

IPO-standpunt over het MARF-advies "Verbinden en vernieuwen"

Achtergrond en uitgangspunten MARF-advies

De twaalf provincies hebben begin 2017 de Maatschappelijke Adviesraad Faunaschade (hierna: MARF) ingesteld om de inbreng van maatschappelijke organisaties te borgen en om provincies te faciliteren in het maatschappelijk debat over het voorkomen en bestrijden van faunaschade. De MARF kan de provincies gevraagd en ongevraagd adviseren over het faunaschadebeleid. In deze MARF zetelen de jacht, landbouw, natuurbescherming, dierenbescherming en wetenschap onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. Op 5 december 2018 heeft de heer Beukema, voorzitter van de MARF, het advies "Verbinden en vernieuwen" aangeboden aan de voorzitter van de Bestuurlijke Adviescommissie Vitaal Platteland (BACVP) van het Interprovinciaal Overleg (IPO), de heer P. Drenth.

De MARF schetst in het adviesrapport kansrijke wegen om een meer integraal beleid te ontwikkelen voor de bescherming van diersoorten dat kan bijdragen aan gezonde populaties en een vreedzame co-existentie van mens en dier. In het advies benadrukt de MARF het uitgangspunt van het faunaschadebeleid: Iedere burger of ondernemer is in beginsel zelf verantwoordelijk voor de bescherming van zijn eigendommen tegen wilde dieren en dient binnen de wettelijke kaders naar eisen van redelijkheid en billijkheid inspanningen te verrichten om schade te voorkomen. Daarvoor kunnen maatregelen in het kader van de schadebestrijding en populatiebeheer uitkomst bieden. Echter, als de overheid vanuit de maatschappelijke wens tot bescherming van schadeveroorzakende diersoorten belemmeringen opwerpen waardoor burgers of ondernemers redelijkerwijs geen of onvoldoende adequate middelen ten dienste staan om schade te voorkomen, dan is het betalen van een proportionele, redelijke en billijke tegemoetkoming verplicht. Daarmee zijn deze tegemoetkomingen niet alleen een wettelijke verplichting tot toepassing van een nadeelcompensatieregeling, maar ook een bestuurlijk instrument voor het behoud van het draagvlak voor de bescherming van kwetsbare diersoorten. Echter, de MARF constateert een ontwikkeling van toenemende schades en inzet van publieke middelen maar een afnemend draagvlak voor de aanpak. Daarmee lijkt het instrument van de tegemoetkoming in de schade zijn oorspronkelijke doel niet meer te dienen.

Om het oorspronkelijke doel van het faunabeleid -gezonde populaties wilde dieren en een vreedzame co-existentie van mens en dier- dichterbij te brengen, meent de MARF dat veel winst te behalen is door het verschuiven van de aandacht, energie en middelen naar het voorkomen van schade vooraf, in plaats van de huidige focus gericht op de tegemoetkoming van schade achteraf en de daarin overheersende kostengedrevenheid.

Het ook door de provincies gewenste mede-eigenaarschap bij de uitvoeringspartners (uitvoeringskracht gebied) en maatschappelijk draagvlak zijn daarbij van groot belang. De verantwoordelijkheid en 'eigenaarschap' voor (het voorkomen van) de faunaschade blijft wat de MARF betreft primair bij grondgebruikers en jachthouders. De provincies hebben de rol om de aanpak te faciliteren met regelgeving, stimulering en kennis omtrent de effectiviteit van preventie en bestrijding.

In het adviesrapport "Verbinden en vernieuwen" heeft de MARF twee adviezen in een keer uitgebracht. Één advies op aanvraag van de provincies gericht op gebiedsgericht faunaschadebeleid en één advies op eigen initiatief op basis van de door de MARF waargenomen maatschappelijke behoefte naar een advies gericht op de maatschappelijke optimalisatie van de systematiek voor tegemoetkoming faunaschade.

MARF advies optimalisatie van de systematiek voor tegemoetkoming faunaschade

De MARF pleit voor een vernieuwing van de regeling voor de schadetegemoetkomingen. De nieuwe regeling moet logischer en consistenter worden vormgegeven, goed uit te leggen en te begrijpen zijn en positief prikkelend werken naar de inzet voor preventie en bestrijding. Daartoe stelt de MARF een vernieuwing van de systematiek voor waarbij ze verwacht dat met deze vernieuwing het bredere doel van natuur- en faunabeleid wordt gediend en het maatschappelijk draagvlak voor de aanpak van de faunaschade behouden. Tevens worden publieke middelen beter ingezet en beheerst.

De MARF concretiseert deze vernieuwing in de volgende adviezen/deelstappen:

1. *Vervang het huidige kortingsmodel middels inhouding van een vast percentage eigen risico op de getaxeerde schade door een drempelmodel gebaseerd op het normaal maatschappelijk risico.*
2. Hanteer voor een *overgangsfase* van bijvoorbeeld twee jaar in alle schadegevallen voor het normaal maatschappelijk risico een uniforme vaste, relatief lage, minimum-drempel als inhouding op de getaxeerde schade;
3. Voer voorafgaand aan de invoering een *'botsproef'* uit naar de werking van het model in het administratie-, taxatie- en beoordelingsproces van BIJ12;
4. *Evalueer* de toepassing van het drempelmodel *na de overgangperiode*;
5. Verbreed na de overgangstermijn het model met toepassing van *drempelverhogende factoren* die, ter beperking van de uitvoeringskosten, categoriaal of anderszins gestandaardiseerd zijn bepaald.

Bij de onder 5 genoemde *drempelverhogende factoren* valt te denken aan de stand van de diersoort, de voorzienbaarheid van de schade, de kwetsbaarheid van het gewas voor faunaschade en de feitelijke mogelijkheden om schade door de betreffende diersoort te voorkomen. Tenslotte suggereert de MARF dat de op termijn, door de verwachte lagere schadetegemoetkoming beschikbaar komende middelen in specifieke gevallen "teruggeploegd" zouden kunnen worden in de vorm van gebiedsgerichte subsidies voor de stimulering van schadepreventie. Om precedentwerking naar meerdere diersoorten en situaties te voorkomen en om recht te blijven doen aan het beginsel van de risicoaanvaarding zouden dergelijke subsidies sterk geclausuleerd moeten worden toegepast.

IPO-standpunt inzake de optimalisatie van de tegemoetkomingsystematiek

In de huidige tegemoetkomingsystematiek wordt het eigen risico bij faunaschade voor agrarische ondernemers bepaald op basis van een korting, dat wil zeggen een percentage van de aangerichte schade. Agrarische ondernemers moeten bijvoorbeeld 5% van de aangerichte schade zelf bekostigen onafhankelijk van de totaal aangerichte schade en hoe deze zich verhoudt tot de totale opbrengst. In een drempelsystematiek daarentegen wordt het eigen risico middels een zogenaamde drempel bepaald op basis van een percentage van de opbrengst en niet de schade. Agrarische ondernemers moeten bijvoorbeeld de schade lager dan 0,5% van de totale bedrijfsopbrengst zelf bekostigen, de dan nog resterende schade wordt volledig vergoed. Dit leidt ertoe dat als een agrarische ondernemer relatief weinig schade heeft de tegemoetkoming bij een drempel lager uitvalt dan bij een korting, terwijl als een agrarische ondernemer relatief veel schade heeft de tegemoetkoming bij een drempelsystematiek hoger uitvalt dan bij een kortingssystematiek en dus positiever uitpakt voor agrarische ondernemers met onevenredig veel schade in verhouding tot het normale maatschappelijke risico. Uit berekeningen van de MARF blijkt dat het totale bedrag aan uit te keren tegemoetkomingen in 2017 op basis van een kortingssystematiek grofweg overeenkomt met het bedrag indien een drempelsystematiek van 0,5% was gehanteerd.

De MARF geeft in het advies aan dat de tegemoetkomingen een belangrijk beleidsinstrument zijn om draagvlak voor de bescherming van wilde dieren te behouden bij partijen die schade ondervinden. Ook *het IPO* ziet de tegemoetkomingen als een

Belangrijk instrument voor draagvlak voor de bescherming van diersoorten maar niet, of niet meer in zijn huidige vorm. Immers, een tegemoetkoming in de schade lijkt een vanzelfsprekendheid te zijn geworden, ook voor soorten waarbij agrariërs voldoende mogelijkheden ter beschikking staan om zelf schade te voorkomen.

Met betrekking tot de huidige tegemoetkomingssystematiek stelt de MARF dat zij deze inconsistent en onvoldoende prikkelend vinden. Ook *het IPO* vindt dat er een zekere mate van inconsistentie in de huidige tegemoetkomings-systematiek zit. Zoals de MARF benadrukt, zouden bij de hoogte van de tegemoetkoming van de schade de belemmeringen voor agrariërs om middels adequate maatregelen schade te voorkomen leidend moeten zijn. In de huidige tegemoetkomingssystematiek is het juridische instrument vaak leidend voor het eigen risico; Bij soorten waar schadebestrijding is toegestaan middels een provinciale of landelijke vrijstelling wordt in principe een eigen risico van 100% gehanteerd, terwijl bij soorten waar schadebestrijding is toegestaan middels een ontheffing standaard een eigen risico van 5% wordt gehanteerd. Een ander voorbeeld is de tegemoetkoming in en rondom N2000 gebieden waar vanuit de wens tot gebiedsbescherming ook beperkingen kunnen zijn aan de mogelijkheden tot het voorkomen en bestrijden van landbouwschade door vrijgestelde soorten. Toch wordt in deze situatie, ook als er geen of beperkt handelingsperspectief is voor agrariërs, geen tegemoetkoming in de schade uitgekeerd voor vrijgestelde soorten. In die zin is *het IPO* het eens met de MARF dat het verband tussen eigen risico aan de ene kant en belemmeringen in beschikbare adequate middelen voor grondgebruikers om de schade te voorkomen aan de andere kant niet consistent is.

Verder geeft de MARF in het advies aan dat zij de huidige systematiek naast inconsistent ook onvoldoende prikkelend vinden. Het feit dat het ontbreken van voldoende prikkels wordt erkend door de MARF, die bestaat uit de belanghebbenden uit het veld zoals landbouw en jacht, en dat de MARF op eigen initiatief op basis van de door hen waargenomen maatschappelijke behoefte dit advies heeft uitgebracht onderstreept de urgentie en noodzaak van dit punt. *Het IPO* onderschrijft het uitgangspunt van het beleid: de eigen verantwoordelijkheid van de grondgebruiker voor het voorkomen van schade binnen de wettelijke mogelijkheden, de verantwoordelijkheid van jachtaktehouders en FBE's voor de uitvoering respectievelijk organisatie van het faunabeheer. De provincies hebben de rol om de aanpak te faciliteren met regelgeving en kennis. *Het IPO* is het met de MARF eens dat er momenteel te weinig prikkels in de tegemoetkomingssystematiek zijn die grondgebruikers stimuleren om, samen met andere betrokkenen, schade te voorkomen of te bestrijden. In de huidige systematiek wegen de kosten en moeite voor het treffen van schadebeperkende maatregelen in de regel niet op tegen de 5% van de schade die niet vergoed wordt. Deze perverse prikkel is nog sterker in het geval van relatief kleine schades die volgens de wetgever onder het normale ondernemersrisico vallen en waarbij de kosten voor behandeling door BIJ12 relatief hoog zijn. Binnen de huidige systematiek hebben provincies nog gepoogd een aantal administratieve prikkels in te bouwen om schade te voorkomen. Deze richten zich op de verplichte inzet van preventieve middelen en de verplichting om twee keer per week beheer uit te voeren bij optredende schade. Doordat deze administratieve prikkels op het middel en niet op het doel focussen wordt vaak de eenvoudigste, goedkoopste weg gekozen en niet de effectiefste. Dit leidt tot irritatie bij agrariërs en jachtaktehouders over de regeldruk. Door de balans terug te brengen in de tegemoetkomings-systematiek en een prikkel te leggen op het doel, namelijk het daadwerkelijk voorkomen van schade en niet het middel, is het mogelijk te komen tot een verlichting van de administratieve regeldruk bij grondgebruikers en jagers. Hiermee wordt tevens aangesloten bij de Tweede Kamermotie 27 van het lid Von Martel c.s. naar de mogelijkheden om het faunabeheer, het voorkomen van faunaschade en het aanvragen en toekennen van faunaschade te vereenvoudigen.

Op grond van deze constatering schetst de MARF een weg om de huidige tegemoetkomings-systematiek te optimaliseren middels een drempelsystematiek met meerdere drempelverhogende factoren waardoor de systematiek logischer en

consistenter is vormgegeven en transparant, robuust, goed uit te leggen en te begrijpen is. Zeker als er een model wordt ontwikkeld waarvan een positieve, prikkelende werking uitgaat naar de inzet voor preventie en bestrijding. *Het IPO* onderschrijft dit streven. Tegelijkertijd is het nog een complexe uitdaging om factoren als voorzienbaarheid van schade, stand van een diersoort, kwetsbaarheid van een gewas en mogelijkheid om schade te voorkomen, als numerieke factoren te verwerken in de berekening van de drempel. Dit vergt nog verdere, uitgebreide uitwerking op grond van wetenschappelijke input. Het is op dit moment onvoldoende duidelijk of een dergelijke objectivering van factoren haalbaar zal zijn. Ook de uitwerking in de praktijk van schades bij één ondernemer veroorzaakt door meerdere diersoorten of schade aan meerdere gewassen naar het eigen risico voor een ondernemer is nog onduidelijk. Derhalve stelt *het IPO* voor BIJ12 de opdracht te geven de drempelsystematiek verder uit te (laten) werken inclusief drempelverhogende factoren en deze te testen in een botsproef. Hiermee kunnen we komen tot een praktisch uitvoerbare transparante, consistente en prikkelende drempelsystematiek alvorens deze in te voeren. Parallel hieraan adviseert *het IPO* provincies om binnen de huidige tegemoetkomingssystematiek op basis van een korting al te beginnen met het versterken van prikkels tot het voorkomen en bestrijden van schade. Deze aanpak is consistent met het traject dat de provincies de afgelopen jaren voor schade door mezen aan fruit al zijn ingegaan. Hierbij hebben de provincies gezamenlijk de korting op de tegemoetkoming verhoogd op grond van de mogelijkheden om middels adequate middelen mezenschade te voorkomen. Momenteel wordt voor deze schade een eigen risico van 40% gehanteerd. Daarnaast hanteert de provincie Friesland sinds 2017 voor gewasschade door ganzen buiten ganzenfoerageergebieden een eigen risico van 20%, met een optie om deze te verhogen tot 50% indien de schade niet volgens de gestelde doelen daalt. Ook in Noord-Holland is in het coalitieakkoord opgenomen dat het eigen risico wordt verhoogd tot 20%. Dit laat echter onverlet dat provincies hierin zelf de vrijheid hebben om hun eigen weg te kiezen. Tenslotte suggereert de MARF om de op termijn, door de verwachte lagere schadetegemoetkoming beschikbaar komende middelen in specifieke gevallen "terug te ploegen" in de vorm van gebiedsgerichte subsidies voor de stimulering van schadepreventie. Het IPO vindt dit een keuze die aan de individuele provincies is. Een andere mogelijkheid is om deze middelen aan te wenden om de organisatie van de FBE verder te versterken.

MARF-advies over gebiedsgerichte benadering

De MARF pleit voor een proactief en op alle schaalniveaus samenhangend beheer. Hierbij is een effectievere en ook maatschappelijk gedragen uitvoering van het schadebeleid gebaat bij tijdig zicht op de ontwikkeling van schades en tijdige interventie op de ontwikkeling van populaties. Afhankelijk van de diersoort is samenhang in het beheer op de verschillende schaalniveaus van leefgebieden en trekroutes van belang. Denk bijvoorbeeld aan het beheer van ganzen, waarvoor naast lokale en regionale aanpak ook internationale beheerplannen worden ontwikkeld.

De MARF doet de aanbeveling een planmatige, integrale programmatische aanpak op gebiedsniveau te faciliteren, in lijn met het Faunabeheerplan en zorg te dragen voor de kwaliteit van het gebiedsproces. De MARF stelt dat de provincie de mogelijkheid heeft om bij provinciale verordening eisen te stellen aan de kwaliteit en de totstandkoming van dat plan. In gevallen waarvoor de ernst, omvang en belangen bij de aanpak dat vraagt, beveelt de Adviesraad het instrument van het provinciale programma ex artikel 1.13 van de Wet natuurbescherming aan. Daarnaast is de MARF van mening dat het draagvlak binnen de gebiedsprocessen zeer vergroot wordt als provincies op landelijk niveau met koepels van de in het faunabeheer participerende belangenorganisaties afspraken op hoofdlijnen weten te maken.

De MARF benadrukt in dit advies over gebiedsgerichte benadering de eigen verantwoordelijkheid van de grondgebruiker voor het voorkomen van faunaschade, evenals de verantwoordelijkheid van de jachtaktehouders en FBE's voor de uitvoering respectievelijk de organisatie van het faunabeheer ten behoeve van de schadebestrijding.

Voorwaarde voor een goede toepassing van wildwerende middelen en beheermaatregelen door deze partijen is dat de effectiviteit door (wetenschappelijk) deugdelijk onderzoek is aangetoond. Daarnaast zijn kennis en inzicht in de populatieontwikkeling, verkregen via onderzoek, modellering en goed georganiseerde tellingen een voorwaarde voor een tijdige (bij)sturing van de populatieontwikkeling. Daartoe zouden technische mogelijkheden van vegetatieopname-technieken als Remote Sensing of inzet van drones onderzocht en benut moeten worden.

Na de kennisontwikkeling is van belang dat de ontwikkelde kennis concreet en praktisch toepasbaar wordt ontsloten. De MARF adviseert de provincies om de kenniscommunicatie uit te breiden en te verbeteren. De MARF neemt met instemming de ontwikkeling waar dat de provincies de toepassing van preventieve middelen willen stimuleren binnen vernieuwende vormen van gebiedsgerichte aanpak.

Verder pleit de MARF voor meer betrokkenheid van terreinbeheerders. De MARF stelt dat de aanpak van faunaschade in een gemengde omgeving van natuur- en landbouwgebieden alleen goed mogelijk is als sprake is van intensieve betrokkenheid van terreinbeherende organisaties (TBO's) bij de planvorming. Alleen dan zal sprake zijn van medeverantwoordelijkheid en feitelijke betrokkenheid bij de uitvoering. Ook zouden de Wet en Regeling natuurbescherming kunnen worden aangepast om terreinbeherende organisaties te verplichten lid te worden van een WBE zodat de eenheid van uitvoering van beheer kan worden geborgd.

Tenslotte ziet de MARF de faunabeheereenheden als essentiële schakel binnen een gebiedsgerichte aanpak. Een effectieve aanpak vraagt om een deskundige organisatie van het faunabeheer die in staat is de gecoördineerde inzet van ervaren jagers voor het beheer en schadebestrijding te waarborgen, met respect voor hun gedrevenheid, motivatie en vrijwillige bereidheid voor de uitvoering. Die rol ligt bij de FBE's. Het is aan de provincies om de FBE's in staat te stellen die rol te vervullen. De MARF heeft al aangegeven bereid te zijn in een advies aan de provincies een handreiking te doen voor verbetering van de kwaliteit van de organisatie en het bestuur van de FBE. Momenteel is de MARF bezig dit advies op te stellen.

IPO-standpunt inzake de gebiedsgerichte benadering

De MARF doet de aanbeveling een planmatige, integrale programmatische aanpak op gebiedsniveau te faciliteren, in lijn met het Faunabeheerplan en zorg te dragen voor de kwaliteit van het gebiedsproces. *Het IPO* is het hiermee in zekere zin eens, maar dit is wel afhankelijk van het schaalniveau. Dat zal toch vaak op provinciaal of regionaal niveau zijn. De provincies kunnen een planmatige, integrale aanpak op gebiedsniveau goed faciliteren. Dat past bij de rol en het schaalniveau waarop provincies werken. Daarbij moet ervoor worden gewaakt dat de provincie niet op de stoel van de FBE gaat zitten wiens taak het is de uitvoering van het faunabeleid te coördineren. Slechts in enkele gevallen is een landelijke afstemming aan te bevelen, met name bij grensoverschrijdende soorten als ganzen, wolven of wilde zwijnen. Het instrumentarium van de Wet natuurbescherming, zoals een programmatische aanpak waar de MARF op wijst, kan hierbij een zinvolle ondersteuning zijn.

Daarnaast onderschrijft *het IPO* het advies van de MARF om middels technische mogelijkheden zoals Remote Sensing op basis van satellietbeelden of drones beter zicht op de ontwikkeling van populaties en schades te krijgen voor een tijdige (bij)sturing van de populatieontwikkeling. Maar *het IPO* is van mening dat voor tijdige bijsturing meer nodig is. De Wet natuurbescherming staat tijdige bijsturing (preventief ingrijpen) immers vrijwel niet toe en de rechter is hierin ook uitermate strikt. *Het IPO* zou als provincies dan ook met het Rijk in gesprek moeten gaan op dit punt.

Daarnaast geeft de MARF aan dat meer prikkels en verantwoordelijkheid bij partijen in het veld een belangrijke voorwaarde zijn voor een succesvolle gebiedsgerichte aanpak.

Hier kan een aanpassing van de tegemoetkomingssystematiek aan bijdragen, maar daarnaast dienen grondgebruikers en jachtaktehouders ook handelingsperspectieven geboden te worden enerzijds via ontheffingen en vrijstelling maar ook middels de ontsluiting van kennis voor grondgebruikers over het adequaat voorkomen en bestrijden van schade. Er wordt door BIJ12 Faunazaken al 15 jaar onderzoek uitgevoerd ten behoeve van de kennisopbouw over faunabeheer en wildwerende maatregelen. Echter, het delen van deze kennis kan beter. *Het IPO* stelt voor om over beide punten met BIJ12 in gesprek te gaan.

De MARF stelt dat de aanpak van faunaschade in een gemengde omgeving van natuur- en landbouwgebieden alleen goed mogelijk is als sprake is van intensieve betrokkenheid van terreinbeherende organisaties (TBO's) bij de planvorming. *Het IPO* is van mening dat niet in algemene zin kan worden gezegd dat er momenteel onvoldoende betrokkenheid en medeverantwoordelijkheid van terreinbeheerders is. In alle provincies zitten terreinbeheerders in het bestuur van de faunabeheereenheden. Dit zou redelijkerwijs ook lokaal moeten doorwerken. Daarnaast zou het kunnen helpen om te investeren in goede gebiedsprocessen met alle betrokkenen inclusief TBO's en afspraken die hier worden gemaakt vast te leggen in gezamenlijke regionale afspraken bijvoorbeeld per WBE.