verlagen van dammen (of dichtgestopte kunstwerken) waar het functioneel leefgebied niet wordt aangetast is niet ontheffingsplichtig. Als dit echter een terugkerend iets is dient er een duurzame oplossing gezocht te worden (bijv. beaver deceiver).
- Dichten van oude hollen die geen onderdeel meer uitmaken van het functioneel leefgebied, zal nog steeds via een plan van aanpak ingediend moeten worden. Hoofdzakelijk omdat er vastgesteld dient te worden of het hol nog onderdeel is van het functioneel leefgebied of niet. Wanneer geconcludeerd wordt dat deze niet meer bewoond is en tevens geen onderdeel van het functioneel leefgebied is, dan wordt het plan bij FBE ingediend en machtiging verstrekt zonder 2^e toets.

- Wintervoorraden die na de winter nog in het water liggen maken geen onderdeel meer uit van het functioneel leefgebied. Deze mogen zonder ontheffing verwijderd worden.

Wilgentakjes

Momenteel is het noodzakelijk om drie dagen wilgentakken te plaatsen voor een beverhol. Als deze drie dagen ongeroerd zijn gebleven, mag het hol gedicht worden. In de praktijk is dit echter niet altijd praktisch. Daarom liep er in 2023 een pilot onder begeleiding van de Zoogdiervereniging (hierna: ZV) om direct te beginnen met het dichten van de beverholen onder begeleiding van een bever deskundige. Deze deskundige controleert dan eerst het hol deel voor deel voor deze wordt gedicht. Op deze manier heeft de bever voldoende tijd om weg te komen.

Echter, blijkt in de praktijk dat in de holen waar een bever verwacht wordt en de ZV aanwezig is, er geen bever zat en andersom ook dat er geen bever verwacht werd maar er blijkbaar toch nog een bever inzat (via bijvoorbeeld een niet ontdekte pijp) waar de ZV dan weer niet bij was. Hierdoor is de haalbaarheid van de pilot zeer laag.

Hierom is in het evaluatie gesprek afgesproken dat het waterschap een beschouwing aanlevert met hierin hun ervaring als er toch tijdens de ingreep een bever wordt aangetroffen. Aanvullend hierop schrijven zij een protocol voor het zorgvuldig openbreken van holen e.d., dit protocol wordt verankerd in de bestaande cursus (met certificaat) voor ingrepen bij beverbouwwerken.

Op deze manier is er voldoende onderbouwing om holen te dichten zonder wilgentakjes, deze aanpassing wordt doorgevoerd in de vernieuwde ontheffing.

Rapporteren

Er is nu een redelijk zware toetsing voor het verwijderen van dammen en dichten van graverijen. Ervaring van de afgelopen drie jaar heeft ons geleerd dat de plannen, incl. motivatie en mitigerende maatregelen, vaak goed in elkaar zitten. Er zijn geen klachten of bezwaren tijdens de 2^e check binnen gekomen. Dit geeft de mogelijkheid om in bepaalde situaties de voorschriften te versoepelen. De volgende afspraken zijn hierom gemaakt:

- Er wordt op voorhand een machtiging gegeven in de waterkeringen waar een reëel waterveiligheidsrisico geldt en beverholen sowieso niet wenselijk zijn. De Gelderse waterschappen zullen dit gezamenlijk in kaart brengen, deze waterveiligheidsrisicokaart vormt de basis voor deze machtiging op voorhand.
- Voor overige situaties (lichter dan wegvangen en/of doden) dient nog steeds een plan van aanpak opgesteld te worden. Dit plan van aanpak hoeft echter niet meer door een tweede onafhankelijke beverdeskundige getoetst te worden.
- Voor de twee bovenstaande aanpassingen geldt dat de provincie 48 uur voor de ingrepen plaats vinden een melding krijgen van gebruik ontheffing, deze melding wordt gedaan via post@gelderland.nl onder vermelding van zaaknummer 2020-013746. Op deze manier kan er efficiënt toezicht gehouden worden.
- Bij het doden van bevers of het wegvangen van de bevers dient er nog steeds een 2^e toets plaats te vinden door een onafhankelijke beverdeskundige. Hierbij is er ook een nauwere afstemming met FBE en bevoegd gezag.

Verruiming mogelijkheden doden bever

Bij de casus in Dodewaard bleek dat de bevers zich moeilijk lieten vangen/doden binnen de huidige gestelde kaders. Hierdoor werd duidelijk dat in geval van 'te slimme' bevers het ook prettig is om te kunnen handelen na zonsondergang en voor zonsopgang (dus 24 uur per dag) en met geluidsdemper. Hierdoor kan efficiënter gehandeld worden, gezien het vaak urgente situaties betreft is dit dan ook wenselijk.