

Deelproject 3 & 4: Naar een nieuwe tegemoetkomings- systematiek: uitwerking van omgevingsfactoren

Auteur(s): Roy Gommer en Dirk Keuper (CLM Onderzoek en Advies)
Met medewerking van William van Dijk (BIJ12)

© CLM Onderzoek en Advies, Culemborg, april 2022

CLM Onderzoek en Advies

Postbus:

Postbus 62
4100 AB Culemborg

Bezoekadres:

Gutenbergweg 1
4104 BA Culemborg

T 0345 470 700

www.clm.nl

Inhoud

Samenvatting	4
1 Inleiding	15
1.1 Aanleiding	15
1.2 Aanpak tot nu toe	15
1.3 Aanpak deelproject 3 & 4	17
1.4 Beoordeling keuzes en effectindicatoren	17
1.5 Organisatie en betrokken belangengroepen	18
2 Huidige systematiek	20
3 Kwetsbaarheid gewas	22
3.1 Theoretische achtergrond	22
3.2 Huidige kortingssystematiek	23
3.2.1 Kwetsbaarheid van het gewas in de praktijk	24
3.3 Kwetsbaarheid: Eerste reactie klankbordgroep en interprovinciale begeleidingsgroep	26
3.4 Deelconclusie 'Kwetsbaarheid van het gewas'	27
3.5 Inpassing in toekomstige systematiek	27
3.6 Databeschikbaarheid	28
3.7 Effectindicatoren	29
3.8 Kwetsbaarheid: Reactie klankbordgroep en interprovinciale begeleidingsgroep op uitwerking	30
3.9 Conclusies kwetsbaarheid van het gewas	30
4 Feitelijke en juridische mogelijkheden ter voorkoming en bestrijding van schade	32
4.1 Theoretische achtergrond: feitelijke en juridische mogelijkheden ter voorkoming en bestrijding van schade	32
4.2 'Mogelijkheden' ter voorkoming en bestrijding in de huidige kortingssystematiek	34
4.2.1 'Mogelijkheden' in de praktijk	36
4.3 Mogelijkheden: Reacties klankbordgroep en interprovinciale begeleidingsgroep	38
4.4 Deelconclusie 'Mogelijkheden'	39
4.5 Inpassing in toekomstige systematiek	40
4.6 Databeschikbaarheid	42
4.7 Effectindicatoren	43
4.8 Mogelijkheden: Reactie klankbordgroep en interprovinciale begeleidingsgroep op uitwerking	48
4.9 Conclusies Mogelijkheden om schade te voorkomen en te bestrijden	48
4.9.1 Conclusies Mogelijkheden om schade te voorkomen	48
4.9.2 Conclusies Mogelijkheden om schade te bestrijden	49

5	Stand van de diersoort	51
5.1	Theoretische achtergrond	51
5.2	Stand van de soort in de huidige systematiek	52
5.2.1	Stand van de soort in de praktijk	53
5.3	Populatiebeheer	55
5.4	Stand van de soort: reacties klankbordgroep, interprovinciale begeleidingsgroep en schadeconsulenten BIJ12	56
5.5	Deelconclusie 'stand van soort'	57
5.6	Inpassing in een toekomstige systematiek	58
5.7	Databeschikbaarheid	59
5.8	Effectindicatoren	59
5.9	Stand van de soort: Reactie klankbordgroep en interprovinciale begeleidingsgroep op uitwerking	62
5.10	Conclusies Stand van de soort	62
6	Voorzienbaarheid van de schade	64
6.1	Theoretische achtergrond	64
6.2	Voorzienbaarheid in de huidige systematiek	65
6.2.1	Voorzienbaarheid in de praktijk	66
6.3	Voorzienbaarheid: Reacties klankbordgroep en interprovinciale begeleidingsgroep	67
6.4	Deelconclusie 'voorzienbaarheid'	68
6.5	Inpassing in een toekomstige systematiek	68
6.6	Databeschikbaarheid	69
6.7	Effectindicatoren	69
6.8	Voorzienbaarheid: Reactie van de klankbordgroep en interprovinciale begeleidingsgroep	69
6.9	Conclusies voorzienbaarheid	69
7	Conclusies en aanbevelingen	71
	Bijlage	73

Samenvatting

Achtergrond en introductie

In 2018 bracht de MARF het advies 'Verbinden en Vernieuwen' uit, met daarin de conclusie dat het draagvlak voor de huidige aanpak van faunaschade afneemt. Men deed twee belangrijke aanbevelingen. De eerste was een gebiedsgerichte aanpak voor faunaschade. De tweede aanbeveling ging over de tegemoetkomingsystematiek. Deze kon logischer, consistentier opgebouwd worden, moest goed uit te leggen en te begrijpen zijn, en zou prikkelender moeten werken op de inzet van schadepreventie en bestrijding. In een reactie hierop heeft het IPO aangegeven te willen streven naar een systematiek die logischer, consistentier en goed uit te leggen en te begrijpen is en die minder administratieve lasten met zich meebrengt. Van de systematiek moet een positieve prikkel uitgaan voor preventie en bestrijding. Deze eigenschappen noemt de MARF 'effectindicatoren'. We gebruiken deze effectindicatoren om voorgestelde aanpassingen op te beoordelen.

De verkenning van een nieuwe tegemoetkomingsystematiek is een complexe opgave. Daarom is deze opgedeeld in vier fases met in totaal acht deelprojecten. Deze uitwerking is onderdeel van fase twee. In fase één zijn deelprojecten 1 en 2 uitgevoerd.

In deelproject 1 is een eenvoudige drempelsystematiek, zoals gesuggereerd door de MARF, verder uitgewerkt. Deze uitwerking hebben we afgezet tegen de huidige kortingssystematiek. Hieruit blijkt dat een drempelsystematiek beter scoort op de effectindicatoren logisch, consistent en prikkelend, terwijl de huidige systematiek voordelen heeft op de effectindicatoren begrijpelijk, minder administratieve regeldruk en korte afhandelingstijd van aanvragen. Bij de uitwerking is een klankbordgroep met belanghebbenden betrokken en een interprovinciale begeleidingsgroep. Het viel op dat, om dilemma's te beslechten of onvolkomenheden in de huidige systematiek te repareren, beide groepen met enige regelmaat de omgevingsfactoren benoemden (in het MARF-advies nog risico verhogende factoren). We concludeerden daarom dat de omgevingsfactoren wellicht een grotere rol spelen bij het bereiken van de logischere, consistente, begrijpelijke en prikkelende systematiek dan het hanteren van een drempel- of kortingssystematiek op zich. Dit gegeven vormt de kern van de rapportage van dit deelproject. Hier werken we de omgevingsfactoren verder uit, waarbij deze kunnen worden ingepast zowel een kortingssystematiek als een drempelsystematiek.

Deelproject 2 bracht de administratieve lasten en prikkels van de huidige systematiek in kaart. Het werd duidelijk dat er een aantal aangrijpingspunten zijn om de ervaren administratieve last door gebruikers te verlichten en tegelijk het systeem zodanig aan te passen dat het gebruiksvriendelijker wordt en mogelijk meerdere functies bundelt. Met name het uitzoeken van de te nemen maatregelen en de uitvoering daarvan om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming wordt door agrariërs als grote administratieve last ervaren. Een aantal van deze maatregelen hebben weinig effect volgens de ondernemers en kost hen veel tijd. Ook hebben zowel ondernemers als jagers weinig begrip voor het feit dat ze moeten aantonen dat de ontheffing of vrijstelling adequaat is gebruikt. Dit wordt ook als administratieve last gezien.

Deelprojecten drie en vier (fase 2) gaan over de uitwerking van de omgevingsfactoren. De MARF stelt de volgende vier omgevingsfactoren voor: (1) kwetsbaarheid van het gewas voor faunaschade, (2) feitelijke en juridische mogelijkheden om schade te voorkomen en te bestrijden, (3) de verwachte ontwikkeling van de stand van de diersoort, uitgaande van een (in het faunabeheerplan bepaalde) evenwichtige wildstand en (4) voorzienbaarheid van de schade. We gebruiken de factoren in deze volgorde om structuur te geven aan elke beslissing over de rechtmatigheid en uiteindelijke hoogte van een tegemoetkoming. Elk schadegeval kan dus hierop beoordeeld worden.

Fase drie van dit project omvat een juridische toets van de uitwerking (deelproject 5), een verkenning van de impact van een aanpassing in de systematiek voor de afhandeling door BIJ12 (deelproject 6) en een vergelijking van de administratieve druk van een nieuwe regeling ten opzichte van de bestaande. Fase vier van dit project omvat een praktijktest met scenario-studies. Deze praktijktest wordt gewenst door zowel de klankbordgroep met belanghebbenden alsook de interprovinciale begeleidingsgroep om de gehele problematiek minder abstract te maken. Men zoekt naar concrete uitwerkingen van schadegevallen om het effect van voorgestelde aanpassingen inzichtelijk te maken.

Omgevingsfactoren

Dit rapport gaat over de systematiek van tegemoetkomingen. Het faunaschade-dossier omvat echter veel meer. De klankbordgroep en de interprovinciale begeleidingsgroep hebben daarom ook aanpassingen aan de systematiek aangedragen die niet in strikte zin de tegemoetkomingsystematiek verbeteren, maar die wel andere prangende kwesties binnen het fauna-dossier benoemen, denk aan data-beschikbaarheid ter onderbouwing van faunabeheerplannen of aan de integratie van biodiversiteitsbeleid in de agrarische praktijk.

1. Kwetsbaarheid van het gewas

De door de MARF gedefinieerde omgevingsfactor 'De kwetsbaarheid van het gewas voor faunaschade (kapitaalintensieve teelten)' vormt in de huidige tegemoetkomingsystematiek het eerste criterium waarop elke schade beoordeeld wordt. In welke categorie valt een gewas: kapitaalintensief, kwetsbaar of overig?

De categorie waar een schadegeval in valt heeft nog geen effect op de hoogte van de uiteindelijke tegemoetkoming, maar is wel een belangrijke 'voorsortering' voor eisen ten aanzien van het nemen van redelijke preventieve maatregelen (Zie 2. Mogelijkheden om schade te voorkomen en te bestrijden).

- Opmerkingen over de huidige toepassing van deze factor gaan vooral om de benaming van de drie categorieën, waarbij vooral 'kwetsbaar' als misleidend gezien wordt. Meer dan 80% van de getaxeerde schade betreft 'overige gewassen', die klaarblijkelijk toch kwetsbaar zijn voor faunaschade. Met name het saldo per hectare van een gewas is leidend in deze indeling en niet zo zeer de feitelijke kwetsbaarheid.
- De onderzoekers stellen daarom voor de omgevingsfactor 'De kwetsbaarheid van het gewas voor faunaschade (kapitaalintensieve teelten)' te herbenoemen tot 'saldo van het gewas' en deze als volwaardige factor mee te nemen in het voorstel voor een (nieuwe) systematiek.
- De indeling in drie groepen, zoals die nu wordt toegepast, kan behouden blijven, alleen de categorieën worden hernoemd naar: gewassen met een hoger saldo, met een gemiddeld saldo en met een lager saldo.
- De onderzoekers concluderen dat deze omgevingsfactor binnen de voorgestelde systematiek beter scoort op de effectindicatoren 'logisch' en 'begrijpelijk' vergeleken met de huidige situatie (zie tabel S1).
- De klankbordgroep en interprovinciale begeleidingsgroep kunnen zich vinden in een tevoren bepaalde gemiddelde te verwachten opbrengst mits deze objectief vastgesteld is.
- Een aandachtspunt dat naar voren komt is dat voor enkele gewassen al jaren geen objectieve saldo-berekeningen meer zijn vastgesteld. Deze zijn essentieel bij het op termijn indelen van de gewassen naar saldo. Daarbij uit men de wens om de verschillende sectoren bij deze bepaling te betrekken.
- Een doorrekening met een aantal praktijkvoorbeelden is wenselijk.

Tabel s1: Beoordeling van de onderzoekers op effectindicatoren van 'kwetsbaarheid van het gewas' in de voorgestelde systematiek, t.o.v. van de huidige situatie systematiek (+ = goed; +/- = matig; - = minder goed)

Effectindicator	Huidige systematiek	Voorgestelde systematiek
Logisch	+/-	+
Consistent en juridisch houdbaar	+/-	+/-
Goed te begrijpen	+/-	+
Positief prikkelend	+/-	+/-
Administratieve regeldruk	+/-	+/-
Impact op afhandeling	+/-	+/-

2. Mogelijkheden om schade te voorkomen en te bestrijden

De door de MARF gedefinieerde omgevingsfactor 'De juridische en feitelijke mogelijkheden om schade door de betreffende diersoort te voorkomen en te bestrijden' wordt door alle betrokkenen gezien als belangrijkste factor bij het bepalen van de hoogte van de tegemoetkoming. Het gaat hierbij om de vraag welke maatregelen een ondernemer tot zijn beschikking heeft en hoe effectief en redelijk deze maatregelen zijn.

Voor de helderheid stellen de onderzoekers voor om deze omgevingsfactor op te splitsen in 'mogelijkheden om schade te voorkomen' en de 'mogelijkheden om schade te bestrijden'.

2.1 Mogelijkheden om schade te voorkomen

In de huidige tegemoetkomingsystematiek worden de mogelijkheden om schade te voorkomen met name gebruikt als voorwaarde om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming: Bij kapitaalintensieve teelten wordt momenteel de inzet van een adequaat werend raster als voorwaarde voor een tegemoetkoming geëist. Bij kwetsbare teelten zijn het nemen van een akoestische en visuele maatregel een voorwaarde voor een tegemoetkoming. Bij overige gewassen worden geen preventieve maatregelen geëist om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming.

- Uit deelproject 1 bleek dat deze invulling via het nemen van verplichte, doch vaak ineffectieve, werende maatregelen door grondgebruikers en jagers als een van de belangrijkste bronnen van administratieve regeldruk wordt ervaren. Hier is volgens de onderzoekers ruimte voor verbetering.
- De onderzoekers stellen voor om het nemen van preventieve maatregelen niet meer toe te passen als een eis om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming. Dit kan vervangen worden door een systeem waarbij tevoren voor de grondgebruiker duidelijk is welke maatregelen redelijkerwijs van hem verwacht mogen worden en welke maatregelen effectief zijn om schade aan zijn gewassen te voorkomen. Als er redelijke en effectieve maatregelen beschikbaar zijn, heeft dit een effect op de hoogte van de tegemoetkoming.
- De onderzoekers stellen voor dat BIJ12 de effectiviteit van preventieve maatregelen laat beoordelen via onafhankelijke onderzoekers en daarbij belanghebbenden betreft. Alleen effectieve preventieve maatregelen zouden genoemd moeten worden in de Faunaschade-preventiekits van BIJ12 en betrokken moeten worden bij de tegemoetkomingsaanvragen.
- Provincies dienen op basis van bovenstaande beoordeling aan te geven welke effectieve preventieve maatregelen zij redelijk vinden te vragen van een grondgebruiker bij welke categorie gewassen. Hier vervult de voorgaande omgevingsfactor, saldo van het gewas, een essentiële functie. Bij een gewas dat een hoger saldo oplevert, kan het redelijk zijn een grotere inspanning op wering van schade te verwachten.
- Op basis van het gewas en de beschikbare (redelijke) maatregelen (ook plaats-specifiek bepaald) is voor een grondgebruiker tevoren inzichtelijk welke inhouding op een tegemoetkoming hij kan verwachten. Het ligt dan binnen de ondernemersvrijheid van de grondgebruiker om werende

maatregelen in te zetten. Dit stimuleert nog steeds de inzet van preventieve maatregelen, maar leidt tot een vermindering van de administratieve lasten voor ondernemers. 'Plaats-specifiek bepaald' doelt erop dat elke provincie voor het eigen gebied duidelijk maakt welke maatregelen op welke plek en op welk tijdstip beschikbaar zijn. Voor grondgebruikers en schadebestrijders is deze kennis van groot belang. Faunabeheereenheden kunnen hiermee beheerplannen beter onderbouwen.

- De onderzoekers concluderen dat deze omgevingsfactor binnen de voorgestelde systematiek beter scoort op de effectindicatoren 'logisch', 'consistent en juridisch houdbaar', 'begrijpelijk', 'positief prikkelend' en 'administratieve regeldruk' vergeleken met de huidige situatie (zie tabel s2).
- Vanuit de klankbordgroep is men bang is dat het laten vallen van de toetsing op het nemen van preventieve maatregelen zal stuiten op veel maatschappelijke en politieke weerstand, ook omdat de MARF adviseert meer in te zetten op preventieve maatregelen. Bij maatregelen die aangetoond niet effectief zijn is de klankbordgroep het erover eens dat deze niet verplicht gesteld zouden moeten worden.
- De onderzoekers zijn van mening dat het stimuleren van meer en effectievere preventie gezocht moet worden in twee zaken. Ten eerste in de uitsluiting van niet-effectieve preventieve maatregelen bij de beoordeling van tegemoetkomingsaanvragen. Ten tweede de beleidsmatige afweging die provincies zouden moeten maken over de redelijkheid van bepaalde effectieve maatregelen bij bepaalde gewassen. Een mogelijke derde is het toepassen van subsidies voor werende maatregelen om deze in prijs te verlagen en daardoor 'redelijk' te maken.

Tabel s2: Beoordeling van de onderzoekers op effectindicatoren van 'mogelijkheden om schade te voorkomen' in de voorgestelde systematiek, t.o.v. van de huidige systematiek (+ = goed; +/- = matig; - = minder goed)

Effectindicator	Huidige kortingssystematiek	Voorgestelde systematiek
Logisch	-	+
Consistent en juridisch houdbaar	+/-	+
Goed te begrijpen	-	+/-
Positief prikkelend	-	+
Administratieve regeldruk	-	+
Impact op afhandeling	+/-	+/-

2.2 Mogelijkheden om schade te bestrijden

In de huidige tegemoetkomingssystematiek spelen de mogelijkheden om schade te bestrijden een rol bij het tot stand komen van de tegemoetkoming. Deze factor wordt in een aantal gevallen gebruikt om de hoogte van de tegemoetkoming te bepalen. In gevallen waarbij er geen beperkingen zijn die effectieve schadebestrijding in de weg staan, komen grondgebruikers niet in aanmerking voor een tegemoetkoming. Echter, in de praktijk wordt met name een tegemoetkoming in schade uitgesloten als schadebestrijding is toegestaan via een vrijstelling of de jacht. Daarnaast moet er minimaal tweemaal per week schadebestrijding uitgevoerd zijn op de schadepercelen, om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming. Dit moet ook gerapporteerd worden (de zogenaamde toetsing op adequaat gebruik).

- In deelproject 1 werd de toetsing op adequaat gebruik door zowel jagers als grondgebruikers ervaren als een van de belangrijkste bronnen van administratieve last. Hier is volgens de onderzoekers ruimte voor verbetering.
- De huidige uitwerking van deze factor resulteert erin dat de gehele systematiek regelmatig als oneerlijk, niet-logisch en niet consistent wordt ervaren. (Voorbeeld: In een bufferzone om een

- N2000 gebied of ganzenfoeragegebied mag een grondgebruiker minder om schade te voorkomen of bestrijden, en toch wordt er evenveel gekort als elders; behalve in Noord-Holland.)
- De onderzoekers stellen een vergelijkbare aanpak voor als bij mogelijkheden om schade te voorkomen: De *feitelijke* mogelijkheden die grondgebruikers geboden worden om de schade te bestrijden spelen een rol bij de hoogte van de tegemoetkoming. Het *juridische* instrument (onthefing, vrijstelling of opdracht) dat hiertoe gekozen wordt speelt geen rol bij de hoogte van de tegemoetkoming en is daaraan ondergeschikt.
 - In de uitwerking wordt het minimaal tweemaal per week gebruik maken van de mogelijkheden om schade te bestrijden en de registratie hiervan (toetsing op adequaat gebruik niet meer gebruikt als voorwaarde om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming. Of, hoe vaak en op welk moment schadebestrijding uitgevoerd wordt, is aan de grondgebruiker en schadebestrijder. (Verplichtingen voor registratie van bestrijding vanuit ontheffings- of vrijstellingsvoorwaarden blijven wel bestaan.)
 - Voor de uitvoering van de hierboven genoemde uitwerking is vereist dat zowel voor grondgebruikers als schadebestrijders goed in kaart wordt gebracht waar schadebestrijding wel of niet is toegestaan. Hier ligt een belangrijke rol voor de provincies als bevoegd gezag om dit inzichtelijk te maken.
 - De onderzoekers concluderen dat dit resulteert in een omgevingsfactor die logischer, consistent, beter te begrijpen en prikkelender is en die daarnaast de ervaren regeldruk verlaagt (zie tabel s3).
 - De klankbordgroep gaf aan dat de taxaties die gedaan worden voor de tegemoetkomingen primair als doel hebben de tegemoetkomingen te onderbouwen, maar daarnaast buiten de systematiek een belangrijke rol spelen bij de onderbouwing van faunabeheerplannen. Indien bepaalde schades uitgesloten worden van een tegemoetkoming op basis van de mogelijkheden om schade te bestrijden, wordt er geen schadehistorie opgebouwd die gebruikt wordt in de faunabeheerplannen. Dit is voor velen van dusdanig groot belang dat zij een aanpassing pas kunnen steunen als die onderbouwing voor faunabeheerplannen op een andere manier gewaarborgd is.
 - Ook heeft men zorgen over dat de grondgebruikers wellicht meer gekort worden, bijvoorbeeld wanneer is beoordeeld dat een maatregel deels effectief is, waarbij dan dat deel mogelijk wordt gekort op de tegemoetkoming. Hierbij speelt ook de vraag wie deze percentages vaststelt. Er is vanuit de sector nadrukkelijk de wens om hierbij actief betrokken te zijn, zodat percentages niet eenzijdig worden vastgesteld.

Tabel s3: Beoordeling van de onderzoekers op effectindicatoren van ‘mogelijkheden om schade te bestrijden’ in de voorgestelde systematiek, t.o.v. van de huidige systematiek (+ = goed; +/- = matig; - = minder goed)

Effectindicator	Huidige kortingssystematiek	Voorgestelde systematiek
Logisch	-	+
Consistent en juridisch houdbaar	-	+
Goed te begrijpen	-	+/-
Positief prikkelend	-	+
Administratieve regeldruk	-	+
Impact op afhandeling	-	+

3. Stand van de diersoort

De door de MARF gedefinieerde omgevingsfactor ‘De verwachte ontwikkeling van de stand een de diersoort, uitgaande van een (in het faunabeheerplan bepaalde) evenwichtige wildstand’ is op dit moment in beperkte mate verwerkt in de tegemoetkomingsystematiek. Er zijn maar weinig soorten waarvoor een evenwichtige stand (streefstand) bepaald is (standpopulaties van ganzen, wilde zwijnen, edelherten en wildsoorten). In de provincie Noord-Holland wordt de populatieomvang van

standganzen ten opzichte van de streefstanden uit de ganzenakkoorden benoemd als reden waarom voor deze schade een hogere tegemoetkoming uitgekeerd wordt. In andere provincies wordt deze link niet specifiek gemaakt.

- Provincies vinden het niet wenselijk om voor meer soorten deze standen te bepalen. De onderzoekers zijn het daarmee eens.
- Het voorstel is daarom deze factor alleen te gebruiken voor soorten waarvoor populatiebeheer toegestaan is. Hieruit volgt immers dat voor deze populaties enerzijds een streefstand is bepaald en dat de populatie boven een vooraf bepaalde streefstand ligt.
- Voor een mogelijke tegemoetkoming betekent dit dat wanneer de populatie boven die streefstand ligt, de ondernemer een hogere tegemoetkoming krijgt, aangezien schadebestrijding minder effectief kan zijn.
- Een belangrijk punt dat onderschreven wordt door de provinciale begeleidingsgroep en de klankbordgroep, is dat er momenteel niet één partij is die verantwoordelijk is voor het bereiken van deze streefstanden. Rollen, taken en verantwoordelijkheden zijn niet helder, wat mede de oorzaak kan zijn van het niet bereiken van beleidsdoelstellingen. Dit maakt het ook problematisch om de systematiek zo in te richten dat de verantwoordelijke partij geprikkeld wordt.
- De MARF vraagt om een prikkelendere systematiek. Dit kan bereikt worden door de beschikbaarheid en de juiste uitvoering van populatiebeheer op termijn te koppelen aan de tegemoetkoming. Als een populatie boven de streefstand is, krijgen grondgebruikers (tijdelijk) een hogere tegemoetkoming. Als na een vooraf vastgestelde periode, bijvoorbeeld vijf of tien jaar, (parallel lopend aan de looptijd van faunabeheerplannen) grondgebruikers en faunabeheerders de mogelijkheid hebben gehad om door middel van populatiebeheer de streefstand te bereiken, wordt de verhoging van de tegemoetkoming afgebouwd.
- De onderzoekers concluderen dat dit resulteert in een omgevingsfactor die logischer, beter te begrijpen en prikkelender is (zie tabel s4).
- Deze opzet stuit bij zowel de klankbordgroep alsook de provinciale begeleidingsgroep op bezwaren. Men ziet in populatiebeheer een collectieve opgave, waarbij het wel of niet voldoen hieraan niet de tegemoetkoming van de individuele grondgebruiker moeten raken. Immers heeft de inspanning van een individuele grondgebruiker meestal geen substantiële invloed op de gehele populatie.
- Verder geven een aantal belanghebbenden uit de klankbordgroep aan dat het een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle grondgebruikers is om populatiebeheer uit te voeren en dat op dit moment niet alle partijen deze verantwoordelijkheid nemen in de praktijk. “Populatiebeheer is enkel effectief wanneer alle partijen een steentje bijdragen”.
- Verder wees een lid van de klankbordgroep erop dat wanneer iemand schade ondervindt door het in gebreke blijven van een ander, in dit geval het nalaten van het uitvoeren van populatiebeheer door een nader te bepalen partij, dit kan worden beschouwd als een onrechtmatige daad. Wanneer hierdoor het populatiebeheer in zijn geheel niet slaagt, ondervindt de grondgebruiker hiervan een nadeel en zou hij of zij een civielrechtelijke procedure kunnen starten tegen een dergelijke partij en daarmee inzet op populatiebeheer kunnen afdwingen.
- Het meenemen van populatiebeheer in een tegemoetkomingssystematiek zou dus prikkelend kunnen werken, echter vindt de klankbordgroep het niet wenselijk een individuele ondernemer in zo'n positie te plaatsen en wijst men op de verantwoordelijkheid van provincies (of FBE's) om hier de regie in te nemen.

Tabel s4: Beoordeling van de onderzoekers op effectindicatoren van ‘stand van diersoort’ in de voorgestelde systematiek, t.o.v. van de huidige situatie (huidige systematiek) (+ = goed; +/- = matig; - = minder goed).

Effectindicator	Huidige kortingssystematiek	Voorgestelde systematiek
Logisch	+/-	+
Consistent en juridisch houdbaar	-	+/-
Goed te begrijpen	+/-	+
Positief prikkelend	-	+
Administratieve regeldruk	+/-	+/-
Impact op afhandeling	+/-	+/-

4. Voorzienbaarheid

De omgevingsfactor voorzienbaarheid wordt op dit moment op meerdere plekken in de systematiek toegepast, maar niet op een structurele en consistente manier. De factor vervult een poortwachterfunctie door sommige schades geheel van tegemoetkoming uit te sluiten (bessen en vogels) en andere weer voor 100% tegemoet te komen (ganzenfoerageergebied, wolf). De Raad van State gebruikte ook de voorzienbaarheid als één van de redenen om de korting van 40% aan schade door mezen in hardfruit te onderbouwen.

- De onderzoekers stellen voor, gezien de casuïstische aard van deze gevallen, de omgevingsfactor ‘De voorzienbaarheid van de schade’ niet structureel op te nemen als volwaardige factor in de voorgestelde systematiek.
- Wel stellen de onderzoekers voor om deze omgevingsfactor als poortwachter te blijven gebruiken en niet aan de huidige invulling te tornen. Hiermee blijft de factor dus ongewijzigd.
- Vanuit de provinciale begeleidingsgroep en klankbordgroep kan men zich hierin vinden qua systematiek. Wel vindt men de invulling van enkele regels in de huidige uitwerking niet correct. Er is volgens de klankbordgroep niet altijd sprake van een gelijk speelveld. Dit wordt met name opgemerkt als het gaat om kortingspercentages die gelden bij schade aan bessen of hardfruit. Hierbij vraagt men zich af waarom in dergelijke voorzienbare gevallen geen of slechts een deel van de schade wordt uitgekeerd, terwijl bij andere voorzienbare-schade-gevallen zoals door de wolf of door ganzen 95%-100% tegemoetkoming wordt uitgekeerd.
- Gezien het casuïstische karakter van deze omgevingsfactor is het niet mogelijk om de factor ‘voorzienbaarheid’ te scoren op de effectindicatoren. Dit zal per casus sterk verschillen.

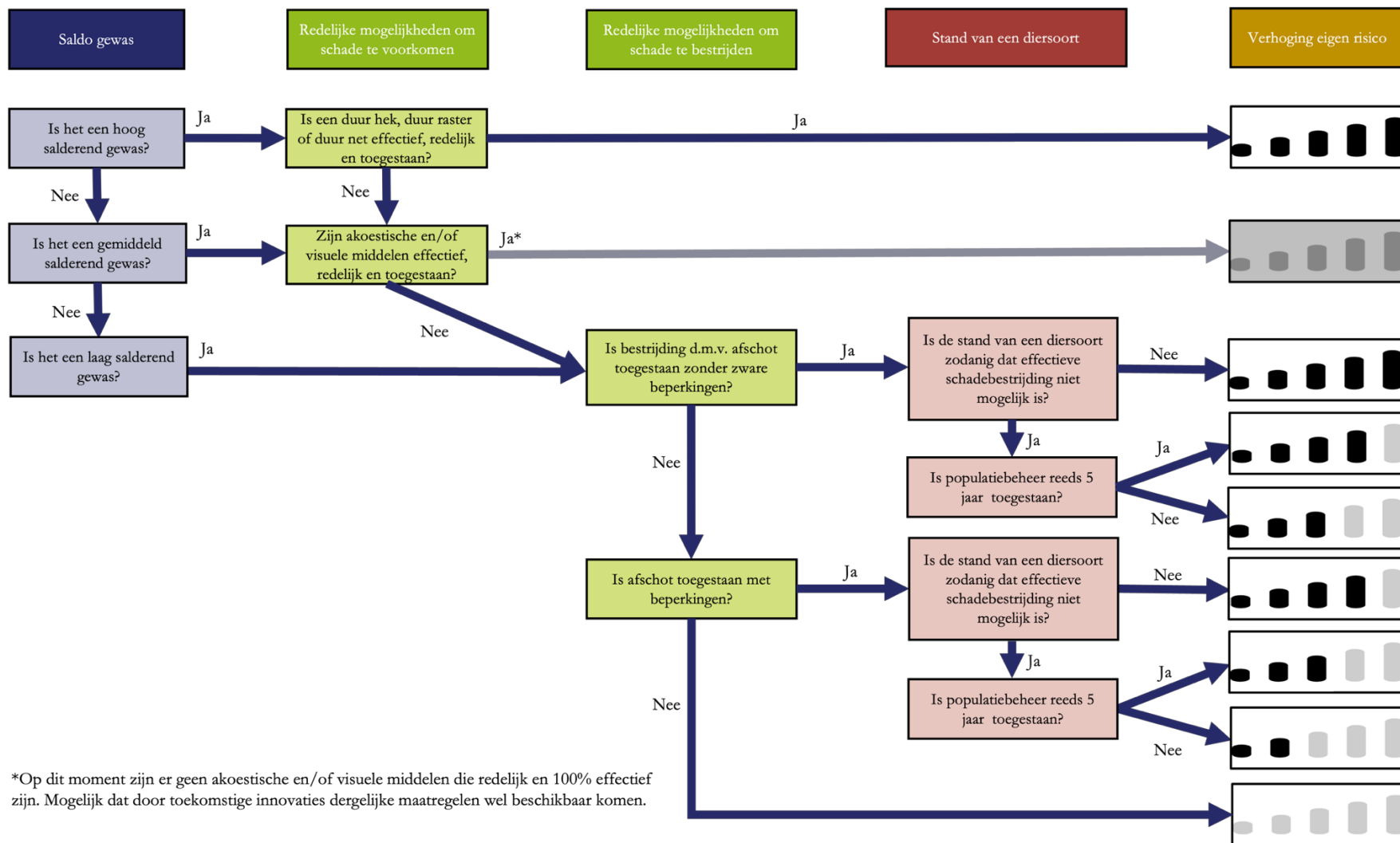
5. Algemene conclusies

- **Scenario’s:** De uitwerking van de simpele drempelsystematiek in de vorige fase en de uitwerking van de omgevingsfactoren in de huidige fase is een ingewikkelde opgave. Het huidige systeem is erg complex en aanpassingen roepen daarom meteen vragen op. De onderzoekers verwachten dat het uitwerken van de gevolgen van bepaalde keuzes in een eventuele tegemoetkomingsystematiek door middel van scenario’s in de volgende fases van dit project de impact en gevolgen een stuk concreter kan maken. De klankbordgroep en de interprovinciale begeleidingsgroep hechten waarde aan deze uitwerking. De door ons voorgestelde beslisboom is weergegeven in figuur s1.
- **Recente uitspraak RvS:** In een recente uitspraak van de Raad van State over het hanteren van een korting van 20% bij tegemoetkomingen in ganzenschade in Friesland heeft de Raad van State het volgende aangegeven: *‘De Afdeling kan het college volgen in zijn standpunt dat een schadelast die neerkomt op 20% van 2,25% van de gemiddelde jaaromzet in de regel niet onevenredig zwaar op een grondeigenaar zal drukken. Het college heeft naar het oordeel van de Afdeling dan ook kunnen kiezen voor een forfaitair normaal maatschappelijk risico van 20%. Op het college rust evenwel de plicht om, ingeval een schadelijgende grondeigenaar*

aantoont dat hij, ondanks dat het in het algemeen redelijk is dit normaal maatschappelijk risico van 20% te hanteren, een onevenredig zware last te dragen heeft als gevolg van de toepassing van de forfaitaire korting, deze grondeigenaar verder tegemoet te komen. In termen van dit onderzoek betekent dit dat de Raad van State lijkt te concluderen dat een kortingsystematiek tot op bepaalde hoogte acceptabel is, maar dat in individuele gevallen het mogelijk is dat de hoogte van het eigen risico op basis van een korting onevenredig uit kan pakken ten opzichte van de bedrijfsomzet. In dergelijke gevallen zou het eigen risico vergeleken moeten worden met de omvang (en draagkracht) van het bedrijf. Dit komt overeen met de kern van een drempelsystematiek, waarbij ook de individuele draagkracht van een ondernemer verband houdt met een mogelijke tegemoetkoming. Dit zou kunnen leiden tot een hybride vorm van tegemoetkomingssystematiek, een combinatie van kortings- en drempelsystematiek.

- **Verantwoordelijkheden vaststellen:** In het huidige faunabeleid zijn de rollen, taken en verantwoordelijkheden niet helder belegd als het gaat om populatiebeheer. Er is niet één partij aan te wijzen die verantwoordelijk is voor en aanspreekbaar op het bereiken van geformuleerde streefstanden voor diersoorten als ganzen en wilde zwijnen waarvoor populatiebeheer toegestaan is. Dit kan een mogelijke verklaring zijn waarom dergelijke streefstanden vaak niet behaald worden. Deze onduidelijkheid in de verantwoordelijkheid maakt het ook moeilijk om de systematiek zo in te richten dat de verantwoordelijke partij geprikkeld wordt. Toch zijn de onderzoekers van mening dat het prikkelen van de partij die verantwoordelijk is voor het behalen van dergelijke streefstanden essentieel is voor effectief faunabeleid.
- **Goede onderbouwing faunabeheerplannen waarborgen:** Stakeholders zijn bezorgd dat, als voldoende mogelijkheden om schade te bestrijden leiden tot minder tegemoetkomingen, er geen schadehistorie gedocumenteerd wordt. Deze schadehistorie op basis van de getaxeerde schades is momenteel veruit de belangrijkste onderbouwing in faunabeheerplannen om schadebestrijding toe te staan. De onderzoekers zijn van mening dat de tegemoetkomingssystematiek tot doel heeft het vergoeden van onredelijke schade bij agrariërs en niet de monitoring van alle schade door wilde dieren aan gewassen. Toch is het, ook in de huidige systematiek, een aandachtspunt dat bij soorten waarvoor geen tegemoetkoming wordt uitgekeerd (zoals landelijk vrijgestelde soorten, exoten en verwilderde dieren) er geen beeld is van de aangerichte schade.
- **Reikwijdte aanpassingen beperkt:** Om de reikwijdte van de huidige uitwerking van de omgevingsfactoren te bepalen op basis van de schade die momenteel voor tegemoetkoming getaxeerd is, is inzichtelijk gemaakt welke getaxeerde schade onder welk beleid valt, zie figuur s2. (In de bijlage is dit figuur met data per provincie opgenomen.) Hieruit blijkt dat in 2020 bij in totaal 85% van alle getaxeerde schade de betreffende provincie het niet redelijk acht preventieve maatregelen van te eisen. In 66% van de getaxeerde faunaschade is schadebestrijding niet toegestaan. Dit betekent dat voor een groot gedeelte van de schadegevallen die op dit moment getaxeerd worden, de aangepaste omgevingsfactoren naar verwachting een beperkte rol zullen spelen bij de hoogte van de tegemoetkoming. Grondgebruikers en faunabeheerders worden in dergelijke gevallen dus ook niet extra geprikkeld tot het treffen van preventieve maatregelen en het inzetten van schadebestrijding. In een aantal gevallen gaat dit om getaxeerde schade in gebieden waar volgens het huidige beleid het zelfs niet gewenst is dat er meer ingezet wordt op preventie en bestrijding (bv. ganzenschade binnen ganzenfoerageergebieden, schade door dassen, schade binnen N2000, ganzenschade onder de winterrust).
- De onderzoekers leiden uit het vorige punt af dat voor een fors gedeelte van de schade die nu getaxeerd wordt, het beleid zodanig is dat schadepreventie en schadebestrijding niet gewenst is en dus niet wordt toegestaan. 85% en resp. 66% van de gevallen, zie figuur s2. Daarmee is het inzetten op meer preventie en bestrijding, zoals geadviseerd door de MARF, maar voor een beperkt percentage van de huidig getaxeerde schadegevallen mogelijk.

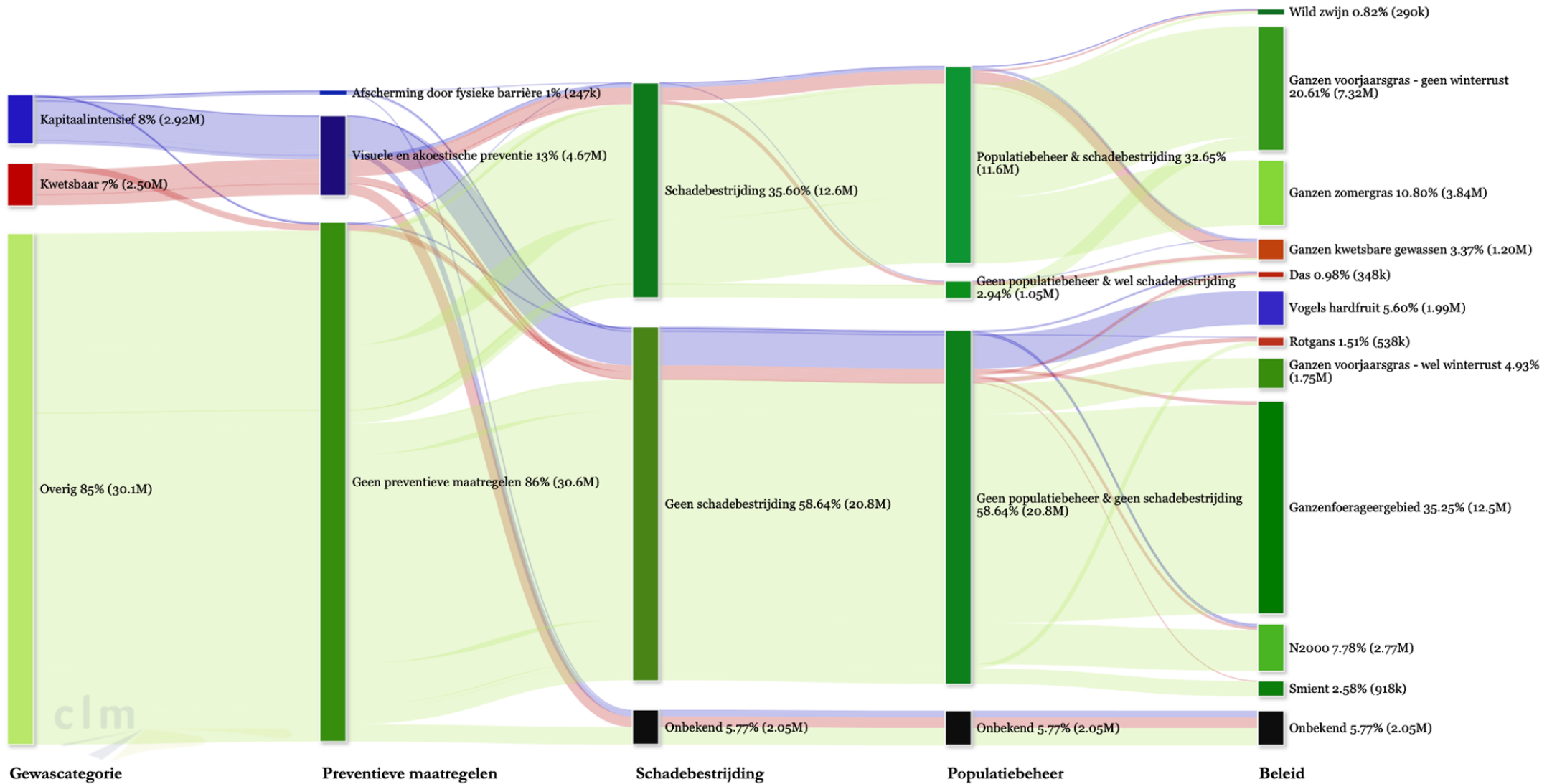
Vervolg: fase 3 en 4: Fase drie van dit project omvat een juridische toets van de uitwerking (deelproject 5), een verkenning van de impact van een aanpassing in de systematiek voor de afhandeling door BIJ12 (deelproject 6) en een vergelijking van de administratieve druk van een nieuwe regeling ten opzichte van de bestaande. Fase vier van dit project omvat een praktijktest met scenario-studies. Deze praktijktest wordt gewenst door zowel de klankbordgroep met belanghebbenden als ook de interprovinciale begeleidingsgroep om de gehele problematiek minder abstract te maken. Men zoekt naar concrete uitwerkingen van schadegevallen om het effect van voorgestelde aanpassingen inzichtelijk te maken.



*Op dit moment zijn er geen akoestische en/of visuele middelen die redelijk en 100% effectief zijn. Mogelijk dat door toekomstige innovaties dergelijke maatregelen wel beschikbaar komen.

Figuur s1: Een samenvatting van de door de onderzoekers voorgestelde uitwerking van een (nieuwe) systematiek tegemoetkomingen faunaschade.

Deelproject 3 & 4: Naar een nieuwe tegemoetkomingsystematiek: uitwerking omgevingsfactoren



Figuur s2: Totale getaxeerde faunaschade in 2020, uitgesplitst aan de hand van de verschillende omgevingsfactoren.

1

Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de aanleiding voor en werkwijze van dit onderzoek.

1.1 Aanleiding

Begin 2017 hebben de 12 provincies de Maatschappelijke Adviesraad Faunaschade (MARF) ingesteld om hen te faciliteren in het maatschappelijke debat over het voorkomen en bestrijden van faunaschade. Eind 2018 heeft de MARF het advies ‘Verbinden en vernieuwen’ aangeboden aan het Interprovinciaal Overleg (IPO). In dit advies constateert de MARF een patroon van toenemende schades en een afnemend draagvlak voor de huidige aanpak van faunaschade. De MARF heeft de provincies geadviseerd om toe te werken naar een nieuwe systematiek voor schade-tegemoetkomingen. Een systematiek die positief prikkelend werkt op de inzet van preventie en bestrijding en die logischer, consistent en goed uit te leggen en te begrijpen is. De MARF stelt voor om de huidige kortingsystematiek te vervangen door een drempelsystematiek, gebaseerd op het normale maatschappelijke risico op schade.

Begin 2020 heeft het IPO aangegeven, in een reactie op het MARF-advies, te streven naar een systematiek die logischer, consistent, robuust en goed uit te leggen en te begrijpen is. Van de systematiek moet een positieve prikkel uitgaan voor preventie en bestrijding. Het IPO heeft ook aangegeven het als een uitdaging te zien om de drempelsystematiek concreet vorm te geven. Dit wil het IPO laten onderzoeken. BIJ12 heeft als uitvoeringsorganisatie van de 12 provincies deze vraag bij CLM Onderzoek en Advies uitgezet. De doelstellingen van MARF en IPO zijn samengevat in zogenaamde effectindicatoren in het tekstkader op pagina 7. Zij dienen als leidraad voor dit project.

1.2 Aanpak tot nu toe

Het gehele project is complex. Daarom is een aanpak gekozen die het geheel in acht deelprojecten verdeelt, op basis van een gefaseerde aanpak, zoals ook door de MARF voorgesteld. Die indeling is grafisch weergegeven in figuur 1.1 op de volgende pagina.

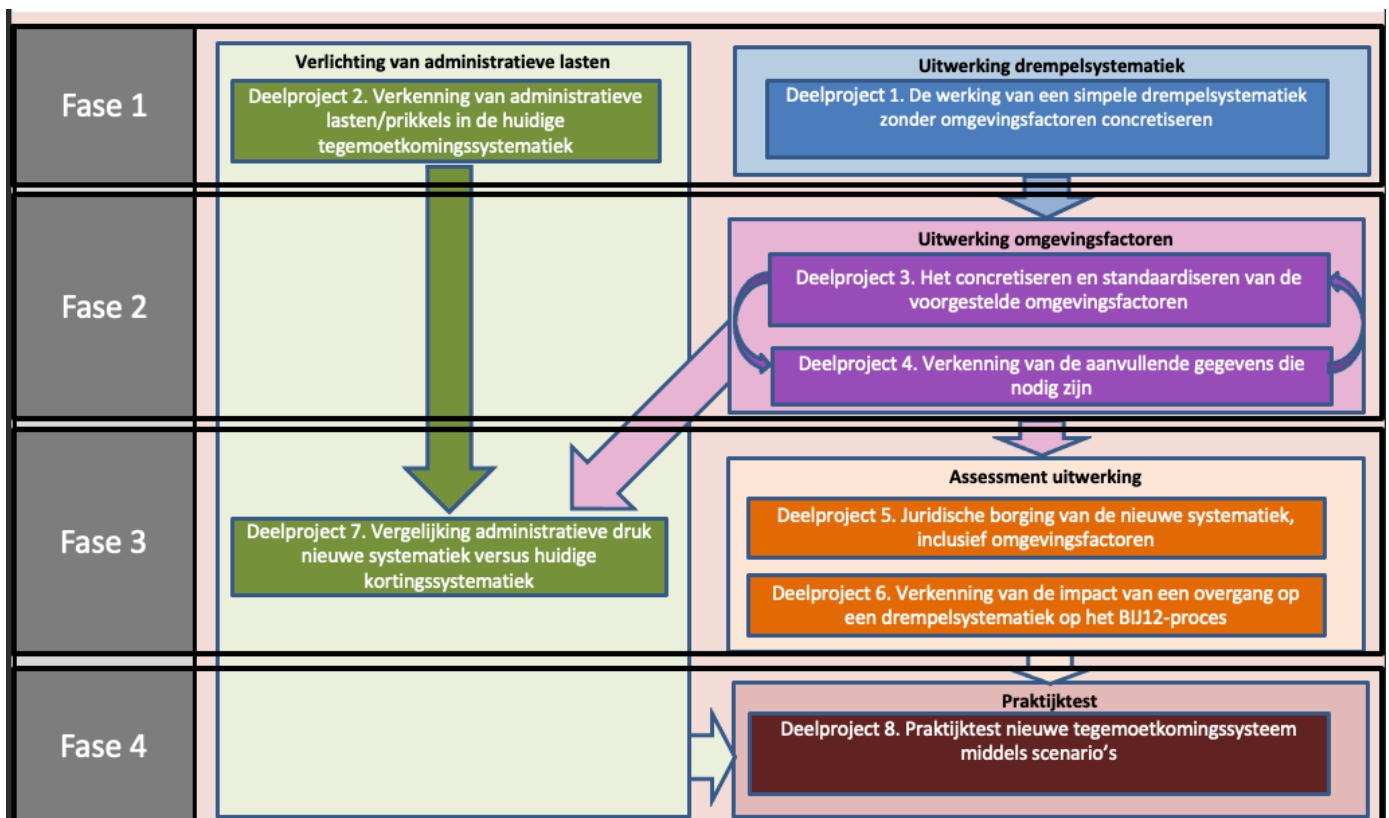
Deze rapportage hoort bij fase 2 van het project met deelprojecten 3 en 4. Inhoudelijk raken deze elkaar, daarom is ervoor gekozen beide (3 en 4) in één rapportage te behandelen. In fase 1 zijn deelprojecten 1 en 2 uitgevoerd.

In deelproject 1 is een mogelijke simpele drempelsystematiek, zoals gesuggereerd door de MARF, verder uitgewerkt. Het idee van een drempelsystematiek kent naast een aantal mogelijke voordelen ook een aantal haken en ogen en is verbonden met een aantal bezwaren. Die uitwerking van een drempelsystematiek hebben we afgezet tegen de huidige kortingsystematiek: deze blijkt complexer

dan men in eerste instantie vermoedt. Als men beide systemen tegen elkaar afzet dan blijkt dat een drempelsystematiek beter scoort op logisch, consistent en prikkelend en de huidige systematiek voordelen heeft op de effectindicatoren begrijpelijk, minder administratieve regeldruk en korte afhandelingstijd van aanvragen. Het viel op dat, om dilemma's te beslechten of onvolkomenheden in de huidige systematiek te repareren, de klankbordgroep en de interprovinciale begeleidingsgroep met enige regelmaat de risico verhogende factoren, oftewel omgevingsfactoren, benoemden die het MARF heeft gesuggereerd. We concludeerden daarom dat de omgevingsfactoren wellicht een grotere rol spelen bij het bereiken van de logischere, consistente, begrijpelijke en prikkelende systematiek dan het hanteren van een drempel- of kortingssystematiek an sich. Dit gegeven nemen we mee naar de hoofdstukken van dit deelproject. Hier onderzoeken we zowel de inpassing van omgevingsfactoren in de huidige systematiek alsook in een mogelijke nieuwe drempelsystematiek. De uitwerking van deze omgevingsfactoren vormt de kern van deze deelrapportage. Het MARF-advies gebruikt de termen 'drempelverhogende factoren' en 'risicoverhogende factoren' door elkaar, en beide ongeveer even vaak. Zowel de klankbordgroep als de interprovinciale begeleidingsgroep gaven aan voorkeur te hebben voor de neutralere term 'omgevingsfactoren'. Daarom is deze term vanaf deelproject 1 in gebruik.

Deelproject 2 bracht de administratieve lasten en prikkels van de huidige systematiek in kaart. In dit deelproject werd duidelijk dat er een aantal aangrijpingspunten zijn om de ervaren administratieve last door gebruikers te verlichten en tegelijk het systeem zodanig aan te passen dat het gebruiksvriendelijker wordt en mogelijk meerdere functies bundelt. Ook zijn aanpassingen mogelijk waardoor meer ingezet wordt op voorkomen en bestrijden van schade.

Zo kan de toetsing op het nemen van preventieve maatregelen mogelijk vervallen en zou de hoogte van de tegemoetkoming kunnen worden gekoppeld aan de beschikbaarheid en effectiviteit van preventieve maatregelen voor het specifieke schadegeval. Ook kan mogelijk de toets op 'adequaat gebruik' komen te vervallen.



Figuur 1.1. Grafische weergave van het gehele project.

1.3

Aanpak deelproject 3 & 4

Dit document is de rapportage van deelprojecten 3 en 4. In deelprojecten 3 en 4 gaan we aan de slag met het concreet maken en standaardiseren van de door de MARF voorgestelde omgevingsfactoren (dp 3). Ook gaan we na welke gegevens hiervoor nodig zijn (dp 4).

De omgevingsfactoren spelen wellicht een grotere rol bij het bereiken van de logischere, consistente, begrijpelijke en prikkelende systematiek dan het hanteren van een drempel- of kortingssystematiek.

In dit deelproject geven we antwoord op de volgende hoofdvragen:

1. Hoe kan de omgevingsfactor 'De kwetsbaarheid van het gewas voor faunaschade (kapitaalintensieve teelten)' worden uitgewerkt? En wat is het effect op de effectindicatoren?
2. Hoe kan de omgevingsfactor 'De juridische en feitelijke mogelijkheden om schade door de betreffende diersoort te voorkomen' worden uitgewerkt? En wat is het effect op de effectindicatoren?
3. Hoe kan de omgevingsfactor 'De verwachte ontwikkeling van de stand een de diersoort, uitgaande van een (in het faunabeheerplan bepaalde) evenwichtige wildstand' worden uitgewerkt? En wat is het effect op de effectindicatoren?
4. Hoe kan de omgevingsfactor 'De voorzienbaarheid van de schade, vanaf het moment dat sprake is van duurzame (her)vestiging van de soort' worden uitgewerkt? En wat is het effect op de effectindicatoren?

Deelvragen bij iedere hoofdvraag zijn:

- a) Wat is de theoretische achtergrond van deze omgevingsfactor?
- b) Hoe wordt momenteel met deze factor omgegaan in de huidige kortingssystematiek? En hoe scoort dat op de effectindicatoren?
- c) Wat vinden belanghebbende partijen op een fundamenteel niveau van deze omgevingsfactor als onderdeel van de totstandkoming van een tegemoetkoming?
- d) Hoe kan deze factor toegepast worden in een drempelsystematiek? (En wat is het effect op de effectindicatoren?)
- e) Hoe kan deze factor toegepast worden in een aangepaste kortingssystematiek? (En wat is het effect op de effectindicatoren?)
- f) Op wat voor schadegevallen hebben de keuzes in de uitwerking onder a-c met name een impact?
- g) Wat vinden belanghebbende partijen van de uitwerking van deze omgevingsfactor op concrete voorbeelden als onderdeel van de totstandkoming van een tegemoetkoming?

De beantwoording van de hoofd- en deelvragen vormt de structuur van deze rapportage.

1.4

Beoordeling keuzes en effectindicatoren

Er dienen tijdens, maar vooral ook na dit project, vele (bestuurlijke) principiële keuzes en inschattingen gemaakt te worden over de eventuele vorm van een eventuele toekomstige tegemoetkomingssystematiek. Het is daarom belangrijk transparant en objectief inzichtelijk te maken wat het effect is van bepaalde keuzes op de praktijk is en hoe zich dit verhoudt tot de doelstelling. Daarvoor zijn de effectindicatoren geformuleerd. Die effectindicatoren dienen ertoe om gevolgen van keuzes en uitwerkingen direct te koppelen aan de doelstelling: een logischere, consistentere, goed te begrijpen, juridisch houdbare en positief prikkelende tegemoetkomingssystematiek met minder administratieve regeldruk.

De effectindicatoren worden in de uitwerking niet gezien als beoordelingscriteria. In het bestuurlijke traject voor eventuele implementatie van een nieuwe tegemoetkomingssystematiek na afloop van dit project kunnen ze wel door provincies als leidraad gebruikt worden bij bestuurlijke afwegingen.

De effectindicatoren zijn gebaseerd op de doelstellingen van de nieuwe systematiek zoals geformuleerd door de MARF en de BACVP: is de oplossing logischer, consistent, makkelijker te begrijpen, positief prikkelend, en verbonden met minder administratieve lasten?

De effectindicatoren zijn:

- a) *Logisch*. Hoe logisch is de gemaakte keuze/uitwerking beleidsmatig gezien vanuit het bestaande faunabeleid, het overige natuurbeleid en vanuit het MARF-advies?
- b) *Consistent en juridisch houdbaar*. Hoe consistent en juridisch verdedigbaar is de keuze/uitwerking met de Wet Natuurbescherming en de grondslagen van de tegemoetkomingen zoals nadeelcompensatie en normaal maatschappelijk risico?
- c) *Goed te begrijpen*. Maakt de gemaakte keuze/uitwerking de totstandkoming van de hoogte van de tegemoetkoming transparanter en eenvoudiger te begrijpen voor een aanvrager?
- d) *Positief prikkelend*. In hoeverre prikkelt de gemaakte keuze/uitwerking een grondgebruiker om zelf schade te voorkomen of te bestrijden?
- e) *Administratieve regeldruk*. Wat is het effect van de gemaakte keuze/uitwerking op de administratieve lasten voor een aanvrager en de provincies bij een tegemoetkoming?
- f) *Impact op afhandeling*. Wat is het effect van de gemaakte keuze/uitwerking op de afhandeling door BIJ12 van de tegemoetkoming en wat zijn de bijkomende kosten, zijn de nodige data beschikbaar?

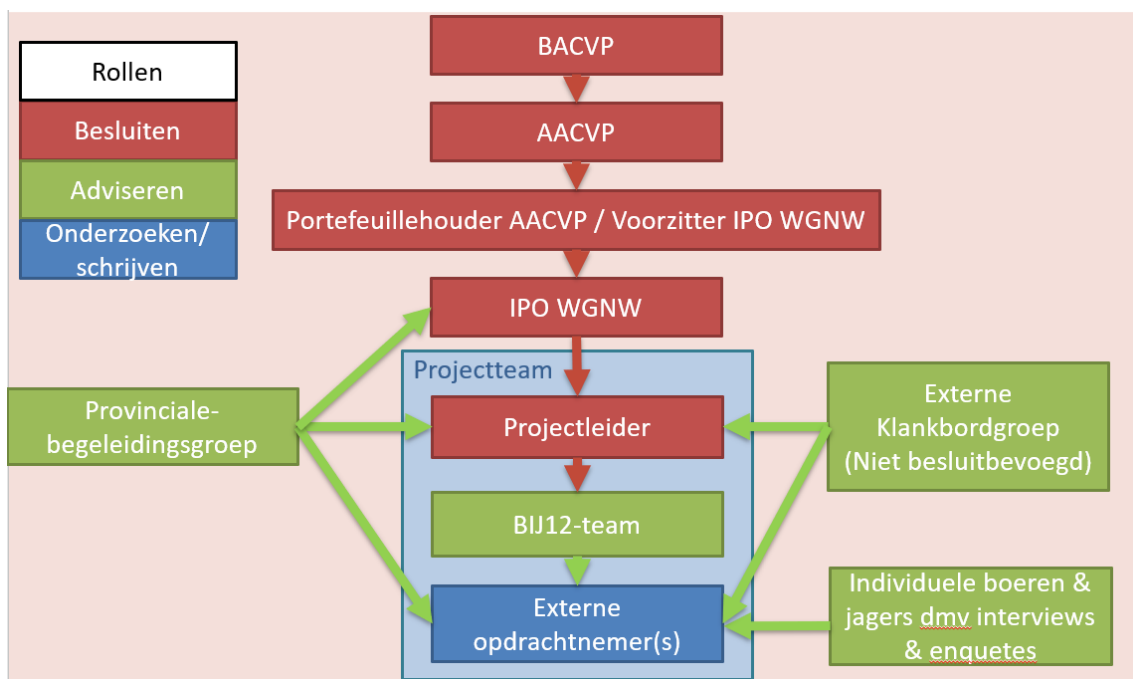
1.5

Organisatie en betrokken belangengroepen

Maatschappelijk draagvlak is de kern van de MARF. Het belang van breed draagvlak heeft BIJ12 onderkend door voor de begeleiding van het project een klankbordgroep en een provinciale begeleidingsgroep samen te stellen. Taak van deze groepen is richting te geven aan de verkenning. De klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van belangenbehartigers uit de agrarische sector (3), jacht en schadebestrijding (2), vertegenwoordigers van FBE's (2) en een dierenwelzijnsorganisatie (1). De provinciale begeleidingsgroep telt vier vertegenwoordigers van een provincie en één vertegenwoordiger van het IPO. Terreinbeherende organisaties zijn benaderd voor een plek in de klankbordgroep maar hebben hiervan afgezien. Voor de rol van de klankbordgroep binnen het gehele proces, zie figuur 1.2.

Consultatie klankbordgroep en interprovinciale begeleidingsgroep

In dit deelproject consulteren we de klankbordgroep en de interprovinciale begeleidingsgroep in twee rondes, (deelvragen c) en g)). In de eerste ronde leggen we de achtergrond en bestaande uitwerking van de omgevingsfactoren, deelvragen a) en b); voor aan de klankbordgroep en aan de interprovinciale begeleidingsgroep. Voordat een verdere uitwerking van deze factoren plaatsvindt, is het van belang te weten hoe de (beleids)praktijk op een fundamenteel niveau aankijkt tegen deze factoren. De eerste consultatieronde heeft plaatsgevonden in twee delen, zodat er voldoende tijd is om per factor input te vergaren. Resultaten zijn na deze eerste consultatie verwerkt. Samen met antwoorden op deelvragen d), e) en f) vormt dit de inhoud van de tweede consultatieronde om deelvraag g) te beantwoorden. Na de tweede ronde wordt de rapportage definitief gemaakt en teruggelegd bij achtereenvolgens de IPO-werkgroep Natuurwetgeving, bij de Ambtelijke Adviescommissie Vitaal Platteland en de Bestuurlijke Adviescommissie Vitaal Platteland. Hier wordt besloten of fase 3 van dit project (met deelprojecten 5, 6 en 7) in kan gaan (zie figuur 1.1).



Figuur 1.2: Rollen van verschillende stakeholders en projectorganisatie

2

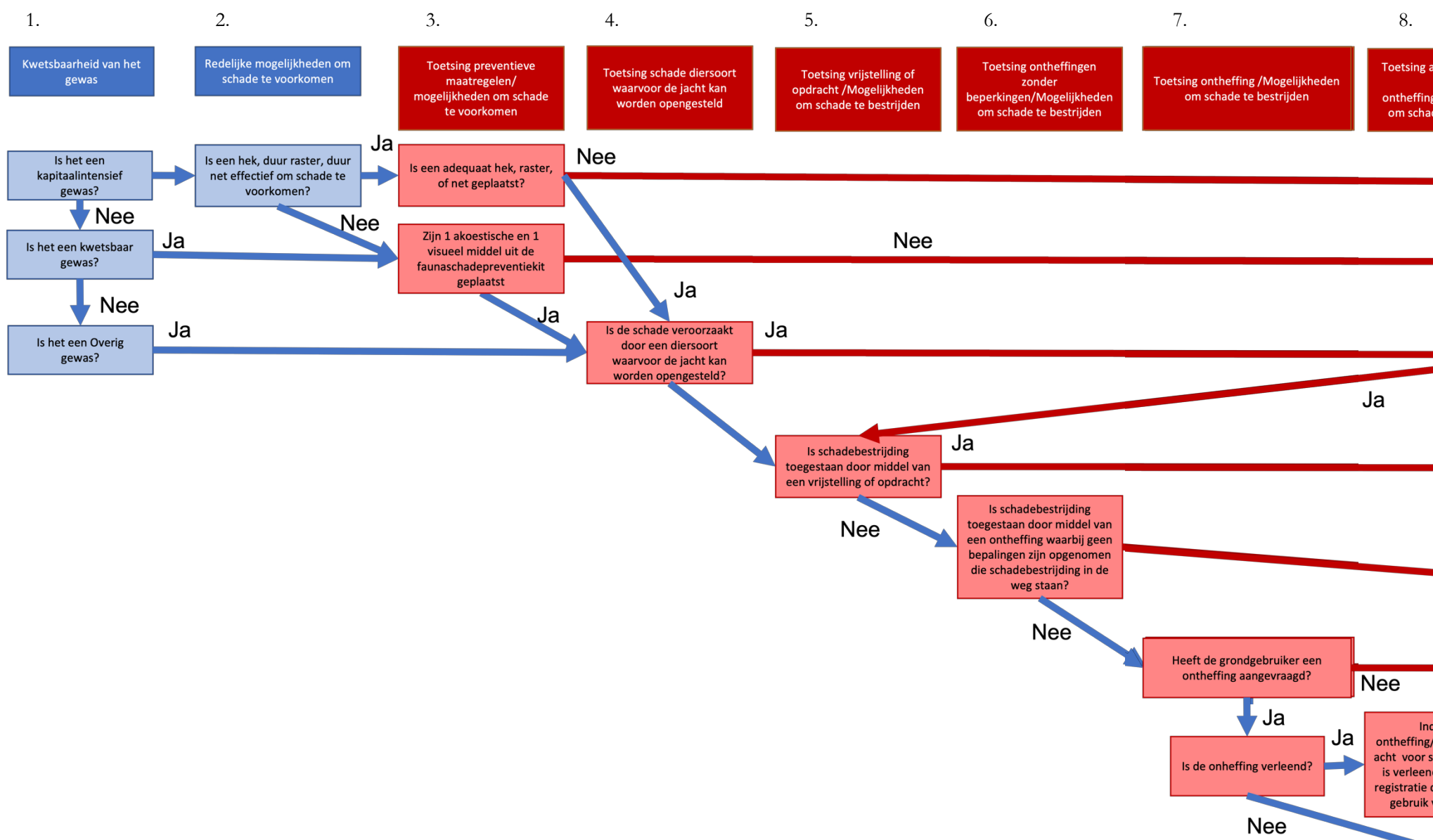
Huidige systematiek

De huidige kortingssystematiek dient als referentie bij het inzichtelijk maken van de effectindicatoren en de keuzes en effecten die bij mogelijke uitwerkingen horen.

In deelproject 1 hebben we geconstateerd dat er drie opties zijn voor een systematiek rondom tegemoetkomingen voor de toekomst. (1) Vasthouden aan de huidige kortingssystematiek; (2) invoering van een drempelsystematiek met risicoverhogende factoren zoals de MARF deze omlijst, en (3) de huidige kortingssystematiek zo aanpassen dat deze logischer, consistent, makkelijker te begrijpen, positief prikkelend en met minder administratieve lasten wordt.

Uitgangspunt is de huidige systematiek. Omdat deze al langere tijd in gebruik is, is men ermee vertrouwd geraakt. Daardoor valt het vaak niet op hoe complex het huidige systeem is. Om dit te verduidelijken is een schematische weergave te zien in figuur 2.1.

In deelproject 1 werden de omgevingsfactoren regelmatig benoemd door de klankbordgroep en de interprovinciale begeleidingsgroep als mogelijke oplossingen voor impasses. In de komende hoofdstukken kijken we hoe deze omgevingsfactoren in de huidige systematiek verwerkt zijn en vergelijken dit met een toepassing van deze factoren in een toekomstige systematiek. Dit kan zowel een drempelsystematiek zijn, alsook een aangepaste kortingssystematiek. In deelproject 2 zijn beide mogelijkheden als realistische opties overeind gebleven. In deze rapportage beschrijven we hoe de omgevingsfactoren invloed hebben op de uiteindelijke tegemoetkoming in faunaschade. Dit kan zowel via een drempelsystematiek alsook via een aangepaste kortingssystematiek.



Figuur 2.1. Schematische weergave van huidige kortingssystematiek

3

Kwetsbaarheid gewas

In dit hoofdstuk beschrijven we de eerste van de vier door het MARF aangereikte omgevingsfactoren: kwetsbaarheid van het gewas. We gaan eerst in de op de theoretische achtergrond van deze factor. Daarna lichten we toe hoe deze factor in de huidige systematiek verankerd is en laten zien wat de impact van deze omgevingsfactor op de huidige aanvragen is. Daarna geven we de reacties van de klankbordgroep en interprovinciale begeleidingsgroep weer op het principe achter deze omgevingsfactor. Hierna bespreken we de mogelijkheden om deze factor in te passen in een toekomstige systematiek en geven aan welke data hiervoor nodig zou zijn. We sluiten af door de toekomstige toepassing van de omgevingsfactor 'kwetsbaarheid van het gewas' langs de lat van de effectindicatoren te leggen: hoe scoort deze factor op de indicatoren die de MARF en het IPO hebben vastgesteld?

3.1 Theoretische achtergrond

Volgens de MARF is één van de omgevingsfactoren die aanpassing van een tegemoetkoming rechtvaardigt:

De kwetsbaarheid van het gewas voor faunaschade (kapitaalintensieve teelten)

Na het uitkomen van het MARF-advies heeft BIJ12 Pels Rijcken verzocht om te adviseren over het optimaliseren van de systematiek voor het vergoeden van faunaschade binnen het kader de Wet natuurbescherming. Pels Rijcken geeft in het advies aan de MARF¹ (10 juli 2018) ter duiding van deze factor aan: *'Sommige gewassen zijn immers veel gevoeliger voor (bepaalde vormen van) faunaschade, dan andere.'*

Een definitie van welke gewassen zij kwetsbaar of kapitaalintensief acht, geeft de MARF niet. Aanknopingspunt hiervoor zouden de definities uit de huidige beleidsregels tegemoetkoming faunaschade² kunnen zijn:

- *Kapitaalintensieve teelten: kwetsbare gewassen die meerdere jaren op een plek staan en/of teelten die per hectare hoge financiële opbrengsten opleveren (hoog salderen);*
- *Kwetsbaar gewas: de onder 'landbouw' en 'vollegrondsgroenteteelt' bedoelde teelten, met uitzondering van weide-, hooi- of graszaadpercelen waarvan het grasgewas minimaal zes maanden oud is en granen en graszaad in de periode waarin het gewas afrijpt;*

Hieruit blijkt dat van alle gewassen enkel graspercelen volledig zijn uitgesloten als kwetsbaar gewas en kapitaalintensieve teelt. Granen en graszaad percelen zijn uitgesloten in de periode dat het afrijpt. Onder de definitie van kapitaalintensieve teelten moet een gewas én kwetsbaar zijn én meerdere jaren op een plek staan en/of een hoge financiële opbrengst leveren. Hieronder enkele voorbeelden:

¹ <https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2019/02/MARF-12-sep-2018-Bijlage-3d-20180710-advies-faunaschade.pdf>

² <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR423655/2>

Kapitaalintensieve gewassen

In de toelichting op de provinciale beleidsregels worden als voorbeelden van kapitaalintensieve en dus kwetsbare gewassen genoemd:

- Bloemen
- Bloembollen
- Bomen
- Graszoden
- Fruit
- Hoogsalderende groentes
- Vee en pluimvee (geen gewas, wordt wel vergelijkbaar behandeld)

Financiële opbrengst als onderscheid tussen gewassen

Hoge financiële opbrengst om onderscheid te maken tussen gewassen is een relatieve maat. De financiële opbrengst per hectare is afhankelijk van wat de afnemer ervoor geeft en dat verschilt per afnemer en per jaar. Als het gaat om verdeling van beregeningswater in tijden van schaarste/droogte hebben de Nederlandse Waterschappen een vergelijkbaar probleem: ook zij moeten onderscheid maken tussen gewassen. Zij hanteren dan de zogenaamde 'verdringingsreeks'. Dit zijn landelijk bepaalde prioriteiten waarin de laagste categorieën (teelten/gewassen) door provincies en waterschappen zijn vastgesteld. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen reguliere en kapitaalintensieve teelten. Bij een financiële opbrengst van meer als €10.000 per hectare per jaar³ behoort een gewas tot de kapitaalintensieve teelten. Na gras en mais en reguliere teelten zijn de kapitaalintensieve teelten de derde groep en laatste die niet meer mag beregenen. Het waterschap Vechtstromen heeft als voorbeeld verschillende teelten van fruit, kolen, kruiden en bomen en struiken als kapitaalintensieve teelt aangemerkt.⁴

3.2 Huidige kortingssystematiek

De kwetsbaarheid van het gewas is een factor die in de huidige kortingssystematiek reeds op meerdere manieren wordt meegenomen.

Ten eerste is het zo dat in de huidige kortingssystematiek er een koppeling wordt gemaakt tussen kwetsbaarheid van het gewas en de redelijke mogelijkheden ter voorkomen van schade (zie hoofdstuk 4). Zo worden er enkele voorwaarden gesteld m.b.t. het nemen van deze maatregelen in het geval dat het gaat om kwetsbare gewassen en/of kapitaalintensieve teelten (Zie figuur 2.1). Het gaat dan met name om het inzetten van visuele en akoestische middelen ter verjaging van de schadeveroorzakende soorten. Deze maatregelen spelen geen rol bij de hoogte van de tegemoetkoming, maar worden als voorwaarde gesteld om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming. Bij kapitaalintensieve teelten dient daarnaast een adequaat werend hek geplaatst te worden bij schade door niet-vliegende soorten.

Daarnaast staat in de beleidsregels dat Gedeputeerde Staten een verhoogd eigen risico kunnen instellen voor gewassen, teelten, overige producten, of bedrijfsmatig gehouden landbouwhuisdieren, die door de plaats, het moment of de wijze van telen of houden, bijzonder kwetsbaar zijn voor schade veroorzaakt door natuurlijk in het wilde levende beschermde diersoorten. Een voorbeeld hiervan is schade aan zacht fruit en pit- en steenvruchten. Hiervoor geldt in alle provincies namelijk een verhoogd eigen risico van 40% als het gaat om schade die is aangericht door vogels. In enkele andere

³ <https://www.vechtstromen.nl/over/klimaat/droogte-watertekort/waterverdeling/>

⁴ https://www.vechtstromen.nl/publish/pages/30191/gewassenlijst_verdringingsreeks_vechtstromen.pdf

gevallen wordt er ook geen tegemoetkoming uitgekeerd. Een voorbeeld hiervan is de schade aangericht door vogels aan bessen- en kleinfruitteelt, kersen, druiven of wijnbouw (Figuur 2 – kolom 9. Uitzonderingen).

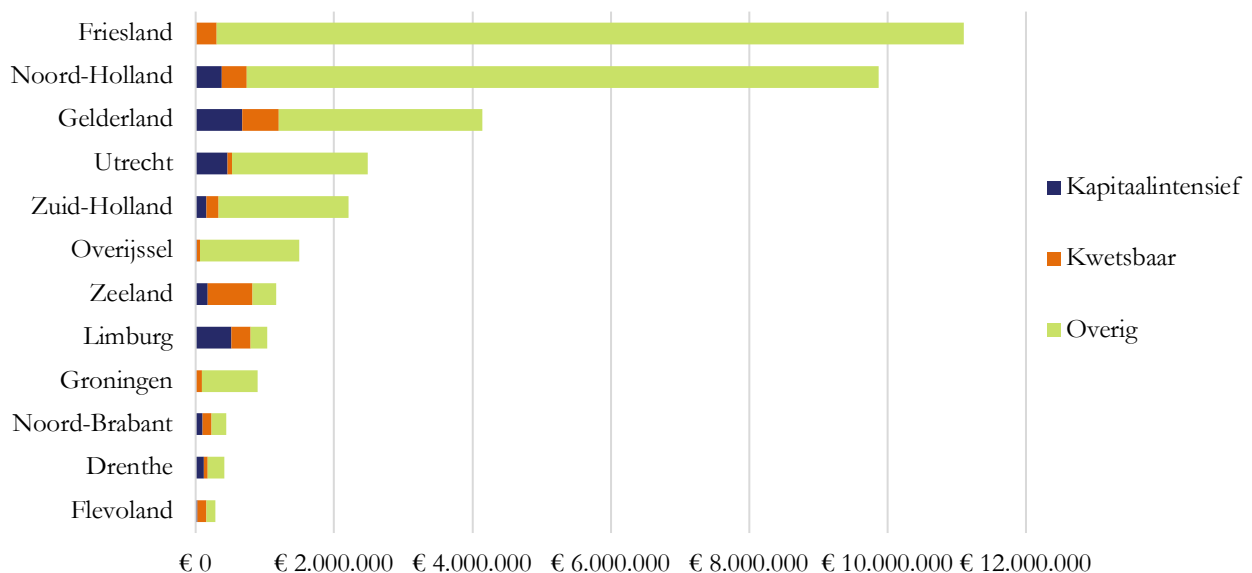
Het doel van de huidige toepassing van omgevingsfactor ‘kwetsbaarheid van het gewas’ is om te bepalen bij welke gewassen welke preventieve maatregelen redelijk zijn.

3.2.1

Kwetsbaarheid van het gewas in de praktijk

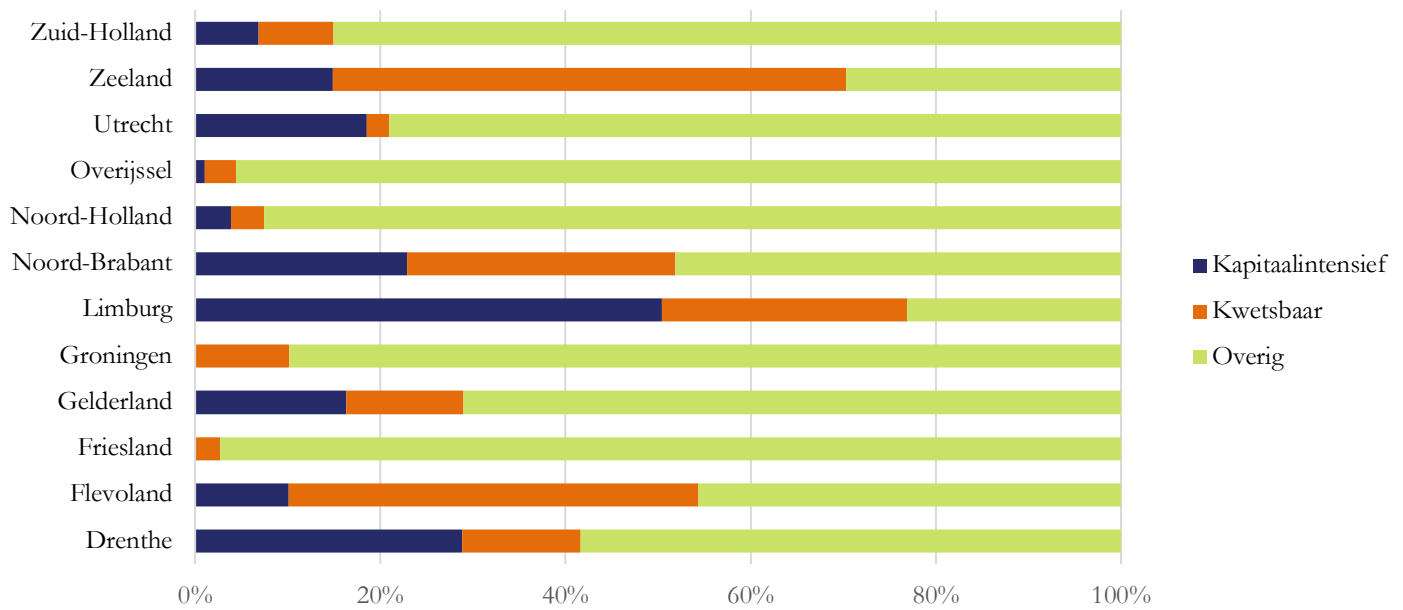
In deze paragraaf beschrijven we hoe de omgevingsfactor ‘kwetsbaarheid van het gewas’ doorwerkt in de huidige tegemoetkomingssystematiek op basis van getaxeerde schade.

In figuur 2.1 staat de schadeomvang in het jaar 2020 per provincie opgenomen, uitgesplitst naar de verschillende gewascategorieën volgens ‘kwetsbaarheid van het gewas’, namelijk kapitaalintensief, kwetsbaar en overig. De totale getaxeerde schade in Nederland bedroeg in 2020 ongeveer €35,5 mln. In de provincies Friesland en Noord-Holland werd de meeste schade getaxeerd. Schade aan kapitaalintensieve gewassen werd vooral in Gelderland, Limburg en Utrecht geconstateerd, terwijl schade aan kwetsbare gewassen vooral in Zeeland en Gelderland werd getaxeerd.



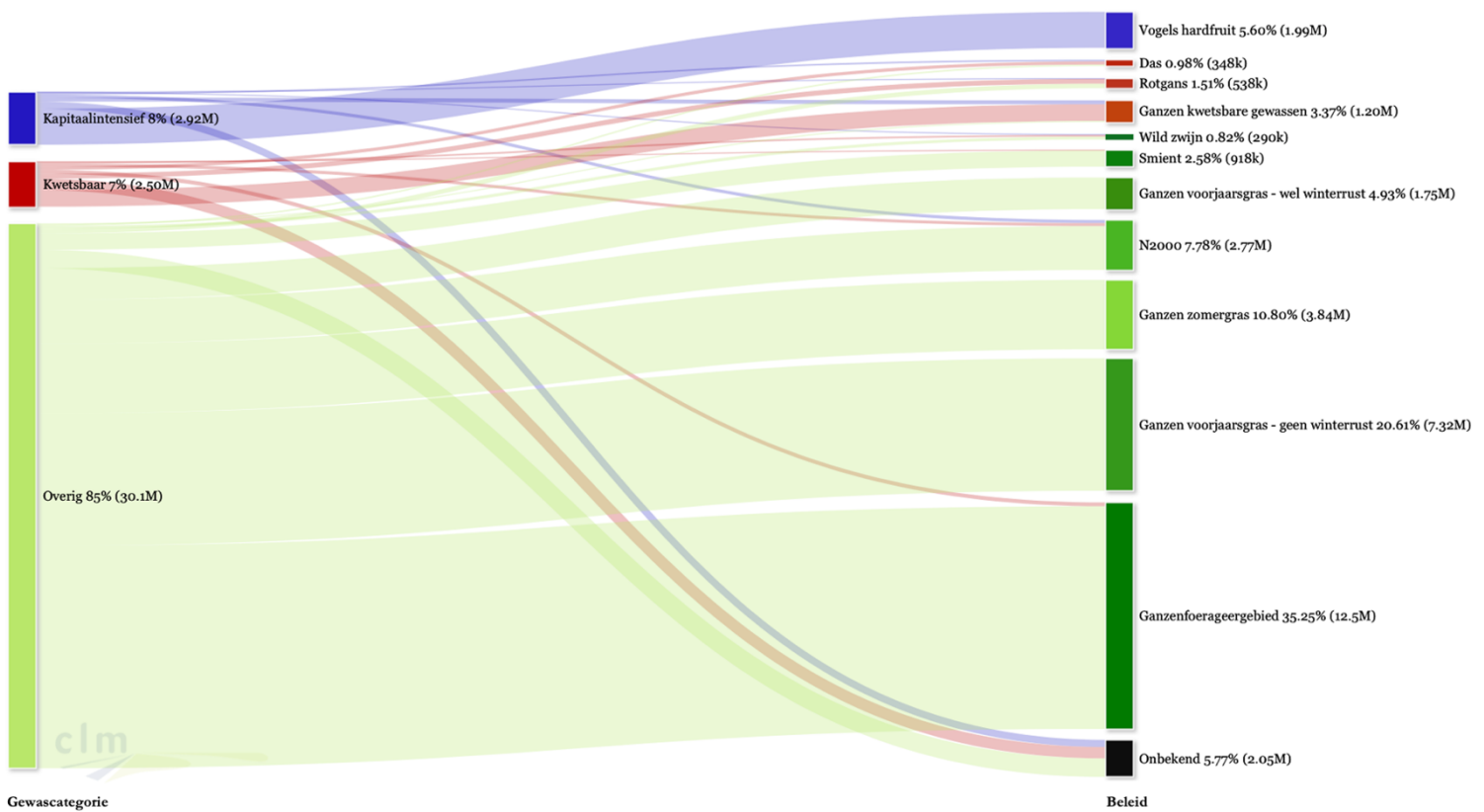
Figuur 3.1: Totale getaxeerde faunaschade in 2020, uitgesplitst per provincie en uitgesplitst per gewascategorie. De totale schadeomvang in 2020 bedroeg ongeveer 35,5 miljoen euro.

85% van de getaxeerde schade in Nederland wordt vastgesteld in ‘overig gewas’. Om beter inzicht te krijgen in de verhouding tussen de drie categorieën is in figuur 3.2 een relatieve verdeling gemaakt. Relatief veel getaxeerde schade aan kapitaalintensieve en kwetsbare gewassen is vooral vastgesteld in Limburg, Zeeland, Flevoland en Noord-Brabant.



Figuur 3.2: Relatieve totale getaxeerde faunaschade in 2020 in Nederland, uitgesplitst per provincie en uitgesplitst per gewascategorie.

Zoals in figuren 3.1 te zien is, valt het grootste gedeelte van de getaxeerde schades in de meeste provincies in de categorie ‘overig gewas’. In figuur 3.3 wordt dit verder verduidelijkt. Aan de linker kant staat de totale getaxeerde schade over 2020, onderverdeeld naar kwetsbaarheid in de drie



Figuur 3.3: Totale getaxeerde faunaschade in Nederland, uitgesplitst naar gewascategorie, en de verschillende beleidsinvullingen per diersoort/gewas/gebied.

verschillende gewascategorieën. 7% van de totale faunaschade in 2020 in Nederland betrof schade aan kapitaalintensieve gewassen en 8% van de totale schade betrof schade aan kwetsbare gewassen. De rechterkant van de grafiek geeft weer onder welke beleidscategorie de getaxeerde schade viel. Vogelschade aan hardfruit is grotendeels verantwoordelijk voor de schade aan kapitaalintensieve gewassen. Daarnaast zijn ganzen grotendeels verantwoordelijk voor schade aan kwetsbare gewassen.

3.3

Kwetsbaarheid: Eerste reactie klankbordgroep en interprovinciale begeleidingsgroep

Aan de klankbordgroep en de interprovinciale begeleidingsgroep (twee workshops) en aan een groep schadeconsulenten van BIJ12 (één workshop) zijn de theoretische achtergrond en principiële overwegingen rond de omgevingsfactor 'kwetsbaarheid van het gewas' voorgelegd. Daarnaast zijn onderstaande concrete vragen besproken ter ondersteuning van de discussie.

Vragen voor de workshops:

1. Vinden stakeholders de drie categorieën zoals deze nu gehanteerd worden, een goede basis om verschillende inspanningen voor het voorkomen en of bestrijden van schade van een agrariër te vragen?
2. Is het denkbaar de drie categorieën zoals deze er nu zijn te vervangen door een grens op basis van opbrengst per hectare per jaar? Bijvoorbeeld €10.000?
3. Moeten biologische teelten, wegens de doorgaans hogere opbrengstprijzen, als een 'ander gewas' beoordeeld worden?

Agrariërs, jagers en dierenbescherming

Er is draagvlak en begrip bij de groep voor extra inspanning om schade te voorkomen en te bestrijden wanneer iemand een kapitaalintensief of kwetsbaar gewas teelt. Volgens de groep wringt het systeem wanneer de factor 'dubbel' toegepast zou worden: bijvoorbeeld door naast het uitvoeren van extra inspanningen vanwege een kapitaalintensief gewas ook een verhoogd eigen risico voor dergelijke gewassen toe te passen. Dit is volgens de groep dubbelop en daarom niet redelijk.

Daarnaast is er behoefte aan eenduidige definities. De term kwetsbaarheid leidt daarbij tot verwarring, aangezien de meeste schade plaatsvindt bij overige gewassen en deze daarmee kwetsbaarder lijken. Op dit moment zijn de gewassen ingedeeld in drie groepen: kapitaalintensieve gewassen, kwetsbare gewassen en overige gewassen. Deze indeling vindt men onvoldoende duidelijk.

Provincie

De vertegenwoordigers vanuit de provincies zijn het erover eens dat bij kapitaalintensieve en kwetsbare gewassen er meer gevraagd kan worden m.b.t. het voorkomen van schade. Duurdere preventieve maatregelen die effectief zijn kunnen dus worden gevraagd, gezien de hoge economische waarde van het gewas.

Daarnaast merkte men op dat er een verschil zit tussen kapitaalintensieve gewassen en hoog salderende gewassen. Kapitaalintensieve gewassen zijn gewassen met een hoge economische waarde per hectare, soms van enkele tienduizenden euro's/ha. Dit hoeft echter niet te betekenen dat de gewassen ook hoog salderend zijn. Er kunnen bijvoorbeeld hoge kosten gemoeid zijn met de teelt van bepaalde kapitaalintensieve gewassen. Bij hoog salderende gewassen is de opbrengst per ha hoog.

BIJ12

De consultants van BIJ12 zijn net als de vertegenwoordigers van de grondgebruikers en vertegenwoordiging van de jacht van mening dat het dubbel toepassen van deze factor, dus zowel in voorwaarden aan preventieve maatregelen als in het verhogen van het eigen risico, niet juist is. De consultants stellen voor de tegemoetkoming niet te koppelen aan het nemen van maatregelen. Afhankelijk van de beschikbaarheid en effectiviteit van de maatregelen voor bepaalde gewassen zou je het eigen risico kunnen verhogen of verlagen. Hierbij worden ondernemers dan niet meer gecontroleerd op het toepassen van maatregelen, maar gaat het om de maatregelen die zij ter beschikking hebben. Dit neemt veel administratieve handelingen weg.

3.4

Deelconclusie 'Kwetsbaarheid van het gewas'

De term 'kwetsbaarheid' leidt tot verwarring bij de deelnemers van de bijeenkomsten en de huidige indeling in de groepen kapitaalintensief, kwetsbaar en overig is niet altijd duidelijk gedefinieerd. De wens voor verheldering en vereenvoudiging wordt breed gedragen waarbij behoud van een driedeling ook gedragen wordt.

De stakeholders zijn ook eensgezind als het gaat om het dubbel toepassen van deze factor, zoals bij het bepalen van de te nemen maatregelen én bij de hoogte van de tegemoetkoming. Hier heeft men grote moeite mee. Een voorstel van de stakeholders is om de hoogte van de tegemoetkoming te laten afhangen van de beschikbaarheid en effectiviteit van maatregelen, waarbij afhankelijk van hoe hoog het gewas saldeert andere (duurdere) preventieve maatregelen worden aangeboden. De ondernemers zijn vervolgens vrij om te bepalen of ze deze maatregelen ook daadwerkelijk inzetten. Dat laatste heeft dan geen invloed op de hoogte van de tegemoetkoming.

Vervolg: De onderzoekers nemen de factor 'kwetsbaarheid van het gewas' op als volwaardige factor in het voorstel voor een (nieuwe) systematiek. We stellen voor de factor te herbenoemen in 'saldo van gewas'. De indeling in drie groepen kan behouden worden: hoogsalderende gewassen met een hogere economische opbrengst, middensalderende gewassen met een gemiddelde economische opbrengst en laagsalderende gewassen met een lagere economische opbrengst. Afhankelijk hiervan worden goedkopere of duurdere preventieve maatregelen redelijk geacht. Deze zijn nader te bepalen.

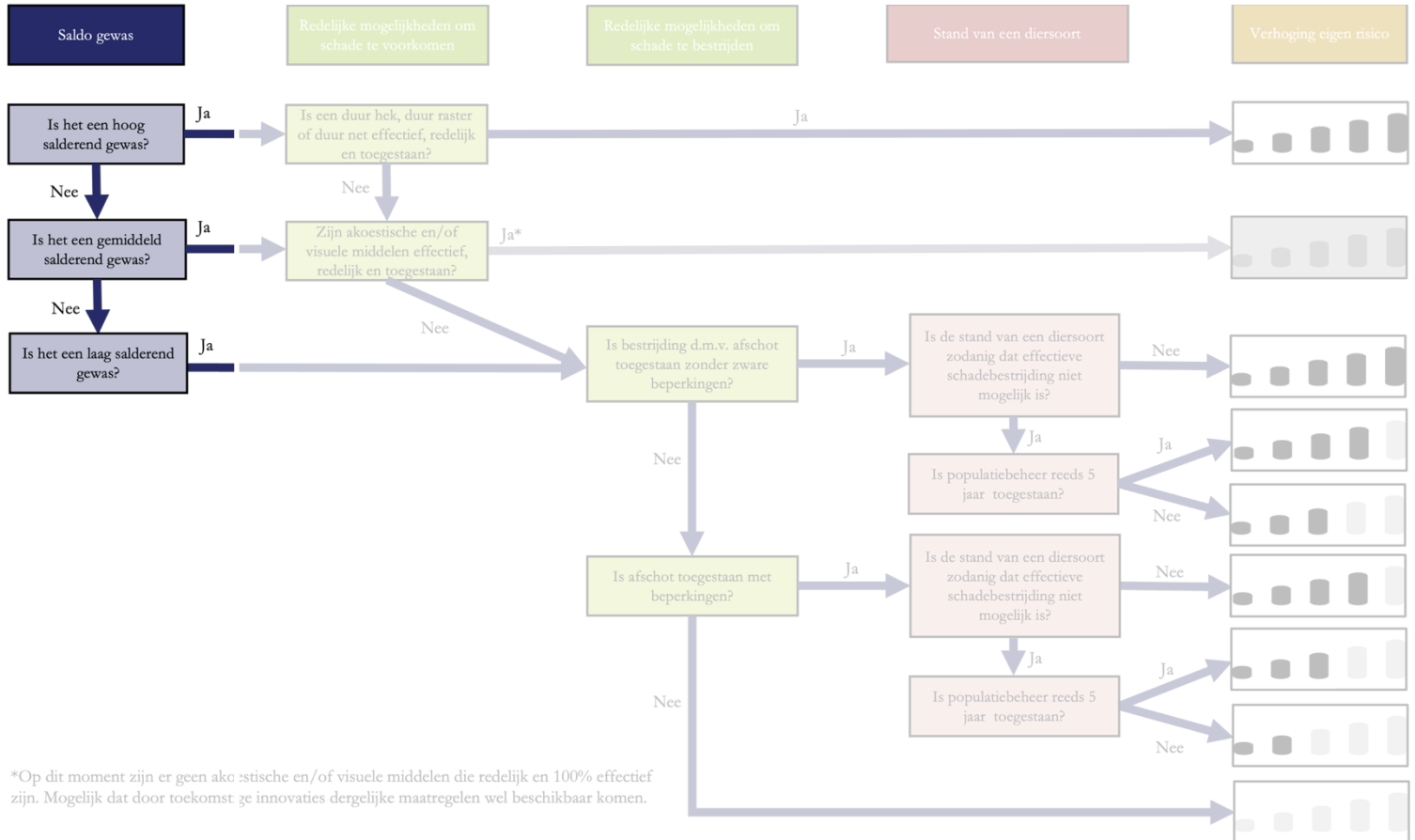
3.5

Inpassing in toekomstige systematiek

Zowel een drempelsystematiek als een aangepaste kortingssystematiek werken door op de hoogte van de uiteindelijke tegemoetkoming. Beide uitwerkingen zijn mogelijk. De uitwerking op de uiteindelijke tegemoetkoming wordt hieronder verder uitgewerkt.

Een drempelsystematiek is gebaseerd op het concept dat schade pas vanaf een bepaalde drempel tegemoetgekomen wordt. De factor 'kwetsbaarheid van het gewas' zou van invloed kunnen zijn op deze drempel. Daarnaast is de factor 'kwetsbaarheid van het gewas' op vergelijkbare manier in te bouwen in een kortingssystematiek. De factor heeft dan geen invloed op de drempel, maar op de hoogte van de korting op de tegemoetkoming.

Kwetsbaarheid van het gewas zou kunnen worden ingepast in een nieuwe systematiek, (zie figuur 3.4), waarbij er onderscheid wordt gemaakt tussen gewassen op basis van hoe hoog het gewas saldeert (economische opbrengst). Afhankelijk van hoe hoog een gewas saldeert worden duurdere of goedkopere maatregelen voor voorkomen en bestrijden van faunaschade redelijk geacht (zie hoofdstuk 4).



*Op dit moment zijn er geen akoestische en/of visuele middelen die redelijk en 100% effectief zijn. Mogelijk dat door toekomstige innovaties dergelijke maatregelen wel beschikbaar komen.

Figuur 3.4: Voorstel inpassing kwetsbaarheid van het gewas in een toekomstige systematiek. De interactie met andere omgevingsfactoren en uitwerking in een systematiek wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 4, 5 & 6.

Bij deze toepassing van deze omgevingsfactor in een toekomstige systematiek vervalt de verplichting van agrariërs tot het nemen van preventieve maatregelen om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming. In plaats daarvan wordt in de gevallen waarin agrariërs voldoende effectieve en redelijke mogelijkheden tot hun beschikking hebben geen (of een lagere tegemoetkoming) verstrekt.

3.6 Databeschikbaarheid

Om de factor kwetsbaarheid van het gewas op bovenstaande wijze op te nemen in een toekomstige systematiek voor tegemoetkoming, moeten er drie concrete categorieën worden vastgesteld m.b.t. hoe hoog een gewas saldeert op basis van opbrengst per hectare. Met behulp van onomstreden externe bronnen, bijvoorbeeld de KWIN-getallen, die regelmatig opnieuw worden vastgesteld, kunnen de gewassen vervolgens worden ingedeeld in één van de drie categorieën. Ook zou de indeling die waterschappen gebruiken voor de prioritering van beregening gebruikt kunnen worden.

3.7 Effectindicatoren

In deze paragraaf lopen we de zes effectindicatoren na, die de MARF en het IPO geformuleerd hebben om een toekomstige systematiek te waarderen. In tabel 2.1 waarderen we de voorgestelde systematiek op elke effectindicator, ten opzichte van de huidige systematiek.

a) Logisch. Hoe logisch is de gemaakte keuze/uitwerking beleidsmatig gezien vanuit het bestaande fannabeleid, het overige natuurbeleid en vanuit het MARF-advies?

De uitwerking zoals hierboven voorgesteld is logisch en goed te begrijpen. Bij hoog salderende gewassen is de opbrengst per hectare ook hoger en kan ook een hogere investering in tijd en/of arbeid in preventie van een agrarische ondernemer worden gevraagd. Dit is ook in lijn met het huidige beleid en wordt ondersteund door belanghebbenden.

b) Consistent en juridisch houdbaar. Hoe consistent en juridisch verdedigbaar is de keuze/uitwerking met de Wet Natuurbescherming en de grondslagen van de tegemoetkomingen zoals nadeelcompensatie en normaal maatschappelijk risico?

De uitwerking zoals hierboven voorgesteld wordt consistent toegepast en is op basis van de drie categorieën goed inzichtelijk voor de ondernemer. Hierbij dient echter wel voor alle gewassen gedefinieerd te worden in welke categorie ze vallen. Hierbij zou het voor de consistentie goed zijn om hierbij bijvoorbeeld aan te sluiten bij de indeling die waterschappen hanteren. Ook blijkt uit verschillende uitspraken van de Raad van State dat bij gewassen die hoger salderen meer inzet van agrariërs verwacht mag worden⁵.

De uiteindelijke juridische houdbaarheid van een mogelijke toekomstige systematiek wordt uitgewerkt in fase 3, deelproject 5, de 'juridische borging van een nieuwe systematiek, inclusief omgevingsfactoren'. Zie ook figuur 1.1 in hoofdstuk 1.

c) Goed te begrijpen. Maakt de gemaakte keuze/uitwerking de totstandkoming van de hoogte van de tegemoetkoming transparanter en eenvoudiger te begrijpen voor een aanvrager?

De uitwerking zoals hierboven voorgesteld wordt consistent toegepast en is op basis van de drie categorieën goed inzichtelijk voor de ondernemer. Hierbij zou er, in tegenstelling tot nu, wel een uitputtende lijst opgesteld moeten worden voor welke gewassen in welke categorie vallen. Immers de huidige afbakening is mogelijk moeilijk te begrijpen en onvoldoende helder. Aandachtspunt hierbij is dat het gebruiken van de KWIN-getallen bij deze indeling ertoe kan leiden dat men het ene jaar net in de ene categorie valt en het andere jaar net in de andere. Bij grensgevallen kan het daarom lastig sturen zijn voor een ondernemer.

d) Positief prikkelend: In hoeverre prikkelt de gemaakte keuze/uitwerking een grondgebruiker om zelf schade te voorkomen of te bestrijden?

Een indeling in klassen van economische opbrengst brengt op zich geen prikkel met zich mee. In de verdere uitwerking (hoofdstuk 4) worden per klasse verschillende mogelijkheden ter voorkoming van schade aan een gewas gekoppeld. Hier kan wel een prikkel van uitgaan.

e) Administratieve regeldruk: Wat is het effect van de gemaakte keuze/uitwerking op de administratieve lasten voor een aanvrager en de provincies bij een tegemoetkoming?

De administratieve regeldruk voor de aanvrager verminderd. De aanvrager dient, net zoals nu, aan te geven welk gewas hij/zij teelt, maar de noodzaak tot registratie van de genomen maatregelen vervalt. Wel moeten provincies van tevoren maatregelen beoordelen op effectiviteit en redelijkheid en koppelen aan de economische opbrengst van gewassen.

⁵ ECLI:NL:RVS:2014:728 , ECLI:NL:RVS:2018:2838, ECLI:NL:RVS:2018:1488

f) *Impact op afhandeling: Wat is het effect van de gemaakte keuze/uitwerking op de afhandeling door BIJ12 van de tegemoetkoming en wat zijn de bijkomende kosten, zijn de nodige data beschikbaar?*

De registratie van genomen maatregelen voor agrariërs en taxateurs vervalt. Wel dient voor toepassing van deze omgevingsfactor gedefinieerd te worden welke gewassen in welke categorie vallen. Hiervoor moeten onafhankelijke gegevens, bv op basis van KWIN-getallen gebruikt worden.

Tabel 3.1: Score op effectindicatoren van 'kwetsbaarheid van het gewas' in de voorgestelde systematiek, en van de huidige situatie (huidige systematiek) (+ = goed; +/- = matig; - = minder goed)

Effectindicator	Huidige systematiek	Voorgestelde systematiek
Logisch	+/-	+
Consistent en juridisch houdbaar	+/-	+/-
Goed te begrijpen	+/-	+
Positief prikkelend	+/-	+/-
Administratieve regeldruk	+/-	+/-
Impact op afhandeling	+/-	+/-

3.8

Kwetsbaarheid: Reactie klankbordgroep en interprovinciale begeleidingsgroep op uitwerking

De klankbordgroep en de interprovinciale begeleidingsgroep kunnen zich vinden in een tevoren bepaalde gemiddelde te verwachten opbrengst mits deze objectief vastgesteld is.

Een aandachtspunt dat tijdens de workshops naar voren komt is dat voor enkele gewassen al jaren geen objectieve saldo-berekeningen meer zijn vastgesteld. Deze zijn essentieel bij het op termijn indelen van de gewassen naar saldo. Daarbij uit men de wens om de verschillende sectoren bij deze bepaling te betrekken. Een doorrekening met enkele praktijkvoorbeelden is wenselijk.

3.9

Conclusies kwetsbaarheid van het gewas

De door de MARF gedefinieerde omgevingsfactor 'De kwetsbaarheid van het gewas voor faunaschade (kapitaalintensieve teelten)' vormt in de huidige tegemoetkomingssystematiek het eerste criterium waarop elke schade beoordeeld wordt. In welke categorie valt een gewas: kapitaalintensief, kwetsbaar of overig gewas?

De categorie waar een schadegeval in valt heeft nog geen effect op de hoogte van de uiteindelijke tegemoetkoming, maar is wel een belangrijke 'voorsortering' voor eisen ten aanzien van het nemen van redelijke preventieve maatregelen (Zie 3 Mogelijkheden om schade te voorkomen). Opmerkingen over de huidige toepassing van deze factor gaan vooral om de benaming van de drie categorieën, waarbij vooral 'kwetsbaar' als misleidend gezien wordt. Meer dan 80% van de getaxeerde schade betreft "overige gewassen", die klaarblijkelijk toch kwetsbaar zijn voor faunaschade. Met name het saldo van een gewas per hectare leidend is in deze indeling en niet zo zeer de feitelijke kwetsbaarheid.

De onderzoekers stellen daarom voor de omgevingsfactor 'De kwetsbaarheid van het gewas voor faunaschade (kapitaalintensieve teelten)' te herbenoemen tot 'saldo van het gewas' en deze als volwaardige factor mee te nemen in het voorstel voor een (nieuwe) systematiek.

Deelproject 3 & 4: Naar een nieuwe tegemoetkomingssystematiek: uitwerking omgevingsfactoren

De indeling in drie groepen, zoals die nu wordt toegepast, kan behouden blijven alleen de categorieën worden hernoemd naar: gewassen met een hoger saldo, met een gemiddeld saldo en een lager saldo.

De onderzoekers concluderen dat deze omgevingsfactor binnen de voorgestelde systematiek beter scoort op de effectindicatoren 'logisch' en 'begrijpelijk' vergeleken met de huidige situatie (zie tabel 3.1).

De klankbordgroep en interprovinciale begeleidingsgroep kunnen zich vinden in behoud van de driedeling onder andere titels. Zij wijzen erop dat het van groot belang is dat tevoren bepaalde gemiddelde te verwachten opbrengst mits deze objectief vastgesteld is. Verder geven ze aan dat voor enkele gewassen al jaren geen objectieve saldo-berekeningen meer zijn vastgesteld. Deze zijn essentieel bij het op termijn indelen van de gewassen naar saldo. Daarbij uit men de wens om de verschillende sectoren bij deze bepaling te betrekken. Een doorrekening met enkele praktijkvoorbeelden is volgens alle betrokkenen wenselijk.

4

Feitelijke en juridische mogelijkheden ter voorkoming en bestrijding van schade

In dit hoofdstuk beschrijven we de tweede van de vier door het MARF aangereikte omgevingsfactoren: feitelijke en juridische mogelijkheden ter voorkoming en bestrijding van schade. In dit hoofdstuk korten we waar nodig deze titel in tot ‘mogelijkheden’ om de leesbaarheid te verbeteren. We gaan eerst in de op de theoretische achtergrond van deze factor. Daarna lichten we toe hoe deze factor in de huidige systematiek verankerd is en laten zien wat de impact van deze omgevingsfactor op de huidige aanvragen is. Daarna geven we de reacties van de klankbordgroep en interprovinciale begeleidingsgroep weer op het principe achter deze omgevingsfactor. Hierna bespreken we de mogelijkheden om deze factor in te passen in een toekomstige systematiek en geven aan welke data hiervoor nodig zou zijn. We sluiten af door de toekomstige toepassing van de omgevingsfactor ‘mogelijkheden’ langs de lat van de effectindicatoren te leggen: hoe scoort deze factor op de indicatoren die de MARF en het IPO hebben vastgesteld?

4.1 Theoretische achtergrond: feitelijke en juridische mogelijkheden ter voorkoming en bestrijding van schade

Volgens de MARF is één van de omgevingsfactoren die verhoging van het eigen risico rechtvaardigt: *De verruiming van de juridische en feitelijke mogelijkheden om de stand van de betreffende diersoort te beheren.*

Met de juridische en feitelijke mogelijkheden om de betreffende diersoort de stand te beheren en te bestrijden doelt het MARF op de redelijke mogelijkheden die een agrariër heeft om zelf de schade te kunnen voorkomen en/of bestrijden. Na het uitkomen van het MARF-advies heeft BIJ12 Pels Rijcken verzocht om te adviseren over het optimaliseren van de systematiek voor het vergoeden van faunaschade binnen het kader de Wet natuurbescherming. Pels Rijcken formuleert deze omgevingsfactor als: *Het beschermingsniveau en de omvang van de populatie van het dier dat schade heeft veroorzaakt en de daarmee samenhangende juridische en feitelijke mogelijkheden om de diersoort te verjagen of bestrijden.* Hierbij legt Pels Rijcken dus een connectie tussen de mogelijkheden om schade te voorkomen en bestrijden en de stand van de diersoort (hoofdstuk 4).

Deze omgevingsfactor is op te delen in niet-dodelijke preventieve maatregelen om schade te voorkomen en maatregelen om dodelijk schade te bestrijden door middel van aan verjaging ondersteunend afschot. Of deze maatregelen redelijkerwijs in een specifiek schadegeval van een agrariër gevraagd kunnen worden is afhankelijk van de effectiviteit, benodigde arbeid, kosten en de juridische mogelijkheden. Bij effectiviteit gaat er om of een bepaalde maatregelen effectief schade kan

voorkomen. Juridische mogelijkheden gaat over of bepaalde maatregelen ter voorkoming of bestrijding van schade in het specifieke schadegeval toegestaan zijn. Benodigde arbeid en kosten spelen een rol bij hoe redelijk en billijk het is de inzet van bepaalde maatregelen van een agrariër in een specifiek schadegeval te vragen. Zo zijn er situaties waarin niet alle effectieve mogelijkheden die een agrariër juridisch ter beschikking heeft, redelijk en billijk zijn. Zo wordt in het huidige beleid een koppeling gemaakt tussen de redelijkheid van een inspanning die genomen moet worden door middel van preventieve maatregelen en de kwetsbaarheid van het gewas (Zie hoofdstuk 2). Hieronder worden deze variabelen uitgewerkt.

1) Effectiviteit

Technische middelen zijn verschillend in effectiviteit. Vaak is een combinatie of afwisseling⁶ van middelen nodig voor optimale bescherming. In de perenteelt bijvoorbeeld worden geluiden gebruikt voor het bestrijden van mezen in combinatie met visuele middelen als vlaggen en linten. Effectiviteit van deze middelen zijn wisselend en gewenning van de diersoort kan optreden. Voor een aantal van deze middelen is de korte termijn effectiviteit bekend maar effectiviteit op de lange termijn (duurzaamheid van de preventie) niet⁷. Daarnaast kunnen sommige preventieve maatregelen ook een effect hebben op de opbrengst. Zo is bij de teelt van peren niet uitgesloten dat overnetting voor extra schaduw zorgt en daardoor tot een lagere opbrengst leidt⁸.

2) Benodigde arbeid

Beheren en bestrijden van diersoorten kost tijd. In hoeverre het redelijkerwijs mogelijk is om een maatregel te gebruiken hangt ook af van de benodigde en beschikbare tijd. Verjagen met ondersteunend afschot of door menselijke aanwezigheid wordt vaak uitbesteed aan een jager en hier is de tijdsbesteding van de agrariër minimaal. Bij het gebruik van afrastering is de arbeid vaak eenmalig en is het onderhoud in de jaren daarop beperkt. Het plaatsen van bescherming zoals tijdelijke afrastering of netten kost meer tijd in een toch al drukke periode van de teelt. Dit geldt ook voor het plaatsen, onderhouden en afwisselen van automatische akoestische of visuele middelen. Des te meer omdat gewenning voorkomen moet worden. Middelen waarbij de agrariër constant in de weer moet zijn zoals met ratelaars in boomgaarden kosten de meeste arbeid. Voor fruitteelt is een inschatting gemaakt van de benodigde arbeid⁹.

3) Kosten

Een belangrijke variabele voor de redelijkheid van een mogelijkheid voor de agrariër om de maatregel toe te passen is of de kosten opwegen tegen de voorkomen opbrengstderving door faunaschade. Lagere kosten maken het dus feitelijk eerder redelijk om een maatregel toe te passen. Het aanschaffen en plaatsen van fysieke, of audiovisuele middelen brengt kosten met zich mee. Dit gaat om de kosten van de middelen en de arbeidskosten van de agrariër of van een aannemer.

4) Juridische mogelijkheden

De juridische mogelijkheden ter voorkoming van schade zijn bepaald in verschillende wetten en beleidsregels. Er is landelijke wet- en regelgeving die op basis van Europese regels is opgesteld. Daarnaast kunnen provincies de juridische mogelijkheden verder invulling geven. Faunabeheerafspraken worden vastgelegd in provinciale faunabeheerplannen, ontheffingen en provinciaal beleid. Een belangrijke voorwaarde voor het toepassen van een van bovengenoemde maatregelen is dus dat deze maatregelen voor de betreffende schadeveroorzakende soort, het betreffende gewas en de betreffende regio en tijdstip zijn toegestaan. Zo zijn bepaalde werende

⁶ <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/productencatalogus/methodieken/beleidsregels-t-b-v-maatregelen-faunazaken/maatregelen-fruit/>

⁷ <https://www.bij12.nl/assets/FF-3.1.2-Overzicht-preventie-vogelschade-perenteelt-Versie-20160411.pdf>

⁸ CLM - Hagelnetten in de Nederlandse perenteelt Effecten, toepasbaarheid en rendabiliteit.

⁹ <https://www.bij12.nl/assets/FF-3.1.2-Overzicht-preventie-vogelschade-perenteelt-Versie-20160411.pdf>

maatregelen niet toegestaan voor sommige schadeveroorzakende soorten (Bijvoorbeeld hekken in dassenterritoria in Limburg en Noord-Brabant) of op bepaalde locaties, zoals N2000 gebieden, ganzenfoerageergebieden. Daarnaast kan ook gemeentelijke regelgeving de juridische mogelijkheden beperken. Voorbeeld hiervan is dat niet overal een knalapparaat mag worden ingezet of boomgaarden overnet mogen worden¹⁰. Ook zijn niet alle schadeveroorzakende soorten vrijgesteld en gelden niet in alle regio's ontheffingen voor het weren en bestrijden van bepaalde schadeveroorzakende soorten.

4.2 'Mogelijkheden' ter voorkoming en bestrijding in de huidige kortingssystematiek

Omdat de feitelijke en juridische mogelijkheden om schade te voorkomen anders worden toegepast dan de mogelijkheden om schade te bestrijden worden deze apart behandeld.

*Feitelijke en juridische mogelijkheden om schade **te voorkomen***

De feitelijke mogelijkheden en juridische mogelijkheden om schade te voorkomen zijn in de huidige systematiek vooral opgenomen als voorwaarde om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming (figuur 2.1). Hierbij wordt er onderscheid gemaakt tussen kapitaalintensieve, kwetsbare en overige gewassen in de maatregelen die genomen moeten worden (Zie hoofdstuk 2).

Met betrekking tot het nemen van maatregelen om schade niet-dodelijk te voorkomen zijn dat:

- Het inzetten van visuele en/of akoestische middelen bij kwetsbare gewassen
- Voor kapitaalintensieve teelten de inzet van een deugdelijk raster
- Verjaging door menselijke aanwezigheid

Daarnaast spelen in een aantal gevallen de mogelijkheden om schade te voorkomen een rol bij de hoogte van het eigen risico. Zo zijn er een aantal gevallen waarin preventieve maatregelen niet mogen worden toegepast. Er is dus geen juridische mogelijkheid. In deze gevallen geldt er geen eigen risico. Voorbeelden hiervan zijn:

- Schade die is aangericht in een ganzenfoeragegebied of omliggende bufferzone in de periode dat de schadeveroorzakende diersoort niet mag worden verontrust of gedood.
- Schade die is aangericht in een Natura 2000-gebied in de periode van 1 november tot 1 april.
- Schade die is aangericht in een gebied waar op grond van een Natura 2000-beheerplan ernstige beperkingen worden gesteld aan het verontrusten en doden van schadeveroorzakende diersoorten.
- In Noord-Brabant, Limburg en Utrecht is het niet altijd toegestaan om (kapitaalintensieve) gewassen af te rasteren tegen dassen. Mede hierdoor wordt deze schade voor 100% tegemoetgekomen.

*Feitelijke en juridische mogelijkheden om schade **te bestrijden***

De feitelijke en juridische mogelijkheden om schade te bestrijden zijn in de huidige systematiek op meerdere manieren opgenomen (figuur 2.1). Ten eerste als voorwaarde om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming. Hierbij wordt er geen onderscheid gemaakt tussen kapitaalintensieve, kwetsbare en overige gewassen (Zie hoofdstuk 2). Met betrekking tot het nemen van maatregelen om schade te bestrijden zijn de voorwaarden:

- Het tijdig en op deugdelijke wijze aanvragen van een ontheffing
- Indien schadebestrijding via een ontheffing of vrijstelling is verleend daarvan op adequate wijze gebruik is gemaakt.

¹⁰ Beleidsregel ontheffing A.P.V. voor knalapparaat landbouw Gemeente Wieringermeer
<https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Wieringermeer/55051.html>

In sommige gevallen mag bestrijding niet, of beperkt worden uitgevoerd. In deze gevallen geldt er geen eigen risico, aangezien de juridische mogelijkheden ontbreken om schade te bestrijden. Maatregelen zijn juridisch gezien niet beschikbaar. Voorbeelden hiervan zijn:

- Schade die is aangericht in een ganzenfoerageergebied of omliggende bufferzone in de periode dat de schadeveroorzakende diersoort niet mag worden verontrust of gedood
- Schade die is aangericht in een Natura 2000-gebied in de periode van 1 november tot 1 april
- Schade die is aangericht in een gebied waar op grond van een Natura 2000-beheerplan ernstige beperkingen worden gesteld aan het verontrusten en doden van schadeveroorzakende diersoorten
- Schade die is aangericht door de wolf en goudjakhals
- Daarnaast wordt in een aantal provincies ook schade door dassen, lynx, otter, bever of wilde kat 100% tegemoetgekomen omdat bestrijding niet is toegestaan.

In geval van ruime mogelijkheden om schade te bestrijden zijn er een aantal vormen van schade juist uitgesloten van een tegemoetkoming. Hieronder vallen:

- a) Indien de schade is aangericht door een natuurlijk in het wild levende beschermde diersoort die krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen als soort die in het gehele land schade veroorzaakt en voor het verontrusten en doden van de schadeveroorzakende diersoort een vrijstelling geldt (waarbij er een uitzondering gemaakt is voor sommige ganzensoorten, zie §4.2);
- b) Indien de schade is aangericht door een natuurlijk in het wilde levende beschermde diersoort die krachtens de provinciale verordening is aangewezen als soort die schade veroorzaakt en voor het bestrijden van die soort een vrijstelling geldt, tenzij aan deze vrijstelling voorwaarden, beperkingen of clausules zijn verbonden waardoor de vrijstelling feitelijk gelijkgesteld moet worden aan een ontheffing verleend op basis van de wet;
- c) Indien de schade is aangericht door een natuurlijk in het wilde levende beschermde diersoort waarvoor Gedeputeerde Staten krachtens de wet opdracht hebben gegeven om de omvang van de populatie van soorten te beperken;
- d) Indien de schade is aangericht door de huisspitsmuis, de mol, de bosmuis of de veldmuis en voor het verontrusten en doden van de schadeveroorzakende diersoort een vrijstelling geldt in verband met de bestrijding van schade aan landbouwgewassen;
- e) Voor schade veroorzaakt door diersoorten, vermeld in de wet, waarop de jacht kan worden geopend, met uitzondering van de wilde eend buiten de periode waarop de jacht op deze diersoort is geopend;
- f) Voor schade veroorzaakt door een natuurlijk in het wild levende beschermde diersoort waarvoor een ontheffing krachtens de wet is verleend, waarbij in de verleende ontheffing geen bepalingen zijn opgenomen die de schadebestrijding in de weg staan.

Hierboven onder b spreekt men over voorwaarden, beperkingen of bepalingen in een vrijstelling die schadebestrijding in de weg zouden staan en onder f over het ontbreken hiervan in een ontheffing. Als er voorwaarden, beperkingen of bepalingen gelden die schadebestrijding in de weg staan heeft de agrariër in sommige gevallen toch recht op een tegemoetkoming. Dit kan tot complexe situaties leiden, aangezien niet altijd duidelijk is of de opgenomen bepalingen schadebestrijding in de weg staan en daarmee een tegemoetkoming rechtvaardigen. Een mogelijk referentiekader voor de bepalingen die beperkend zijn kan gezocht worden in de omstandigheden voor afschot van landelijk vrijgestelde soorten en wildsoorten (artikel a en e). Daarnaast wordt artikel f vrijwel nooit toegepast, ook als beperkende voorwaarden ontbreken in de verleende ontheffing. Hieronder twee voorbeelden die beide situaties schetsen:

Houtduif

Het gebruik van elektronisch aangedreven lokvogels is niet toegestaan bij de jacht op houtduiven (een wildsoort, vallend onder artikel e). Tijdens het jachtseizoen is het niet mogelijk om een

tegemoetkoming in schade door houtduif aan te vragen. Onder de landelijke vrijstelling (artikel a) zijn deze hulpmiddelen wel toegestaan bij het afschot van houtduiven. Buiten het jachtseizoen komt schade van houtduiven wel in aanmerking voor een tegemoetkoming. Wanneer men in een ontheffing het gebruik van deze middelen niet toestaat is dit niet per definitie een bepaling die schadebestrijding in de weg staat, immers bij de jacht op houtduiven is dit hulpmiddel ook niet toegestaan.

Canadese gans

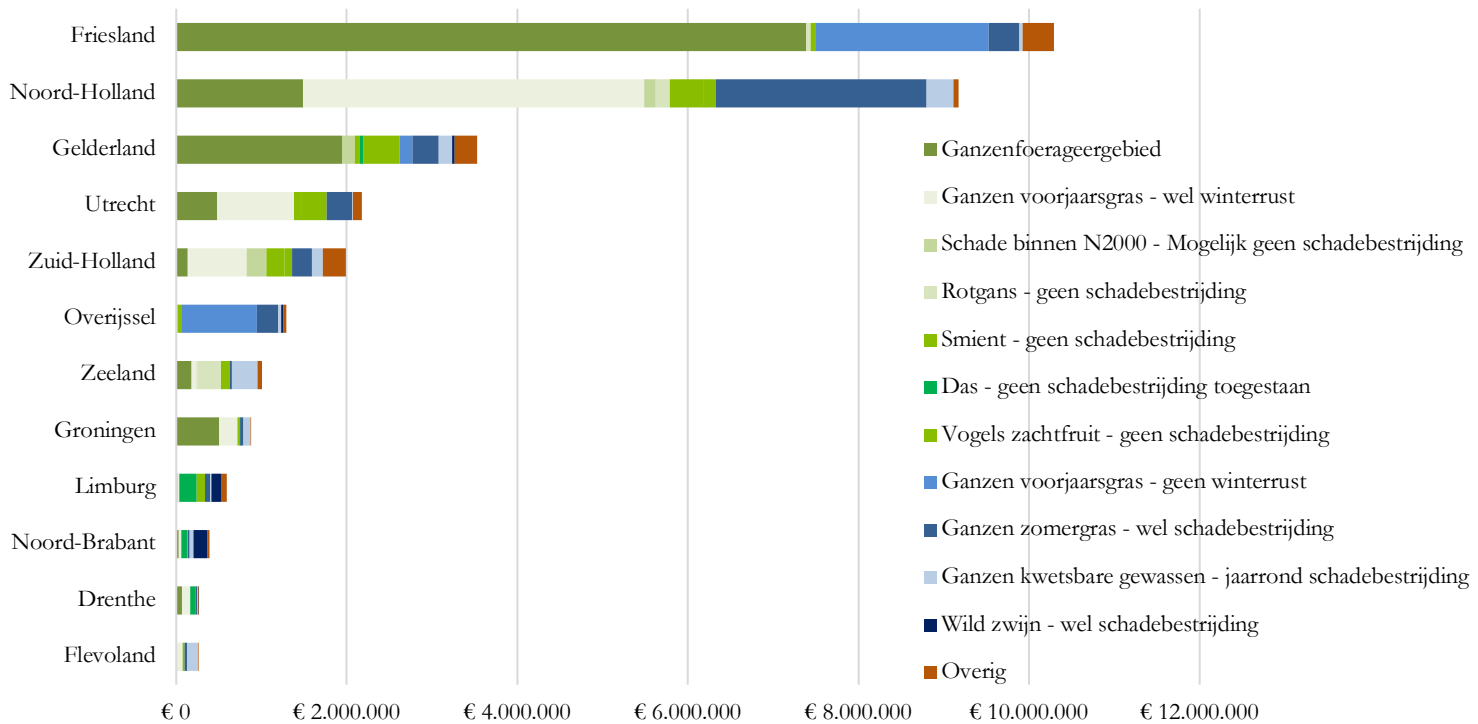
Onder de landelijke vrijstelling is het toegestaan Canadese ganzen van zonsopkomst tot zonsondergang te doden met het geweer. Daarbij zijn elektronische lokmiddelen niet toegestaan. Er zijn echter provinciale ontheffingen waarbij men reeds voor zonsopkomst mag beginnen en waar elektronische lokmiddelen wel zijn toegestaan. Daarmee lijken ontheffingen die elektronische lokmiddelen toestaan ruimer dan de landelijke vrijstellingen en zou logischerwijs artikel f van kracht zijn en geen tegemoetkoming worden verleend.

4.2.1

‘Mogelijkheden’ in de praktijk

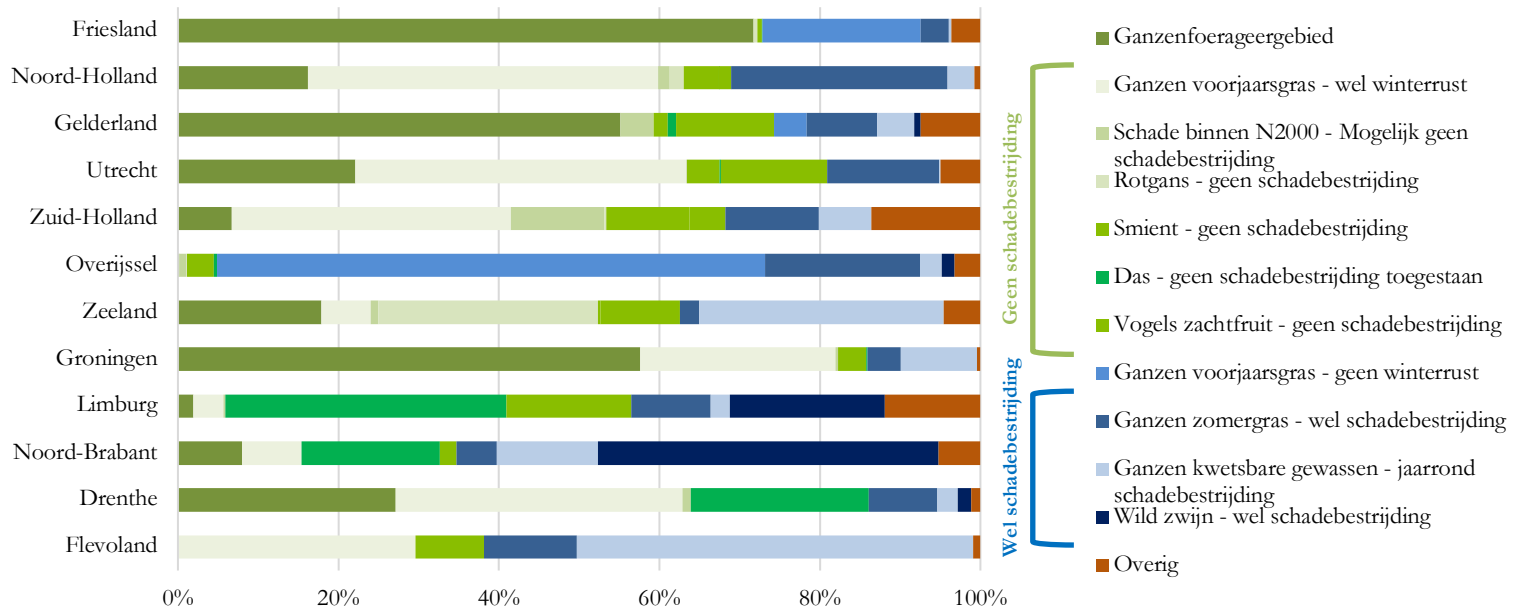
In deze paragraaf beschrijven we hoe de omgevingsfactor ‘mogelijkheden’ doorwerkt in de huidige tegemoetkomingssystematiek op basis van getaxeerde schade.

In figuur 4.1 is de schadeomvang in het jaar 2020 per provincie weergegeven, uitgesplitst naar categorieën van schadegevallen. Per categorie is aangegeven welke mogelijkheden voor schadebestrijding er zijn. De totale getaxeerde schade in Nederland bedroeg in 2020 ongeveer 35,5 miljoen euro. Wat opvalt is dat in ganzenfoeragegebieden en gebieden waar in verband met winterrust geen of beperkte schadebestrijding mogelijk is, een groot deel van de getaxeerde schade geconstateerd is.



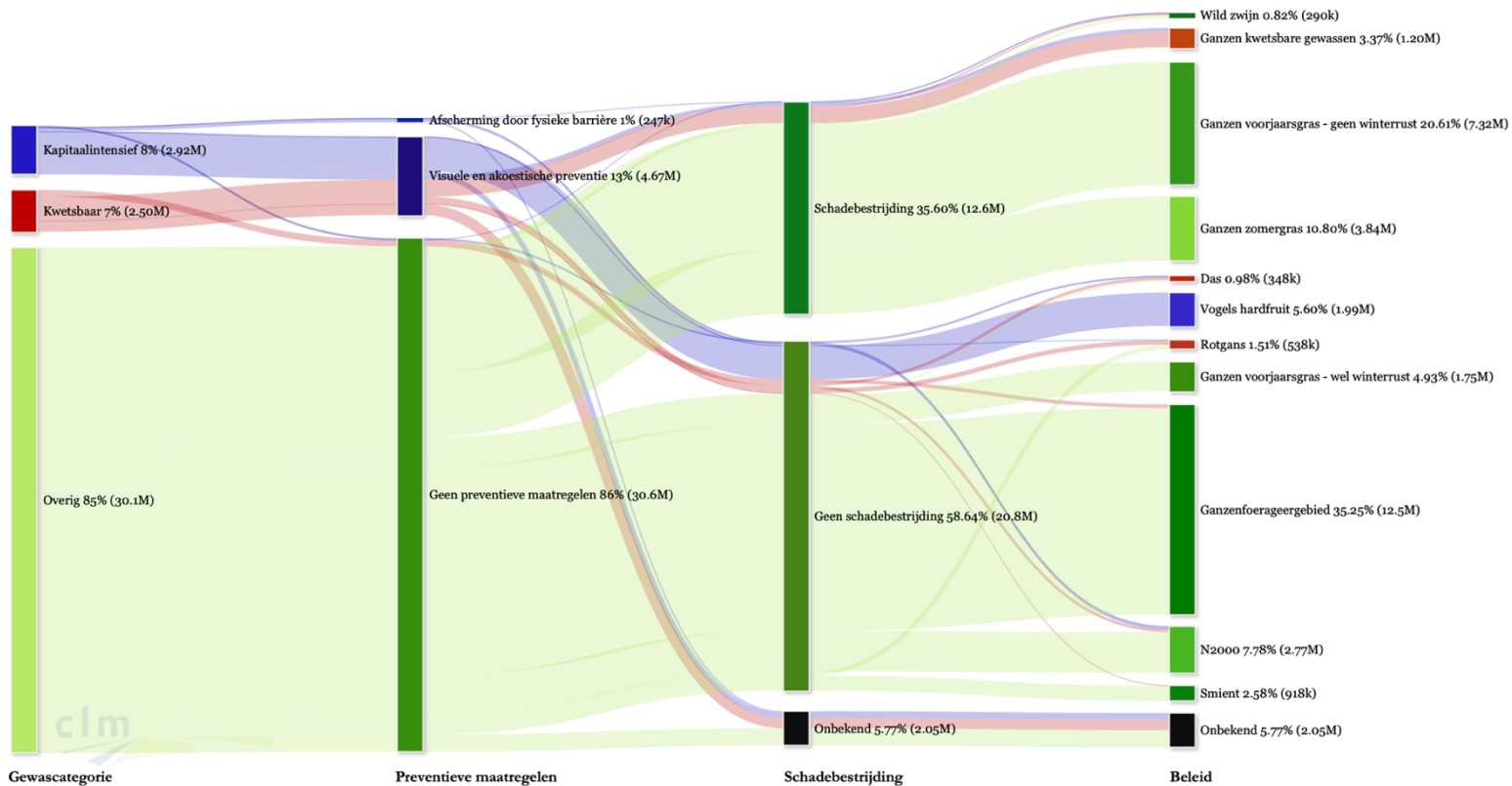
Deelproject 3 & 4: Naar een nieuwe tegemoetkomingssystematiek: uitwerking omgevingsfactoren

Figuur 4.1: Totale getaxeerde faunaschade in 2020, uitgesplitst per provincie en uitgesplitst naar mogelijkheden/beleid. De totale schadeomvang in 2020 bedroeg ongeveer 35,5 miljoen euro.



Figuur 4.2: Relatieve totale getaxeerde faunaschade in 2020 in Nederland, uitgesplitst per provincie en naar mogelijkheden/beleid.

Naast de absolute hoeveelheid hebben we ook de relatieve totale getaxeerde faunaschade uitgesplitst per provincie naar mogelijkheden/beleid. Hieruit blijkt wederom dat schade binnen ganzenfoerageergebieden, schade door ganzen aan voorjaarsgras en schade door ganzen aan zomergras in de meeste provincies verantwoordelijk zijn voor de meeste schade (figuur 4.2). Figuur 4.3 laat zien voor de schade uit 2020 welke schade er per gewascategorie was, wat de mogelijkheden tot het bestrijden van schade waren en over wat voor types schade dit gaat.



Figuur 4.3: Totale getaxeerde faunaschade in Nederland, uitgesplitst naar gewascategorie, preventieve middelen, het wel of niet toestaan van schadebestrijding en de verschillende beleidsinvullingen per diersoort/gewas/gebied. De totale getaxeerde schade bedroeg in 2020 ongeveer 35,5 miljoen euro.

4.3 Mogelijkheden: Reacties klankbordgroep en interprovinciale begeleidingsgroep

Aan de klankbordgroep en de interprovinciale begeleidingsgroep (twee workshops) en aan een groep schadeconsulenten van BIJ12 (één workshop) zijn de theoretische achtergrond en principiële overwegingen rond de omgevingsfactor ‘mogelijkheden’ voorgelegd. Daarnaast zijn onderstaande concrete vragen besproken ter ondersteuning van de discussie.

Vragen voor de workshop:

1. Wat vinden stakeholders van de huidige toepassing van deze omgevingsfactor, waarbij preventieve maatregelen en schadebestrijding als voorwaarde gelden voor een tegemoetkoming, maar vaak geen rol spelen bij de hoogte van het eigen risico?
2. Wat vinden stakeholders van de huidige invulling waarbij een vrijstelling voor schadebestrijding tot geen tegemoetkoming leidt, maar een ontheffing voor schadebestrijding in de meeste gevallen tot 95% tegemoetkoming?
3. Vinden stakeholders dat beperkingen in de mogelijkheden om schade bestrijden in- en rondom bijvoorbeeld N2000 gebieden, een rol moeten spelen in deze omgevingsfactor?
4. Als bepalingen bij een vrijstelling of ontheffing de uitvoering van schadebestrijding beperken, speelt dat (theoretisch) een rol in de huidige beleidsregels of er sprake is van een tegemoetkoming. Wanneer zijn volgens stakeholders bepalingen beperkend?

Agrariërs, jagers en dierenbescherming

‘Mogelijkheden’ is volgens de vertegenwoordigers van agrariërs, jagers en dierenbescherming de belangrijkste factor en zou dan ook leidend moeten zijn bij het bepalen van de hoogte van de tegemoetkoming. Wel wijst men op de grote complexiteit m.b.t. werende middelen, aangezien deze soms in combinatie worden ingezet, niet altijd even effectief zijn en niet overal mogen worden toegepast. Er zijn dus veel verschillende situaties denkbaar. Dit geldt ook voor schadebestrijding. Deze loopt ofwel via een opdracht, een ontheffing of een vrijstelling. De vraag daarbij is wanneer de voorwaarden hierin dusdanig beperkend zijn dat je zou kunnen spreken van ‘beperkte mogelijkheden om schade te bestrijden’. Hier is geen eenduidig antwoord op te geven. De voorwaarden vanuit de jacht of landelijke vrijstellingen zouden wellicht als referentiekader kunnen worden gebruikt. Hierbij merkt men op dat er bijzonder veel voorwaarden worden meegenomen in de landelijke ontheffingen. Dat is in ieder geval een belemmering. Als er door een partij veel belemmeringen opgeworpen worden dan mag je die ook verantwoordelijk stellen voor de schade die is geleden.

Provincie

Ook de vertegenwoordigers van provincies zien ‘mogelijkheden’ als leidende factor als het gaat om de hoogte van de tegemoetkoming. Men merkt op dat in de huidige systematiek met name de juridische mogelijkheden de boventoon voeren en er minder aandacht is voor welke maatregelen er wel en niet werken in het veld. Dit zou men graag anders zien in een toekomstige (nieuwe) systematiek. Daarnaast merkt men op dat er m.b.t. tot schadebestrijding altijd beperkingen zullen zijn en dat dit een glijdende schaal is. De mate van beperking zou dan mee moeten spelen in de hoogte van de tegemoetkoming. Echter provincies vinden het ook lastig om een bepaalde set aan toegestane maatregelen (bijvoorbeeld zoals in de landelijke vrijstelling of de jacht) als referentiekader te nemen voor ‘geen beperkingen’.

BIJ12

Ook de consultants van BIJ12 zien ‘mogelijkheden’ als de belangrijkste factor. Daarbij vindt men, net als de vertegenwoordigers van de provincie, dat je bij het bepalen van de hoogte van de tegemoetkoming zou moeten kijken naar wat je daadwerkelijk mag en kan doen in het veld om schade te voorkomen of bestrijden en niet zo zeer naar welk type toestemming (opdracht, ontheffing, of vrijstelling) is afgegeven. Daarnaast is ook het voorstel om niet meer te controleren op het voldoende toepassen van werende maatregelen of het adequaat gebruiken van bijvoorbeeld ontheffingen etc. Het zou moeten gaan om welke ‘toolkit’ een ondernemer in een bepaalde situatie tot zijn beschikking heeft. Afhankelijk van zijn mogelijkheden zou je de hoogte van de tegemoetkoming kunnen bepalen.

4.4

Deelconclusie ‘Mogelijkheden’

Feitelijke en juridische mogelijkheden om schade te voorkomen en bestrijden wordt gezien als de belangrijkste factor bij het bepalen van de hoogte van de tegemoetkoming. Alle stakeholders zijn van mening dat het vooral moet gaan om wat een ondernemer tot zijn beschikking heeft aan maatregelen om schade te voorkomen en bestrijden en hoe effectief en redelijk deze maatregelen zijn. Afhankelijk hiervan zou men de hoogte van de tegemoetkoming kunnen bepalen. Hierbij zouden ook de (juridisch) beperkende voorwaarden mee moeten wegen.

Vervolg: We nemen de factor “mogelijkheden” mee als volledige factor in het voorstel voor een (nieuwe) systematiek. Daarbij splitsen we “mogelijkheden” in maatregelen om schade te **voorkomen** en maatregelen om schade te **bestrijden**. Hierbij kijken we naar redelijkheid, effectiviteit, beschikbaarheid en mate van beperkingen die worden gesteld aan maatregelen. De hoogte van de tegemoetkoming hangt af van wat de ondernemer tot zijn beschikking heeft, m.a.w. welke “toolkit” aan maatregelen hij kan en mag inzetten. In tegenstelling tot de huidige systematiek wordt de

ondernemer niet gecontroleerd op het nemen van maatregelen, maar is hij of zij vrij om maatregelen wel of niet in te zetten. Hiermee vervalt de standaard toetsing op het nemen van preventieve maatregelen en de toetsing op adequaat gebruik bij het aanvragen van een tegemoetkoming.

4.5 Inpassing in toekomstige systematiek

Zowel een drempelsystematiek als een aangepaste kortingssystematiek werken door op de hoogte van de uiteindelijke tegemoetkoming. Beide uitwerkingen zijn mogelijk gebleken in deelproject 1. De uitwerking op de uiteindelijke tegemoetkoming wordt hieronder verder uitgewerkt.

Een drempelsystematiek is gebaseerd op het concept dat schade pas vanaf een bepaalde drempel tegemoetgekomen wordt. De factor ‘mogelijkheden’ zou van invloed kunnen zijn op deze drempel. De factor ‘mogelijkheden’ is op vergelijkbare manier in te bouwen in een kortingssystematiek. De factor heeft dan geen invloed op de drempel, maar op de hoogte van de korting op de tegemoetkoming.

De factor ‘mogelijkheden’ zou op onderstaande wijze (figuur 4.4) kunnen worden ingepast in een toekomstige systematiek, waarbij er onderscheid wordt gemaakt tussen maatregelen om schade te voorkomen en maatregelen om schade te bestrijden.

Mogelijkheden om schade te voorkomen

Voor mogelijkheden om schade te **voorkomen** wordt duidelijk de koppeling gemaakt met de financiële opbrengst van het gewas, m.a.w. hoe hoog het gewas saldeert. Afhankelijk van hoe hoog het gewas saldeert worden goedkopere of duurdere maatregelen redelijk geacht. Bij preventieve mogelijkheden gaat het om maatregelen als het plaatsen van een hek of raster bij hoog salderende gewassen, maar ook om akoestische of visuele verjagingsmaatregelen bij gemiddeld salderende gewassen.

Omdat een wijziging in deze keuzes hierin buiten de scope van dit project valt, stellen we voor vast te houden aan de al gemaakte afwegingen en huidige beleidskeuzes over welke werende maatregelen redelijk zijn bij welk type gewassen.

In afwijking van de huidige systematiek wordt de inzet van preventieve maatregelen **niet** meer als voorwaarde voor een tegemoetkoming geëist (figuur 2.1 en figuur 4.4). Uit deelproject 2 bleek dat dit één van de belangrijkste bronnen van ervaren frustratie en administratieve lasten was bij agrariërs en jagers. Ook de onduidelijkheid wanneer en hoe maatregelen ingezet dienden te worden speelde daar een rol bij.

In de voorgestelde systematiek wordt, als een hek, net of raster bewezen 100% effectief is en is toegestaan, de verlaging van de uiteindelijke tegemoetkoming maximaal. Een agrarische ondernemer heeft immers voldoende redelijke en effectieve mogelijkheden om zelf alle schade te voorkomen.

Voor kwetsbare/midden salderende gewassen wordt, in het huidige beleid, de inzet van een akoestische en een visuele middelen als een redelijke inspanning van agrarische ondernemers geacht. Op basis van de lijst van vereiste middelen¹¹ en de effectiviteit van een aantal (goedkopere) daarvan¹², zijn veel van deze middelen gedeeltelijk maar niet voor 100% effectief in het voorkomen van schade. De praktijk laat zien dat agrariërs vaak voor de goedkope en eenvoudig inzetbare maar vaak minder effectieve maatregelen kiezen¹³. Ook een verhoogde inspanning door middel van roulatie van

¹¹ <https://www.bij12.nl/onderwerpen/faunazaken/schade-voorkomen/>

¹² Buij, R., D. Lammertsma en Th.C.P. Melman, 2018. Overzicht onderzoek schadesoorten in Nederland en Leidraad beoordeling onderzoek wildschade. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 2888. 76 blz.; 7 fig.; 0 tab.; 191 ref.

¹³ CLM (2020). Ganzenschade in Utrecht: verjagingsinspanning in beeld.

middelen is geen verplichting. Dit is ook de reden waarom in het beleid vaak wordt geëscaleerd naar het toestaan van bestrijding. Op basis van de huidige beleidsmatige inschatting van de redelijkheid en effectiviteit van akoestische en preventieve maatregelen kan men daarom zeggen dat er momenteel geen visuele en akoestische preventieve maatregelen zijn die door middel van een redelijke inspanning alle schade kunnen voorkomen. Daarom wordt bij kwetsbare/midden salderende gewassen geen extra verlaging van de uiteindelijke tegemoetkoming toegepast, maar wordt ook de eis tot het nemen van akoestische en visuele preventieve maatregelen om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming losgelaten.

Bij laag salderende gewassen worden in het huidige beleid geen preventieve maatregelen vereist. De inzet van deze maatregelen wordt daarom beschouwd als niet redelijk om te vragen van agrarische ondernemers. Om die reden slaan we, in lijn met het huidige beleid, bij deze gewassen de preventieve maatregelen over.

Provincies zouden, indien gewenst, het nemen van bepaalde, effectieve preventieve maatregelen voor teelten waar ze als onredelijk worden beschouwd financieel kunnen ondersteunen, bijvoorbeeld met een subsidie. In zo'n situatie zou een subsidie voor effectieve preventieve maatregelen gepaard kunnen gaan met een risicoverhoging. Omdat het door de financiële ondersteuning immers wel redelijk geacht kan worden dat agrarische ondernemers deze preventieve maatregelen nemen en daarmee voldoende redelijke mogelijkheden hebben om zelf schade te voorkomen.

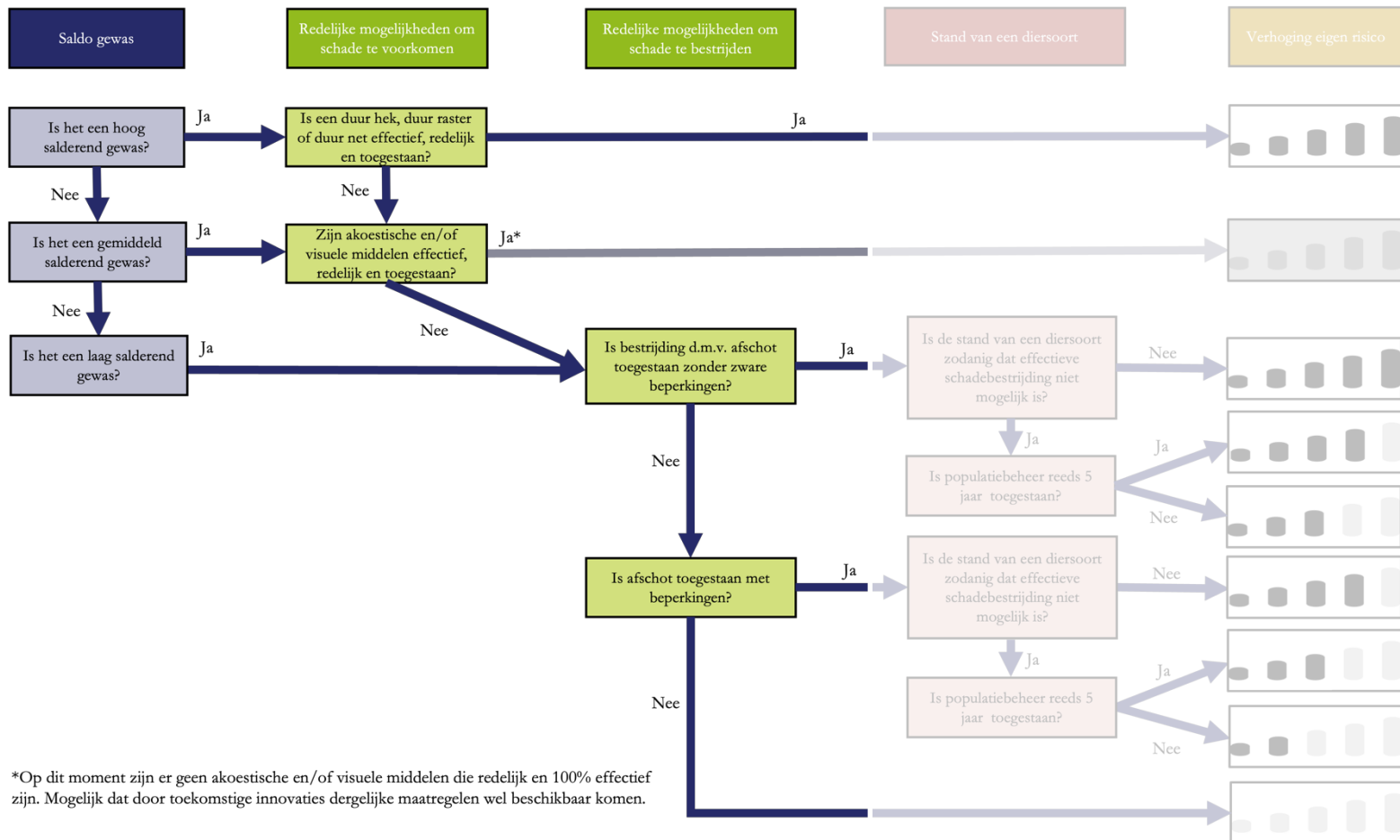
Mogelijkheden om schade te bestrijden

Voor mogelijkheden om schade te bestrijden wordt er geen onderscheid gemaakt tussen hoog, midden en laag salderende gewassen. In afwijking van de huidige systematiek wordt het toetsen op het tweemaal per week uitvoeren van schadebestrijding (toetsing op adequaat gebruik) ook niet meer als voorwaarde gehanteerd voor een tegemoetkoming. Deze maatregel in het huidige beleid wordt door agrariërs en jagers ervaren als één van de belangrijkste bronnen van administratieve lasten en ergernis (Rapportage deelproject 2).

De mate van verlaging van de uiteindelijke tegemoetkoming wordt bepaald op basis van of schadebestrijding in de vorm van aan verjaging ondersteunend afschot is toegestaan en welke beperkingen daaraan zijn gesteld. Hiervoor dient per diersoort een referentie te worden geformuleerd wanneer schadebestrijding kan worden opgevat als zijnde 'zonder beperkingen'. Er zijn immers altijd beperkingen. Indien er extra beperkingen worden opgelegd t.o.v. deze referentie, dan wordt de uiteindelijke tegemoetkoming minder verlaagd en wordt er dus meer tegemoetkoming uitgekeerd. De voorwaarden en beperkingen die volgen uit de jacht en de landelijke en provinciale vrijstellingen kunnen hierbij helpen. Zo kunnen de mogelijkheden en beperkingen die de landelijke vrijstelling biedt voor de bestrijding van Canadese gans gebruikt worden als referentie voor grauwe gans, brandgans en kolgans. Stakeholders, provincies en BIJ12 consultants geven echter aan, dat een dergelijke vertaling niet altijd mogelijk is.

Voor een dergelijke toepassing van deze omgevingsfactor dient er wel voor iedere locatie met (kans op) faunaschade duidelijk te zijn welke feitelijke en juridische mogelijkheden er zijn om schade te voorkomen en/of te bestrijden. Zo'n overzicht is er nu nog niet. Provincies als bevoegd gezag, die het grootste gedeelte van deze mogelijkheden bieden, zouden de logische partij zijn om dit overzicht te maken. Bovendien zou een dergelijk overzicht ook duidelijkheid scheppen bij agrariërs en jagers over welke voorwaarden waar gelden. Zowel agrariërs als jagers hebben in deelproject 2 aangegeven dat dit een grote bron van ervaren administratieve lasten en onduidelijkheid is. Ook de provinciale begeleidingsgroep adviseerde in deelproject 2 om de toetsing op adequaat gebruik los te laten. Overigens noemden provincies dit al in het IPO-standpunt: *“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 jachtakte-houders over de regeldruk.*

Door de balans terug te brengen in de tegemoetkomingsystematiek 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.”



Figuur 4.4: Voorstel inpassing van de factor ‘mogelijkheden’ in een toekomstige systematiek.

4.6 Databeschikbaarheid

Om de factor ‘Mogelijkheden’ toe te passen, zoals hierboven beschreven, dienen er een aantal zaken te worden ingericht.

Ten eerste dient er jaarlijks per gewas-dier combinatie een inschatting te worden gemaakt van de effectiviteit en beschikbaarheid van de preventie toolkit, zodat er per gewas-dier combinatie een verlaging van de uiteindelijke tegemoetkoming kan worden geformuleerd. Ook dient er per diersoort te worden geformuleerd wanneer bestrijding kan worden opgevat als bestrijding zonder beperkingen.

Daarnaast dient inzichtelijk te worden gemaakt door provincies welke regels waar gelden. Denk hierbij aan N2000-gebieden, de aangrenzende gebieden, eendenkooien en ganzenfoeragegebieden met omliggende bufferzones. Al deze informatie dient te worden gebundeld en op kaart te worden gezet. Zo kan per schadegeval worden bekeken of een ondernemer zich in een van deze gebieden bevindt en dus geen of beperkte mogelijkheden heeft om schade te voorkomen of te bestrijden. Dit

heeft vervolgens effect op de hoogte van de tegemoetkoming. Deze informatie moet ook voor grondgebruikers vooraf inzichtelijk zijn.

4.7 Effectindicatoren

In deze paragraaf lopen we de zes effectindicatoren na, die de MARF en het IPO geformuleerd hebben om een toekomstige systematiek te waarderen. Vanwege het verschil tussen mogelijkheden om schade te voorkomen en schade te bestrijden worden deze apart behandeld.

Mogelijkheden om schade te voorkomen.

a) Logisch. Hoe logisch is de gemaakte keuze/uitwerking beleidsmatig gezien vanuit het bestaande faunabeleid, het overige natuurbeleid en vanuit het MARF-advies?

In het advies geeft de MARF aan dat *Iedere burger of ondernemer is in beginsel zelf verantwoordelijk voor de bescherming tegen faunaschade en dient binnen de wettelijke kaders naar eisen van redelijkheid en billijkheid inspanningen te verrichten om schade te voorkomen. Daarvoor kunnen, volgens de Memorie van Toelichting op de Wet natuurbescherming, maatregelen in het kader van de schadebestrijding en populatiebeheer uitkomst bieden. Alleen schade die “redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste van de aanvrager of belanghebbende dient te blijven en naar billijkheid wordt bepaald” wordt tegemoetgekomen. Het is daardoor logisch dat de redelijke en billijke mogelijkheden die agrarische ondernemers en eventueel jagers hebben om zelf schade te voorkomen een rol spelen bij de hoogte van het eigen risico. Hierbij is in de huidige systematiek de redelijkheid van de inzet van bepaalde preventieve maatregelen gekoppeld aan hoe hoog het gewas saldeert. Ook de klankbordgroep-leden zijn het hier mee eens.*

In de huidige systematiek zijn een aantal zaken minder logisch ten aanzien van de mogelijkheden om schade te voorkomen. Bij schade aan kwetsbare gewassen dienen agrariërs akoestische en visuele preventieve maatregelen te nemen om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming. Echter, provincies oordelen dat het met een redelijke toepassing van dergelijke maatregelen het niet mogelijk is schade geheel te voorkomen. Deze constatering is een van de doorslaggevende argumenten waarom schadebestrijding wordt toegestaan. Het is daarom de vraag of het logisch is om bij kwetsbare gewassen het nemen van (onvoldoende effectieve) preventieve maatregelen te vragen van agrariërs als voorwaarde voor een tegemoetkoming. Als preventieve maatregelen wel effectief en redelijk zijn (zoals overnetting of afrastering bij kapitaalintensieve gewassen) is het onlogisch om deze schade in aanmerking te laten komen voor een tegemoetkoming.

b) Consistent en juridisch houdbaar. Hoe consistent en juridisch verdedigbaar is de keuze/uitwerking met de Wet Natuurbescherming en de grondslagen van de tegemoetkomingen zoals nadeelcompensatie en normaal maatschappelijk risico?

In de huidige kortingssystematiek wordt niet consistent omgegaan met de mogelijkheden om schade te voorkomen. Dat is te zien in een aantal punten:

Bij kapitaalintensieve gewassen wordt de inzet van een adequaat hek of raster als redelijk beschouwd en als voorwaarde gesteld om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming. Daarmee hebben agrariërs voldoende mogelijkheden om schade aan deze gewassen te voorkomen. Ondanks goede mogelijkheden wordt deze schade toch vergoed als deze plaatsvindt. In de voorgestelde systematiek worden agrariërs niet meer verplicht deze maatregelen te nemen bij kapitaalintensieve gewassen. Ze beschikken echter over dusdanige mogelijkheden om schade te voorkomen dat zij niet belemmerd worden in het zelf adequaat voorkomen van schade. Hierdoor is de verlaging van de uiteindelijke tegemoetkoming maximaal (100%).

c) Goed te begrijpen. Maakt de gemaakte keuze/uitwerking de totstandkoming van de hoogte van de tegemoetkoming transparanter en eenvoudiger te begrijpen voor een aanvrager?

De bovenstaande uitwerking is goed te begrijpen door de relatief eenvoudige opzet. Enkel de verschillen tussen gewas-dier combinaties en geldende beperkingen zouden voor onbegrip kunnen zorgen. Wanneer dit goed wordt onderbouwd en breed wordt gedragen voorzien wij echter geen problemen.

Bij kwetsbare gewassen wordt op dit moment de inzet van een visuele en akoestische preventieve maatregel als voorwaarde gesteld om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming. De inzet van deze middelen wordt door provincies en faunabeheereenheden echter als onvoldoende effectief beschouwd. Dat is immers de reden dat provincies schadebestrijding toestaan. Het is daarmee moeilijk uit te leggen aan agrariërs waarom zij deze maatregelen moeten nemen om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming. Dit zorgt ook voor onbegrip bij agrariërs. In het voorstel voor deze omgevingsfactor wordt daarom voor nu de verplichting tot het nemen van preventieve maatregelen losgelaten. Deze situatie kan veranderen indien er een preventieve maatregel wordt gevonden die zowel effectief is in het voorkomen van schade en door provincies van agrariërs bij kwetsbare gewassen mag worden verwacht. In dat geval zou er sprake kunnen zijn van een verlaging van de uiteindelijke tegemoetkoming. Daarnaast zou subsidiëring van dergelijke maatregelen een mogelijk instrument kunnen zijn om schade te voorkomen, in schadegevallen waar de kosten en arbeid van de maatregelen als onredelijk en niet billijk worden beschouwd ten opzichte van de opbrengst van het gewas. Als hiervoor wordt gekozen zou een subsidie samen kunnen gaan met een verlaging in de tegemoetkoming.

d) Positief prikkelend: In hoeverre prikkelt de gemaakte keuze/uitwerking een grondgebruiker om zelf schade te voorkomen of te bestrijden?

De MARF constateert in haar advies dat: *“Het hanteren van de huidige regeling biedt door de algemene, niet aan bedrijfsopbrengst gekoppelde, korting op de uit te keren schadetegemoetkoming te weinig prikkels voor de grondgebruikers en faunabeheerders om zich in te zetten voor de eerste twee stappen in de strategie van de schadeaanpak: voorkomen en bestrijden. Ook het IPO erkent dit: Het IPO is het met de MARF eens dat er momenteel te weinig prikkels in de tegemoetkomingsystematiek 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.*

Dit blijkt ook in de praktijk waar agrariërs kiezen voor maatregelen die het goedkoopst en makkelijkst uit te voeren zijn en die vereist zijn om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming. Dat de huidige systematiek in dit opzicht niet voldoet werd ook al geconcludeerd door het IPO: *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 tegemoetkomingsystematiek 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.*

In de voorgestelde systematiek wordt op basis van wetenschappelijk onderzoek en expert-judgement bepaald of bepaalde preventieve maatregelen effectief schade kunnen voorkomen. Indien deze effectief zijn, ingezet mogen worden en redelijk zijn wordt de verantwoordelijkheid voor een deugdelijke inzet teruggelegd bij de agrariër. Het hogere eigen risico bij hoger salderende gewassen prikkelt de ondernemer om effectieve preventieve maatregelen in te zetten bij deze gewassen. Bovendien prikkelt dit ook ondernemers om deze maatregelen al in te zetten op het moment dat

Deelproject 3 & 4: Naar een nieuwe tegemoetkomingsystematiek: uitwerking omgevingsfactoren

schade dreigt. In de huidige systematiek is het niet altijd controleerbaar of preventieve maatregelen pas achteraf ingezet zijn om in aanmerking te komen voor de tegemoetkoming. Dit biedt ook kansen voor een verlichting van administratieve lasten en moeilijk controleerbare regelgeving verdwijnt.

e) Administratieve regeldruk: Wat is het effect van de gemaakte keuze/uitwerking op de administratieve lasten voor een aanvrager en de provincies bij een tegemoetkoming?

In de huidige systematiek worden de mogelijkheden om schade te voorkomen verwerkt in de toetsing op inzet preventieve maatregelen.

Bij de toetsing op preventieve maatregelen dienen agrariërs bij hun tegemoetkomingsaanvraag op te geven welke preventieve maatregelen zij ingezet hebben. Deze methodiek levert extra administratieve lasten op en het is niet controleerbaar of de maatregelen ingezet waren voordat er schade optrad, of dat ze achteraf zijn ingezet. Daarnaast ervaren agrariërs de inzet van preventieve maatregelen, waar ze zelf niet in geloven, als een van de belangrijkste administratieve lasten (Zie rapportage deelproject 2). Bovendien kiezen ze ten gevolge van de huidige insteek vaak voor goedkope maatregelen waarvan zij eigenlijk geen effect verwachten¹⁸.

In de voorgestelde toepassing worden agrariërs niet meer verplicht tot het nemen of registreren van preventieve maatregelen. Dit levert een verlichting van de administratieve lasten op die tot veel irritaties bij agrariërs leiden. Wel wordt op basis van de economische opbrengst van het gewas (hoofdstuk 2) een afweging gemaakt welke inzet op welke preventieve maatregelen redelijk is om van een agrariër te vragen. Als deze maatregelen op basis van kennis en onderzoek voldoende effectief zijn in het voorkomen van faunaschade kan een tegemoetkoming in de schade maximaal verlaagd worden.

f) Impact op afhandeling: Wat is het effect van de gemaakte keuze/uitwerking op de afhandeling door BIJ12 van de tegemoetkoming en wat zijn de bijkomende kosten, zijn de nodige data beschikbaar?

De afhandeling wordt enigszins versimpeld door het wegnemen van de standaard toetsing op het toepassen van preventieve maatregelen. Wel dient er kritisch gekeken te worden naar welke (combinatie van) preventieve maatregelen langdurig effectief is in het voorkomen van maatregelen, omdat dit een belangrijke rol speelt bij de hoogte van de tegemoetkoming.

Tabel 4.1: Score op effectindicatoren van 'mogelijkheden om schade te voorkomen' in de voorgestelde systematiek, en de huidige situatie (huidige systematiek) (+ = goed; +/- = matig; - = minder goed)

Effectindicator	Huidige kortingssystematiek	Voorgestelde systematiek
Logisch	-	+
Consistent en juridisch houdbaar	+/-	+
Goed te begrijpen	-	+/-
Positief prikkelend	-	+
Administratieve regeldruk	-	+
Impact op afhandeling	+/-	+/-

Mogelijkheden om schade te bestrijden.

a) Logisch. Hoe logisch is de gemaakte keuze/uitwerking beleidsmatig gezien vanuit het bestaande faunabeleid, het overige natuurbeleid en vanuit het MARF-advies?

In het advies geeft de MARF aan dat *Iedere burger of ondernemer is in beginsel zelf verantwoordelijk voor de bescherming tegen faunaschade en dient binnen de wettelijke kaders naar eisen van redelijkheid en billijkheid*

Deelproject 3 & 4: Naar een nieuwe tegemoetkomingssystematiek: uitwerking omgevingsfactoren

inspanningen te verrichten om schade te voorkomen. Daarvoor kunnen, volgens de Memorie van Toelichting op de Wet natuurbescherming, maatregelen in het kader van de schadebestrijding en populatiebeheer uitkomst bieden. Alleen schade die “redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste van de aanvrager of belanghebbende dient te blijven en naar billijkheid wordt bepaald” wordt tegemoetgekomen. Het is daardoor logisch dat de redelijke en billijke mogelijkheden die agrarische ondernemers en eventueel jagers hebben om zelf schade te bestrijden een rol spelen bij de hoogte van het eigen risico. Hierbij is in de huidige systematiek de redelijkheid van de inzet van schadebestrijding niet gekoppeld aan hoe hoog het gewas saldeert. Ook de klankbordgroep-leden zijn het hier mee eens.

De mogelijkheden om schade te bestrijden spelen ook in de huidige systematiek een rol. Dit gebeurt op twee manieren. Bij een aantal diersoorten wordt op basis van de mogelijkheden om schade te bestrijden geen tegemoetkoming verleend. Dat geldt bijvoorbeeld bij vrijgestelde soorten en soorten waarop de jacht geopend kan worden. Bij diersoorten waarvoor schadebestrijding wel mogelijk is maar toch een tegemoetkoming wordt verleend, is het twee keer per week uitvoeren van schadebestrijding een voorwaarde om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming (de toetsing op adequaat gebruik).

In de voorgestelde systematiek worden de mogelijkheden om schade te bestrijden alleen toegepast als een factor die een impact heeft op de hoogte van de tegemoetkoming. Dit is logischer en eenduidiger dan de huidige manier waarin in het ene geval het invloed heeft op de hoogte van de tegemoetkoming en in het andere geval een voorwaarde is.

c) Goed te begrijpen. Maakt de gemaakte keuze/uitwerking de totstandkoming van de hoogte van de tegemoetkoming transparanter en eenvoudiger te begrijpen voor een aanvrager?

De bovenstaande uitwerking is goed te begrijpen omdat nu de daadwerkelijke mogelijkheden om schade te bestrijden in een bepaald geval een rol spelen bij de tegemoetkoming in de schade, terwijl het in de huidige systematiek afhankelijk is van het juridische instrument waarmee de schadebestrijding is geregeld. Hierdoor kunnen geen situaties meer ontstaan waarbij schade door de ene diersoort wel wordt vergoed en de andere niet, terwijl vergelijkbare mogelijkheden bestaan om de schade te bestrijden.

Bovendien sluit deze benadering ook beter aan op de originele geest van de huidige beleidsregels, waarin voor vrijstellingen die beperkingen hebben of ontheffingen die geen beperkingen hebben een aangepast eigen risico zou worden gehanteerd. Echter, in de praktijk worden deze regels niet toegepast.

d) Positief prikkelend: In hoeverre prikkelt de gemaakte keuze/uitwerking een grondgebruiker om zelf schade te bestrijden?

In de huidige systematiek speelt de mogelijkheden om schade te bestrijden op twee manieren een rol in de tegemoetkomingssystematiek. Bij schade door vrijgestelde soorten en soorten waarvoor de jacht kan worden geopend is er geen sprake van een tegemoetkoming. Bij dergelijke schadegevallen zien we dat er een sterke prikkel ligt bij de agrariërs en jagers om zelf onderling de schade te bestrijden. Dit biedt ruimte voor het gebruik van kennis van de lokale omstandigheden bij het bestrijden van schade.

Bij gevallen waarbij er sprake is van schadebestrijding middels een ontheffing samen met een tegemoetkoming wordt de aanpak van de schadebestrijding sterk gereguleerd middels de toetsing op adequaat gebruik. Hierbij wordt er top-down vanuit provincies bepaald waar en hoe vaak er schadebestrijding plaatsvindt. Of deze schadebestrijding daadwerkelijk heeft plaatsgevonden is in de praktijk niet controleerbaar. Indien, zoals het IPO aangeeft de prikkel weer wordt gelegd op *het doel, namelijk het daadwerkelijk voorkomen van schade en niet het middel*, is het mogelijk af te stappen van de top-down benadering en de verantwoordelijkheid meer in het veld te leggen. Dit biedt tevens kansen voor jagers en agrariërs om zelf de schadebestrijding zo effectief mogelijk op te pakken.

Deelproject 3 & 4: Naar een nieuwe tegemoetkomingsystematiek: uitwerking omgevingsfactoren

e) *Administratieve regeldruk: Wat is het effect van de gemaakte keuze/uitwerking op de administratieve lasten voor een aanvrager en de provincies bij een tegemoetkoming?*

In de huidige systematiek worden de mogelijkheden om schade te bestrijden verwerkt in de toetsing op adequaat gebruik.

Bij de toetsing op adequaat gebruik in de huidige systematiek dienen jagers vanaf het moment dat de agrariër schade constateert tweemaal per week het schadeperceel te bezoeken om daar eventuele bestrijding uit te voeren en dit te registreren. Als dit niet gebeurt of niet juist geregistreerd is, wordt een tegemoetkomingsaanvraag afgewezen. Jagers en agrariërs ervaren dit als een van de belangrijkste administratieve lasten in de tegemoetkomingsaanvraag (Zie rapportage deelproject 2). Tegelijkertijd is het niet controleerbaar of er daadwerkelijk ook schadebestrijding heeft plaatsgevonden.

In de voorgestelde systematiek wordt er niet meer getoetst op adequaat gebruik. Registratie van afschot dient alleen nog volgens de voorwaarden in ontheffingen en/of vrijstellingen plaats te vinden. Dit zou dus een grote verlichting van de administratieve lasten voor agrariërs en jagers betekenen.

Tevens zou het loslaten van de toetsing op adequaat gebruik kunnen leiden tot een betere registratie van het daadwerkelijke afschot. Er zijn aanwijzingen in Noord-Holland dat de toetsing op adequaat gebruik er toe leidt dat jagers te veel afschot registreren om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming. Dit kan voor problemen zorgen bij de ecologische onderbouwing van het faunabeheer.

f) *Impact op afhandeling: Wat is het effect van de gemaakte keuze/uitwerking op de afhandeling door BIJ12 van de tegemoetkoming en wat zijn de bijkomende kosten, zijn de nodige data beschikbaar?*

De afhandeling wordt sterk versimpeld door het wegnemen van de toetsing op het toepassen van preventieve maatregelen en de toetsing op adequaat gebruik van de ontheffing. De toetsing op adequaat gebruik is van grote invloed op de doorlooptijd van tegemoetkomingsaanvragen en de inzet vanuit BIJ12 die nodig is om aanvragen af te handelen. Het niet meer toetsen hierop zou daarom een verkortend effect hebben op de afhandeling. Echter het verwerken van de mogelijkheden om schade te voorkomen en bestrijden in de hoogte van de tegemoetkoming vereist dat voor ieder schadeperceel voor de schadeveroorzakende diersoort helder te herleiden is welke mogelijkheden agrariërs en jagers feitelijk en juridisch hebben. Dit vereist een ruimtelijk overzicht van alle ontheffingen, vrijstellingen, opdrachten en vergunningen en de mogelijkheden en beperkingen die dit oplevert. Het eenmalig opstellen van een dergelijk overzicht vereist een flinke inspanning vanuit de kant van provincies (en omgevingsdiensten). Dit zou echter geen reden moeten zijn om deze inspanning niet te plegen om te zorgen voor helder gecommuniceerd beleid voor jagers en agrariërs. Bovendien is het in de geest van de omgevingswet. Als dit overzicht is opgesteld dient het geüpdatet te worden wanneer er beleidsmatige aanpassingen zijn.

Tabel 4.2: Score op effectindicatoren van ‘mogelijkheden om schade te voorkomen’ in de voorgestelde systematiek, en de huidige situatie (huidige systematiek) (+ = goed; +/- = matig; - = minder goed)

Effectindicator	Huidige kortingssystematiek	Voorgestelde systematiek
Logisch	-	+
Consistent en juridisch houdbaar	-	+
Goed te begrijpen	-	+/-
Positief prikkelend	-	+
Administratieve regeldruk	-	+
Impact op afhandeling	-	+

4.8

Mogelijkheden: Reactie klankbordgroep en interprovinciale begeleidingsgroep op uitwerking

Beide groepen geven aan dat deze factor de belangrijkste in de systematiek is. Vanuit de klankbordgroep is men bang is dat het laten vallen van de toetsing op het nemen van preventieve maatregelen zal stuiten op veel maatschappelijke en politieke weerstand, ook omdat de MARF adviseert meer in te zetten op preventieve maatregelen. Bij maatregelen die niet effectief zijn is de klankbordgroep het erover eens dat deze niet verplicht gesteld zouden moeten worden.

Het voorstel de provincies de redelijkheid van maatregelen te laten bepalen biedt ruimte voor provinciale vrijheid, wel geeft de interprovinciale begeleidingsgroep aan voorkeur voor landelijke eenheid te hebben.

De klankbordgroep gaf aan dat de taxaties die gedaan worden voor de tegemoetkomingen primair als doel hebben de tegemoetkomingen te onderbouwen, maar daarnaast buiten de systematiek een belangrijke rol spelen bij de onderbouwing van faunabeheerplannen. Indien bepaalde schades uitgesloten worden van een tegemoetkoming op basis van de mogelijkheden om schade te bestrijden, wordt er geen schadehistorie opgebouwd die gebruikt wordt in de faunabeheerplannen. Dit is voor velen van dusdanig groot belang dat zij een aanpassing pas kunnen steunen als die onderbouwing voor faunabeheerplannen op een andere manier gewaarborgd is.

Ook heeft men zorgen over dat de ondernemers wellicht meer gekort worden, bijvoorbeeld wanneer is beoordeeld dat een maatregel deels effectief is, waarbij dan dat deel mogelijk wordt gekort op de tegemoetkoming. Hierbij speelt ook de vraag wie deze percentages vaststelt. Er is vanuit de sector nadrukkelijk de wens om hierbij actief betrokken te zijn, zodat percentages niet eenzijdig worden vastgesteld.

4.9

Conclusies Mogelijkheden om schade te voorkomen en te bestrijden

De door de MARF gedefinieerde omgevingsfactor 'De juridische en feitelijke mogelijkheden om schade door de betreffende diersoort te voorkomen en te bestrijden' wordt door alle betrokkenen gezien als belangrijkste factor bij het bepalen van de hoogte van de tegemoetkoming. Het gaat hierbij om de vraag welke maatregelen een ondernemer tot zijn beschikking heeft en hoe effectief en redelijk deze maatregelen zijn. De onderzoekers stellen voor om deze omgevingsfactor op te splitsen in 'mogelijkheden om schade te voorkomen' en de 'mogelijkheden om schade te bestrijden'.

4.9.1

Conclusies Mogelijkheden om schade te voorkomen

In de huidige tegemoetkomingsystematiek worden de mogelijkheden om schade te voorkomen met name gebruikt als voorwaarde om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming: Bij kapitaalintensieve teelten wordt momenteel de inzet van een adequaat werend raster als voorwaarde voor een tegemoetkoming geëist. Bij kwetsbare teelten zijn het nemen van een akoestische en visuele maatregel een voorwaarde voor een tegemoetkoming. Bij overige gewassen worden geen preventieve maatregelen geëist om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming.

Uit deelproject 1 bleek dat deze invulling via het nemen van verplichte, doch vaak ineffectieve, werende maatregelen door grondgebruikers en jagers als een van de belangrijkste bronnen van administratieve regeldruk wordt ervaren. Hier is volgens de onderzoekers ruimte voor verbetering.

De onderzoekers stellen voor om het nemen van preventieve maatregelen niet meer toe te passen als een eis om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming. Het voorstel is deze te vervangen door een systeem waarbij tevoren voor de grondgebruiker duidelijk is welke maatregelen

redelijkerwijs van hem verwacht mogen worden en welke maatregelen effectief zijn om schade aan zijn gewassen te voorkomen. Als er redelijke en effectieve maatregelen beschikbaar zijn, heeft dit een effect op de hoogte van de tegemoetkoming.

De onderzoekers stellen voor dat BIJ12 de effectiviteit van preventieve maatregelen laat beoordelen via onafhankelijke onderzoekers en daarbij belanghebbenden betreft. Alleen effectieve preventieve maatregelen zouden genoemd moeten worden in de Faunaschadepreventiekits van BIJ12 en betrokken moeten worden bij de tegemoetkomingsaanvragen.

Provincies dienen op basis van bovenstaande beoordeling aan te geven welke effectieve preventieve maatregelen zij redelijk vinden te vragen van een grondgebruiker bij welke categorie gewassen. Hier vervult de voorgaande omgevingsfactor, saldo van het gewas, een essentiële functie. Bij een gewas dat een hoger saldo oplevert, kan het redelijk zijn een grotere inspanning op wering van schade te verwachten.

Op basis van het gewas en de beschikbare (redelijke) maatregelen (ook plaats-specifiek bepaald) is voor een grondgebruiker tevoren inzichtelijk welke inhouding op een tegemoetkoming hij kan verwachten. Het ligt dan binnen de ondernemersvrijheid van de grondgebruiker om werende maatregelen in te zetten. Dit stimuleert nog steeds de inzet van preventieve maatregelen, maar leidt tot een vermindering van de administratieve lasten voor ondernemers.

'Plaats-specifiek bepaald' betekent hier dat elke provincie voor het eigen gebied duidelijk maakt welke maatregelen op welke plek en op welk tijdstip beschikbaar zijn. Voor grondgebruikers en schadebestrijders is deze kennis van groot belang.

De onderzoekers concluderen dat deze omgevingsfactor binnen de voorgestelde systematiek beter scoort op de effectindicatoren 'logisch', 'consistent en juridisch houdbaar', 'begrijpelijk', 'positief prikkelend' en 'administratieve regeldruk' vergeleken met de huidige situatie (tabel 4.1).

Vanuit de klankbordgroep is men bang is dat het laten vallen van de toetsing op het nemen van preventieve maatregelen zal stuiten op veel maatschappelijke en politieke weerstand, ook omdat de MARF adviseert meer in te zetten op preventieve maatregelen. Bij maatregelen die niet effectief zijn is de klankbordgroep het erover eens dat deze niet verplicht gesteld zouden moeten worden. De onderzoekers zijn echter van mening dat het stimuleren van meer en effectievere preventie gezocht moet worden in twee zaken. Ten eerste in de uitsluiting van niet-effectieve preventieve maatregelen bij de beoordeling van tegemoetkomingsaanvragen. Ten tweede de beleidsmatige afweging die provincies zouden moeten maken over de redelijkheid van bepaalde effectieve maatregelen bij bepaalde gewassen. Een mogelijke derde is het toepassen van subsidies voor preventieve maatregelen om deze in prijs te verlagen en daardoor 'redelijk' te maken.

4.9.2

Conclusies Mogelijkheden om schade te bestrijden

In de huidige tegemoetkomingsystematiek spelen de mogelijkheden om schade te bestrijden een rol bij het tot stand komen van de tegemoetkoming. Deze factor wordt in een aantal gevallen gebruikt om de hoogte van de tegemoetkoming te bepalen. In gevallen waarbij er geen beperkingen zijn die effectieve schadebestrijding in de weg staan, komen grondgebruikers niet in aanmerking voor een tegemoetkoming. Echter, in de praktijk wordt met name schade uitgesloten als schadebestrijding is toegestaan via een vrijstelling of de jacht. Daarnaast moet er minimaal tweemaal per week schadebestrijding uitgevoerd zijn op de schadepercelen, om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming. Dit moet ook gerapporteerd worden (de zogenaamde toetsing op adequaat gebruik). In deelproject 1, waarin de beleving van administratieve lasten door jagers en grondgebruiker is onderzocht, werd de toetsing op adequaat gebruik door zowel jagers als grondgebruikers benoemd als een van de belangrijkste bronnen van ervaren administratieve last. Hier is volgens de onderzoekers ruimte voor verbetering.

De huidige uitwerking van deze factor resulteert erin dat de gehele systematiek regelmatig als oneerlijk, niet-logisch en niet consistent wordt ervaren. (Voorbeeld: In een bufferzone om een N2000

gebied of ganzenfoeragegebied mag een grondgebruiker minder om schade te voorkomen of bestrijden, en toch wordt er evenveel gekort als elders.)

De onderzoekers stellen een vergelijkbare aanpak voor als bij mogelijkheden om schade te voorkomen: De mogelijkheden die faunabeheerders geboden worden om de schade te bestrijden spelen een rol bij de hoogte van de tegemoetkoming. Het juridische instrument (onthefing, vrijstelling of opdracht) speelt geen rol bij de hoogte van de tegemoetkoming.

Het minimaal tweemaal per week gebruik maken van de mogelijkheden om schade te bestrijden en de registratie hiervan (toetsing op adequaat gebruik) wordt niet meer toegepast als voorwaarde om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming. Of, hoe vaak en op welk moment schadebestrijding uitgevoerd wordt, is aan de grondgebruiker en schadebestrijder.

Voor de uitvoering van de hierboven genoemde uitwerking is vereist dat zowel voor grondgebruikers als faunabeheerders goed in kaart wordt gebracht (plaats specifiek) waar schadebestrijding wel of niet is toegestaan. Ook hier ligt een belangrijke rol voor de provincies als bevoegd gezag om dit inzichtelijk te maken.

De onderzoekers concluderen dat dit resulteert in een omgevingsfactor die logischer, consistent, beter te begrijpen en prikkelender is en die daarnaast de ervaren regeldruk verlaagt (tabel 4.2).

Het punt vanuit de klankbordgroep, dat data over tegemoetkomingen gebruikt worden voor de onderbouwing van faunabeheerplannen, en dat onderbouwing van deze plannen niet in gevaar mag komen door een wijziging in het systeem van tegemoetkomingen is een belangrijk punt.

De klankbordgroep geeft aan dat betrokkenheid bij het vaststellen van effectiviteit van maatregelen gewenst is.

5

Stand van de diersoort

In dit hoofdstuk beschrijven we de derde van de vier door het MARF aangereikte omgevingsfactoren: stand van de diersoort. We gaan eerst in de op de theoretische achtergrond van deze factor. Daarna lichten we toe hoe deze factor in de huidige systematiek verankerd is en laten zien wat de impact van deze omgevingsfactor op de huidige aanvragen is. Daarna geven we de reacties van de klankbordgroep en interprovinciale begeleidingsgroep weer op het principe achter deze omgevingsfactor. Hierna bespreken we de mogelijkheden om deze factor in te passen in een toekomstige systematiek en geven aan welke data hiervoor nodig zou zijn. We sluiten af door de toekomstige toepassing van de omgevingsfactor stand van de diersoort langs de lat van de effectindicatoren te leggen: hoe scoort deze factor op de indicatoren die de MARF en het IPO hebben vastgesteld?

5.1 Theoretische achtergrond

Volgens de MARF is één van de omgevingsfactoren die verhoging van eigen risico van faunaschade rechtvaardigt:

*De (verwachte ontwikkeling van de) stand van de diersoort, uitgaande van een (in het faunabeheerplan bepaalde) evenwichtige wildstand (hierna genoemd: **Streefstand**). De drempelverhoging blijft achterwege zolang een dergelijke stand nog niet is bereikt en kan worden gehandhaafd, bijvoorbeeld door ontoereikend gebiedsbeheer in het verleden. Na het uitkomen van het MARF-advies heeft BIJ12 Pels Rijcken verzocht om te adviseren over het optimaliseren van de systematiek voor het vergoeden van faunaschade binnen het kader de Wet natuurbescherming. Pels Rijcken noemt in het advies aan de MARF¹⁴ (10 juli 2018) deze omgevingsfactor niet apart maar maakt een koppeling met de mogelijkheden om schade te voorkomen of bestrijden: ‘Het beschermingsniveau en de omvang van de populatie van het dier dat schade heeft veroorzaakt en de daarmee samenhangende juridische en feitelijke mogelijkheden om de diersoort te verjagen of bestrijden.’ De samenhang tussen de factoren die de MARF als gescheiden behandelt, kwam in deze uitwerking al eerder aan bod.*

NB: de MARF gebruikt de term ‘wildstand’. De verdere uitwerking door de MARF maakt echter voor de auteurs duidelijk dat het niet alleen gaat om soorten die onder de term ‘wild’ vallen en op de wildlijst staan, maar over alle diersoorten die in het wild leven en waarvoor faunabeleid aan de orde is.

Met de stand van de diersoort wordt het aantal dieren van de betreffende soort in een bepaald gebied bedoeld. Wanneer de stand van de diersoort (ver) boven de streefstand uitkomt, is het voor agrariërs

¹⁴ <https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2019/02/MARF-12-sep-2018-Bijlage-3d-20180710-advies-faunaschade.pdf>

en schadebestrijders mogelijk moeilijker om individueel zelf schade te voorkomen of bestrijden. Daardoor zou er een groter gedeelte van de schade tegemoetgekomen kunnen worden. De MARF breidt de omschrijving van de stand daarom uit met:

- *Een diersoort heeft in het verleden bescherming genoten;*
- *Die bescherming ertoe heeft geleid dat de populatie sterk is gegroeid, en*
- *De ontstane omvang van die populatie maakt het feitelijk onmogelijk om (een substantieel deel van) de faunaschade te voorkomen of te verminderen.*

Hierin gaat de MARF uit van een oorzakelijk-gevolg-relatie tussen eerdere bescherming, populatie groei en onvermogen om schade te voorkomen.

Achter de toepassing van deze omgevingsfactor gaan een aantal fundamentele vragen schuil waar de MARF in haar advies niet op ingaat. Wie is er bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het bepalen van de streefstand? Wie is er verantwoordelijk voor het bereiken van de streefstand als een populatie onder een vastgestelde streefstand ligt? Wie is er verantwoordelijk voor het bereiken van de streefstand als een populatie boven een vastgestelde streefstand ligt?

Als de stand van de diersoort onder de gunstige staat van instandhouding ligt, lijken de verantwoordelijkheden duidelijk belegd. De verantwoordelijkheid voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding ligt dan bij het Rijk en provincies¹⁵. In zo'n situatie heeft dit ook invloed op het beschermingsstatus en zijn er minder feitelijke en juridische mogelijkheden voor het bestrijden van schade (zie hoofdstuk 4). De MARF specificeert niet hoe met een tegemoetkoming omgegaan wordt als de stand van een soort (ver) onder een streefstand is.

Als de stand van een diersoort boven een vastgestelde streefstand ligt lijken de verantwoordelijkheden minder duidelijk afgebakend voor het bereiken van de streefstand. Alleen voor de soorten waarvoor de jacht geopend kan worden is dit duidelijk belegd. In het Besluit Activiteiten Leefomgeving Artikel 11.65 staat: *De jachthouder doet datgene wat een goed jachthouder betaamt om een redelijke stand van het in zijn jachtveld aanwezige wild als bedoeld in artikel 8.3, vierde lid, van de wet te handhaven, of, bij het ontbreken daarvan, te bereiken, en om schade door dat wild te voorkomen.*

Het belangrijkste instrument wat als doel heeft om de stand van een diersoort te verminderen is populatiebeheer. Provincies staan populatiebeheer toe via een opdracht of via een ontheffing op basis van een faunabeheerplan van de FBE. Maatregelen die onder populatiebeheer vallen zijn de behandeling van eieren en nesten en het afschieten van ganzen waarbij het doel niet is om lokaal te verjagen. Daarnaast wordt in een aantal provincies ook populatiebeheer uitgevoerd waarbij ganzen gevangen en vergast worden. De nestbehandeling en het afschot van ganzen gebeurt meestal door vrijwillige jagers of agrariërs, maar soms ook door medewerkers van terreinbeherende organisaties. De uitvoering van vangacties gebeurt meestal door beroepsbeheerders in opdracht van de provincie. Doordat populatiebeheer als doel heeft om de populatie naar een streefstand te brengen rijst de vraag of het toestaan van populatiebeheer meegenomen kan worden bij de bepaling van deze omgevingsfactor. Daarbij is het belangrijk om te bepalen wie er verantwoordelijk is voor het bereiken van de streefstand als populatiebeheer een rol zou spelen in de hoogte van een tegemoetkoming.

5.2 Stand van de soort in de huidige systematiek

De stand van een diersoort ten opzichte van een streefstand is in zeer beperkte mate verwerkt in de huidige kortingssystematiek. Een belangrijke reden daarvoor is dat er maar weinig diersoorten zijn

¹⁵ Kees Bastmeijer (2018) Onderzoek naar de betekenis van 'de gunstige staat van instandhouding', met name in het kader van de beoordeling van ontheffingsaanvragen onder de Wet natuurbescherming

waarvoor er beleidsmatige, evenwichtige (lokale of provinciale) streefstanden zijn vastgesteld. Uitzondering hier op zijn de streefstanden voor bijvoorbeeld de standpopulaties van grauwe gans en brandgans uit de ganzenakkoorden en de streefstanden voor zowel trek- als standganzen die uit de AEWA plannen volgen. Sommige provincies kennen ook streefstanden voor andere ganzensoorten, zoals exoten. Deze standen zijn binnen de huidige systematiek niet relevant omdat voor deze soorten geen sprake is van tegemoetkoming in faunaschade. Daarnaast kan ook het 0-standbeleid van wilde zwijnen en edelherten buiten de aangewezen leefgebieden als een lokale streefstand (van 0) worden beschouwd.

Tenslotte speelt de streefstand nog een rol bij de vijf bejaagbare wildsoorten. Echter zijn de evenwichtige wildstanden voor deze soorten niet beleidsmatig bepaald, maar liggen bij de inschatting van de individuele jachthouder (die deze verantwoordelijkheid samen met het jachtrecht aan jachtaktehouders verleend kan hebben).

Bij de overige diersoorten, waarvoor faunabeleid aan de orde is, is er geen beleidsmatig vastgestelde evenwichtige streefstand. Hierdoor is het ook niet mogelijk huidige standen te toetsen aan een streefstand, waardoor het zeer complex is om de streefstand van die diersoorten mee te nemen in een tegemoetkoming.

Voor de soorten waarvoor er een streefstand is bepaald, speelt in een aantal provincies de afwijking van de streefstand op provinciaal niveau een rol bij de tegemoetkoming van vrijgestelde soorten. Voorbeelden hiervan zijn schade door standpopulaties van grauwe gans (*Anser anser*), brandgans (*Branta leucopsis*) en kolgans (*Anser albifrons*). Normaliter komen vrijgestelde soorten niet in aanmerking voor een tegemoetkoming volgens de beleidsregels. Echter, provincies gebruiken de stand van de populatie, die boven de standen uit de ganzenakkoorden zijn, als reden om schade door deze soorten toch voor 80%-95% tegemoet te komen. Zo staat in de beleidsregel van de provincie Noord-Holland de volgende toelichting: *Op grond van artikel 6, lid b van de beleidsregel zal voor diersoorten die middels een provinciale verordening zijn vrijgesteld geen tegemoetkoming in schade worden verleend. Voor enkele ganzensoorten maken Gedeputeerde Staten hier echter een uitzondering. Beperkingen in het verleden hebben ertoe geleid dat ten tijde van het vaststellen van de verordening populaties van deze soorten een dusdanige omvang hebben bereikt, dat Gedeputeerde Staten het niet redelijk achten om van een agrariër te verwachten dat hij in staat zal zijn alle schade aan de in de vrijstellingsverordening genoemde gewassen te voorkomen. Zodra sprake is van een beheersbare situatie, waarbij het redelijkernwijze binnen de mogelijkheid van een agrariër ligt om zijn schade te voorkomen of minimaliseren, kan dit artikel worden herzien.* In andere provincies waarin schadebestrijding van deze soorten middels een ontheffing wordt toegestaan is minder duidelijk geformuleerd in hoeverre de stand van een diersoort de bepalende factor is om toch een tegemoetkoming uit te keren.

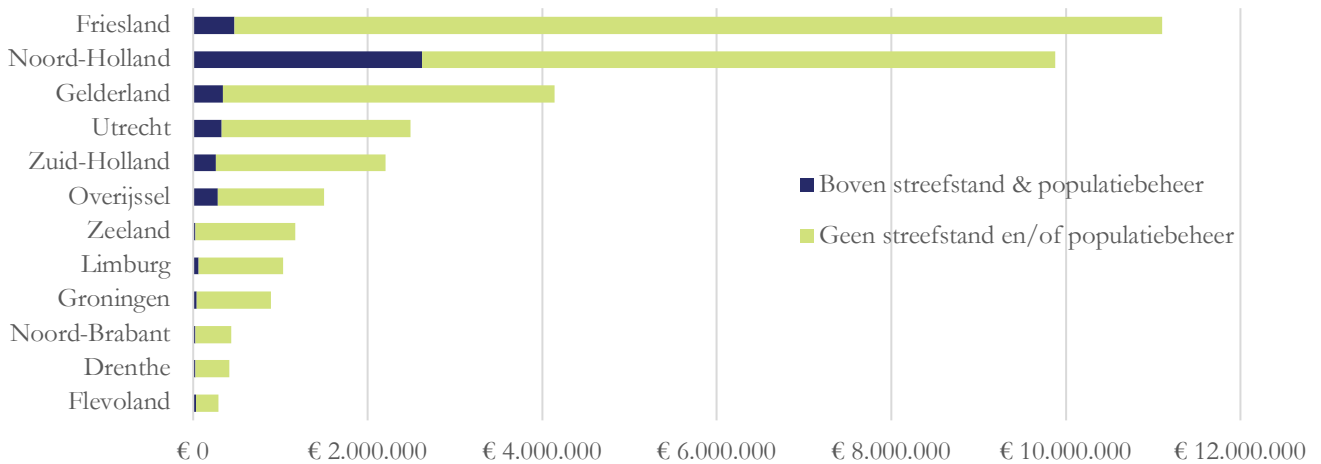
5.2.1

Stand van de soort in de praktijk

In deze paragraaf beschrijven we hoe de omgevingsfactor stand van de soort doorwerkt in de huidige tegemoetkomingsystematiek op basis van getaxeerde schade. We gebruiken hiervoor de ontheven mogelijkheid van populatiebeheer: is het toegestaan voor de soort op het moment van schade dan gaan we ervan uit dat de populatie boven de streefstand zit.

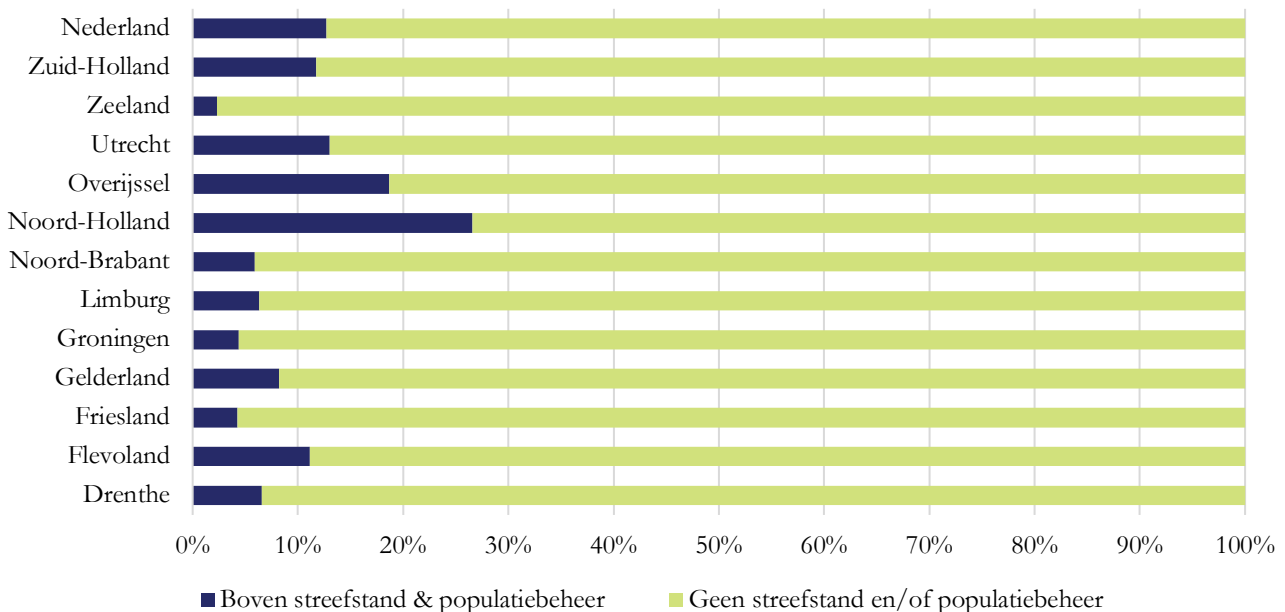
In figuur 5.1 staat de schadeomvang in het jaar 2020 per provincie opgenomen, uitgesplitst naar populaties die boven de streefstand zaten en waarvoor populatiebeheer was toegestaan en populaties waarvoor dit niet gold. Met name in de provincie Noord-Holland speelt deze omgevingsfactor een rol door de grote standpopulaties van grauwe gans.. Hetgeen goed is voor ruim € 2,5 miljoen aan schade. De totale getaxeerde schade in Nederland bedroeg in 2020 ongeveer € 35,5 miljoen. In werkelijkheid ligt de hoeveelheid schade die veroorzaakt wordt door diersoorten waarvoor populatiebeheer is toegestaan hoger. Echter omdat in de winter en het voorjaar er geen onderscheid gemaakt kan worden in schade aangericht door trekkende ganzen (waarvoor geen streefstand is bepaald en geen populatiebeheer is toegestaan) en standganzen (waarvoor wel streefstanden zijn bepaald en populatiebeheer is toegestaan) beschouwen we deze schade als schade aangericht door

soorten die niet boven een streefstand zitten en waarvoor geen populatiebeheer is toegestaan. Echter, onderzoek laat zien dat 60% van de in de winter aanwezige ganzen, standgansen waren in de winter 2008/2009¹⁶. Dit aandeel kan per provincie sterk verschillen.



Figuur 5.1: Totale getaxeerde faunaschade in 2020, uitgesplitst per provincie en uitgesplitst naar het wel of niet aan de orde zijn van een ‘te grote’ populatie. De totale schadeomvang in 2020 bedroeg ongeveer € 35,5 miljoen.

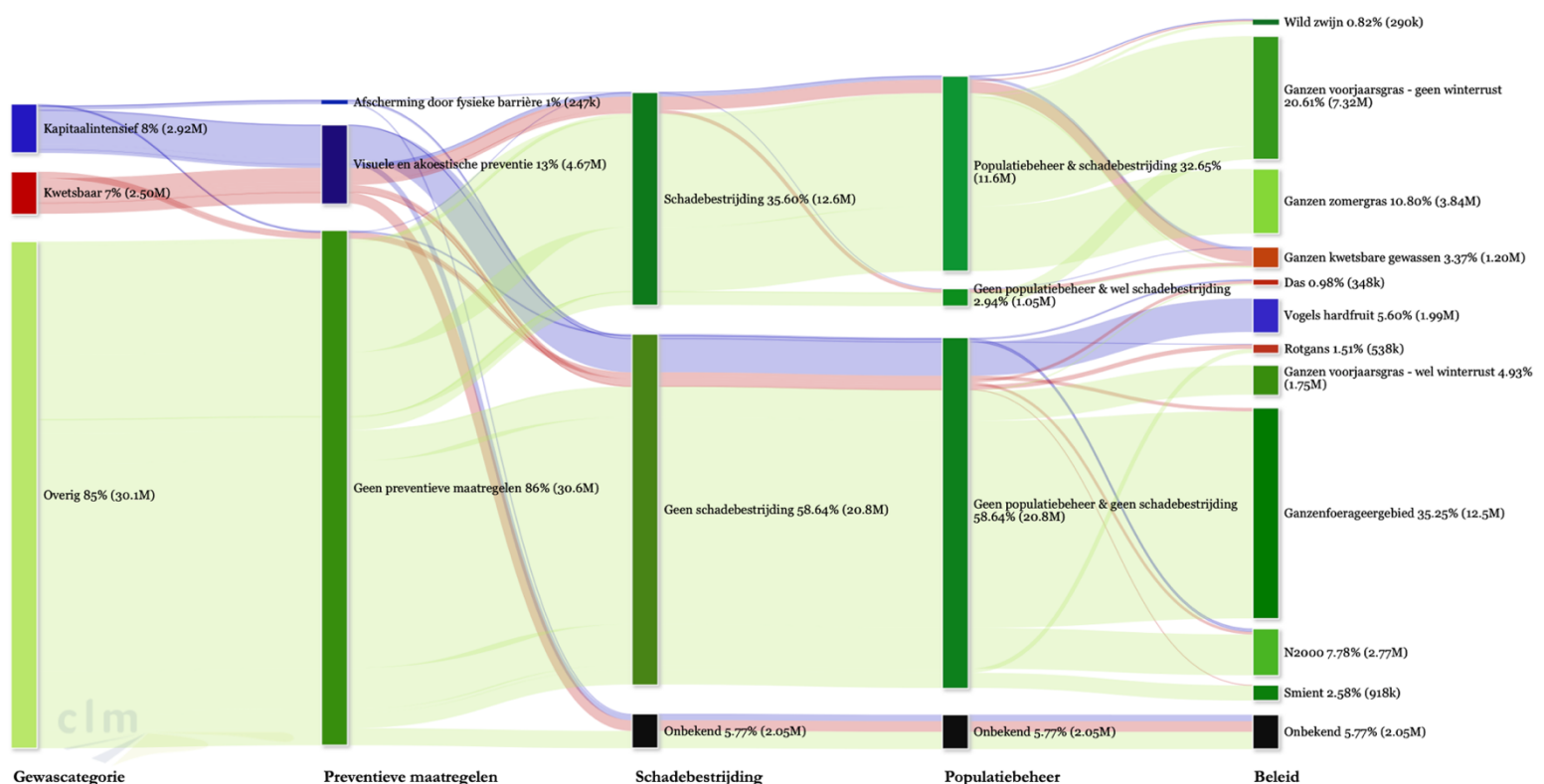
Naast de absolute hoeveelheid hebben we ook de relatieve totale getaxeerde faunaschade uitgesplitst. Hieruit blijkt dat in 13% van de schadegevallen in Nederland de schade is aangericht door soorten waarvan de populatie wordt aangemerkt als ‘te groot’. Met name in Noord-Holland valt dit percentage hoger uit (ruim 25%). Voor de verschillen per provincie zie figuur 5.2.



Figuur 5.2: Relatieve totale getaxeerde faunaschade in 2020 in Nederland, uitgesplitst per provincie en uitgesplitst naar het wel of niet aan de orde zijn van een ‘te grote’ populatie.

¹⁶ Kleijn, D., J. van der Hout, B. Voslamber, Y. van Randen en T.C.P. Melman, 2012. In Nederland broedende Grauwe ganzen - Ontwikkelingen in landbouwkundige schade en factoren die hun ruimtegebruik beïnvloeden. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2343. 76 blz.; 24 fig.; 10 tab.; 63 ref.

De stand van een diersoort speelt maar bij een beperkt aantal soorten een rol, als het gaat om huidige tegemoetkomingsaanvragen. In euro's gaat het echter wel om een substantieel aandeel van alle aanvragen. In figuur 5.3 wordt dit duidelijk. Aan de linkerkant staat de totale getaxeerde schade over 2020, onderverdeeld naar opbrengst van het gewas. De tweede kolom geeft weer welk aandeel van de schade op percelen is ontstaan waar wel en geen schadebestrijding waren toegestaan. De derde kolom laat de combinatie van populatiebeheer en schadebestrijding zien. 13% van de totale faunaschade in 2020 in Nederland betrof schade die is aangericht door een soort waarvan de populatie wordt aangemerkt als 'te groot' en populatiebeheer is toegestaan (op het moment van schade). Het ging daarbij vrijwel volledig om schade aan zomergras door ganzen. Daarnaast betrof het schade door ganzen aan kwetsbare gewassen. In 87% van de schades werd de stand van de diersoort niet aangemerkt als 'te hoog' en was populatiebeheer niet aan de orde. 15% van de schade is getaxeerd op percelen waar geen populatiebeheer was toegestaan maar schadebestrijding wel. De rechter kant van de grafiek geeft weer onder welke beleidsregel de getaxeerde schade viel.



Figuur 5.3: Totale getaxeerde faunaschade in Nederland, uitgesplitst naar gewascategorie, preventieve middelen, het wel of niet toestaan van schadebestrijding, de combinatie van schadebestrijding en populatiebeheer en de verschillende beleidsinvullingen per diersoort/gewas/gebied.

5.3 Populatiebeheer

Een maatregel die als doel heeft de stand van een diersoort te verminderen is populatiebeheer. Dit gebeurt bijvoorbeeld doormiddel van afschot, vangen of het ingrijpen in de reproductie, bijvoorbeeld het behandelen van legsels. Populatiebeheer heeft theoretisch invloed op de huidige stand van de soort en dus ook op hoe deze stand zich verhoudt tot een streefstand. De vraag hierbij is, of het toestaan van populatiebeheer bij een stand die boven de streefstand zit invloed zou moeten hebben op de hoogte van de tegemoetkoming. Daar komt ook de meer fundamentele vraag achter vandaan wie er verantwoordelijk is voor het bereiken van de streefstand.

5.4

Stand van de soort: reacties klankbordgroep, interprovinciale begeleidingsgroep en schadeconsulenten BIJ12

Aan de klankbordgroep en de interprovinciale begeleidingsgroep (twee workshops) en aan een groep schadeconsulenten van BIJ12 (één workshop) zijn de theoretische achtergrond en principiële overwegingen rond de omgevingsfactor 'stand van de soort' voorgelegd. Daarnaast zijn onderstaande concrete vragen ter ondersteuning van de discussie besproken.

Vragen voor de workshop m.b.t. omgevingsfactor stand van een diersoort:

1. Hoe kijken de stakeholders aan tegen een situatie waarin de stand (ver) onder de streefstand zit, en welke gevolgen heeft dat huns inziens voor een mogelijke tegemoetkoming?
2. Hoe kijken de stakeholders aan tegen een situatie waarin de stand (ver) boven de streefstand zit, en welke gevolgen heeft dat huns inziens voor een mogelijke tegemoetkoming?
3. Als populatiebeheer is toegestaan, welke rol kan dit volgens stakeholders spelen bij een tegemoetkoming?
4. Wie moet de streefstand bepalen volgens stakeholders?
5. Wie is volgens de stakeholders verantwoordelijk voor het bereiken van de streefstand?

Agrariërs, jagers en dierenbescherming

Vertegenwoordigers vanuit de agrarische sector zien het laten samenhangen van populatieomvang en tegemoetkoming in schade als een moeilijke weg. De vertegenwoordiger van de FBE geeft ook aan dat het voor degene met schade niet van belang is of een soort veel voorkomt of niet. Een vertegenwoordiger vanuit de melkveehouderij ziet wel een logische samenhang, evenals de vertegenwoordiger vanuit de dierenbescherming. Daarbij blijft het ontbreken van streefstanden wel een lastig punt en is toetsen van (lokale) standen aan streefstanden een lastige opgave. Al met al zijn de stakeholders tegen het gebruik van deze omgevingsfactor bij het bepalen van de hoogte van de tegemoetkoming, m.u.v. situaties waarin de stand ver boven de streefstand uitkomt. In die situaties is het voor een individuele ondernemer onmogelijk geworden om schade te voorkomen of te bestrijden. Hier dient men, volgens de groep, rekening mee te houden bij de hoogte van de tegemoetkoming.

Het koppelen van het wel of niet toestaan van populatiebeheer aan de factor 'stand van de diersoort' ziet het grootste gedeelte van de klankbordgroep niet zitten. Een vertegenwoordiger van de jacht gaf aan wel een mogelijkheid te zien, mits de jager 'zijn handen vrij heeft' door veranderende eisen die aan hem of haar worden gesteld in het kader van schadebestrijding. Er moet voldoende ruimte in het beleid zijn om verjagen te verlaten en populatiebeheer te gaan doen.

Populatiebeheer richt zich op de populatie binnen een bepaald gebied, waarbij het effect op een individuele ondernemer niet altijd aan de orde is. Het is daarom volgens de stakeholders niet juist de hoogte van een tegemoetkoming van een individuele ondernemer te laten afhangen van het wel of niet toestaan van populatiebeheer.

Verder komt uit de reacties naar voren dat de verantwoordelijkheid voor het bereiken van de streefstand onvoldoende helder is. De vertegenwoordiger van de FBE geeft aan dat deze onduidelijkheid bij populatiebeheer reden zou kunnen zijn om de wildlijst uit te breiden zodat deze verantwoordelijkheid wel duidelijk wordt belegd bij de jachthouder. Het ontbreken van een heldere lijn van verantwoordelijkheid draagt er in de ogen van de groep aan bij dat men het gerechtvaardigd vindt individuele ondernemers in schade tegemoet te komen.

Provincies

Ook de vertegenwoordigers vanuit verschillende provincies vinden de stand van de diersoort een lastige factor om te implementeren in een systematiek. Wel ziet men het belang van deze factor in

Deelproject 3 & 4: Naar een nieuwe tegemoetkomingssystematiek: uitwerking omgevingsfactoren

situaties waarin de populatieomvang dermate groot is dat schadebestrijding niet meer mogelijk is. Voor overige situaties acht men deze factor minder relevant of ziet men grote bezwaren bij de implementatie ervan, namelijk bij het vaststellen van streefstanden.

De koppeling met populatiebeheer is volgens de provincies tevens een lastige, vooral vanwege het ontbreken van een directe link tussen de beschikbaarheid van de maatregel populatiebeheer en individuele schadegevallen.

Tenslotte vinden de vertegenwoordigers van de provincies dat de provincies, en in sommige gevallen wellicht het Rijk, verantwoordelijk zijn voor het vaststellen van de streefstanden. Daarnaast geeft men aan dat het niet wenselijk is dat er voor elke soort een streefstand dient te worden bepaald.

BIJ12

Consulenten van BIJ12 zitten op dezelfde lijn als de stakeholders die hierboven zijn genoemd. Stand van de diersoort zou volgens hen alleen van invloed zijn op de hoogte van de tegemoetkoming bij populatieaantallen die ver boven streefstanden liggen. Bij overige schadegevallen dient met name te worden gekeken naar de mogelijkheden die een agrariër heeft om schade te voorkomen of te bestrijden (zie hoofdstuk 4).

De populatieomvang en het al-dan-niet toestaan en de uitvoering van populatiebeheer liggen buiten de invloedssfeer van de agrariër. De consulenten zijn daarom van mening dat dit buiten de tegemoetkomingssystematiek moet blijven. Verder ziet men dat provincies verantwoordelijk zijn voor het bepalen van de streefstanden. Voor het bereiken van de streefstanden ligt de uitvoering bij de jachthouders. Echter is de verantwoordelijkheid voor het bereiken van de streefstand op dit moment onvoldoende scherp afgebakend.

5.5

Deelconclusie 'stand van soort'

Stand van de diersoort lijkt een lastig generiek te implementeren factor, aangezien streefstanden voor de meeste soorten ontbreken en eerst bepaald zouden moeten worden. In de huidige systematiek wordt deze factor ook beperkt toegepast, waarbij het met name gaat om situaties waarin provinciale populaties zodanig zijn gegroeid dat effectieve schadebestrijding niet meer mogelijk is zoals bij standpopulaties grauwe en brandganzen. De verschillende stakeholders zitten redelijk op één lijn en zouden deze factor dan ook enkel willen toepassen in situaties waar sprake is van extreme populatieomvang, zoals dat nu soms ook al gebeurt bij schade door ganzen. Het wel of niet toestaan van populatiebeheer zou volgens de klankbordgroep, interprovinciale begeleidingsgroep en schadeconsulenten van BIJ12 geen invloed moeten hebben op de hoogte van de tegemoetkoming. Daarnaast wordt met name de provincie door de stakeholders aangewezen als verantwoordelijke voor het bepalen van streefstanden voor verschillende soorten. De verantwoordelijkheden voor het bereiken van de streefstanden zijn op dit moment diffuus en zonder grote consequenties. Dit leidt ertoe dat momenteel er geen partij is die zich verantwoordelijk of aansprakelijk voelt voor het bereiken van de streefstanden en dit een reden kan zijn dat deze standen niet bereikt worden. Hierdoor is de huidige tegemoetkomingssystematiek op dit punt onvoldoende prikkelend.

Vervolg: In een voorstel voor een nieuwe of aangepaste systematiek nemen we de omgevingsfactor 'stand van de soort' op een dusdanige manier mee dat deze factor enkel relevant is voor populaties die onevenredig hoog zijn ten opzichte van een reeds bepaalde streefstand. Om dit te bepalen gebruiken we populatiebeheer als leidraad: Is een ontheffing voor populatiebeheer afgegeven, dan is daarmee ook expliciet door de provincie erkend dat de betreffende populatie boven een streefstand ligt. Logischerwijs is die streefstand dan ook gedefinieerd.

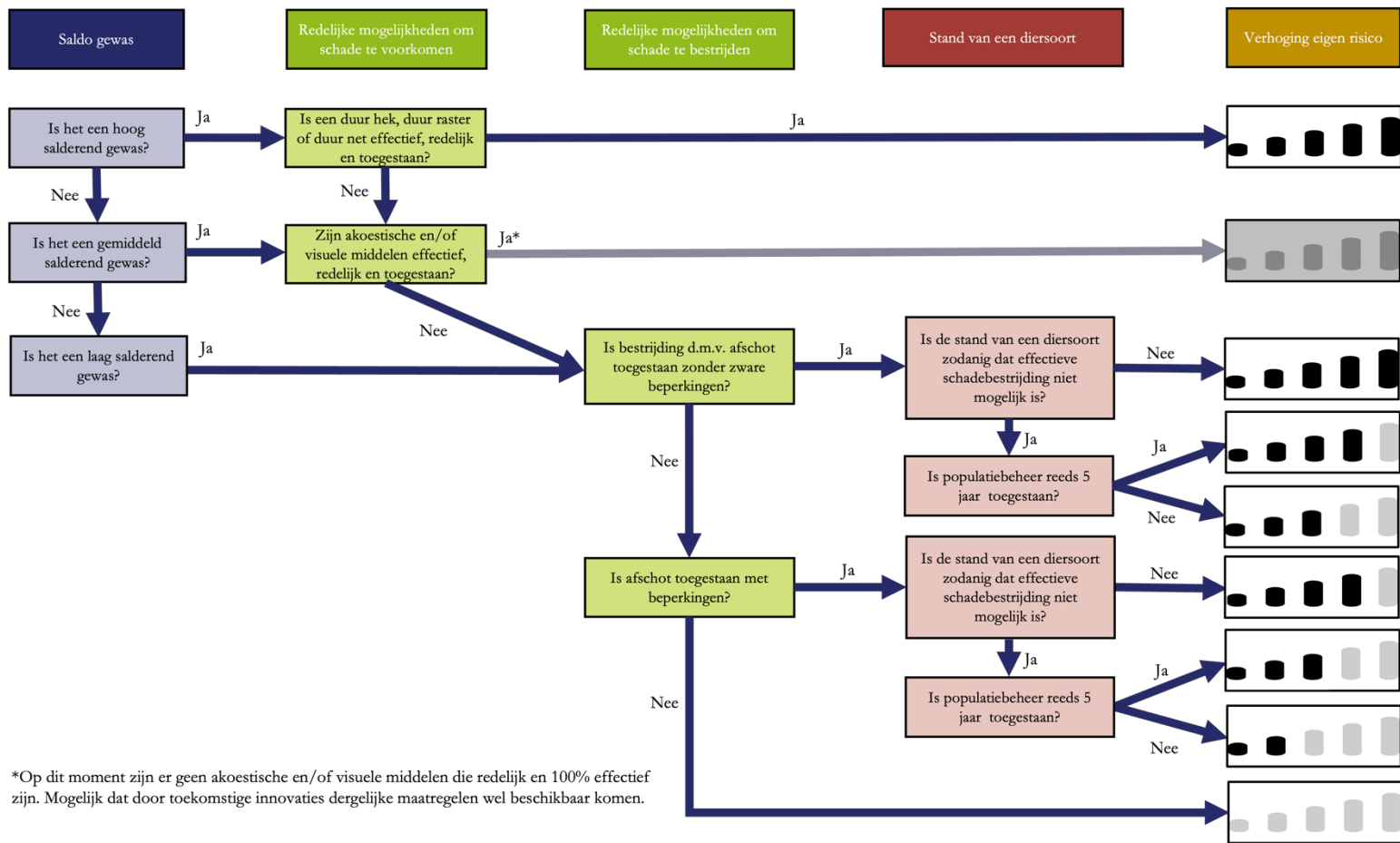
Het toepassen van populatiebeheer in deze systematiek als extra prikkel voor beheer wordt door de stakeholders afgeraden, omdat de populatieomvang en het al-dan-niet toestaan en de uitvoering van populatiebeheer buiten de invloedssfeer van de agrariër met schade liggen. Door het ontbreken van duidelijke verantwoordelijkheden en prikkels rondom populatiebeheer is het onduidelijk wie verantwoordelijk/aansprakelijk is. Het meenemen van populatiebeheer in de systematiek is volgens de auteurs een van de weinige manieren om een prikkelende werking in de systematiek op te nemen. We laten dit aspect daarom in deze fase niet geheel los. We onderzoeken of en hoe de mogelijkheid tot populatiebeheer eventueel een rol zou kunnen spelen.

5.6 Inpassing in een toekomstige systematiek

Zowel een drempelsystematiek als een aangepaste kortingssystematiek werken door op de hoogte van de uiteindelijke tegemoetkoming. Beide uitwerkingen zijn mogelijk gebleken in deelproject 1. De uitwerking op de uiteindelijke tegemoetkoming wordt hieronder verder uitgewerkt.

Een drempelsystematiek is gebaseerd op het concept dat schade pas vanaf een bepaalde drempel tegemoetgekomen wordt. De factor 'stand van de diersoort' zou van invloed kunnen zijn op deze drempel. Daarnaast is de factor 'stand van de diersoort' op vergelijkbare manier in te bouwen in een kortingssystematiek. De factor heeft dan geen invloed op de drempel, maar op de hoogte van de korting op de tegemoetkoming.

Stand van de diersoort zou kunnen worden toegepast in een toekomstige systematiek, zie de vierde kolom van figuur 5.4. (In de hier voorgestelde toekomstige systematiek spelen meerdere omgevingsfactoren een rol (de eerste drie kolommen). Deze zijn in de voorgaande hoofdstukken verder uitgewerkt.) Hierbij kunnen twee zaken van belang zijn: ten eerste of de stand (door beleid in het verleden) dusdanig hoog is dat effectieve schadebestrijding niet meer mogelijk is en ten tweede of populatiebeheer reeds voor een bepaalde, redelijke periode is toegestaan zodat het mogelijk is om de streefstand te bereiken. Een periode van 5 of 10 jaar zou bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden, omdat deze aansluit bij de looptijd van de meeste faunabeheerplannen waarin het populatiebeheer onderbouwd wordt. Wanneer populatiebeheer korter dan vijf jaar is toegestaan, vindt er geen aanpassing van de uiteindelijke tegemoetkoming plaats. Daarna kan dat wel het geval zijn. Dit om alle jachthouders een periode de tijd te geven om de populatie op orde te brengen. Daarnaast zou ook het aantal maanden in het jaar dat populatiebeheer uitgevoerd mag worden een rol kunnen spelen. Bij standpopulaties ganzen is immers populatiebeheer niet toegestaan in de periode van het jaar dat trekkende populaties aanwezig zijn.



Figuur 5.4: Voorstel inpassing stand van een diersoort in een toekomstige systematiek.

5.7 Databeschikbaarheid

Om de factor stand van de diersoort te kunnen opnemen in een toekomstige systematiek zijn er gegevens nodig over waar en voor welke soort populatiebeheer is toegestaan. Er dient op landelijk niveau inzicht te zijn in de afgifte van dergelijke ontheffingen, waarbij de soort waarvoor de ontheffing is afgegeven, het exacte gebied waarvoor de ontheffing is afgegeven en de datum van afgifte en geldigheidsduur van essentieel belang zijn. Hiervoor zou een database moeten worden opgezet.

Een complicerende factor bij soorten als de grauwe gans en brandgans is dat slechts in een deel van het jaar (feb -okt) populatiebeheer is toegestaan en er een streefstand geldt. De totale populatie van deze soorten bestaat in de zomermaanden enkel uit standganzen. In de winter wordt de populatie aangevuld met wintergasten die juist bescherming genieten. Door deze vermenging is in de winterperiode populatiebeheer niet toegestaan.

5.8 Effectindicatoren

In deze paragraaf gebruiken we de effectindicatoren zoals omschreven in §1.4 om de omgevingsfactor 'stand van een soort' te beoordelen binnen een toekomstige systematiek, zoals voorgesteld in figuur

5.4. In tabel 5.1 vatten we de uitkomsten samen en vergelijken het voorstel met de huidige systematiek.

a) Logisch. Hoe logisch is de gemaakte keuze/uitwerking beleidsmatig gezien vanuit het bestaande faunabeleid, het overige natuurbeleid en vanuit het MARF-advies?

Het meenemen van de stand van een diersoort in die gevallen waarin de populaties ver boven maatschappelijk gedefinieerde streefstanden zitten is logisch en in lijn met zowel het MARF-advies als het huidige ganzenbeleid. Dit speelt zeker een rol als de stand het gevolg is van een maatschappelijke wens om een diersoort nu of in het verleden bescherming te geven. Als deze stand ertoe heeft geleid dat de eigen verantwoordelijkheid voor agrariërs om zelf schade te voorkomen of bestrijden op “dweilen met de kraan open” neerkomt, dan is het logisch dat individuele ondernemers hier niet volledig voor verantwoordelijk kunnen worden gesteld.

Echter doordat in het huidige beleid de verantwoordelijkheid voor het bereiken van de streefstand nergens eenduidig belegd lijkt te zijn, is het moeilijk te bepalen of het logisch is dat deze schade voor 80-95% betaald wordt zolang de streefstand niet bereikt is. De huidige toepassing lijkt voornamelijk logisch, indien de verantwoordelijkheid voor het bereiken van de streefstand bij de provincie ligt en niet bij jachthouders.

In de voorgestelde toepassing van de omgevingsfactor wordt er uitgegaan van dat agrariërs en jagers ook een (gedeelde) verantwoordelijkheid hebben voor het bereiken van de streefstand. Dit zou in lijn kunnen zijn met de primaire verantwoordelijkheid van agrariërs om zelfs schade te voorkomen en of bestrijden. Ook zou het aansluiten bij de rolverdeling bij de jacht, waar de jachthouder aansprakelijk is voor een redelijke wildstand.

b) Consistent en juridisch houdbaar. Hoe consistent en juridisch verdedigbaar is de keuze/uitwerking met de Wet Natuurbescherming en de grondslagen van de tegemoetkomingen zoals nadeelcompensatie en normaal maatschappelijke risico?

Het toepassen van de streefstand in de hoogte van een tegemoetkoming is in lijn met het huidige beleid en daarmee consistent en juridisch houdbaar. De juridische houdbaarheid van het verhogen van het eigen risico na een bepaalde termijn waarin populatiebeheer is toegestaan is minder duidelijk.

De uiteindelijke juridische houdbaarheid van een mogelijke toekomstige systematiek wordt uitgewerkt in fase 3, deelproject 5, de ‘juridische borging van een nieuwe systematiek, inclusief omgevingsfactoren’. Zie ook figuur 1.1 in hoofdstuk 1.

c) Goed te begrijpen. Maakt de gemaakte keuze/uitwerking de totstandkoming van de hoogte van de tegemoetkoming transparanter en eenvoudiger te begrijpen voor een aanvrager?

Bovenstaande uitwerking is goed te begrijpen voor de gebruikers. Het wel of niet toestaan van populatiebeheer vormt de basis voor deze factor. Dit is goed uitlegbaar en logisch, immers is populatiebeheer pas aan de orde is als de populatie te groot is. Deze definitie zorgt ervoor dat belanghebbenden via de faunabeheereenheid kunnen onderbouwen of er sprake is van een populatie die te groot is en of populatiebeheer nodig is. Gedeputeerde Staten kan als democratisch gekozen orgaan en bevoegd gezag de afweging maken of er voldoende draagvlak voor deze onderbouwing is en populatiebeheer ontheffen. Dat maakt de definitie transparant.

Ook het stellen van een termijn is goed te begrijpen, immers heeft men een vastgestelde periode de tijd om de populatie op orde te brengen. Een termijn van vijf of tien jaar is daarbij logisch, omdat dat overeenkomt met de looptijd van de meeste faunabeheerplannen.

Als verantwoordelijkheden helder verdeeld zijn, en het lukt alle jachthouders vervolgens niet om een populatie op orde te brengen en de geleden schade blijft groot, dan is het ook goed te begrijpen dat de provincies hier de tegemoetkoming gaan verminderen.

d) Positief prikkelend: In hoeverre prikkelt de gemaakte keuze/uitwerking een grondgebruiker om zelf schade te voorkomen of te bestrijden?

Uit de gesprekken met de belanghebbenden en provincies komt niet een eenduidige partij naar voren die verantwoordelijk is voor het bereiken van de streefstanden en die geprikkeld moet worden. Dat maakt het primair lastig te bepalen wie geprikkeld zou moeten worden. Indien deze verantwoordelijkheid net als bij de vijf wildsoorten bij agrariërs/jagers ligt, dan prikkelt de huidige systematiek maar zeer beperkt tot het bereiken van de streefstand. Ten eerste omdat deze omgevingsfactor ertoe leidt dat in gevallen waarin normaal gesproken geen tegemoetkoming wordt verleend, er nu 80-95% van de schade tegemoet wordt gekomen. Ten tweede wegens het feit dat het verhogen van het eigen risico indien de streefstand wordt bereikt zelfs uitgelegd zou kunnen worden als een omgekeerde prikkel, die ertoe leidt dat het bereiken van de streefstand nadelig uitpakt voor de hoogte van de tegemoetkoming.

Naar mening van de onderzoekers wordt er in de voorgestelde toepassing van deze factor bij een populatie die ver boven een streefstand ligt rekening gehouden met het feit dat het voorkomen en bestrijden van schade door een individuele agrariër neerkomt op “dweilen met de kraan open”. De primaire verantwoordelijkheid die een individuele agrariër heeft om schade zelf te voorkomen of bestrijden wordt daarom niet volledig bij hem neergelegd. Er wordt echter wel een termijn gesteld voor toepassing van deze omgevingsfactor. Hierdoor worden agrariërs samen met hun jagers geprikkeld om op een zo effectief mogelijk manier populatiebeheer uit te voeren en daarmee tot de redelijke stand te komen. De ondernemer is er dus bij gebaat dat binnen een bepaalde termijn de populatie op orde is en daarmee de geleden schade lager. Deze termijn kan gekoppeld worden aan de looptijd van vijf jaar van een faunabeheerplan of twee termijnen daarvan.

e) Administratieve regeldruk: Wat is het effect van de gemaakte keuze/uitwerking op de administratieve lasten voor een aanvrager en de provincies bij een tegemoetkoming?

De administratieve lasten van de aanvrager blijven onveranderd. Populatiebeheer wordt meestal provinciaal toegestaan en streefstanden worden meestal provinciaal bepaald (enkele uitzonderingen zijn de leefgebieden voor wilde zwijnen en edelherten en de zones rondom Schiphol). Daardoor is er geen extra informatie nodig van agrariërs die een aanvraag doen.

f) Impact op afhandeling: Wat is het effect van de gemaakte keuze/uitwerking op de afhandeling door BIJ12 van de tegemoetkoming en wat zijn de bijkomende kosten, zijn de nodige data beschikbaar?

BIJ12 dient een overzicht te hebben van waar en voor welke soort populatiebeheer is toegestaan en hoe lang dat al het geval is, aangezien dit effect heeft op de hoogte van de tegemoetkoming. Ontheffingen voor populatiebeheer worden meestal op provinciaal niveau afgegeven, omdat er gestreefd wordt naar provinciale streefstanden. Regionale differentiatie in de toepassing van deze factor is dan ook niet nodig. De verwachting is dat de toepassing van deze factor nauwelijks impact zal hebben op de afhandeling. Hiervoor dienen provincies deze gegevens door te geven aan BIJ12.

Tabel 5.1: Score op effectindicatoren van ‘stand van diersoort’ in de voorgestelde systematiek, ten de huidige situatie (huidige systematiek) (+ = goed; +/- = matig; - = minder goed).

Effectindicator	Huidige kortingssystematiek	Voorgestelde systematiek
Logisch	+/-	+
Consistent en juridisch houdbaar	-	+/-
Goed te begrijpen	+/-	+
Positief prikkelend	-	+
Administratieve regeldruk	+/-	+/-
Impact op afhandeling	+/-	+/-

5.9

Stand van de soort: Reactie klankbordgroep en interprovinciale begeleidingsgroep op uitwerking

Deze opzet om de beschikbaarheid van populatiebeheer na een bepaalde periode mee te laten wegen in een mogelijke tegemoetkoming stuit bij zowel de klankbordgroep alsook de provinciale begeleidingsgroep op bezwaren. Men ziet populatiebeheer een collectieve opgave, waarbij het wel of niet voldoen hieraan niet de tegemoetkoming van de individuele grondgebruiker moeten raken. Immers heeft de inspanning van een individuele grondgebruiker meestal geen substantiële invloed op de gehele populatie. Een lid geeft ter overweging dat niet iedere schadebestrijder het wenselijk vindt om sterk in een populatie in te grijpen. Dit heeft te maken met de eigen taakopvatting en ook met de publieke opinievorming.

Verder geven verschillende belanghebbenden uit de klankbordgroep aan dat het een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle grondgebruikers is om populatiebeheer uit te voeren en dat op dit moment niet alle partijen deze verantwoordelijkheid nemen in de praktijk. “Populatiebeheer is enkel effectief wanneer alle partijen een steentje bijdragen”.

Een lid van de klankbordgroep wijst erop dat wanneer iemand schade ondervindt door het in gebreke blijven van een ander, in dit geval het nalaten van het uitvoeren van populatiebeheer door een nader te bepalen partij, dit kan worden beschouwd als een onrechtmatige daad. Wanneer hierdoor het populatiebeheer in zijn geheel niet slaagt, ondervindt de ondernemer hiervan een nadeel en zou de ondernemer een civielrechtelijke procedure kunnen starten tegen een dergelijke grondgebruiker en daarmee inzet op populatiebeheer kunnen afdwingen.

Het meenemen van populatiebeheer in een tegemoetkomingsystematiek zou dus prikkelend kunnen werken, echter vindt de klankbordgroep het niet wenselijk een individuele ondernemer in zo’n positie te plaatsen en wijst men op de verantwoordelijkheid van provincies om hier de regie in te nemen.

5.10

Conclusies Stand van de soort

De door de MARF gedefinieerde omgevingsfactor ‘De verwachte ontwikkeling van de stand een de diersoort, uitgaande van een (in het faunabeheerplan bepaalde) evenwichtige wildstand’ is op dit moment in beperkte mate verwerkt in de tegemoetkomingsystematiek. Er zijn maar weinig soorten waarvoor een evenwichtige stand (streefstand) bepaald is (standpopulaties van ganzen, wilde zwijnen, edelherten en wildsoorten). In de provincie Noord-Holland wordt de populatieomvang van stand ganzen ten opzichte van de streefstanden uit de ganzenakkoorden benoemd als reden waarom

voor deze schade een hogere tegemoetkoming uitgekeerd wordt. In andere provincies wordt deze link niet specifiek gemaakt.

Provincies vinden het niet wenselijk om voor meer soorten deze standen te bepalen. De onderzoekers zijn het daarmee eens.

Het voorstel is daarom deze factor alleen te laten gelden voor soorten waarvoor populatiebeheer toegestaan is. Hieruit volgt immers dat voor deze populaties enerzijds een streefstand is bepaald en dat de populatie boven een vooraf bepaalde streefstand ligt. Voor een mogelijke tegemoetkoming betekent dit dat wanneer de populatie boven die streefstand ligt, de ondernemer een hogere tegemoetkoming krijgt, aangezien schadebestrijding minder effectief kan zijn.

Een belangrijk punt dat onderschreven wordt door de provinciale begeleidingsgroep en klankbordgroep, is dat er momenteel niet één partij is die verantwoordelijk is voor het bereiken van deze streefstanden. Rollen, taken en verantwoordelijkheden zijn niet helder, wat de oorzaak kan zijn van het niet bereiken van beleidsdoelstellingen. Dit maakt het ook problematisch om de systematiek zo in te richten dat de verantwoordelijke partij geprikkeld wordt.

De MARF vraagt om een prikkelendere systematiek. Dit kan bereikt worden door de beschikbaarheid en de juiste uitvoering van populatiebeheer op termijn te koppelen aan de tegemoetkoming. Als een populatie boven de streefstand is, krijgen grondgebruikers (tijdelijk) een hogere tegemoetkoming. Als na een vooraf vastgestelde periode, bijvoorbeeld vijf jaar, grondgebruikers en faunabeheerders de mogelijkheid hebben gehad om door middel van populatiebeheer de streefstand te bereiken, wordt de verhoging van de tegemoetkoming afgebouwd.

De onderzoekers concluderen dat dit resulteert in een omgevingsfactor die logischer, beter te begrijpen en prikkelender is (tabel 3.1).

Deze opzet stuit bij zowel de klankbordgroep alsook de provinciale begeleidingsgroep op bezwaren. Men ziet in populatiebeheer een collectieve opgave, waarbij het wel of niet voldoen hieraan niet de tegemoetkoming van de individuele grondgebruiker moeten raken. Immers heeft de inspanning van een individuele grondgebruiker meestal geen substantiële invloed op de gehele populatie.

Verder geven een aantal belanghebbenden uit de klankbordgroep aan dat het een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle grondgebruikers is om populatiebeheer uit te voeren en dat op dit moment niet alle partijen deze verantwoordelijkheid nemen in de praktijk. "Populatiebeheer is enkel effectief wanneer alle partijen een steentje bijdragen".

Eén lid van de klankbordgroep wijst erop dat wanneer iemand schade ondervindt door het in gebreke blijven van een ander, in dit geval het nalaten van het uitvoeren van populatiebeheer door een nader te bepalen partij, dit kan worden beschouwd als een onrechtmatige daad. Wanneer hierdoor het populatiebeheer in zijn geheel niet slaagt, ondervindt de ondernemer hiervan een nadeel en zou de ondernemer een civielrechtelijke procedure kunnen starten tegen een dergelijke grondgebruiker en daarmee inzet op populatiebeheer kunnen afdwingen. Het meenemen van populatiebeheer in een tegemoetkomingssystematiek zou dus prikkelend kunnen werken, echter vindt de klankbordgroep het niet wenselijk een individuele ondernemer in zo'n positie te plaatsen en wijst men op de verantwoordelijkheid van provincies om hier de regie in te nemen.

6

Voorzienbaarheid van de schade

6.1

Theoretische achtergrond

Volgens de MARF is één van de omgevingsfactoren die verlaging van tegemoetkoming rechtvaardigt: *De voorzienbaarheid van de schade, vanaf het moment dat binnen het voor de betreffende soort(en) geldende beschermingsbeleid sprake is van duurzame (ber)vestiging van de soort.*

Na het uitkomen van het MARF-advies heeft BIJ12 Pels Rijcken verzocht om te adviseren over het optimaliseren van de systematiek voor het vergoeden van faunaschade binnen het kader de Wet natuurbescherming. Deze omgevingsfactor lijkt een verband te hebben met de volgende twee omstandigheden die Pels Rijcken in het advies aan de MARF omschrijft: *‘De ligging van het areaal in Nederland. Denkbaar is dat op bepaalde locaties een grotere kans bestaat op het ontstaan van faunaschade dan op andere locaties.’* En: *‘De onvoorzienbaarheid van de schade, bijvoorbeeld doordat de schade niet te voorzien viel omdat die is veroorzaakt door een zeldzaam dier of anderszins een nieuwe vorm van faunaschade betreft.’*

Een complicerende dimensie bij de invulling van (on)voorzienbaarheid is de volgtijdelijkheid van bepaalde gebeurtenissen. Een agrariër kan zich vestigen in een gebied dat bijvoorbeeld grenst aan een N2000-gebied. Aangezien in het aangrenzende gebied een natuurdoelstelling is, zou deze agrariër redelijkerwijs kunnen weten dat bepaalde schadeveroorzakende diersoorten aanwezig zijn en het risico op schade aan bepaalde gewassen aanzienlijk is. Is de volgtijdelijkheid echter andersom, namelijk wanneer deze agrariër al gevestigd is in een bepaald gebied, daar door de jaren heen een bepaald gewas heeft geteeld, en men later besluit tot natuurontwikkeling in de aangrenzende gebieden, dan is de uitgangspositie anders en is de vraag wat voor rol voorzienbaarheid van deze schade speelt. Immers wist deze agrariër op het moment dat hij zich vestigde niet dat deze gebiedsontwikkeling zich voor zou doen.

De voorzienbaarheid van schade is afhankelijk van een aantal variabelen: 1) stand van de diersoort, 2) ligging ten opzichte van brongebieden van de diersoort, 3) het gewas en 4) beleidsdoelstellingen. Hierbij zijn twee aspecten van belang:

- De voorspelbaarheid dat een schadeveroorzakende diersoort de percelen bezoekt;
- De voorspelbaarheid of het mogelijk is schade door deze diersoort bij een bezoek te voorkomen of beperken.

De stand van de diersoort en de ligging ten opzichte van brongebieden van de diersoort (variabelen 1 en 2) haken aan op de voorspelbaarheid dat een schadeveroorzakende diersoort de percelen bezoekt. Voor het gewas (variabele 3) is dit ook in zekere zin het geval. Bij beleidsdoelstellingen (variabele 4) gaat het vooral over de voorspelbaarheid of je wel of geen maatregelen kan/mag nemen tegen de schadeveroorzakende diersoort.

1) Stand van de diersoort

In onder andere de faunabeheerplannen staat (lokaal) de stand van de betreffende diersoorten vermeld. Hierdoor kan een agrariër zien in hoeverre een diersoort die schade aan zijn gewassen kan veroorzaken aanwezig is in de regio. Hierop kan de agrariër inspelen door maatregelen te nemen. Zie hst 4 voor meer informatie over deze omgevingsfactor. Voor de factor 'voorzienbaarheid' gaat het er enkel om of een mogelijke schadeveroorzakende soort aanwezig is of niet en daarmee eventueel optredende schade voorspelbaar (voorzienbaar) is.

2) Ligging ten opzichte van brongebieden van de diersoort

De kans op faunaschade is groter naarmate het perceel dichter bij brongebieden van de diersoort ligt die schade veroorzaakt. In percelen in de nabijheid van brongebieden is de kans op bezoeken van mogelijk schadeveroorzakende diersoorten hoger. Dit soort brongebieden kunnen gebieden zijn waar niet of beperkt beheerd mag worden, bijv. in en rondom N2000-gebieden, ganzenrustgebieden, eendenkooien, vuilstortplaatsen of in de bebouwde kom.

3) Het gewas

Het gewas heeft op verschillende manieren invloed op de voorzienbaarheid van de schade. Ten eerste zijn sommige gewassen aantrekkelijker voor schadeveroorzakende diersoorten. Ten tweede zijn sommige gewassen ook gevoeliger voor omvangrijke schade. De omgevingsfactor 'kwetsbaarheid van het gewas' gaat hier uitgebreid op in, zie hst 3.

4) Ruimtelijke beleidsdoelstellingen

In rijks-, provinciaal en gemeentelijk beleid wordt voor gebieden functies aangewezen. Bij deze functies horen soms ook beperkingen in de mogelijkheden om schade te voorkomen of te bestrijden. Daarnaast hebben deze functies vaak invloed op de voorspelbaarheid of schadeveroorzakende dieren er voorkomen.

Zo zijn er bijvoorbeeld gebieden aangewezen met als doelstelling natuurontwikkeling, zoals het Natuurnetwerk Nederland. Hierbij worden vanuit het beleid allerlei maatregelen genomen om het gebied geschikt te maken voor meer biodiversiteit. Daar kunnen ook schadeveroorzakende soorten van profiteren. Indien landbouw plaatsvindt binnen deze gebieden is het aannemelijk dat deze schadeveroorzakende diersoorten deze percelen bezoeken.

Daarbovenop zijn er op die percelen vaak beperkingen in de bedrijfsvoering en/of de mogelijkheden om faunaschade te voorkomen of bestrijden. Indien een agrariër er dan voor kiest om onder dergelijke omstandigheden gewassen te telen, is de waarschijnlijkheid dat daar schade plaatsvindt groter. Iets vergelijkbaars geldt voor landbouw die binnen de bebouwde kom of tegen de bebouwde kom plaats vindt. Op die locaties zijn er bijvoorbeeld beperkingen aan het gebruik van knalapparaten, lasers of het geweer om schade te voorkomen of bestrijden. Dat maakt het aannemelijker (en dus te voorzien) dat er op dat soort plekken faunaschade optreedt.

6.2

Voorzienbaarheid in de huidige systematiek

In de huidige systematiek zijn situaties geformuleerd waarbij geen tegemoetkoming wordt uitgekeerd. Bij een deel van deze situaties is voorzienbaarheid van de schade een belangrijk uitgangspunt:

- Zo wordt schade door vogels aan bessen uitgesloten van een tegemoetkoming op basis van de kwetsbaarheid van het gewas en de daarmee samengaannde voorzienbaarheid van de schade.
- Schade die plaatsvindt binnen de bebouwde kom wordt niet tegemoetgekomen, omdat het te voorzien is dat bepaalde maatregelen om schade te voorkomen of te beperken niet mogen worden aangewend.

Deelproject 3 & 4: Naar een nieuwe tegemoetkomingsystematiek: uitwerking omgevingsfactoren

- Er is geen tegemoetkoming op percelen die binnen 500m gelegen zijn van een vuilstortplaats (m.u.v. ganzenrustgebieden) vanwege de voorzienbare aanwezigheid van schadeveroorzakende dieren.
- Schade aangericht op gronden gelegen binnen een reservaat die gepacht worden van een terreinbeherende organisatie en schade aangericht op percelen waarvoor een (erf)pachtovereenkomst is afgesloten en er beperkingen zijn aan landbouwkundig gebruik of het bestrijden van schadeveroorzakende diersoorten. Bij landbouwkundige beperkingen gaat het bijvoorbeeld om de situatie waarin het agrarisch gebruik van de gronden ondergeschikt is aan het natuurbeheer. Het gaat in die zin om die gevallen waarbij schade of te verwachten is, of niet (of minder) te beperken is, of waar het landbouwkundig gebruik ondergeschikt is gemaakt aan natuurdoelstellingen en dit consequenties zijn van een bedrijfskeuze door het aangaan van een dergelijke (erf)pachtovereenkomst.
- De Raad van State Afdeling Bestuursrecht (RvS-AB) heeft op 9 mei 2018 een uitspraak gedaan over tegemoetkoming voor schade van mezen aan peren. In deze uitspraak motiveert het college 40% eigen risico onder andere op basis van voorzienbaarheid van de schade. Over de vraag of de schade tot het normaal bedrijfsrisico hoort, zegt men: *“Daarbij is onder andere de aard, de omvang en - anders dan de rechtbank [eerder, red.] heeft overwogen - de voorzienbaarheid van de schade van belang”*. Van voorzienbaarheid is volgens de RvS-AB sprake: *“Niet in geschil is dat [nederpartij] rekening had moeten houden met het risico van schade aan door hem geteelde peren door mezen, omdat bekend is dat het betreffende gewas aantrekkelijk is voor de betreffende diersoort en het onbeschermd laten van dit gewas daarom risicovol is.”* Op basis hiervan komt men tot de volgende conclusie: *“Naar het oordeel van de Afdeling leidt het vergoeden van 60% van de schade die door mezen en meesachtigen is toegebracht aan peren niet tot een onevenredig zware last voor fruittelers. Dit oordeel is gebaseerd op de hoogte van de gemiddelde schade die fruittelers hebben geleden door toedoen van mezen en meesachtigen aan appels en peren en de gemiddelde omzet die fruittelers genereren.”* De RvS-AB benoemt hier gemiddelde schade en gemiddelde omzet. Beide houden verband met de kern van een drempel- of kortingssystematiek en niet met eventuele omgevingsfactoren. Voorzienbaarheid is de enige omgevingsfactor die de RvS noemt die een korting van 40% verantwoordt (In combinatie met omzet en schade die via een drempel zouden lopen).
- Tenslotte is nog in de provinciale beleidsregels opgenomen dat provincies een verhoogd eigen risico kunnen opleggen (tot 100% van de schade) indien door handelingen of keuzes van de grondgebruiker de kans op schade voorzienbaar was.

Daarnaast zijn er ook situaties waarin juist wel een tegemoetkoming wordt uitgekeerd of geen eigen risico wordt ingehouden, terwijl de schade op voorhand wordt voorzien, maar er geen mogelijkheden zijn om hier iets tegen te doen. Voorbeelden hiervan zijn:

- Schade die is aangericht in een ganzenfoeragegebied en (alleen voor Noord-Holland) de daaromheen liggende bufferzone in de periode dat de schadeveroorzakende diersoort niet mag worden verontrust en gedood.
- Schade die is aangericht in een Natura 2000-gebied in de periode van 1 november tot 1 april.
- Schade die is aangericht in een gebied waar op grond van een Natura 2000-beheerplan ernstige beperkingen worden gesteld aan het verontrusten en dode van schadeveroorzakende diersoorten.
- Schade die is aangericht door de wolf.

6.2.1

Voorzienbaarheid in de praktijk

Het effect van deze factor in de praktijk is op dit moment moeilijk in te schatten, aangezien een groot gedeelte van de situaties waarin voorzienbaarheid een rol speelt, niet leidt tot een tegemoetkomingsaanvraag en daarmee niet tot een taxatie van de schade. Uitzondering hierop is de schade van mezen aan peren. De hierboven genoemde punten waarbij wel een tegemoetkoming

wordt uitgekeerd vallen grotendeels (ook) onder de omgevingsfactor ‘mogelijkheden’. Daarmee is de factor ‘voorzienbaarheid’ in zijn huidige toepassing diffuus en grotendeels buiten beeld.

6.3

Voorzienbaarheid: Reacties klankbordgroep en interprovinciale begeleidingsgroep

Aan de klankbordgroep en de interprovinciale begeleidingsgroep (twee workshops) en aan een groep schadeconsulenten van BIJ12 (één workshop) zijn de theoretische achtergrond en principiële overwegingen rond de omgevingsfactor ‘voorzienbaarheid’ voorgelegd. Daarnaast zijn onderstaande concrete vragen besproken ter ondersteuning van de discussie.

Vragen voor de workshop:

1. Hoe kijken de stakeholders aan tegen het punt van de volgtijdelijkheid: Is dit van belang bij de toepassing van de omgevingsfactor voorzienbaarheid? Hoe zou dit toegepast moeten worden?
2. Wat vinden de stakeholders van de toepassing nu?
3. Indien omvangrijke schade door dezelfde diersoort aan hetzelfde gewas meerdere jaren achter elkaar plaats vindt op hetzelfde perceel (en mogelijk voorzienbaar wordt), vinden stakeholders het dan redelijk om van een agrariër een hogere inzet op het voorkomen en bestrijden van schade van agrariërs te vragen?

Agrariërs, jagers en dierenbescherming

Vertegenwoordigers vanuit de fruitteelt, de melkveehouderij en de FBE's vinden dat voorzienbaarheid van schade geen relatie moet hebben met de tegemoetkoming: een agrariër moet vrij zijn in zijn keuze voor bepaalde gewassen, enkele uitzonderingen daargelaten. Een vertegenwoordiger van melkveehouders vindt dat voorzienbaarheid op normale schade meegewogen mag worden, alles wat daarboven uitkomt zou tegemoetgekomen moeten worden. De vertegenwoordiger van de dierenwelzijnsorganisatie is ook van mening dat in het kader van ondernemersrisico tot op zekere hoogte voorzienbaarheid meegewogen zou moeten worden.

Provincies

Vertegenwoordigers vanuit de provincies vinden voorzienbaarheid een lastige factor, aangezien deze factor sterk verweven is met de andere drie omgevingsfactoren. Ook als het gaat om het punt van de volgtijdelijkheid (wie was er eerst, het schadeveroorzakende dier of het schadegevoelige gewas?) is de consensus dat men hiervan weg wil blijven. De deelnemers herkennen zich wel in de discussie rondom volgtijdelijkheid, maar achten het implementeren hiervan onuitvoerbaar. Een deelnemer geeft de suggestie om te kijken naar teelten die nieuw zijn voor een gebied. Wanneer men dan iets compleet nieuws zou willen telen, dan zou het risico op schade hieraan ook voor de ondernemer zelf moeten zijn. Een nadeel hiervan is dat dit innovaties in de weg staat (denk aan veenbessen) en ook de ontwikkeling richting biologisch of natuurinclusief wellicht ontmoedigd. Al met al is men van mening dat in uitzonderlijke gevallen tegemoetkomingen zouden moeten kunnen worden afgewezen op grond van voorzienbaarheid, maar wil dit niet ‘standaard’ inbouwen in de systematiek.

BIJ12

Een consulent geeft de suggestie om voorzienbaarheid te koppelen aan de schadehistorie, waarbij voorzienbaarheid gaat spelen wanneer iemand meerdere jaren achter elkaar dezelfde schade heeft. Wanneer dit het geval is zou dit kunnen worden opgemerkt als voorzienbaar en zou dit kunnen doorwerken op de hoogte van de tegemoetkoming. De overige consulenten vinden dit een lastige en zouden het liefst wegblijven van het meenemen van voorzienbaarheid in de tegemoetkomingsystematiek.

6.4

Deelconclusie 'voorzienbaarheid'

Voorzienbaarheid is in de ogen van de klankbordgroep, interprovinciale begeleidingsgroep en schadeconsulenten BIJ12 een lastig generiek toepasbare omgevingsfactor en is nauw verweven met andere omgevingsfactoren. In de huidige systematiek wordt deze factor meermaals toegepast, maar op een inconsistente manier. Voorzienbare schade betekent soms wel een tegemoetkoming en soms juist geen tegemoetkoming. De stakeholders delen de opvatting dat voorzienbaarheid lastig toe te passen is in een tegemoetkomingssystematiek. Wel wordt er verschillend aangekeken tegen wat wel en wat niet bij het ondernemersrisico hoort. De agrariërs en vertegenwoordigers van de jacht vinden dat ondernemers vrij moeten zijn in hun keuzes qua teelt en het risico op schade niet bij hen ligt. De provincie vindt dat in sommige gevallen, bijvoorbeeld als een sterk afwijkende keuze is gemaakt in relatie tot gebruikelijke gewassen op een locatie, een tegemoetkoming moet kunnen worden afgewezen op basis van voorzienbaarheid. Het zou dan gaan om uitzonderlijke gevallen.

Vervolg: De onderzoekers zijn van mening dat voorzienbaarheid van schade geen plek krijgt in het voorstel voor een (nieuwe of aangepaste) systematiek. Het is interessant om te onderzoeken hoeveel schadegevallen er zijn die vanwege de toepassing van uitzonderingen niet gehonoreerd worden. Als deze zowel in aantal als in omvang gering zijn, is het denkbaar deze gevallen te honoreren met het idee de systematiek sterk te versimpelen. Gevallen waar sprake is van 100% tegemoetkoming in schade in bepaalde gebieden zouden in toekomst op een andere manier, bijvoorbeeld via beheervergoedingen, afgehandeld kunnen worden, immers is de 'schade' daar gewenst. Het valt immers te verdedigen de vraat niet meer onder de noemer 'schade' te laten vallen. Wolvenschade zou geheel tegemoetgekomen kunnen worden door vast te stellen dat er geen redelijke mogelijkheden zijn de schade te voorkomen (zie hst 5).

6.5

Inpassing in een toekomstige systematiek

Zoals in 6.4 aangegeven is voorzienbaarheid lastig generiek in te bouwen in een systematiek. We stellen voor om voorzienbaarheid casuïstisch toe te passen om bijzondere aanvragen af te wijzen, zoals dit in de huidige systematiek reeds gebeurt (zie o.a. mezenschade). Tegemoetkomingen kunnen worden nu afgewezen indien:

- Schade plaatsvindt binnen de bebouwde kom, omdat het te voorzien is dat bepaalde maatregelen om schade te voorkomen of te beperken niet mogen worden aangewend.
- percelen binnen 500m gelegen zijn van een vuilstortplaats (m.u.v. ganzenrustgebieden) vanwege de voorzienbare aanwezigheid van schadeveroorzakende dieren.
- Schade is aangericht op gronden gelegen binnen een reservaat die gepacht worden van een terreinbeherende organisatie en schade aangericht op percelen waarvoor een (erf)pachtovereenkomst is afgesloten en er beperkingen zijn aan landbouwkundig gebruik of het bestrijden van schadeveroorzakende diersoorten. Het gaat bij landbouwkundige beperkingen bijvoorbeeld om de situatie waarin het agrarisch gebruik van de gronden ondergeschikt is aan het natuurbeheer. Het gaat in die zin om die gevallen waarbij schade of te verwachten is, of niet (of minder) te beperken is, of waar het landbouwkundig gebruik ondergeschikt is gemaakt aan natuurdoelstellingen en dit consequenties zijn van een bedrijfskeuze door het aangaan van een dergelijke (erf)pachtovereenkomst.

Daarnaast dienen provincies de mogelijkheid te behouden om in uitzonderlijke situaties een tegemoetkoming af te wijzen, wanneer een ondernemer onevenredig hoge risico's neemt en waarbij schade op voorhand voorzienbaar is.

6.6 Databeschikbaarheid

Voor grondgebruikers moet op voorhand duidelijk zijn op welke percelen uitzonderingen (op basis van voorzienbaarheid) gelden. Dat is nu het geval. Zoals percelen die gelegen zijn binnen de bebouwde kom, binnen 500m van een vuilstortplaats en welke verpacht worden door TBO's (met achtergesteld landbouwkundig gebruik). Dergelijke gebieden zouden idealiter op kaart moeten worden gezet en die kaart zou moeten worden bijgehouden. Zo kan een grondgebruiker tevoren zien of zijn perceel met schade onder een uitzondering valt. Wanneer dit het geval is kan de aanvraag voor tegemoetkoming worden gestaakt.

6.7 Effectindicatoren

Gezien het casuïstische karakter van deze omgevingsfactor is het niet mogelijk om de factor 'voorzienbaarheid' te scoren op de effectindicatoren. Dit zal namelijk per casus sterk verschillen.

6.8 Voorzienbaarheid: Reactie van de klankbordgroep en interprovinciale begeleidingsgroep

Een vertegenwoordiger van de agrarische sector gaf aan dat, mede door de casuïstische aard van deze factor, deze niet consistent toegepast wordt. Dit zorgt momenteel voor een ongelijke uitkomsten als het gaat om het percentage eigen risico op basis van voorzienbaarheid. Dit wordt als oneerlijk ervaren.

6.9 Conclusies voorzienbaarheid

De omgevingsfactor voorzienbaarheid wordt op dit moment op meerdere plekken in de systematiek toegepast, maar niet op een structurele en consistente manier. De factor vervult een poortwachterfunctie door sommige schades direct te koppelen aan een tegemoetkoming of ervan uit te sluiten. Denk aan schade door vogels aan bessen (geen tegemoetkoming) of ganzenfoeragegebied of wolf wat resulteert in 100% tegemoetkoming. De Raad van State gebruikte ook de voorzienbaarheid als één van de redenen om de korting van 40% aan schade door mezen in hardfruit te onderbouwen.

De onderzoekers stellen voor, gezien de casuïstische aard van deze gevallen, de omgevingsfactor 'De voorzienbaarheid van de schade' niet structureel op te nemen als volwaardige factor in de voorgestelde systematiek. Wel stellen de onderzoekers voor om deze omgevingsfactor als poortwachter te blijven gebruiken en niet aan de huidige invulling te tornen. Hiermee blijft de factor dus ongewijzigd.

Vanuit de provinciale begeleidingsgroep en klankbordgroep kan men zich hierin vinden qua systematiek. Wel vindt men de invulling van enkele regels in de huidige uitwerking niet correct. Er is volgens de klankbordgroep niet altijd sprake van een gelijk speelveld. Dit wordt met name opgemerkt als het gaat om kortingspercentages die gelden bij schade aan bessen of hardfruit. Hierbij vraagt men

Deelproject 3 & 4: Naar een nieuwe tegemoetkomingsystematiek: uitwerking omgevingsfactoren

zich af waarom in dergelijke voorzienbare gevallen geen of slechts een deel van de schade wordt uitgekeerd, terwijl bij andere voorzienbare-schade-gevallen zoals door de wolf of door ganzen 95%-100% tegemoetkoming wordt uitgekeerd.

Gezien het casuïstische karakter van deze omgevingsfactor is het niet mogelijk om de factor 'voorzienbaarheid' te scoren op de effectindicatoren. Dit zal per casus sterk verschillen.

7

Conclusies en aanbevelingen

Naast de conclusies per omgevingsfactor, waarmee de voorgaande hoofdstukken eindigen, zijn er enkele algemene conclusies te trekken. Deze worden hieronder weergegeven.

Scenario's:

- De uitwerking van de simpele drempelsystematiek in de vorige fase en de uitwerking van de omgevingsfactoren in de huidige fase is een complexe opgave, het huidige systeem is erg complex en aanpassingen roepen daarom meteen vragen op. De onderzoekers verwachten dat het uitwerken van de gevolgen van bepaalde keuzes in een eventuele tegemoetkomingsystematiek door middel van scenario's in de volgende fases van dit project de impact en gevolgen een stuk concreter kan maken. De klankbordgroep en de interprovinciale begeleidingsgroep hechten waarde aan deze uitwerking. De door ons voorgestelde beslisboom is weergegeven in figuur 5.4 in hoofdstuk 5.

Recente uitspraak RvS:

- In een recente uitspraak van de Raad van State over het hanteren van een korting van 20% bij tegemoetkomingen in ganzenschade in Friesland heeft de Raad van State het volgende aangegeven: *'De Afdeling kan het college volgen in zijn standpunt dat een schadelast die neerkomt op 20% van 2,25% van de gemiddelde jaaromzet in de regel niet onevenredig zwaar op een grondeigenaar zal drukken. Het college heeft naar het oordeel van de Afdeling dan ook kunnen kiezen voor een forfaitair normaal maatschappelijk risico van 20%. Op het college rust evenwel de plicht om, ingeval een schadelijdende grondeigenaar aantoonbaar dat hij, ondanks dat het in het algemeen redelijk is dit normaal maatschappelijk risico van 20% te hanteren, een onevenredig zware last te dragen heeft als gevolg van de toepassing van de forfaitaire korting, deze grondeigenaar verder tegemoet te komen.'* In termen van dit onderzoek betekent dit dat de Raad van State lijkt te concluderen dat een kortingssystematiek tot op bepaalde hoogte acceptabel is, maar dat in individuele gevallen het mogelijk is dat de hoogte van het eigen risico op basis van een korting onevenredig uit kan pakken ten opzichte van de bedrijfsomzet. In dergelijke gevallen zou het eigen risico vergeleken moeten worden met de omvang (en draagkracht) van het bedrijf. Dit komt overeen met de kern van een drempelsystematiek, waarbij ook de individuele draagkracht van een ondernemer verband houdt met een mogelijke tegemoetkoming. Dit zou kunnen leiden tot een hybridevorm van tegemoetkomingsystematiek, een combinatie van kortings- en drempelsystematiek.

Verantwoordelijkheden vaststellen:

- In het huidige faunabeleid zijn de rollen, taken en verantwoordelijkheden niet helder belegd als het gaat om populatiebeheer. Er is niet één partij aan te wijzen die verantwoordelijk is voor en aanspreekbaar op het bereiken van geformuleerde streefstanden voor diersoorten als ganzen en wilde zwijnen waarvoor populatiebeheer toegestaan is. Dit kan een mogelijke verklaring zijn waarom dergelijke streefstanden vaak niet behaald worden. Deze onduidelijkheid in de verantwoordelijkheid maakt het ook moeilijk om de systematiek zo in te richten dat de verantwoordelijke partij geprikkeld wordt. Toch zijn de onderzoekers van mening dat het prikkelen van de partij die verantwoordelijk is voor het behalen van dergelijke streefstanden essentieel is voor effectief faunabeleid.

Goede onderbouwing faunabeheerplannen waarborgen:

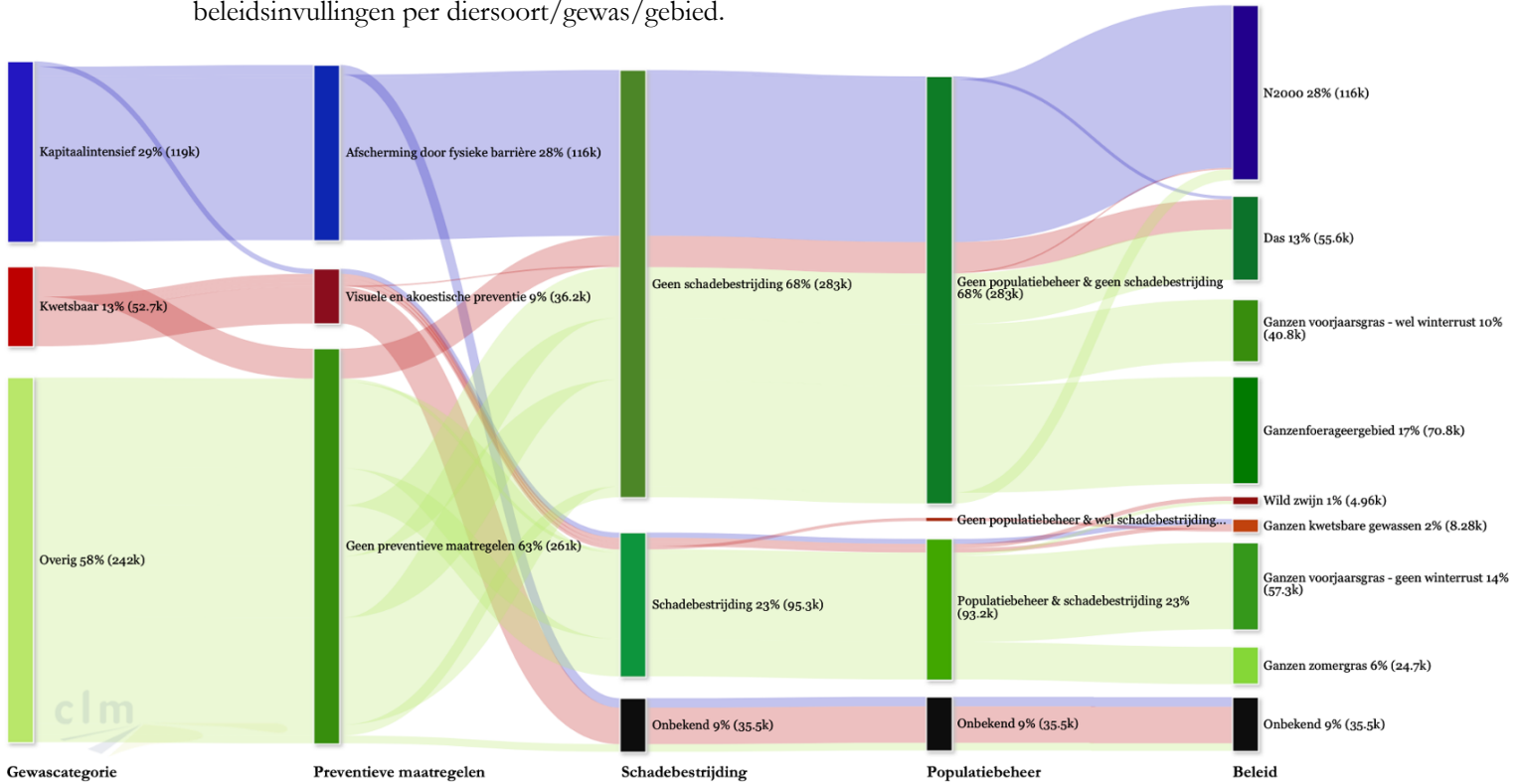
- Stakeholders zijn bezorgd dat, als voldoende mogelijkheden om schade te bestrijden leiden tot minder tegemoetkomingen, er geen schadehistorie gedocumenteerd wordt. Deze schadehistorie op basis van de getaxeerde schades is momenteel veruit de belangrijkste onderbouwing in faunabeheerplannen om schadebestrijding toe te staan. De onderzoekers zijn van mening dat de tegemoetkomingssystematiek tot doel heeft het vergoeden van onredelijke schade bij agrariërs en niet de monitoring van alle schade door wilde dieren aan gewassen. Toch is het, ook in de huidige systematiek, een aandachtspunt dat bij soorten waar geen tegemoetkoming wordt uitgekeerd er geen beeld is van de aangerichte schade.

Reikwijdte aanpassingen beperkt:

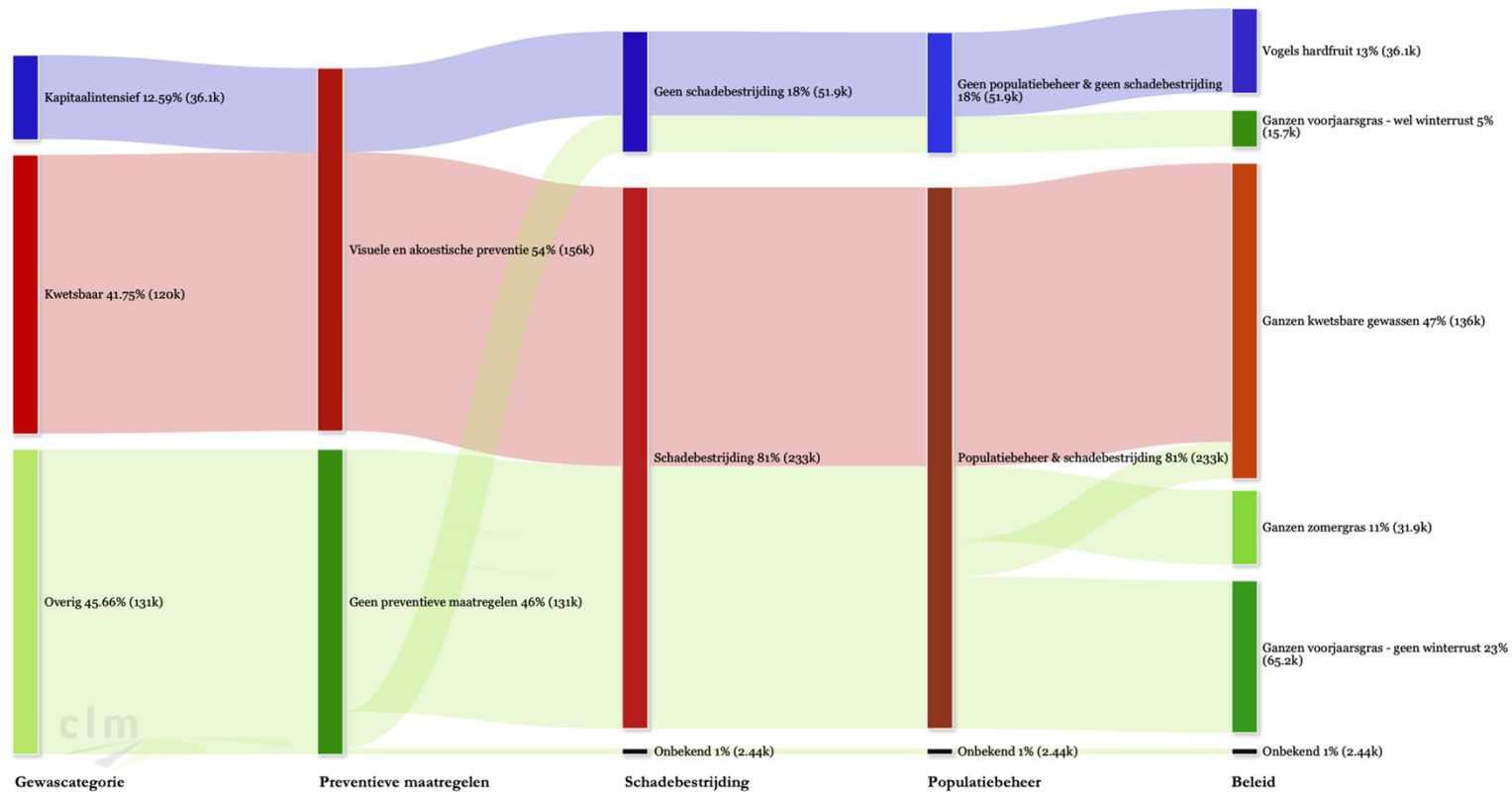
- Om de reikwijdte van de huidige uitwerking van de omgevingsfactoren te bepalen op basis van de schade die momenteel voor tegemoetkoming getaxeerd is, is inzichtelijk gemaakt welke schades onder welk beleid vallen, zie figuur 5.3, hoofdstuk 5. (In de bijlage is dit figuur met data per provincie opgenomen.) Hieruit blijkt dat in 2020 in totaal 85% van alle getaxeerde schade vastgesteld is bij gewas-dier-combinaties waarbij de betreffende provincie het niet redelijk acht preventieve maatregelen te nemen. In 66% van de getaxeerde faunaschade (in euro's, gegevens uit 2020) is schadebestrijding niet toegestaan. Dit betekent dat in een groot gedeelte van de schadegevallen die op dit moment getaxeerd worden, de aangepaste omgevingsfactoren naar verwachting geen rol zullen spelen bij de hoogte van de tegemoetkoming. Dit betekent ook dat in dergelijke gevallen grondgebruikers en faunabeheerders niet extra geprikkeld zullen worden tot het meer inzetten op preventie en schadebestrijding. In een aantal gevallen gaat dit om getaxeerde schade in gebieden waar volgens het huidige beleid het zelfs niet gewenst is dat er meer ingezet wordt op preventie en bestrijding (bv. ganzenschade binnen ganzenfoerageergebieden, schade door dassen, schade binnen N2000, ganzenschade onder de winterrust).
- De onderzoekers leiden uit het vorige punt af dat voor een fors gedeelte van de schade die nu getaxeerd wordt, het beleid zodanig is dat schadepreventie en schadebestrijding niet gewenst is en dus niet wordt toegestaan. Daarmee is het inzetten op meer preventie en bestrijding, zoals geadviseerd door de MARF, maar voor een beperkt percentage van de schadegevallen mogelijk.

Bijlage

In onderstaande stroomdiagrammen wordt de totale getaxeerde faunaschade van 2020 per provincie uitgesplitst naar gewascategorie, preventieve middelen, het wel of niet toestaan van schadebestrijding, de combinatie van schadebestrijding en populatiebeheer en de verschillende beleidsinvullingen per diersoort/gewas/gebied.



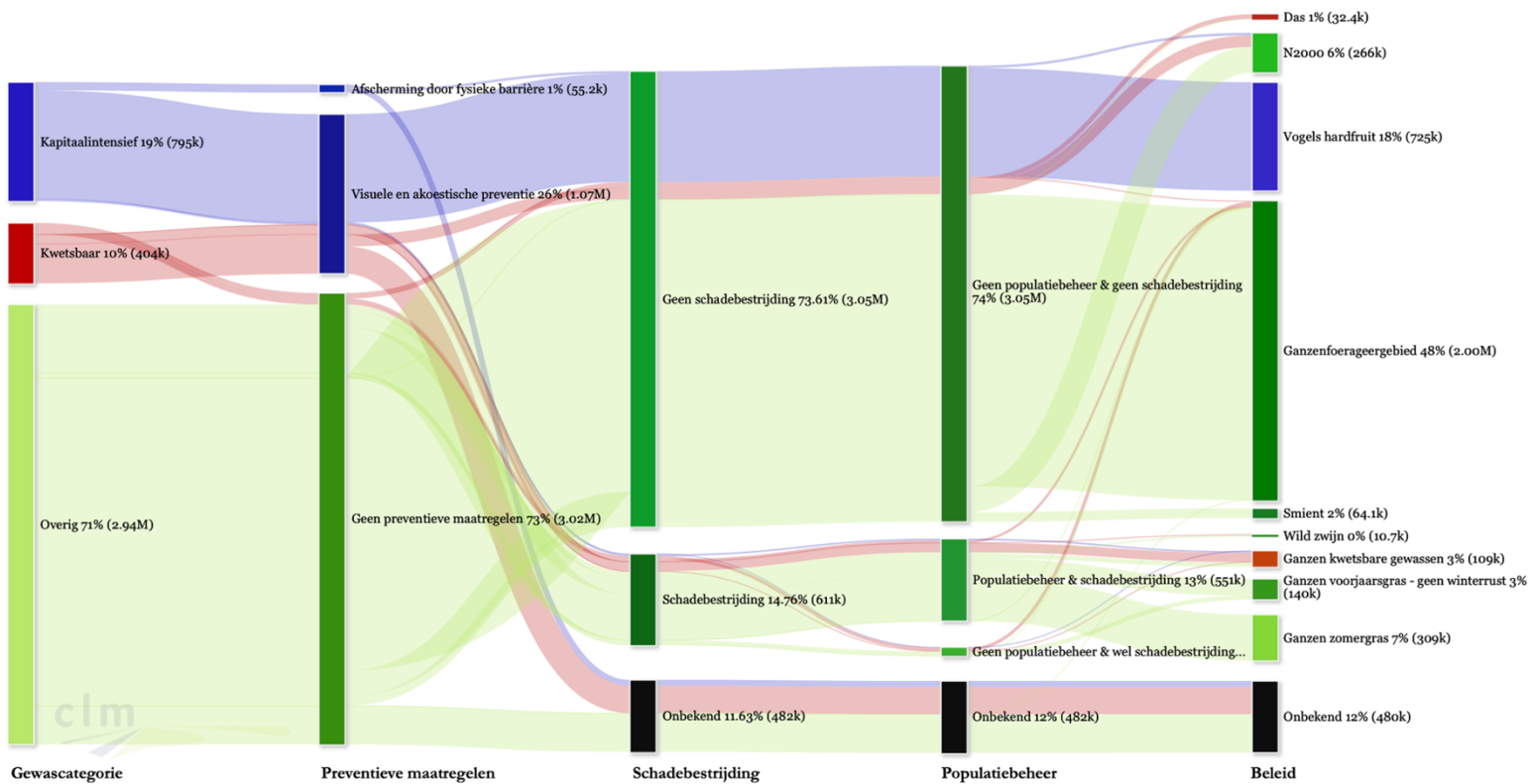
Figuur B1: Getaxeerde schade uitgesplitst voor Drenthe



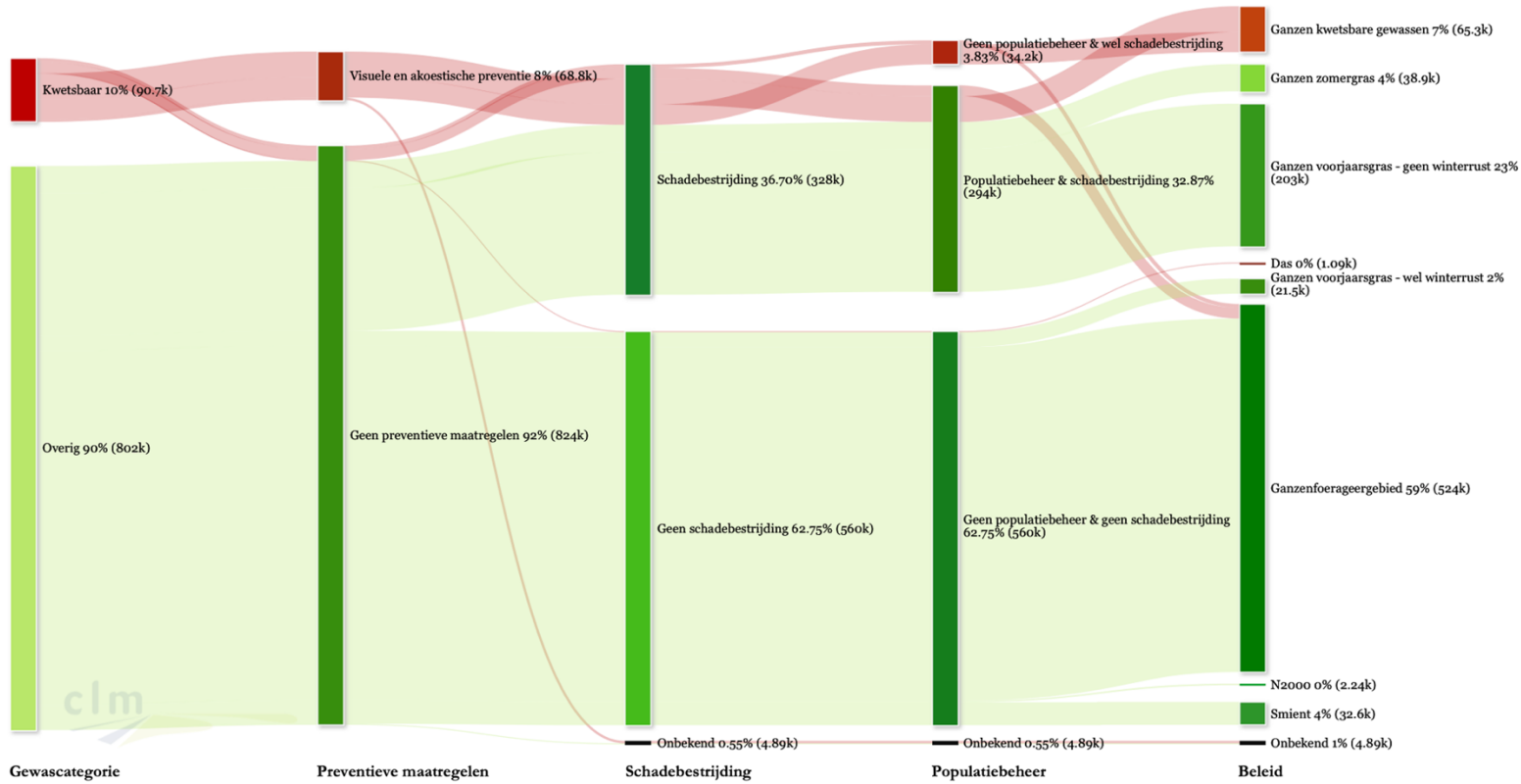
Figuur B2: Getaxeerde schade uitgesplitst voor Flevoland



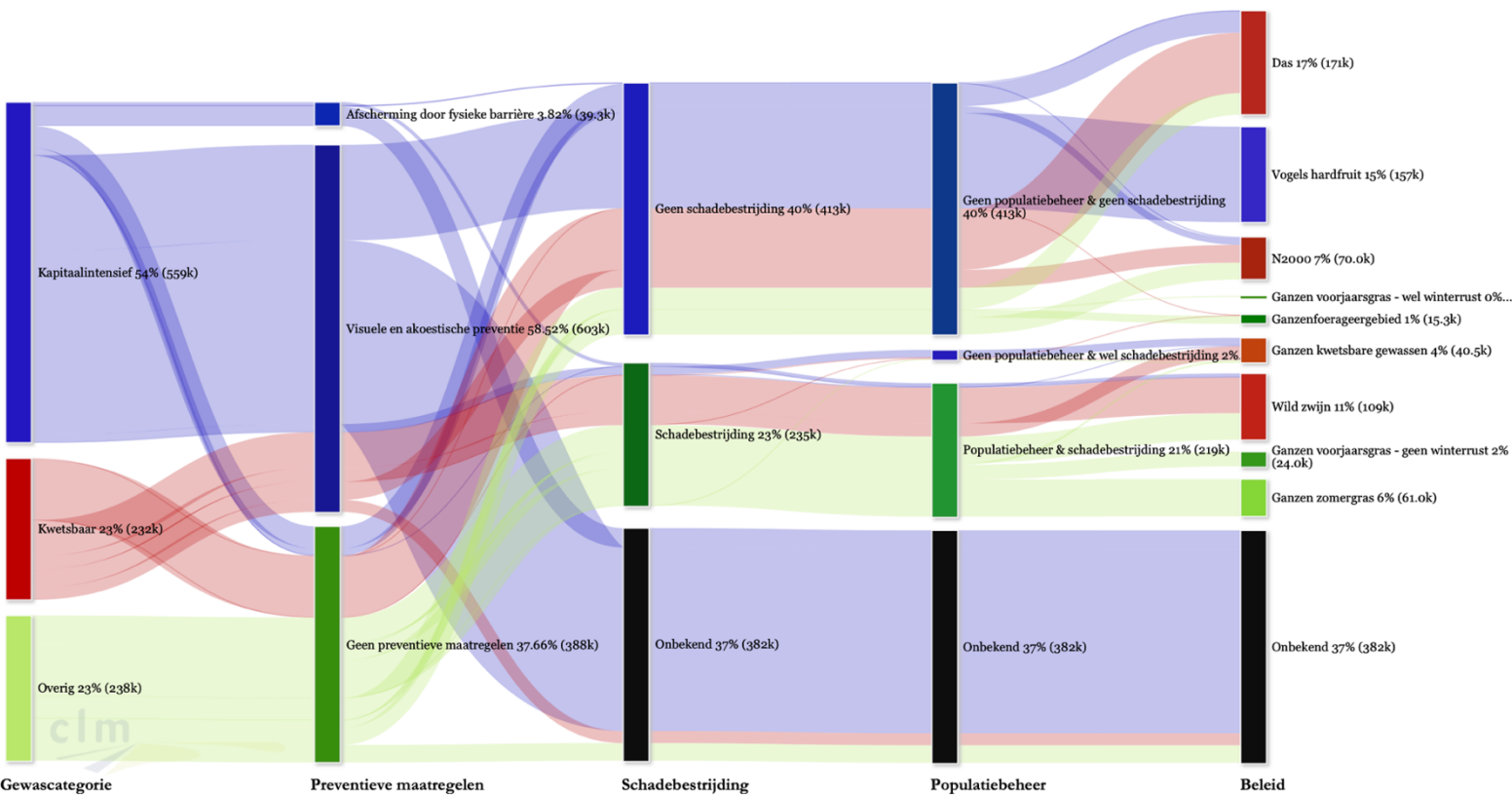
Figuur B3: Getaxeerde schade uitgesplitst voor Friesland



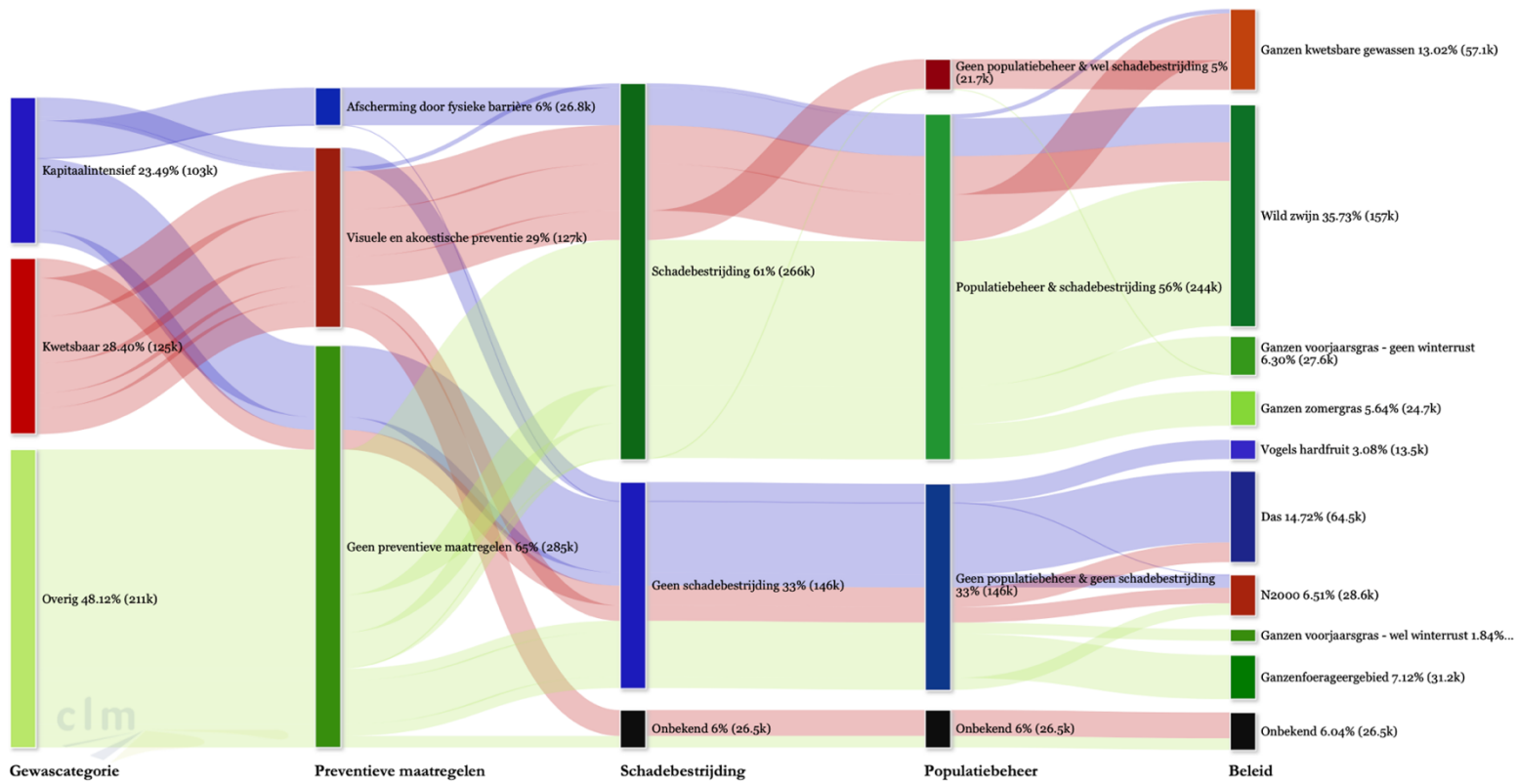
Figuur B4: Getaxeerde schade uitgesplitst voor Gelderland



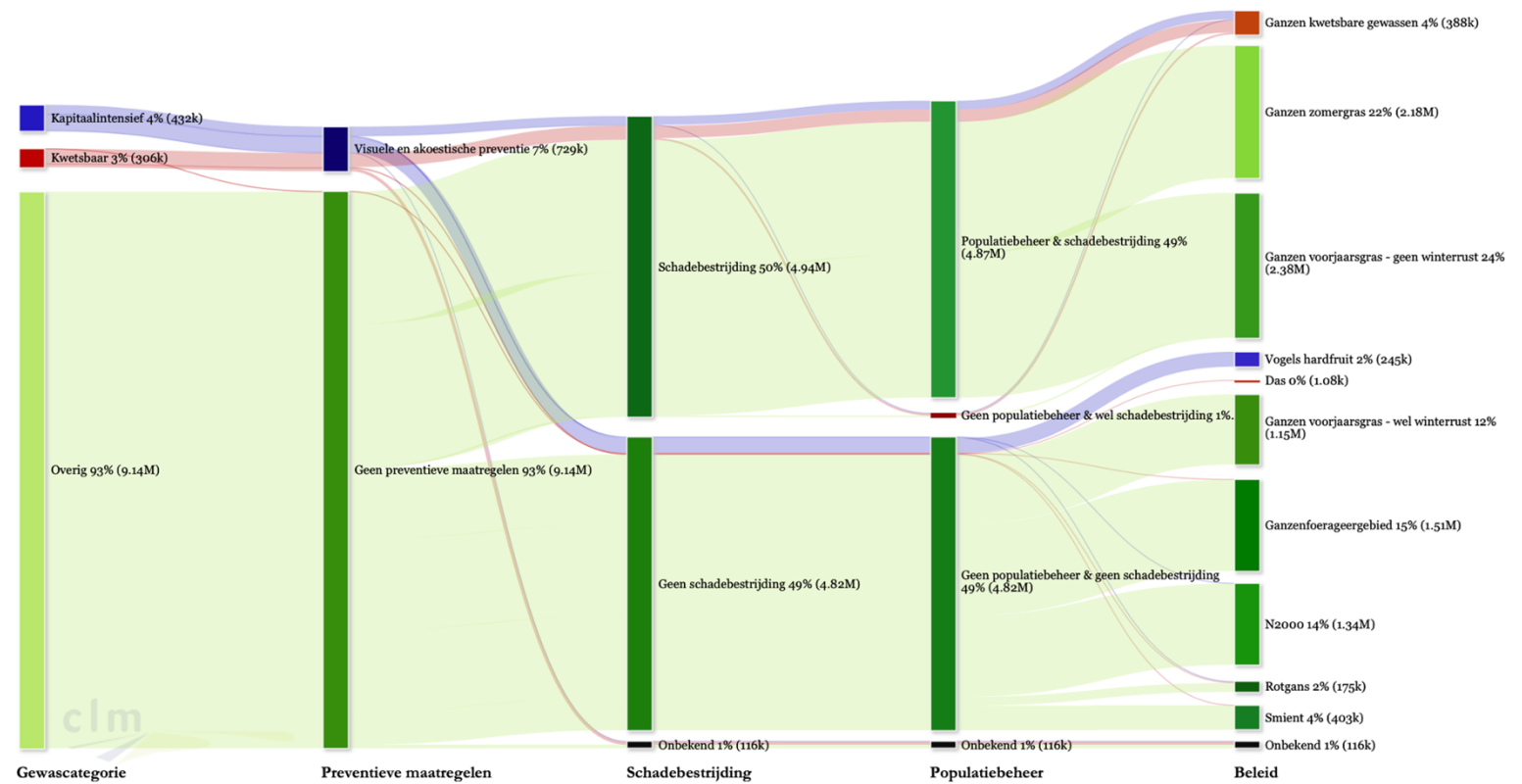
Figuur B5: Getaxeerde schade uitgesplitst voor Groningen



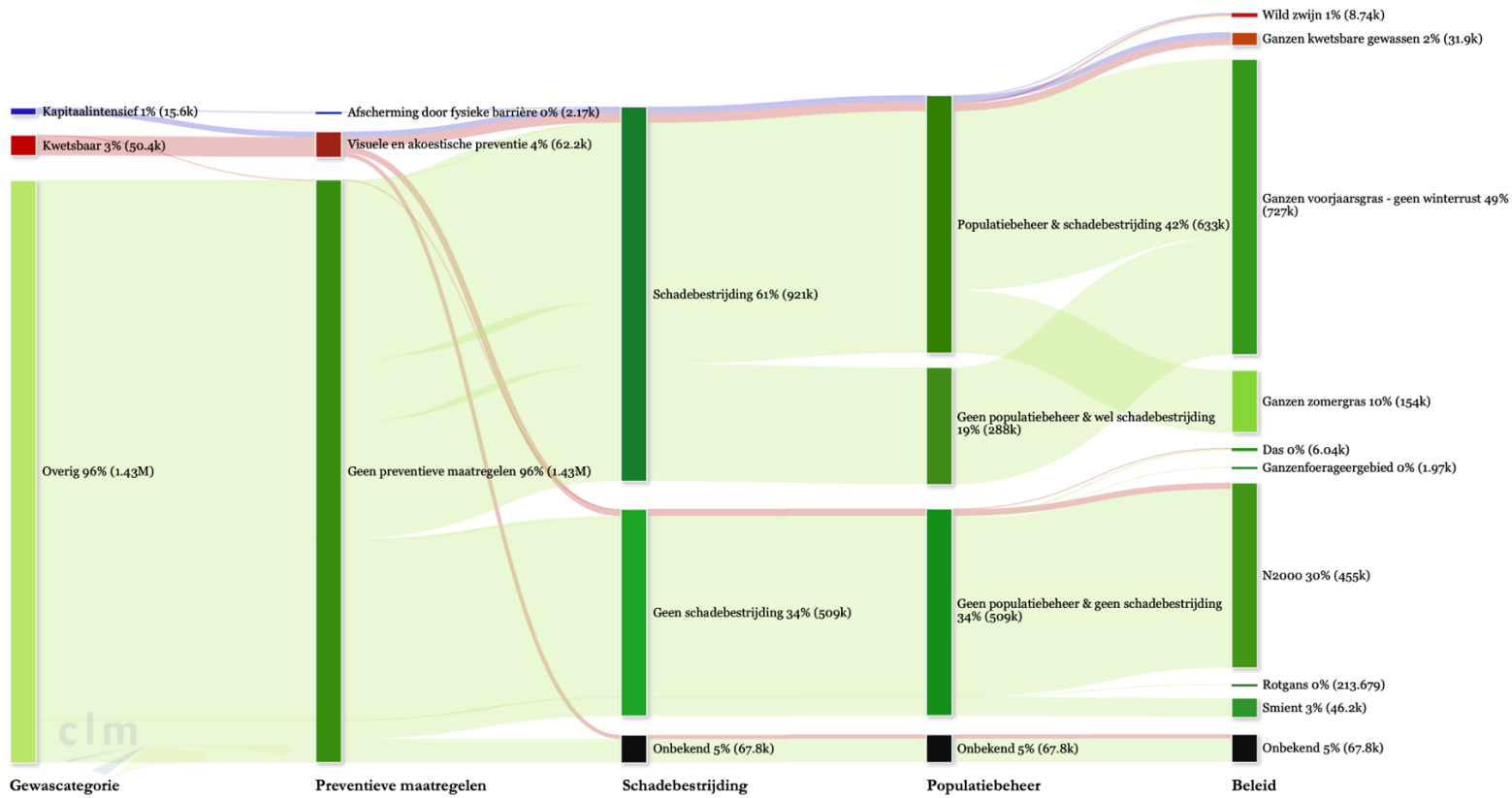
Figuur B6: Getaxeerde schade uitgesplitst voor Limburg



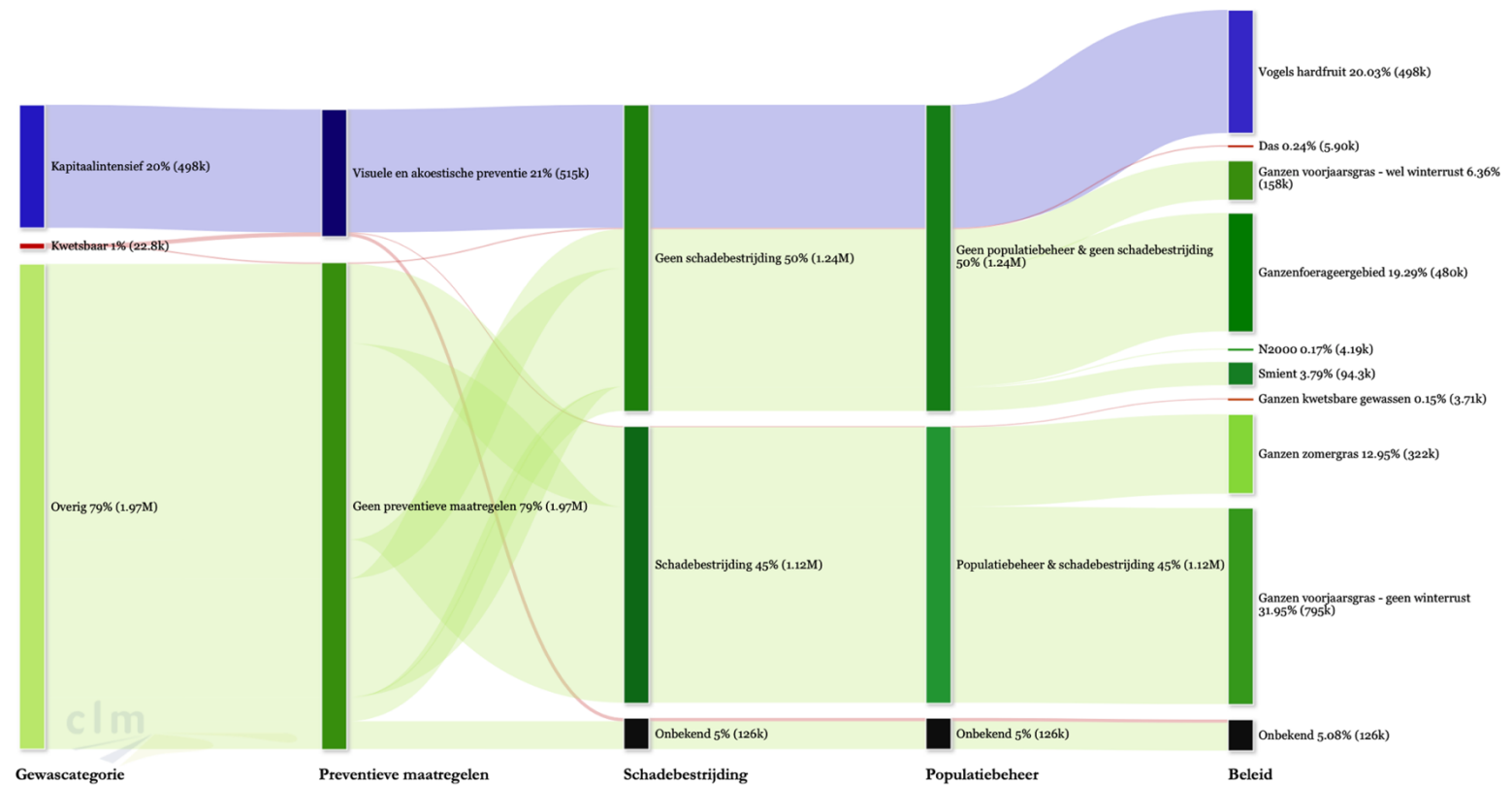
Figuur B7: Getaxeerde schade uitgesplitst voor Noord-Brabant



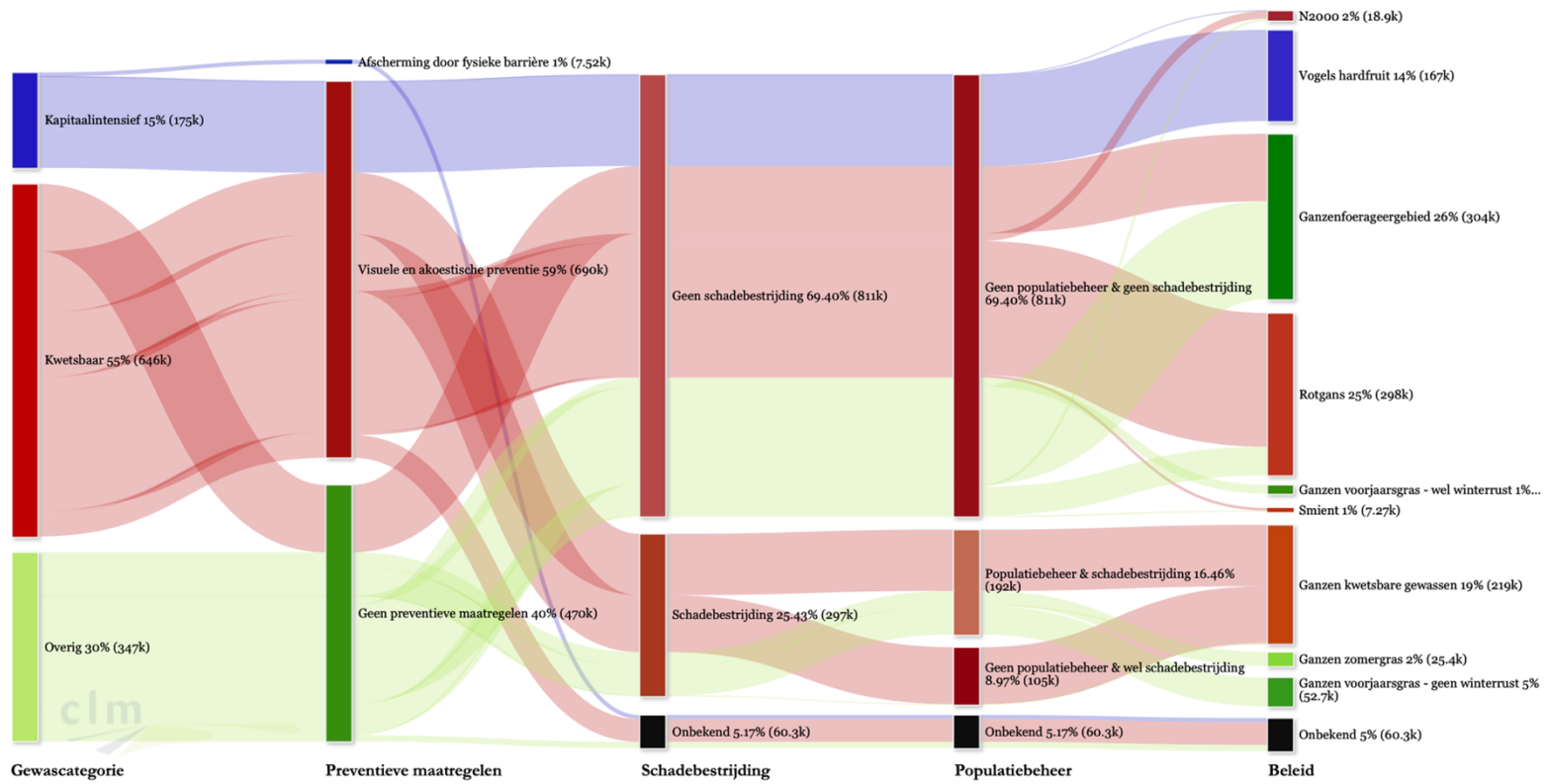
Figuur B8: Getaxeerde schade uitgesplitst voor Noord-Holland



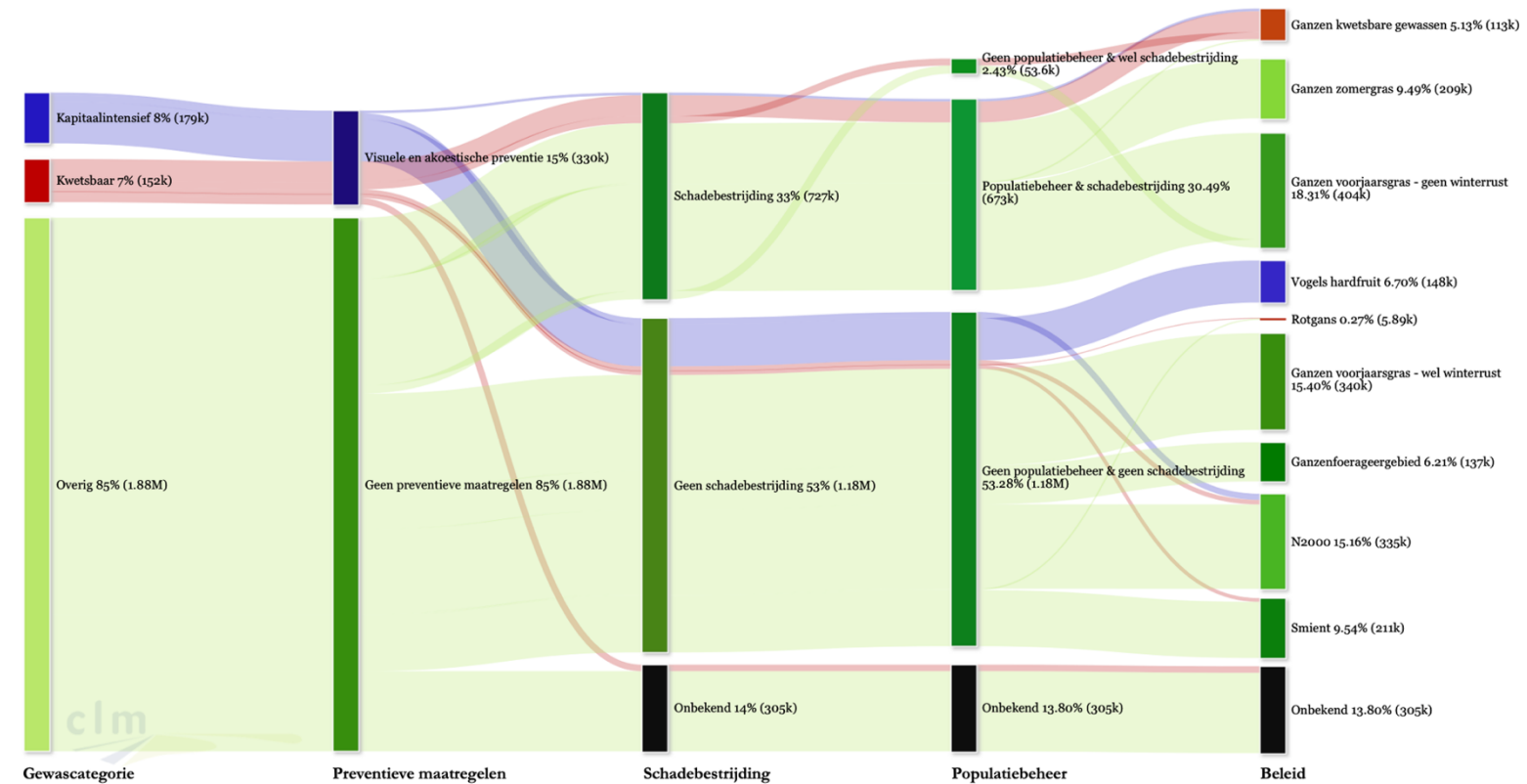
Figuur B9: Getaxeerde schade uitgesplitst voor Overijssel



Figuur B10: Getaxeerde schade uitgesplitst voor Utrecht



Figuur B11: Getaxeerde schade uitgesplitst voor Zeeland



Figuur B12: Getaxeerde schade uitgesplitst voor Zuid-Holland