



Verkenning aanpassing tegemoetkomingsystematiek faunaschade: rapportage deelprojecten 6,7 en 8

Aanpassingen aan de tegemoetkomingsystematiek: betekenis voor BIJ12 (6), administratieve lasten grondgebruikers (7) en financiële effecten (8).

Rapport

Dirk Keuper en Estelle Vermeulen



Maatschappij



Samenwerking



Onderzoeken

CLM-1169

Verkenning aanpassing tegemoetkomings- systematiek: rapportage deelprojecten 6, 7 en 8

Aanpassingen aan de tegemoetkomingsystematiek:
betekenis voor BIJ12 (6); administratieve lasten
grondgebruikers (7) en wat zijn financiële effecten (8)?

Auteurs: Dirk Keuper en Estelle Vermeulen

© CLM Onderzoek en Advies, publicatienummer 1169, 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

Inhoud

1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Aanpak tot nu toe	5
1.2.1 Deelproject 1: verkenning van een simpele drempelsystematiek	6
1.2.2 Deelproject 2: administratieve lasten van de huidige systematiek	6
1.2.3 Deelprojecten 3 & 4: uitwerking van de omgevingsfactoren en databeschikbaarheid	6
1.2.4 Deelproject 5: juridische toets	11
1.2.5 Drempelsystematiek	11
1.2.6 Gevolgen van de juridische toets voor verdere uitwerking	13
2 Impact op BIJ12 van mogelijke aanpassingen in de tegemoetkomingssystematiek	15
2.1 Huidige werkwijze BIJ12	15
2.1.1 Huidige systematiek	15
2.1.2 Proces tegemoetkoming	16
2.1.3 Gegevens grondgebruikers	16
2.1.4 Administratieve lasten BIJ12	16
2.2 Impact op BIJ12	18
2.2.1 Bepaling drempel	18
2.2.2 Drempel op omzet	18
2.2.3 Drempel op opbrengst	18
2.2.4 Benodigde informatie voor een drempel	19
2.2.5 Omgevingsfactoren	19
2.3 Uitvoeringskosten BIJ12	20
2.4 Reacties klankbordgroep en interprovinciale begeleidingsgroep	21
2.5 Conclusie	21
2.6 Aanbevelingen	21
3 Vergelijking van administratieve lasten	22
3.1 Huidige ervaren administratieve lasten	22
3.1.1 Grondgebruikers en jagers	23
3.1.2 Beleidsmakers	23
3.2 Administratieve lasten toekomstige systematiek	23
3.2.1 Administratieve lasten van een drempelsystematiek zonder omgevingsfactoren	24
3.2.2 Administratieve lasten omgevingsfactoren	24
3.3 Reacties klankbordgroep	25
3.4 Conclusie	25
3.5 Aanbevelingen	26

4 Simulatie mogelijke aanpassingen aan de tegemoetkomings-systematiek

27

4.1	Voorbereiding simulatie	27
4.1.1	Simulatie drempelsystematiek	27
4.1.2	Simulatie omgevingsfactor: saldo van het gewas	27
4.1.3	Simulatie omgevingsfactor: mogelijkheden om schade te voorkomen	29
4.1.4	Simulatie omgevingsfactor: mogelijkheden om schade te bestrijden	29
4.1.5	Simulatie omgevingsfactor: stand van een diersoort	30
4.1.6	Simulatie omgevingsfactor: voorzienbaarheid van de schade	30
4.2	Scenario's	30
4.2.1	Omgevingsfactoren	30
4.2.2	Combinatie van drempel en omgevingsfactoren	33
4.3	Dataset	34
4.3.1	Berekening omgevingsfactoren	34
4.3.2	Berekening drempel (zonder omgevingsfactoren)	35
4.3.3	Voorbeeldbedrijven	35
4.4	Output simulatie	35
4.4.1	Voorbeeldbedrijven	36
4.5	Conclusie	36
4.6	Aanbevelingen	38

Bijlagen

39

Bijlage 1:	Categorie-indelingen gewassen	40
Bijlage 2:	Getaxeerde schade per gewas en diersoort	42
Bijlage 3:	Output simulatie, zonder en met bedrijfsspecifieke drempel	44
Bijlage 4:	Advies PRDF	46

1

Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de aanleiding voor en aanpak tot nu toe van dit onderzoek.

1.1 Aanleiding

Begin 2017 hebben de 12 provincies de Maatschappelijke Adviesraad Faunaschade (MARF) ingesteld, om hen te faciliteren in het maatschappelijke debat over het voorkomen en bestrijden van faunaschade. Eind 2018 heeft de MARF het advies ‘Verbinden en vernieuwen’ aangeboden aan het Interprovinciaal Overleg (IPO). In dit advies constateert de MARF een patroon van toenemende schades en een afnemend draagvlak voor de huidige aanpak van faunaschade. De MARF heeft de provincies geadviseerd om toe te werken naar een nieuwe systematiek voor schadetegemoetkomingen. Een systematiek die positief prikkelend werkt op de inzet van preventie en bestrijding en die logischer en consistent is, en goed uit te leggen en te begrijpen. De MARF stelt voor om de huidige kortingsystematiek te vervangen door een drempelsystematiek met drempel- of risico-verhogende factoren, gebaseerd op het normale maatschappelijke risico op schade. De MARF gebruikt beide termen (drempel- en risico-) door elkaar. In overeenstemming met alle betrokkenen is gekozen om deze terminologiemix te vervangen door de neutralere term ‘omgevingsfactoren’. Begin 2020 heeft het IPO aangegeven, in een reactie op het MARF-advies, te streven naar een systematiek die logischer, consistent en robuust is, en goed uit te leggen en te begrijpen. Van de systematiek moet een ook positieve prikkel uitgaan voor preventie en bestrijding. Het IPO heeft ook aangegeven het als een uitdaging te zien om de drempelsystematiek concreet vorm te geven. Dit wil het IPO laten onderzoeken. BIJ12 heeft als uitvoeringsorganisatie van de 12 provincies deze vraag bij CLM Onderzoek en Advies uitgezet. De doelstellingen van MARF en IPO zijn samengevat in zogenaamde effectindicatoren in onderstaand tekstkader. Zij dienen als leidraad voor dit project.

- 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 tegemoet-koming transparanter en eenvoudiger te begrijpen voor een aanvrager?
- d) **Positief prikkelend.** In hoeverre prikkelt de gemaakte keuze/uitwerking een grondgebruiker om zelf schade te voorkomen of te bestrijden?
- e) **Administratieve regeldruk.** Wat is het effect van de gemaakte keuze/uitwerking op de administratieve lasten bij een tegemoetkoming, voor een aanvrager en de provincies?
- f) **Impact op afhandeling.** Wat is het effect van de gemaakte keuze/uitwerking op de afhandeling van de tegemoet-koming door BIJ12, wat zijn de bijkomende kosten en zijn de benodigde data beschikbaar?

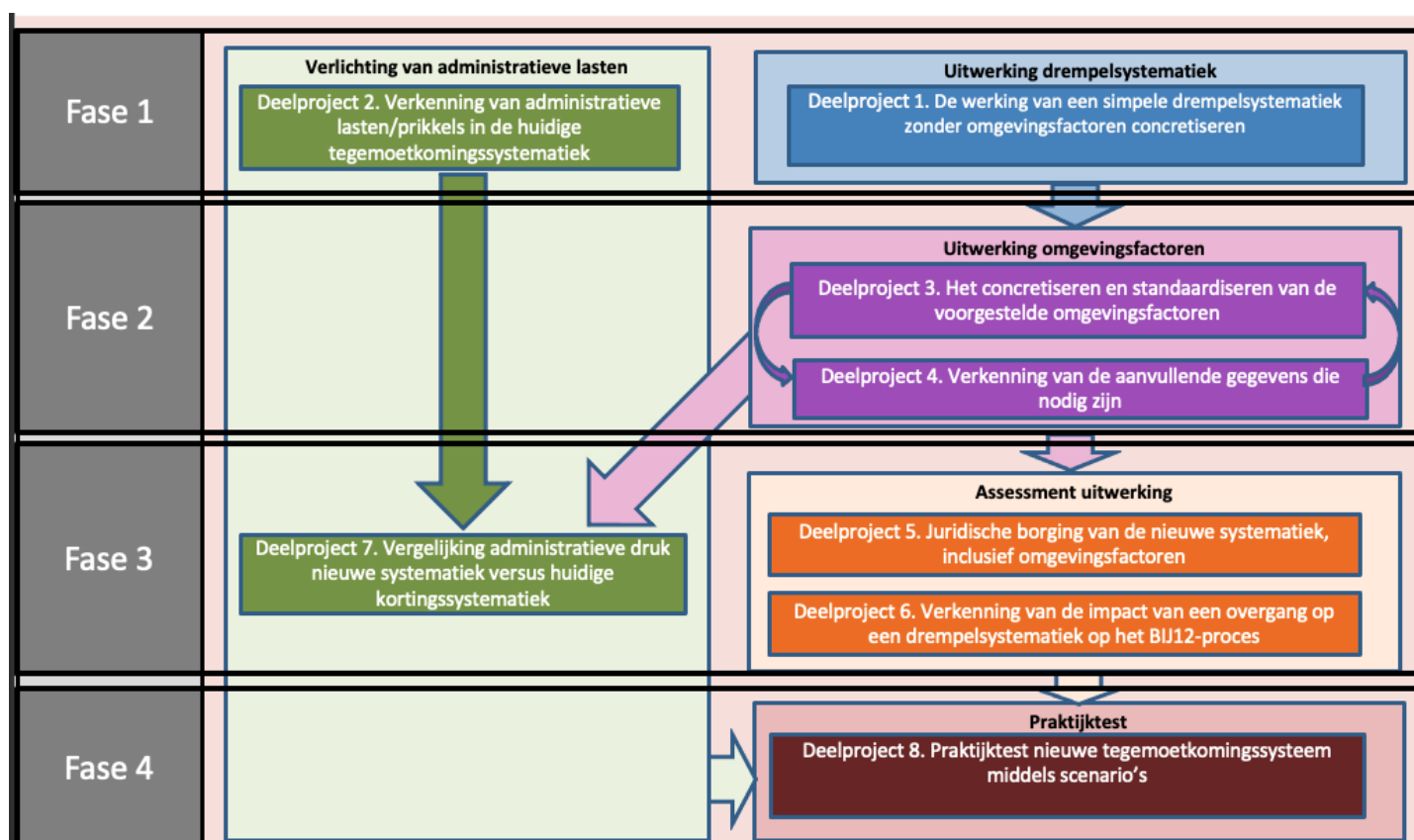
1.2 Aanpak tot nu toe

Omdat het een complex project is, is een aanpak gekozen die het geheel in acht deelprojecten verdeelt, op basis van vier fases. Die indeling is grafisch weergegeven in figuur 1 hieronder

Fase 1 met deelprojecten 1 en 2 is in het voorjaar van 2021 afgerond, fase 2, met deelprojecten 3 en 4 in het voorjaar van 2022. In overleg met de opdrachtgever is in de zomer van 2022 besloten om de fases 3 en 4 met deelprojecten 5, 6, 7 en 8, samen te voegen en gelijktijdig uit te voeren (waarbij deelproject 5, de juridische toets, niet door CLM uitgevoerd wordt). Vanuit de klankbordgroep en de interprovinciale begeleidingsgroep is aangegeven dat behoefte is aan een concrete uitwerking van dit complexe en tot nu toe vooral theoretische onderwerp.

Deze rapportage hoort bij de gecombineerde fase 3 en 4 en is daarmee de uitwerking van deelprojecten 6, 7 en 8. Hierin werken we uit wat aanpassingen aan de tegemoetkomingsystematiek betekenen voor de interne afhandeling van aanvragen bij BIJ12 (6); voor de administratieve lasten van grondgebruikers (7) en maken we een inschatting van de financiële effecten van mogelijke aanpassingen door middel van een simulatie (8).

Deze rapportage hoort bij de gecombineerde fase 3 en 4 van het project en is het oorspronkelijke deelproject 7.



Figuur 1: Grafische weergave van het gehele project.

1.2.1

Deelproject 1: verkenning van een simpele drempelsystematiek

In deelproject 1 is een mogelijke simpele drempelsystematiek verder uitgewerkt (dat wil zeggen: een drempelsystematiek zonder omgevingsfactoren), zoals gesuggereerd door de MARF. Het idee van een drempelsystematiek kent naast een aantal mogelijke voordelen, ook een aantal haken en ogen en is verbonden aan een aantal bezwaren. 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. In deelproject 1 is gebleken dat het voorstel van een drempelsystematiek, zoals op hoofdlijnen geschetst door de MARF, na verdere uitwerking door de onderzoekers en in samenwerking met stakeholders en provincies, geen praktisch haalbare oplossing is. Het rapport concludeert daarom met de aanbeveling de huidige systematiek te verbeteren 'opdat deze logischer, consistent en prikkelender wordt en toe kan met minder administratieve lasten'.

De uitwerking heeft wel enkele waardevolle inzichten opgeleverd. Zo werd duidelijk dat de huidige systematiek geen pure kortingssystematiek is, maar elementen van een drempelsystematiek gebruikt. Zo werken een minimumschadebedrag en vaste behandelingskosten als (bagatel)drempels in de huidige systematiek. Ook viel op dat de klankbord- en de interprovinciale begeleidingsgroep, met enige regelmaat de risicoverhogende factoren oftewel omgevingsfactoren, benoemden die het MARF heeft gesuggereerd, om dilemma's te beslechten of onvolkomenheden in de huidige systematiek te repareren. De onderzoekers concluderen daarom dat deze omgevingsfactoren wellicht een grote rol kunnen spelen bij het bereiken van een systematiek die logischer, consistent, begrijpelijker en prikkelender is.

1.2.2

Deelproject 2: administratieve lasten van de huidige systematiek

Deelproject 2 onderzocht de administratieve lasten van de huidige systematiek. Belangrijkste conclusies waren dat de administratie die hoort bij het aantonen van adequaat gebruik van een vrijstelling/ontheffing zorgde voor veel administratieve last, die zowel de grondgebruikers als de jagers ervaren.

Omdat de administratieve lasten terugkomen in deze rapportage, komen de volledige conclusies en aanbevelingen uit dat rapport uitgebreid aan de orde in hoofdstuk 3.

1.2.3

Deelprojecten 3 & 4: uitwerking van de omgevingsfactoren en databeschikbaarheid

De resultaten van deelproject 1 hebben we meegenomen in de uitwerking van de omgevingsfactoren in deelprojecten 3 en 4. De MARF stelt de volgende vier omgevingsfactoren voor: (1) kwetsbaarheid van het gewas voor faunaschade, (2) feitelijke en juridische mogelijkheden om schade te voorkomen en te bestrijden, (3) de verwachte ontwikkeling van de stand van de diersoort, uitgaande van een (in het faunabeheerplan bepaalde) evenwichtige wildstand en (4) voorzienbaarheid van de schade.

1. De kwetsbaarheid van het gewas wordt in de huidige systematiek verdeeld in drie categorieën: kapitaalintensief, kwetsbaar en overig. Voorstel uit deelproject 3 en 4 is om deze driedeling te behouden, maar de indeling af te laten hangen van het saldo van het gewas. Dit betekent dat de drie categorieën van naam zouden veranderen naar hoog-salderend, midden-salderend en laag-salderend. Verder worden de gewassen herverdeeld naar saldo.
2. De omgevingsfactor feitelijke en juridische mogelijkheden om schade te voorkomen en te bestrijden, werd door alle belanghebbenden als meest belangrijke factor gedefinieerd. De onderzoekers stelden een tweedeling voor in (2a) mogelijkheden om schade te voorkomen en (2b) mogelijkheden om schade te bestrijden.

- a. In de huidige systematiek blijkt het gebruik maken van ‘mogelijkheden om schade **te voorkomen**’ een voorwaarde voor een tegemoetkoming. De kwetsbaarheid van het gewas bepaalt welke voorwaarden gelden. 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 akoestische en visuele maatregelen een voorwaarde voor tegemoetkoming. Bij overige gewassen worden geen preventieve maatregelen geëist voor een tegemoetkoming. Het voorstel is 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 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. BIJ12 zou de effectiviteit van maatregelen moeten laten beoordelen, zodat alleen effectieve maatregelen in de faunaschade preventiekits terecht komen. Provincies kunnen op hun beurt dan aangeven welke maatregelen zij op welke plek redelijk achten om schade te voorkomen, gelet op het saldo van het gewas en de kosten van een maatregel.
 - b. Mogelijkheden om schade **te bestrijden** worden in de huidige systematiek vaak gebruikt om geen tegemoetkoming te verstrekken. Als er voldoende mogelijkheden zijn om schade te bestrijden (vrijstelling of jacht), komen grondgebruikers niet in aanmerking voor een tegemoetkoming. Daarnaast moet op schadepercelen waar wel een tegemoetkoming beschikbaar is, minimaal twee keer per week schadebestrijding gerapporteerd worden (als gebruik gemaakt wordt van een ontheffing of vrijstelling), om voor deze tegemoetkoming in aanmerking te komen (dat is toetsing op adequaat gebruik). In de voorgaande tussenrapportage is het voorstel geformuleerd de **feitelijke** mogelijkheden - die grondgebruikers geboden worden om de schade te bestrijden - een rol te laten spelen bij de hoogte van de tegemoetkoming. (Het **juridische** instrument (ontheffing, vrijstelling of opdracht) dat hiertoe gekozen wordt, speelt geen rol bij de hoogte van de tegemoetkoming en is daaraan ondergeschikt.) De huidige toepassing werd door de stakeholders regelmatig als oneerlijk omschreven, de onderzoekers zien hier ruimte voor - en behoefte aan! - verbetering. Voorbeeld voor een als oneerlijk ervaren toepassing: in een bufferzone om een N2000-gebied of ganzenfoerageergebied (GFG) mag een grondgebruiker in het algemeen minder om schade te voorkomen of bestrijden, toch wordt het eigen risico evenveel verhoogd als elders; behalve in Noord-Holland rond ganzenfoeragegebieden. Voor de uitvoering van de hierboven genoemde uitwerking is vereist dat goed in kaart wordt gebracht waar schadebestrijding wel of niet is toegestaan, zowel voor grondgebruikers als schadebestrijders. Hier ligt een belangrijke rol voor de FBE's en provincies (als bevoegd gezag!), om dit inzichtelijk te maken.
3. De omgevingsfactor ‘stand van een diersoort’, door de MARF omschreven als ‘De verwachte ontwikkeling van de stand van een diersoort, uitgaande van een (in het faunabeheerplan bepaalde) evenwichtige wildstand’ is op dit moment in beperkte mate verwerkt in de tegemoetkomingsystematiek. Er zijn maar weinig soorten waarvoor een evenwichtige stand (streefstand) bepaald is (standpopulaties van ganzen, wilde zwijnen, edelherten en wildsoorten). In de provincie Noord-Holland wordt de populatieomvang van standganzen, ten opzichte van de streefstanden uit de ganzenakkoorden, benoemd als reden waarom voor deze schade een hogere tegemoetkoming uitgekeerd wordt. In andere provincies wordt deze link niet specifiek gelegd. De onderzoekers hebben voorgesteld 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 een 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 boven de streefstand is, krijgen grondgebruikers (tijdelijk) een hogere tegemoetkoming. Als na een vooraf vastgestelde periode,

bijvoorbeeld vijf of tien jaar, (parallel lopend aan de looptijd van faunabeheerplannen) grondgebruikers en faunabeheerders de mogelijkheid hebben gehad om door middel van populatiebeheer de streefstand te bereiken, wordt de verhoging van de tegemoetkoming afgebouwd. Een belangrijke voorwaarde hiervoor is echter dat de verantwoordelijkheid voor het bereiken van streefstanden helder gedefinieerd is. Dat is op dit moment niet zo. Deze verandering in eigen risico is weergegeven in onderstaand overzicht: Als de prikkelende werking van deze omgevingsfactor niet gebruikt wordt, vervalt de laatste kolom van de tabel.

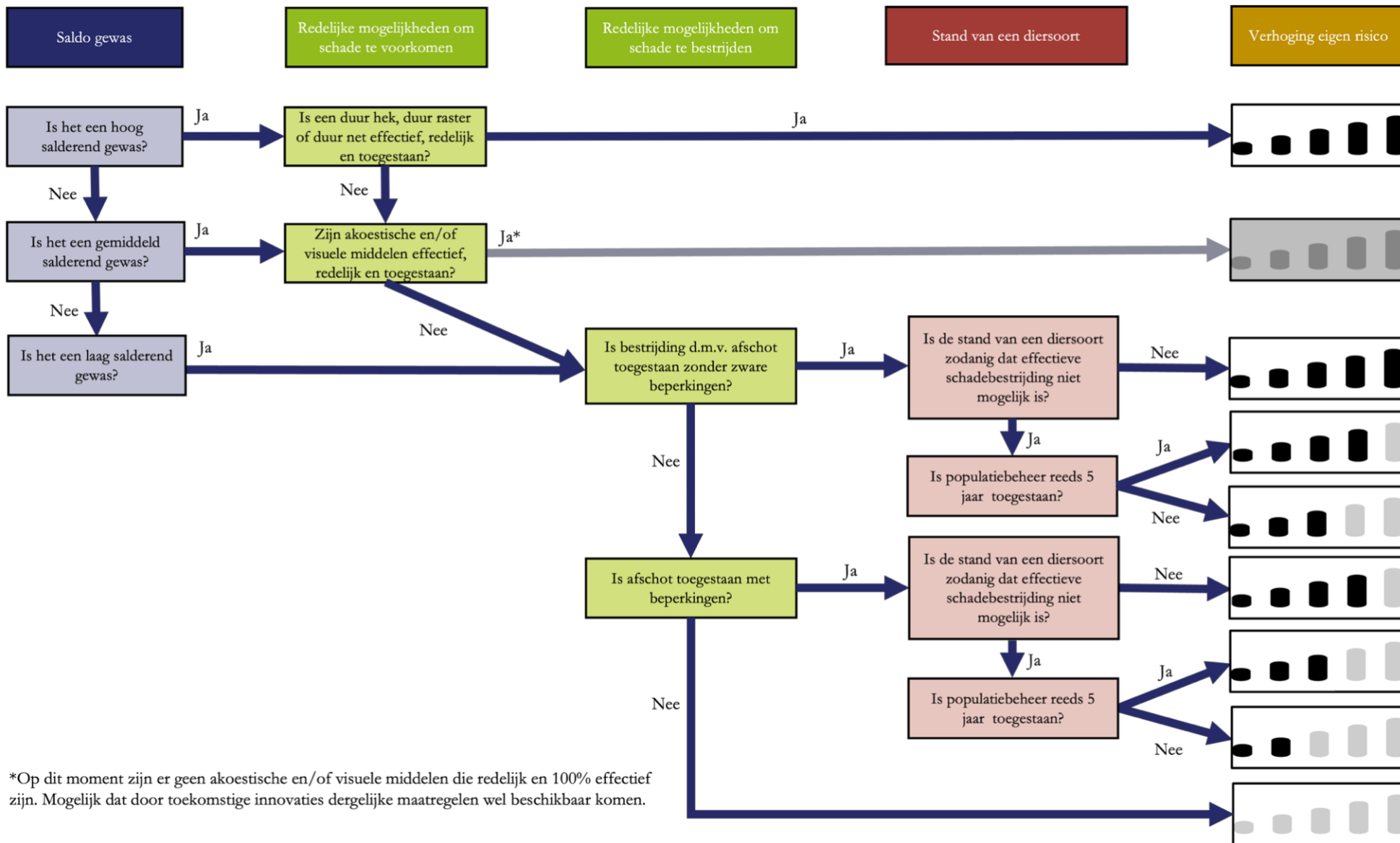
Tijdstip	X	X+1	X+1+A
Populatiebeheer beschikbaar	Nee	Ja	Ja
Eigen risico	Bepaald door andere factoren	Verlaagd	Verhoogd

Op zichzelf is de beschikbaarheid van populatiebeheer als beheermaatregel niet altijd een juiste indicatie of een populatie ver afwijkt van de streefstand. Zo kan het zijn dat op basis van juridische procedures de beschikbaarheid ingeperkt is, maar de stand wel sterk afwijkt van de streefstand. Wel is er van uit te gaan dat de maatregel op enig moment vastgesteld zal worden.

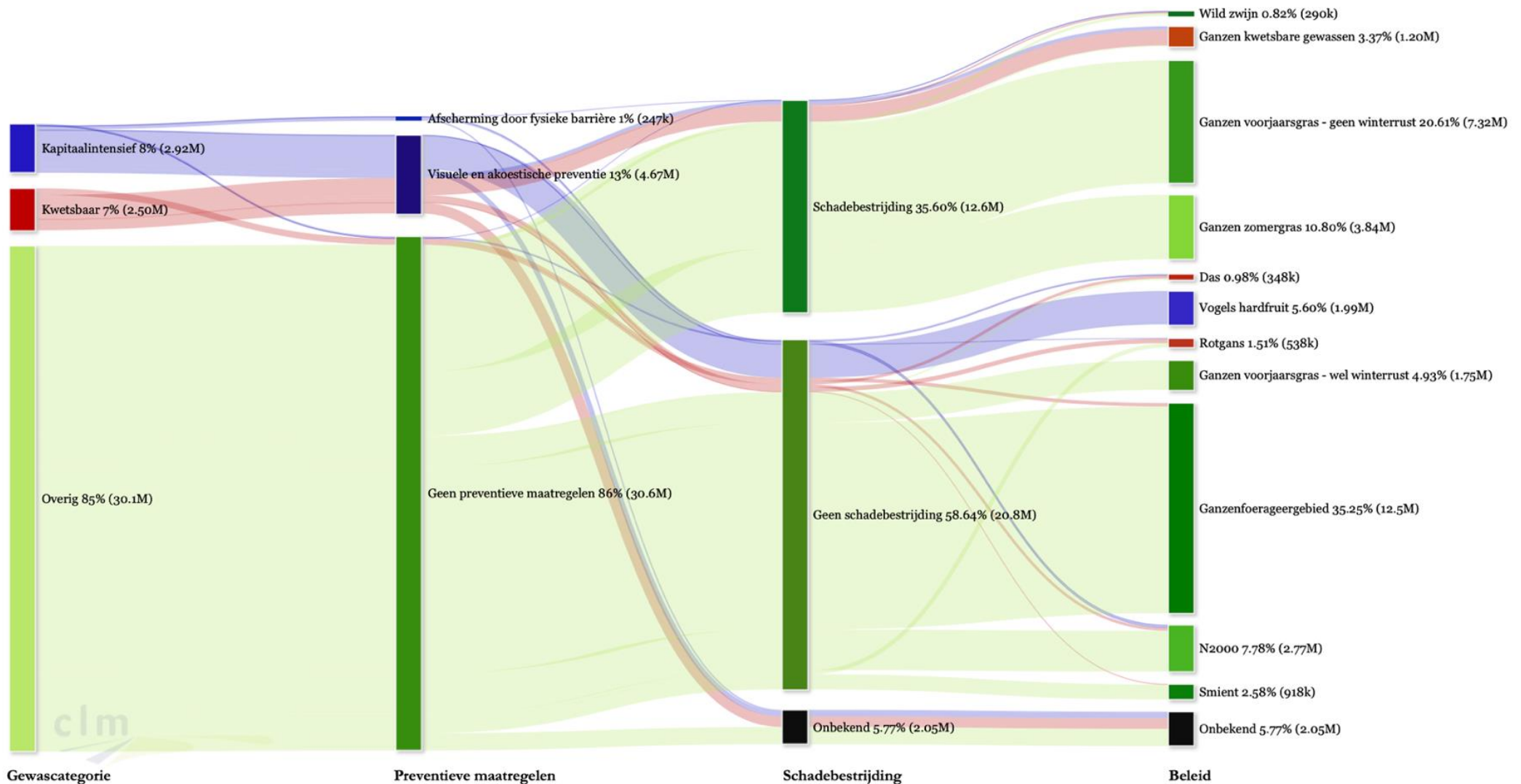
- De omgevingsfactor voorzienbaarheid wordt op dit moment op meerdere plekken in de systematiek toegepast, maar niet op een structurele en consistente manier. De factor vervult een poortwachtersfunctie, door sommige schades geheel van tegemoetkoming uit te sluiten (bessen en vogels) en andere weer voor 100% tegemoet te komen (ganzenfoerageergebied en 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 om de omgevingsfactor ‘de voorzienbaarheid van de schade’ niet structureel op te nemen als volwaardige factor in de voorgestelde systematiek, gezien de casuïstiek 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 en geen onderdeel van de beslisboom; maar wel onderdeel van de simulatie (zie hoofdstuk 4), voor specifieke schadegevallen zoals schade aan hardfruit. Dit betekent we de simulatie met deze factor starten. Valt een schadegeval onder één van de casussen zoals hierboven beschreven, is dit automatisch de uitkomst. Het schadegeval gaat dan niet de beslisboom door.

De voorgestelde systematiek op basis van de hiervoor genoemde factoren is grafisch uitgewerkt in figuur 2 op de volgende pagina. In de kolom aan de rechterzijde is de eventuele hoogte van het eigen risico weergegeven door de donkere staafjes. Een uiteindelijke bepaling van dit eigen risico is een politiek besluit waarop de onderzoekers niet vooruit (kunnen) lopen.

In het voorgaande deelproject is een start gemaakt met een simulatie, door de getaxeerde faunaschade uit 2020 uit te splitsen aan de hand van de omgevingsfactoren. 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 ook figuur 2. Hieruit blijkt dat in 2020 bij in totaal 86% van alle getaxeerde schade de betreffende provincie het niet redelijk acht preventieve maatregelen te eisen, zie de tweede kolom ‘preventieve maatregelen’. In 59% van de getaxeerde faunaschade is schade-bestrijding niet toegestaan, zie de derde kolom ‘schadebestrijding’. Dit betekent dat voor een groot gedeelte van de schadegevallen die op dit moment getaxeerd worden, de aangepaste omgevingsfactoren naar verwachting een beperkte rol zullen spelen bij de hoogte van de tegemoetkoming. Grondgebruikers en faunabeheerders worden in dergelijke gevallen dus ook niet extra geprikkeld tot het treffen van preventieve maatregelen en het inzetten van schadebestrijding. In een aantal gevallen gaat dit om getaxeerde schade in gebieden waar volgens het huidige beleid het zelfs niet gewenst is dat er meer ingezet wordt op preventie en bestrijding (bijvoorbeeld ganzenschade in GFG, schade door dassen, schade binnen N2000, ganzenschade onder de winterrust).



Figuur 2: Samenvatting van de door de onderzoekers voorgestelde uitwerking van een (nieuwe) systematiek tegemoetkomingen faunaschade op basis van de omgevingsfactoren.



Figuur 3: Totale getaxeerde faunaschade in 2020, uitgesplitst aan de hand van de verschillende omgevingsfactoren ‘kwetsbaarheid van het gewas’ (gewascategorie), mogelijkheden om schade te voorkomen’ (preventieve maatregelen) en ‘mogelijkheden om schade te bestrijden’ (schadebestrijding) en het beleid waar de taxatie onder viel (beleid).

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 in 86% en resp. 59% van de gevallen, zie figuur 3 op de vorige pagina. Daarmee is het inzetten op meer preventie en bestrijding, zoals geadviseerd door de MARF, maar voor een beperkt percentage van de huidig getaxeerde schadegevallen mogelijk.

Bij uitwerking van de omgevingsfactoren zoals de onderzoekers deze voorstellen, blijkt elke factor op zich een verbetering van de huidige systematiek. Daarom bevelen de onderzoekers aan invoering van deze omgevingsfactoren te overwegen. Dat kan afzonderlijk, maar ook als geheel.

1.2.4

Deelproject 5: juridische toets

In deelproject 5 heeft advocatenkantoor Pels Rijken & Drooglever Fortuijn N.V. (PRDF) een juridisch advies aangeleverd over de mogelijkheden voor het vervangen van de huidige kortings-systematiek in een drempelsystematiek, met eventuele omgevingsfactoren, in opdracht van BIJ12. Hieronder volgt een samenvatting van dit advies, opgesteld door Bij12. Het volledige advies is terug te lezen in bijlage 4.

1.2.5

Drempelsystematiek

Uit dit advies is gekomen dat, in de ogen van PRDF, vanuit juridisch oogpunt een drempel-systematiek beter past bij de faunaschaderegeling, om het normaal maatschappelijk risico te bepalen, zoals beschreven in de 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 wat voor elke benadeelde hetzelfde is, zoals bij een kortingsystematiek. Daarnaast zal een drempelsystematiek in de regel méér schadebeperkend handelen stimuleren dan een kortingsystematiek.

Schadebeperkende maatregelen en het normaal maatschappelijk risico

Het advies gaat ook in op het incorporeren van de mogelijkheden tot schadebeperkend handelen in de systematiek. In de huidige beleidsregels, kan het niet treffen van schadebeperkende maatregelen 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 feitelijke mogelijkheden tot schadebeperkend handelen en bovendien is het voorstel om 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 van de drempel 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. Bovendien wordt een benadeelde die wel schadebeperkend handelt, dan 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 bijbehorende investeringen en krijgt daarnaast een hoger normaal maatschappelijk risico opgelegd, omdat de mogelijkheden tot het schadebeperkend handelen aanwezig waren.

Het 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. Juridisch gezien is dit volgens PRDF de meest zuivere route.

Omgevingsfactoren

De door de MARF voorgestelde vier omgevingsfactoren (kwetsbaarheid van het gewas, mogelijkheden tot schade voorkomen/beperken, stand van een diersoort en voorzienbaarheid) zijn in dit advies getoetst door PRDF. PRDF adviseert om de omgevingsfactoren eenvoudig te houden, zodat de benadeelde zelf gemakkelijk kan vaststellen met welke drempel hij/zij 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 de omgevingsfactor ‘saldo van het gewas’ zal tevens 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 opbrengstprijis (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 om af te wijken van de verhoging van de drempel (beleidsregel) op grond van artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht (Awb). als grondgebruikers kunnen aantonen dat zij ondanks een hoge investering toch onevenredig zware schade hebben. Op deze manier zou dit wel toegepast kunnen worden als omgevingsfactor. Uitvoeringstechnisch is dit echter complex en bij veelvuldig afwijken ondergraaft het de uniforme werking van de omgevingsfactor.

De mogelijkheid tot schadebeperkend handelen, uitsluitend als omgevingsfactor

Wanneer de provincies gaan voor de optie om geheel niet meer te toetsen of daadwerkelijk schadebeperkend is gehandeld, en alleen de **mogelijkheid tot schade voorkomen/beperken** als omgevingsfactor toepassen, 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 het toetsen oo schadebeperkend handelen te houden als separate voortoets.

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

De **stand van een 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 bij schade van een soort, die ver zijn streefstand overschrijdt, zou gehanteerd kunnen worden.

De **voorzienbaarheid van de schade** ziet PRDF als reden voor een drempel, en niet als omgevingsfactor. De voorzienbaarheid van schade is de paraplu voor de omgevingsfactoren. De hoogte van de drempel is primair afhankelijk van de voorzienbaarheid van bepaalde schade. Deze

voorzienbaarheid kan worden ingevuld met omgevingsfactoren. Het advies beoogt niet die omgevingsfactoren te kiezen, maar PRDF stelt wel voor om te kiezen voor factoren die voor de **gemiddelde** benadeelde van invloed zijn op de voorzienbaarheid van zijn schade. Daarbij is van belang dat een drempel met ontwikkelingen kan meebewegen: een onverwachte verandering kan de drempel verlagen, maar als die omstandigheid (jaren)lang voortduurt (zoals hoge aantallen van een (plaa)soort), wordt schade door die omstandigheid langzaam voorzienbaar en kan de drempel worden verhoogd. Dit zal veelal een beleidsmatige keuze zijn.

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 basis van 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. Deze manier vergt wel meer van de grondgebruikers, omdat zij dan elke schade moeten melden. Een andere keuze is om alle schade in één keer te melden, met als nadeel dat de bepaling van de hoogte van de schade bijzonder lastig is.

De rol van voorzienbaarheid, om specifieke fauna-gewascombinaties (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 van soorten en gewassen die in de beleidsregels terug te vinden zijn te behouden, en niet over te gaan op een nader te bepalen drempel of normaal maatschappelijk risico, op basis van de omgevingsfactoren.

1.2.6

Gevolgen van de juridische toets voor verdere uitwerking

Hoe verhoudt het juridische advies zich tot de herziening van de tegemoetkomingsystematiek, zoals deze tot nu toe uitgewerkt is?

PRDF concludeert dat (een vorm van) drempelsystematiek met omgevingsfactoren goed past bij de faunaschaderegeling uit de Wet natuurbescherming (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 eis voor schadebeperkend handelen. Hoewel wettelijk gezien wellicht juist, gaat PRDF hiermee voorbij aan de praktijk van tegemoetkomingen. Figuur 3 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; 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 het stoppen van de controle op het nakomen van deze wettelijke eis, en geven aan dat dat ook mogelijk is, maar PRDF raadt het sterk af.

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

Al met al raadt PRDF aan om de toetsing op schadebeperkend handelen te behouden, zonder de mogelijkheid tot schadebeperkend handelen te laten meewegen in het uiteindelijke eigen risico.

De overige voorgestelde omgevingsfactoren zijn ook behandeld door PRDF.

De eerste is de kwetsbaarheid van het gewas te vervangen door het saldo van een gewas. Evenals 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 prijs.

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 om het eigen risico van een grondgebruiker aan te passen (denk aan N2000-gebieden en GFG).

Over de omgevingsfactor 'stand van een diersoort' adviseert PRDF dat deze factor en rol kan spelen bij de bepaling van het eigen risico zoals eerder uitgewerkt. 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.

Reacties klankbord- en interprovinciale begeleidingsgroep op juridische toets

De juridische toets roept veel vragen en opmerkingen op, zowel bij 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 de toetsing op schadebeperkend handelen, het zogenaamde adequaat gebruik. Men is het erover eens dat het zeer wenselijk is om toetsing op adequaat gebruik af te schaffen. In feite gaat het om een 'wassen neus', waar alle betrokkenen mee bezig zijn. De begrijpelijke eis dat aangetoond moet worden dat gebruik gemaakt is van mogelijkheden om de schade te bestrijden, zou anders ingevuld moeten worden. Die eis verdient nadere duiding en invulling, zodat ook voor en in rechtspraak duidelijk is dat aantoonbaar gebruik gemaakt is van inzet van afschot. Waarbij die inzet bovendien niet zinvol te toetsen is op kwaliteit en kwantiteit.

2

Impact op BIJ12 van mogelijke aanpassingen in de tegemoetkomingsystematiek

In dit hoofdstuk beschrijven we welke gevolgen mogelijke toekomstige aanpassingen in de tegemoetkomingsystematiek hebben op het interne proces van BIJ12. Hiervoor beschrijven we eerst het interne proces bij BIJ12, daarna aanpassingsopties van de tegemoetkomingsystematiek en welke gevolgen dat heeft voor het proces van BIJ12. Hiervoor maken we een inschatting van de toekomstige kosten en van de toekomstige hoeveelheid arbeid. De beschrijving van de huidige werkwijze is aangeleverd door BIJ12.

2.1 Huidige werkwijze BIJ12

De unit Faunazaken van BIJ12 ontzorgt de provincies bij het afhandelen van faunaschades (tegemoetkomingsaanvragen faunaschade, dassenovereenkomsten, edelherten- en ganzenregeling en wolvenschade). In 2022 werden ongeveer 8.000 aanvragen voor een tegemoetkoming in behandeling genomen. De laatste jaren is dit aantal met 500 tot 1.000 per jaar gestegen. Ter ondersteuning hiervan is de applicatie MijnFaunazaken ontwikkeld. Het tegemoetkomingsproces is met deze applicatie volledig gedigitaliseerd. Via deze applicatie vindt zowel het aanvragen van de tegemoetkoming door de grondgebruiker plaats, als het beoordelen en uitbetalen van de tegemoetkoming door BIJ12. De applicatie bestaat uit een portaal met kaartmodule, waar de grondgebruiker de aanvraag indient en deze kan volgen en waar alle documenten worden geplaatst. Daarnaast is er een 'backoffice', waar de beoordeling en verdere afhandeling door BIJ12 uitgevoerd wordt.

2.1.1 Huidige systematiek

De huidige tegemoetkomingsystematiek is een combinatie tussen een korting- en een drempel-systematiek. Zo wordt een korting geheven in de vorm van het eigen risico (die is onder andere afhankelijk van provincie, gewas, diersoort en/of gebied) en een drempel, door het heffen van leges (verschillend per provincie) en een minimum schadebedrag van € 250,-. Deze verschillen per provincie maken het voor de afhandeling van de tegemoetkoming (technisch) complex. In de huidige systematiek wordt een tegemoetkoming per gewas ingediend (meerdere percelen per aanvraag is mogelijk), waarbij voor grasland onderscheid wordt gemaakt in voorjaars-, zomer- en najaarsgras. Er kunnen dus meerdere aanvragen van grondgebruikers binnen een jaar aangevraagd zijn, voor verschillende gewassen.

2.1.2

Proces tegemoetkoming

De grondgebruiker dient via het webportaal MijnFaunazaken een aanvraag in. In de aanvraag moet onder andere vermeld worden wanneer de schade is geconstateerd, welk gewas het betreft, welke diersoorten de schade hebben veroorzaakt en wat gedaan is - en wordt – om schade te voorkomen en/of bestrijden. Daarnaast geeft de grondgebruiker de betreffende schadepercelen op. De percelen worden getoond in de applicatie, via een koppeling met de Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland (RVO). Als de percelen gepacht zijn, moet een pachtovereenkomst gekoppeld worden aan deze percelen. De grondgebruiker betaald bij het afronden van zijn tegemoetkomingsaanvraag gelijk de verschuldigde leges in het webportaal.

Nadat een aanvraag is ingediend, wordt deze automatisch door MijnFaunazaken beoordeeld. De applicatie controleert de aanvraag op basis van bepaalde criteria; als deze door de applicatie akkoord is bevonden, wordt automatisch een taxatieopdracht verstuurd naar het taxatiebureau. Als de aanvraag handmatig door de consulent bekeken moet worden, wordt de aanvraag “uitgeworpen”. Dit noemen we de “1ste beoordeling”. Nadat de aanvraag is beoordeeld, wordt deze doorgestuurd naar een taxatiebureau voor een taxatieopdracht, of afgewezen (voldoet niet aan de beleidsregels). De taxaties worden uitgevoerd door externe en onafhankelijke taxatiebureaus. BIJ12 ontvangt het eindtaxatierapport na de eindtaxatie. De grondgebruiker ontvangt de bevestiging van de taxatie in zijn portaal in MijnFaunazaken.

Op basis van het taxatierapport vindt de “tweede beoordeling” plaats. De consulent controleert onder andere het aanvraagformulier, het taxatierapport, de eindafrekening en controleert - indien van toepassing - of er voldoende bejaagacties hebben plaatsgevonden (controle op adequaat gebruik van de ontheffing of vrijstelling). Ook wordt gecontroleerd of geen landbouwkundige beperkingen gelden voor gepachte schadepercelen, door het nalopen van het aangeleverde pachtcontract. Als de controle in orde is, wordt de aanvraag aangeboden aan de fiatteur. Bij goedkeuring door de fiatteur wordt een besluit aangemaakt en wordt de tegemoetkoming uitgekeerd. De streeftermijn is om binnen 10 weken na ontvangst van het taxatierapport een besluit te hebben genomen. Het uit te betalen bedrag wordt automatisch uitgerekend door MijnFaunazaken, met vermindering van het eigen risico voor de schade. Als in de beleidsregels van een provincie staat dat de leges volgens een statiegeldregeling terugbetaald behoren te worden, worden deze automatisch terugbetaald. Het huidige proces van aanvraag tot besluit is grafisch weergegeven in figuur 4 op de volgende pagina.

2.1.3

Gegevens grondgebruikers

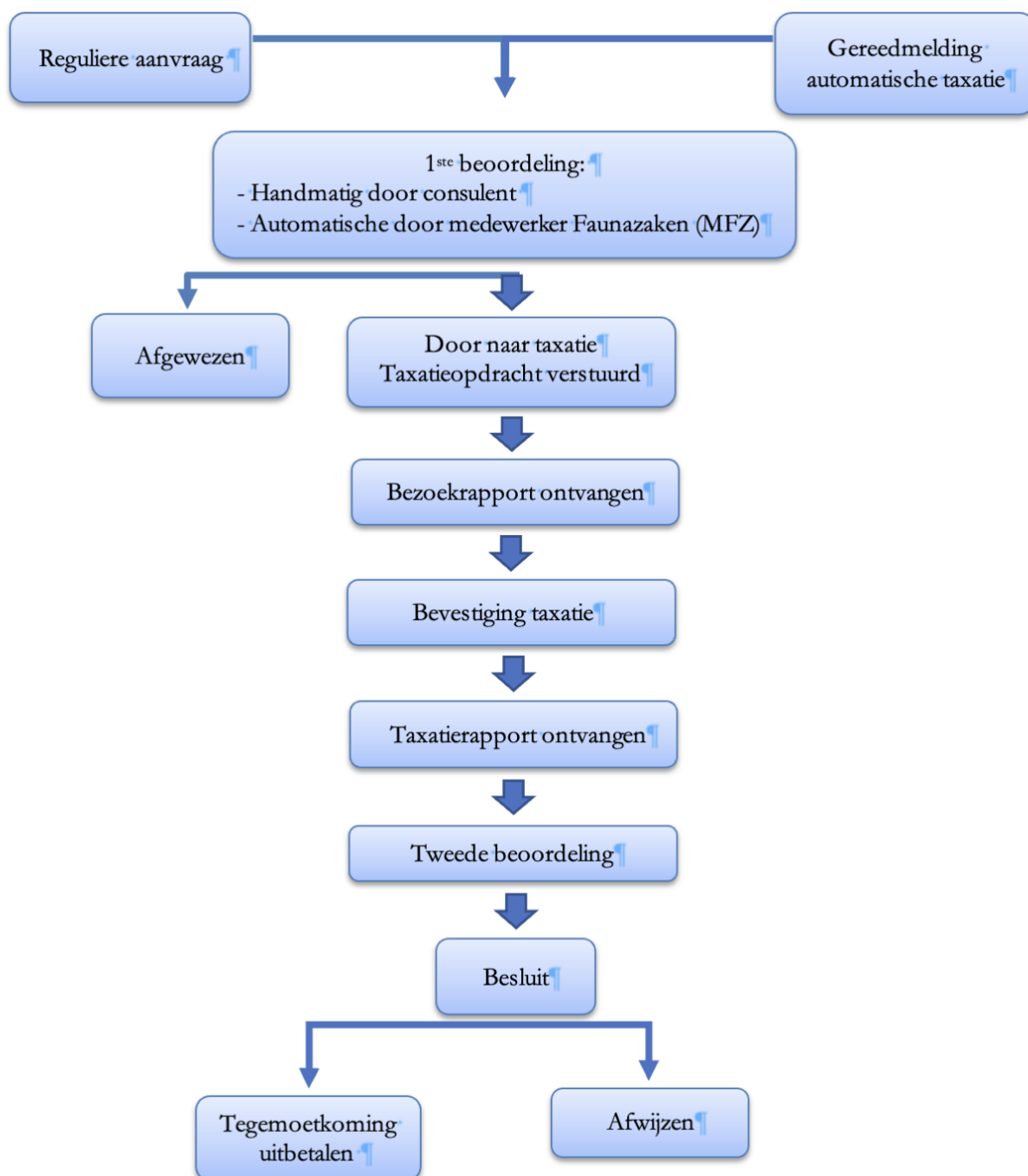
De belangrijkste gegevens die de grondgebruiker moet aanleveren om een tegemoetkoming te ontvangen zijn: datum constatering schade, gewas, schadeveroorzakende diersoorten, schadepercelen, genomen maatregelen en vooral de bejaagacties voor controle op adequaat gebruik en de pachtsituatie van de percelen. Als de percelen gepacht zijn, moet een pachtovereenkomst gekoppeld worden aan het perceel. Een grondgebruiker heeft de mogelijkheid anderen te machtigen om een aanvraag te doen. In de praktijk zijn dat soms jagers, andere grondgebruikers of andere dienstverleners. De grondgebruiker zelf blijft verantwoordelijk voor de inhoud van de aanvraag.

2.1.4

Administratieve lasten BIJ12

Een groot deel van het administratieve proces en de beoordeling van dossiers is geautomatiseerd. De communicatie/correspondentie met de grondgebruiker vindt digitaal plaats. Vragen van grondgebruikers over hun aanvraag, kunnen via e-mail en telefonisch worden gesteld, via de helpdesk.

Beleidsregels zijn opgenomen in het systeem, per provincie. Daarnaast herkent het systeem of er een bepaalde claim voor het perceel geldt, bijvoorbeeld of het een GFG of Natura2000-gebied is; dit wordt gebruikt in de automatische beoordeling.



Figuur 4: Schema tegemoetkomingsproces Faunaschade bij BIJ12

De belangrijkste niet geautomatiseerde handelingen zijn:

1. Controleren pachtcontracten
2. Controleren van het taxatierapport
3. Controleren ontheffingen
4. Controleren op adequaat gebruik in de 2^{de} beoordeling
5. Beantwoorden van vragen van aanvragers

Dit zijn de handelingen waarvoor contact met de grondgebruiker nodig is en waarvoor de grondgebruiker gegevens moet opsturen; dat gaat vaak gepaard met het versturen van reminders en telefonisch contact. Deze handelingen vragen veel aandacht en tijd van medewerkers.

Het kost tijd en geld om het administratieve systeem goed te laten functioneren, dat geldt ook voor het functioneel en technisch beheer van de applicatie.

2.2 Impact op BIJ12

De voorgestelde aanpassingen in de systematiek voor tegemoetkomingen hebben op verschillende wijze impact op BIJ12. Bij invoering van een drempelsystematiek moet een individuele drempel bepaald worden, per schadegeval (of per aanvrager). Bij gebruikmaking van de omgevingsfactoren moet bovendien per schadeaanvraag duidelijk zijn hoe dit geval 'scoort' op deze omgevingsfactoren.

2.2.1

Bepaling drempel

De theorie achter het gebruik van een drempel is dat de financiële draagkracht van een bedrijf medebepalend is voor de hoogte van het eigen risico. De twee meest werkbare indicatoren zijn de gewasopbrengst van het bedrijf (of van de teelt of van het perceel) en ten tweede de omzet van het bedrijf, zoals geconcludeerd in deelproject 1. Eén van deze wordt afgezet tegen het eigen risico. Komt dit bedrag boven een bepaalde drempel uit, wordt een aanvullende tegemoetkoming uitgekeerd.

Een invoering van een drempelsystematiek, met een individuele drempel per aanvrager, kost technisch gezien meer moeite. De drempel moet bepaald worden en meegenomen worden in de berekening van de tegemoetkomingen. Dat is een aanzienlijke systeemwijziging. Invoering van een drempelsystematiek zorgt dus voor veel aanpassingen.

2.2.2

Drempel op omzet

Technisch gezien is het inbouwen van een drempel op basis van omzet mogelijk in het systeem van BIJ12. Wel is dit een fundamenteel andere benadering, omdat de rekenwijze verandert en daarvoor moet het systeem worden omgebouwd. De geschatte kosten bedragen naar verwachting rond € 200.000. Rekenen met de totale omzet van het bedrijf of de melkproductie is daarbij haalbaar, rekenen met omzet per gewas niet.

In Friesland is al ervaring opgedaan met een systematiek die deels lijkt op een drempelsystematiek. Daar wordt de omzet nu bepaald op basis van informatie uit de jaarrekening. Dit betekent dat een aanvraag pas behandeld kan worden als het boekjaar afgesloten is, bij schade aan bijvoorbeeld voorjaarsgras kan hier dus een heel jaar overheen gaan. In Friesland is een ondertekende verklaring van de accountant met alleen de omzet voldoende, delen van de volledige jaarrekening met andere gevoelige cijfers is niet nodig.

2.2.3

Drempel op opbrengst

Bij een drempel op opbrengst moet de potentieel schadevrije opbrengst bepaald worden; hiervoor zijn verschillende opties en de voor- en nadelen uitvoerig besproken in deelproject 1.

Als het gaat om opbrengst, is een drempel op basis van normopbrengsten technisch gezien het eenvoudigst te implementeren; voor het bepalen van die drempel kunnen taxatiegegevens vergeleken worden met (beschikbare) normopbrengsten per hectare. Dit zou wel voorbijgaan aan de eerdergenoemde bezwaren van de bepaling op basis van normopbrengsten. Als gebruik gemaakt wordt van de potentieel schadevrije opbrengst, bepaald door een taxateur, wordt deze met de taxatie aangeleverd. Dit zal geen omvangrijke systeemaanpassing vergen.

2.2.4

Benodigde informatie voor een drempel

De volgende gegevens moeten door aanvragers aangeleverd worden bij toepassing van diverse vormen van een drempelsystematiek:

- Bij een drempel op omzet moeten omzetgegevens aangeleverd worden.
- Bij een drempel op opbrengst en bij gebruikmaking van een normopbrengst, moet de schade getaxeerd worden (dit wijkt niet af van de huidige procedure).
- Bij een meer bedrijfsspecifieke drempel moet de potentieel schadevrije opbrengst per gewas of perceel bepaald worden, zodat de schade hiertegen afgezet kan worden. Het advies uit deelproject 1 is een drempel op gewasniveau. In de meeste gevallen betekent dat voor alle gewassen een uitbreiding van de taxatie (met uitzondering van een gewas op één perceel). Zo dient de gehele oogst van hetzelfde gewas getaxeerd te worden (bij gras de gehele snede).
- Als de potentieel schadevrije opbrengst per perceel bepaald wordt, is de taxatieinspanning beduidend kleiner, omdat alleen het schadeperceel getaxeerd hoeft te worden. Het bedoelde effect van een drempel op basis van draagkracht wordt daarmee echter ook sterk afgezwakt.

2.2.5

Omgevingsfactoren

In figuur 2 op pagina 10 is de beslisboom weergegeven, met de omgevingsfactoren uit de rapportage 'Deelproject 3 en 4: Naar een nieuwe tegemoetkomingsystematiek: uitwerking van omgevingsfactoren'.

De omgevingsfactor 'voorzienbaarheid', die geen deel uitmaakt van de beslisboom, maar tot nu toe achteraf werd toegepast, is in overleg met de opdrachtgever naar voren geplaatst. Alle juridische uitspraken en politieke besluiten over specifieke schades worden hierin behandeld, en daarmee uitgesloten van verdere doorstroom in de beslisboom.

Informatie voor de factor 'voorzienbaarheid' zit al in het systeem van BIJ12 en heeft daarmee weinig impact op een mogelijke toekomstige afhandeling.

Als 'saldo van het gewas' overgenomen wordt door de provincies, dan wijzigt de huidige systematiek - met de categorieën kapitaalintensief, kwetsbaar of overig - naar de voorgestelde systematiek gebaseerd op de standaardopbrengst¹ van een gewas, met de categorieën hoog, midden of laag. Het voorstel van BIJ12 is om enkele extreem hoog salderende gewassen (bijvoorbeeld meer dan € 50.000) geheel uit te sluiten van tegemoetkoming, op basis van het erg hoge saldo. Niet alle gewassen die nu onder de noemer kapitaalintensief vallen komen automatisch in de categorie hoog, omdat sommige kapitaalintensieve gewassen, bijvoorbeeld suikerbieten, het saldo minder is dan € 5.000, zie bijlage 1 en hoofdstuk 4. De verschuiving in categorieën in het huidige systeem van BIJ12 is goed haalbaar en niet te kostbaar.

Volgens het advies van PRDF kunnen 'mogelijkheden om schade te voorkomen en te bestrijden' alleen van invloed zijn op de tegemoetkoming, als het gaat om locatieafhankelijke inperking van maatregelen. De externe werking van bepaalde gebieden is volgens PRDF wel een reden om het eigen risico aan te passen. Dit betekent dat bij BIJ12 bekend moet zijn welke gebieden een externe werking hebben en wat de omvang van de bufferzone om die gebieden moet zijn. Voor Noord-Holland wordt al gewerkt met buffergebieden, de techniek is dus beschikbaar. Informatie van andere provincies moet voor deze toepassing nog beschikbaar gemaakt worden.

Het laatste punt in de beslisboom is de **stand** van een diersoort, die grotendeels ten grondslag ligt aan de beslissing of populatiebeheer wel of niet is toegestaan. Daarbij moet opgemerkt worden dat het feit dat populatiebeheer toegestaan is, niet per definitie betekent dat de populatiegrootte ver

¹ Classificatie gebaseerd op economische normen. De systematiek is in de jaren '80 op Europees niveau ontwikkeld en wordt voor Nederland onderhouden door Wageningen Economic Research in opdracht van het Centrum voor Economische Informatievoorziening

boven de streefstand ligt. Andersom kan het niet toegestaan zijn van populatiebeheer, ook voortkomen uit een gebrek aan capaciteit, actuele jurisprudentie of anderszins, terwijl de populatie wel sterk toegenomen is. Of populatiebeheer wel of niet was toegestaan per schadegeval, is al bekend in het huidige systeem van BIJ12. Het opnemen van deze parameter uit de beslisboom in de systematiek heeft daarmee weinig impact. De impact kan iets groter worden als besloten wordt om het systeem extra prikkelend te maken, door de 'bonus' van populatiebeheer van tijdelijke aard te laten zijn.

Een praktische manier om in beeld te brengen wat de regels zijn per perceel, is een openbare kaart(laag), die ook gebruikt kan worden door grondgebruikers en jagers. Bedoeld wordt een dynamische kaart met meerdere dimensies, die de regels voor een perceel bepalen: locatie, diersoort, gewas en periode. Die kaart blijft dus veranderen, zowel gedurende het jaar als door de jaren heen; want de regels veranderen met de seizoenen, waarbij de seizoenen niet voor alle diersoorten, gebieden en gewassen op dezelfde datum veranderen. De kaart moet dus dynamisch zijn, er kan geen algemene kaart voor een heel jaar gemaakt worden. Tussen de jaren kunnen verleende ontheffingen ook veranderen. Een dergelijke kaart is een langgekoesterde wens, maar ook zeer complex en niet snel in te voeren. Het moet een gezamenlijk project worden tussen BIJ12, de provincies en de FBE's. Een simpeler alternatief kan een doorklikmenu zijn, waarbij een grondgebruiker steeds selecteert wat voor hem/haar van toepassing is en zo de complexe beslisboom wordt doorgeleid, achter de schermen.

2.3 Uitvoeringskosten BIJ12

De volgende aanpassingen van de tegemoetkomingsystematiek zijn mogelijk:

- Een drempelaanpak met een drempel op (1) omzet, (2a) opbrengst op gewasniveau of (2b) op perceelniveau.
- Invoering van omgevingsfactoren, in aanvulling op de huidige systematiek. Dat betekent dat (3) gewassen opnieuw ingedeeld worden op basis van saldo, (4) de externe werking van bepaalde gebieden in het systeem verwerkt moet worden en (5) de beheermaatregel populatiebeheer voor een soort beschikbaar moet zijn.
- Een combinatie van voorgaande punten bij de keuze voor een drempelsystematiek met omgevingsfactoren.

Invoering van een drempelsystematiek brengt substantiële eenmalige kosten voor BIJ12 met zich mee (de voorlopige schatting is circa € 200.000). Invoering van omgevingsfactoren behoeft geen technische aanpassingen, daarom zijn de eventuele kosten van een overstap betrekkelijk gering. Een drempel op omzet (1) zorgt voor een sterk verlengde doorlooptijd van aanvragen. Aanpassing van de huidige tegemoetkomingsystematiek, groot of klein, zullen altijd vragen bij de gebruikers oproepen. Een uitgekiende communicatiestrategie vooraf, en extra bezetting van de helpdesk zullen zeker nodig zijn rond de invoering. De stakeholders spelen een belangrijke rol voor een goede en gerichte communicatie richting gebruikers. Bij voldoende draagvlak voor de aanpassingen is het immers ook in hun belang om de gebruikers juist en compleet te informeren. NB: aanvullende taxaties (2a en 2b) zullen voor extra externe kosten zorgen. Aanvullende gegevens van de provincies over de omgevingsfactoren (4) en (5) zullen moeten worden aangeleverd en regelmatig geactualiseerd worden. Dit zal kosten (en arbeid) met zich meebrengen, deze liggen echter voornamelijk bij de provincies en buiten bij BIJ12.

2.4 Reacties klankbordgroep en interprovinciale begeleidingsgroep

Een lid van de klankbordgroep geeft aan dat de kosten van een systeemaanpassing meevallen, vergeleken met de kosten van de totale regeling en dat die acceptabel zijn als frictiekosten. Verder werden een aantal argumenten en kanttekeningen naar voren gebracht die in eerdere deelprojecten aan de orde geweest zijn. Dit geeft aan dat de tegemoetkomingsystematiek (en de aanpassing daarvan) gezien moet worden in het grote geheel van knelpunten en spanningen rondom fauna, denk aan databeschikbaarheid voor beheerplannen en rollen en verantwoordelijkheden betreffende populatiebeheer.

2.5 Conclusie

De consequenties voor BIJ12 van de mogelijke aanpassingen van de tegemoetkomingsystematiek verschillen sterk per mogelijkheid.

Invoering van een drempelsystematiek heeft de grootste financiële en administratieve gevolgen voor BIJ12. Het is moeilijk in te schatten hoeveel extra arbeid de controle van de benodigde aanvullende informatie oplevert voor BIJ12, in vergelijking met de huidige werkwijze.

Omgevingsfactoren kunnen relatief eenvoudig (onder de juiste voorwaarden) aan het bestaande dataverwerkingssysteem toegevoegd worden. De extra arbeid zal voor BIJ12 waarschijnlijk beperkt zijn bij invoering van omgevingsfactoren.

Beide aanpassingen zorgen voor extra kosten en arbeid elders in de keten, namelijk bij provincies. Op het gebied van de uitvoering van de tegemoetkomingen is volgens BIJ12 veel te besparen, als de toetsing op adequaat gebruik verdwijnt. PRDF adviseert echter deze te behouden.

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.

2.6 Aanbevelingen

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 zowel voor eenmalige en blijvende kosten als 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.

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

3

Vergelijking van administratieve lasten

In dit hoofdstuk onderzoeken we de mogelijkheden voor een verlichting van de administratieve lasten, bij de overgang naar een drempelsystematiek met omgevingsfactoren of een kortingssystematiek met omgevingsfactoren. Het gaat in dit hoofdstuk om de administratieve lasten voor gebruikers van de tegemoetkomingsystematiek, grondgebruikers en jagers, want de administratieve lasten voor BIJ12 zijn al behandeld in het vorige hoofdstuk.

Hoofdvraag

Wat zijn de mogelijkheden tot een verlichting van de administratieve lasten bij de overgang op een drempelsystematiek met omgevingsfactoren of een kortingssystematiek met omgevingsfactoren?

Deelvragen

- a) Welke gegevens, die nodig zijn voor de drempelsystematiek met omgevingsfactoren, leiden tot de noodzaak voor aanvullende gegevens van grondgebruikers? In hoeverre leidt dat tot een verzwaring van de administratieve lasten?
- b) Welke gegevens, die nodig zijn voor een kortingssystematiek met omgevingsfactoren, leiden tot de noodzaak voor aanvullende gegevens van grondgebruikers? In hoeverre leidt dat tot een verzwaring van de administratieve lasten?
- c) Zijn er administratieve lasten die verlicht kunnen worden, door meer prikkels/stimulering te realiseren met omgevingsfactoren?
- d) Hoe verhouden de administratieve lasten van een kortingssystematiek zich tot die van een drempelsystematiek?
- e) Hoe verhouden de administratieve lasten in een nieuwe tegemoetkomingsystematiek zich tot de ervaren administratieve lasten uit de huidige systematiek, zoals beschreven in deelproject 2?

3.1

Huidige ervaren administratieve lasten

Minder administratieve regeldruk is één van de effectindicatoren die de MARF meegegeven heeft voor een nieuwe systematiek. In deelproject 2 zijn de administratieve lasten van het huidige systeem onderzocht voor grondgebruikers, jagers en beleidsmakers; deze kunnen dus beschouwd worden als verbeterpunten van de huidige systematiek. De huidige voorstellen voor de aanpassing van de tegemoetkomingsystematiek verbeteren niet alle administratieve lasten, zoals die ervaren worden door betrokkenen. Hierna herhalen we, per doelgroep, de conclusies die wel verbeterd zouden kunnen worden, mits één van de voorstellen ingevoerd wordt. Alle conclusies zijn in de rapportage van deelproject 2 (publicatie 1170) na te lezen.

Niet alle lasten die betrokkenen ervaren, worden weggenomen door de voorstellen, die zijn uitgewerkt en getoetst door PRDF in de eerdere deelprojecten. PRDF geeft onder andere aan dat de toetsing op schadebeperkend handelen behouden moet blijven.

3.1.1

Grondgebruikers en jagers

1. Grondgebruikers ervaren administratieve lasten, zowel bij het voorkomen en bestrijden van schade als het uitbetalen.
2. Met name de preventieve maatregelen die men in sommige gevallen dient te nemen om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming voor faunaschade worden als grote last ervaren. Deze maatregelen hebben volgens de ondernemers bovendien weinig effect en kosten veel tijd. Daarnaast constateren we dat ondernemers niet goed op de hoogte zijn van de regels omtrent de preventieve maatregelen en maatregelen die zij hebben genomen: soms zijn die niet strikt noodzakelijk. De overige handelingen ervaart men minder als last, met uitzondering van de groep die over het algemeen moeite heeft met de huidige digitalisering.
3. Daarnaast zien de ondernemers het uitzoeken van de te nemen maatregelen als een grote last; dat geldt zowel voor 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 ondernemers (en jagers) geen begrip voor het feit dat ze moeten aantonen dat de ontheffing of vrijstelling adequaat is gebruikt; zij zien dit ook als administratieve last.

Jagers ervaren nagenoeg dezelfde administratieve lasten en lopen tegen dezelfde zaken aan als de ondernemers.

3.1.2

Beleidsmakers

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

1. 'Adequaat gebruik' is moeilijk controleerbaar voor beleidsmakers.
2. Het is weinig doeltreffend om maatregelen vast te leggen, die in de praktijk niet of niet meer schade voorkomen
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 5%), verhoogd zou worden, zou dit een neveneffect kunnen hebben door grondgebruikers aan te zetten actiever aan preventie te doen.

3.2

Administratieve lasten toekomstige systematiek

In deze paragraaf beschrijven we welke veranderingen in de tegemoetkomingsystematiek haalbaar lijken en welke administratieve lasten deze met zich meebrengen. Hiermee geven we antwoord op deelvragen a) en b), zoals geformuleerd in het begin van dit hoofdstuk.

We maken hier het onderscheid in eenmalige lasten, waarmee men in principe eenmalig te maken heeft vanwege een verandering in het systeem, en blijvende administratieve lasten, die terugkomen bij elke aanvraag, of jaarlijks. Alle betrokkenen moeten eerst kennisnemen van een nieuw systeem en ermee vertrouwd raken. Goede communicatie over de werking van nieuwe regels en beschikbare hulplijnen zijn van groot belang, zie ook hoofdstuk 2.

Eerst kijken we naar de administratieve lasten van een simpele drempelsystematiek, zonder omgevingsfactoren (§3.2.1), dan kijken we naar de aanvullende administratieve lasten van de voorgestelde omgevingsfactoren (§3.2.2). Het laatste is van toepassing voor de beantwoording van deelvragen a) en b), het eerste is alleen onderdeel van de beantwoording van deelvraag a).

3.2.1

Administratieve lasten van een drempelsystematiek zonder omgevingsfactoren

In deelproject 1 bevelen de onderzoekers aan om af te zien van een drempelsystematiek, omwille van een praktisch uitvoerbare en begrijpelijker systematiek. Mocht men toch kiezen voor een drempelsystematiek zoals de MARF die suggereert, zijn er verschillende manieren om deze in te vullen. Een drempelsystematiek sluit namelijk beter aan bij bestaande jurisprudentie. Bestaande jurisprudentie over het normaal maatschappelijk risico pleit voor een drempel op bedrijfsniveau, op de omzet. Praktische uitvoerbaarheid pleit 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. Als in de tegemoetkomingsregels bepaald is dat omzetgegevens aangeleverd dienen te worden, kan hier geen bezwaar tegen aangetekend worden op basis van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). De Friese praktijk (voorjaar '23) wijst uit dat aanvragers echter huiverig zijn om deze gegevens te delen.

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 wel 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 zijn of haar aanvraag. Door de huidige koppeling met RVO is dat technisch haalbaar, het is wel een aanvullende administratieve taak.

3.2.2

Administratieve lasten omgevingsfactoren

De omgevingsfactor **'voorzienbaarheid van de schade'** wordt casuïstisch toegepast en blijft voor de relevante schadegevallen gehandhaafd, zoals bij schade door mezen aan hardfruit (40% eigen risico), GFG (0%) en schade door wolven (0%). Om discussie over deze 'factor' op basis van de suggestieve naamgeving te voorkomen, stellen de onderzoekers voor deze te hernoemen naar wettelijk vastgelegd eigen risico. De provinciale beleidsvrijheid is door de hoogste bestuursrechter immers ingeperkt, in het geval van hardfruit en wolven.

Deze factor 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 op de hoogte moeten zijn van de (veranderde) eisen die aan de bescherming van de gewassen gesteld worden, wil men in aanmerking komen voor een tegemoetkoming. (Deze indeling en bijbehorende beschermende maatregelen moeten door de provincies vastgesteld worden, wat het nodige voorwerk vereist.) Per gewas kan voor de grondgebruiker dus veel veranderen, zie ook bijlage 1. Globaal is niet in te schatten wat deze wijziging betekent voor een grondgebruiker; voor een melkveehouder blijft alles gelijk, omdat hij/zij enkel faunaschade ondervindt aan grasland, maar voor vollegrondsgroentetelers verandert juist veel.

Het toepassen van de omgevingsfactoren **'mogelijkheden om schade te voorkomen'** en **'mogelijkheden om schade te bestrijden'** als zodanig, heeft geen effect op de administratieve lasten bij een aanvraag voor tegemoetkoming.

Wel is er mogelijk een aanpassing rond **'adequaat gebruik'**. Bij het voorkomen en bestrijden van schade onder een provinciale vrijstelling, mag een grondgebruiker gebruikmaken van deze vrijstelling, mits deze adequaat gebruikt wordt, dat wil zeggen minimaal twee keer per week. Dit 'adequaat gebruik' moet geregistreerd worden. Het voorstel bij toepassing van de omgevingsfactoren is 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 rekening met de beschikbare mogelijkheden voor bestrijding en voorkomen van schade. (Verplichtingen voor registratie van bestrijding vanuit ontheffings- of vrijstellingsvoorwaarden blijven wel bestaan.)

Ook hier geldt weer dat grondgebruikers tevoren kennis moeten nemen van de nieuwe regels. Locatieafhankelijk kunnen beperkingen bestaan in de mogelijkheden om schade te bestrijden. Strikt genomen is dit geen administratieve aanpassing voor grondgebruikers. 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 alle gebruikers extra inzicht verschaffen.

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

3.3 Reacties klankbordgroep

De toetsing op adequaat gebruik is het belangrijkste punt dat de klankbordgroep naar voren bracht. Men is het erover 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 de mogelijkheden om de schade te bestrijden toegepast zijn, zou anders ingevuld moeten worden. De eis verdient nadere duiding en invulling, zodat ook juridisch duidelijk is dat er aantoonbaar gebruik gemaakt is van inzet van afschot. Waarbij het wel zo is dat die inzet zich niet zinvol laat toetsen op kwaliteit en kwantiteit.

3.4 Conclusie

Uit §3.2.1 en §3.2.2 komt naar voren dat invoering van een drempelsystematiek tot een verzwaring van de administratieve lasten zal leiden, waarvan al vastgesteld is dat daarom een aanpassing van de huidige kortingssystematiek met omgevingsfactoren te verkiezen is boven een drempelsystematiek met omgevingsfactoren, zie §1.2 over de conclusies van deelproject 1, 'Verkenning simpele drempelsystematiek' (antwoord deelvraag a) (publicatienummer 1073).

Bij een kortingssystematiek met omgevingsfactoren is de verzwaring van de administratieve lasten laag (antwoord deelvraag b) en beduidend geringer dan bij een drempelsystematiek (antwoord deelvraag d).

In §3.2.2 is vastgesteld dat het stoppen met de toetsing op adequaat gebruik leidt tot een sterke verlichting van de administratieve lasten voor aanvragers; het antwoord op deelvragen c) en e).

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 een koppeling van de mogelijkheden voor bestrijding van schade aan de hoogte aan de tegemoetkoming; in plaats van dit 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.

3.5 Aanbevelingen

De onderzoekers bevelen aan, met het oog op verlaging van administratieve lasten, te kiezen voor een aanpassing van de huidige kortingssystematiek door toevoeging van omgevingsfactoren. Het afschaffen van toetsing op adequaat gebruik zou een forse verlaging van de ervaren administratieve last met zich meebrengen, de PRDF adviseert echter deze te behouden. Toetsing op adequaat gebruik werd in deelproject 2 als één van de belangrijkste administratieve lasten genoemd. Ook de klankbordgroep uit de uitdrukkelijke wens deze ‘wassen neus’ af te schaffen, met inachtneming van de wettelijke vereisten.

Invoering van omgevingsfactoren moet echter grondig voorbereid worden. De stap van ‘kwetsbaarheid’ naar ‘saldo’ vraagt een forse aanpassing van het beleid, met de uitdrukkelijke wens de stakeholders te betrekken. Voor de invoering van ‘mogelijkheden om schade te bestrijden’ is het nodig dat provincies het eigen beleid locatiespecifiek op kaarten kunnen weergeven en dit aan BIJ12 ter beschikking kunnen stellen.

4

Simulatie mogelijke aanpassingen aan de tegemoetkomings-systematiek

In dit hoofdstuk simuleren we mogelijke aanpassingen aan de tegemoetkomingsystematiek. Waar mogelijk gebruiken we de dataset van alle tegemoetkomingsaanvragen uit 2020. Deze bestaande tegemoetkomingsaanvragen herberekenen we volgens 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 voorbeeld-bedrijven.

4.1 Voorbereiding simulatie

In de eerste paragraaf gaan we nader in op de voorbereiding van de simulatie. In hoeverre is het mogelijk om bestaande data van tegemoetkomingsaanvragen in te delen volgens de voorgestelde factoren? Wat is nodig voor simulatie van een drempelsystematiek? Hierbij staan de faunaschadegevallen uit 2020 centraal.

4.1.1 Simulatie drempelsystematiek

Kern van een drempelsystematiek is dat deze het eigen risico van een grondgebruiker koppelt aan de economische draagkracht van diegene, in plaats van een generieke korting op de getaxeerde schade. In deelproject 1 is vastgesteld dat die 'draagkracht' aan verschillende bedrijfspecifieke gegevens gekoppeld kan worden, waarbij praktische uitvoerbaarheid pleit voor een drempel op gewasniveau en opbrengst; terwijl jurisprudentie over het normaal maatschappelijk risico pleit voor een drempel op bedrijfsniveau, op de omzet. In deelproject 1 adviseren de onderzoekers om af te zien van invoering van een drempelsystematiek. Deze twee opties voor een drempelsystematiek worden wel doorgerekend in deze simulatie.

Op basis van het bovenstaande, en kijkend naar de beschikbare gegevens, is gekozen om bedrijfs-specifieke drempels op twee manieren mee te nemen in de simulatie. In de volledige dataset wordt gerekend met de Standaard Opbrengst (ofwel normbedragen, zie de volgende paragraaf), de bedrijfsomzet wordt meegenomen voor een aantal voorbeeldbedrijven.

4.1.2 Simulatie 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. Dat is een gewas dat per hectare zeer veel op kan leveren, zoals courgette en ijsbergsla. Wageningen University and Research (WUR) publiceerde in 2020 normen voor standaardopbrengsten van gewassen. In dit document hebben we het saldo opgezocht van alle 68 gewassen uit de faunaschadedatabase van 2020. De term 'standaardopbrengst' komt overeen met het gestandaardiseerde saldo van een gewas per hectare, op jaarbasis. De onderzoekers hebben gekozen voor de volgende indeling in categorieën: laag: < 2.000 €/ha; midden: 2.000 tot 10.000 €/ha, hoog: 10.000 tot 35.000 €/ha en zeer hoog: > 35.000 €/ha. Bij deze indeling komen van de 68 gewassen 28 in dezelfde categorie als tot nu toe (kapitaalintensief = (zeer) hoog saldo; kwetsbaar = gemiddeld saldo; overig = laag saldo), 40 komen in een andere categorie, zie ook bijlage 1.

- De huidige categorie 'kapitaalintensief' bestaat uit 20 gewassen met saldo's tussen de € 3.230 (suikerbiet) en € 500.000 (boomteelt); 6 gewassen worden zeer hoog salderend, 8 gewassen hoog salderend en 6 gewassen komen in de categorie 'midden salderend'.
- De huidige categorie 'kwetsbaar', goed voor 39 gewassen, kent een spreiding van de saldo's tussen € 0 (groenbemester) en € 41.600 (kruiden); 21 gewassen uit de categorie 'kwetsbaar' vallen in de nieuwe categorie 'laag salderend', 9 vallen in de nieuwe categorie 'gemiddeld salderend', 7 in de categorie 'hoog salderend' en 2 in de categorie "zeer hoog salderend".
- De huidige categorie 'overig', goed voor 9 gewassen met saldo's tussen de € 0 (onbeteeld) en € 7.800 (zaaiuien), valt uiteen in 5 laag salderende gewassen en 4 midden salderende gewassen.

Voor zeer hoog salderende gewassen, bijvoorbeeld vruchtgroentes zoals courgettes, stellen de onderzoekers voor om 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 bijlage 1. Als we deze indeling vergelijken met de huidige indeling en dit per deelschade bekijken, is de herverdeling te zien in tabel 4.1. 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 4.1: Indeling van alle schadegevallen uit 2020 die in de simulatie meegenomen zijn.

Links volgens de huidige indeling 'kwetsbaarheid van het gewas' en boven de nieuwe indeling 'saldo van het gewas'. Tussen haakjes het percentage van het totaal, verdere toelichting in §4.3.

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

Tabel 4.2 op de volgende pagina, 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 herverdeeld worden 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.

Tabel 4.2: Indeling van alle schades uit 2020 die in de simulatie meegenomen zijn naar de oude indeling 'kwetsbaarheid van het gewas' en de nieuwe indeling 'saldo van het gewas', volgens de getaxeerde bedragen in €1.000, verdere toelichting in §4.3.

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

4.1.3

Simulatie omgevingsfactor: mogelijkheden om schade te voorkomen

De beoordeling van een aanvraag op de omgevingsfactor 'mogelijkheden om schade te voorkomen' bestaat in de kern uit twee vragen, zie figuur 2, pagina 9. Alleen voor hoog salderende gewassen wordt de vraag gesteld of dure maatregelen beschikbaar en effectief zijn. Deze maatregelen worden redelijk geacht omdat het om hoog salderende gewassen gaat.

De tweede vraag, of akoestische en/of visuele middelen effectief, redelijk en toegestaan zijn, wordt gesteld als dure maatregelen voor hoog salderende gewassen niet redelijk, effectief en toegestaan zijn. De vraag wordt ook gesteld bij alle gemiddeld salderende gewassen. Omdat op dit moment geen akoestische en/of visuele middelen beschikbaar zijn die redelijk en 100% effectief zijn om schade te voorkomen, wordt deze optie niet meegenomen in de simulatie, maar toekomstige ontwikkelingen kunnen dit veranderen. In het voorgaande deelproject is vastgesteld dat - per provincie of door BIJ12 - een afweging gemaakt moet worden welke maatregelen bij welke gewassen 'redelijk' zijn. Het is mogelijk dit met subsidies te beïnvloeden.

Voor laag salderende gewassen is het uitgangspunt dat maatregelen om schade te voorkomen nooit redelijk zijn. Daarom heeft 'mogelijkheden om schade te voorkomen' geen invloed op het eigen risico dat berekend wordt voor deze gewassen.

4.1.4

Simulatie omgevingsfactor: mogelijkheden om schade te bestrijden

De beoordeling van een aanvraag op de omgevingsfactor 'redelijke mogelijkheden om schade te bestrijden' heeft drie mogelijke uitkomsten. Er zijn gevallen (1) zonder mogelijkheden om schade te bestrijden, en gevallen met mogelijkheden om schade te bestrijden (2) **zonder** en (3) **met** zware beperkingen. De mate van verhoging van het eigen risico wordt bepaald op basis van de mogelijkheid voor schadebestrijding in de vorm van aan verjaging met ondersteunend afschot: is dat toegestaan en welke beperkingen daaraan zijn gesteld? Schade bestrijden wordt dus vertaald naar de praktijk, in de vorm van beschikbaarheid van verjaging met ondersteunend afschot. Inhoudelijk bestaan verschillen per provincie, per diersoort, per seizoen en soms per gewas. In een eerste feedbackronde heeft de interprovinciale begeleidingsgroep aangegeven dat de schaduwwerking van N2000- en ganzenfoeragegebieden beschouwd kan worden als zware beperking; voor de simulatie maken we dus gebruik van een bufferzone rond die gebieden. Binnen die gebieden bestaan geen mogelijkheden, buiten die buffer zijn er 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 schadebestrijding; percelen die voor meer dan 50% in een buffer van 200 m rondom N2000-gebieden of GFG liggen als (3) met zware beperkingen; en alle percelen daarbuiten of met minder dan 50% in de bufferzone als (2) zonder zware beperkingen. Hoewel dit niet volledig overeenkomt met de werkelijke situatie per provincie, is dit voor de simulatie wel de beste optie. Het al dan niet

werken met bufferstroken en de uiteindelijke omvang ervan is een politiek besluit, dat per provincie genomen moet worden.

4.1.5

Simulatie omgevingsfactor: stand van een 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 (plaagsoort). Voor deze soorten is een streefstand geformuleerd en is populatiebeheer toegestaan. Deze factor is daarom eenvoudig mee te nemen in een simulatie. Kanttekeningen bij het gebruik van populatiebeheer als maat voor de stand van een diersoort zijn dat:

- (1) als populatiebeheer is toegestaan, dat niet automatisch betekent dat de populatiegrootte ver boven de streefstand is en
- (2) als populatiebeheer (tijdelijk) niet is toegestaan dit ook kan komen door een gebrek aan capaciteit voor het aanvraagproces bij FBE's en dit niet automatisch betekent dat de populatie niet uit de hand is gelopen. Ondanks deze kanttekeningen, zien de onderzoekers deze benadering voor de simulatie wel als de beste optie.

De periode waarvoor populatiebeheer al (juridisch) beschikbaar is, is geen onderdeel van deze simulatie, we kijken alleen of het wel of niet toegestaan is. Dit kan wel gebruikt worden om de systematiek prikkelender te maken: als populatiebeheer al langer is toegestaan, heeft de grondgebruiker tijd gehad om te anticiperen op de situatie. Bij invoer start de teller start bij 0 jaren, omdat een nieuwe situatie start waar nog geen anticipatie op heeft kunnen plaatsvinden. Dit is een politieke afweging waarop de onderzoekers niet vooruit willen lopen.

4.1.6

Simulatie omgevingsfactor: voorzienbaarheid van de schade

De beoordeling van een aanvraag op de omgevingsfactor ‘voorzienbaarheid van de schade’ wordt casuïstisch toegepast en blijft gehandhaafd voor de relevante schadegevallen; momenteel geldt dat voor schade door mezen aan hardfruit (40% eigen risico), ganzenfoerageergebieden (0%) en schade door wolven (0%). Bij schade aan zachtfruit door vogels geldt op basis van voorzienbaarheid een eigen risico van 100%.

Om discussie over deze ‘factor’ op basis van de suggestieve naamgeving te voorkomen, stellen de onderzoekers voor deze te hernoemen naar vastgelegd eigen risico per combinatie van diersoort en gewas. De provinciale beleidsvrijheid is immers ingeperkt door de hoogste bestuursrechter voor enkele combinaties (bijvoorbeeld hardfruit en mezen). Schade door vogels aan zachtfruit heeft geen invloed op de simulatie omdat deze niet in het databestand voorkomen.

4.2

Scenario's

In deze paragraaf werken we de scenario's voor de simulatie verder uit. De scenario's zijn tot stand gekomen in overleg met BIJ12. Eerst beschrijven we de variabelen in de simulatie, daarna de gebruikte dataset en dan werken we de scenario's uit.

4.2.1

Omgevingsfactoren

Er is in overleg met BIJ12 en de interprovinciale begeleidingsgroep besloten om het saldo van het gewas te gebruiken voor de simulatie. Zie voor een beeld van de herverdeling tabel 4.1 en 4.2 (pagina 28 en 29).

In de vorige paragraaf (§4.1) zijn de variabelen voor een simulatie vastgesteld, zie de volgende pagina.

1. Beschikbaarheid van redelijke mogelijkheden om **schade te voorkomen** leidt bij gewassen met een (zeer) hoog saldo tot een maximaal eigen risico, feitelijk komt de tegemoetkoming te vervallen. De gemiddeld en laag salderende gewassen doorlopen wel de beslisboom (zie figuur 4), evenals hoog salderende gewassen, zonder redelijke mogelijkheden om schade te voorkomen. Het gaat voor de simulatie om 10 gevallen uit de dataset van 2020, met in totaal € 21.257 aan getaxeerde schade. Hier is schadepreventie niet toegestaan vanwege de ligging (N2000-gebieden of GFG).
2. Redelijke mogelijkheden om **schade te bestrijden** leidt (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 m rondom deze gebieden en (3) **ruimere** mogelijkheden in het overige gebied.
De onderzoekers stellen voor om 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 combinatie-scenario's voor respectievelijk 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
3. Stand van de diersoort zal op basis van het wel of niet beschikbaar zijn van populatiebeheer gesimuleerd worden. Als populatiebeheer niet beschikbaar is, dan is geen aanpassing nodig van het eigen risico dat bepaald is. Als populatiebeheer wel beschikbaar is, dan verlaagd het eigen risico. Als populatiebeheer minstens vijf jaar beschikbaar is, 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 toegestaan 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.
4. Voorzienbaarheid of vastgelegd eigen risico per combinatie, namelijk mezen in hardfruit, GFG en wolven, worden niet meegenomen in de simulatie. Zij doorlopen de beslisboom niet, maar hebben direct het vastgestelde percentage als uitkomst. Schade van vogels in zachtfruit zijn niet aanwezig in de dataset, omdat het huidige eigen risico daar 100% is, daar worden (vrijwel) geen schadeaanvragen voor ingediend.

Het bovenstaand leidt tot een combinatie van $6 * 2 = 12$ scenario's voor de omgevingsfactoren, zie tabel 4.3 op de volgende pagina. Randvoorwaarde bij de simulatie is dat het eigen risico nooit negatief is. Als dit resultaat toch voortvloeit uit een scenario, wordt het eigen risico op 0% gesteld.

Simulatie drempel

Een drempel 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 hectare². De ervaring van BIJ12 is dat grondgebruikers vrijwel altijd al hun percelen opgeven bij een schadeaanvraag. Rekenen met het totale opgegeven areaal van een gewas is daarmee een veilige aanname voor de simulatie. Voor de hoogte van de drempel hebben we het voorstel van de MARF van 0,5% van de omzet overgenomen.

$$TEG = TAX - (DP * OP)$$

*TEG = tegemoetkoming, TAX = getaxeerde schade, DP = drempel en
OP = opbrengst.*

Voorbeeld: bij € 5.000 getaxeerde schade door de grauwe gans aan grasland op een bedrijf met een grasopbrengst van € 400.000, wordt de tegemoetkoming: € 5.000 – (0,5% * € 400.000) = € 3.000. Ook hierbij geldt de randvoorwaarde dat de uitkomst niet negatief kan zijn. Is dit wel het geval, wordt de tegemoetkoming op 0 gezet.

Tabel 4.3: Percentage extra eigen risico voor de combinaties van 6 * 2 omgevingsfactoren scenario's

Scenario	Schadebestrijding	Populatiebeheer
	geen / beperkt / ruim	geen / < 5 jaarr / > 5 jaar
1	0 / 5 / 10	0 / -10 / 0
2	0 / 5 / 20	0 / -10 / 0
3	0 / 5 / 30	0 / -10 / 0
4	0 / 10 / 10	0 / -10 / 0
5	0 / 10 / 20	0 / -10 / 0
6	0 / 10 / 30	0 / -10 / 0
7	0 / 5 / 10	0 / -20 / 0
8	0 / 5 / 20	0 / -20 / 0
9	0 / 5 / 30	0 / -20 / 0
10	0 / 10 / 10	0 / -20 / 0
11	0 / 10 / 20	0 / -20 / 0
12	0 / 10 / 30	0 / -20 / 0

Een drempel op bedrijfsomzet is voor de melkveehouderij 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 voor het overgrote deel van de bedrijven in de dataset scheeflopen. Het merendeel heeft namelijk een flink lager of juist hoger inkomen, waardoor de berekeningen op te onrealistische uitkomsten uitkomen. 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 betreft en omdat in deze sector de omzet slechts losjes gerelateerd is aan de gewasopbrengsten (zo kan een bedrijf met 20 hectare grasland 60 melkkoeien hebben, of bijvoorbeeld 300 een vijfvoudige omzet en (bij gelijke melkproductie per koe). Voor de indeling op omzet baseren we ons op gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), over de economische omvang van melkveebedrijven naar Standaard-Opbrengst-klasse (SO-klasse) zie tabel 4.5 op de volgende pagina. We hebben een inschatting gemaakt van een gemiddeld bedrijf, een bedrijf dat kleiner is dan 80% van alle bedrijven en een bedrijf dat groter is dan 80% van de

² 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 voor simulatie omdat taxaties niet beschikbaar zijn.

bedrijven (p20 en p80). Omdat de schade gebaseerd is op grasland, hebben we een inschatting gemaakt van het areaal grasland voor bedrijven met een gering areaal, een gemiddeld areaal en een groot areaal, zie tabel 4.6.

Tabel 4.4: Indeling van voorbeeldbedrijven naar omzet/opbrengst.

Bedrijfsomvang	Omzet melkveehouderij (€)
Klein	200.000
Gemiddeld	430.000
Groot	800.000

Tabel 4.5: Schades bij voorbeeldbedrijven

Omvang schade	Grassnede (%)
Klein	10
Gemiddeld	17
Groot	30

Tabel 4.6: Oppervlakte grasland per voorbeeldbedrijf

Categorie grasland	Areaal grasland (ha)
Klein	10
Gemiddeld	17
Groot	30

4.2.2

Combinatie van drempel en 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 op gewasopbrengst door-gerekend, voor zowel met als zonder drempel (voor de drempel op omzet is dat niet mogelijk). Dit is op vergelijkbare wijze gedaan als in de vorige paragraaf gedaan:

$$TEG = UIT - (DP * OPth)$$

$$TEG = \text{tegemeetkoming},$$

$$UIT = \text{tegemeetkoming uitkomst van het scenario}, DP = \text{drempel}$$

$$OPth = \text{theoretische opbrengst (aantal ha gewas * Standaard Opbrengst per ha)}.$$

Ook hierbij geldt de randvoorwaarde dat de uitkomst niet negatief kan zijn. Is dit wel het geval, wordt de tegemoetkoming op 0 gezet.

4.3 Dataset

Voor de simulatie hebben we een database met schadegevallen uit het schadejaar 2020 gebruikt, aangeleverd door BIJ12; diezelfde is ook gebruikt voor de rapportage van deelprojecten 3 en 4, de omgevingsfactoren. Deze dataset bestaat uit 87.661 deelschadegevallen, met een totale getaxeerde schade van € 35.123.269, waarbij iedere regel (entry) een unieke combinatie van schadeaanvraag ID, perceelnummer en diersoort is. Voorbeeld ter illustratie: een schadeaanvraag bestaat uit drie graslandpercelen, waarbij op alle drie de percelen de schade veroorzaakt is door zowel de grauwe gans als de kolgans (twee diersoorten). Deze schadeaanvraag levert daarmee $3 * 2 = 6$ entries op. Van 78.792 deelschadegevallen met een totaalbedrag van € 33.696.603 aan getaxeerde schade, was voldoende informatie beschikbaar om opgenomen te worden in de simulatie (90% van de gevallen, 96% van de getaxeerde schade, redenen voor uitsluiting waren dat niet bij alle schades alle informatie bekend is, zoals of schadebestrijding of populatiebeheer toegestaan was).

een completer beeld te krijgen van de schade, is op een later moment tijdens het project de schade door wolven uit 2020 toegevoegd, gezien de huidige ontwikkelingen in de wolvenpopulatie in Nederland. Het eigen risico is hier standaard 0%, waardoor deze gevallen de beslisboom met omgevingsfactoren van de simulatie niet doorlopen. Voor de scenario's met de drempel kon de wolvenschade eveneens niet meegenomen worden, doordat de kuddegrootte bij de schadegevallen niet bekend is. Daarom kon geen theoretische opbrengst berekend worden. De totale getaxeerde wolvenschade bedroeg in 2020 € 75.273. Dit wordt buiten de simulatie gehouden.

Van alle schadegevallen die in de simulatie opgenomen konden worden, bedroeg de totale getaxeerde schade € 33.696.603. De drie belangrijkste gewassen waren grasland (86% van de getaxeerde schade, peren (5%) en wintertarwe (1,7%). De drie belangrijkste schadeveroorzakende diersoorten waren de grauwe gans (52%), brandgans (23%) en de kolgans (7,6%). Zie bijlage 2 voor een totaaloverzicht van de gewassen en diersoorten.

Van 29.177 deelschadegevallen in de simulatie staat het eigen risico vast op 0% (GFG) of 40% (koolmezen in appels en peren); van deze gevallen bedroeg de totale getaxeerde schade € 16.092.093, oftewel 48% van de totale getaxeerde schade. Omdat de uitkomst van deze gevallen al vast staat, doorlopen ze de simulatie dus niet, maar worden wel meegenomen in de output.

In de gewascategorie (zeer) hoog salderend vielen 1.135 deelschadegevallen. In de simulatie van de omgevingsfactoren kregen deze automatisch een eigen risico van 100%, zonder de beslisboom te doorlopen. Dit gaat om een totaal getaxeerd bedrag van € 911.485 (3% van de totale schade).

4.3.1 Berekening omgevingsfactoren

Voor de deelschadegevallen die de beslisboom van de omgevingsfactoren doorlopen, is berekend wat het eigen risico wordt in de 6 scenario's voor mogelijkheden tot schade bestrijden en de 2 scenario's voor populatiebeheer. Het totale eigen risico voor elk van de 12 gecombineerde scenario's, is berekend door het eigen risico van het scenario van schade bestrijden op te tellen bij het eigen risico van het scenario van populatiebeheer. Voorwaarde daarbij was dat het eigen risico nooit minder dan nul mocht worden. Als dit wel uit de simulatie kwam, is het eigen risico op 0% gezet. De tegemoetkoming van elk van die 12 scenario's is vervolgens berekend door het eigen-risico percentage af te trekken van de getaxeerde schade.

4.3.2

Berekening drempel (zonder omgevingsfactoren)

Om de drempel voor gewasopbrengst te bepalen, is de theoretische opbrengst berekend, van de totale opgegeven gewasoppervlakte van de schadeaanvrager. Dit is gedaan door het aantal hectares van elk gewas te vermenigvuldigen met de Standaard Opbrengst van dat gewas. Per totale schadeaanvraag van een gewas (TKAID) is dan 0,5% van die theoretische opbrengst de drempel. Om het effect van deze drempel op de huidige systematiek te berekenen, is per schadeaanvraag de bedrijfs- en gewasspecifieke drempel afgetrokken van het uitbetaalde bedrag. De 12 scenario's van de omgevingsfactoren zijn ook met die drempel doorgerekend. Dit is op dezelfde wijze gedaan, maar dan met de totale uitkomst van het scenario per schadeaanvraag.

4.3.3

Voorbeeldbedrijven

Voor de drempel op omzet gebruiken we de omzet van voorbeeldbedrijven (3), voorbeeldschades (3) en voorbeelden voor hectares grasland (3) zoals aangegeven in §4.2, daarmee komen we uit op 27 berekeningen.

4.4

Output simulatie

In tabel 4.7 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; zie ook bijlage 3 voor de tegemoetkoming van de verschillende scenario's per provincie.

Tabel 4.7: Output simulatie, totale tegemoetkoming per scenario

Scenario	Schadebestrijding geen/beperkt ruim	Populatiebeheer geen/< 5 jaar/> 5 jaarr	Huidige systematiek	Drempel- systematiek
<i>Zonder omgevingsfactoren</i>			€ 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

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, van de 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, als 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 laag aantal schadegevallen gaat, namelijk 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 bedraagt het verschil voor 1% € 90.726 voor heel Nederland.

Op deze manier is inzichtelijk wat het concreet betekent om het eigen risico voor faunaschade in heel Nederland met 1% aan te passen. Die verschillen zijn weergegeven in tabel 4.8.

Een uitwerking hiervan per provincie is opgenomen in de bijlage 3.

Tabel 4.8: Daling van de tegemoetkoming faunaschade voor heel Nederland, als het eigen risico voor gebieden met beperkte en met ruime mogelijkheden om schade te bestrijden stijgt met 1%.

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

4.4.1

Voorbeeldbedrijven

Simulatie van een drempel op omzet is gedaan met voorbeeldbedrijven in plaats van de gehele dataset. Ook hier is gebruik gemaakt van een drempel van 0,5% van de omzet en per bedrijf. Er zijn 3 bedrijfstypen bepaald, 3 schades doorgererekend (klein, gemiddeld en groot, voor 3 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; voor het overzicht zie tabel 4.9 op de volgende pagina.

De uitkomsten zijn opvallend. We zien dat een drempel inderdaad verschil maakt in de tegemoetkoming die een bedrijf ontvangt, maar dat de tegemoetkomingen betrekkelijk weinig verschillen per bedrijf, bij hoge schadebedragen. 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 slechts € 3.000, terwijl de omzet vier keer zo hoog is (zie scenario 25 versus 27).

4.5

Conclusie

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, ook zowel in aantal schadegevallen als in 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, dat is 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 ganzenfoerageergebied gaat, of om schade van mezen in hardfruit; verder valt 2% van de totale schade in de categorie zeer hoog salderend, waarvoor is besloten dat de tegemoetkoming vervalt.

Tabel 4.9: Simulatie van tegemoetkomingen faunaschade, voor melkveehouderijen met verschillende bedrijfs- en schade-omvang en verschillend areaal grasland.

Scenario	Omzet (€)	Drempel per bedrijf (€)	Grasland (ha)	Schade (%)	Getaxeerde schade/snedes (€)	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

Kijken we naar de uitkomsten van de scenario's, dan valt op dat de verschillen tussen de scenario's onderling en in vergelijking met de huidige systematiek gering zijn. Berekend is wat de verlaging van de tegemoetkoming voor heel Nederland is, als het eigen risico met 1% stijgt, in het geval

schadebestrijding met beperkte of ruime mogelijkheden is toegestaan. Bij beperkte mogelijkheden bedraagt het verschil € 487. Dit bedrag is zo laag omdat het in deze simulatie om een betrekkelijk laag aantal schadegevallen gaat, namelijk alle schades die voor meer dan 50% in een ring van 200 m om een ganzenrust-of een N2000-gebied liggen. Bij ruime mogelijkheden om schade te bestrijden is 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.

4.6 aanbevelingen

A

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

1. Overstap van 'kwetsbaarheid van het gewas' naar 'saldo' lijkt haalbaar en voorbereiding hiervan op provinciaal niveau wordt aanbevolen. De klankbordgroep en interprovinciale begeleidingsgroep hebben zich hier eerder positief over uitgesproken.
2. De grenzen tussen de categorieën zijn door de onderzoekers in overleg met BIJ12 gekozen. Wij adviseren vóór een eventuele vaststelling stakeholders hierbij 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 voor de categorie overige gewassen niet geëist dat 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. Heroverweeg daarom om voor zeer hoog salderende gewassen een tegemoetkoming beschikbaar te stellen.
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 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. De stand van een diersoort is ook volgens PRDF een valide reden om een korting op de tegemoetkoming te minderen. 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 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.

Bijlagen

Bijlage 1: Categorie-indelingen gewassen

Gewas	Gewascategorie huidig	Standaard Opbrengst	Voorstel saldo gewas
Groenbemester, zaadteelt	Kwetsbaar	0	laag
Onbeteeld	Overig	0	laag
Riet	Kwetsbaar	0	laag
Veldbonen	Kwetsbaar	815	laag
Rogge	Kwetsbaar	860	laag
Snijrogge	Kwetsbaar	860	laag
Luzerne	Overig	980	laag
Triticale	Kwetsbaar	1140	laag
Grasland	Overig	1180	laag
Koolzaad, zomer (ook boterzaad)	Overig	1320	laag
Gerst, zomer-	Kwetsbaar	1470	laag
Mais, snij-	Kwetsbaar	1470	laag
Brouwgerst	Kwetsbaar	1.470-1.560	laag
Koolzaad, winter (ook boterzaad)	Overig	1540	laag
Gerst, winter-	Kwetsbaar	1560	laag
Mais, corncob mix	Kwetsbaar	1640	laag
Tarwe, zomer-	Kwetsbaar	1670	laag
Spelt	Kwetsbaar	1710	laag
Graszaad, Engels raai	Kwetsbaar	1790	laag
Graszaad, Italiaans raai	Kwetsbaar	1790	laag
Graszaad, Rietzwenk	Kwetsbaar	1790	laag
Graszaad, Roodzwenk	Kwetsbaar	1790	laag
Mais, korrel-	Kwetsbaar	1900	laag
Tarwe, winter-	Kwetsbaar	1920	laag
Bonen, overig	Kwetsbaar	815-2.070	laag
Griend	Kwetsbaar		laag
Bruine bonen	Kwetsbaar	2000	midden
Sperzieboon / stamslaboon	Kwetsbaar	2230	midden
Suikerbiet	Kapitaalintensief	3230	midden
Aardappelen, zetmeel	Kapitaalintensief	3340	midden
Mais, suiker-	Kwetsbaar	3580	midden
voederbiet	Overig	3590	midden
Cichorei	Kwetsbaar	3910	midden
Overige Akkerbouwgewassen	Overig	4360	midden
Schorseneren	Kwetsbaar	4610	midden
Peen, fijne of waspeen	Kwetsbaar	5050	midden
Graszoden	Kapitaalintensief	5060	midden

Verkenning aanpassing tegemoetkomingsystematiek: deelprojecten 6, 7 en 8

Pompoen	Kwetsbaar	5800	midden
Aardappelen, consumptie	Kapitaalintensief	7410	midden
Uien, plant	Overig	7550	midden
Knolselderij, productie	Kapitaalintensief	7760	midden
Uien, zaai	Overig	7800	midden
Spitskool	Kwetsbaar	9500	midden
Erwten	Kwetsbaar	955-2.430	midden
Aardappelen, poot	Kapitaalintensief	5.230-11.100	midden
Kroten/rode bieten, productie	Kwetsbaar	10400	hoog
Peen grove peen / winterwortelen	Kwetsbaar	10700	hoog
Spruitkool	Kwetsbaar	12400	hoog
Savooiekool	Kwetsbaar	12800	hoog
Broccoli	Kapitaalintensief	13700	hoog
Bloemkool	Kapitaalintensief	13800	hoog
Pastinaak, productie	Kwetsbaar	14300	hoog
Witte kool	Kwetsbaar	15600	hoog
Peren	Kapitaalintensief	18800	hoog
Wijndruiven	Kapitaalintensief	19200	hoog
Appels	Kwetsbaar	19400	hoog
Fruitbomen	Kapitaalintensief	19400	hoog
Bos- en bosaanplant	Kapitaalintensief	27500	hoog
Kers	Kapitaalintensief	5.710-31.500	hoog
Asperges, wit	Kapitaalintensief	7.200-11.700	hoog
Courgette	Kapitaalintensief	38200	zeer hoog
Bloemsierteelt	Kapitaalintensief	13.200-2.021.000	zeer hoog
Krokussen	Kapitaalintensief	13.200-25.800-60.000	zeer hoog
Bloembollen en knollen	Kapitaalintensief	13.200-60.000	zeer hoog
Sla	Kwetsbaar	18.200-24.700	zeer hoog
Kruiden	Kwetsbaar	20.700-41.600	zeer hoog
Boomkwekerij	Kapitaalintensief	27.500-500.000	zeer hoog
Aardbei	Kapitaalintensief	42.600-148.000	zeer hoog

Bijlage 2: Getaxeerde schade per gewas en diersoort

Gewas	Getaxeerde schade	Gewas	Getaxeerde schade
Grasland	€ 28.991.312	Koolzaad, winter (ook boterzaad)	€ 14.431
Peren	€ 1.703.969	Savooiekool	€ 14.282
Tarwe, winter-	€ 573.444	Luzerne	€ 13.610
Mais, snij-	€ 309.578	Bruine bonen	€ 12.940
Courgette	€ 298.100	Veldbonen	€ 11.924
Appels	€ 287.749	Boomkwekerij	€ 9.120
Graszaad, Engels raai	€ 135.163	Fijne of waspeen	€ 9.007
Bloemkool	€ 121.569	Kruiden	€ 8.232
Aardbei	€ 109.436	Spelt	€ 6.465
Sla	€ 88.031	Overige Akkerbouwgewassen	€ 5.152
Suikerbiet	€ 69.148	Aardappelen, zetmeel	€ 3.370
Sperzieboon/stamslaboon	€ 69.131	Witte kool	€ 3.352
Gerst, winter-	€ 68.577	GPS (gehele plant Silage)	€ 2.141
Mais, corncob mix	€ 62.762	Brouwgerst	€ 2.079
Bloembollen en knollen	€ 49.590	Voederbiet	€ 1.885
Graszoden	€ 49.053	Kroten/rode bieten, productie	€ 1.155
Aardappelen, consumptie	€ 48.841	Cichorei	€ 1.035
Grove peen/winterwortelen	€ 44.516	Rogge	€ 872
Tarwe, zomer-	€ 40.174	Asperges, wit	€ 579
Graszaad, Italiaans raai	€ 36.539	Triticale	€ 465
Aardappelen, poot	€ 32.545	Pompoen	€ 81
Fruitbomen	€ 30.457	Wijndruiven	€ 14.743
Koolzaad, zomer (ook boterzaad)	€ 29.587		
Krokussen	€ 29.160		
Snijrogge	€ 28.192		
Uien, zaai	€ 25.303		
Erwten	€ 24.616		
Bonen, overig	€ 22.926		
Gerst, zomer-	€ 22.608		
Graszaad, Rietzwenk	€ 22.449		
Spitskool	€ 21.842		
Mais, korrel-	€ 21.262		
Mais, suiker-	€ 20.165		
Spruitkool	€ 19.360		
Broccoli	€ 18.771		
Bloemsierteelt	€ 18.326		
Graszaad, Roodzwenk	€ 15.434		
Totaal		€ 33.696.603	

Diersoort	Getaxeerde schade
Grauwe gans	€ 17.551.721
Brandgans	€ 7.732.312
Kolgans	€ 2.548.446
Koolmees	€ 1.841.898
Rotgans	€ 1.334.855
Smient	€ 930.670
Das	€ 405.110
Wild zwijn	€ 355.433
Roek	€ 318.051
Kleine rietgans	€ 136.797
Ree	€ 113.980
Edelhert	€ 112.089
Canadese gans	€ 52.666
Vink	€ 39.186
Knobbelzwaan	€ 38.679
Bever	€ 31.589
Zanglijster	€ 21.668
Rietgans	€ 19.505
Gaai	€ 18.457
Nijlgans	€ 16.199
Merel	€ 15.777
Zwarte kraai	€ 13.502
Meerkoet	€ 7.708
Ekster	€ 7.486
Kauw	€ 6.337
Spreeuw	€ 5.798
Wilde eend	€ 5.054
Putter	€ 3.765
Houtduif	€ 2.923
Boerengans e.d.	€ 2.635
Holenduif	€ 2.523
Halsbandparkiet	€ 2.203
Specht	€ 750
Wilde zwaan	€ 457
Haas	€ 206
Patrijs	€ 168
Totaal	€ 33.696.603

Bijlage 3: Output simulatie, zonder en met bedrijfsspecifieke drempel

Tabel B3.1: Totale bedragen tegemoetkoming faunaschade, per scenario, per provincie, **zonder** bedrijfsspecifieke drempel

Scenario	Provincie											
	Drenthe	Flevoland	Friesland	Gelderland	Groningen	Limburg	Noord-Brabant	Noord-Holland	Overijssel	Utrecht	Zeeland	Zuid-Holland
<i>Huidig</i>	€ 251.812	€ 257.762	€ 10.009.843	€ 3.266.603	€ 853.508	€ 545.215	€ 339.109	€ 9.015.010	€ 1.241.472	€ 2.068.068	€ 850.776	€ 1.718.537
1	€ 263.292	€ 271.200	€ 10.704.611	€ 3.354.831	€ 870.769	€ 533.328	€ 365.228	€ 9.316.688	€ 1.391.189	€ 2.142.650	€ 915.002	€ 1.839.027
2	€ 254.502	€ 247.973	€ 10.510.729	€ 3.333.237	€ 846.866	€ 514.659	€ 346.327	€ 8.972.579	€ 1.318.123	€ 2.045.299	€ 899.549	€ 1.770.703
3	€ 245.712	€ 224.746	€ 10.316.847	€ 3.311.643	€ 822.963	€ 495.991	€ 327.425	€ 8.628.469	€ 1.245.057	€ 1.947.948	€ 884.096	€ 1.702.378
4	€ 263.292	€ 271.200	€ 10.701.674	€ 3.354.777	€ 870.769	€ 533.328	€ 365.228	€ 9.316.688	€ 1.389.686	€ 2.142.650	€ 914.663	€ 1.838.994
5	€ 254.502	€ 247.973	€ 10.507.792	€ 3.333.184	€ 846.866	€ 514.659	€ 346.327	€ 8.972.579	€ 1.316.619	€ 2.045.299	€ 899.211	€ 1.770.670
6	€ 245.712	€ 224.746	€ 10.313.910	€ 3.311.590	€ 822.963	€ 495.991	€ 327.425	€ 8.628.469	€ 1.243.553	€ 1.947.948	€ 883.758	€ 1.702.345
7	€ 263.292	€ 271.200	€ 10.704.611	€ 3.354.831	€ 870.769	€ 533.328	€ 365.228	€ 9.316.688	€ 1.391.189	€ 2.142.650	€ 915.002	€ 1.839.027
8	€ 263.086	€ 271.200	€ 10.673.830	€ 3.352.136	€ 869.539	€ 532.076	€ 364.436	€ 9.314.043	€ 1.365.473	€ 2.142.650	€ 910.826	€ 1.833.787
9	€ 254.296	€ 247.973	€ 10.479.949	€ 3.330.542	€ 845.636	€ 513.407	€ 345.534	€ 8.969.933	€ 1.292.406	€ 2.045.299	€ 895.373	€ 1.765.463
10	€ 263.292	€ 271.200	€ 10.701.674	€ 3.354.777	€ 870.769	€ 533.328	€ 365.228	€ 9.316.688	€ 1.389.686	€ 2.142.650	€ 914.663	€ 1.838.994
11	€ 263.086	€ 271.200	€ 10.670.893	€ 3.352.083	€ 869.539	€ 532.076	€ 364.436	€ 9.314.043	€ 1.363.969	€ 2.142.650	€ 910.488	€ 1.833.754
12	€ 254.296	€ 247.973	€ 10.477.012	€ 3.330.489	€ 845.636	€ 513.407	€ 345.534	€ 8.969.933	€ 1.290.903	€ 2.045.299	€ 895.035	€ 1.765.429

Tabel B3.2: Totale bedragen tegemoetkoming faunaschade, per scenario, per provincie, met bedrijfsspecifieke drempel

Scenario	Provincie											
	Drenthe	Flevoland	Friesland	Gelderland	Groningen	Limburg	Noord-Brabant	Noord-Holland	Overijssel	Utrecht	Zeeland	Zuid-Holland
<i>Huidig</i>	€ 240.666	€ 244.624	€ 9.812.665	€ 3.055.660	€ 833.302	€ 489.350	€ 327.193	€ 8.842.045	€ 1.204.957	€ 1.963.288	€ 803.327	€ 1.658.352
1	€ 252.056	€ 258.629	€ 10.506.040	€ 3.144.275	€ 850.562	€ 478.008	€ 352.911	€ 9.145.236	€ 1.351.388	€ 2.037.866	€ 869.391	€ 1.777.667
2	€ 243.266	€ 235.402	€ 10.312.164	€ 3.122.681	€ 826.659	€ 459.341	€ 334.009	€ 8.801.129	€ 1.278.322	€ 1.940.515	€ 853.938	€ 1.709.342
3	€ 234.476	€ 212.175	€ 10.118.289	€ 3.101.087	€ 802.757	€ 440.675	€ 315.107	€ 8.457.021	€ 1.205.256	€ 1.843.165	€ 838.485	€ 1.641.018
4	€ 252.056	€ 258.629	€ 10.503.103	€ 3.144.221	€ 850.562	€ 478.008	€ 352.911	€ 9.145.236	€ 1.349.885	€ 2.037.866	€ 869.053	€ 1.777.634
5	€ 243.266	€ 235.402	€ 10.309.227	€ 3.122.628	€ 826.659	€ 459.341	€ 334.009	€ 8.801.129	€ 1.276.819	€ 1.940.515	€ 853.600	€ 1.709.309
6	€ 234.476	€ 212.175	€ 10.115.352	€ 3.101.034	€ 802.757	€ 440.675	€ 315.107	€ 8.457.021	€ 1.203.753	€ 1.843.165	€ 838.147	€ 1.640.985
7	€ 252.056	€ 258.629	€ 10.506.040	€ 3.144.275	€ 850.562	€ 478.008	€ 352.911	€ 9.145.236	€ 1.351.388	€ 2.037.866	€ 869.391	€ 1.777.667
8	€ 251.849	€ 258.629	€ 10.475.259	€ 3.141.580	€ 849.332	€ 476.756	€ 352.118	€ 9.142.591	€ 1.325.672	€ 2.037.866	€ 865.215	€ 1.772.427
9	€ 243.059	€ 235.402	€ 10.281.384	€ 3.119.986	€ 825.429	€ 458.089	€ 333.216	€ 8.798.484	€ 1.252.606	€ 1.940.515	€ 849.762	€ 1.704.102
10	€ 252.056	€ 258.629	€ 10.503.103	€ 3.144.221	€ 850.562	€ 478.008	€ 352.911	€ 9.145.236	€ 1.349.885	€ 2.037.866	€ 869.053	€ 1.777.634
11	€ 251.849	€ 258.629	€ 10.472.322	€ 3.141.527	€ 849.332	€ 476.756	€ 352.118	€ 9.142.591	€ 1.324.169	€ 2.037.866	€ 864.877	€ 1.772.394
12	€ 243.059	€ 235.402	€ 10.278.447	€ 3.119.933	€ 825.429	€ 458.089	€ 333.216	€ 8.798.484	€ 1.251.103	€ 1.940.515	€ 849.424	€ 1.704.069

PELS RIJCKEN

Notitie

voor Ida van Ommeren en Annelies Reijnders (BIJ12)
van Jelmer Procee en Matthijs Timmer
datum 17 juni 2023
inzake Drempelsystematiek faunaschade
zaaknr 11019173

1 Inleiding

U hebt ons verzocht om advies uit te brengen over herziening van de systematiek waarmee faunaschade wordt vergoed. Concreet wordt in opdracht van BIJ12 onderzocht of de aftrek vanwege het normaal maatschappelijk risico van een *kortingsystematiek* kan worden vervangen door een *drempelsystematiek*, gelet op de doelen die met de vergoeding van faunaschade zijn beoogd.

Langs deze weg geven wij daar graag gehoor aan.

In dit advies gaan wij eerst kort in op de juridische achtergronden van de vergoeding van faunaschade. Daarna lichten wij de stand van voornoemde onderzoeken toe. Vervolgens beantwoorden wij vier concrete vragen:

1. Vraag 1: is de drempelmethode een betere methode dan de nu gebruikte kortingsmethode om het normaal maatschappelijk risico bij faunaschade te bepalen, mede in het licht van de werking en doelen van de faunaschaderegeling zoals opgenomen in de Wet natuurbescherming?
2. Vraag 2: sluit de drempelsystematiek beter aan bij de provinciale wens om een prikkel te leveren tot schadebeperkende maatregelen dan de huidige kortingsmethode?
3. Vraag 3: wat is de verhouding tussen schadebeperkende maatregelen en de hoogte van het normaal maatschappelijk risico (dus: de drempel)?
4. Vraag 4: welke factoren zijn relevant en bruikbaar om de hoogte van het normaal maatschappelijk risico (dus: de drempel) te bepalen?

Tot slot gaan wij in op enkele aandachtspunten die in onze ogen relevant zijn bij de operationalisering van een drempelsystematiek. Omwille van de overzichtelijkheid, beginnen wij met een samenvatting.

2 Samenvatting

De vervanging van de kortingsystematiek door een drempelsystematiek in het stelsel tot vergoeding van faunaschade, is in onze ogen een keuze die goed past bij de faunaschaderegeling in de Wnb. Zo zal een drempelsystematiek in de regel méér schadebeperkend handelen stimuleren dan een kortingsystematiek.

De hoogte van de drempel is primair afhankelijk van de voorzienbaarheid van bepaalde schade. Deze voorzienbaarheid kan worden ingevuld met omgevingsfactoren. Dit advies beoogt niet die omgevingsfactoren te kiezen, maar wij stellen wel voor dat wordt gekozen voor factoren die voor de *gemiddelde* benadeelde van invloed zijn op de voorzienbaarheid van zijn schade. Daarbij is van belang dat een drempel met ontwikkelingen kan meebewegen: een onverwachte verandering kan de drempel verlagen, maar als die omstandigheid (jaren)lang voortduurt, wordt schade door die omstandigheid langzaam voorzienbaar en kan de drempel worden verhoogd. Dit zal veelal een beleidsmatige keuze zijn.

Het al dan niet schadebeperkend handelen is in onze ogen niet zozeer een omgevingsfactor, als wel een uitsluitingsgrond. Mede omdat faunaschade wordt vergoed op basis van billijkheid, mag worden gevraagd dat de benadeelde eerst al het redelijke doet om zijn schade te voorkómen of beperken. Als inderdaad de uitsluitingsgrond wordt toegepast, is het vervolgens niet de bedoeling dat (de mogelijkheid tot) schadebeperkend handelen óók in de drempel wordt verdisconteerd. Wij vrezen bovendien dat de mogelijkheid tot schadebeperkend handelen als (louter) omgevingsfactor *free rider*-gedrag in de hand werkt.

3 Faunaschade

Artikel 6.1 Wnb kent de regeling op grond waarvan gedeputeerde staten een tegemoetkoming kunnen toekennen in schade die is aangericht door – kort gezegd – beschermde dieren (hierna: **faunaschade**). Dit is geen volledige vergoeding. Alleen de schade die redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste van de benadeelde hoort te blijven, wordt vergoed. De tegemoetkoming wordt bovendien ‘naar billijkheid’ bepaald.

Een tegemoetkoming vanwege faunaschade is, volgens de huidige stand van de jurisprudentie, geen vorm van nadeelcompensatie, hoewel de figuur er wel sterk op lijkt.¹ Reden hiervoor is dat de schade van een aanvrager niet (rechtstreeks) door overheidshandelen is veroorzaakt, maar door een dier. Het reguliere nadeelcompensatierecht zou dan geen grondslag tot compensatie bieden. Evenwel toont de praktijk dat bij de beoordeling van een aanvraag om een tegemoetkoming in

¹ ABRvS 8 juni 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT6987; *Kamerstukken II* 2017/18, 34 985, par. 6.1 – MvT bij de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, met een beleidsneutrale omzetting van het huidige art. 6.1 Wnb. Ook in de Omgevingswet blijft faunaschade een aparte afdeling, separaat van de afdeling over nadeelcompensatie waarop het stelsel van titel 4.5 Awb (de nadeelcompensatietitel) van toepassing zal zijn.

faunaschade nauw wordt aangesloten bij concepten uit het nadeelcompensatierecht, zoals het normaal maatschappelijk risico. Niettemin biedt de bijzondere aard van faunaschade mogelijk ruimte om (gemotiveerd)² méér schade voor rekening van een aanvrager te laten dan bij nadeelcompensatie aan de orde zou zijn, dan wel de schade meer gestandaardiseerd te berekenen. Die ruimte wordt vooral gevonden in de zinsnede 'naar billijkheid'.

Artikel 6.1 Wnb is een (beleidsneutrale) omzetting van artikel 84 van de Flora- en faunawet (hierna: **Ffw**).³ De wetgever is er in de toelichting op artikel 84 Ffw duidelijk over dat niet alle faunaschade voor vergoeding in aanmerking komt:

*"Niet in alle gevallen echter waarin dieren schade veroorzaken, dient tot een uitkering door het Jachtfonds te worden overgegaan. Eerst zal aangetoond dienen te worden dat al het mogelijke is gedaan om de schade te voorkomen en te beperken. Daarnaast zal geen schade worden vergoed welke geacht kan worden tot het normale maatschappelijke risico te behoren van degene die om een tegemoetkoming in de schade heeft verzocht, dat wil zeggen schade die niet onevenredig te achten is. Het ligt voorts niet in de rede schade volledig te vergoeden."*⁴

Iedere provincie heeft eigen beleidsregels over de wijze waarop zij uitvoering geven aan de tegemoetkoming in faunaschade. Wat alle beleidsregels gemeen hebben, is hoe wordt omgegaan met het normaal maatschappelijk risico – het gedeelte van de schade dat voor rekening van de aanvrager blijft. De omvang van het normaal maatschappelijk risico wordt steeds bepaald aan de hand van een *kortingsystematiek*. Dat wil zeggen dat eerst de schade wordt getaxeerd en dat daarop een korting van een bepaald percentage wordt toegepast bij wijze van normaal maatschappelijk risico. Het overblijvende bedrag wordt vergoed.⁵

Naast deze kortingsystematiek, worden in de praktijk ook uitsluitingsgronden toegepast. Voor het doel van dit advies is één van de relevante uitsluitingsgronden dat de aanvrager van de vergoeding onvoldoende schadebeperkende maatregelen heeft genomen. Als schadebeperkende maatregelen ontbreken, wordt (in ieder geval in sommige provincies) in het geheel geen faunaschade vergoed.⁶ Afhankelijk van het gewastype (kwetsbaar, kapitaalintensief, 'overig') worden verschillende eisen gesteld aan de te treffen maatregelen. Tot slot zien wij in verschillende beleidsregels dat

² ABRvS 19 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3024.

³ De toelichting op artikel 6.1 Wnb is zeer beknopt, zodat we voor achtergronden bij de faunaschaderegeling moeten terugvallen op de toelichting bij de Ffw.

⁴ *Kamerstukken II 1992/93*, 23 147, nr. 3, p. 57.

⁵ De provinciale beleidsregels hanteren steeds een 'standaardkorting' van 5% en een bagateluitsluiting voor schades onder de EUR 250,-. In individuele beleidsregels wordt voor specifieke schadesoorten van de standaardkorting afgeweken. Zo zien wij in de Beleidsregel tegemoetkoming schade Noord-Holland bijvoorbeeld afwijkende kortingen bij schade door wolven (geen korting), schade door dieren waarop gejaagd mag worden (20% korting) en schade door vogels aan zacht fruit en pit- en steenvruchten (40% korting).

⁶ Zie bijvoorbeeld de uitgebreide regeling op dit punt in art. 4 van de Beleidsregel tegemoetkoming schade Noord-Holland.

bepaalde schades aan specifieke gewastypen bij voorbaat van vergoeding worden uitgesloten.⁷

Dat van een aanvrager schadebeperkende maatregelen worden verwacht, is in lijn met het hierboven aangehaalde citaat uit de parlementaire geschiedenis. Het is echter niet de bedoeling om een onbeperkte schadebeperkingsplicht op te leggen aan degene die mogelijk faunaschade zou lijden. De noodzaak om schadebeperkende maatregelen te treffen, moet worden getoetst aan de redelijkheid:

“Bij zijn besluitvorming over verzoeken tot schadevergoeding is voor het Jachtfonds, zoals hiervoor opgemerkt, uitgangspunt dat betrokkenen in beginsel schade dienen te voorkomen of te beperken. Daarbij geldt de redelijkheid als toets. Het is dus zeker niet zo dat bijzondere kostbare voorzieningen dienen te worden aangebracht als dit niet proportioneel zou zijn. Ook voor de toekomst acht ik dit een deugdelijk beleid.”⁸

Meer in het bijzonder moest dus, binnen de grenzen van het redelijke, worden bezien of de gevergdde maatregelen proportioneel zijn.⁹ Dit komt ook tot uitdrukking in de (op dit punt schaarse) jurisprudentie van de Afdeling. Zo wordt de eis dat blauwe bessen worden afgedekt tegen spreuwen redelijk geacht door de Afdeling, waardoor schade aan blauwe bessen niet voor vergoeding in aanmerking komt.¹⁰ Tegelijkertijd heeft de Afdeling geoordeeld dat het overnetten van boomgaarden met peren tegen schade door mezen niet aantoonbaar effectief is en dus niet van de verzoekers kan worden gevergd.¹¹

4 Naar een drempelsystematiek

In 2018 heeft de Maatschappelijke Adviesraad Faunaschade (hierna: **MARF**) een advies gegeven over het hierboven omschreven stelsel van tegemoetkomingen in faunaschade. De conclusie was, kort weergegeven, dat het aantal schades toeneemt en het draagvlak voor de huidige (korting)systematiek krimpt. De MARF heeft daarom geadviseerd om het tegemoetkomingsstelsel te herzien, zodat hieruit een positieve prikkel volgt voor schadepreventie en –bestrijding, en in algemene zin sprake is van een logischer en consistentere stelsel.

CLM Onderzoek en Advies (hierna: **CLM**) heeft opdracht gekregen om de herziening van het faunaschadestelsel te verkennen en voorstellen te doen om de aanbevelingen van de MARF te verwerken. CLM is daartoe een rapportage-traject gestart, gericht op de verkenning van een *drempelsystematiek*.

⁷ O.a. schade door vogels aan bessen- en kleinfruitteelt, kersen, druiven of wijnbouw, art. 6 aanhef en onder g Beleidsregel tegemoetkoming schade Noord-Holland.

⁸ *Kamerstukken II* 1997/98, 23 147, nr. 104b, p. 21.

⁹ Vgl. ook ABRvS 8 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF7233.

¹⁰ ABRvS 5 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:728.

¹¹ ABRvS 9 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1488, r.o. 9.1 en 9.2.

Bij een drempelsystematiek wordt alleen schade vergoed die boven een bepaalde drempel uitkomt – meestal een percentage van omzet of kosten van een bedrijf. Waar bij een korting dus het normaal maatschappelijk risico relateert aan het individuele schadegeval (welk deel van het concrete schadebedrag blijft voor rekening van de benadeelde), wordt bij een drempel het normaal maatschappelijk risico gerelateerd aan de draagkracht van de aanvrager – hoe draagkrachtiger hij is, hoe hoger het schadebedrag is dat tot zijn ondernemersrisico behoort.

CLM heeft voorts een viertal omgevingsfactoren, voorgesteld door de MARF, beoordeeld die van invloed kunnen zijn op de hoogte van de te kiezen drempel. Dit zijn:

1. kwetsbaarheid van het gewas voor faunaschade;
2. feitelijke en juridische mogelijkheden om schade te voorkomen/bestrijden;
3. verwachte ontwikkeling van de stand van de diersoort;
4. voorzienbaarheid van de schade.

5 Beantwoording van de vragen

- 5.1 *Vraag 1: is de drempelmethodiek een betere methodiek dan de nu gebruikte kortingssystematiek om het normaal maatschappelijk risico bij faunaschade te bepalen, mede in het licht van de werking en doelen van de faunaschaderegeling zoals opgenomen in de Wet natuurbescherming?*

Het doel van de faunaschaderegeling in de Wnb is – in essentie – om naar billijkheid die faunaschade te vergoeden, waarvan het onevenredig zou zijn om deze voor rekening van een benadeelde te laten. Daarbij stond de wetgever uitdrukkelijk voor ogen dat niet *alle* faunaschade wordt vergoed en dat de benadeelde zelf al het redelijke heeft gedaan om zijn schade te voorkomen of beperken.

In de basis dienen zowel een kortingsystematiek als een drempelsystematiek dit doel: beide leiden ertoe dat een deel van de schade voor rekening van de benadeelde blijft. Toch zien wij in dit verband voordelen van een drempelsystematiek boven een kortingsystematiek. De *onevenredigheid* van schade bestaat niet in een vacuüm, maar hangt in belangrijke mate samen met de ernst (voor de benadeelde) van de schade. En daaraan doet de drempelsystematiek meer recht dan de kortingsystematiek. Wij lichten dit toe.

Een korting leidt steeds ertoe dat hetzelfde gedeelte van de *schade* voor rekening van de benadeelde blijft. De onderliggende gedachte is dan dat het redelijk is dat de benadeelde maar (bijvoorbeeld) 5% van zijn eigen schade hoeft te dragen – hoe hoog of ernstig die schade ook is. Dit kan tot een spanning leiden: aan de ene zijde van het spectrum kan een zeer groot agrarisch bedrijf nog steeds allerlei (relatief) kleine

schades vergoed krijgen, waarvan hij slechts 5% voor eigen rekening neemt. Aan de andere zijde van het spectrum vinden we de kleine agrariër die substantiële schade aan zijn gewassen lijdt en voor wie zelfs de korting van 5% nog een financiële klap is. In beide gevallen kan de vraag rijzen of nu wel de onevenredige schade is vergoed.

De drempel doet in onze ogen meer recht aan de verschillen tussen mogelijke benadeelden. Ieder van hen wordt geacht zelf een deel van de schade te kunnen dragen, en welk deel dat is (omgerekend naar een absoluut bedrag) hangt af van de omvang van het bedrijf. Zo kan betrekkelijk uniform worden bepaald welk nadeel een agrariër – ongeacht zijn bedrijfsomvang – heeft te dulden. Alle schade boven die drempel komt vervolgens voor vergoeding in aanmerking. Het resultaat is een systeem dat beter aansluit bij het doel van de faunaschaderegeling dan een kortingsystematiek.

Vanuit uitvoeringsperspectief is bovendien aantrekkelijk dat 'kleine' schades al snel onder de drempel vallen en dus eenvoudig afgewezen kunnen worden. Bij een kortingsystematiek daarentegen zou een (zeer gering) schadebedrag blijven bestaan om toe te wijzen. De vergoeding bij aanzienlijke schades wordt bovendien hoger – de drempel wordt immers steeds kleiner in relatie tot het schadebedrag, anders dan bij een korting. Dit kan het draagvlak vergroten.

Dit brengt ons tot de conclusie dat een drempelsystematiek beter aansluit bij de doelen van de faunaschaderegeling in de Wnb, draagvlak zou kunnen vergroten en uitvoeringslasten kan beperken.

Zekerheidshalve benadrukken wij dat zowel een korting als een drempel operationalisering van hetzelfde concept: het normaal maatschappelijk risico. De in dit advies besproken omgevingsfactoren en de overwegingen omtrent schadebeperkend handelen zijn daarmee ook relevant als ervoor wordt gekozen om géén drempelsystematiek te hanteren.

5.2 *Vraag 2: sluit de drempelsystematiek beter aan bij de provinciale wens om een prikkel te leveren tot schadebeperkende maatregelen dan de huidige kortingsystematiek?*

Voor BIJ12 – en de provincies – is een belangrijke reden om het de huidige faunaschadesystematiek te herzien, dat meer nadruk wordt gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van de agrariër om zijn (risico op) schade te beperken. De vraag is dan of de overstap naar een drempelsystematiek hieraan bijdraagt.

Wij menen dat dit het geval is. Onder de huidige kortingsystematiek is er voor een agrariër weinig prikkel om *kleine* schade te beperken, voor zover het gebrek aan schadebeperkende maatregelen hem niet wordt tegengeworpen als uitsluitingsgrond. De economisch denkende agrariër zal immers niet snel genegen te zijn om te investeren in schadebeperkende maatregelen, als hij toch 'maar' 5% van zijn schade hoeft te dragen. Ter illustratie: een agrariër heeft EUR 5.000,- aan vraatschade, die hij

had kunnen voorkomen door zijn terrein (beter) af te rasteren. Als dit afrasteren echter meer dan EUR 250,- kost (= 5% van EUR 5.000,-) is de agrariër financieel beter af als hij om een tegemoetkoming in de faunaschade vraagt en de korting vanwege normaal maatschappelijk risico voor lief neemt.

Bij toepassing van een drempelsystematiek zal zijn normaal maatschappelijk risico wezenlijk hoger zijn dan EUR 250,-. De prikkel om in ieder geval de kleinere maatregelen te treffen om de beperktere schade te voorkomen, is met een drempelsystematiek dus een stuk groter.

Op enig moment treedt hier een omslagpunt op: bij zeer grote schade is het vermoedelijk weer rendabeler om bij een kortingsystematiek (verregaande) schadebeperkende maatregelen te treffen. De korting *blijft* immers 5% van de schade, zodat de investering in schadebeperkende maatregelen steeds aantrekkelijker wordt. Bij een drempelsystematiek neemt de relatieve omvang van het normaal maatschappelijk risico echter gestaag af, naarmate de absolute schade toeneemt. Niettemin stimuleert de drempelbenadering juist het spreekwoordelijke laaghangende fruit aan schadebeperkende maatregelen – de *redelijke* schadebeperkende maatregelen, zoals hierboven al aangestipt. En dat is ook in lijn met de bedoeling van de wetgever.

Gegeven het voorgaande, komen wij dus tot de conclusie dat een drempelsystematiek beter aansluit bij de wens om een prikkel tot schadebeperkende maatregelen te leveren dan een kortingsystematiek.

Overigens past hier wel de kanttekening dat *als* structureel de hand wordt gehouden aan het niet-treffen van schadebeperkende maatregelen als uitsluitingsgrond, het niet uitmaakt of een korting- of drempelsystematiek wordt toegepast. Wij kunnen echter goed begrijpen dat deze controle qua uitvoeringslasten niet altijd realistisch is.

5.3 *Vraag 3: wat is de verhouding tussen schadebeperkende maatregelen en de hoogte van het normaal maatschappelijk risico (dus: de drempel)?*

Wij zien goede mogelijkheden om het al dan niet treffen van schadebeperkende maatregelen te (blijven) incorporeren in de systematiek van faunaschadevergoeding. Dit hangt in de eerste plaats samen met het *doel* van de systematiek: verzekeren dat alleen de schade die redelijkerwijs niet voor rekening van de benadeelde hoort te blijven, vergoed wordt. Zoals hierboven al opgemerkt, hoort daarbij ook dat de benadeelde zélf al het redelijke heeft gedaan om zijn schade te voorkomen.

De huidige praktijk die wij in verschillende beleidsregels aantreffen, is dat het al dan niet treffen van schadebeperkende maatregelen een uitsluitingsgrond is: de aanvrager die geen of onvoldoende maatregelen neemt, krijgt *geen enkele* vergoeding van de

gemelde faunaschade. De vraag of voldoende schadebeperkende maatregelen zijn genomen, staat daarmee los van de hoogte van de korting en heeft vooral het karakter van een voorvraag.¹²

CLM stelt voor om de mogelijkheid van schadebeperkend handelen niet als uitsluitingsgrond toe te passen, maar om te bewegen naar een systeem waarin de *mate van* de mogelijkheid tot schadebeperking meeweegt in de drempel: hoe meer schade kan worden beperkt, hoe hoger de drempel wordt. Hoewel wij deze gedachte kunnen begrijpen, vrezen wij wel dat dit tot verkeerde prikkels of calculerend gedrag kan leiden. Want als de drempel eenmaal is 'overschreden', wordt alle volgende schade vergoed. De benadeelde kan dan de keuze maken om schade die makkelijk had kunnen worden beperkt, tóch te lijden omdat dat voordeliger is dan het nemen van schadebeperkende maatregelen. De hierboven besproken positieve prikkel tot schadebeperkend handelen die van een drempelmethodiek uitgaat, kan door de omgevingsfactor 'mogelijkheid van schadebeperking' dus weer worden belemmerd.

Daarnaast constateren wij dat het *volledig* negeren van de vraag of de benadeelde wel schadebeperkend heeft gehandeld, juridisch niet zuiver is. Zowel vanuit het civiele recht (art. 6:101 BW) als het nadeelcompensatierecht (art. 4:129 Awb, na inwerkingtreding) rust op een benadeelde steeds een schadebeperkingsplicht. Temeer nu de Afdeling bestuursrechtspraak de vergoeding van faunaschade behandelt als gelijk aan nadeelcompensatie. Een benadeelde die zelf wel schadebeperkend handelt, zou zich bovendien op het standpunt kunnen stellen dat het onterecht is dat hij gelijk wordt behandeld aan degenen die *niet* hebben voldaan aan hun schadebeperkingsplicht.

Wij menen daarom dat juridisch de meest zuivere route is om de huidige praktijk voort te zetten, waarin het niet-treffen van schadebeperkende maatregelen een uitsluitingsgrond is. Hoewel enige discussie mogelijk is over de vraag of de uitsluitingsgrond wel erg rigoureuus is¹³, is het gebruik van de uitsluitingsgrond in onze ogen wel te rechtvaardigen. Immers is de vergoeding van faunaschade de vergoeding van schade die door *dieren* en niet door de overheid wordt veroorzaakt. De rol van de overheid is er slechts toe beperkt dat deze regels stelt, die het (soms) uitsluiten dat het dier wordt bestreden. De beperkte betrokkenheid van de overheid rechtvaardigt daarom een zekere terughoudendheid bij het oordeel dat de overheid schadeplichtig is. Dit leidt bovendien ertoe dat van de aanvrager wordt gevergd dat hij alle schadebeperkende maatregelen die hij *wel* mag nemen, daadwerkelijk uitvoert. Als hij daarvan wil afzien, is het optreden van schade ook voor eigen risico en rekening. Dit alles wordt tot slot versterkt door het feit dat faunaschade 'naar billijkheid' wordt

¹² Wij merken zekerheidshalve op dat deze voorvraag ziet op algemene schadebeperkende maatregelen die verplicht (kunnen) worden gesteld. Deze voorvraag staat daarmee los van de algemene uitsluitingsgronden die wij ook in provinciale beleidsregels aantreffen, die betrekking hebben op schade aan bepaalde typen gewassen of schade toegebracht door bepaalde diersoorten. Wij gaan daar in par. 6.3 nog nader op in.

¹³ In het civiele recht zou alleen de schade die daadwerkelijk voorkomen had kunnen worden met schadebeperkende maatregelen van vergoeding worden uitgesloten.

vergoed. Het lijkt ons niet billijk om schade te vergoeden die juist het gevolg is van bovengenoemde 'verkeerde prikkels'. Aldus wordt de uitsluitingsgrond gerechtvaardigd door de combinatie van i) de overheid brengt geen schade toe; ii) eigen schuld zijdens de aanvrager; en iii) billijkheid in de vorm van het ontmoedigen van verkeerde prikkels.

Deze aanpak vinden wij juridisch het meest solide, maar vergt wel dat wordt getoetst of een benadeelde aan zijn schadebeperkingsplicht heeft voldaan.

Dan kan nog de vraag worden gesteld of (de mogelijkheid van) schadebeperkend handelen zowel als uitsluitingsgrond en als omgevingsfactor kan worden gebruikt – zeker nu wij geen aanleiding zien om de schadebeperkingsplicht uitdrukkelijk uit te sluiten en deze dus altijd (in meer of mindere mate) op een benadeelde rust. Als de combinatie wordt toegepast, kan dat wel ertoe leiden dat een benadeelde zich "dubbel gestraft" voelt: hij heeft én geld moeten steken in schadebeperkende maatregelen én van zijn dan nog resterende schade blijft een groter deel voor zijn eigen rekening. Stelt een benadeelde zich op dit standpunt en hij kan aantonen dat hij daadwerkelijk (fors) heeft geïnvesteerd in schadebeperkende maatregelen, dan zou dat in onze ogen relatief snel moeten leiden tot een afwijking van de nadeelcompensatieregeling ten gunstige van de benadeelde die veel in schadebeperking heeft geïnvesteerd (art. 4:84 Awb). De verhoogde drempel vanwege de mogelijkheid van schadebeperking zou dan weer voor die individuele benadeelde worden verlaagd. Dit brengt voor de provincie een uitvoeringslast met zich, als een benadeelde zich op de onevenredigheid van de verhoogde drempel beroept (hetzij door een nadere toets in primo, hetzij door meer bezwaarprocedures). Het ondergraaft bovendien de uniforme werking van de drempel, als zich vaak redenen tot afwijking voor zouden doen.

Tussenconclusie

Wij vinden het schadebeperkend handelen absoluut een relevante factor voor de vergoeding van faunaschade, maar menen dat dit primair als uitsluitingsgrond zou moeten dienen. Wij zien ook vanuit juridisch perspectief geen goede basis om *helemaal* geen acht te slaan op de schadebeperkingsplicht van een benadeelde (waar bovendien ook een prikkel vanuit kan gaan om niet schadebeperkend te handelen). Wordt de mogelijkheid van schadebeperkend handelen vervolgens als omgevingsfactor gehanteerd, bestaat het risico dat in gevallen waar daadwerkelijk schadebeperkende maatregelen zijn getroffen alsnog een lagere drempel moet worden toegepast.

5.4 *Vraag 4: welke factoren zijn relevant en bruikbaar om de hoogte van het normaal maatschappelijk risico (dus: de drempel) te bepalen?*

De MARF heeft vier omgevingsfactoren geïdentificeerd die wat haar betreft relevant (kunnen) zijn om het normaal maatschappelijk risico mee in te vullen. Zoals wij hieronder nader zullen toelichten, zijn de omgevingsfactoren van belang om invulling

te geven aan het begrip 'voorzienbaarheid', waar de hoogte van het normaal maatschappelijk risico in belangrijke mate op is gestoeld. In dat licht zullen wij de voorgestelde omgevingsfactoren beoordelen. Het is niet onze bedoeling om een uitputtende lijst van omgevingsfactoren aan te dragen of om te stellen dat de hieronder besproken omgevingsfactoren dé omgevingsfactoren (moeten) zijn – de advisering over de relevante omgevingsfactoren ligt in eerste instantie bij CLM.

Onze belangrijkste overweging is dat de *voorzienbaarheid* van schade¹⁴ niet zozeer een eigen omgevingsfactor moet zijn, maar de 'paraplu' waaronder de verschillende omgevingsfactoren worden ondergebracht.¹⁵ Deze gezamenlijk bepalen de hoogte van de drempel. De voorzienbaarheid van schade is dus geen *onderdeel* van de drempel, maar een *reden* voor de drempel. De voorzienbaarheid wordt ingevuld en geconcretiseerd aan de hand van relevante omstandigheden – in dit geval de omgevingsfactoren. Wij ontraden daarom om de voorzienbaarheid van schade als omgevingsfactor te beschouwen, maar adviseren juist om te kiezen voor omgevingsfactoren die invulling kunnen geven aan de voorzienbaarheid van schade.

Wij adviseren vervolgens om te werken met 'eenvoudige' omgevingsfactoren, aan de hand waarvan een benadeelde vrij eenvoudig kan vaststellen met welke drempel hij te maken heeft. Deze omgevingsfactoren zouden bijvoorbeeld in een matrix kunnen worden verwerkt. Doet één van de omgevingsfactoren zich voor, dan is de drempel X; doen twee factoren zich voor, dan is de drempel X+Y, etc.¹⁶

De invloed van omgevingsfactoren kan ook met de tijd veranderen – althans, beleid kan daarin voorzien. Zo kan een bepaalde ontwikkeling in de omgeving (opkomst van een plaagsoort, veranderingen in een beheerplan die schadebestrijding bemoeilijken, etc.) als deze zich eerst voordoet, moeilijk voorzienbaar zijn. Dat zou voor die factor een *lagere* drempel rechtvaardigen. Maar na verloop van tijd wordt die ontwikkeling onderdeel van de lokale realiteit: een benadeelde moet daarmee in zijn bedrijfsvoering gewoon rekening houden. Daarom is het logisch om die lage of verlaagde drempel langzaam, over meerdere jaren uitgesmeerd, te verhogen. De benadeelde krijgt zo tijd om zich aan de ontwikkeling aan te passen – en naarmate hij hiervoor meer tijd heeft gehad, behoort die ontwikkeling ook meer tot zijn risicosfeer.

1. Kwetsbaarheid van het gewas voor faunaschade: het type gewas lijkt ons een logische omgevingsfactor, omdat het type gewas in belangrijke mate de voorzienbaarheid van bepaalde typen schade bepaalt. Wij menen daarnaast dat, zoals CLM ook voorstelt, de marge op een (type) gewas een goede differentiatiefactor is. Wij vertalen dit naar het opbrengstpotentieel van een

¹⁴ In de zin dat steeds met een zekere mate van schade rekening kan worden gehouden en dit tot het ondernemersrisico behoort. Wij hebben het hier uitdrukkelijk *niet* over voorzienbaarheid in de vorm van risicoaanvaarding. Doet risicoaanvaarding zich voor, dan is vergoeding bij voorbaat niet aan de orde.

¹⁵ Zie in dit verband ook ABRvS 16 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1260 (faunaschade), waarin de Afdeling toelicht dat onder andere de aard, omvang en voorzienbaarheid van de schade relevant zijn bij de beoordeling van het normaal maatschappelijk risico.

¹⁶ Vgl. ook de noot van J.S. Procee en M.G. Nielen bij ABRvS 3 november 2021 in *BR* 2022/4.

gewas. Hoe hoger het opbrengspotentieel is, hoe meer in de gewasprijs het risico op schade al verdisconteerd kan zijn.

Bovendien levert een hogere drempel voor gewassen met een hoog opbrengspotentieel ook een sterkere prikkel op om (juist) meer schadebeperkende maatregelen te treffen om kwetsbare gewassen te beschermen.

2. Mogelijkheden om schade te voorkomen/bestrijden: deze factor ziet op de mate waarin het *mogelijk* is om schade te voorkomen of bestrijden. Er wordt dus niet getoetst of de individuele aanvrager schadebeperkend heeft gehandeld, maar of hij dat zou kunnen. CLM gaat daarbij ervan uit dat hoe meer deze mogelijkheden aanwezig zijn, hoe hoger de drempel wordt.

Wij vinden deze factor lastig om in de drempel te verwerken. Dat komt omdat deze omgevingsfactor snel ertoe kan leiden dat een aanvrager dubbel wordt belast. Want van hem wordt én verwacht dat hij investeert in schadebeperkende maatregelen én hij krijgt een hogere drempel tegengeworpen (zie hierboven).

Deze omgevingsfactor zou daardoor het risico met zich brengen dat deze ontmoedigt om schadebeperkende maatregelen te nemen. Schadebeperkend handelen leidt immers dan niet tot een relatief hogere vergoeding: op de schade die resteert ná het schadebeperkend handelen wordt nog steeds de (hogere) drempel toegepast. Deze factor draagt daarmee het risico in zich om calculerend of *free rider*-gedrag te stimuleren. Daarnaast is deze omgevingsfactor uitvoeringstechnisch vermoedelijk complex, omdat deze omgevingsfactor kan nopen tot afwijking van provinciaal beleid op grond van artikel 4:84 Awb.

In onze ogen zou de rol van schadebeperkend handelen daarom beperkt moeten blijven tot de mate waarin de aanvrager dit werkelijk heeft gedaan, zodat dit een separate aanvraag is los van de drempel.

3. Stand van de diersoort: de stand van een soort die faunaschade kan veroorzaken – en de verwachte ontwikkeling van die soort – kan van invloed zijn op de schade die een aanvrager ondervindt. Zoals CLM echter ook constateert, leidt een beperkte toe- of afname van een soort niet zonder meer tot een evenredige toe- of afname van schade.

De exacte stand van een soort zou daarom in onze ogen niet van een zeer directe invloed moeten zijn op de drempel. Zowel een positieve als negatieve soortontwikkeling behoort op zichzelf tot het normale ondernemersrisico van

een aanvrager. Dit zou pas anders hoeven worden als de soort ver zijn streefstand overschrijdt en – welbeschouwd – een plaagdier wordt, *in weerwil* van alle redelijke bestrijdingspogingen. Dat is een omslagpunt waarop wij ons goed kunnen voorstellen dat de schade door die soort (ten dele) niet langer tot het normaal ondernemersrisico behoort. Alsdan zou een lagere drempel gehanteerd kunnen worden voor specifiek schade door die (plaag)soort. Dit lijkt ons evenwel een uitzonderingssituatie.

4. Voorzienbaarheid van de schade: als laatste omgevingsfactor noemt CLM de voorzienbaarheid van de schade, die weer afhankelijk is van vier variabelen: stand van de diersoort, ligging van een perceel ten opzichte van een brongebied, het type gewas en de beleidsdoelstelling.

Algemene notie

Voorzienbaarheid van schade is in onze ogen een belangrijke factor bij de vaststelling van een drempel. De mate waarin schade voorzienbaar is, kleurt immers in belangrijke mate het ondernemersrisico – goed voorzienbare schade is *the cost of doing business* en kan door de aanvrager in zijn bedrijfsvoering worden meegenomen, slecht of niet voorzienbare schade behoort minder snel voor zijn risico te blijven. Maar, als hierboven opgemerkt, is het geen zelfstandige omgevingsfactor.

Deze gedachte is eigenlijk al terug te zien in de variabelen die CLM noemt, waarin een dubbeling te zien is tussen 'voorzienbaarheidsvariabelen' en omgevingsfactoren. Zo noemen zij de stand van de diersoort en het type gewas al als aparte omgevingsfactoren. Het is niet de bedoeling dat die factoren in de vorm van een voorzienbaarheidsvariabele nóg een keer tegengeworpen worden, terwijl wel zichtbaar is dat die variabelen nauw samenhangen met de voorzienbaarheid van schade. Die twee variabelen hoeven hier dan ook verder niet te worden besproken. Wel gaan wij nog in op de rol van de ligging van het perceel en beleidsdoelstellingen als *zelfstandige* omgevingsfactoren.

Ligging van het perceel

De ligging van het perceel vinden wij als zodanig wel een bruikbare (zelfstandige) omgevingsfactor. Deze laat zich bovendien goed operationaliseren. Zo kan basis van empirische gegevens en de 'reikwijdte' van een soort ten opzichte van zijn brongebied, een staffel worden gecreëerd: tot een afstand van – bijvoorbeeld – 500 meter¹⁷ geldt een opslag op de drempel, bij een afstand van 500 meter tot 2000 geldt de reguliere drempel en bij een grotere afstand wordt een afslag op de drempel gegeven. Als een soort overigens geen duidelijk brongebied heeft (zoals vogels), zou

¹⁷ Deze afstanden zijn uitsluitend bedoeld om de werking van de staffel te illustreren en zijn niet gebaseerd op de mate waarin schade van een willekeurige soort is te verwachten.

deze afstand kunnen worden gerelateerd aan de afstand tot het feitelijke foerageergebied.

Overigens zou deze factor specifiek bij Natura 2000-gebieden (overeenkomstig het CLM-advies) buiten toepassing gelaten kunnen worden of kunnen worden 'omgekeerd': naarmate een perceel dichterbij een Natura 2000-gebied ligt, wordt deze drempelfactor lager. Juist omdat sprake is van een beschermd gebied, zijn de mogelijkheden voor de aanvrager om zijn schade te beperken immers kleiner. Hier kan ook worden gewerkt met de hierboven besproken 'overgangstermijn', waarin een eerst verlaagde drempel langzaam wordt verhoogd, om tot uitdrukking te brengen dat schade meer voorzienbaar wordt.

Beleidsdoelstellingen

Onder beleidsdoelstellingen rekent CLM – als wij het goed zien – met name de keuzes die sommige provincies maken om schade die het gevolg is van eigen handelingen of keuzes van de aanvrager volledig voor zijn risico te laten komen. Dat is echter primair een kwestie van risicoaanvaarding. Dat is een voorvraag, voordat men aan enige drempel toekomt: is een risico op schade door eigen handelen aanvaard, is er geen ruimte voor vergoeding. Dat is als omgevingsfactor dus niet relevant. Als het vooral is dat onvoldoende schadebeperkend is gehandeld, zou dat evenmin van invloed moeten zijn op de drempel. Hetzelfde geldt voor schadetypen die voorshands worden uitgesloten van vergoeding (zie hieronder, 6.3).

Anderzijds kiezen sommige provincies er ook voor om onvermijdbare schade geheel te vergoeden (bijv. schade in Natura 2000-gebieden tijdens het broedseizoen). Hoewel billijk, menen wij dat dit neigt naar een erg ruimhartig vergoedingsbeleid. De kern van het normaal ondernemersrisico is immers dat een ondernemer altijd, in zekere mate, bloot staat aan het risico op schade – ongeacht of hij daar wat aan kan doen. Dit kan ook tot uitdrukking worden gebracht met een lagere drempel (die, met het verstrijken der tijd, zou kunnen worden verhoogd).

Niettemin zouden beleidsmatige keuzes dus hun weerslag kunnen hebben op de drempel. De keuze *daartoe* is echter ook zozeer ingegeven door beleidsmatige afwegingen, dat wij deze niet voor de provincies kunnen maken. Wij houden het daarom erop dat we het haalbaar achten voor provincies om – als zij dat willen – beleidsdoelstellingen een rol te laten spelen in de vaststelling van een drempel.

Tussenconclusie

Gelet op het voorgaande, heeft CLM in onze ogen een aantal omgevingsfactoren (en variabelen) aangedragen die kunnen bijdragen aan het vaststellen van een drempel. Het is uiteindelijk aan CLM om te adviseren – en aan de provincies om te kiezen – welke factoren zij uiteindelijk relevant vinden. Wij geven in dit verband bovenal mee dat de factoren de losse elementen moeten zijn die samen het begrip ‘voorzienbaarheid’ inkleuren, waarbij het relevant is of en in hoeverre schade voor de gemiddelde benadeelde redelijkerwijs onderdeel hoort uit te maken van diens bedrijfsvoering. Strikt individuele omstandigheden – is schadebeperkend gehandeld; is risico aanvaard, etc. – zijn geen omgevingsfactoren, maar moeten los worden betrokken in de vraag of aanspraak op vergoeding bestaat.

6 Operationalisering

Het voorgaande vormt het juridisch-theoretische kader aan de hand waarvan een drempel (dan wel: per gewastype een drempel) kan worden vastgesteld. De hoogte van deze drempel behoort niet tot onze expertise. Wel doen wij graag enkele handreikingen over de wijze waarop de drempelsystematiek kan worden geïmplementeerd en de keuzemogelijkheden die provincies hierin hebben.

6.1 *Waarover wordt de drempel bepaald?*

In het nadeelcompensatierecht wordt een drempel gewoonlijk toegepast op de kosten of omzet van een onderneming, al dan niet gemiddeld tot een referentieniveau. Dit vergt echter vrij veel werk van zowel de aanvrager als het bevoegd gezag: de aanvrager moet meerdere jaren aan kosten- of omzetcijfers overleggen en het bevoegd gezag zal deze moeten verifiëren.

Daargelaten dat zonder meer de keuze kan worden gemaakt om deze standaardpraktijk ook op faunaschade toe te passen (waarbij een omzetsdrempel veruit verkiesbaar is boven een kostendrempel, omdat faunaschade met name de omzet – en niet de kostenstructuur – van een aanvrager raakt), zou hier omwille van de uitvoering ook voor een simpeler systematiek gekozen kunnen worden. De (percentuele) drempel¹⁸ kan immers worden omgerekend naar (per gewastype) een concreet bedrag aan omzetschade per hectare¹⁹ dat voor rekening van de aanvrager behoort te blijven. De aanvrager hoeft in dat geval slechts bij zijn schadeverzoek aan te geven op welk gewas zijn schade ziet en hoeveel hectare hij van dat gewas heeft. Dit doet een beperkter beroep op het doenvermogen van de aanvrager; drukt uitvoeringslasten; en vergroot de voorspelbaarheid van het besluit op de aanvraag.

¹⁸ Waarin al aan de voorkant gecorrigeerd kan worden voor de afstand van het bedrijf tot het brongebied van een schadesoort.

¹⁹ Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van een normomzet per hectare van een gewastype in de situatie zónder enige faunaschade, waarop de percentuele drempel wordt toegepast.

6.2 *Hoe vaak wordt de drempel tegengeworpen?*

Een zekere charme van de kortingsystematiek is dat bij ieder schadeverzoek de korting opnieuw wordt toegepast (bagatelschade uitgezonderd). Een drempel is uitvoeringstechnisch iets complexer, omdat de drempel is gebaseerd op de gedachte dat een heel *bedrijf* een bepaalde mate van schade moet kunnen dragen als onderdeel van het ondernemersrisico. Het past dan niet om ieder schadeverzoek opnieuw langs de drempel te leggen – bij een cumulatie van schades leidt dit ertoe dat het totaal aan schade in een periode dat *niet* voor vergoeding in aanmerking komt, de drempel (ver) kan overstijgen.

Wij menen dat de drempel daarom eens per jaar moet worden toegepast op de gehele onderneming. De drempel loopt zo langzaam door het jaar heen 'vol', tot op het punt dat schade voor vergoeding in aanmerking komt. Hiermee wordt meer van het doenvermogen van de aanvrager gevegd dan bij de kortingsystematiek: hij zal ook schade moeten administreren of melden waarvan hij (zeker aan het begin van een periode) wéét dat die onder de drempel blijft. Het is echter ook in zijn belang dat het bevoegd gezag met deze schades bekend is, zodat hij zijn drempel kan laten vollopen.

Het is aan het bevoegd gezag om te bepalen wat hiervoor de aangewezen weg is. Wij kunnen ons voorstellen dat een aanvrager aan het einde van een periode in één keer al zijn schades meldt. Het nadeel hiervan is dat feitenonderzoek bijzonder lastig wordt. Alternatief kan van de aanvrager worden verlangd dat hij (toch) al zijn schades apart meldt, in de wetenschap dat zeker aan het begin van een periode zijn aanvragen worden afgewezen, waarna aan het einde het totaal aan schade wordt afgewikkeld. Dit kan frustrerend werken, met als gevolg dat een aanvrager (ten onrechte en ten koste van zichzelf) afziet van legitieme schademeldingen. Een derde variant is dat een constructie wordt opgetuigd waarmee een aanvrager op laagdrempelige wijze al zijn schades meldt; het bevoegd gezag op basis van die meldingen kan beoordelen of gelijk feitenonderzoek ter plaatse nodig is en alleen bij *afwijzing* van de schade hierover een besluit neemt; en als de drempel is 'volgelopen' het reguliere besluittraject op individuele schademeldingen wordt gestart, waarbij tot uitgangspunt wordt genomen dat er geen drempel meer zal worden tegengeworpen (dan wel: alleen nog het 'resterende' deel van de drempel, als een nieuw schadegeval hier slechts gedeeltelijk onder zou vallen).

6.3 *Risicoaanvaarding/voorzienbaarheid*

Een laatste aandachtspunt betreft de rol van de voorzienbaarheid om tot uitsluiting van bepaalde typen faunaschade te komen. Zoals eerder al opgemerkt, treffen wij in beleidsregels bijvoorbeeld aan dat schade aan gewastypen door vogels volledig van faunaschade is uitgesloten.

Dit vinden wij een te billijken keuze: van sommige gewastypen is, aan degene die een bedrijf begint of overneemt, nu eenmaal duidelijk dat deze gevoelig zijn voor bepaalde typen schade. Als dit risico echter al is verdisconteerd in de prijs die voor het gewas wordt gerekend, zien wij geen aanleiding om nog faunaschade te vergoeden. Ter (hypothetische) illustratie: van 100 gram geteelde bessen, wordt ca. 20 gram opgegeten. Omdat dit echter inherent is aan de kweek, zit op de resterende 80 gram voldoende marge om dit verlies goed te maken. Anders gezegd: in die situaties zit (het risico op) faunaschade al in het gewas ingeprijsd, zodat een aparte vergoeding hiervan niet meer billijk is.

De keuze om deze vorm van faunaschade buiten de vergoedingssystematiek te laten, zouden wij niet met een aparte drempel regelen (een drempel van 100% is immers geen drempel, maar een uitsluiting), maar stoelen op de voorzienbaarheid van de schade als basis van het normaal ondernemersrisico: als gemotiveerd kan worden dat deze faunaschade geheel tot het ondernemersrisico behoort en een inherent onderdeel is van de bedrijfsvoering, zou deze al op de voorkant van vergoeding kunnen worden uitgesloten. Het is dan ook niet nodig om voor die gevallen bij een besluit nader in te gaan op de hoogte van de drempel, maar kan worden volstaan met een verwijzing naar de (onderbouwde) uitsluiting. Het is aan de provincies om in hun beleidsregels uit te werken voor welke gewas- en schadetypen deze uitsluiting aan de orde zou moeten zijn.

Deze uitsluitingsgrond kan overigens ook (in voorkomend geval) nader onderbouwd worden met een verwijzing naar het causale verband tussen de schade en de mogelijkheid om schadebeperkend te handelen. Had schade geheel voorkomen kunnen worden als maatregelen waren getroffen, ligt het niet in de rede om hier alsnog een vergoeding voor toe te kennen. Beide voorgestelde uitsluitingsgronden kunnen daarom in elkaars verlengde worden gebracht.

6.4 *Controle op verkeerde prikkels*

In het voorgaande hebben wij al gewezen op hoe een drempel zonder uitsluitingsgrond vanwege niet schadebeperkend handelen tot een verkeerde prikkel kan leiden, waarbij een benadeelde ieder schadebeperkend handelen nalaat. Als de provincies ervoor kiezen om de mogelijkheid van schadebeperking als omgevingsfactor te gebruiken en niet (actief) toe te zien op schadebeperkend handelen, lijkt het goed om in ieder geval steekproefsgewijs (al dan niet in het kader van een evaluatie van de regeling) te inventariseren hoezeer werkelijk van schadebeperking wordt afgezien. Dit is waardevolle informatie om vast te stellen of de drempelmethodek – ook vanuit het perspectief dan de beoogde prikkel tot schadebeperking – goed functioneert.

CLM Onderzoek en Advies

Postadres

Postbus 62
4100 AB Culemborg

Bezoekadres

Gutenbergweg 1
4104 BA Culemborg

T 0345 470 700

www.clm.nl

Laat het goede groeien.