

# Verkenning aanpassing tegemoetkomingssystematiek faunaschade

Op basis van het MARF-advies  
'Verbinden en Vernieuwen': Drenpelsystematiek

Rapport

Dirk Keuper en Estelle Vermeulen



Maatschappij



Samenwerking



Onderzoeken

CLM-1168

# **Verkenning aanpassing tegemoetkomings- systematiek faunaschade**

## **Op basis van het MARF-advies**

### **Verbinden en Vernieuwen: Drempelsystematiek**

Auteurs: Dirk Keuper en Estelle Vermeulen

© CLM Onderzoek en Advies, publicatienummer 1168, Culemborg, september 2023

#### **CLM Onderzoek en Advies**

**Postbus:**

Postbus 62  
4100 AB Culemborg

**Bezoekadres:**

Gutenbergweg 1  
4104 BA Culemborg

T 0345 470 700  
[www.clm.nl](http://www.clm.nl)



# Inhoud

<b>1 Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1 MARF-advies	6
1.2 Standpunt BACVP	7
1.3 Doel en aanpak	7
1.3.1 Doel	7
1.3.2 Aanpak	8
<b>2 Verkenning simpele drempel-systematiek</b>	<b>9</b>
2.1 Samenvatting verkenning simpele drempelsystematiek	9
2.1.1 Leges of behandelbedrag	12
2.2 Conclusies verkenning simpele drempelsystematiek	14
2.3 Aanbevelingen over de simpele drempelsystematiek	15
<b>3 Administratieve lasten in de huidige systematiek</b>	<b>17</b>
3.1 Samenvatting administratieve lasten	17
3.1.1 Grondgebruikers	17
3.1.2 Jagers	17
3.1.3 Beleidsmakers	18
3.2 Aanbevelingen ter verlichting van ervaren administratieve lasten	18
<b>4 Uitwerking Omgevingsfactoren</b>	<b>20</b>
4.1 Kwetsbaarheid van het gewas	20
4.2 Mogelijkheden om schade te voorkomen en te bestrijden	21
4.2.1 Mogelijkheden om schade te voorkomen	21
4.2.2 Mogelijkheden om schade te bestrijden	23
4.3 Stand van de diersoort	24
4.4 Voorzienbaarheid	25
4.5 Conclusies omgevingsfactoren	26
4.5.1 Scenario's	26
4.5.2 Verantwoordelijkheden vaststellen	26
4.5.3 Reikwijdte aanpassingen beperkt	26
<b>5 Juridische toets</b>	<b>29</b>
5.1 Samenvatting juridische toets door BIJ12	29
5.1.1 5 Drempelsystematiek	29
5.1.2 5Schadebeperkende maatregelen en het normaal maatschappelijk risico	29
5.1.3 Omgevingsfactoren	30
5.1.4 Operationalisering	31
5.2 Gevolgen van de juridische toets voor verkenning van aanpassing van de tegemoetkomingssystematiek	31
5.3 Reacties klankbordgroep en interprovinciale begeleidingsgroep	33
<b>6 Impact BIJ12</b>	<b>34</b>
6.1 Samenvatting impact BIJ12	34
6.2 Aanbevelingen Impact BIJ12	35

<b>7 Administratieve lasten bij mogelijke aanpassingen tegemoetkomingsystematiek</b>	<b>37</b>
7.1 Samenvatting administratieve lasten	37
7.1.1 Administratieve lasten van een drempelsystematiek	37
7.1.2 Administratieve lasten omgevingsfactoren	37
7.2 Reactie klankbordgroep	38
7.3 Conclusie en aanbevelingen administratieve lasten	38
<b>8 Financiële simulatie van mogelijke aanpassingen aan de tegemoetkomingsystematiek</b>	<b>40</b>
8.1 Simulatie	40
8.1.1 Voorbereiding	40
8.1.2 Omgevingsfactor ‘saldo van het gewas’	40
8.1.3 Simulatie omgevingsfactoren: mogelijkheden om schade te bestrijden EN stand van een diersoort	41
8.1.4 Simulatie drempel	42
8.1.5 Combinatie drempel met omgevingsfactoren	43
8.2 Output simulatie	43
8.2.1 Voorbeeldbedrijven	44
8.3 Conclusies	45
8.4 Aanbevelingen	46
<b>9 Samenvatting</b>	<b>48</b>
9.1 Achtergrond en aanpak	48
9.2 Verkenning simpele drempelsystematiek	49
9.3 Administratieve lasten	49
9.4 Omgevingsfactoren	49
9.5 Juridische toets en gevolgen voor dit onderzoek	51
9.6 Impact BIJ12	51
9.7 Administratieve lasten na aanpassing systematiek	52
9.8 Financiële simulatie	52
9.8.1 Simulatie	52
9.9 Eindoordeel	54
9.9.1 Vervolg	54

# 1

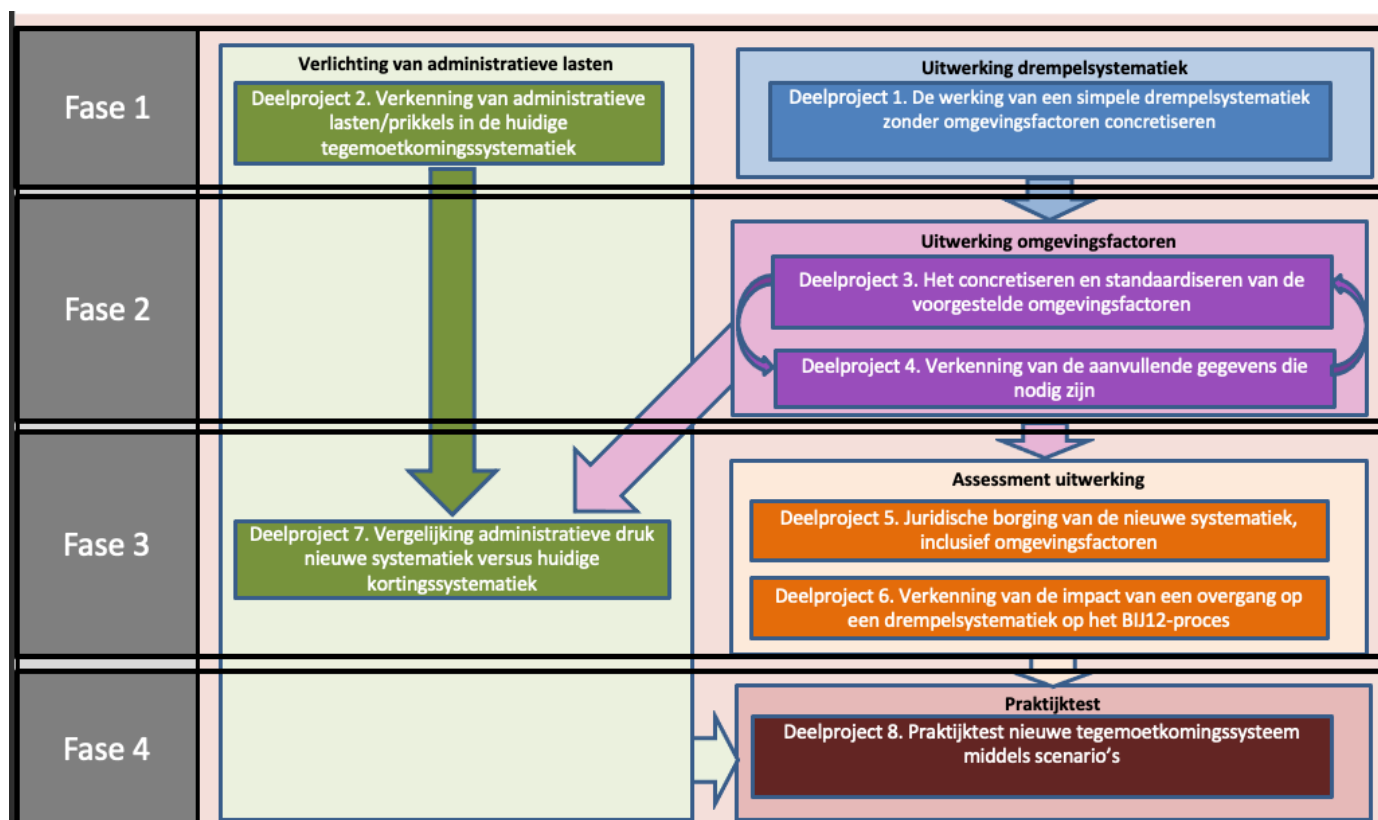
## Inleiding

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 schadetelemoetkomingen. Een systematiek die logischer, consistent en goed uit te leggen en te begrijpen is en die positief prikkelend werkt op de inzet van preventie en bestrijding. De MARF stelde voor om de huidige kortingssystematiek te vervangen door een drempelsystematiek, gebaseerd op het normale maatschappelijke risico op schade, en om risicoverhogende factoren toe te voegen, waarin verschillen in omstandigheden tussen schades gevolgen hebben voor de tegemoetkoming. Begin 2020 heeft het IPO aangegeven te streven naar een systematiek zoals aanbevolen door de MARF. De systematiek moet grondgebruikers positief prikkelen om aan preventie en bestrijding te doen. 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 en CLM heeft het MARF-advies uitgewerkt, onder leiding van BIJ12 Faunazaken.

In de aanbesteding is een aanpak gekozen die het geheel in acht deelprojecten verdeelt. Die indeling is grafisch weergegeven in figuur 1.1 op de volgende pagina. Vanwege voortschrijdend inzicht (aanbesteed in 2020) is deze aanpak op enkele punten aangepast. Deelproject 3 en 4 zijn samengevoegd en fase 3 en 4 worden parallel uitgevoerd.

BIJ12 heeft voor de begeleiding van het project een klankbordgroep en een interprovinciale begeleidingsgroep samengesteld. Taak van deze groepen is richting te geven aan de verkenning. De klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van belangenbehartigers uit de agrarische sector (4), vertegenwoordigers van FBE's (2) en een dierenwelzijnsorganisatie. De interprovinciale begeleidingsgroep bestaat uit vertegenwoordigers van provincies (4) en het IPO (1). Terreinbeherende organisaties zijn benaderd voor een plek in de klankbordgroep maar hebben hiervan afgezien.

Dit document is een samenvatting van de resultaten van de acht deelprojecten en vormt de eindrapportage van het gehele project. In het kort bevelen de onderzoekers aan om de huidige systematiek aan te passen met omgevingsfactoren, waar deze juridisch houdbaar zijn. Dit resulteert in een systematiek die als eerlijker en logischer ervaren wordt. Een drempelsystematiek leidt tot verzwarende van de administratieve lasten en de simulatie (deelproject 8) toonde aan dat de verschillen die zo'n systematiek in de uitkomst maakt betrekkelijk gering zijn.



Figuur 1.1. Grafische weergave van het gehele project.

## 1.1 MARF-advies

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

- 1) Vervang het huidige kortingsmodel, dat werkt met inhouding van een vast percentage eigen risico op de getaxeerde schade, door een drempelmodel, waarbij de drempel gebaseerd is op het normaal maatschappelijk risico.
- 2) Hanteer, voor een overgangsfase van bijvoorbeeld twee jaar, in alle schadegevallen voor het normaal maatschappelijk risico een uniforme, vaste, relatief lage minimumdrempel als inhouding op de getaxeerde schade.
- 3) Voer een praktijkproef uit naar de werking van het model in het administratie-, taxatie- en beoordelingsproces van BIJ12, voorafgaand aan de invoering.
- 4) Evalueer de toepassing van het drempelmodel na de overgangperiode.
- 5) Verbreed na de overgangstermijn het model met toepassing van omgevingsfactoren<sup>1</sup> die, ter beperking van de uitvoeringskosten, categoriaal of anderszins gestandaardiseerd zijn bepaald. Bij de onder 5 genoemde omgevingsfactoren worden gesuggereerd: de stand van de diersoort, de voorzienbaarheid van de schade, de kwetsbaarheid van het gewas voor faunaschade en de feitelijke mogelijkheden om schade door de betreffende diersoort te voorkomen. Hiermee kunnen de bewust genomen risico's op faunaschade worden meegewogen in de tegemoetkoming.

<sup>1</sup> Het MARF-advies gebruikt de termen 'drempelverhogende factoren' en 'risicoverhogende factoren' door elkaar, en beide ongeveer even vaak. Volgens de auteurs verdient het de voorkeur om de neutralere term 'omgevingsfactoren' te gebruiken. Mede op aangeven van de klankbordgroep is deze nieuwe term in gebruik genomen. Zie §2.1.3 van deelrapportage 1 (publicatie 1073) voor verdere uitleg.



## 1.2

### Standpunt BACVP

De Bestuurlijke Adviescommissie Vitaal Platteland (BACVP) van het IPO, gaf opdracht voor het MARF-advies en heeft hierover naderhand een standpunt ingenomen. Dit is in februari 2020 gepubliceerd.

In grote lijnen is de BACVP het eens met het advies van de MARF over optimalisatie van de tegemoetkomingsystematiek. De BACVP stelt dat de invoering van een drempelsystematiek voorafgegaan moet worden door een onderzoek naar de haalbaarheid ervan. De MARF formuleerde als doel: “Bij de vernieuwing van de regeling staat ons een regeling voor ogen die logischer en consistent is vormgegeven, transparant en robuust is, goed is uit te leggen en te begrijpen en waarvan een positieve, prikkelende werking uitgaat naar de inzet voor preventie en bestrijding.” (MARF, 2018) De BACVP heeft als doel toegevoegd te verkennen of de administratieve lasten van het systeem bij een aanpassing kunnen worden verlaagd; zowel voor de gebruikers van het systeem (degenen met schade) als voor de beheerders van het systeem (BIJ12 Faunazaken). Hiermee wordt tevens tegemoetgekomen aan de Tweede Kamer Motie Von Martels<sup>2</sup> (2019) over onder andere de vereenvoudiging van administratieve lasten rondom faunaschade.

## 1.3

### Doel en aanpak

#### 1.3.1

##### Doel

Het doel van dit onderzoek is om te verkennen of de invoering van een nieuwe tegemoetkomings-systematiek haalbaar is. Dit wordt getoetst aan de hand van de effectindicatoren zoals hieronder nader beschreven. Het vetrekpunt is de huidige kortingsystematiek. Er zal verkend worden of een drempelsystematiek met omgevingsfactoren de huidige systematiek kan vervangen. Daarnaast zal bekeken worden of de huidige kortingsystematiek aangepast kan worden, door omgevingsfactoren toe te voegen, of dat het juist raadzaam is om vast te houden aan de huidige systematiek.

De effectindicatoren zijn bedoeld om als leidraad te dienen voor provincies, bij afwegingen over de uiteindelijke vorm van een nieuwe tegemoetkomingsystematiek, in het bestuurlijke traject, voor eventuele implementatie.

- 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.** Welk effect heeft de gemaakte keuze/uitwerking bij een tegemoetkoming op de administratieve lasten voor een aanvrager en de provincies?
- f) **Impact op afhandeling.** Welk effect heeft de gemaakte keuze/uitwerking op de afhandeling van de tegemoetkoming door BIJ12, wat zijn de bijkomende kosten en zijn de nodige data beschikbaar?

<sup>2</sup> <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vkzpbbeua2pyx>



### 1.3.2

#### **Aanpak**

Zoals in figuur 1.1 aangegeven, bestaat het project uit vier fases en acht deelprojecten. De resultaten uit elk deelproject bespreken we in een eigen hoofdstuk. De volledige uitwerking vindt de lezer in de uitgebreide deelrapportages waarnaar we, indien relevant, zullen verwijzen. We sluiten af met een hoofdstuk waar we de conclusies van elk deelproject samenbrengen en eindigen met een afsluitend advies.

## 2

## Verkenning simpele drempel-systematiek

Doel van deelproject 1 is een verkenning naar verbetermogelijkheden van de systematiek voor faunaschadetegemoetkomingen, op basis van de suggesties uit het MARF-advies ‘Verbinden en Vernieuwen’. Hiervoor liggen verschillende opties op tafel. De eerste optie betreft het vasthouden aan de huidige kortingssystematiek. De tweede optie is om een drempelsystematiek in te voeren met omgevingsfactoren. (Deze factoren worden in deelproject 3 en 4 nader uitgewerkt). Daarnaast is er nog een derde optie: aanpassen van de huidige kortingssystematiek, op basis van opgedane kennis in dit gehele project. In dit hoofdstuk bespreken we de conclusies van de verkenning van een simpele drempelsystematiek. Deze zijn geformuleerd in nauwe samenwerking met een klankbordgroep met stakeholders (de Land- en TuinbouwOrganisatie (LTO), de Nederlandse Mycologische Vereniging (NMV), de Nederlandse Fruittelers Organisatie (NFO), de Jagersvereniging, de Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer (NOJG), Faunabeheereenheden (FBE) (2x) en de dierenbescherming) en een interprovinciale begeleidingsgroep met vertegenwoordigers van vier provincies en het IPO. Op basis van dit omvangrijke proces doen we enkele aanbevelingen.

### 2.1

#### Samenvatting verkenning simpele drempelsystematiek

Kern van een drempelsystematiek is dat het eigen risico gekoppeld is aan de economische draagkracht van een grondgebruiker, in plaats van een korting op de getaxeerde schade, zie kader 1 op de volgende pagina voor een voorbeelduitwerking.

Na gedetailleerde uitwerking van de vele mogelijkheden voor een invulling van een drempelsystematiek is gebleken dat een drempelsystematiek geen praktisch haalbare oplossing blijkt voor de verbetering van de huidige systematiek. In deze conclusie is ook de feedback van de klankbordgroep en interprovinciale begeleidingsgroep meegenomen. Het advies/de conclusie/aanbeveling is, vooral op basis van de praktische haalbaarheid, om de huidige systematiek te verbeteren ‘opdat deze logischer, consistent en prikkelender wordt en met minder administratieve lasten toekan’. Als juridische argumenten voor een hervorming van de tegemoetkomingsystematiek toch doorslaggevend zijn en daarom toch wordt gekozen voor een drempelsystematiek, bevelen wij aan om uit te gaan van een drempelsystematiek op basis van de opbrengst op gewasniveau.

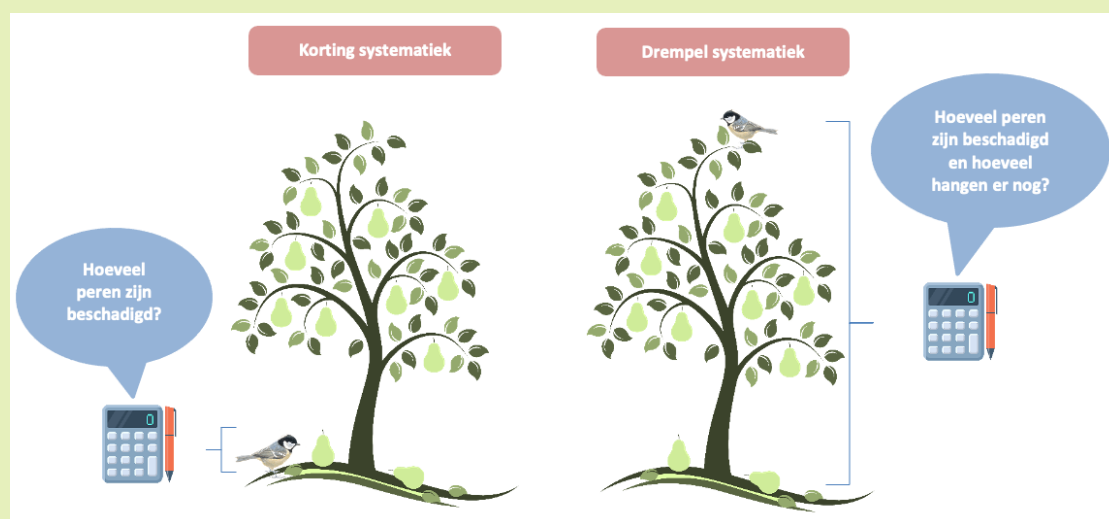
Voor de verkenning van een simpele drempelsystematiek hebben we allereerst de huidige kortingsystematiek uitgewerkt, zodat deze als referentie gebruikt kan worden. In tabel 2.1 staan de grondslagen van de huidige systematiek samengevat. Voor een volledige uitwerking verwijzen we naar §1.5 en §1.6 van deelrapportage 1 (publicatie 1073). In kader 1 op deze pagina is ook een voorbeeld

van een drempelsystematiek grafisch uitgewerkt. Op basis van dit voorbeeld zijn een aantal punten te benoemen die de formule van een mogelijke drempelsystematiek beïnvloeden, zodat dit ook toe te passen is op meerdere gewassen. De drempel wordt in het voorbeeld gerelateerd aan de opbrengst van het totaal aantal peren dat in de boom hangt.

### Kader 1 Voorbeelduitwerking simpele drempelsystematiek

Mezen hebben twee peren beschadigd. Deze liggen onder de boom. In de huidige (korting)systematiek wordt de waarde van deze 2 peren geschat en daarvan wordt een deel (circa 60%) vergoed. In een drempelsystematiek wordt ook gekeken hoe deze 2 peren zich verhouden tot de totale oogst. Stel dat er nog 2 peren in de boom hangen, dan bedraagt de schade 50% van de oogst. Als echter nog 98 peren aan de boom hangen, dan is de schade niet meer dan 2% van de oogst. Een drempelsystematiek voorziet in een hogere tegemoetkoming, als meer schade geleden is in relatie met de totale oogst.

Zie ook figuur 2.1 hieronder, voor een grafische weergave.



Figuur 2.1: Grafische weergave van kortingssystematiek en drempelsystematiek

In een drempelsystematiek wordt de minimumdrempel, als onderdeel van het eigen risico, bepaald op basis van een vooraf gedefinieerd, vast percentage van de bedrijfsomvang, in de vorm van een bedrijfsspecifiek kengetal: de opbrengst, omzet of winst. In de kortingssystematiek is dit een vast percentage van de schade. De MARF geeft als voorbeeld dat alle agrarische ondernemers de schade zelf bekostigen als die lager is dan 0,5% van de totale opbrengst. De dan nog resterende schade wordt volledig vergoed. Bij de bepaling van de tegemoetkoming gaat het er dus om **hoe de schade zich verhoudt tot het totaal (zie kader 1 voor een voorbeeld)**.

Dit 'totaal' moet nader gespecificeerd worden, gekozen kan worden om de drempel te bepalen op perceel-, gewas- of bedrijfsniveau. Op bedrijfsniveau moet ook bekeken worden welke activiteiten meetellen (bijvoorbeeld bij een zorgboerderij of eigen kaasmakerij). De MARF doet daar in het advies geen concrete uitspraak over. Een drempelsystematiek kan ertoe leiden dat de tegemoetkoming bij een drempel lager uitvalt dan bij een korting, als een agrarische ondernemer relatief weinig schade heeft (ten opzichte van bijvoorbeeld de totale opbrengst van een gewas binnen een bedrijf). Maar als terwijl als een agrarische ondernemer relatief veel schade heeft (ten opzichte van zijn totale opbrengst) kan de tegemoetkoming bij een drempel hoger zijn dan bij een kortings-

systematiek. De mogelijkheden om een drempel te bepalen zijn – zoals gezegd - de opbrengst, omzet of winst van een agrarisch bedrijf. In bovenstaand voorbeeld worden de twee beschadigde peren afgezet tegen de overige peren (zoals in het kader), of afgezet tegen de omzet van het hele bedrijf, dus ook de omzet uit bijvoorbeeld appels, of afgezet tegen de winst van het bedrijf.

Tabel 2.1: Grondslagen en uitwerkingen in de huidige systematiek

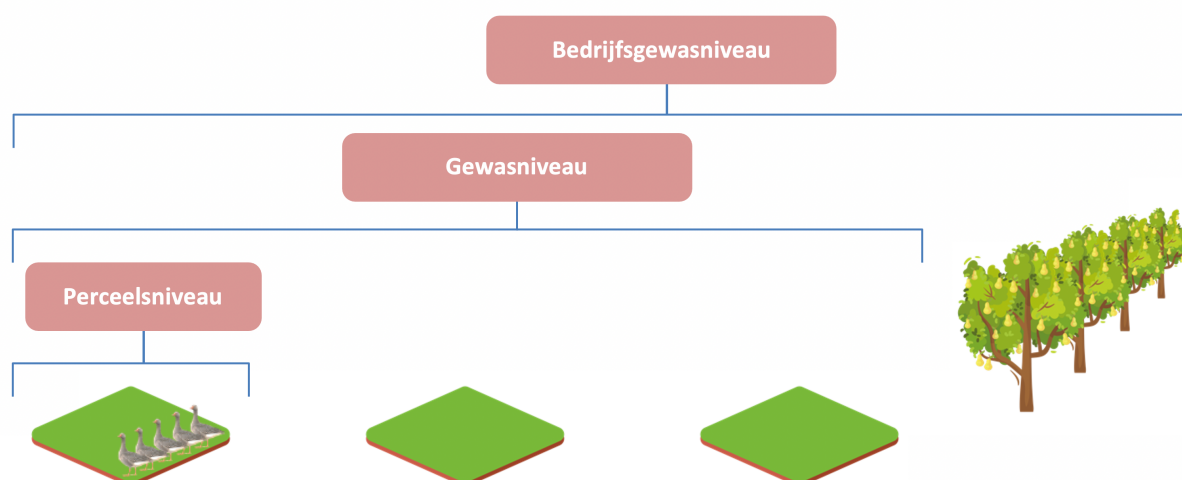
Grondslagen	Huidige (korting)systematiek
Eigen risico:	Een vooraf gedefinieerd, vast percentage op basis van de getaxeerde schade met een jaarlijkse minimumdrempel van € 250,-per bedrijf.
Niveau drempel eigen risico:	Minimumdrempel van € 250 per bedrijf per kalenderjaar
Risicoverhoging met omgevingsfactoren:	Ja, in sommige gevallen maar vaak niet expliciet. Bijvoorbeeld 40% op fruit en met provinciespecifieke verhogingen. Op basis van mogelijkheden om schade te voorkomen (zoals bijvoorbeeld een vrijgestelde soort of een soort op de wildlijst), soms in combinatie met opbrengst per hectare en kwetsbaarheid van het gewas of voorzienbaarheid van de schade.
Berekening:	Tegemoetkoming = Getaxeerde schade – Eigen risico. Waarbij Eigen risico = Kortingspercentage x Getaxeerde schade Met een eigen risico van minimaal € 250,-
Leges:	Ja, veel verschil tussen provincies, zoals statiegeldregeling bij succesvolle aanvraag en verschillen tussen diersoorten.
Uitsluiting per diersoort:	Geen tegemoetkoming mogelijk voor exoten en verwilderde soorten (zoals nijlganzen, halsbandparkieten, boerenganzen en stadsduiven, aan de hand van Artikel 6.1 Wet natuurbescherming), jachtsoorten (haas, konijn, wilde eend, fazant en houtduif) en soorten waarvoor een ontheffing of vrijstelling geldt voor schadebestrijding zonder veel beperkingen (Landelijke vrijstelling: Canadese gans, houtduif, konijn, kauw, vos, zwarte kraai). Daarnaast zijn er provinciespecifieke provinciale vrijstellingen.
Uitsluiting per gewas/ gewas-dier combinatie:	Sommige gewassen (oktobergras) of gewas-dier combinaties zijn uitgezonderd van tegemoetkoming (schade door vogels aan bijvoorbeeld bessen, kersen en druiven). Daarnaast wordt schade aan bosaanplant en vis uit visvijvers ook niet vergoed. Ook wordt, afhankelijk van gewas of diersoort, schade uitgesloten indien onvoldoende werende maatregelen zijn ingezet of – indien mogelijk - onvoldoende op schadebestrijding is ingezet (adequaat gebruik).
Gevallen waarin alle schade tegemoet wordt gekomen:	Verschilt per provincie: wolf, schade door ganzen binnen ganzenfoerageergebieden, das, bever, otter

Voor opbrengst zijn er wederom twee opties: een op voorhand vastgestelde norm, (voorbeeld: gemiddelde perenopbrengst is XX kg/ha), of de daadwerkelijke schadevrije opbrengst (voorbeeld: taxateur brengt alle peren in beeld).

Er moet ook een keuze gemaakt worden op welk niveau de bedrijfsomvang wordt uitgedrukt. Dit is van belang voor de omvang waarmee de schade wordt vergeleken. De drie opties hiervoor zijn:

- perceelsniveau (één RVO-perceel, zoals dat geregistreerd staat bij RVO),
- gewasniveau (alle RVO percelen met hetzelfde gewas) en
- bedrijfsgewasniveau (alle percelen (met mogelijk verschillende gewassen)).

Zie ook het schema, figuur 2.2 op de volgende pagina



Figuur 2.2: grafische weergave van de niveaus van een mogelijke drempel

### 2.1.1

#### Leges of behandelbedrag

In de huidige systematiek wordt bij elke aanvraag een behandelbedrag van de aanvrager gevraagd (leges). Er zijn vier opties uitgewerkt om het behandelbedrag in een drempelsystematiek toe te passen, zie §2.5 van deelrapportage 1 (publicatie 1073): een vast bedrag, een procentuele opslag, geen bedrag en een statiegeldregeling.

De huidige systematiek sluit diersoorten uit van tegemoetkoming (onder andere verwilderde soorten en exoten). Daarom zijn de volgende twee opties uitgewerkt en getoetst aan de effect-indicatoren: alle soorten onderbrengen in een drempelsystematiek met omgevingsfactoren of soorten buiten de drempelsystematiek houden. Dit is nader uitgewerkt in §2.6 van deelrapportage 1 (publicatie 1073).

Naast diersoorten zonder tegemoetkoming, kent de huidige systematiek ook gewassen zonder tegemoetkoming in. In een drempelsystematiek kan het huidige beleid met betrekking tot gewassen gehandhaafd blijven. Een andere optie is om alle gewassen in de systematiek te laten meetellen, waarna de tegemoetkomingen voor sommige gewassen op basis van de omgevingsfactoren weer sterk gereduceerd worden, mogelijk tot € 0. Dit is nader uitgewerkt in §2.7 van deelrapportage 1 (publicatie 1073).

Op dit moment is er ook een groot aantal gevallen waarvoor alle schade tegemoetgekomen wordt. In principe past dat niet bij de gedachte van een drempelsystematiek, omdat daar voor alle schades een minimumdrempel zou moeten gelden. Dit kan opgelost worden door een extra premie te betalen. Welke van die twee opties beter op de effectindicatoren scoort is te zien in tabel 2.2 op de volgende pagina. Deze tabel vat de gedetailleerde verkenning uit hoofdstuk 2 van deelproject 1 samen. Alle verschillende opties binnen een drempelsystematiek zijn langs de effectindicatoren gelegd zoals omschreven in §1.3.1.

De volledige uitwerking van deze vraag is na te lezen in §2.8 van deelrapportage 1 (publicatie 1073).

Tabel 2.2 Opties voor drempelsystematiek per effectindicator

Dimensie	Optie	Logisch	Consistent en juridisch houdbaar	Goed te begrijpen	Positief prikkelend	Administratieve regeldruk	Impact op afhandeling
Bepalen van de potentieel schadevrije opbrengst	Normopbrengst	-	o	-	+	o	+
	Referentietaxatie op het bedrijf	+	o	++	-	o	-
Basis van de drempel	Opbrengst	++	o	++	+	+	++
	Omzet	-	+	o	o	-	-
	Winst	-	-	-	o	-	-
Niveau van de drempel	Perceel	-	-	+	-	+	+
	Gewas	+	+	+	+	o	-
	Bedrijfsgewas	++	++	-	++	-	-
Leges	Vast bedrag	+	+	+	++	+	++
	Procentuele opslag	++	?	+	-	-	-
	Geen bedrag	-	+	+	-	-	-
	Statiegeldregeling	+	+	+	+	+	+
Diersoorten zonder tegemoetkoming	Alle soorten in drempelsystematiek met omgevingsfactoren	+	+	++	++	+	o
	Soorten buiten drempelsystematiek houden	o	o	o	+	o	o
Gewassen zonder tegemoetkoming	Huidige beleid handhaven	o	o	o	++	o	o
	Meenemen door middel van omgevingsfactoren	+	+	+	++	+	+
Gevallen waar momenteel alle schade wordt tegemoetgekomen	Soorten en gebieden volledige vergoeden buiten drempel-systematiek	o	+	+	o	o	+
	Alle schade vergoeden binnen drempel-systematiek met premie	o	-	o	o	-	-

Naast de scores op de effectindicatoren, zoals weergegeven in tabel 2.2 zijn in deze verkenning de volgende knelpunten geïdentificeerd:

- Basis van de drempel: de MARF suggereert een minimumdrempel te baseren op gegevens over tevoren beschikbare, genormeerde opbrengsten. Deze zijn niet voor alle teelten beschikbaar of actueel.
- Werken met vooraf vaststaande normopbrengsten kan op weinig steun rekenen bij twee van de drie agrarische vertegenwoordigers in de klankbordgroep, omdat het voorbijaat aan specifieke situaties en soms verouderd is, zoals normopbrengsten voor hardfruit. De derde landbouw-vertegenwoordiger sprak het juist aan dat op basis van normen tevoren een drempel beschikbaar is, omdat grondgebruikers daar dan vooraf op kunnen sturen. Een deel van de

vertegenwoordigers van de provincies ziet wel mogelijkheden om vaststaande normopbrengsten te hanteren, omdat een systeem dan eenvoudiger zou zijn.

- Basis van de drempel: een alternatief voor een drempel gebaseerd op beschikbare normopbrengsten is dat een taxateur naast de schade ook de schadevrije opbrengst in beeld brengt. Voor grasland gebeurt dit al (deels) bij taxatie, echter voor andere teelten (fruit) niet. Hierdoor worden de taxatie van schade aan dergelijke teelten complexer en mogelijk duurder. Tevens legt dit meer druk op de taxateur.
- Basis van de drempel: een drempel op potentiële schadevrije **opbrengst** is deels mogelijk. Een drempel op potentiële schadevrije **omzet** of op **winst** lijkt om meerdere redenen echter lastig: Er zijn voor opbrengst of winst van tevoren immers geen gegevens voorhanden. Doordat gegevens pas achteraf (aan het einde van het boekjaar) beschikbaar zijn, wordt de doorlooptijd voor aanvragen in tegemoetkoming langer. Daarnaast zijn data over omzet en winst door boekhoudkundige en bedrijfsmatige beslissingen te ‘sturen’.
- Niveau van de drempel: een drempel die op het niveau van gewas/snedes geldt lijkt na de verkenning het minst nadelig uit te pakken.
- Leges: op het gebied van leges zijn vier opties verkend: de drie opties die nu in gebruik zijn (vast bedrag, statiegeldregeling en geen leges) en een procentuele opslag. Het vaste bedrag en de statiegeldregeling komen volgens de onderzoekers als beste opties naar voren.

De volgende uitzonderingen binnen (of eigenlijk buiten) de huidige systematiek zijn ook bekeken in het licht van een drempelsystematiek: diersoorten en gewassen waar momenteel geen schade wordt tegemoetgekomen en gevallen waarin momenteel alle schade wordt vergoed.

- Diersoorten zonder tegemoetkoming: op dit moment zijn er diersoorten waarvoor geen tegemoetkoming gegeven wordt, zoals landelijk vrijgestelde soorten of wildsoorten. De verkenning laat zien dat het de voorkeur heeft deze soorten binnen een drempelsystematiek te plaatsen en niet buiten het systeem, zoals nu het geval is. Met omgevingsfactoren kan de tegemoetkoming naar hetzelfde niveau gebracht worden als nu (dus € 0) als dat wenselijk is.<sup>3</sup>
- Gewassen zonder tegemoetkoming: gewassen waarvoor momenteel geen tegemoetkoming gegeven wordt, zoals kersen, zouden volgens de verkenning ook in een nieuwe systematiek geplaatst kunnen worden.
- Gevallen waar momenteel alle schade wordt tegemoetgekomen: op dit moment zijn er soorten waarvoor alle schade tegemoetgekomen wordt, zoals de wolf. Deze vallen dus ook buiten de huidige systematiek. Omdat schade van deze soorten nu buiten het ‘normaal maatschappelijk risico’ valt, is te beargumenteren dat dat in toekomst zo zou moeten blijven<sup>4</sup>.

## 2.2

### Conclusies verkenning simpele drempelsystematiek

- De doelstelling van de nieuwe tegemoetkomingsystematiek is om te komen tot beleid dat beter scoort op de effectindicatoren, zie §1.3.1. Op basis van de expertise van de onderzoekers, de klankbordgroep en de inhoudelijke experts zijn de verschillende uitwerkingen in een drempelsystematiek beoordeeld aan de hand van de effectindicatoren, zie tabel 2.2 hiervoor. De onderzoekers geven uitdrukkelijk geen prioritering in de afweging tussen de effectindicatoren.

<sup>3</sup> De klankbordgroep, met name de agrarische leden, wijzen vooral op de omgevingsfactor ‘mogelijkheid tot bestrijding’. Afgevaardigden van de provincies zijn voor het toevoegen van alle soorten aan de systematiek, mits via de omgevingsfactoren de tegemoetkoming naar het huidige niveau gaat.

<sup>4</sup> Een deel van de klankbordgroep ziet graag dat ook deze soorten binnen een nieuwe systematiek vallen, maar wel met een 100% tegemoetkoming. De onderzoekers zien daar echter momenteel geen mogelijkheden. Een drempel houdt namelijk in dat een deel van de schade niet voor vergoeding in aanmerking komt.



- In de afweging tussen een kortings- en drempelsystematiek lijkt met name gekozen te worden voor een logische, consistente en positief prikkelende systematiek; een drempelsystematiek scoort daarop beter scoort. Een kortingsystematiek scoort beter op een begrijpelijke systematiek met minder administratieve regeldruk en een korte afhandeling van de aanvragen.
- Voorgestelde implementatie door de MARF: de MARF stelt een gefaseerde invoering van een mogelijke drempelsystematiek voor, waarbij in het eerste jaar voor alle faunaschade alleen een minimumdrempel toegepast wordt en mogelijk twee jaar daaropvolgend omgevingsfactoren ingesteld worden, die onderscheid kunnen maken naar kwetsbaarheid van een gewas, voorzienbaarheid van de schade, mogelijkheden tot voorkomen van de schade, stand van een diersoort, et cetera. Naar de mening van de onderzoekers, de klankbordgroep en de inhoudelijke experts van de provincies, levert deze werkwijze echter te veel veranderingen in korte tijd op, die zeer nadelig zijn voor een logische, consistente, makkelijk te begrijpen tegemoetkomingssystematiek. Daarom is het beter een nieuwe systematiek in één keer in te voeren, in plaats van stapsgewijs.
  - Wat verder opviel is dat de klankbordgroep en de inhoudelijk experts van de provincies met enige regelmaat uitkwamen bij de omgevingsfactoren, om onvolkomenheden in de huidige systematiek te repareren, of dilemma's te beslechten. 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 kortingsystematiek. Dit is uitgewerkt in deelproject 3 en 4.
  - Gegevens over tegemoetkomingen vormen een belangrijke basis voor faunabeheerplannen. De leden van de klankbordgroep geven aan dat die belangrijke functie gewaarborgd moet worden. De algemene reactie van de klankbordgroep geeft een goed beeld van de breedte van de problematiek, sentimenten en raakvlakken met andere belangrijke thema's, zie §1.8 van de rapportage van deelproject 1 (publicatie 1073).

## 2.3

### Aanbevelingen over de simpele drempelsystematiek

In deze rapportage is het onderdeel 'vernieuwing van de schaderegeling van het provinciale faunabeleid' van MARF-advies 'Verbinden en Vernieuwen' uitgewerkt. Het advies stelt dat de huidige regeling aan vernieuwing toe is en geeft de volgende verbeterpunten mee: logischer, consistent, makkelijker te begrijpen, positief prikkelend, en met minder administratieve lasten. Om dit te bereiken geeft de BACVP een drietal richtingen: (1) verken de mogelijkheid van een drempelsystematiek, mogelijk met omgevingsfactoren die de huidige kortingsystematiek vervangt; (2) behoud de huidige kortingsystematiek of (3) verbeter de huidige systematiek op basis van opgedane kennis in deze verkenning.

De verkenning heeft laten zien dat de verankering van het 'normaal maatschappelijk risico' op schade in een drempelsystematiek een vooruitgang is. Echter bij de concretisering daarvan kwamen een aantal haken en ogen naar voren. De belangrijkste is de bepaling van de potentieel schadevrije opbrengst die aan de basis ligt van de minimumdrempel. Zo is de toepassing van normbedragen voor opbrengst niet haalbaar voor alle gewassen. Terwijl taxatie van opbrengst in het veld kan leiden tot een arbeidsintensiever en langer afhandelingsproces, wat een praktische uitvoering van de tegemoetkomingssystematiek in de weg zit. Ook dient bij de bepaling van het niveau van de drempel op perceels-, gewas- of bedrijfsniveau een afweging te worden gemaakt tussen enerzijds de aansluiting bij de jurisprudentie over het normaal maatschappelijk risico, die pleit voor een drempel op bedrijfsniveau op de omzet, en anderzijds de praktische uitvoerbaarheid, die pleit voor een drempel op gewasniveau en opbrengst.

Op basis van bovenstaande conclusies en in het belang van een praktisch uitvoerbare en begrijpelijke systematiek, bevelen we aan om de opgedane kennis en ervaring te gebruiken voor een aanpassing/verbetering van de huidige kortingsystematiek, zodat deze logischer, consistent, en

prikkelender en met minder administratieve belastend wordt. De invulling van het normaal maatschappelijk risico blijft hierdoor helaas juridisch gezien minder goed aansluiten bij de wetgeving. Als de juridische argumenten toch doorslaggevend zijn - en daarom wordt gekozen voor een drempelsystematiek - bevelen wij aan om uit te gaan van een drempelsystematiek op basis van de opbrengst op gewasniveau. Dan zal waarschijnlijk per gewas maatwerk nodig zijn bij de keuze; of de schadevrije opbrengst wordt bepaald op basis van normbedragen of taxaties in het veld.

# 3

## Administratieve lasten in de huidige systematiek

In dit deelproject hebben we de administratieve last binnen de huidige tegemoetkomingsystematiek in kaart gebracht, die ervaren wordt. Dit is gedaan voor grondgebruikers en jagers, met 2 enquêtes. Voor verdieping zijn enkele grondgebruikers en jagers geïnterviewd. Op basis van de uitkomsten zijn vijf beleidsmakers geïnterviewd, om erachter te komen welk doel die administratie dient, die door gebruikers als last ervaren wordt (zie §2.1 en §2.2 van deelrapportage 2).

### 3.1 Samenvatting administratieve lasten

Hieronder een selectie van de belangrijkste conclusies van het onderzoek. De volledige lijst is na te lezen in hoofdstuk 3 van deelrapportage 2 (CLM-rapport 1170).

#### 3.1.1 Grondgebruikers

1. Grondgebruikers ervaren administratieve lasten in zowel het voorkomen, bestrijden als het uitbetalen van schade.
2. Met name de preventieve maatregelen, die men in sommige gevallen dient te nemen om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming faunaschade, worden als grote last ervaren. Volgens de ondernemers hebben deze maatregelen weinig effect en kosten ze veel tijd. Daarnaast constateren we dat veel ondernemers niet goed op de hoogte zijn van de regels voor de preventieve maatregelen en overige maatregelen die zij hebben genomen, terwijl dit niet strikt noodzakelijk was. De overige handelingen ervaart men minder als last, met uitzondering van de groep die over het algemeen moeite heeft met de huidige digitalisering.
3. De ondernemers ervaren het uitzoeken van de te nemen maatregelen ook als een grote last; dat zijn de preventieve maatregelen, het ondersteunend afschot en het adequaat gebruik van de ontheffing/vrijstelling. Veelal zoeken ze hiervoor hulp bij hun jager.
4. Ook hebben zowel ondernemers als jagers geen begrip voor het feit dat ze moeten aantonen dat de ontheffing of vrijstelling adequaat is gebruikt; dat wordt tevens als administratieve last gezien.

#### 3.1.2 Jagers

Jagers ervaren nagenoeg dezelfde administratieve lasten en lopen tegen dezelfde obstakels aan als de grondgebruikers. Hieronder noemen we de belangrijkste aandachtspunten die specifiek van toepassing zijn op jagers. In hoofdstuk 3 van deelrapportage 2 zijn alle door jagers ervaren administratieve lasten uitgewerkt (zie CLM-rapport 1170).

### 3.1.3

#### Beleidsmakers

Beleidsmakers onderkennen de administratieve lasten die de grondgebruikers en jagers ervaren, maar zien ook de noodzaak van een kloppende en controleerbare administratie. De beleidsmakers zijn bevestigd op mogelijkheden om de administratieve lasten te verlichten en op mogelijkheden die zij zien om het voorkomen en bestrijden van schade te stimuleren. Zij geven de volgende constatering.

1. 'Adequaat gebruik' is moeilijk controleerbaar voor beleidsmakers
2. Vastleggen van maatregelen die in de praktijk niet of niet meer schade voorkomen is weinig doeltreffend
3. De praktische meerwaarde van een genomen maatregel komt niet terug in de administratie. Het maakt niet uit of iets werkt of niet.
4. Als het huidige eigen risico, van vaak 5%, verhoogd zou worden, zou dit het neveneffect kunnen hebben dat grondgebruikers actiever aan preventie doen.

## 3.2

### Aanbevelingen ter verlichting van ervaren administratieve lasten

De volgende aanbevelingen vloeien voort uit alle conclusies en constatering zoals na te lezen in deelrapportage 2 (CLM-rapport 1170). Aanbevelingen 1 – 5, gaan over het verlagen van de beleefde administratieve lasten.

1. Het is aan te bevelen om de informatievoorziening voor gebruikers te verbeteren, bijvoorbeeld met een duidelijke website, waar alle informatie over de verplichte preventieve maatregelen beschikbaar is per soort, gewas en periode. Ook dienen de randvoorwaarden voor het aanvragen van een tegemoetkoming helder en overzichtelijk te worden gepresenteerd. De hoogte van het eigen risico en het behandelbedrag dienen hier per situatie te worden vermeld. Zo kunnen aanvragers in één oogopslag zien wat ze moeten doen en of ze in aanmerking komen voor een tegemoetkoming.  
 Uit een aantal vragen blijkt dat grondgebruikers en jagers het gevoel hebben dat ze bewust worden tegengewerkt door bepaalde administratieve stappen. Het is daarom belangrijk om goed uit te leggen waarom bepaalde administratieve handelingen nodig zijn en dat duidelijk te communiceren; daardoor groeit mogelijk het begrip voor bepaalde handelingen en worden deze minder als last ervaren.  
 Het kan noodzakelijk zijn om gebruikers extra voor te lichten, mogelijk elk jaar opnieuw, over de werking van procedures en de geldende eisen.
2. Onderzoek de mogelijkheden om de administratieve last te verlichten door de technische registratie te verbeteren, bijvoorbeeld met een app; onderzoek of daarin verschillende functies samengebracht kunnen worden. Dit vereenvoudigt ook de registratie van schades, zonder dat die niet in aanmerking komen voor een tegemoetkoming.
3. Naast een eventuele app, kan het van meerwaarde zijn om alle administratieve handelingen van schade en jacht te bundelen, bijvoorbeeld bij BIJ12; dan ontstaat één loket voor alle betrokkenen, dat vereenvoudigt administratie.
4. Overweeg om te stoppen met toetsen op 'adequaat gebruik'. Zonder deze toetsing op vastgestelde maatregelen, zal een grondgebruiker alleen maatregelen kiezen die effectief en efficiënt zijn. Meer mogelijkheden voor bestrijding en tegelijk een hoger eigen risico, stimuleren de bestrijding. Het vereiste adequaat gebruik wordt ook door grondgebruikers en jagers gezien als een belangrijke bron van administratieve lasten.
5. Onderzoek of de effectiviteit van preventieve maatregelen meegewogen kan worden in de verplichte inzet.

De volgende aanbevelingen, 6 tot en met 8, gaan over de mogelijkheden om via administratieve handelingen het voorkomen en bestrijden van faunaschade te prikkelen.

6. Koppel schademeldingen aan aanvragen voor tegemoetkomingen. Dit versterkt het natuurlijke continuüm van deze handelingen en geeft zicht op maatregelen rondom het voorkomen en bestrijden van schade. Een beleidsmaker omschreef het zo: *“Daarmee ligt de nadruk op ‘wat moet ik doen om een tegemoetkoming te krijgen?’ In plaats van: wat moet ik doen om schade te voorkomen? Dat prikkelt de grondgebruiker niet.”* Die scheiding komt overeen met de eerdere constatering van MARF dat er onvoldoende focus is op het voorkomen en bestrijden van schade en dat het vooral lijkt te gaan om de hoogte van de tegemoetkoming. Het door de grondgebruiker beleefde continuüm van wering, bestrijding en tegemoetkoming intact laten (of samenvoegen) helpt mogelijk om de reeks van voorkomen – bestrijden – betalen te versterken. In elk geval vergroot het de administratieve vastlegging van preventie en bestrijding.
7. Onderzoek of het mogelijk is om tegemoetkomingsaanvragen minder vanuit het alles-of-niets-principe en meer vanuit coulance te beoordelen. Vraag daar wel iets voor terug, bijvoorbeeld een korting op de tegemoetkoming in plaats van een afwijzing.
8. Overweeg verhoging van het eigen risico, daar waar dit redelijk en billijk is.

## 4

## Uitwerking Omgevingsfactoren

Deelprojecten drie en vier gaan over de uitwerking van de omgevingsfactoren. Volgens de MARF bieden deze de mogelijkheid om omstandigheden mee te laten wegen in een tegemoetkoming, evenals de bewust genomen risico's op faunaschade. 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 een diersoort, uitgaande van een (in het faunabeheerplan bepaalde) evenwichtige wildstand en (4) de 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.

Deze uitwerking gaat over de systematiek van tegemoetkomingen, het faunaschadedossier 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 faunadossier benoemen, denk aan databeschikbaarheid ter onderbouwing van faunabeheerplannen, of aan de integratie van biodiversiteitsbeleid in de agrarische praktijk. Dit hoofdstuk vormt een samenvatting van deelrapportage 3 met de belangrijkste conclusies. Alle conclusies zijn na te lezen in deelrapportage 3 (CLM-rapport 1169).

### 4.1 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 waarin een schadegeval valt, heeft nog geen effect op de hoogte van de uiteindelijke tegemoetkoming, maar is wel een belangrijke 'voorsortering' voor eisen ten aanzien van te nemen redelijke preventieve maatregelen (Zie §4.2 Mogelijkheden om schade te voorkomen en te bestrijden).

De benaming van de drie categorieën wordt als misleidend gezien door alle betrokkenen, met name de term 'kwetsbaar'. Meer dan 80% van de getaxeerde schade betreft 'overige gewassen', die klaarblijkelijk ook kwetsbaar zijn voor faunaschade. Vooral het saldo per hectare van een gewas is leidend in deze indeling, niet zozeer 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; wel worden de categorieën hernoemd naar: gewassen met een hoger saldo, met een gemiddeld saldo en met een lager saldo. Tijdens deelproject 8, de simulatie, is gesuggereerd hier een vierde categorie aan tot te voegen, 'extreem hoog saldo'. De suggestie is bij deze categorie af te zien van een tegemoetkoming in faunaschade.<sup>5</sup> Een doorrekening voor deze indeling is wenselijk, dit is deelproject 8.

Tabel 4.1: Beoordeling van de onderzoekers op effectindicatoren van 'kwetsbaarheid van het gewas' in de voorgestelde systematiek, ten opzichte 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	+/-	+/-

## 4.2

### 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. Dit kan dan weer van invloed zijn op de uiteindelijke tegemoetkoming.

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'.

#### 4.2.1

##### Mogelijkheden om schade te voorkomen

In de huidige tegemoetkomingssystematiek 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 2 bleek dat deze invulling via het nemen van verplichte, doch vaak ineffektieve, werende maatregelen door grondgebruikers en jagers als een van de belangrijkste bronnen van administratieve regeldruk wordt ervaren.

<sup>5</sup> 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 saldoberekeningen zijn vastgesteld, maar 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.



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 van tevoren voor de grondgebruiker duidelijk is welke maatregelen redelijkerwijs verwacht mag worden en welke maatregelen effectief zijn om schade aan de gewassen te voorkomen. Als 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 opnieuw laat beoordelen, via onafhankelijke onderzoekers en daarbij belanghebbenden betreft. Alleen effectieve preventieve maatregelen zouden genoemd moeten worden in de Faunaschade-preventiekits van BIJ12 en nodig moeten zijn voor de tegemoetkomingsaanvragen.

Provincies dienen, op basis van bovenstaande beoordeling, aan te geven welke effectieve preventieve maatregelen zij redelijk vinden om te vragen aan een grondgebruiker, en bij welke categorie gewassen. Hier heeft 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<sup>6</sup>), is voor een grondgebruiker vooraf 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.

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 4.2).

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 4.2: Beoordeling van de onderzoekers op effectindicatoren van 'mogelijkheden om schade te voorkomen' in de voorgestelde systematiek, ten opzichte 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	+/-	+/-

<sup>6</sup> '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.

#### 4.2.2

##### 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 geen beperkingen zijn die effectieve schadebestrijding in de weg staan, komen grondgebruikers niet in aanmerking voor een tegemoetkoming. In de praktijk wordt echter met name een tegemoetkoming in schade uitgesloten, als schadebestrijding is toegestaan via een vrijstelling of de jacht<sup>7</sup>. Daarnaast moet minimaal tweemaal per week schadebestrijding uitgevoerd zijn op de percelen met schade, om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming. Dit is de zogenaamde toetsing op adequaat gebruik.

In deelproject 2 werd de toetsing op adequaat gebruik door zowel jagers als grondgebruikers ervaren als een van de belangrijkste bronnen van administratieve last. Daarnaast vraagt het toetsen op adequaat gebruik veel tijd/inspanning (ca 50% van de afhandeltijd van een aanvraag) bij het beoordelen van aanvragen door BIJ12. Bovendien worden in de praktijk bejaaggegevens vaak kloppend gemaakt (negatief prikkelend) en worden uiteindelijk maar heel weinig aanvragen op deze grond afgewezen. Hier is volgens de onderzoekers ruimte voor verbetering.

De huidige uitwerking van deze factor zorgt ervoor dat de gehele systematiek regelmatig als oneerlijk, niet-logisch en niet consistent wordt ervaren. (Voorbeeld: in een bufferzone om een ganzenfoerageergebied zijn minder handelingen toegestaan om schade te voorkomen of te bestrijden, en toch wordt evenveel gekort op de tegemoetkoming als elders; behalve in Noord-Holland. Dit geldt ook voor N2000 gebieden in Zuid-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 dienen een rol te spelen bij de hoogte van de tegemoetkoming. Het *juridische* instrument (onthefing, vrijstelling of opdracht) dat gekozen wordt, dient niet mee te wegen bij de bepaling van de hoogte van de tegemoetkoming en dien daaraan ondergeschikt te zijn.

In de uitwerking wordt de toetsing op adequaat gebruik niet meer gebruikt als voorwaarde om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming; oftewel: hoe vaak en op welk moment schadebestrijding uitgevoerd wordt, is aan de grondgebruiker en de schadebestrijder. De verplichtingen voor registratie van bestrijding vanuit ontheffings- of vrijstellingsvoorwaarden blijven wel bestaan. Voor de uitvoering van de hierboven genoemde uitwerking is vereist dat goed in kaart wordt gebracht waar schadebestrijding wel of niet is toegestaan, voor zowel grondgebruikers als schadebestrijders. Hier ligt een belangrijke rol voor de provincies als bevoegd gezag om dit inzichtelijk te maken.

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 4.3 op de volgende pagina).

---

<sup>7</sup> De klankbordgroep gaf aan dat de taxaties die gedaan worden voor de tegemoetkomingen, primair als doel hebben de tegemoetkomingen te onderbouwen, maar buiten de systematiek ook een belangrijke rol spelen bij de onderbouwing van faunabeheerplannen. Als bepaalde schades in toekomst uitgesloten worden van een tegemoetkoming, op basis van de mogelijkheden om schade te bestrijden, wordt 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 het wellicht meer korten van grondgebruikers, bijvoorbeeld wanneer is beoordeeld dat een maatregel deels effectief is, waarbij 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 4.3: Beoordeling van de onderzoekers op effectindicatoren van ‘mogelijkheden om schade te bestrijden’ in de voorgestelde systematiek, ten opzichte 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	-	+

### 4.3 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’ (waarbij ‘wildstand’ door de onderzoekers geïnterpreteerd wordt als ‘stand van een soort’) 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 gelegd.

Het voorstel is om 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<sup>8</sup>. Voor een mogelijke tegemoetkoming betekent dit dat als de populatie boven die streefstand ligt, de ondernemer een hogere tegemoetkoming krijgt, aangezien schadebestrijding minder effectief kan zijn.

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) minder korting op de tegemoetkoming. Als grondgebruikers en faunabeheerders de mogelijkheid hebben gehad om door middel van populatiebeheer de streefstand te bereiken, wordt die mindering van de korting op de tegemoetkoming afgebouwd, na een vooraf vastgestelde periode, bijvoorbeeld vijf of tien jaar, (parallel lopend aan de looptijd van faunabeheerplannen).

Deze opzet stuit bij zowel de klankbordgroep als 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 moet raken; de inspanning van een individuele grondgebruiker heeft immers meestal geen substantiële invloed op de gehele populatie.

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

<sup>8</sup> Een belangrijk punt dat onderschreven wordt door de provinciale begeleidings- en de klankbordgroep, is dat niet één partij verantwoordelijk is voor het bereiken van de streefstanden. Rollen, taken en verantwoordelijkheden zijn niet helder, wat mede de oorzaak kan zijn van het niet bereiken van beleidsdoelstellingen. Dit maakt het in een nieuwe systematiek ook problematisch om de verantwoordelijke partij te prikkelen.

Verder wees een lid van de klankbordgroep erop dat, als een grondgebruiker schade ondervindt door het in gebreke blijven van een ander, het nalaten van het uitvoeren van populatiebeheer door diegene/partij, kan worden beschouwd als een onrechtmatige daad. Als daardoor het populatiebeheer in het geheel niet slaagt, ondervindt de grondgebruiker nadeel en zou hij/zij een civiel-rechtelijke procedure kunnen starten tegen diegene/partij en de inzet op populatiebeheer kunnen afdwingen. Het meenemen van populatiebeheer in een tegemoetkomingsystematiek zou dus prikkelend kunnen werken, de klankbordgroep vindt het echter niet wenselijk om individuele ondernemers in die positie te plaatsen en wijst op de verantwoordelijkheid van provincies (of FBE's) om hier regie in te nemen.

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 4.4).

Tabel 4.4: Beoordeling van de onderzoekers op effectindicatoren van 'stand van diersoort' in de voorgestelde systematiek, ten opzichte van de huidige situatie/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	+/-	+/-

#### 4.4 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 poortwachtersfunctie, door sommige schades geheel van tegemoetkoming uit te sluiten (bessen en vogels) en andere juist 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<sup>9</sup>.

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.

<sup>9</sup> Vanuit de provinciale begeleidings- en klankbordgroep kan men zich vinden in de huidige 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 schadegevallen, zoals door de wolf of door ganzen, 95-100% tegemoetkoming wordt uitgekeerd.

## 4.5 Conclusies omgevingsfactoren

Bij uitwerking van de omgevingsfactoren zoals de onderzoekers voorstellen, blijken drie van de vier factoren een verbetering van de huidige systematiek. Daarom bevelen de onderzoekers aan om invoering van deze omgevingsfactoren te overwegen. Dat kan afzonderlijk, maar ook als geheel. Vooraf dient wel een voorbeeldberekening uitgewerkt te worden.

### 4.5.1

#### Scenario's

De uitwerking van de simpele drempelsystematiek in deelproject 1 en de uitwerking van de omgevingsfactoren in deelproject 3 en 4 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 (zie hoofdstuk 8), de impact en gevolgen een stuk concreter kan maken. De voorgestelde beslisboom is weergegeven in figuur 4.1 op de volgende pagina.

### 4.5.2

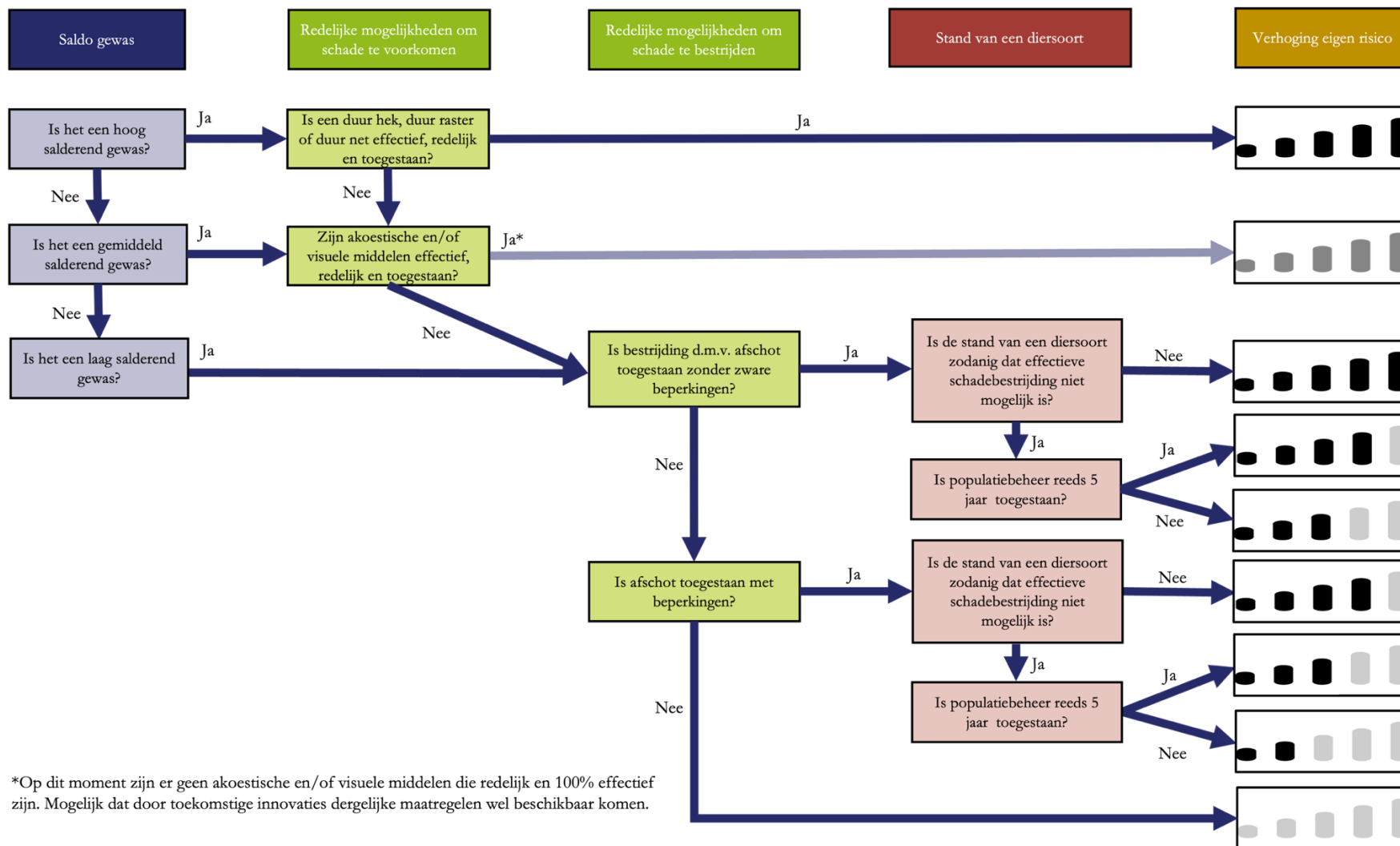
#### Verantwoordelijkheden vaststellen

In het huidige faunabeleid zijn de rollen, taken en verantwoordelijkheden aangaande populatie-beheer niet helder belegd. Er is niet één partij aan te wijzen die verantwoordelijk is voor - en aanspreekbaar op - het bereiken van geformuleerde streefstanden voor diersoorten waarvoor populatiebeheer toegestaan is, zoals ganzen en wilde zwijnen. Dit kan een mogelijke verklaring zijn waarom dergelijke streefstanden vaak niet behaald worden. Deze onduidelijkheid 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.

### 4.5.3

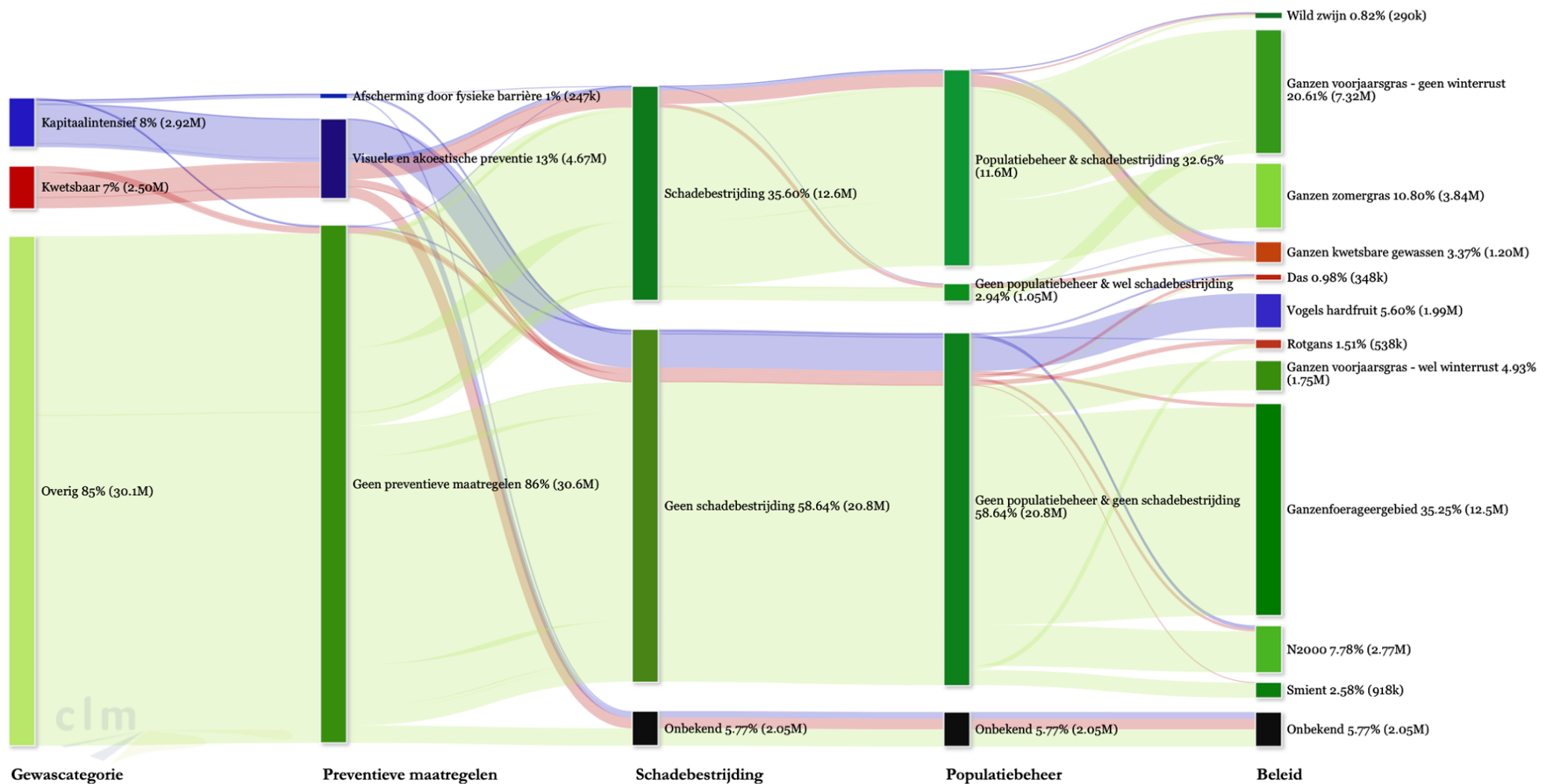
#### Reikwijdte aanpassingen beperkt

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 4.2 op pagina 27. Hieruit blijkt dat in 2020, bij in totaal 85% van alle getaxeerde schade, de betreffende provincie het niet redelijk acht om preventieve maatregelen 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 meer ingezet wordt op preventie en bestrijding (bijvoorbeeld ganzenschade binnen ganzenfoerageergebieden, schade door dassen, schade binnen N2000-gebieden en 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, namelijk in 85% en 66% van de gevallen, zie figuur 4.2. Daarmee is het inzetten op meer preventie en bestrijding, zoals geadviseerd door de MARF, maar voor een beperkt percentage van de huidige getaxeerde schadegevallen mogelijk. De verkenning heeft laten zien dat toevoegen van omgevingsfactoren aan de huidige systematiek goed scoort op de effectindicatoren. De omgevingsfactoren kunnen de tegemoetkomings-systematiek verbeteren op de meeste van deze indicatoren, zie ook tabellen 4.1 t/m 4.4 hiervoor. Zo niet, blijft het oordeel gelijk met de huidige systematiek.



Figuur 4.1: Een samenvatting van de door de onderzoekers voorgestelde uitwerking van een (nieuwe) systematiek tegemoetkomingen faunaschade.





Figuur 4.2: Totale getaxeerde faunaschade in 2020, uitgesplitst aan de hand van de verschillende omgevingsfactoren zoals deze onderdeel uitmaken van het huidige beleid.



# 5

## Juridische toets

In deelproject 5 heeft advocatenkantoor PelsRijkenDroogleverFortuin (PRDF) in opdracht van BIJ12 en zonder tussenkomst van CLM, getoetst of een drempelsystematiek en de omgevingsfactoren zoals voorgesteld door de MARF en uitgewerkt door CLM juridisch houdbaar zijn. Hieronder de samenvatting van deze toets, opgesteld door BIJ12.

### 5.1 Samenvatting juridische toets door BIJ12

PRDF heeft in opdracht van BIJ12 een juridisch advies aangeleverd over de mogelijkheden voor het vervangen van de huidige kortingssystematiek in een drempelsystematiek, met eventuele omgevingsfactoren. Hieronder volgt een samenvatting van dit advies, het volledige advies is terug te lezen in deelrapportage 4.

#### 5.1.1 Drempelsystematiek

Uit dit advies is gekomen dat, in de ogen van PRDF, vanuit juridisch oogpunt een drempelsystematiek beter past bij de faunaschaderegeling, om het normaal maatschappelijk risico te bepalen, zoals beschreven in de Wet natuurbescherming (Wnb). Zo doet een drempelsystematiek meer recht aan de verschillen tussen mogelijke benadeelden, omdat deze kijkt naar een percentage van de opbrengst/omzet, in plaats van naar een vast percentage eigen risico per schadegeval, dat voor elke benadeelde hetzelfde is, zoals bij een kortingssystematiek. Daarnaast zal een drempelsystematiek in de regel méér schadebeperkend handelen stimuleren dan een kortingssystematiek.

#### 5.1.2 Schadebeperkende maatregelen en het normaal maatschappelijk risico

Het advies gaat ook in op het incorporeren van de mogelijkheden tot schadebeperkend handelen in de systematiek. Het niet treffen van schadebeperkende maatregelen kan in de huidige systematiek een uitsluitingsgrond zijn voor het krijgen van een tegemoetkoming. In de verkenning van de drempelsystematiek, stelt CLM voor om het schadebeperkend handelen niet meer als uitsluitingsgrond te gebruiken, maar om het normaal maatschappelijk risico af te laten hangen van de mogelijkheden tot schadebeperkend handelen en niet meer te toetsen of men daadwerkelijk schadebeperkend heeft gehandeld.

Hoewel PRDF deze gedachte snapt, waarschuwen zij voor verschillende aspecten. Zo zou het kunnen leiden tot averechtse prikkels, waarbij calculerend gekeken kan worden naar het overschrijdingsmoment en vanaf dat moment niet meer te investeren in schadebeperkende maatregelen. Daarnaast is het compleet loslaten van de toetsing op schadebeperkend handelen juridisch niet zuiver, omdat het volgens de wet verplicht is dat de benadeelde deze handelingen uitvoert. Op deze

manier wordt een benadeelde die wel schadebeperkend handelt bovendien gelijk behandeld als een benadeelde die dit niet heeft gedaan, wat als onrechtvaardig ervaren kan worden.

De dubbele toepassing van (de mogelijkheid van) schadebeperkend handelen, eerst als voorvraag, én ook als omgevingsfactor, is mogelijk maar niet logisch. Dit wordt afgeraden omdat het kan leiden tot dubbele benadeling. De benadeelde moet zowel aan zijn plicht van schadebeperkend handelen voldoen, met de daarbij behorende investeringen, en krijgt daarnaast een hoger normaal maatschappelijk risico opgelegd, omdat de mogelijkheden tot het schadebeperkend handelen aanwezig waren.

Het juridisch advies luidt dan ook om door te gaan met de huidige praktijk van de voortoetsing van schadebeperkend handelen, waarin het niet treffen van schadebeperkende maatregelen een uitsluitingsgrond is, en om daar op te blijven toetsen. Dat is volgens PRDF juridisch de meest zuivere route.

### 5.1.3

#### **Omgevingsfactoren**

De door de MARF voorgestelde vier omgevingsfactoren (kwetsbaarheid van het gewas, mogelijkheden tot schade voorkomen/beperken, stand van diersoort en voorzienbaarheid) zijn in dit advies goetotst door PRDF. PRDF adviseert om de omgevingsfactoren eenvoudig te houden, zodat de benadeelde zelf gemakkelijk kan vaststellen met welke drempel hij te maken heeft.

De **kwetsbaarheid van het gewas** (in de huidige systematiek) vervangen door ‘saldo van het gewas’ als omgevingsfactor, om de hoogte van het normaal maatschappelijk eigen risico op aan te passen, ziet PRDF als een logische keuze. Het toevoegen van het saldo van het gewas als omgevingsfactor zal daarnaast leiden tot een sterkere prikkel tot schadebeperkend handelen, omdat bij deze gewassen de drempel hoger zal liggen. Volgens PRDF is het hoger maatschappelijk risico verdisconteerd in een hogere opbrengstprijz (saldo) van het gewas. Daarnaast kunnen zij zich vinden in het veranderen van de huidige categorisatie van gewassen op kwetsbaarheid, naar een categorisatie van gewassen op saldo.

#### **Schadebeperkend handelen als voortoets en (*de mogelijkheid tot*) schadebeperkend handelen als omgevingsfactor**

Bij de omgevingsfactor **mogelijkheid tot schade voorkomen/beperken** ligt dit lastiger. Omdat het juridisch niet zuiver is om de toetsing (op de wettelijke schadebeperkingsplicht) compleet los te laten, zou het toevoegen van deze omgevingsfactor kunnen leiden tot dubbele benadeling. Een mogelijke oplossing zou kunnen zijn dat, als grondgebruikers kunnen aantonen dat zij ondanks hoge investering toch onevenredig zware schade hebben, af te wijken van de verhoging van de drempel (beleidsregel) op grond van artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Op deze manier zou dit als omgevingsfactor wel toegepast kunnen worden, maar het is uitvoeringstechnisch complex en bij veelvuldig afwijken ondergraaft het de uniforme werking van de omgevingsfactor.

#### ***De mogelijkheid tot schadebeperkend handelen, uitsluitend als omgevingsfactor***

Als de provincies besluiten om geheel niet meer te toetsen of daadwerkelijk schadebeperkend is gehandeld, en alleen de **mogelijkheid tot schade voorkomen/beperken** als omgevingsfactor toe te passen, dan adviseert PRDF om steekproefsgewijs te inventariseren of deze keuze in de praktijk leidt tot een verbeterde prikkel tot schadebeperkend handelen.

PRDF raadt over het algemeen af om deze factor mee te nemen als omgevingsfactor, en adviseert ook om het toetsen of schadebeperkend is gehandeld te houden als separate voortoets.

Het gebruiken van de ligging van het perceel - ten opzichte van brongebieden van soorten (denk aan N2000 gebieden of ganzenfoeragegebieden) - om de drempel te verhogen of te verlagen naarmate dit de mogelijkheden tot schade beperken beïnvloedt, kan volgens PRDF wel worden toegepast.

De **stand van de diersoort** kan volgens PRDF als omgevingsfactor worden gebruikt als sprake is van een plaagdiersoort, dus als de aantallen van een soort ver boven de streefstand liggen. Het terugbrengen van het maatschappelijk eigen risico zou gehanteerd kunnen worden bij schade van een soort die ver de streefstand overschrijdt.

De **voorzienbaarheid van de schade** ziet PRDF als reden voor een drempel, niet als omgevingsfactor. De voorzienbaarheid van schade is de paraplu voor de omgevingsfactoren. De hoogte van de drempel is in de eerste plaats afhankelijk van de voorzienbaarheid van bepaalde schade. Deze voorzienbaarheid kan worden ingevuld met omgevingsfactoren. Het advies luidt niet die individuele omgevingsfactoren op te nemen, maar PRDF stelt wel voor dat wordt gekozen voor factoren die voor de **gemiddelde** benadeelde grondgebruiker van invloed zijn op de voorzienbaarheid van zijn schade. Daarbij is van belang dat die drempel met ontwikkelingen kan meebewegen: een onverwachte verandering kan de drempel verlagen, maar als die omstandigheid (jaren)lang voortduurt, zoals bijvoorbeeld hoge aantallen van een (plaag)soort, wordt schade door die omstandigheid langzaam voorzienbaar en kan de drempel worden verhoogd. Dit zal veelal een beleidsmatige keuze zijn.

#### 5.1.4

##### **Operationalisering**

Naast de juridische toets over de drempelsystematiek en de omgevingsfactoren, geeft PRDF nog een paar handreikingen voor de eventuele operationalisering van deze systematiek. Het advies luidt dat de drempel het beste bepaald kan worden op de omzetschade per hectare. Dit drukt de administratieve lasten voor de benadeelde, vermindert de uitvoeringslasten en vergroot de voorspelbaarheid van het besluit op de aanvraag. Verder adviseren zij om de drempel eens per jaar te bepalen, zo kan de drempel langzaam bereikt worden. Dit vergt wel meer van de grondgebruikers omdat zij elke schade dan apart zouden moeten melden. Een andere keuze is om alle schade in één keer te melden, met als belangrijk nadeel dat de bepaling van de hoogte van de schade dan erg lastig is.

De rol van voorzienbaarheid om specifieke combinaties van fauna en gewas (zoals vogels in zacht fruit) vooraf geheel uit te sluiten, vindt PRDF een te verantwoorden keuze bij het invoeren van een nieuwe systematiek. Dit komt overeen met het advies van CLM om in een drempelsystematiek de combinaties te behouden van soorten en gewassen die in de beleidsregels terug te vinden zijn, en niet over te gaan op een nader te bepalen drempel, of normaal maatschappelijk risico op basis van de omgevingsfactoren.

## 5.2

### **Gevolgen van de juridische toets voor verkenning van aanpassing van de tegemoetkomingsystematiek**

PRDF concludeert dat (een vorm van) drempelsystematiek met omgevingsfactoren goed past bij de faunaschaderegeling uit de Wnb. Zij verwachten dat een vorm van drempelsystematiek in de regel meer schadebeperkend handelen zal stimuleren dan de huidige systematiek.

PRDF gaat uitgebreid in op de voorzienbaarheid van schade, omdat dit een grote rol speelt bij andere gevallen van nadeelcompensatie. Voorzienbaarheid wordt door PRDF niet gezien als een omgevingsfactor onder gelijken, maar als paraplu, waarbij de andere factoren verdere invulling

geven aan ‘voorzienbaarheid’. Deze notie heeft geen gevolgen voor de toepassing van het eerder opgestelde, het is een aanpassing aan het theoretisch construct.

PRDF benoemt schadebeperkend handelen door grondgebruikers als een belangrijke notie die de wet eist. Zij verkennen drie scenario’s voor de omgang met schadebeperkend handelen: (1) zoals tot nu toe, (2) stoppen met de voortoets en toepassing als een van de omgevingsfactoren en (3) gebruik van zowel voortoets als omgevingsfactor.

Bij het eerste scenario geeft PRDF aan dat dit het best aansluit bij de wettelijke vereiste van schadebeperkend handelen. Hoewel wettelijk gezien wellicht juist, gaat PRDF dan voorbij aan de praktijk van tegemoetkomingen. Figuur 1.2 laat immers zien dat in 2020 bij 86% van de getaxeerde schade geen preventieve maatregelen nodig waren om voor een tegemoetkoming in aanmerking te komen, en bij schadegevallen die 59% van de getaxeerde schade betroffen was schadebestrijding geen voorwaarde voor een tegemoetkoming. Dit verschil tussen theorie en praktijk laat PRDF onbesproken.

Scenario 2, het vervangen van de voortoets op schadebeperkend handelen (als uitsluitingsgrond voor tegemoetkoming) door de mogelijkheid voor schadebeperkend handelen (die achteraf meegenomen wordt bij de bepaling van het eigen risico) wordt door PRDF als principieel juridisch onjuist gezien vanwege de verplichting tot schadebeperkend handelen. Ze zien wel de aantrekkelijkheid van een stop op de controle van het nakomen van deze wettelijke eis, maar PRDF raadt het sterk af, hoewel ze aangeven dat het (wettelijk) wel mogelijk is.

Scenario 3, waar schadebeperkend handelen dubbel gebruikt wordt: als voortoets en achteraf (bij de bepaling van het eigen risico), raadt PRDF eveneens af, omdat dit neerkomt op dubbel gebruik en dubbele benadeling tot gevolg kan hebben. (Dubbel gebruik is eerder ook afgeraden in deelproject 3 en 4 over de omgevingsfactoren.)

Kortom: PRDF raadt aan om de toetsing op schadebeperkend handelen te behouden en de mogelijkheid tot schadebeperkend handelen niet te laten meewegen in de bepaling van het (uiteindelijke) eigen risico.

De overige voorgestelde omgevingsfactoren zijn ook behandeld door PRDF.

Dat is ten eerste de ‘kwetsbaarheid van het gewas’ vervangen door ‘saldo van het gewas’. En ten tweede om op basis van het saldo een indeling te maken in categorieën, waarbij per categorie andere eisen voor schadebeperking gesteld worden. Dit blijkt een houdbaar voorstel, zelfs de optie ‘zeer hoog salderend’ wordt door de redenering van PRDF ondersteunt: bij een zeer hoog saldo is het normaal maatschappelijk risico op faunaschade verdisconteert in de opbrengstprijs van het gewas. In het algemeen raadt PRDF af om mogelijkheden voor voorkomen en beperken van schade mee te nemen in het bepalen van het eigen risico, zie hiervoor; als deze mogelijkheden echter beperkt worden op basis van geografische ligging, kunnen ze wel een reden zijn het eigen risico van een grondgebruiker aan te passen (denk aan N2000-gebieden en ganzenrustgebieden).

Over de omgevingsfactor ‘stand van een diersoort’ adviseert PRDF dat deze factor een rol kan spelen bij de bepaling van het eigen risico zoals eerder uitgewerkt. In het deelproject 5 is vastgesteld dat de omgevingsfactor ‘stand van een diersoort’ alleen aangewend wordt bij soorten waarvan de populatie niet meer in verhouding staat tot de maatschappelijke schade. Voor deze soorten is een streefstand geformuleerd en is populatiebeheer toegestaan. Juridisch gezien is het goed mogelijk dit mee te laten wegen in een vermindering van het eigen risico.

### **5.3**

#### **Reacties klankbordgroep en interprovinciale begeleidingsgroep**

De door PRDF uitgevoerde juridische toets blijkt complexe materie, zowel voor de klankbord- als de interprovinciale begeleidingsgroep. Reacties worden in deze rapportage niet in detail weergegeven, het gaat immers om de uitkomsten van een opdracht van BIJ12 aan PRDF, zonder tussenkomst van CLM.

Het belangrijkste punt dat door de klankbordgroep naar voren gebracht is gaat over het zogenaamde adequaat gebruik. Men is het over eens dat afschaffing van toetsing op adequaat gebruik zeer wenselijk is. In feite gaat het om een ‘wassen neus’, die alle betrokkenen onnodig bezighoudt. De begrijpelijke eis dat aangetoond moet worden dat mogelijkheden om de schade te bestrijden toegepast zijn, zou anders ingevuld moeten worden. Dit vereiste verdient nadere duiding en invulling, zodat ook in de rechtspraak duidelijk is dat aantoonbaar gebruik gemaakt is van afschot. Waarbij het wel zo is dat die inzet zich niet zinvol laat toetsen op kwaliteit en kwantiteit.

# 6

## Impact BIJ12

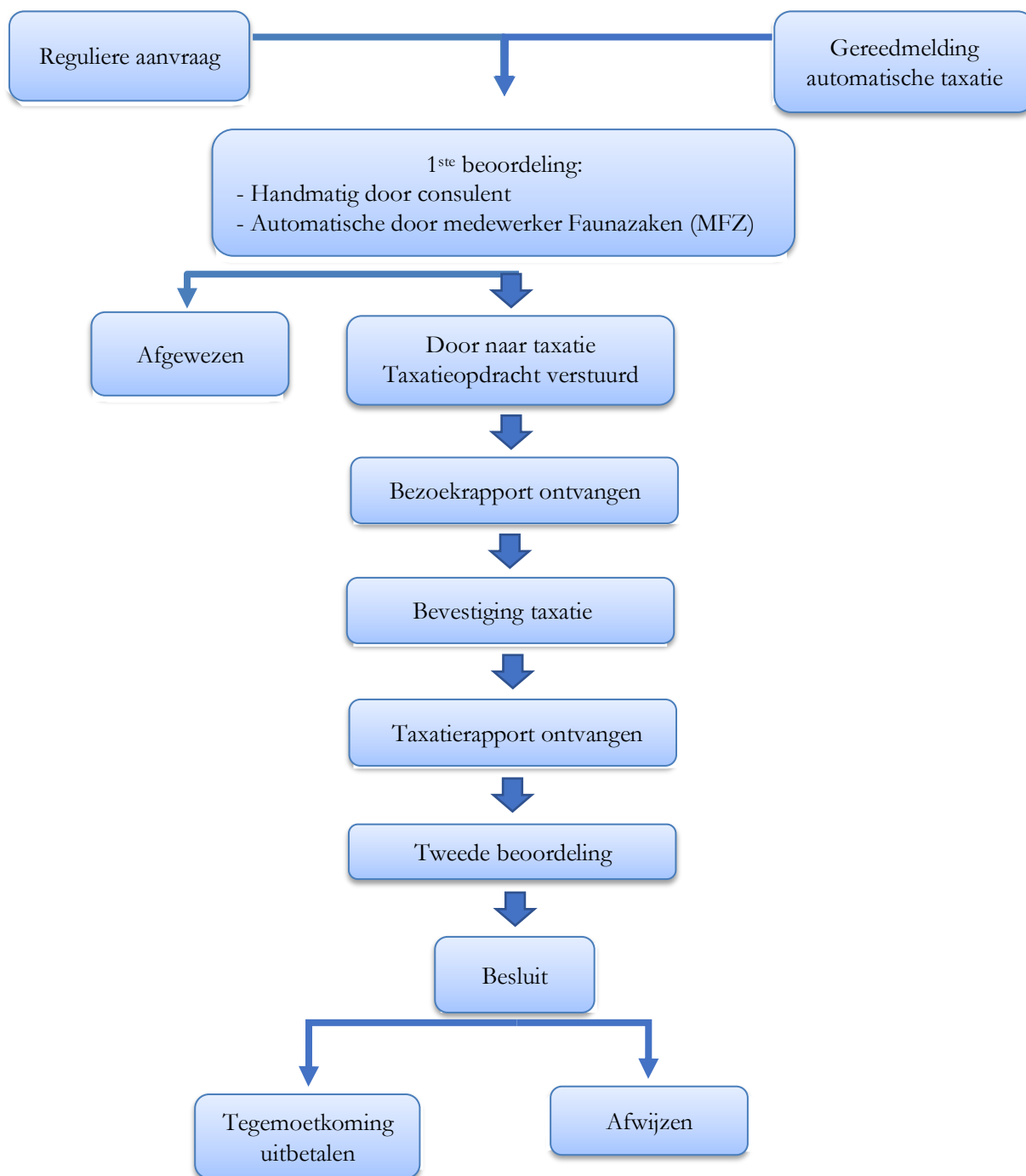
In dit deelproject hebben we in kaart gebracht wat aanpassingen in de tegemoetkomingsystematiek betekenen voor de afhandeling bij BIJ12. Hiervoor heeft BIJ12 eerst de eigen werkwijze en het proces beschreven. Daarna hebben de onderzoekers toegelicht wat de verschillende opties voor aanpassing van de tegemoetkomingsystematiek betekenen voor BIJ12. Er is gekeken naar de invoering van een drempelsystematiek en naar invoering van omgevingsfactoren.

### 6.1 Samenvatting impact BIJ12

De huidige systematiek is een combinatie van een korting- en een drempelsystematiek: er wordt namelijk een korting geheven in de vorm van het eigen risico (afhankelijk van onder andere provincie, gewas, diersoort en gebied) en een drempel, door het heffen van leges (verschillend per provincie) en een minimum schadebedrag van € 250,-. De provinciale verschillen maken het voor de afhandeling van de tegemoetkoming (technisch) complex. Het proces verloopt geheel gedigitaliseerd en voor een groot deel geautomatiseerd. Het gehele proces is weergegeven in figuur 6.1 op de volgende pagina. De consequenties van de mogelijke aanpassingen van de tegemoetkomingsystematiek verschillen voor BIJ12 sterk per mogelijkheid.

Invoering van een drempelsystematiek heeft de grootste financiële gevolgen voor BIJ12. Technische invoering van een drempel brengt substantiële eenmalige kosten met zich mee (grote schatting ~ € 200.000), omdat het om een fundamentele wijziging in de berekeningen gaat. Geautomatiseerde processen moeten aangepast worden. Daarnaast is ervan uit te gaan dat een drempelsystematiek meer arbeid vanuit BIJ12 zal vragen, omdat drempels individueel bepaald worden, wat meer vragen bij gebruikers zal oproepen, zeker in het begin. Ook moet eventueel aanvullende informatie van gebruikers, zoals omzetgegevens, gecontroleerd worden door BIJ12. Omgevingsfactoren kunnen relatief eenvoudig (onder de juiste voorwaarden) aan het bestaande dataverwerkingssysteem toegevoegd worden. De extra arbeid na invoering van alleen de omgevingsfactoren, zal voor BIJ12 waarschijnlijk beperkt zijn. Beide aanpassingen zorgen ook voor extra kosten en arbeid bij de provincies, omdat deze een drempelsystematiek en/of omgevingsfactoren moeten invoeren; en in het geval van omgevingsfactoren moet tot op perceelsniveau duidelijk zijn welke maatregelen waar en wanneer gelden. Volgens BIJ12 is op het gebied van de uitvoering van de tegemoetkomingen veel te besparen, als de toetsing op adequaat gebruik verdwijnt, dat zou kunnen als invoering van omgevingsfactoren plaatsvindt.

Bij elke aanpassing in de tegemoetkomingsystematiek zal het nodig zijn de gebruikers hierover te informeren en aanvullende helpdeskcapaciteit voor een beperkte tijd beschikbaar te hebben.



Figuur 6.1: Tegemoetkomingsproces Faunaschade bij BIJ12

## 6.2 Aanbevelingen Impact BIJ12

Met het oog op de impact voor de afhandeling door BIJ12, adviseren de onderzoekers af te zien van een invoering van een drempelsystematiek. Deze systematiek heeft de grootste consequenties voor BIJ12, dit geldt voor zowel eenmalige als blijvende kosten én arbeid.



Aanpassing van de huidige tegemoetkomingsystematiek door het toevoegen van omgevingsfactoren heeft een beperkte impact op de afhandeling van aanvragen door BIJ12. Daarom bevelen de onderzoekers deze aanpassing aan.

Het uitblijven van aanpassingen heeft uiteraard de geringste impact op BIJ12.

# 7

## Administratieve lasten bij mogelijke aanpassingen tegemoetkomingsystematiek

In dit deelproject hebben we de toekomstige administratieve lasten van een aangepaste tegemoetkomingsystematiek in kaart gebracht. Eerst hebben we gekeken naar de administratieve lasten die een drempelsystematiek met zich meebrengt, daarna naar de administratieve lasten voor de invoering van omgevingsfactoren.

### 7.1 Samenvatting administratieve lasten

#### 7.1.1

##### Administratieve lasten van een drempelsystematiek

In deelproject 1 bevelen de onderzoekers aan om af te zien van een drempelsystematiek, omwille van een beter praktisch uitvoerbare en begrijpelijker systematiek. Mocht men toch kiezen voor een drempelsystematiek zoals de MARF die suggereert, kan deze op verschillende manieren ingevuld. Een drempelsystematiek sluit namelijk beter aan bij bestaande jurisprudentie. Bestaande jurisprudentie over het normaal maatschappelijk risico pleit voor een drempel op de omzet, op bedrijfsniveau. Praktische uitvoerbaarheid pleit juist voor een drempel op gewasniveau en opbrengst. Een drempel op omzet betekent voor de grondgebruiker dat omzetgegevens van het bedrijf aangeleverd moeten worden. Dit kan pas als het boekjaar afgesloten is, wat dus een fikse vertraging in de afhandeling met zich meebrengt.

Bij een drempel op gewasopbrengst (of snede) moet de potentieel schadevrije opbrengst bepaald worden. Dat kan door óf gebruik te maken van normopbrengsten, óf door referentietaxaties op het bedrijf. Referentietaxaties leggen een hogere druk op de taxateur en zijn niet altijd mogelijk. Bij gebruik van normopbrengsten is er geen extra administratieve last voor de grondgebruiker, bij gebruik van referentietaxaties moeten deze uitgebreidere taxatiegegevens aangeleverd worden, wat voor de grondgebruiker ook een geringe extra administratieve last betekent.

Bij een drempel op gewasopbrengst (of snede) moet de aanvrager alle percelen van dat gewas opgeven bij diens aanvraag. Door de bestaande koppeling met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) is dat technisch haalbaar, het is wel een aanvullende administratieve taak.

#### 7.1.2

##### Administratieve lasten omgevingsfactoren

De omgevingsfactor ‘voorzienbaarheid van de schade’ brengt geen verandering in administratieve last met zich mee ten opzichte van het huidige systeem.

De omgevingsfactor **saldo van het gewas** is een aanpassing van de huidige indeling naar kwetsbaarheid van het gewas. Deze aanpassing betekent dat de grondgebruikers kennis moeten nemen van de nieuwe indeling en voor een tegemoetkoming op de hoogte moeten zijn van de (veranderde) eisen die aan de bescherming van de gewassen gesteld worden. Per gewas kan voor de grondgebruiker dus veel veranderen, maar dat hoeft niet zo te zijn. Zo blijft na toepassing van deze omgevingsfactor alles gelijk voor een melkveehouder, die alleen faunaschade ondervindt aan grasland, en verandert juist veel voor vollegrondsgroentetelers.

Het toepassen van de omgevingsfactoren **'mogelijkheden om schade te voorkomen'** en **'mogelijkheden om schade te bestrijden'** heeft geen effect op de administratieve lasten bij een aanvraag voor tegemoetkoming. Wel is mogelijk een aanpassing rond **'adequaat gebruik'** nodig, die samenhangt met deze omgevingsfactoren. Het voorstel bij toepassing van de omgevingsfactoren is om deze registratie van adequaat gebruik achterwege te laten, als voorwaarde om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming. Ondernemers krijgen de ruimte om van de beschikbare (effectieve en redelijke) middelen gebruik te maken, het eigen risico dat hoort bij de teelt op die locatie houdt impliciet rekening met de beschikbare mogelijkheden voor bestrijden en voorkomen van schade. (Verplichtingen voor registratie van bestrijding vanuit ontheffings- of vrijstellingsvoorwaarden blijven wel bestaan.)

Ook hier geldt dat grondgebruikers tevoren kennis moeten nemen van de nieuwe regels. Locatie-afhankelijk kunnen er beperkingen zijn in de mogelijkheden om schade te bestrijden. Strikt genomen is dit geen administratieve aanpassing voor de grondgebruiker. Het is wel zo dat provincies deze locatiegegevens moeten aanleveren aan BIJ12, (zoals Noord-Holland op dit moment al doet). Als deze informatie overzichtelijk op een kaart weergegeven wordt, kan dit gebruikers ook extra inzicht verschaffen.

De toepassing van de omgevingsfactor **'populatiebeheer'** betekent voor grondgebruiker geen administratieve aanpassingen in het proces van aanvragen van een tegemoetkoming. Wel is het zo dat grondgebruikers tevoren kennis moeten nemen van de nieuwe regels.

## 7.2 Reactie klankbordgroep

De omgang met de toetsing op adequaat gebruik is belangrijkste punt dat de klankbordgroep naar voren bracht. Men is het over eens dat afschaffing van toetsing op adequaat gebruik zeer wenselijk is. In feite gaat het om een 'wassen neus' die alle betrokkenen onnodig tijd kost (en bijbehorende ergernis oplevert). De begrijpelijke eis dat aangetoond moet worden dat gebruik gemaakt is van mogelijkheden om de schade te bestrijden zou anders ingevuld moeten worden. Deze eis verdient nadere duiding en invulling, zodat ook voor en in rechtspraak duidelijk is dat er aantoonbaar gebruik gemaakt is van inzet van afschot. Met de kanttekening dat die inzet zich niet zinvol laat toetsen op kwaliteit en kwantiteit.

## 7.3 Conclusie en aanbevelingen administratieve lasten

Invoering van een drempelsystematiek (met of zonder omgevingsfactoren) leidt tot een behoorlijke verzwarende van de administratieve lasten voor gebruikers. Daarom is al eerder vastgesteld dat een aanpassing van de huidige systematiek met omgevingsfactoren te verkiezen is boven een drempelsystematiek met omgevingsfactoren.

De huidige systematiek aangevuld met omgevingsfactoren, zorgt voor een beduidend geringere verzwarende van de administratieve lasten dan de toepassing van een drempelsystematiek.

De combinatie van een drempelsystematiek met omgevingsfactoren leidt wel tot een stevige toename in administratieve lasten.

Er is vastgesteld dat het stoppen met de toetsing op adequaat gebruik leidt tot een sterke verlichting van de administratieve lasten voor aanvragers. Dit kan samengaan met de invoering van een onderdeel van de voorgestelde omgevingsfactoren, namelijk door de mogelijkheden voor bestrijding van schade te koppelen de hoogte aan de tegemoetkoming, in plaats van te gebruiken als toelatingseis, zoals dat nu het geval is. PRDF heeft in deelproject vijf aangegeven dat de wet voorschrijft bestrijding te toetsen en dat dit leidt tot dubbel gebruik van ‘mogelijkheden om schade te bestrijden’, namelijk (1) als voortoets om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming en (2) bij de bepaling van het eigen risico. Dubbel gebruik is niet toegestaan. Gebruik als voortoets is volgens PRDF echter niet te vermijden, daarom kan ‘mogelijkheden om schade te bestrijden’ alleen met een kunstgreep meegewogen worden in de tegemoetkoming.

De invoering van omgevingsfactoren moet uiteraard grondig voorbereid worden. De stap van ‘kwetsbaarheid’ naar ‘saldo’ vraagt een forse aanpassing van het beleid, waarbij het ook wenselijk is dat stakeholders hierbij betrokken worden. Voor invoering van ‘mogelijkheden om schade te bestrijden’ is het nodig dat provincies het eigen beleid locatiespecifiek op kaarten kunnen weergeven en die aan BIJ12 ter beschikking kunnen stellen.

# 8

## Financiële simulatie van mogelijke aanpassingen aan de tegemoetkomingsystematiek

In dit hoofdstuk simuleren we mogelijke aanpassingen aan de tegemoetkomingsystematiek op basis van de opties die eerdere uitwerking naar voren bracht. Waar mogelijk gebruiken we de dataset van alle tegemoetkomingsaanvragen uit 2020. Deze bestaande tegemoetkomingsaanvragen gaan we herberekenen volgens de scenario's, waarin we voorbeelden voor verschillende invulling van een toekomstige systematiek hebben bepaald. Deze scenario's zijn tot stand gekomen in overleg met BIJ12. Waar de dataset niet voldoet, rekenen we met voorbeeldbedrijven.

### 8.1 Simulatie

#### 8.1.1 Voorbereiding

Naast de omgevingsfactoren simuleren we ook enkele opties voor een drempelsystematiek. Hoewel in eerdere deelprojecten is geconcludeerd dat het toevoegen van omgevingsfactoren aan de huidige systematiek de voorkeur verdient, is voor de volledigheid een simulatie van de drempel wel meegenomen. Daarnaast hebben we alle juridisch haalbare opties voor de omgevingsfactoren doorgerekend, zie hoofdstuk 5.

#### 8.1.2 Omgevingsfactor 'saldo van het gewas'

Het oorspronkelijke voorstel was om de huidige driedeling van kapitaalintensief, kwetsbaar en overig te vervangen door hoog, midden en laag salderend. Tijdens het proces van de simulatie bleek echter behoefte te zijn aan een extra categorie: zeer hoog salderend gewas. Dit gaat om gewassen die per hectare zeer veel op kunnen leveren, zoals courgettes en ijsbergsla. Voor deze zeer hoog salderende gewassen stellen de onderzoekers voor de beschikbaarheid van een tegemoetkoming te heroverwegen. Vanaf een bepaald saldo mag van een grondgebruiker immers verwacht worden dat de gehele schade onder het ondernemersrisico valt, zoals eerder door PRDF geconcludeerd. Het bepalen van een grens hiervoor is een politiek besluit, voor de simulatie hebben de onderzoekers een grens van € 35.000 gekozen.

De herindeling van de gewassen, zoals gebruikt is in de simulatie, is terug te vinden in deelrapportage 1169. Als we deze indeling over de huidige indeling leggen en dit per deelschade bekijken, is de herverdeling te zien in tabel 8.1 op de volgende pagina. Een schadegeval kan veroorzaakt zijn door meerdere diersoorten. In de verwerking ontstaat voor elk diersoort een eigen

verwerkingsregel per schade; dit is een zogenaamde deelschade. Tabel 8.2 geeft de herverdeling weer in euro. Het overgrote deel van de schades in de huidige categorie ‘overig’ valt in de nieuwe categorie ‘laag’. Ook bij de huidige categorie ‘kapitaalintensief’ vallen de meeste schades in de nieuwe categorie ‘hoog’. Het valt op dat de schades in de huidige categorie ‘kwetsbaar’ vooral terecht komen in de nieuwe categorie ‘overig’. Ongeveer 80% van de schadegevallen valt in de huidige categorie overig. Meer dan 91% van de gevallen zou in de nieuwe categorie ‘laag’ vallen. Als we kijken naar de getaxeerde bedragen, zien we een vergelijkbaar beeld. Zie voor een gedetailleerde uitwerking §4.1.2 van deelrapportage 1169

Tabel 8.1: Kruistabel met verdeling van alle schadegevallen uit 2020, die in de simulatie meegenomen zijn. Linkerkolom is de huidige indeling ‘kwetsbaarheid van het gewas’ en bovenste rij de nieuwe indeling ‘saldo van het gewas’. Tussen haakjes het percentage van het totaal, toelichting §4.3 deelrapportage 1169

Categorie	Laag	Midden	Hoog	Zeer hoog	Totaal
Overig	4.029 (79,4%)	7 (0,14%)			<b>4.036 (79,5%)</b>
Kwetsbaar	603 (11,9%)	20 (0,4%)	85 (1,6%)	8 (0,2%)	<b>713 (14,1%)</b>
Kapitaalintensief		65 (1,3%)	240 (4,7%)	20 (0,4%)	<b>325 (6,4%)</b>
<b>Totaal</b>	<b>4.632 (91,3%)</b>	<b>92 (1,8%)</b>	<b>322 (6,3%)</b>	<b>28 (0,6%)</b>	<b>5.074 (100%)</b>

Tabel 8.2: Kruistabel met verdeling van alle schadebedragen uit 2020, die in de simulatie meegenomen zijn volgens de getaxeerde bedragen in € 1.000, toelichting §4.3 van deelrapportage 1169. Linkerkolom is de huidige indeling ‘kwetsbaarheid van het gewas’ en bovenste rij de nieuwe indeling ‘saldo van het gewas’.

Categorie	Laag	Midden	Hoog	Zeer hoog	Totaal
Overig	29.049	32			<b>29.081</b>
Kwetsbaar	1.381	159	370	96	<b>2.006</b>
Kapitaalintensief		203	1.890	514	<b>2.608</b>
<b>Eindtotaal</b>	<b>30.430</b>	<b>394</b>	<b>2.261</b>	<b>610</b>	<b>33.696</b>

### 8.1.3

#### Simulatie omgevingsfactoren: mogelijkheden om schade te bestrijden EN stand van een diersoort

##### Mogelijkheden om schade te bestrijden

Er zijn drie mogelijkheden om schade te bestrijden: volop, beperkt of ze zijn er niet. Er is enkel gesimuleerd op basis van geografische ligging van percelen en eventuele bestaande beperkingen. In een eerste feedbackronde heeft de interprovinciale begeleidingsgroep aangegeven dat de schaduwwerking van N2000-gebieden en ganzenfoerageergebieden beschouwd kan worden als zware beperking, voor de simulatie maken we dus gebruik van een bufferzone rond die gebieden. Binnen die gebieden zijn er geen mogelijkheden, en buiten die buffer zijn er juist ruimere mogelijkheden voor schadebestrijding. Daarom is - in overleg met BIJ12 - besloten om percelen die voor meer dan 50% in een N2000- of ganzenfoeragegebied liggen, te classificeren als:

- (1) geen mogelijkheden tot schade-bestrijding; percelen die voor meer dan 50% in een buffer van 200 meter rondom N2000-gebieden of ganzenfoeragegebieden (GFG) liggen
- (3) met zware beperkingen en alle percelen daarbuiten of met minder dan 50% in de bufferzone en
- (2) zonder zware beperkingen.

De simulatie van deze factor is gelijk uitgevoerd met de simulatie van de volgende factor.

### Stand van diersoort

In het deelproject over de omgevingsfactoren (3 en 4) is vastgesteld dat de omgevingsfactor 'stand van een diersoort' alleen aangewend wordt bij soorten waarvan de populatie niet meer in verhouding staat tot de maatschappelijke schade. Voor deze soorten is een streefstand geformuleerd en is populatiebeheer toegestaan.

Beide factoren (mogelijkheden om schade te bestrijden en populatiebeheer) zijn als volgt opgenomen in de simulatie. Redelijke mogelijkheden om **schade te bestrijden** lijdt (bij gewassen met alle saldo's) tot drie mogelijkheden die gesimuleerd zullen worden:

- (1) **geen** mogelijkheden binnen N2000-gebieden en GFG
- (2) **beperkte** mogelijkheden in een buffer van 200 meter rondom deze gebieden en
- (3) **ruimere** mogelijkheden in het overige gebied.

De onderzoekers stellen voor deze situaties te simuleren met respectievelijk 0% eigen risico bij 'geen mogelijkheden', +5% en +10% eigen risico bij beperkte mogelijkheden en 10%, 20% en 30% eigen risico bij ruimere mogelijkheden. Dit leidt tot de volgende 6 combinatiescenario's voor geen/beperkte/ruimere mogelijkheden tot schadebestrijding:

- 1) 0 / 5 / 10% eigen risico
- 2) 0 / 5 / 20% eigen risico
- 3) 0 / 5 / 30% eigen risico
- 4) 0 / 10 / 10% eigen risico
- 5) 0 / 10 / 20% eigen risico
- 6) 0 / 10 / 30% eigen risico

Stand van de diersoort zal op basis van het wel of niet beschikbaar zijn van populatiebeheer gesimuleerd worden. Is het niet beschikbaar, is er ook geen aanpassing van eerder bepaald eigen risico. Is dat populatiebeheer er wel, dan heeft dit een verlagend effect op het eigen risico. Is populatiebeheer minstens vijf jaar beschikbaar, dan wordt het eigen risico teruggezet naar het oorspronkelijke percentage bij 'geen populatiebeheer'. De onderzoekers stellen voor deze situaties te simuleren met respectievelijk 0% extra eigen risico bij ontbreken van populatiebeheer, -10% en -20% bij beschikbaarheid van populatiebeheer en terug naar het percentage van de vorige factor bij langdurige beschikbaarheid van populatiebeheer. Dit leidt tot 2 scenario's voor respectievelijk geen/<5 jaar/>5 jaar populatiebeheer toegestaan:

- 1) 0 / -10 / 0% eigen risico
- 2) 0 / -20 / 0% eigen risico

In de berekeningen beperken we ons tot de twee opties: niet en kort toegestaan. Daarnaast simuleren we dat het beleid per provincie gelijkloopt. Populatiebeheer dat langer dan 5 jaar toegestaan is, geeft feitelijk dezelfde situatie als 'niet toegestaan' en is verder niet gesimuleerd.

### 8.1.4

#### Simulatie drempel

Een drempel die is gebaseerd op de draagkracht van het bedrijf kan op twee manieren meegenomen worden: aan de hand van de gewasopbrengst of aan de hand van de bedrijfsomzet. De theoretische



gewasopbrengst kan per schadegeval berekend worden, door het totale aantal hectares van dat gewas te vermenigvuldigen met de Standaard Opbrengst per hectare<sup>10</sup>.

Een drempel op bedrijfsomzet voor de melkveehouderij is lastiger te koppelen aan de dataset uit 2020. De daadwerkelijke bedrijfsomzet per aanvrager is niet bekend en rekenen met bijvoorbeeld het gemiddelde inkomen van een melkveehouder in 2020 (€ 430.000) gaat scheeflopen voor het overgrote deel van de bedrijven in de dataset. Daarom is in overleg met BIJ12 gekozen om de effecten van een drempel op bedrijfsomzet alleen voor een aantal voorbeeldbedrijven door te rekenen.

We maken gebruik van voorbeeldbedrijven in de melkveehouderij, omdat dit het leeuwendeel van de aanvragers zijn en omdat in deze sector de omzet losjes gerelateerd is aan de gewasopbrengsten (zo kan een bedrijf met 20 hectare grasland 60 melkkoeien hebben, of bijvoorbeeld 300 en (bij gelijke melkproductie per koe) een vijfvoudige omzet).

### 8.1.5

#### Combinatie drempel met omgevingsfactoren

Tot slot wordt een combinatie gemaakt van de scenario's op basis van de omgevingsfactoren en de drempel. De 12 scenario's met de omgevingsfactoren worden daarmee zowel met als zonder drempel op gewasopbrengst doorgerekend (voor de drempel op omzet is dat niet mogelijk, omdat de bedrijfsomzet te weinig gecorreleerd is aan de grootte, zeker in het geval van melkveebedrijven).

## 8.2

### Output simulatie

In tabel 8.3 is in de bovenste regel de totale tegemoetkoming weergegeven, zoals die uit de huidige systematiek zonder en met drempel komt. Daaronder staat per scenario wat de uitkomst van de simulatie is, zowel zonder als met drempel.

Tabel 8.3: Output simulatie, totale tegemoetkoming per scenario

Scenario	Schadebestrijding geen / beperkt / ruim	Populatiebeheer geen / <5 jr / >5 jr	Huidige systematiek	Drempel- systematiek
Zonder omgevingsfactoren			€ 30.417.717	€ 29.475.428
1	0 / 5 / 10	0 / -10 / 0	€ 31.967.815	€ 31.024.029
2	0 / 5 / 20	0 / -10 / 0	€ 31.060.545	€ 30.116.770
3	0 / 5 / 30	0 / -10 / 0	€ 30.153.275	€ 29.209.511
4	0 / 10 / 10	0 / -10 / 0	€ 31.962.950	€ 31.019.165
5	0 / 10 / 20	0 / -10 / 0	€ 31.055.681	€ 30.111.905
6	0 / 10 / 30	0 / -10 / 0	€ 30.148.411	€ 29.204.646
7	0 / 5 / 10	0 / -20 / 0	€ 31.967.815	€ 31.024.029
8	0 / 5 / 20	0 / -20 / 0	€ 31.893.082	€ 30.949.296
9	0 / 5 / 30	0 / -20 / 0	€ 30.985.812	€ 30.042.036
10	0 / 10 / 10	0 / -20 / 0	€ 31.962.950	€ 31.019.165
11	0 / 10 / 20	0 / -20 / 0	€ 31.888.217	€ 30.944.431
12	0 / 10 / 30	0 / -20 / 0	€ 30.980.947	€ 30.037.171

<sup>10</sup> In eerdere projecten is hierop kritiek geuit en de onderzoekers bevelen het ook niet aan. Maar voor de simulatie is dit de enig beschikbare optie, omdat taxaties niet beschikbaar zijn.

De totale uitbetaalde schade volgens de huidige systematiek, voor de schadegevallen die in de simulatie zijn meegenomen, bedroeg € 30.417.717. Als men de uitkomsten van de 12 scenario's vergelijkt, valt op dat de onderlinge verschillen betrekkelijk gering zijn. Dit is in lijn met de conclusies van de verkenning naar de omgevingsfactoren, deelprojecten 3 en 4. Hier is geconcludeerd dat toepassing van deze factoren een groot gedeelte van de schadeaanvragen ongemoeid zal laten. Ook als gebruik gemaakt wordt van een bedrijfsspecifieke drempel op opbrengst, van 0,5%, zijn de verschillen betrekkelijk gering.

Als we de verschillende scenario's nader bekijken en onderling vergelijken, kunnen we berekenen wat het verschil van 1% per categorie betekent, dat wil zeggen: wat is de verlaging van de tegemoetkoming als het eigen risico met 1% stijgt, in het geval schadebestrijding met beperkte of ruime mogelijkheden is toegestaan. Bij beperkte mogelijkheden bedraagt het verschil (voor 1%) € 487, voor heel Nederland. Dit bedrag is betrekkelijk laag omdat het in deze simulatie om een betrekkelijk klein aantal schadegevallen gaat, met name alle schades die voor meer dan 50% in een ring van 200 m om een ganzenrustgebied of een N2000-gebied liggen. Bij ruime mogelijkheden om schade te bestrijden is het verschil (voor 1%) € 90.726, voor heel Nederland. Zo is inzichtelijk wat het betekent om het eigen risico in faunaschade in heel Nederland met 1% aan te passen. Die verschillen zijn weergegeven in tabel 8.4.

Een uitwerking hiervan per provincie is opgenomen in de bijlage van de deelrapportage van fase 4, publicatienummer 1169.

Tabel 8.4 Daling van de tegemoetkoming voor heel Nederland, als het eigen risico met 1% stijgt voor gebieden met beperkte en met ruime mogelijkheden om schade te bestrijden.

Mogelijkheden voor schadebestrijding	1% extra eigen risico (€)
Beperkt	487
Ruim	90.726

### 8.2.1

#### Voorbeeldbedrijven

Simulatie van een drempel op omzet is gedaan met voorbeeldbedrijven in plaats van de gehele dataset. Er is gebruik gemaakt van een drempel per bedrijf van 0,5% van de omzet, voor drie bedrijfstypen. Drie schades zijn doorgerekend (klein, gemiddeld en groot) en drie arealen grasland; in totaal zijn dat 27 scenario's. Er is gerekend met een prijs per kg droge stof van € 0,29 en een opbrengst van de snede van 3.500 kg droge stof per hectare.

De uitkomsten zijn opvallend, zie tabel 8.5 op de volgende pagina. We zien dat een drempel inderdaad verschil maakt in de tegemoetkoming die een bedrijf ontvangt, maar dat bij hoge schades de tegemoetkomingen per bedrijf betrekkelijk weinig verschillen. Zo zou een bedrijf met een 30% schade op 70 hectare grasland, afhankelijk van de omzet, tussen de € 17.000 en € 20.000 aan tegemoetkoming ontvangen; een verschil van € 3.000, terwijl de omzet vier keer zo hoog is (scenario 25 versus 27).

Tabel 8.5 Simulatie van tegemoetkomingen voor melkveehouderijen met verschillende bedrijfsomvang en verschillende omvang in schade en verschillend areaal grasland.

Scenario	Omzet (€)	Drempel per bedrijf (€)	Grasland (# hectare)	Schade (%)	Getaxeerde schade/snede (€)	Tegemoetkoming (€)
1	200.000	1.000	20	10	2.030	1.030
2	430.000	2.150	20	10	2.030	0
3	800.000	4.000	20	10	2.030	0
4	200.000	1.000	40	10	4.060	3.060
5	430.000	2.150	40	10	4.060	1.910
6	800.000	4.000	40	10	4.060	60
7	200.000	1.000	70	10	7.105	6.105
8	430.000	2.150	70	10	7.105	4.955
9	800.000	4.000	70	10	7.105	3.105
10	200.000	1.000	20	17	3.451	2.451
11	430.000	2.150	20	17	3.451	1.301
12	800.000	4.000	20	17	3.451	0
13	200.000	1.000	40	17	6.902	5.902
14	430.000	2.150	40	17	6.902	4.752
15	800.000	4.000	40	17	6.902	2.902
16	200.000	1.000	70	17	12.079	11.079
17	430.000	2.150	70	17	12.079	9.929
18	800.000	4.000	70	17	12.079	8.079
19	200.000	1.000	20	30	6.090	5.090
20	430.000	2.150	20	30	6.090	3.940
21	800.000	4.000	20	30	6.090	2.090
22	200.000	1.000	40	30	12.180	11.180
23	430.000	2.150	40	30	12.180	10.030
24	800.000	4.000	40	30	12.180	8.180
25	200.000	1.000	70	30	21.315	20.315
26	430.000	2.150	70	30	21.315	19.165
27	800.000	4.000	70	30	21.315	17.315

### 8.3 Conclusies

Het valt op dat de herindeling van schades van de categorie 'overig' voor het grootste gedeelte in de nieuwe categorie 'laag' valt, zowel in aantal schadegevallen als in euro's. Voor de schades in de categorie 'kapitaalintensief' geldt dat de meeste schades in de nieuwe categorie 'hoog' ingedeeld worden, eveneens in aantal schadegevallen als euro's. Schades in de huidige categorie 'kwetsbaar' vallen echter niet voor het grootste gedeelte in de nieuwe categorie 'midden'. De meeste schades (603 respectievelijk 12% van het totaal) vallen in de categorie 'laag'. Een flink aandeel in de categorie 'hoog' (20 respectievelijk 0,2% van het totaal).

Verder valt op dat een groot gedeelte van de schade (48% van de getaxeerde schade) buiten de simulatie blijft, omdat het of om schade in GFG gaat, of om schade van mezen in hardfruit; 2% van de totale schade valt in de categorie zeer hoog salderend, waarvoor de tegemoetkoming zou vervallen.

Kijken we naar de uitkomsten van de scenario's, dan valt op dat de verschillen tussen de scenario's onderling en met de huidige systematiek gering zijn. Er is berekend wat de verlaging van de tegemoetkoming voor heel Nederland is, als het eigen risico met 1% stijgt, als de schadebestrijding met beperkte of ruime mogelijkheden is toegestaan. Bij beperkte mogelijkheden bedraagt het verschil slechts € 487. Dit bedrag is zo laag omdat het in deze simulatie om een betrekkelijk weinig schadegevallen gaat: met name schades die voor meer dan 50% in een ring van 200 m om een GFG of een N2000-gebied liggen. Bij ruime mogelijkheden om schade te bestrijden bedraagt het verschil € 90.726 voor heel Nederland.

In de berekening met de voorbeeldbedrijven hebben we de drempelberekening aangehouden zoals de MARF die gesuggereerd heeft. We zien dat een drempelsystematiek wel degelijk verschil maakt tussen grote en kleine bedrijven, maar dat de verschillen, zeker bij hoge schades, procentueel gezien gering zijn.

## 8.4 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande stappen in de simulatie van een verkenning naar de aanpassing van de tegemoetkomingsystematiek in faunaschade bevelen de onderzoekers het onderstaande aan.

1. Overstap van 'kwetsbaarheid van het gewas' naar 'saldo' lijkt haalbaar en de voorbereiding op provinciaal niveau wordt aanbevolen. Zowel de klankbord- als interprovinciale begeleidingsgroep hebben zich hier eerder positief over uitgesproken.
2. De grenzen tussen de categorieën zijn door de onderzoekers gekozen in overleg met BIJ12, met het advies vóór een eventuele vaststelling hiervan stakeholders te betrekken.
3. Op basis van de data uit 2020 die in de simulatie gebruikt konden worden, valt ongeveer 80% van de schades in de categorie 'overig'. Als 'saldo' gehanteerd wordt, groeit de laagste categorie tot boven de 91%. Op dit moment wordt niet geëist dat in overige gewassen maatregelen genomen worden om schade te voorkomen, om voor een tegemoetkoming in aanmerking te komen. Voorstel is om dat ook aan te houden bij laag salderende gewassen. Dit betekent dat in minder gevallen preventieve maatregelen genomen moeten worden - anders dan 'menselijke aanwezigheid' - om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming.
4. In lijn met het advies van PRDF gaan de onderzoekers ervan uit dat bij (zeer) hoog salderende gewassen de kosten van faunaschade verdisconteerd zijn in de prijs van het product. Een tegemoetkoming voor zeer hoog salderende gewassen zou daarom heroverwogen kunnen worden.
5. De gesimuleerde beperkingen in mogelijkheden om schade te bestrijden zijn door PRDF goedgekeurd, omdat deze locatieafhankelijk zijn. Overweeg deze locatiespecifieke beperkingen in mogelijkheden om schade te bestrijden ook door te laten werken in het eigen risico.
6. De gesimuleerde grenzen van de locatieafhankelijke mogelijkheden (4.) zijn door de onderzoekers gekozen (evenals de andere voorwaarden) en kunnen in overleg met de stakeholders anders bepaald worden. De onderzoekers adviseren de stakeholders hierbij te betrekken.
7. Stand van een diersoort is ook volgens PRDF een valide reden om het eigen risico van de tegemoetkoming te verminderen. Volgens de onderzoekers is de beschikbaarheid van de beheermogelijkheid van populatiebeheer hiervoor een goede aanwijzing. Overweeg voor soorten waarvoor populatiebeheer beschikbaar is een korting op het eigen risico.
8. Als een prikkeling in de systematiek gewenst is, is het mogelijk om de korting, die gekoppeld is aan de beschikbaarheid van populatiebeheer, tijdelijk te laten zijn, dit heeft als neveneffect dat de inzet op populatiebeheer gestimuleerd wordt.

9. De simulaties waarbij een drempel een rol speelt, laten zien dat weliswaar extra verschil gemaakt wordt op basis van de bedrijfsomvang van de aanvrager (omzet op opbrengst) maar dat het zeer de vraag is of die (betrekkelijk geringe) verschillen een invoering van een drempelsystematiek rechtvaardigen.

## 9

## Samenvatting

In dit hoofdstuk schetsen we kort de achtergrond en aanleiding van dit onderzoek, de belangrijkste uitkomsten van elke stap in de verkenning (deelproject) en sluiten we af met een aantal aanbevelingen. Deze uitgebreide studie heeft meer aan het licht gebracht dan in dit hoofdstuk weergegeven is. Achtergronden en uitgebreide uiteenzettingen zijn na te lezen in de betreffende deelrapportages (publicatienummers 1073, 1169, 1170 en 1172).

### 9.1 Achtergrond en aanpak

Eind 2018 heeft de Maatschappelijke Adviesraad Faunaschade (MARF) het advies ‘Verbinden en vernieuwen’ aangeboden aan het Interprovinciaal Overleg (IPO). De MARF heeft de provincies geadviseerd om toe te werken naar een nieuwe systematiek voor schadetegemoetkomingen. Voorgesteld werd de huidige kortingssystematiek te vervangen door een drempelsystematiek, gebaseerd op het normale maatschappelijke risico op schade, en om risicoverhogende factoren (omgevingsfactoren) toe te voegen, waarin verschillen in omstandigheden tussen schades gevolgen hebben voor de tegemoetkoming. Begin 2020 heeft het IPO aangegeven te streven naar een herziening van de systematiek, zoals aanbevolen door de MARF, en dit vooraf te laten onderzoeken. Hiervoor liggen drie opties op tafel. De eerste optie is vasthouden aan de huidige kortingssystematiek. De tweede optie is om een drempelsystematiek in te voeren met omgevingsfactoren. De derde optie is aanpassen van de huidige kortingssystematiek op basis van opgedane kennis in dit gehele project. Deze verkenning naar een mogelijke aanpassing van de tegemoetkomingsystematiek voor faunaschade is door BIJ12 bij CLM Onderzoek en Advies uitgezet; CLM heeft onder leiding van BIJ12 Faunazaken deze verkenning uitgewerkt.

Voor de uitwerking is de gehele verkenning in acht deelprojecten opgesplitst, zie figuur 1.1 op pagina 5. BIJ12 heeft voor de begeleiding van het project een klankbordgroep en een interprovinciale begeleidingsgroep samengesteld, met als taak richting te geven aan de verkenning. De klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van belangenbehartigers uit de agrarische sector (4), vertegenwoordigers van Faunabeheereenheden (FBE's) (2) en een dierenwelzijnsorganisatie. De interprovinciale begeleidingsgroep bestaat uit vertegenwoordigers van provincies (4) en het IPO (1). Terreinbeherende organisaties (TBO's) zijn wel benaderd voor een plek in de klankbordgroep, maar hebben hiervan afgezien.

In de uitwerking hebben de onderzoekers alle drie de opties verkend. De derde optie, aanpassen van de huidige kortingssystematiek op basis van opgedane kennis, verdient de voorkeur volgens de onderzoekers. De keuze hiervoor zal op basis van de resultaten per deelproject nader toegelicht worden.

## 9.2 Verkenning simpele drempelsystematiek

Voor de verkenning van een simpele drempelsystematiek (zonder omgevingsfactoren) is eerst de huidige systematiek ontrafeld. De huidige tegemoetkomingssystematiek blijkt een hybride-vorm tussen een pure kortingssystematiek en een drempelsystematiek. De drempel voor het eigen risico ligt nu op € 250,- per bedrijf per schadejaar. Daarna zijn de verschillende invullingen van systematiek verkend, zie deelrapportage 1 en hoofdstuk 2 van dit document.

Kern van een drempelsystematiek is dat deze het eigen risico van een grondgebruiker koppelt aan de economische draagkracht van diegene, in plaats van een korting op de getaxeerde schade.

Na gedetailleerde uitwerking van de vele mogelijkheden voor een invulling van een drempelsystematiek, is gebleken dat een drempelsystematiek geen praktisch haalbare oplossing blijkt voor verbetering van de huidige systematiek. In deze conclusie is ook de feedback van de klankbord- en interprovinciale begeleidingsgroep meegenomen. De onderzoekers bevelen daarom aan de huidige kortingssystematiek te verbeteren, vooral op basis van de praktische haalbaarheid.

## 9.3 Administratieve lasten

In het tweede deelproject is onderzocht wat de ervaren administratieve lasten zijn binnen de huidige systematiek, om aanknopingspunten voor verbetering te identificeren. Hiervoor zijn grondgebruikers en jagers geënquêteerd en grondgebruikers, jagers en beleidsmakers geïnterviewd.

Een belangrijke administratieve handeling die als last ervaren wordt, is de registratie van het adequaat gebruik van ontheffing/vrijstelling, door deze minimaal 2x per week in te zetten. Alle betrokkenen identificeren dit als een wassen neus, maar de beleidsmakers geven aan op dit moment geen alternatief te hebben. Daarnaast ervaren grondgebruikers veel administratieve last door het uitzoeken en het nemen van verplichte preventieve maatregelen.

De belangrijkste aanbeveling van de onderzoekers is het stoppen met het vastleggen van maatregelen die in de praktijk geen waarde hebben, zowel betreffende preventie en bestrijding van schade, als bij het aanvragen van een tegemoetkoming.

## 9.4 Omgevingsfactoren

Omgevingsfactoren bieden volgens de MARF de mogelijkheid om omstandigheden van een faunaschade mee te laten wegen in een tegemoetkoming, inclusief de bewust genomen risico's op faunaschade.

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?

Voorstel van de onderzoekers is gewassen niet meer op basis van 'kwetsbaarheid' in te delen, maar op basis van het saldo van het gewas. De categorie van een schadegeval heeft nog geen effect op de hoogte van de uiteindelijke tegemoetkoming, maar is wel een belangrijke 'voorsortering', voor eisen ten aanzien van te nemen redelijke preventieve maatregelen, zie de volgende omgevingsfactor.

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. Dit is tevens mogelijk van invloed op de uiteindelijke tegemoetkoming. 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'.

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. Uit deelproject 2 bleek dat deze invulling via het nemen van verplichte, doch vaak ineffectieve, werende maatregelen door grondgebruikers en jagers als één van de belangrijkste bronnen van administratieve regeldruk wordt ervaren.

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 het voor de grondgebruiker vooraf duidelijk is welke maatregelen redelijkerwijs van hem/haar verwacht mogen worden en welke maatregelen effectief zijn om schade aan de gewassen te voorkomen. Als redelijke en effectieve maatregelen beschikbaar zijn, heeft dit een effect op de hoogte van de tegemoetkoming.

De huidige uitwerking van de factor 'mogelijkheden om schade te bestrijden' resulteert erin dat de gehele tegemoetkomingsystematiek regelmatig als oneerlijk, niet-logisch en niet-consistent wordt ervaren. (Voorbeeld: in een bufferzone om een ganzenfoeragegebied (GFG) zijn minder handelingen toegestaan om schade te voorkomen of bestrijden, toch wordt evenveel gekort op de tegemoetkoming als elders; behalve in Noord-Holland en in een bufferzone om N2000-gebieden in Zuid-Holland.) De onderzoekers stellen voor om de *feitelijke* mogelijkheden, die grondgebruikers geboden worden om de schade te bestrijden, een rol te spelen bij de hoogte van de tegemoetkoming.

In deze uitwerking wordt de toetsing op adequaat gebruik niet meer gebruikt als voorwaarde om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming. Of, hoe vaak en op welk moment de schadebestrijding uitgevoerd wordt, is aan de grondgebruiker en schadebestrijder. (De 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 om dit inzichtelijk te maken, zij zijn immers bevoegd gezag.

De door de MARF gedefinieerde omgevingsfactor 'De verwachte ontwikkeling van de stand van een diersoort, uitgaande van een (in het faunabeheerplan bepaalde) evenwichtige wildstand' (waarbij 'wildstand' door de onderzoekers geïnterpreteerd wordt als 'stand van een soort') is op dit moment in beperkte mate verwerkt in de tegemoetkomingsystematiek. Het voorstel is om deze factor alleen te gebruiken voor soorten waarvoor populatiebeheer toegestaan is. Hieruit volgt immers dat voor deze populaties enerzijds een streefstand is bepaald en anderzijds dat de populatie groter is dan de vooraf bepaalde streefstand. Voor een mogelijke tegemoetkoming betekent dit dat als de populatie boven die streefstand ligt, de ondernemer een hogere tegemoetkoming krijgt, aangezien schadebestrijding minder effectief kan zijn. 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 groter is dan de streefstand, krijgen grondgebruikers (tijdelijk) minder korting op de tegemoetkoming. Als grondgebruikers en fauna-beheerders de mogelijkheid hebben gehad om door middel van populatiebeheer de streefstand te bereiken, wordt die mindering van de korting op de tegemoetkoming afgebouwd, na een vooraf vastgestelde periode, bijvoorbeeld vijf of tien jaar, (parallel lopend aan de looptijd van fauna-beheerplannen).

Het meenemen van populatiebeheer in een tegemoetkomingsystematiek zou dus prikkelend kunnen werken, echter de klankbordgroep vindt het niet wenselijk een individuele ondernemer in een dergelijke positie te plaatsen en wijst op de verantwoordelijkheid van provincies (of FBE's) om hier regie in te nemen.

De omgevingsfactor voorzienbaarheid wordt nu weliswaar op meerdere plekken in de systematiek toegepast, maar niet op een structurele en consistente manier. De onderzoekers stellen voor om de omgevingsfactor 'De voorzienbaarheid van de schade' niet structureel op te nemen als volwaardige factor in de voorgestelde systematiek, gezien de casuïstische aard van deze gevallen. 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.

Bij uitwerking van de omgevingsfactoren zoals de onderzoekers deze voorstellen, blijken drie van de vier factoren een verbetering van de huidige systematiek. Daarom bevelen de onderzoekers aan invoering van deze omgevingsfactoren te overwegen. Dat kan afzonderlijk, maar ook als geheel. Vooraf dient wel een voorbeeldberekening uitgewerkt te worden.

## 9.5

### Juridische toets en gevolgen voor dit onderzoek

In deelproject 5 heeft advocatenkantoor PelsRijkenDroogleverFortuin (PRDF) - in opdracht van BIJ12 en zonder tussenkomst van CLM - getoetst of een drempelsystematiek en de omgevingsfactoren, zoals voorgesteld door de MARF en uitgewerkt door CLM, juridisch houdbaar zijn.

De onderzoekers van CLM stellen vast dat PRDF niet alle voorgestelde aanpassingen van de systematiek juridisch houdbaar acht. Er zijn wel een aantal aanknopingspunten voor een aanpassing van de huidige systematiek.

1. Saldo van het gewas lijkt een houdbare aanpassing, zelfs de optie van 'zeer hoog salderend' wordt door de redenering van PRDF ondersteunt: bij een zeer hoog saldo is het normaal maatschappelijk risico op faunaschade verdisconteert in de prijs.
2. Locatiespecifieke beperkingen in de mogelijkheden om schade te voorkomen of te bestrijden zijn een reden het eigen risico van de grondgebruiker in te perken, (denk aan N2000-gebieden en ganzenrustgebieden). Dat geldt niet voor de overige (on)mogelijkheden.
3. PRDF adviseert de toetsing op schadebeperkend handelen, voorafgaand aan een aanvraag (adequaat gebruik), te behouden; ze zien geen mogelijkheid dit af te schaffen.
4. In het vorige deelproject is vastgesteld dat de omgevingsfactor 'stand van een diersoort' alleen aangewend wordt bij soorten waarvan de populatie niet meer in verhouding staat tot de maatschappelijke schade. Voor deze soorten is een streefstand geformuleerd en is populatiebeheer toegestaan. Juridisch gezien is het goed mogelijk dit mee te laten wegen in een vermindering van het eigen risico.

## 9.6

### Impact BIJ12

In dit deelproject hebben de onderzoekers in kaart gebracht wat aanpassingen in de tegemoetkomingsystematiek betekenen voor de afhandeling bij BIJ12.

Met het oog op geringe impact op de afhandeling bij BIJ12 adviseren de onderzoekers af te zien van een invoering van een drempelsystematiek. Deze systematiek heeft de grootste consequenties voor BIJ12, dit geldt voor eenmalige en blijvende kosten én arbeid.

Aanpassing van de huidige tegemoetkomingsystematiek door toevoeging van omgevingsfactoren, heeft een beperkte impact op de afhandeling van aanvragen door BIJ12. Daarom bevelen de onderzoekers deze aanpassing aan.

## 9.7

### Administratieve lasten na aanpassing systematiek

In dit deelproject zijn de toekomstige administratieve lasten van een aangepaste tegemoetkomingsystematiek in kaart gebracht.

Eerder is aanbevolen van een drempelsystematiek af te zien; voor de vergelijking van de administratieve lasten is deze optie toch meegenomen.

De onderzoekers concluderen dat invoering van een drempelsystematiek (met of zonder omgevingsfactoren) leidt tot een behoorlijke verzwarend van de administratieve lasten voor gebruikers. Daarom is eerder al vastgesteld dat een aanpassing van de huidige systematiek met omgevingsfactoren te verkiezen is, boven een drempelsystematiek met omgevingsfactoren.

De huidige systematiek, aangevuld met omgevingsfactoren, zorgt voor een beduidend geringere verzwarend van de administratieve lasten dan toepassing van een drempelsystematiek.

## 9.8

### Financiële simulatie

In dit deelproject is gesimuleerd welke financiële consequenties mogelijke aanpassingen aan de tegemoetkomingsystematiek hebben. Waar mogelijk is hiervoor de dataset van alle tegemoetkomingsaanvragen uit 2020 gebruikt. Deze bestaande tegemoetkomingsaanvragen zijn herberekend volgens scenario's, met bepaalde voorbeelden voor verschillende invulling van een toekomstige systematiek. Deze scenario's zijn tot stand gekomen in overleg met BIJ12. Waar de dataset niet voldeed, rekenden we met voorbeeldbedrijven.

We hebben eerder vastgesteld dat de omgevingsfactoren al in de bestaande systematiek terug te vinden zijn. Tijdens deelproject 3 en 4 is een start gemaakt met de indeling van de bestaande schadegevallen naar deze factoren, zie figuur 4.1 op pagina 26. Hieruit blijkt dat in 2020 bij 85% van alle getaxeerde schade de betreffende provincie het niet redelijk acht preventieve maatregelen te eisen. In 66% van alle getaxeerde faunaschades in 2020 is schadebestrijding niet toegestaan. De onderzoekers leiden hieruit af dat voor een fors gedeelte van de schade die nu getaxeerd wordt, het beleid is dat schadepreventie en schadebestrijding niet gewenst is en dus niet wordt toegestaan. Dit betekent dat voor 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.

Niet alle schades uit 2020 konden gebruikt worden voor deze simulatie. 90% van de schadegevallen, goed voor 96% van de getaxeerde schade, kon wel gebruikt worden. Redenen voor uitsluiting van de andere gevallen was onvolledige informatie (bijvoorbeeld of schadebestrijding of populatiebeheer toegestaan was).

### 9.8.1

#### Simulatie

Als eerste zijn de gewassen per schade herverdeeld naar saldo. Daarna zijn de omgevingsfactoren 'mogelijkheden om schade te bestrijden' en 'stand van een diersoort' gesimuleerd. De herverdeling naar saldo is gemaakt aan de hand van normen voor standaardopbrengsten van gewassen, die Wageningen Universiteit en Research (WUR) publiceerde in 2020. Mogelijkheden om schade te

bestrijden zijn vertaald naar de simulatie met drie opties: niet beschikbaar, met zware beperkingen en zonder zware beperkingen. Voor 'stand van een diersoort' is gekeken of populatiebeheer al dan niet beschikbaar was. Dit levert een aantal scenario's op, zie hoofdstuk 8.

We zien bij een herindeling van schades van de categorie 'overig' dat het grootste gedeelte in de nieuwe categorie 'laag' valt, zowel in aantal schadegevallen als in euro's. Voor de schades in de categorie 'kapitaalintensief' geldt dat de meeste schades in de nieuwe categorie 'hoog' ingedeeld worden, eveneens in aantal schadegevallen en euro's. Schades in de huidige categorie 'kwetsbaar' vallen echter niet voor het grootste gedeelte in de nieuwe categorie 'midden'. De meeste schades (603 respectievelijk 12% van het totaal) vallen in de categorie 'laag' en een flink aandeel in de categorie 'hoog' (20 respectievelijk 0,2% van het totaal).

Kijken we naar de uitkomsten van de scenario's, dan valt op dat de verschillen tussen de scenario's onderling en met de huidige systematiek gering zijn. Er is berekend wat de verlaging van de tegemoetkoming voor heel Nederland zou zijn, als het eigen risico met 1% stijgt, als schadebestrijding met beperkte of ruime mogelijkheden is toegestaan. Bij beperkte mogelijkheden is het verschil slechts € 487. Dit bedrag is zo laag omdat het in deze simulatie om een betrekkelijk weinig schadegevallen gaat, met name schades die voor meer dan 50% in een ring van 200 m om een ganzenrustgebied of een N2000-gebied liggen. Bij ruime mogelijkheden om schade te bestrijden bedraagt het verschil € 90.726, voor heel Nederland.

In de berekening met de voorbeeldbedrijven hebben we de drempelberekening aangehouden, zoals de MARF die gesuggereerd heeft. We zien dat een drempelsystematiek wel degelijk verschil maakt tussen grote en kleine bedrijven, maar dat de verschillen, zeker bij grote schadebedragen, procentueel gezien gering zijn, zie tabel 8.4 op pagina 43.

Op basis van bovenstaande stappen in de simulatie van een verkenning naar de aanpassing van de tegemoetkomingsystematiek in faunaschade bevelen de onderzoekers het onderstaande aan.

1. Overstap van 'kwetsbaarheid van het gewas' naar 'saldo' lijkt haalbaar en de voorbereiding op provinciaal niveau wordt aanbevolen. Zowel de klankbord- als interprovinciale begeleidingsgroep hebben zich hier eerder positief over uitgesproken.
2. De grenzen tussen de categorieën zijn door de onderzoekers gekozen in overleg met BIJ12, met het advies vóór een eventuele vaststelling hiervan stakeholders te betrekken.
3. Op basis van de data uit 2020 die in de simulatie gebruikt konden worden, valt ongeveer 80% van de schades in de categorie 'overig'. Als 'saldo' gehanteerd wordt, groeit de laagste categorie tot boven de 91%. Op dit moment wordt niet geëist dat in overige gewassen maatregelen genomen worden om schade te voorkomen, om voor een tegemoetkoming in aanmerking te komen. Voorstel is om dat ook aan te houden bij laag salderende gewassen. Dit betekent dat in minder gevallen preventieve maatregelen genomen moeten worden - anders dan 'menselijke aanwezigheid' - om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming.
4. In lijn met het advies van PRDF gaan de onderzoekers ervan uit dat bij (zeer) hoog salderende gewassen de kosten van faunaschade verdisconteerd zijn in de prijs van het product. Een tegemoetkoming voor zeer hoog salderende gewassen zou daarom heroverwogen kunnen worden.
5. De gesimuleerde beperkingen in mogelijkheden om schade te bestrijden zijn door PRDF goedgekeurd, omdat deze locatieafhankelijk zijn. Overweeg deze locatiespecifieke beperkingen in mogelijkheden om schade te bestrijden ook door te laten werken in het eigen risico.
6. De gesimuleerde grenzen van de locatieafhankelijke mogelijkheden (4.) zijn door de onderzoekers gekozen (evenals de andere voorwaarden) en kunnen in overleg met de stakeholders anders bepaald worden. De onderzoekers adviseren de stakeholders hierbij te betrekken.
7. Stand van een diersoort is ook volgens PRDF een valide reden om het eigen risico van de tegemoetkoming te verminderen. Volgens de onderzoekers is de beschikbaarheid van de beheer-

mogelijkheid van populatiebeheer hiervoor een goede aanwijzing. Overweeg voor soorten waarvoor populatiebeheer beschikbaar is een korting op het eigen risico.

## **9.9** **Eindoordeel**

De huidige tegemoetkomingsystematiek verdient verbetering. Na uitwerking van het MARF-advies over een drempelsystematiek is gebleken dat een bedrijfsspecifieke drempel weliswaar beter aansluit bij jurisprudentie, maar vanuit praktisch oogpunt niet wenselijk is. De onderzoekers raden daarom af om een bedrijfsspecifieke drempel voor alle tegemoetkomingsaanvragen in te voeren. Wel bieden de zogenaamde omgevingsfactoren de mogelijkheid omstandigheden mee te laten wegen in een tegemoetkoming, inclusief bewust genomen risico's op faunaschade. Dat gebeurt op dit moment ook al, maar inconsequent en zonder heldere lijn voor heel Nederland. Invoering van deze omgevingsfactoren (ook gedeeltelijk) biedt de kans de systematiek te verbeteren, zodat deze als eerlijker en logischer ervaren wordt door alle betrokkenen.

### **9.9.1** **Vervolg**

Aanpassing van de tegemoetkomingsystematiek zoals hier voorgesteld is niet eenvoudig. Dit vraagt politieke wil en een grondige voorbereiding in de provincies. Als stip op de horizon kan een systeem dienen dat als eerlijker en logischer ervaren wordt door alle betrokkenen.

NB: De toetsing op adequaat gebruik is een wassen neus, iets dat door alle betrokkenen wordt onderschreven. In dit project is gepoogd deze toetsing te vervangen. Dit bleek juridisch niet haalbaar. Wens van alle betrokkenen is om van deze wassen neus af te schaffen. Blijf zoeken naar mogelijkheden om dit te realiseren, onder andere met gebruikmaking van de in dit project opgedane kennis.

## CLM Onderzoek en Advies

### Postadres

Postbus 62  
4100 AB Culemborg

### Bezoekadres

Gutenbergweg 1  
4104 BA Culemborg

T 0345 470 700

[www.clm.nl](http://www.clm.nl)

**Laat het goede groeien.**