

# **RAPPORT WERKGROEP HUYS**

## **AANBEVELINGEN VOOR HET TERUGDRINGEN VAN DE TEGEMOETKOMINGEN BIJ FAUNASCHADES**

november 2003

## Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	2
Samenvatting aanbevelingen.....	3
Hoofdstuk 1. Opdracht .....	4
Hoofdstuk 2. Inleiding .....	4
Hoofdstuk 3. Uitgangspunten van de werkgroep .....	5
Hoofdstuk 4. Plaatsbepaling werkgroep .....	5
Hoofdstuk 5. Opties voor terugdringen tegemoetkomingen faunaschade .....	5
1. Geen tegemoetkomingen op terreinen met natuurdoelstelling.....	5
2. Drempel opwerpen.....	6
3. Taxatiesystematiek aanpassen. ....	6
4. Schadevergoeding afschaffen.....	7
5. ‘Normale schade’ zien als normaal bedrijfsrisico; alleen tegemoetkomen in excessieve schade. ....	7
Het € 115 criterium voor belangrijke schade.....	7
6. Geen tegemoetkomingen bij activiteiten met onbekend of hoog risico op faunaschade.....	8
7. Meer ontheffen en vrijstellen voor kraaien, kauwen, roeken, ganzen, knobbelzwanen.....	8
8. Gedifferentieerd ganzenbeleid met opvanggebieden en verjaging.....	9
9. Openen van jacht op (bepaalde soorten) ganzen. ....	9
10. Terreinbeheerders meer verantwoordelijk maken voor de schade die dieren uit hun terreinen elders aanrichten. ....	9
11. Anderen, bijvoorbeeld de provincies, de schade laten betalen. ....	9
12. Aktes duurder maken voor een grotere afdracht aan het Ffonds.....	9
13. Een verzekering voor faunaschade naar analogie van de verzekering voor waterschade. ...	10
14. Communicatie. ....	10
Hoofdstuk 6. Financiële gevolgen van de aanbevelingen .....	11
Analyse meldingen 2002, stand van zaken 02-07-2003 .....	11
Besparing of opbrengst per maatregel (in de rechter kolom afgerond op € 1000) .....	11
Bijlage 1: Samenstelling van de werkgroep .....	13
Bijlage 2: Brief aan Huys (N/2003/1945, 28-03-2003) met verzoek tot advisering .....	14
Denkbare opties voor terugdringen tegemoetkomingen faunaschade .....	14

## Samenvatting aanbevelingen

De financiële effecten van de voorgestelde maatregelen worden geschat in Hoofdstuk 6.

- A. *Verstrek geen tegemoetkomingen op eigendommen van de terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties. Zorg hierbij voor een passende overgangsregeling.*
- B. *Stel behandelkosten in ter hoogte van € 100 die bij afwijzing van een tegemoetkoming worden geïnd.*
- C. *Geef bij kleinere schades € 500 de consulent van het Faunafonds de bevoegdheid om de schade vast te stellen.  
Eventueel kan € 1000 als grens genomen worden.*
- D. *Hanteer bij de tegemoetkoming een eigen risico van 5% van de schade, met een minimum van € 115. (Uitzondering hierop zijn schades door soorten waarvoor nooit een ontheffing wordt verleend; daarvoor wordt de schade 100% vergoed.)  
Betaal bovendien, ter voorkoming van onredelijke administratieve lasten, pas daadwerkelijk uit als het uit te keren bedrag groter is dan € 25.*
- E. *Harmoniseer de ondergrens voor schadetegemoetkoming van het Faunafonds en de hogere ondergrens voor ontheffingsverlening van de meeste provincies. Hierbij kan het criterium van het Faunafonds van € 115 per geval gevolgd worden.  
De werkgroep geeft als optie om het criterium als compromis te stellen op € 250 per geval.*
- F. *Formaliseer, voor zover nodig, de beleidslijn van het Bestuur van het Faunafonds voor landbouwactiviteiten met een onbekend of hoog risico op faunaschade en maak die beleidslijn kenbaar. Verzoek het Faunafonds te definiëren wat in dat verband onder 'nieuwe teelt' verstaan wordt.*
- G. *Evalueer spoedig de veranderingen die de Flora- en faunawet heeft gebracht op het vlak van de verdeling van verantwoordelijkheden tussen grondeigenaren, grondgebruikers en jachthouders.*
- H. *Voer het 'Beleidskader faunabeheer' voor ganzen en smienten zo spoedig mogelijk in.*
- I. *Verplicht de natuurterreinbeheerders zich naar redelijkheid in te spannen om te voorkomen dat populatieaanwas in hun terreinen leidt tot schade in de omgeving boven het normale bedrijfsrisico.*
- J. *Onderzoek de mogelijkheid van een verzekering of heffing waarbij de sector faunaschade (deels) zelf draagt.*
- K. *Zorg voor goede voorlichting en communicatie.*

## Hoofdstuk 1. Opdracht

LNV ziet zich, om budgettaire redenen, genoodzaakt te onderzoeken hoe het beroep op het Faunafonds substantieel kan worden teruggebracht. Dit valt samen met een zekere drang vanuit de politiek om de mogelijkheden tot afschot van bepaalde soorten te verruimen. LNV wil beleid ontwikkelen dat ertoe leidt dat het beroep op het Faunafonds zeer sterk terugloopt door maatschappelijk aanvaardbare alternatieven te ontwikkelen.

Dit rapport laat onverlet en gaat niet in op één van de wettelijke taken van het Faunafonds, te weten: onderzoek naar alternatieven voor het doden van dieren bij schadebestrijding. Niet uitgesloten kan worden, dat sommige onderzoeken ook leiden tot nieuwe mogelijkheden om schade en daarmee uitkeringen te voorkomen.

Aan de werkgroep Huys is verzocht om concrete opties voor het terugdringen van de tegemoetkomingen in faunaschade aan te dragen (N/2003/1945, 28-03-2003; zie bijlage 2).

## Hoofdstuk 2. Inleiding

De stijgende kosten moeten naar de overtuiging van de werkgroep gezien worden in de context van de overgang van een benuttingstelsel naar een beschermingswet, de Flora- en faunawet. De inwerkingtreding van de nieuwe wet op 1 april 2002 markeerde een wezenlijk andere benadering van de omgang met flora en fauna, waarbij bescherming van populaties en intrinsieke waarde uitgangspunten zijn. Dat heeft consequenties die niet één-twee-drie om te buigen zijn.

Het Faunafonds, voorheen Jachtfonds, verleent tegemoetkomingen in schade die is aangericht door beschermde inheemse diersoorten. In recente jaren is het beroep op dit fonds sterk gestegen. Na de inwerkingtreding van de Flora- en faunawet is de stijging zelfs explosief te noemen. Hiervoor worden verschillende oorzaken genoemd. Zo zou men in vergelijkbare gevallen vaker een beroep doen op het Faunafonds. Conform de politieke en maatschappelijke wens is het beroep op het Jachtfonds in het verleden en op het Faunafonds nu is laagdrempelig.

Verder kan geconstateerd worden dat de uitgangspunten van de Flora- en faunawet nog niet gerealiseerd zijn. Zo blijkt het totstandkomen van Faunabeheereenheden en Faunabeheerplannen veel tijd te kosten. Dit draagt bij aan de druk op het Faunafonds doordat zeer veel ontheffingsaanvragen moeten worden afgehandeld. Die druk zal (mogelijk sterk) afnemen wanneer FBE's en FBP's operationeel worden. Dan kan met een beperkt aantal ontheffingen aan FBE's gewerkt worden, in plaats van met veel meer individuele ontheffingen, zoals thans nog noodzakelijkerwijs moet gebeuren. Bovendien kunnen ontheffingen op grond van een FBP verleend kunnen worden vóór het optreden van schade, en dus meer kunnen bijdragen aan het voorkómen ervan. De huidige administratieve en financiële druk op het Faunafonds is dus voor een bepaald gedeelte van tijdelijke aard.

Hier moet zeker ook genoemd worden dat juist belangrijke 'schadesoorten', met name ganzen, sterk in aantal zijn toegenomen. De werkgroep concludeert daaruit dat de gestegen kosten mede gezien kunnen worden als het effect van een politiek gewild hoog beschermingsniveau en een succesvolle soortenbescherming.

Gezien het bovenstaande ligt de oorzaak van de stijgende faunaschades dus niet bij het Faunafonds. Bij het beoordelen van de aanvaardbaarheid van de maatschappelijke lasten dient de vraag te worden gesteld wat een goede soortenbescherming mag kosten. En wanneer geconstateerd zou worden dat de financiële gevolgen van het gehele gevoerde beleid te groot worden, moet niet alleen gekeken worden naar het bestrijden van de symptomen bij één instrument, in casu het Faunafonds.

Los van het voorgaande staat dat de huidige verhouding tussen tegemoetkomingen en uitvoeringslasten zeer ongunstig is. Evenals dit reeds bij het Jachtfonds het geval was, bedragen ook bij

het Faunafonds de uitvoeringslasten meer dan 40% van de uitgekeerde tegemoetkomingen. Maatregelen om de kosten van het Faunafonds te beheersen, zouden zich ook hierop moeten richten.

### Hoofdstuk 3. Uitgangspunten van de werkgroep

Het in de inleiding gestelde leidt mede tot de volgende uitgangspunten bij de werkzaamheden van de werkgroep.

- De wet is uitgangspunt.
- In eerste instantie zou op het aantal aanvragen en (daarmee) de uitvoeringslast (incl. taxatiekosten) gestuurd kunnen/ moeten worden. Dat zou kunnen leiden tot een goedkoper apparaat.
- De indirecte kosten (uitvoeringslasten) dienen zo laag mogelijk te zijn. M.a.w. een zo groot mogelijk deel van het beschikbare budget moet aan directe schadetoekenning worden besteed. De boer zou zo min mogelijk nadelige effecten moeten ondervinden van veranderingen.
- De werkgroep hoeft zich niet te beperken tot het aandragen van opties, maar moet ook adviseren over de wenselijkheid en maatschappelijke aanvaardbaarheid daarvan.
- Rekening moet worden gehouden met de ontwikkelingen bij parallel lopende acties (zie hieronder).

### Hoofdstuk 4. Plaatsbepaling werkgroep

Een aantal parallel lopende acties heeft implicaties voor het beroep op het Faunafonds.

- Het 'Driemanschap' van LNV-IPO-Faunafonds bestudeert de verdeling van de schades over rijk en provincies.
- Het 'Advies ganzen' van het Faunafonds (2003-1) over ganzen en smienten richt zich op een inhoudelijk advies over (de jacht op) ganzen en smienten.
- Het 'Beleidskader faunabeheer' voor ganzen en smienten, dat op 01-09-2003 is aangekondigd, geeft de beleidslijnen voor ganzen- en smientenbeheer.
- 'Werkgroep Huys' richt zich op het beleidsinhoudelijke advies over het terugdringen van de tegemoetkomingen. De werkgroep is onafhankelijk van het Faunafonds, maar kan zich wel door het Faunafonds laten informeren.

### Hoofdstuk 5. Opties voor terugdringen tegemoetkomingen faunaschade

De lijst van denkbare opties die door LNV aan de werkgroep is aangereikt (zie bijlage 2), wordt door de werkgroep als vrijwel uitputtend beschouwd: bijna alle mogelijkheden – en enkele onmogelijkheden – komen hierdoor voldoende in beeld. De werkgroep heeft één aanvulling.

#### 1. ***Geen tegemoetkomingen op terreinen met natuurdoelstelling.***

Het gaat hier om (a) terreinen met een hoofddoelstelling natuur, waarop agrarische activiteiten worden ontplooid, en (b) agrarische terreinen waarvoor al een SAN-beheersvergoeding ten behoeve van natuurwaarden wordt verstrekt. De werkgroep heeft geen nauwkeurig inzicht in de omvang van deze problematiek. Die informatie is niet voorhanden doordat er geen koppeling is tussen gegevens over beheersovereenkomsten (LASER Roermond) en over verzoekschriften voor schadetegemoetkoming (Faunafonds/ LASER Dordrecht).

- a. Het Faunafonds zou zijn taak beter kunnen verrichten, indien er een goed inzicht is in eigendom en verpachting van gronden van natuurbeschermingsorganisaties, zeker indien er bijvoorbeeld sprake is van een SAN-overeenkomst.

- b. **De werkgroep adviseert geen tegemoetkomingen voor faunaschade te verlenen voor de categorie terreinen die in eigendom zijn bij terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties.** Wanneer natuurterreinbeheerders terreinen verpachten aan boeren, zouden zij daar in hun onderlinge afspraken rekening mee moeten houden. Indien er sprake is van kortlopende pachtovereenkomsten, wat nogal eens voorkomt, kunnen deze relatief snel aangepast worden. LNV zou er bij de terreinbeheerders op aan moeten dringen bij het opstellen van de overeenkomsten rekening te houden met faunaschade. *Wanneer deze aanpassingen hebben plaatsgevonden, kan een passende overgangsregeling worden toegepast.* Deze overgangsregeling zou door het Faunafonds in samenspraak met de terreinbeherende organisaties, onder goedkeuring van LNV, uitgevoerd kunnen worden.
- c. Voor de categorie agrarische terreinen met beheersovereenkomsten kan de werkgroep *geen algemeen advies* formuleren, omdat niet op voorhand duidelijk is of de schade die bij het Faunafonds geclaimd wordt, ook al (ten dele) door de beheersovereenkomst gecompenseerd is.

## 2. **Drempel opwerpen.**

De gedachte achter deze opties is, dat nu bij het indienen van een verzoekschrift voor de boer geldt dat wanneer het niet baat, het ook niet schaadt. Aan de kant van het Faunafonds worden echter voor iedere (correct) ingediende verzoekschrift administratie- en taxatiekosten gemaakt. Bij deze optie kan gedacht worden aan bijvoorbeeld het invoeren van leges of behandelkosten, een verhoging van het drempelbedrag (nu € 115), het verlagen van het vergoedingspercentage (nu 95%), of het verhalen van taxatiekosten.

De werkgroep wil hierbij de waarschuwing uitspreken dat een hogere drempel ertoe kunnen leiden dat schades niet (tijdig) gemeld worden, als zich in eerste instantie laat aanzien dat de schade geen grote gevolgen zal hebben voor de oogstwaarde van het gewas, maar dat later toch tegenvalt.

Desalniettemin meent de werkgroep dat alleen serieuze verzoekschriften ingediend zouden moeten worden. Verzoekschriften die niet tot een tegemoetkoming leiden, dragen immers wel bij aan de huidige hoge uitvoeringslast. De taxatiekosten bedragen circa € 300 per geval. De overige administratieve lasten per verzoekschrift zijn minder nauwkeurig aan te geven, maar een schatting van € 100 lijkt reëel. Per verzoekschrift zijn er dus circa € 400 uitvoeringslasten. De werkgroep wil hier en elders (zie optie 3) voorstellen doen om deze uitvoeringslasten terug te brengen.

De werkgroep meent dat het 'baat het niet, dan schaadt het niet' niet meer zou moeten opgaan. Het verhogen van het drempelbedrag, dan wel het verlagen van het vergoedingspercentage zou daar op zichzelf niet toe leiden. **De werkgroep adviseert daarom het invoeren van behandelkosten.** *Voor de hoogte van de behandelkosten stelt de werkgroep een bedrag van € 100 voor. Om de administratieve lasten van deze maatregel zo veel mogelijk te beperken, stelt de werkgroep voor om voor de behandelkosten een eenmalige machtiging van de aanvrager te vragen. Aan het einde van de procedure kan dan bij afwijzing van een aanvraag het bedrag worden geïnd.*

## 3. **Taxatiesystematiek aanpassen.**

Taxatiekosten bedragen nu meer dan 30% van het bedrag van de tegemoetkomingen. Voor schades net boven de drempel van € 115 worden administratiekosten en circa € 300 aan taxatiekosten gemaakt.

Het Faunafonds en de werkgroep constateren dat de taxatiekosten substantieel zijn, maar menen dat op dit moment sprake is van zorgvuldige taxaties, waarvan de kosten niet omlaag gebracht kunnen worden. Er is wel een andere mogelijkheid om op een verantwoorde manier de totale taxatiekosten omlaag te brengen.

**De werkgroep adviseert, mede overwegende dat juist bij kleinere schades de uitvoeringslasten relatief hoog zijn, om bij schades tot € 500 de consulent van het Faunafonds de bevoegdheid te geven om de hoogte van de schade vast te stellen. Eventueel kan € 1000 als grens genomen worden.** Het Faunafonds heeft gunstige ervaringen bij het toepassen van deze werkwijze als proef

in de regio Zuid. Wanneer de aanvrager het niet eens is met de taxatie, kan alsnog een reguliere taxatie worden uitgevoerd. Net als bij de reguliere taxaties zou steekproefsgewijs een onafhankelijke controle-taxatie moeten plaatsvinden.

Deze werkwijze zou bij alle schades tot € 500, c.q. € 1000, een aanzienlijke besparing op de uitvoeringslasten betekenen. Daar staat tegenover dat de werkdruk voor de consultants van het Faunafonds toeneemt, wat personele consequenties heeft. De werkgroep stelt dat een vierde consultant dan nodig is, mede gelet op de grote werkgebieden.

De werkgroep erkent dat de combinatie van advisering over schadepreventie aan de boer en schadetaxatie bij de consultant noopt tot een zorgvuldige controle.

#### 4. **Schadevergoeding afschaffen.**

De werkgroep ziet dit niet als serieuze optie. De maatschappelijke en politieke wens tot bescherming van diersoorten, en de op grond daarvan opgestelde Flora- en faunawet leiden dwingend tot enige vorm van compensatie voor de schade die beschermde inheemse diersoorten aanrichten aan bedrijfsmatige landbouw.

#### 5. **'Normale schade' zien als normaal bedrijfsrisico; alleen tegemoetkomen in excessieve schade.**

Het Faunafonds opereert al op deze wijze, conform de intenties bij het totstandkomen van de wet. Tegemoetkoming wordt slechts verleend bij schade die niet tot het normale bedrijfsrisico en het normale maatschappelijke risico van de betrokkene behoort. Een zekere mate van schade door in het wild levende inheemse dieren dient eenieder voor lief te nemen. Schade mag echter niet leiden tot een onaanvaardbare druk op de inkomensvorming van de boer. Daarbij zij aangekend dat de schade alleen vergoed wordt als zij redelijkerwijs niet was te voorkomen met preventieve maatregelen. Deze overwegingen hebben mede geleid tot de norm dat 95% van de schade wordt uitgekeerd en tot het drempelbedrag van € 115.

De werkgroep sluit zich aan bij deze overwegingen en genoemde normen, maar constateert een inconsistentie in het inmiddels al dertig jaar functionerende systeem. Een boer met € 120 schade krijgt geen tegemoetkoming, want  $95\% \times € 120 = € 114$  is minder dan € 115; de schade van € 120 wordt dan kennelijk gezien als behorend tot het normale risico. Een boer met € 122 schade zit echter net boven de drempel, want hij krijgt een tegemoetkoming van  $95\% \times € 122 = € 115,90$ . In dat geval zou het 'normale' risico dus slechts  $€ 122 - € 115,90 = € 6,10$  bedragen.

*De werkgroep adviseert daarom het huidige drempelbedrag van € 115 en de 95%-norm om te zetten in eigen risico van 5%, met een minimum van € 115. Bovendien zou, ter voorkoming van onredelijke administratieve lasten, pas daadwerkelijk uitbetaald moeten worden als het uit te keren bedrag groter is dan € 25.* Deze interpretatie geeft een consistentere beleid en sluit beter aan bij de notie van een zeker normaal bedrijfsrisico. Bovendien leidt het ten opzichte van de huidige praktijk tot een zekere – zij het soms geringe – besparing op de tegemoetkomingen voor alle schades tussen de € 115 en de € 2300 (bij dat laatste bedrag stijgt de 5% boven € 115).

Overigens is het zo dat het Bestuur van het Faunafonds 'in bijzondere gevallen' kan besluiten om schade 100% te vergoeden (art. 8, lid 6 van de Beleidsregels schadevergoeding Faunafonds). Het Bestuur past dit toe voor diersoorten die op geen enkele wijze mogen worden verjaagd (preventieve maatregelen zijn wel toegestaan). Dat betekent dat de schade door overwinterende ganzen en smienten (en derhalve een groot deel van de totale faunaschade), alsmede de schade door wilde en kleine zwaan, das, otter, bever, korhoen, vinken, mezen en spechten volledig wordt vergoed. Het Faunafonds geeft aan dat met de invoering van het Beleidskader Faunabeheer de situatie voor kolganzen, grauwe ganzen en smienten zal wijzigen.

#### Het € 115 criterium voor belangrijke schade.

De werkgroep is zich bewust van de discussie rond het criterium van € 115 voor 'belangrijke schade'. Het Faunafonds komt nu tegemoet in schades boven € 115 per geval, terwijl de provincies (behalve Friesland) pas boven € 115 schade per hectare ontheffing verlenen voor schadebestrij-

ding. De Kamer heeft zich bij motie (Van den Brink c.s. 05-11-2002; 28600 XIV nr. 23) uitgesproken voor harmonisatie, en wel op € 115 per geval.

**De werkgroep adviseert, mede overwegende dat het 'gat' tussen het criterium van het Faunafonds voor schadetegemoetkoming en het hogere criterium van de meeste provincies voor onthefingsverlening ten behoeve van schadebestrijding leidt tot extra financiële lasten voor het ministerie van LNV, harmonisatie te bewerkstelligen. De motie van de Tweede Kamer volgend kan € 115 per geval als gemeenschappelijk criterium genomen worden.**

**De werkgroep geeft als optie om een gemeenschappelijk criterium te kiezen tussen de huidige criteria van het Faunafonds en de meeste provincies in, bijvoorbeeld € 250 per geval. Dit compromis komt tegemoet aan de verwachting van de provincies dat een laag criterium zal leiden tot meer administratieve lasten, en zal tevens leiden tot een besparing op de financiële lasten voor tegemoetkomingen.**

Meerdere provincies maken zich er zorg over, dat bij een hoger bedrag het beschermingsbeginsel in de Flora- en faunawet dreigt te worden aangetast.

6. **Geen tegemoetkomingen bij activiteiten met onbekend of hoog risico op faunaschade**

De werkgroep meent dat van een grondgebruiker mag worden verwacht dat, alvorens hij een nieuwe teelt aanvangt, hij zich van tevoren terdege oriënteert op mogelijke schade aan die teelt door beschermde inheemse diersoorten. Alleen als de aanvrager kan aantonen dat hij ondanks dat hij zich terdege over mogelijke schade heeft laten informeren en ondanks dat hij alle in redelijkheid te eisen voorzorgen heeft getroffen, toch nog schade lijdt, zou hij voor schadetegemoetkoming in aanmerking komen. De tegemoetkoming zou kunnen worden beperkt tot één of enkele jaren. Hiermee is in feite de huidige beleidslijn van het Faunafonds geschetst.

**De werkgroep adviseert de beleidslijn van het Bestuur van het Faunafonds voor landbouwactiviteiten met een onbekend of hoog risico op faunaschade, voor zover nodig, te formaliseren en kenbaar te maken (zie optie punt 14), en voorts om het Faunafonds te verzoeken te definiëren wat onder 'nieuwe teelt' verstaan wordt.**

7. **Meer ontheffen en vrijstellen voor kraaien, kauwen, roeken, ganzen, knobbelzwanen.**

De werkgroep constateert dat hier mogelijkheden voor zijn. De provincies kunnen gebruik maken van hun mogelijkheden om voor 'provinciale schadesoorten' vrijstellingen te verlenen. De toevoeging van de Zwarte Kraai en de Kauw aan de lijst van landelijke schadesoorten is in voorbereiding.

Voor een effectieve schadebestrijding is een planmatige aanpak met behulp van een faunabeheerplan nodig. In het faunabeheerplan maken grondgebruikers en jachthouders gezamenlijk afspraken over het beheer van schadesoorten. Een dergelijke aanpak staat toe dat faunabeheer ook buiten schadepercelen plaatsvindt, en zou mede moeten leiden tot een reductie van de schade. De werkgroep wijst er wel op dat de betreffende grondgebruiker zijn medewerking in de huidige situatie kan weigeren. In de oude situatie onder de Jachtwet was de grondeigenaar als jachthouder verantwoordelijk voor schadebestrijding en diende hij te doen 'wat een goed jachthouder betaamt'. Nu hebben grondeigenaren zoals natuurterreinbeheerders soms geen stimulans meer om mee te werken aan de schadebestrijding.

Mocht de betrokken grondgebruiker/ -eigenaar/ jachthouder geen toestemming verlenen voor noodzakelijk faunabeheer buiten schadepercelen, dan zou dat afgedwongen kunnen worden middels art. 67 Flora- en faunawet. Daar staat tegenover de provinciale aanwijzing een zwaar middel is en dat het veelvuldig gebruik de administratieve lasten zou opvoeren. Grondgebruikers/ -eigenaren/ jachthouders die geen toestemming geven voor faunabeheer, zouden ook kunnen worden aangesproken op de ontstane schade in een civiele procedure. In hoeverre en wanneer het Faunafonds dit zou kunnen of moeten eisen, is voor de werkgroep een vraag.

**De werkgroep adviseert spoedig te evalueren wat de gevolgen zijn van de verandering die de invoering van de Flora- en faunawet heeft gebracht op het vlak van de verdeling van de verantwoordelijkheden inzake schadebestrijding, rollen en verantwoordelijkheden in hun onderlinge verhouding tussen grondeigenaren, grondgebruikers, jachthouders.**



8. ***Gedifferentieerd ganzenbeleid met opvanggebieden en verjaging.***

Op 01-09-2003 is het 'Beleidskader faunabeheer' voor ganzen en smienten tot stand gekomen in overleg met de KNJV, VBN, LTO, SBB, NM en IPO.

De werkgroep heeft kennis genomen van het Beleidskader en kan zich vinden in het voorgestelde ruimtelijk gedifferentieerde beleid. ***De werkgroep adviseert een spoedige uitvoering van het Beleidskader Faunabeheer*** en verwacht dat na implementatie een aanzienlijk deel van de tegemoetkomingen zoals die nu worden toegekend, zal vervallen.

9. ***Openen van jacht op (bepaalde soorten) ganzen.***

De werkgroep is van mening dat de oplossing voor de gevoelde problemen met ganzen ligt in schadebestrijding aan de hand van faunabeheerplannen, zoals ook in het Beleidskader ganzen en smienten wordt aangegeven.

10. ***Terreinbeheerders meer verantwoordelijk maken voor de schade die dieren uit hun terreinen elders aanrichten.***

Deze optie is ingegeven door het feit dat dieren uit bepaalde natuurterreinen in de omgeving foerageren en schade veroorzaken, maar op de schadepercelen alleen niet effectief bestreden kunnen worden.

Er wordt wel gesuggereerd dat een (deel van de) oplossing zou zijn om het voedselaanbod in de natuurterreinen te vergroten. De werkgroep merkt hierover op dat een vergroting van het voedselaanbod in het natuurterrein – ceteris paribus – op de langere termijn wellicht zal leiden tot een toename van de populatie, waardoor het probleem juist zou toenemen.

In algemene zin stelt de werkgroep dat schadebestrijding dient plaats te vinden op basis van een faunabeheerplan. Dat staat toe dat schade ook buiten de schadepercelen bestreden wordt, op voorwaarde van toestemming van de betrokken grondgebruikers. De faunabeheerplannen worden vastgesteld in goed gezamenlijk overleg tussen alle betrokken partijen, waaronder de terreinbeheerders. Waar nodig kan populatiebeheer gericht op aantalregulatie in het FBP worden opgenomen.

Onverlet het bovenstaande is de werkgroep van mening dat natuurterreinbeheerders niet aansprakelijk zijn voor vrijlevende dieren die zich meer of minder tijdelijk in hun terreinen ophouden. In het geval van zich in het natuurterrein voortplantende dieren ligt er naar de mening van de werkgroep wel een speciale verantwoordelijkheid bij de terreinbeheerder. ***De werkgroep adviseert een inspanningsverplichting voor natuurterreinbeheerders om te voorkomen dat de populatieaanwas in zijn terrein leidt tot schade in de omgeving die boven een normaal bedrijfsrisico uitstijgt.***

11. ***Anderen, bijvoorbeeld de provincies, de schade laten betalen.***

De werkgroep beschouwt dit niet als een serieuze optie, die slechts zou leiden tot een verschuiving, niet een vermindering van de lasten.

12. ***Aktes duurder maken voor een grotere afdracht aan het Faunafonds.***

In de huidige situatie wordt een deel van de leges voor jacht-, valkeniers- en kooikersaktes afgedragen aan het Faunafonds<sup>1</sup>. Gezien het aantal aktes (circa 28.000) levert elke verhoging van de afdracht met € 10 circa € 280.000 voor het Faunafonds op.

De werkgroep ziet een verdere verhoging van de prijs van de aktes als ongewenst. De jachthouders kunnen ook moeilijk verantwoordelijk worden gesteld voor de toegenomen faunascha-

---

<sup>1</sup> Per jachtakte wordt een bedrag van € 27 afgedragen aan het Faunafonds (Jachtregeling en art. 94.1 Ff-wet). De bestemming van dit bedrag is niet expliciet vastgelegd. Het Besluit Faunafonds stelt dat deze afdracht in mindering wordt gebracht op de rijksbijdrage van 3,2 M€ aan het Faunafonds (art. 3 en 5). Die mindering heeft voornamelijk niet plaatsgevonden, maar dit suggereert dat de afdracht voor tegemoetkomingen gebruikt kan worden. Per akte wordt ook een bedrag van € 18 afgedragen ten behoeve van onderzoek en voorlichting (art. 8.3 van het Jachtbesluit). Het ministerie van LNV stelt deze afdracht aan het Faunafonds ter beschikking.

de. Daarnaast is het aantal bejaagbare soorten de facto afgenomen naar vijf. De werkgroep ziet het aantal houders van aktes al licht teruglopen. Zij spreekt de zorg uit dat er onvoldoende houders van aktes overblijven om schadebestrijding uit te voeren als de drempels nog hoger worden. In bepaalde situaties is dat probleem al aan de orde.

De werkgroep ziet meer in de gedachte om de voor jachtrechten geïnde gelden (circa € 5 tot € 50 per ha) in te zetten voor schadepreventie. Dit zou vooral van toepassing kunnen zijn op de grote terreinbeheerders. Staatsbosbeheer doet dit al in Flevoland. Eventueel zou deze geldstroom ook via het Faunafonds kunnen lopen.

13. **Een verzekering voor faunaschade naar analogie van de verzekering voor waterschade.**

De fundamentele vraag die hier gesteld moet worden, is of faunaschade (deels) door de sector zelf gedragen kan worden.

Voor de haalbaarheid van een verzekering zijn verschillende factoren van belang. Een eerste gedachtewisseling met de heer dr. ir. M.A.P.M. van Asseldonk van het Institute for Risk Management in Agriculture (IRMA) van Wageningen UR leidt tot de volgende inzichten.

- a. Het is zinnig om deze mogelijkheid te bezien, maar zie het laatste punt.
- b. Het feit dat faunaschade (in tegenstelling tot waterschade) niet helemaal uit de lucht komt vallen, maar mede een consequentie is van beleidskeuzes, is geen principieel bezwaar.
- c. Een pluspunt voor de haalbaarheid van een verzekering is dat er spreiding is in de mate van geleden schade; d.w.z. dat niet alle verzekerden tegelijkertijd schade lijden.
- d. De beïnvloedbaarheid van faunaschade door preventieve maatregelen zou moeten leiden tot eisen daaraan, dan wel tot premiedifferentiatie.
- e. Een minpunt is dat het optreden van schade in hoge mate voorspelbaar is. Percelen naast bossen lopen meer risico dan andere percelen; en percelen die dit jaar schade hebben, hebben een grotere kans om volgend jaar weer schade te lijden dan percelen die dit jaar geen schade hebben. Enige variatie in risico kan worden opgevangen met premiedifferentiatie. Als de voorspelbaarheid te groot wordt, leidt een verzekering echter niet meer tot de gewenste kostenspreiding.

In dat geval is een heffingsmodel een alternatief om de kosten te spreiden over de gehele bedrijfstak.

Zowel bij verzekering als bij een heffingsmodel kan de overheid bijdragen aan het systeem, bijvoorbeeld door extreme schades toch voor haar rekening te nemen.

De werkgroep heeft geen principiële bezwaren tegen een verzekering voor faunaschade, maar heeft gezien de grote variatie in risico tussen bedrijven grote twijfels over de haalbaarheid ervan. Desondanks, of juist daarom, **adviseert de werkgroep een nader onderzoek naar de haalbaarheid van een verzekering te doen uitvoeren**, opdat deze discussie niet in speculaties blijft steken.

Op dit moment ziet de werkgroep geen draagvlak voor een heffingsmodel.

#### Extra aanbeveling

14. **Communicatie.**

*De werkgroep wil als aanbeveling toevoegen en onderstrepen dat een goede communicatie en voorlichting kunnen leiden tot een verbetering van de kwaliteit van de aanvragen, en daarmee tot een lastenverlichting voor het Faunafonds. Vooral publicaties in vakbladen lijken hiervoor een geëigend middel, zoals het afgelopen half jaar reeds gebleken is.*

Met name het Rijk, de Provincies en het Faunafonds zijn hier in de eerste plaats verantwoordelijk. De FBE-partners kunnen hierbij betrokken worden, gezien de relatie met hun achterban.

## Hoofdstuk 6. Financiële gevolgen van de aanbevelingen

De financiële impact van het Beleidskader faunabeheer, dat mede gebaseerd is op het advies van het Faunafonds, zal groter zijn dan die van de in dit rapport voorgestelde maatregelen. Voor een schatting van de financiële consequenties van de voorgestelde maatregelen is gebruik gemaakt van de database van het Faunafonds voor de meldingen over 2002, bijgewerkt tot 02-07-2003.

### *Analyse meldingen 2002, stand van zaken 02-07-2003*

STATUS			
1e beoordeling FF	9		
opdracht taxatie	413		
taxatie bekend	144		
2e beoordeling FF	11		
advies consulent	5		
<i>totaal nog niet afgehandeld:</i>		582	11%
opdracht betaling	187		
afgesloten	2843		
<i>subtotaal toegewezen:</i>	3030		56%
afgewezen	1815		33%
<i>totaal afgehandeld:</i>		4845	89%
<i>totaal meldingen 2002:</i>		5427	100%

Bij deze stand van zaken was voor de 3030 toegewezen aanvragen in totaal € 3,823,694 aan schade getaxeerd en € 3,621,089 aan tegemoetkomingen toegewezen. Deze bedragen dienen als referentie voor het effect van de voorgestelde maatregelen.

Bij het aanduiden van de aanbevolen maatregelen wordt de nummering van de Samenvatting aanbevelingen aangehouden. Meerdere bedragen per maatregel geven de effecten van alternatieve opties weer.

N.b. de effecten van de maatregelen kunnen niet zonder meer bij elkaar worden opgeteld. Ter illustratie daarvan: op schades die niet meer voor vergoeding in aanmerking komen, kunnen ook geen taxatiekosten meer bespaard worden.

### **Besparing of opbrengst per maatregel (in de rechter kolom afgerond op € 1000)**

A. Geen tegemoetkomingen op eigendommen van <b>natuurterreinbeheerders</b> . Informatie voor een schatting ontbreekt, omdat bestanden niet op elkaar zijn afgestemd, dan wel niet toegankelijk zijn.	p.m.
B. <b>Behandelkosten à € 100 per aanvraag, te heffen bij afwijzing</b> . Nu wordt ca. 30% van de aanvragen afgewezen. Opbrengst € 100 x ca. 30% x 5427 meldingen = € 180.900. De bedoeling en verwachting is overigens dat deze maatregel het aantal meldingen zal doen afnemen, en daarmee ook de opbrengst ervan!	Opbrengst € 181.000; p.m. administratieve lasten zullen omlaag gaan.

<p>C. <b>1. Consulent stelt schade vast tot € 500;</b> besparing ca. € 300 per taxatie. De database geeft 3662 taxatiebedragen, waarvan 2050 tot € 500. Besparing <math>2050 \times € 300 = € 615.000</math>.</p> <p><b>2. Consulent stelt schade vast tot € 1000;</b> besparing ca. € 300 per taxatie. De database geeft 3662 taxatiebedragen, waarvan 2852 tot € 1000. Besparing <math>2852 \times € 300 = € 855.600</math>.</p>	<p>1. Besparing € 615.000; p.m. extra consulent nodig.</p> <p>2. Besparing € 856.000; p.m. extra consulent nodig.</p>
<p>D. <b>1. Eigen risico 5% en uitbetalingsdrempel € 25.</b> Het Faunafonds maakt voor soorten waarvoor nooit een ontheffing gegeven wordt, gebruik van de mogelijkheid om bij uitzondering 100% schade toe te kennen. Dit gold voor 2106 (70%) van de 3006 toegewezen schades met een taxatiebedrag groter dan € 0. Met deze uitzonderingen is de besparing met eigen risico en uitbetalingsdrempel gering: € 60.910. Een zeer groot deel van deze uitzonderingen zal echter met de invoering van het Beleidskader faunabeheer voor ganzen en smienten vervallen. De bedragen onder optie 2 en 3 geven maximumschattingen voor de besparing in die situatie.</p> <p>2. Eigen risico van 5% met een minimum van € 115 voor alle soorten: besparing € 324.063.</p> <p>3. Idem, tevens uitbetaling alleen van bedragen boven € 25: besparing € 325.216.</p> <p>Zie ook onder E.</p>	<p>1. Besparing € 61.000</p> <p>2. Besparing € 324.000</p> <p>3. Besparing € 325.000</p>
<p>E. <b>1. Harmonisatie</b> ondergrens schadetoekenning en ontheffingsverlening op <b>€ 115 per geval</b>. Effect van ontheffingen voor kleinere schades is zonder gegevens over de grootte van de schadepercelen niet goed te schatten.</p> <p>2. De optie om te harmoniseren op <b>€ 250 per geval</b> levert grotere besparingen voor de drie opties onder D: € 145.327, € 654.449 en € 655.317.</p>	<p>1. Effect p.m.</p> <p>2. Besparingen: € 145.000 € 654.000 € 655.000</p>
<p>H. <b>Overgangperiode Beleidskader faunabeheer voor ganzen en smienten.</b> Aan 'winterganzen' en smienten vermeldt de database 2175 toewijzingen met een totaalbedrag van € 2.758.663. In de overgangperiode zullen schades van deze soorten op gras en schapengras vooralsnog vergoed worden; de vermelde besparing is een – wellicht conservatieve – geschatte reductie van 50% van de schade voor de overige, 'gevoelige' gewassen, waarvoor ontheffing gegeven kan worden. Er is geen rekening gehouden met het besparende effect van het invoeren van een eigen risico voor deze soorten (zie optie D). Besparing <math>50\% \times € 759.143 = € 379.572</math></p>	<p>Besparing € 380.000</p>

Voor de overige maatregelen zijn geen indicaties te geven.

## **Bijlage 1: Samenstelling van de werkgroep**

voorzitter: de heer J.S. Huys

leden: de heer A. de Gelder, SBB

de heer S. Middelkamp, IPO

de heer J. Roemaat, LTO

de heer J. Zevenbergen, KNJV

ambt. secr.: de heer J.G. Sevenster, LNV-DN

adviseur: de heer H. Revoort, Faunafonds

## **Bijlage 2: Brief aan Huys (N/2003/1945, 28-03-2003) met verzoek tot advisering**

Geachte heer Huys,

Op 21 februari spraken wij onder andere over de noodzaak om de tegemoetkomingen voor faunaschade, die worden uitgekeerd door het Faunafonds, sterk terug te dringen. Deze noodzaak vloeit mede voort uit de sterke stijging van deze kosten en het 'open eind' karakter ervan. Ik heb u toen voorgesteld een werkgroep in te stellen van deskundigen, en deze werkgroep te vragen mij met concrete opties voor het terugdringen van de schades te adviseren.

Afgesproken is om alle opties te bespreken. Het laaghangend fruit zou het eerst geogst kunnen worden. Lastige of gevoelige opties kunnen worden geagendeerd en in tweede instantie uitgewerkt. In ons gesprek is een aantal opties benoemd. Ik voeg hierbij als aanzet tot de discussie een lijst van mogelijkheden, die mede het resultaat is van ambtelijk overleg tussen de Directie Natuurbeheer en het Faunafonds.

Conform het door ons besprokene, wil ik u graag verzoeken de werkgroep samen te stellen en als haar voorzitter op te treden. De volgende personen zijn al tijdens ons gesprek als werkgroeplid gesuggereerd: de heren Xxxxxxxx (LTO), Xxxxxxxx of Xxxxxxxx (KNJV), Xxxxxxxx (Zeeland) en Xxxxxxxx (SBB). Het Faunafonds zou u als informant kunnen beschouwen. Ik wil de werkgroep verzoeken om voor 1 juni 2003 een advies aan mij uit te brengen.

Met vriendelijke groet,

DE DIRECTEUR-GENERAAL LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ,

dr. A.N. van der Zande

### ***Denkbare opties voor terugdringen tegemoetkomingen faunaschade***

1. Geen tegemoetkomingen op terreinen met natuurdoelstelling (SN of SAN beheersovereenkomst; gepacht natuurterrein).
2. Drempel opwerpen
  - a. leges aan aanvraag verbinden,
  - b. drempelbedrag (nu € 115) omhoog,
  - c. percentage vergoeding (nu 95%) omlaag,
  - d. (fors) eigen risico
3. Taxatiesystematiek bezien; taxatiekosten bedragen nu >30% van tegemoetkomingen; tevens is niet duidelijk of bij het vaststellen van schade door beschermde soorten de aanvrager niet vaak 'het voordeel van de twijfel' krijgt (hoogte schade, identiteit schadesoort)
  - a. taxatiekosten verhalen
  - b. zijn 'onafhankelijke', commerciële taxateurs hier de beste aanpak?
4. Schadevergoeding afschaffen.
5. 'Normale schade' zien als normaal bedrijfsrisico; alleen tegemoetkomen in excessieve schade.

6. Geen tegemoetkomingen aan ondernemingen die willens en wetens (nieuwe) activiteiten ontplooiën waarbij faunaschade verwacht kan worden.
7. Makkelijker ontheffen en vrijstellen: kraaien, kauwen, roeken, ganzen, knobbelzwanen.
8. Voor ganzen: gedooggebieden vaststellen en daarbuiten verjaging/ afschot (onder voorwaarden) toestaan, eventueel 'garantiepopulaties' vaststellen waaronder verjaging/ afschot weer verboden is.
9. Openen van jacht op (bepaalde soorten) ganzen.
10. Natuurbeheerders meer verantwoordelijk maken voor de schade die dieren uit hun terreinen elders aanrichten; opvang (voedselaanbod) in natuurterreinen optimaliseren, teneinde omliggende gebieden te ontlasten.
11. Anderen (provincies) schade laten betalen; verschuift het probleem (maar wel buiten de LNV-begroting).
12. Aktes duurder maken/ grotere afdracht voor het Ffonds; elke € 10 levert bijna € 300.000 op.
13. Een verzekering opzetten naar analogie van de verzekering voor waterschade.