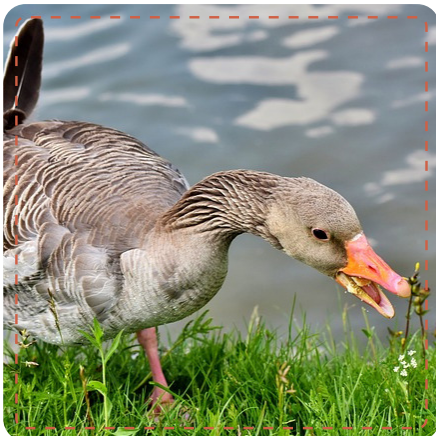


# VERBINDEN EN VERNIEUWEN

Naar een nieuwe balans tussen  
preventie en vergoeding

**Advies voor een gebiedsgerichte aanpak en  
vernieuwing van de schaderegeling van het  
provinciale faunaschadebeleid.**

December  
2018



## Inhoud

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| Hoofdlijn .....                     | 3  |
| I. Inleiding .....                  | 4  |
| II. Context .....                   | 5  |
| III. Advies faunaschadebeleid ..... | 9  |
| IV. Verdieping .....                | 19 |

## Hoofdlijn

Een aantal populaties van beschermde diersoorten in Nederland is door zorgvuldige beheersmaatregelen succesvol toegenomen. In bepaalde situaties gaat dit echter gepaard met schade aan landbouwgewassen. Tot nog toe is door de betrokken overheden vooral een beleid gevoerd dat is gericht op schadevergoeding. Met de decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies ontstaan echter kansen om meer integraal om te gaan met beschermde diersoorten door 'aan de voorkant' van de aanpak te proberen het ontstaan van schade te voorkomen. De Maatschappelijke Adviesraad Faunaschade schetst in dit advies voor de provincies en betrokken stakeholders kansrijke wegen om een meer integraal beleid te ontwikkelen voor de bescherming van diersoorten, dat bij kan dragen aan gezonde populaties en een vreedzame co-existentie van mens en dier. De eerste weg is de gebiedsgerichte benadering. De tweede de vernieuwing van de huidige schadevergoedingsregeling.

De Adviesraad acht de kwaliteit van het proces doorslaggevend voor het succes van een gebiedsgerichte aanpak. Gebiedsgericht werken is immers het zorgen voor goede verbanden tussen elk van de betrokken actoren. Als partijen inhoudelijk bereid zijn in elkaar te investeren, wordt resultaat geboekt. Voor de invulling van de gebiedsgerichte aanpak beveelt de Adviesraad de provincies aan programmatisch te werk te gaan en de regie te voeren op een proactief beheer van dierpopulaties. Ook vindt de Adviesraad naast de eigen verantwoordelijkheid van grondgebruikers en jagers, meer betrokkenheid van de natuurterreinbeheerders bij de schadebestrijding van groot belang. Verder is versterking van de organisatie van de provinciale Faunabeheereenheden voor een effectieve coördinatie van de schadepreventie en –bestrijding noodzakelijk.

De Adviesraad pleit verder voor een vernieuwing van de regeling voor de schadetegevoetkoming. De nieuwe regeling moet logischer en consistentere worden vormgegeven, goed uit te leggen en te begrijpen zijn en positief prikkelend werken naar de inzet voor preventie en bestrijding. De Adviesraad stelt voor de huidige regeling te vervangen door een regeling gebaseerd op het normaal maatschappelijk risico op schade, het zogenaamde drempelmodel. Naast een uniforme, relatief lage minimumdrempel voor alle faunaschades kunnen provincies na een periode van invoering en afhankelijk van de vorderingen op preventiegebied overwegen om risicoverhogingsfactoren in te voeren.

De Adviesraad verwacht dat met deze vernieuwing het breder doel van natuur- en faunabeleid wordt gediend en het maatschappelijk draagvlak voor de aanpak van de faunaschade behouden. Tevens worden publieke middelen beter ingezet en beheerst.

## I. Inleiding

In de afgelopen jaren zijn steeds meer taken op het gebied landbouw en natuur overgeheveld naar de provincies. Met de invoering van de Wet natuurbescherming op 1 januari 2017 werden de provincies beleidsmatig volledig verantwoordelijk voor het voorkomen, bestrijden en tegemoetkomingen van de schade veroorzaakt door natuurlijk in het wild levende beschermde dieren.

### *Veranderde rol provincies*

Door de decentralisatie klopt de maatschappij meer dan vroeger aan bij de provincies en vraagt helderheid over de richting van het beleid dat de provincies willen voeren. En daar waar provincies voor die tijd voor een deel afhankelijk waren van het rijk, vergt de nieuwe situatie dat provincies de leiding in het maatschappelijk debat nemen.

De vraagstukken op het terrein van landbouw en natuur houden zich niet altijd aan bestuurlijke grenzen. Een groot aantal maatschappelijke organisaties zijn nationaal en internationaal georiënteerd en de grote kaders voor beleid zijn vooral op Europese leest geschoeid.

In dat speelveld dienen de provincies het gedecentraliseerde beleid vorm te geven, en hebben zij daarbij te maken met kaders en partijen die uiteenlopend van doelstelling en karakter zijn. Het is aan de provincies om de kansen te pakken die de decentralisatie voor hun rolinvulling biedt. Om hen daarin te adviseren hebben de provincies bij de aanvang van de decentralisatie besloten de Maatschappelijke Adviesraad Faunaschade (Adviesraad) in te stellen.

### **Leeswijzer**

*Allereerst schetst de Adviesraad in onderdeel II - als vertrekpunt voor dit eerste, maar ook voor toekomstige adviezen - de context waarin het faunaschadebeleid zich afspeelt en een visie op de aanpak.*

*Om provincies een handreiking te bieden bij de aanpak adviseren wij in onderdeel III Advies (pagina 9) de provincies over de twee kansrijke wegen voor de invulling en uitvoering van het huidige provinciale faunaschadebeleid. Het advies omvat per weg een toelichting met aanbevelingen en adviezen voor implementatie.*

*In onderdeel IV, Verdieping (pagina 19) wordt ingegaan op de begripsvorming en historische context van faunaschade. Voorts wordt een beeld gegeven van de knelpunten en lessen uit de praktijk zoals de Adviesraad die op grond van eigen analyses, adviezen en ervaring heeft onderscheiden. Aan de hand van de lessen en adviezen worden ten slotte de aanbevelingen die zijn gegeven in het adviesdeel nader toegelicht en uitgewerkt.*

## II. Context

*De Adviesraad formuleert zijn adviezen vanuit de context van het huidige faunaschadebeleid in Nederland. Dat doen we vanuit ons beeld van het fundament van de huidige beleidskeuzen, het bredere doel van faunaschadebeleid en de normen en waarden die in de uitvoering een rol spelen.*

### **Fundament van de huidige beleidskeuzen**

Al meer dan een eeuw (1880, Nuttige dierenwet, Vogelwet 1916, toetreding Verdrag van Parijs) kiezen we er in de Nederlandse samenleving voor om bepaalde diersoorten bescherming te bieden. De motieven daarvoor zijn in de loop van de tijd aangepast aan de veranderende relatie mens – dier. Het besef dat bescherming van soorten niet altijd of voor iedereen gunstige effecten heeft, is een belangrijk aspect geweest bij de opstelling en wetsbehandeling van de Jachtwet 1954. In die wet is voor het eerst aandacht gegeven aan de verhouding tussen de belangen van natuur, landbouw en jacht.

De kern daarvan was om de goede verhoudingen te bewaren en een tegemoetkoming in onbillijke schade als cruciaal instrument te introduceren. Tegemoetkoming in schade werd daarmee een middel om tegengesteld ervaren belangen niet in de weg te laten staan bij een beleidsmatig gewenste bescherming van diersoorten. Een instrument ter verzoening, veel meer dan een louter financieel instrument.

Deze gedachte heeft de wetgever in alle opvolgers van de Jachtwet 1954 tot en met de Wet natuurbescherming 2017 volledig overeind gehouden. Het systeem van tegemoetkomingen bij schade fungeert dus al decennialang en is stevig geworteld in elk van de betrokken partijen.

In de ons omringende landen is op andere manieren invulling gegeven aan de verhouding tussen die belangen en aan de verantwoordelijkheidsverdeling die daarbij hoort. De Nederlandse invulling is uniek. Dat is op zich geen reden om deze in stand te houden, maar bij discussies over wijzigingen zijn de grondslag en het langjarige gebruik belangrijke componenten.

Goede verhoudingen laten zich niet kopen door geld. Tegemoetkoming in schade mag dan ook nooit verworden tot een louter financieel instrument.

## Breder doel

De aanpak van faunaschade is een afgeleide van het breder maatschappelijk en politiek doel van natuur- en faunabeleid: het duurzaam en maatschappelijk gedragen in stand houden, beschermen en ontwikkelen van populaties van natuurlijk in het wild levende dieren en daarbij rekening houden met het welzijn van de (individuele) dieren. Belangrijke randvoorwaarden voor het faunaschadebeleid zijn draagvlak bij grondgebruikers, (fauna)beheerders en andere belanghebbenden, aanvaardbare effecten van schade en overlast voor grondgebruikers en billijke inzet van private en publieke middelen.

De uitvoering van het faunaschadebeleid is om deze reden alleen effectief bij een adequate betrokkenheid van alle stakeholders, duidelijkheid over rol en verantwoordelijkheid van elke betrokken partij en de beschikbaarheid van toereikende instrumenten en middelen. Daar gaat veel energie in zitten.

Daarnaast is het ook belangrijk om het hogere doel voortdurend in het zicht te houden, uitwassen in het maatschappelijke debat te beperken, duurzaamheid van gekozen oplossingen te vergroten en de grondslag voor gezamenlijkheid zo breed mogelijk te maken.

## Normen en waarden

Wij constateren dat de opvattingen van de verschillende actoren op natuur en fauna en de aanpak van faunaschade uiteenlopen. De navolgende figuur illustreert het complexe krachtenveld dat zich rond het beschermde dier manifesteert.



Figuur 1. Krachtenveld van partijen, meningen en belangen rondom de natuurlijk in het wild levende, beschermde dieren.

In de wereld van het faunabeheer ontmoeten rationele, juridische, emotionele, economische en wildbeheersmatige percepties elkaar. Bovendien gaan mensen uit van verschillende normen en waarden. De een redeneert meer vanuit de mens, de ander vanuit het ecosysteem en weer een ander stelt het dier centraal. Deze illustratie laat zien hoe de keuzes voor oplossingen bepalen vanuit welke invalshoek partijen naar het vraagstuk kijken. Het maakt veel uit of vanuit een emotionele of bedrijfsmatige bril naar het vraagstuk wordt gekeken of dat vooral wordt gehecht aan juridische zuiverheid of gedrevenheid door de financiële kant. Die verschillen hoeven geen probleem te zijn als vooronderstellingen en vooroordelen maar zoveel mogelijk worden voorkomen. Om de zeer uiteenlopende percepties in de samenleving over het faunaschadevraagstuk ruimte te bieden, is een intensieve uitwisseling over de onderscheiden belangen en gekoesterde waarden noodzakelijk. Die uitwisseling is gebaat bij eerdere adviezen en modellen die voor de weging van waarden en belangen zijn opgesteld. In relatie tot het faunabeleid kan daarvoor worden verwezen naar de zienswijze van de Raad voor Dieraangelegenheden "Wegen van welzijn van dieren in de natuur" (RDA.2017.152, oktober 2017). Daarin is een afwegingskader ontwikkeld als handvat voor de weging van het welzijn van dieren in beleid en uitvoering.

### ***Visie op de aanpak***

De Adviesraad onderstreept de noodzaak om aan het faunaschadebeleid als geheel en op onderdelen invulling te geven tegen de achtergrond van het brede doel van natuur- en faunabeleid, zoals hierboven aangegeven.

De meest aangewezen strategie voor de uitvoering gaat uit van de trits **voorkomen-bestrijden-betalen**, waarbij schade primair zoveel mogelijk wordt voorkomen en bestreden door middel van wildwerende en -beherende maatregelen en uiteindelijk door tegemoetkoming in de dan nog resterende, onevenredig te achten schade. Wij plaatsen deze uitvoeringsstrategie in het bredere kader van natuur- en faunabeleid.

Voor een succesvolle aanpak van faunaschade achten wij afstemming van preventie en beheer op alle relevante schaalniveaus van wezenlijk belang. Sleutelbegrippen in de aanpak zijn: preventie, meerschalligheid, maatschappelijk draagvlak, probleemeigenaarschap en medeverantwoordelijkheid en maatschappelijke aanvaardbare inzet van de schadetegemoetkoming (redelijk, billijk en kostenefficiënt).

Om het bredere doel dichterbij te brengen moet in de uitvoering meer worden geïnvesteerd in het voorkomen van schade en moet deze minder zijn gericht op de tegemoetkoming en de daarin overheersende kostengedrevenheid. De nadruk in de praktijk op kostenbeheersing en -efficiency zal uiteindelijk niet tot de gewenste resultaten leiden. Wij menen dat veel winst is te behalen door het verschuiven van de aandacht, energie en middelen naar de 'voorkant' van de trits: het *voorkomen* van de faunaschade. Het ook door de provincies gewenste mede-eigenaarschap bij de uitvoeringpartners (uitvoeringskracht gebied) en maatschappelijk draagvlak zijn daarbij van groot belang.

De instrumenten die de Wet natuurbescherming voor provincies en andere stakeholders ter beschikking stelt maken een bredere benadering van het faunaschadebeleid mogelijk.

Voor een succesvolle uitvoering achten wij vier condities van doorslaggevend belang:

- heldere verhoudingen tussen partijen
- heldere doelen
- aanreiken van goed werkende instrumenten
- toetsbaar commitment van partijen voor de aanpak

De verantwoordelijkheid en 'eigenaarschap' voor de faunaschade blijft primair bij grondgebruikers en jachthouders. De provincies hebben de rol om de aanpak te faciliteren met regelgeving, stimulering en kennis omtrent de effectiviteit van preventie en bestrijding.

Vanuit deze context wil de Adviesraad zijn adviezen formuleren.

#### ***De Maatschappelijke Adviesraad Faunaschade***

De Maatschappelijke Adviesraad Faunaschade is begin 2017 door de twaalf provincies ingesteld om hen te adviseren over het faunaschadebeleid, over de onderzoeksresultaten op dat gebied en om provincies te faciliteren in het maatschappelijk debat over het voorkomen en bestrijden van faunaschade. De provincies beogen met de Adviesraad het geven van een onafhankelijk advies voor de onderbouwing van de (gezamenlijke) besluitvorming en beleid. Tevens beogen de provincies met de Adviesraad een mogelijkheid om geluiden uit de samenleving op te vangen, te kanaliseren en in het kader van haar adviesstaak binnen de provinciale context te brengen.

De Adviesraad heeft ter invulling van zijn taak een adviesprogramma opgesteld en aan de provincies voorgelegd. Daarin zijn voor de huidige bestuursperiode drie adviesthema's onderscheiden: de thema's gebiedsgerichte benadering en schadesystematiek, die gezamenlijk het hele uitvoeringsbereik van het faunaschadebeleid bestrijken, en het ganzenbeleid. Het advies over het ganzenbeleid wordt in het verlengde van dit voorliggende advies begin 2019 uitgebracht.

### III. Advies faunaschadebeleid

*Na een schets van de huidige problemen in de uitvoering en de behandeling van de adviesvragen wordt in dit onderdeel het advies over het faunaschadebeleid geformuleerd. Het advies omvat aanbevelingen voor een gebiedsgerichte aanpak en vernieuwing van de schaderegeling.*

#### **Problemen in de uitvoering**

De Adviesraad constateert een ontwikkeling van toenemende schades en een afnemend draagvlak voor de aanpak. Uit eigen analyses van praktijkvoorbeelden komt een gemengd beeld van de aanpak naar voren waarin vaak meerdere factoren tegelijk een belemmering vorm(d)en voor een effectieve preventie of vermindering van de schade, maar waarin ook – vaak in dezelfde casussen – succesfactoren konden worden benoemd.

Kritische factoren bleken onder meer keuzes van de gebiedsschaal, afbakening van rollen en verantwoordelijkheden, het kunnen overbruggen van belangentegenstellingen, een tijdig en voldoende gecoördineerd faunabeheer<sup>1</sup>, voldoende kennis en deskundigheid. Juist het naar betekenis of timing onvoldoende invullen en aan elkaar koppelen van deze factoren levert vroeg of laat problemen in de sfeer van toenemende schades op. De voorbeelden betroffen de aanpak van schade of risico's door ganzen (Schiphol), zwijnen, dassen, bevers en reeën.

In het veld bestaat behoorlijke scepsis over de uitvoerbaarheid van het beleid vanwege belemmerende regels en procedures. Dat wordt ook gevoeld door de vele, nogal wisselende rechterlijke uitspraken over onderdelen van het faunabeleid. Het is niet duidelijk in welke mate die scepsis terecht is. Gaat het vooral over (negatieve) gevoelens of is inderdaad sprake van aanmerkelijke belemmeringen in de praktijk van het beheer ten behoeve van de schadebestrijding? Uit eerder onderzoek in opdracht van BIJ12 bleek evenwel geen causaal verband tussen de verruiming of beperking van provinciale ontheffingsvoorwaarden voor het faunabeheer en de hoogte van de faunaschade.<sup>2</sup>

De Adviesraad vindt het van belang om feit en fictie op dit punt zoveel mogelijk uiteen te houden. Een analyse en beschouwing van de juridische en praktische werkelijkheid kan helpen om de aanvaardbaarheid van en draagvlak voor het beleid te vergroten. De Adviesraad is graag bereid een dergelijke analyse en beschouwing te verrichten en zich aan de hand van de uitkomsten te beraden op het uitbrengen van een advies over dit knelpunt.

---

<sup>1</sup> Onder faunabeheer wordt verstaan het treffen van maatregelen ter bescherming van wilde dieren en reguleren (ondermeer door afschot of vangen) van de faunapopulatie met het oog op de schadebestrijding en de wildstand.

<sup>2</sup> Heer, E. de & L. Boerema, 2015. Kwalitatief onderzoek ontheffingsvoorwaarden. Effectief en efficiënt schadebestrijden. Bureau De Heer, Haarlem een Boerema & van den Brink B.V. Houwerzijl.

Ook in de werking van het instrument van de schadetegemoetkoming signaleert de Adviesraad knelpunten. De uitvoerbaarheid en maatschappelijke acceptatie van de schade-regeling roept steeds meer vragen op. De toepassing van het tegemoetkomingsinstru-ment wordt enerzijds gekoesterd uit oogpunt van maatschappelijk draagvlak voor de be-scherming van natuurlijk in het wild levende diersoorten en anderzijds bekritiseerd van-wege de beperkte prikkels om in te zetten op preventie en de hoge uitvoeringslasten.

Het eerste was ook de oorspronkelijke bedoeling van het instrument (nog vanuit de Jachtwet 1954). Dit doel is door de complexe invulling van de regeling en de oneven-wichtig sterke beleidsaandacht op de achtergrond geraakt.

In het onderdeel IV, "Verdieping" (*pagina 19*) wordt deze probleemschets nader toege-licht.

Gezien de actuele knelpunten in de uitvoering beschouwt de Adviesraad het voorkomen en verminderen van de schade met daarbinnen de aanpak in gebieden en het instrument van de schadetegemoetkoming op dit moment als de twee meest kritische onderdelen van de aanpak. In de context van de uitvoeringsstrategie van het faunaschadebeleid wil de Adviesraad dan ook op die twee onderdelen het accent leggen in dit advies.

Deze keuze sluit aan op het verzoek van provincies voor advies over het te voeren pre-ventief gebiedsgericht beleid, dat beoogt overlast en schade te voorkomen. De provincies hebben gezamenlijk uitgesproken, op basis van een advies van onze Adviesraad, preven-tief beleid te willen ontwikkelen.

## **Adviesvragen**

De adviesvraag voor het thema *gebiedsgerichte benadering* luidt:

***Welke kansen en mogelijkheden biedt de gebiedsgerichte benadering voor het bereiken van de brede doelstellingen van het provinciale natuur- en faunabeleid?***

De Adviesraad onderstreept het belang van de positionering van gebiedsgericht beleid voor faunaschade in het breder kader van het provinciale natuurbeleid. Het voorkomen en verminderen van faunaschade is immers slechts een deel van de doelen van de provincies en kan daarvan niet los worden gezien.

In dit advies zullen de concrete aanbevelingen steeds worden gerelateerd aan de bovenliggende doelen.

Daarnaast gaat de Adviesraad in dit advies in op de regeling voor de tegemoetkoming van de faunaschade; het sluitstuk van het faunaschadebeleid. Wij proeven in brede maatschappelijke kring de behoefte aan heroriëntatie op het instrument van de tegemoetkoming en heeft daarom gekozen om dit thema in dit advies te betrekken.

De adviesvraag over *de schaderegeling* luidt:

***Hoe kan het instrument van de schadetegemoetkoming worden vernieuwd of verbeterd voor een betere maatschappelijke acceptatie en kosteneffectievere toepassing?***

Hierbij doet de Adviesraad geen uitspraken over de omvang van de door provincies gehanteerde bedragen voor behandeling of eigen risico.

## ***Gebiedsgerichte benadering***

In de ogen van de Adviesraad biedt een gebiedsgerichte benadering uitstekende mogelijkheden om het hoofddoel voor het natuur- en faunabeleid op een integrale wijze vorm te geven. Het rapport "Interviews praktijkvoorbeelden faunaschade"<sup>3</sup>, dat op verzoek van de Adviesraad is opgesteld, geeft daarvan blijk.

Onder gebiedsgerichte benadering in de aanpak van faunaschade verstaan wij een proactieve en integrale aanpak op gebiedsniveau door, of onder regie van, de provincie en betrokken faunabeheerpartners en met inzet van alle mogelijke middelen (juridisch, financieel, communicatief) en draagvlak van alle partijen.

In deze context heeft de gebiedsgerichte benadering volgens ons meerwaarde omdat de voornoemde elementen altijd om een situationele invulling vragen. Anders gezegd: maatwerk op gebiedsniveau is noodzaak. Er is daarvoor geen eenvoudig recept; het bepalen van een aanpak waarin alle elementen en belangen met elkaar in balans zijn en waarin voor de uitvoering ook de juiste randvoorwaarden worden geboden, is erg lastig. Het is echter wel degelijk mogelijk om de essentiële componenten ervan aan te geven.

Wij beschouwen de gebiedsgerichte benadering voor provincies en hun partners met hun betrokken belangen als perspectiefvolle oplossingsrichting voor het effectief en maatschappelijk gedragen beschermen van dieren en het voorkomen en verminderen van faunaschade. Het advies is gericht op de kansen en mogelijkheden die provincies (en hun partners met hun betrokken belangen) ten dienste staan om die benadering verder te brengen en de daarvoor noodzakelijke randvoorwaarden te creëren.

Wij menen dat de recente decentralisatie van beleid en bundeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden met het daarvoor beschikbare instrumentarium kansen bieden voor een effectiever faunabeleid. Daarbij staat een doeltreffende bescherming voorop en zijn minimalisatie, mitigatie en compensatie van schade en overlast en behoud van draagvlak voorwaardelijk. Een samenhangende benadering is in algemene zin wenselijk maar generiek lastig in te vullen. Bij een gebiedsgerichte benadering is dat veel beter mogelijk, mede omdat keuzemogelijkheden bestaan voor schaal en aard van de vraagstukken. Het vereist **per definitie maatwerk**, maar is zeer geholpen met een aantal algemeen geldende principes en aanbevelingen. Deze werken wij in dit advies voor de provincies uit.

### *Principes*

---

<sup>3</sup> Rapportage "Interviews praktijkvoorbeelden faunaschade", Talma Management en Advies B.V., juli 2018.

Het meest bepalende principe voor gebiedsgericht werken betreft de rol van verbinding in de kwaliteit van het proces. Wij benadrukken dat de kwaliteit van het proces op het kunnen verbinden van partijen doorslaggevend is voor het succes van een gebiedsgerichte aanpak. Onder meer uit analyse van diverse praktijkvoorbeelden is ons gebleken dat de **kwaliteit van het proces** het meest onderscheidende verschil vormt.

Het zorgen voor goede verbindingen tussen elk van de betrokken actoren en het kennen van en de bereidheid tot het delen van elkaars invalshoek, is bepalend voor de resultaten van de uitvoering van de plannen en afspraken, die in het gebiedsgerichte overleg worden gemaakt. Als partijen (inhoudelijk) bereid zijn in elkaar te investeren, wordt eerder resultaat geboekt. Daarvoor is nodig dat het proces wordt gericht op erkenning van elkaars onderliggende waarden over de bescherming van dieren en aanpak van de faunaschade.

Om vanuit deze houding succesvol te werken is aandacht voor de kwaliteit van het proces vanuit provincies, die immers veelal een initiërende rol zullen spelen, cruciaal. Dat vereist ook kennis en ervaring in procesvoering voor het vinden van de goede aansluitingen op de motivatie van partijen om veranderingen te accepteren en bereidheid om daarin een actieve rol te vervullen. Provincies kunnen een goede procesvoering ook financieel ondersteunen.

Daarnaast geldt als tweede principe dat de gebiedsgerichte benadering kan worden versterkt door deze te baseren op maatschappelijk gedragen en afgewogen keuzes voor de ruimtelijke (her)ontwikkeling en inrichting van functies in het landelijk gebied. Deze keuzes kunnen in nationaal en provinciaal omgevingsbeleid worden vastgelegd. Het is van belang om in de fase van beleidsvorming het voorkomen en bestrijden van faunaschade en het daarvoor noodzakelijke faunabeheer expliciet als onderdeel van het natuurbeleid in de bredere afwegingen van het omgevingsbeleid mee te nemen. In dat stadium kunnen immers koppelingen worden gelegd met doelen voor aanverwante beleidsthema's en – programma's als klimaat, agrarisch natuur- en landschapsbeheer en duurzame landbouw, waarin bijvoorbeeld keuzes voor vegetatiedoelen en gewassenteelt worden gemaakt. De preventie van faunaschade kan zo meer robuust en duurzaam worden vormgegeven.

### *Aanbevelingen*

Om de gebiedsgerichte aanpak van het faunaschadebeleid te verbeteren, bieden wij de provincies de volgende 'receptuur' van aanbevelingen aan. Deze 'receptuur' stelt de provincies in staat om met de 'ingrediënten' in combinatie met de eerder genoemde sleutelbegrippen in de aanpak - preventie, meerschalligheid, maatschappelijk draagvlak, probleemeigenaarschap, medeverantwoordelijkheid en de schadetegemoetkoming - en de voornoemde principes de gebiedsgerichte benadering op maat vorm te geven. Wij adviseren de provincies een zo compleet mogelijk 'menu' te bereiden.

1. Faciliteer een planmatige en integrale, programmatische aanpak op gebiedsniveau, in lijn met het door de FBE's op te stellen faunabeheerplan en draag zorg voor de kwaliteit van het gebiedsproces.
2. Regisseer een proactief en op alle schaalniveaus samenhangend populatiebeheer, begin al bij keuzes voor de inrichting van het landelijk gebied.
3. Stimuleer de eigen verantwoordelijkheid van actoren en belangen om vorm te geven aan schadepreventie.
4. Zorg voor meer betrokkenheid en medeverantwoordelijkheid van terreinbeheerders.
5. Versterk de FBE-organisatie voor een effectieve coördinatie van de schadepreventie en -bestrijding.

De vertaling van deze aanbevelingen verschilt uiteraard per diersoort, typen van gebieden en ontwikkelingsstadia van populaties. De aanbevelingen zijn verder uitgewerkt in het onderdeel IV, "Verdieping".

## ***Vernieuwing tegemoetkoming faunaschade***

### *Visie op de regeling van faunaschade*

De Adviesraad ziet de tegemoetkoming van de faunaschade niet alleen als een wettelijke verplichting tot toepassing van een nadeelcompensatieregeling, maar ook als bestuurlijk instrument voor het behoud van het draagvlak voor de bescherming van kwetsbare diersoorten.

Wij achten het recht op de tegemoetkoming in de faunaschade, zoals vastgelegd in artikel 6.1 van de Wet natuurbescherming, uit maatschappelijk oogpunt een passend systeem voor de vergoeding van de faunaschade die kan voortvloeien uit de uitvoering van het natuurbeleid. Een tegemoetkoming die, zoals de wet omschrijft "redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste van de aanvrager of belanghebbende dient te blijven en naar billijkheid wordt bepaald".

De grondslag van het in de Wet natuurbescherming omschreven systeem van de nadeelcompensatie komt naar zijn aard overeen met die van andere regelingen voor de toekenning van schade die is ontstaan door het beleid van de overheid. Het betreft de grondslag van de rechtmatige overheidsdaden die nodig zijn ter uitvoering van het natuurbeleid, waarbij – anders dan bij andere regelingen – de schade niet rechtstreeks wordt veroorzaakt door de overheid maar door natuurlijk in het wild levende diersoorten die de wet beoogt te beschermen. Behalve deze grondslag achten wij ook de aan de wettelijke regeling verbonden algemene eisen passend bij het vraagstuk van de faunaschade. Het betreft de eis van de schadebeperking, de aanvaarding van het normaal maatschappelijk risico en de eis van toepassing van het gelijkheidsbeginsel voor gelijke gevallen.

Ten principale onderschrijven wij het wettelijk beginsel van de risicoaanvaarding dat ook als uitgangspunt geldt voor de Wet natuurbescherming. Zoals bij andere regelingen voor nadeelcompensatie het geval is, dient iedere burger of ondernemer bij de uitvoering van het natuurbeleid een zekere mate van overlast of schade te accepteren, ongeacht door welke diersoort deze is aangericht en in welk stadium van populatieontwikkeling. Iedere burger of ondernemer is in beginsel zelf verantwoordelijk voor de bescherming tegen faunaschade en dient binnen de wettelijke kaders naar eisen van redelijkheid en billijkheid inspanningen te verrichten om schade te voorkomen. Daarvoor kunnen, volgens de Memorie van Toelichting op de Wet natuurbescherming, maatregelen in het kader van de schadebestrijding en populatiebeheer uitkomst bieden. De reikwijdte van het begrip "redelijk" in de visie van de wetgever wordt in recente jurisprudentie<sup>4</sup> in die zin begrensd dat de te verlangen maatregelen ter beperking van de schade effectief en proportioneel dienen te zijn.

Wij baseren onze visie mede op juridisch advies dat is ingewonnen over de werking van de huidige regeling in verhouding tot andere, in het maatschappelijk verkeer werkzame schadevergoedingsregelingen. In het advies is ook de meest actuele jurisprudentie met betrekking tot de uitkering van tegemoetkomingen in de fruitteelt betrokken.

---

<sup>4</sup> ABRvS 9 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1488, r.o. 9.1 en 9.2. (het fruitschade arrest)

Wij pleiten ervoor de wettelijke uitgangspunten en doelen achter de regeling voor de tegemoetkoming in de faunaschade onverkort te blijven respecteren en van daaruit te streven naar een vernieuwing van de regeling.

Bij de vernieuwing van de regeling staat ons een regeling voor ogen die logischer en consistent is vormgegeven, transparant en robuust is, goed is uit te leggen en te begrijpen en waarvan een positieve, prikkelende werking uitgaat naar de inzet voor preventie en bestrijding. Daarmee wordt het breder doel van natuur- en faunabeleid gediend en het maatschappelijk draagvlak voor de aanpak van de faunaschade behouden. Tevens worden publieke middelen beter ingezet en beheerst.

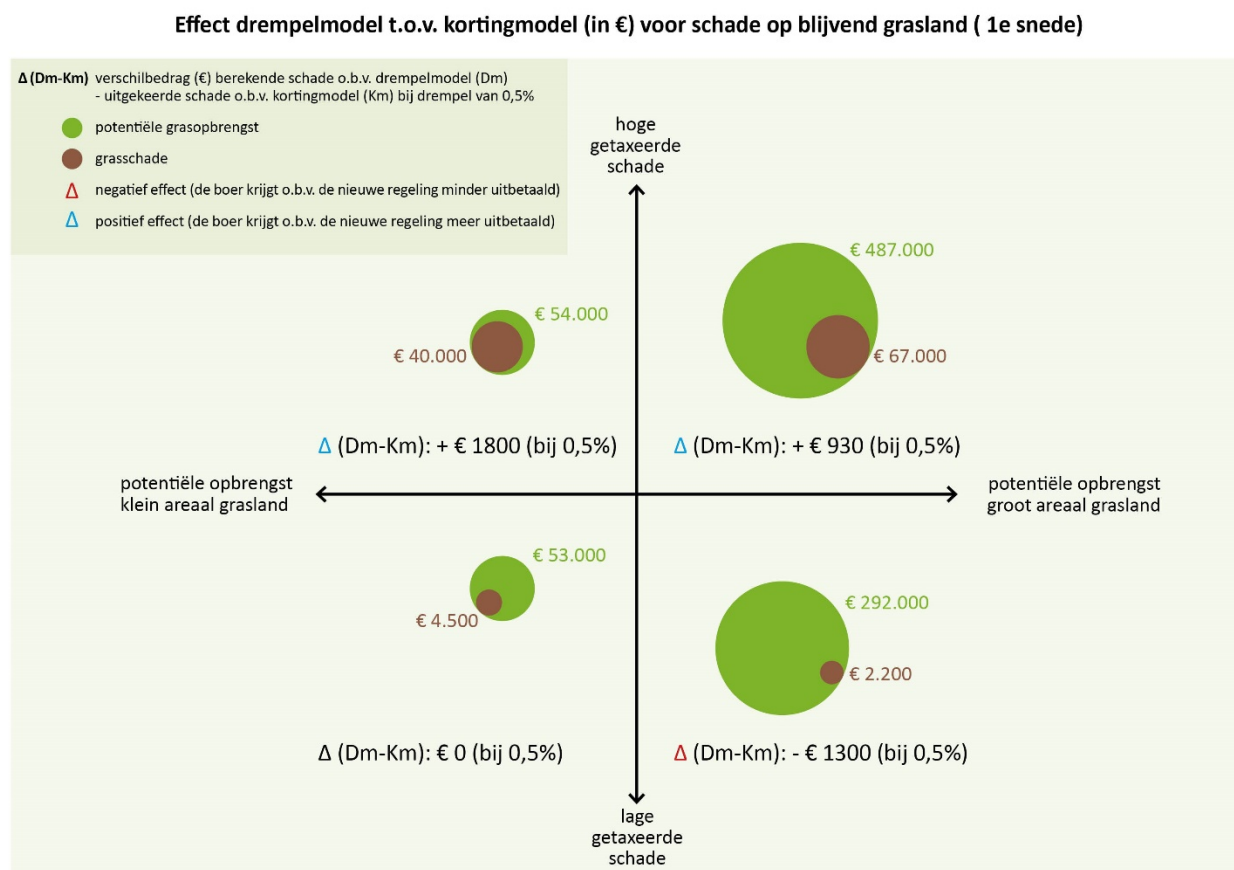
### *Aanbevelingen*

De Adviesraad adviseert de provincies om de regeling van de tegemoetkoming als volgt te vernieuwen:

1. Vervang de huidige regeling van inhouding van een eigen risico op de getaxeerde schade (het kortingmodel) door een regeling gebaseerd op het normaal maatschappelijk risico op schade (het drempelmodel)
2. Hanteer voor dat risico een uniforme vaste, relatief lage, minimumdrempel voor alle faunaschades, gebaseerd op de te normeren schadevrije gewasopbrengst
3. Neem twee jaar de tijd voor invoering van de nieuwe regeling
4. Voer na evaluatie van de toepassing (geleidelijk) risicoverhogingsfactoren in, waarvan de hoogte wordt bepaald op basis van de bereikte resultaten van de aanpak van preventie en bestrijding (stand van soort, kwetsbaarheid gewas, voorzienbaarheid, verruiming mogelijkheden).

Wij sluiten bij onze aanbevelingen aan op de nu gangbare grondslag voor de regeling in de provinciale beleidsregels om alleen in schade aan bedrijfsmatig geteelde landbouwgewassen of bedrijfsmatig gehouden landbouwhuisdieren tegemoet te komen. Met het oog op het oorspronkelijke doel van het schade-instrument - maatschappelijk draagvlak voor het faunabeschermingsbeleid – beraden wij ons op een advies over de reikwijdte van de tegemoetkoming voor andere economische belangen dan de landbouw.

In navolgende figuur is als voorbeeld voor een aantal bedrijfs- en schadesituaties geïllustreerd wat het verschil kan zijn van de schade-uitkering volgens het voorgestelde drempelmodel en de uitkering volgens het huidige kortingmodel. Het effect is berekend voor een minimumdrempel voor het normaal maatschappelijk risico van 0,5 % van de gewasopbrengst die potentieel, zonder faunaschade, zou kunnen worden behaald. In [bijlage 3](#) zijn de verschillen tussen de schademodelen voor meer voorbeelden berekend voor een range van lage drempelpercentages.



*Figuur 2. Effect drempelmodel t.o.v. kortingmodel voor tegemoetkoming van schade op blijvend grasland (1<sup>e</sup> snede).*

Uit de figuur blijkt dat bij het gekozen voorbeeld voor het drempelpercentage van 0,5 % de uitkering voor bedrijven met een relatief hoge schade bij het drempelmodel licht toeneemt en voor bedrijven met relatief kleine schades afneemt of gelijk blijft.

De aanbevelingen zijn verder uitgewerkt in onderdeel IV "Verdieping". Daarin wordt ook nader ingegaan op de historie van het schade-instrument en de juridische advisering.

## **Implementatie**

De adviesvoorstellen voor de verbetering van de gebiedsgerichte aanpak van preventie en bestrijding van de faunaschade en de vernieuwing van de schaderegeling vragen om een op elkaar aansluitende implementatie waarmee het bredere doel van het faunaschadebeleid beter kan worden bereikt. Bovendien kan de noodzakelijke, krachtigere inzet op preventie (en bestrijding) zich (op termijn) vertalen in minder schade.

Tevens zal een meer stringent, op de leest van de risicoaanvaarding geschoeide, tegemoetkomingsregeling partijen prikkelen om meer in te zetten op preventie. De op termijn, door de verwachte lagere schadetegemoetkoming beschikbaar komende middelen zouden in specifieke gevallen "teruggeploegd" kunnen worden in de vorm van gebiedsgerichte subsidies voor de stimulering van schadepreventie. Om precedentwerking naar meerdere diersoorten en situaties te voorkomen en om recht te blijven doen aan het beginsel van de risicoaanvaarding zouden dergelijke subsidies sterk geclausuleerd moeten worden toegepast.

Gezien de verschillen in aard en omvang van leef- en trekgebieden van diersoorten, stadia van ontwikkeling van populaties en verschillen in het betrokken maatschappelijke krachtenveld ligt uitwerking van dit advies naar diersoort voor de hand. Bij een gebiedsgerichte invulling past daarbij een samenhangende benadering voor de ecosystemen en (schade)soorten in het betreffende gebied.

Tevens adviseren wij aan provincies om samen met alle betrokken actoren ieders rollen, taken en verantwoordelijkheden goed te formuleren. Vanwege de centrale positie in de gebiedsgerichte vertaling is het voorts wenselijk om heldere kwaliteitseisen voor de faunabeheerplannen in de provinciale regelgeving te borgen.

Verder adviseren wij om in een 'botsproef' de impact van de vernieuwing van de schaderegeling te onderzoeken op de omvang van de tegemoetkoming op de agrarische bedrijfsvoering van de schadelijgende grondgebruikers en op de werking van het model in het administratie-, taxatie- en beoordelingsproces van BIJ12, de uitvoeringsorganisatie van de 12 provincies<sup>5</sup>.

Ten slotte adviseren wij de provincies dringend om op landelijk niveau gezamenlijk afspraken te maken over de aanpak. Niet alleen is dat wenselijk om onderlinge afstemming en uniformiteit te bereiken, maar ook om landelijk partijen in het krachtenveld beter aan de provinciale aanpak te committeren.

---

<sup>5</sup> PM: Taakomschrijving en rol BIJ12 algemeen en specifiek voor de uitvoering van het faunaschadebeleid. Zie ook bijlage 1 RTV.

## IV. Verdieping

*In deze verdieping wordt ingegaan op de begripsvorming en de historische context van de aanpak van faunaschade. Voorts wordt een beeld gegeven van de knelpunten en lessen uit de praktijk zoals de Adviesraad die op grond van eigen analyses, adviezen en ervaring heeft onderscheiden.*

*Aan de hand van de lessen en adviezen worden de aanbevelingen die zijn gegeven in onderdeel III - het adviesdeel - nader uitgewerkt. In de uitwerking wordt ook de koppeling gelegd met het instrumentarium dat provincies en hun uitvoeringspartners ten dienste staat voor de uitvoering en de rollen, taken en verantwoordelijkheid van de actoren. Bijlagen 1 en 2 bevatten een overzicht van rollen, taken en verantwoordelijkheden resp. het beschikbare instrumentarium voor de aanpak van faunaschade.*

## **Begrippenkader uitvoeringsstrategie faunaschadebeleid**

Het faunaschadebeleid is opgebouwd uit de trits: voorkomen, bestrijden en betalen. De trits staat voor de strategie waarbij primair schade zoveel mogelijk wordt voorkomen van de schade door middel van wildwerende en -beherende (bestrijding) maatregelen en uiteindelijk door tegemoetkoming in de dan nog resterende, onevenredig te achten schade.



Figuur 3. Uitvoeringsstrategie faunaschadebeleid:

|                              |   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------------------------------|---|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Voorkomen / Preventie</b> | = | Het nemen van inrichting- en bedrijfsvoeringstechnische maatregelen zoals gewassen- en teeltkeuze en wildwerende maatregelen zoals rasters, schriklint, vogelverschrikkers, knalapparaten om te voorkomen dat dieren schade veroorzaken.                                                                                                            |
| <b>Bestrijden</b>            | = | Het afwisselen van wildverjagende maatregelen eventueel in combinatie met faunabeheer door middel van afschot met geweer of vangen, om te voorkomen dat dieren verdere schade veroorzaken.                                                                                                                                                          |
| <b>Betalen</b>               | = | Uitkeren van een, naar billijkheid bepaalde, tegemoetkoming in de schade die belanghebbende ondervindt van natuurlijke, in het wild levende, beschermde vogels en andere dieren, voor zover die schade redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven (verkorte definitie volgens artikel 6.1 van de Wet natuurbescherming). |

Waar in dit advies wordt gesproken over de aanpak van faunaschade wordt daarmee dus de hele reikwijdte van de trits bedoeld. De gangbare (en ook wettelijke) woordkeuze "bestrijding" dekt dus niet de hele lading van de trits maar ziet vooral op de vermindering van de schade.

## ***Historische context van de tegemoetkoming***

In zijn huidige vorm is de regeling voor de tegemoetkoming van de faunaschade aan maatschappelijke belangen geïntroduceerd in de voormalige Flora- en faunawet. Daarvoor werd, op grond van de Jachtwet (1954), alleen de schadebestrijding tussen jager en grondgebruiker geregeld. Ook de Jachtwet kende een regeling van de tegemoetkoming in de schade door in het wild levende dieren. Reeds in die wet was draagvlak bij die groepen die schade en overlast zouden kunnen ondervinden van het soortenbeschermingsbeleid het belangrijkste motief achter de wettelijke regeling van de tegemoetkoming.

Het Jachtfonds kende voor schade, veroorzaakt door als niet schadelijke diersoorten aangemerkte soorten, een tegemoetkoming toe. Als niet schadelijke soorten waren aangevoerd onder meer ganzen, dassen en grofwild. Ook voor schade door vogels die onder de Vogelwet beschermd waren, kon het Jachtfonds een tegemoetkoming verlenen. De wetgever achtte het bij de regeling van de tegemoetkoming in de Flora- en faunawet noodzakelijk dat belangen, die worden getroffen door schade veroorzaakt door beschermde inheemse diersoorten, in aanmerking zouden kunnen komen voor tegemoetkoming in die schade, indien deze naar redelijkheid en billijkheid niet ten laste zou kunnen blijven aan de getroffen belangen<sup>6</sup>.

Deze overweging gold al onder de Jachtwet en is onder het regime van de Flora- en faunawet overgenomen. Het artikel 84, lid 2 van de voormalige Flora- en faunawet bepaalde dat de voorwaarden waaronder een tegemoetkoming in de schade kon worden verleend werd bepaald bij Ministeriële Regeling, waarvan de inhoud in onderling overleg met de provincies zou worden bepaald. Echter met de provincies kon geen overeenstemming over de tekst van de Regeling worden bereikt, waarna het voormalige Faunafondsbestuur destijds op verzoek van de Minister van LNV de uitvoering van de regeling Tegemoetkoming faunaschade op grond van de Flora- en faunawet op dit punt in eigen beleidsregels heeft vastgelegd.

Daarin werden, voornamelijk om redenen van kostenbeheersing, beperkingen aangebracht in de reikwijdte van de tegemoetkoming en werd deze beperkt tot schade door beschermde inheemse diersoorten aan bedrijfsmatig geteelde landbouwgewassen of bedrijfsmatig gehouden landbouwhuisdieren. Ook was het goed vaststellen van schade niet altijd mogelijk (bijvoorbeeld bedrijfsmatige (beroeps)visserij) en werden voor bepaalde belangen geen, of slechts een zeer beperkt aantal, tegemoetkomingen aangevraagd (bijvoorbeeld bedrijfsmatige bosbouw). Deze belangen werden daarom uit voorzorg uitgesloten. Concreet werd bepaald dat alleen schade aan de bedrijfsmatige landbouw voor tegemoetkoming in aanmerking kon komen.

---

<sup>6</sup> Artikel 84, eerste lid van de Flora- en Faunawet 1998: "Een tegemoetkoming als bedoeld in artikel 83, eerste lid, onderdeel b ("in daarvoor in aanmerking komende gevallen"), wordt slechts verleend voor zover een belanghebbende schade lijdt of zal lijden aangericht door dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, en die schade redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven. Een tegemoetkoming wordt naar billijkheid bepaald".

Het tegemoetkomingsprincipe is in de huidige Wet natuurbescherming (artikel 6. 1<sup>e</sup> lid) gehandhaafd, waarbij geldt dat de schade veroorzaakt moet zijn door natuurlijk in het wild levende beschermde dieren. Evenals de Flora- en Faunawet kent de Wet natuurbescherming voor de tegemoetkoming geen beperking naar belang. De achterliggende bedoeling van de schadetegemoetkoming is ook in de Wet natuurbescherming het behouden van maatschappelijke acceptatie van de natuurbescherming en het voorkomen van eigenrichting.

## ***Knelpunten en lessen uit de gebiedspraktijk van het faunaschadebeleid***

De Adviesraad heeft ter voorbereiding van het advies door middel van een aanpak met kwalitatieve diepte-interviews een analyse<sup>7</sup> laten uitvoeren van praktijkvoorbeelden waarin vormen van gebiedsgerichte benadering voor de aanpak van faunaschade werden of worden toegepast.

De voorbeelden betreffen:

- Ganzen en vliegveiligheid Schiphol
- Bevers in Limburg / Drenthe-Groningen
- Aanpak wildaanrijdingen Achterhoek
- Wilde zwijgentafels Noord-Brabant en Limburg
- Dassenbeheer in Drenthe en Noord-Brabant

De praktijkvoorbeelden dekken niet het volledige terrein van het faunabeheer maar geven, voor zowel de meer gangbare als nieuwe diersoorten, wel bruikbare bevindingen over het al of niet slagen van de gebiedsaanpak.

Uit de voorbeelden zijn voor de onderzochte succes- en faalfactoren de volgende belangrijkste verbeterpunten naar voren gekomen:

### ***Betrokkenheid***

1. Schadeproblemen spelen zich af op lokaal en regionaal niveau (WBE-gebied, leefgebied, beheergebied) en moeten ook op die niveaus worden opgepakt, soms – denk aan ganzen – in samenhang met een (inter)nationale aanpak op trekroute (*flyway*) niveau. Daar moet dan ook de aanpak worden geformuleerd. De aanpak moet besproken en afgesproken worden met alle direct betrokken partijen. In het voorbeeld van Schiphol bleek de betrokkenheid van partijen minder door de sterke sturing van bovenaf. Tevens vond daardoor geen doorvertaling plaats naar een gebiedsgerichte aanpak.
2. Als er plannen op centraal of internationaal niveau worden afgesproken, moeten deze een vertaling krijgen naar gebiedsplannen die daar ook besproken en vastgesteld moeten worden, wil een aanpak succesvol kunnen worden.

---

<sup>7</sup> Rapportage "Interviews praktijkvoorbeelden faunaschade", Talma Management en Advies B.V., juli 2018.

### *Draagvlak*

1. Een faunabeheerplan moet in een maatschappelijk debat worden besproken en vastgesteld. De belangentegenstellingen zijn gemakkelijker te overbruggen als er in de praktijk een maatschappelijke discussie is gevoerd is in Provinciale Staten en/of op gebiedsniveau in de gemeenteraden. Het draagvlak wordt groter als alle belangen in een integrale discussie worden afgewogen.
2. Als binnen een gebied meerdere actoren betrokken zijn bij de problematiek, is er grotere kans op draagvlak voor een gekozen aanpak als partijen om tafel gaan.
3. Voor het draagvlak is relevant dat niet volstaan kan worden met alleen het verlenen van een tegemoetkoming in de schade. Daarmee wordt weliswaar voldaan aan de wettelijke eisen, maar dat levert niet de gewenste tevredenheid op bij de grondgebruikers die meer behoefte hebben aan handelingsperspectief.
4. Ook is draagvlak cruciaal om consensus te bereiken over de doelstellingen voor het faunabeheer. Wanneer dat niet het geval is, ontstaan binnen een leefgebied van natuurlijk in het wild levende dieren grote verschillen in bejaging en ontwikkeling van de populatie. Betrokkenheid van terreinbeherende organisaties is dan in veel situaties doorslaggevend. Zij moeten dan ook nadrukkelijker bij de plannen, de discussie over verantwoordelijkheden, taken en rollen maar ook bij het maatschappelijk debat hierover betrokken worden. Overigens geldt dit vergelijkbaar voor wegbeheerders en particulieren met eigen grond.

### *Afbakening van verantwoordelijkheden*

1. Voor elke 'nieuwe diersoort' moet in het beginstadium, vóór er problemen ontstaan, een integraal beheerplan, met onderwerpen als ecologie, economie en maatschappelijk draagvlak worden opgesteld. Dit beheerplan moet na bespreking in een openbaar debat door een overheidsorganisatie vastgesteld worden.
2. Voor elke aanpak moet een discussie gevoerd worden met alle actoren over verantwoordelijkheden, rollen en taken van de verschillende partijen in de aanpak. Het beste voorbeeld in de analyse betrof de aanpak van de wildaanrijdingen in de Achterhoek, die door een verhelderende discussie over de rolverdeling optimaal verliep.
3. De discussie over verantwoordelijkheden, taken en rollen moeten uitmonden in een concreet actie- of uitvoeringsplan waarbij per actie een uitvoerende partij wordt benoemd inclusief meetbare resultaten met tijdsperiodes en dergelijke.
4. Overheidsorganisaties moeten beter samenwerken en de verschillende doelen, resultaten en effecten vooraf op elkaar afstemmen.

*Aanpak op populatieniveau*

1. Het tijdig volgen en registreren van de populatieontwikkeling is in het belang van alle partijen die betrokken zijn bij het beleid en beheer. Dat geldt vooral voor nieuwe diersoorten. Voor zwijnen en bevers zijn vooraf geen beheerplannen gemaakt en is daardoor de aanpak (te) laat op gang gekomen.

*Kennis van wildwerende middelen*

2. Door de hoge kosten van wildwerende middelen moet (kennis van) het toepassen van dit soort voorzieningen onderdeel uitmaken van het plan aanpak van alle actoren.

*Deskundigheid van de uitvoerende partijen*

3. Provincies moeten afspraken maken over een meer gecentraliseerde kennisopbouw en de inzet van *best practices* om veel sneller van elkaar te kunnen leren.

## ***Perceptie van de huidige kortingsystematiek voor de schadetege- moetkoming***

De aanpak van de (vooral door ganzen) toenemende schades aan landbouwgewassen en de druk van de provincies om de uitgaven te beheersen, roepen steeds meer vragen op over de uitvoerbaarheid en maatschappelijke acceptatie en daarmee de houdbaarheid van het instrument van de tegemoetkoming. De belangrijkste problemen die volgens de landbouw worden ervaren in de praktijk zijn de inconsistente en complexe invulling en toepassing van de regeling (het systeem).

Samen met de emotie bij grondgebruikers dat de faunaschade iets is wat hen vanuit het natuurbeheer "overkomt" en het gegeven dat alleen in de directe faunaschade wordt tegemoet gekomen, voeden de voornoemde praktijkervaringen het gevoel dat de toepassing van de regeling vaak als onrechtvaardig wordt ervaren. Tevens wordt het instrument steeds meer gezien als een doel op zich en steeds minder als het (oorspronkelijk bedoelde) sluitstuk van de uitvoeringsstrategie voor de aanpak van de faunaschade: voorkomen-bestrijden-betalen.

### *Inconsistentie*

De invulling van de huidige systematiek wordt in toenemende mate als inconsistent ervaren. Dit omdat onduidelijk is welke uitgangspunten worden gehanteerd bij de toekenning van de tegemoetkoming en de vaststelling van percentages of normbedragen voor het eigen risico in de berekening van de hoogte van de tegemoetkoming.

Is tegemoetkoming alleen aan de orde indien de overheid omwille van het beschermingsbeleid belemmeringen opwerpt voor andere, economische, belangen? Of geldt vooral de vraag in hoeverre de grondgebruiker redelijkerwijs geen adequate middelen ten dienste staan om de schade te voorkomen? Worden beide uitgangspunten in de praktijk door elkaar heen gehanteerd? In welke mate is kostenbeheersing daarin sturend? Ook de normatieve onduidelijkheid en daardoor uiteenlopende interpretaties van de begrippen redelijkheid en billijkheid kan leiden tot inconsistenties in de toepassing van het tegemoetkomingsbeleid.

### *Complex*

De systematiek wordt voorts veelal als te complex ervaren. Redenen die daarvoor worden aangedragen zijn de verschillen in de toepassing van normbedragen of percentages voor het eigen risico en behandelbedragen per schadeveroorzakende diersoort. Deze kunnen onder andere verschillen per provincie, gebied, periode, diersoort en gewas.

*Uitvoeringsstrategie "voorkomen-bestrijden-betalen" uit balans?*

Uit ervaringen van BIJ12 blijkt dat de beoordeling van aanvragen voor tegemoetkoming kwetsbaar is door de nu vooral administratieve toetsing van de aanvragen op de inzet van preventieve middelen en adequaat gebruik van de ontheffing of machtiging voor de uitvoering van afschot ten behoeve van de schadebestrijding. Bij de toetsing gaat BIJ12 af op de opgaven van de jachtaktehouder<sup>8</sup>, de grondgebruiker als aanvrager van de tegemoetkoming en waarnemingen van de taxateur.

Het hanteren van de huidige regeling biedt door de algemene, niet aan bedrijfsopbrengst gekoppelde, korting op de uit te keren schadetegemoetkoming te weinig prikkels voor de grondgebruikers en faunabeheerders om zich in te zetten voor de eerste twee stappen in de strategie van de schadeaanpak: voorkomen en bestrijden.<sup>9</sup> De huidige regeling wijkt door het beperkt betrekken van het normaal maatschappelijk risico in de bepaling van de schade sterk af van andere nadeelcompensatieregelingen.

Tevens reikt de beoordeling niet verder dan de schade en aanpak op de schadepercelen zelf en directe omgeving, de effectiviteit van de inzet van middelen en het beheer op gebiedsniveau wordt niet in de beoordeling betrokken. Ten slotte ligt ook een mogelijke oorzaak voor de onbalans in het beperkte draagvlak bij grondgebruikers om – verplicht op basis van het huidige beleidmaatregelen te treffen om schade te voorkomen en te bestrijden die niet allemaal en altijd (even) effectief zijn.

---

<sup>8</sup> Houder van de jachtakte als bedoeld in artikel 3.26, eerste lid, onderdeel a van de Wet natuurbescherming, veelal de jachtgerechtigden zoals de grondeigenaar, (erf)pachter of vruchtgebruiker van de grond of de huurder van het jachtrecht,

<sup>9</sup> Advies Systematiek tegemoetkoming faunaschade, Pels Rijcken & Droogleevers Fortuijn, Advocaten en notarissen, 10 juli 2018

### *Vergelijking met andere vergoedingsregelingen*

In opdracht van de Adviesraad heeft advocatenkantoor Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V. (hierna: Pels Rijcken) advies uitgebracht over de verhouding tussen het huidige systeem van tegemoetkoming en andere, vergelijkbare vergoedingssystemen<sup>10</sup>. Ook is nagegaan in hoeverre verandering van het huidige systeem kan bijdrage aan de verlaging van de transactiekosten voor de afhandeling van aanvragen voor de tegemoetkoming. Ten slotte is bezien in hoeverre verandering het voorkomen en verminderen van faunaschade zou kunnen stimuleren.

De systematiek voor faunaschade ex artikel 6.1 van de Wet natuurbescherming betreft in wezen een nadeelcompensatieregeling waarvoor dezelfde eisen gelden als andere regelingen: de verplichting van de grondgebruiker om de schade te beperken en het aanvaarden van een maatschappelijk normaal te achten risico. Anders dan bij andere regelingen kent de faunaschaderegeling een eigen, specifieke wettelijke, grondslag omdat de schade niet rechtstreeks het gevolg is van rechtmatig handelen van een bestuursorgaan ter uitoefening van een publieke taak, maar door de beschermde dieren.

Pels Rijcken concludeert dat het recht op tegemoetkoming bij faunaschade op grond van artikel 6.1 Wet natuurbescherming op dezelfde leest is geschoeid als andere nadeelcompensatieregelingen. Anders dan bij andere regelingen valt op dat de systematiek voor de faunaschade sterk leunt op het leerstuk van de schadebeperkingsplicht. Deze is niet ongelimiteerd, maar moet volgens Pels Rijcken gelet op de actuele jurisprudentie binnen de grenzen van het redelijke worden bezien in hoeverre de gevestigde maatregelen proportioneel zijn.

Pels Rijcken komt in zijn advies tot een voorstel voor een vernieuwing van de schaderegeling, waarbij wordt uitgegaan van een (minimum)drempel voor het te aanvaarden normaal maatschappelijk risico, betrokken op de opbrengst van het bedrijf. Zij achten het voorstel een meer maatschappelijk gelijkwaardige, vertaling van het wezen van de regeling, de nadeelcompensatie. Voor wat betreft de schadebeperkingsplicht adviseert Pels Rijcken om het huidige systeem te handhaven, maar zou de toepassing wel steeds vanuit de risicobenadering moeten worden beargumenteerd.

Pels Rijcken verwacht dat de toepassing van een model op basis van een genormeed drempelpercentage het aantal aanvragen voor relatief lage bedragen zal dalen. Daarmee zullen de uitvoeringskosten die zijn gemoeid met de afhandeling naar verwachting dalen.

Op verzoek van de Adviesraad heeft BIJ12 op de dossiers van de belangrijkste schade-soorten een vergelijkingsanalyse uitgevoerd. De analyse is opgenomen in [bijlage 3](#).

---

<sup>10</sup> Idem.

## ***Uitwerking aanbevelingen gebiedsgerichte benadering***

### *FBE's als essentiële schakel*

De faunabeheereenheden (FBE's) vormen een essentiële schakel in het bestuurlijke landschap van het faunabeheer. Zij zijn per provincie georganiseerd en zorgen voor de gedragen opstelling van faunabeheerplannen en coördineren in de provincie de uitvoering van het faunabeheer (*zie voor verdere toelichting op de rol, taken en verantwoordelijkheden, bijlage 1*).

Er bestaat een grote variatie in de manier waarop de FBE's door de afzonderlijke provincies worden gepositioneerd, hoe de relatie met het provinciaal bestuur wordt vormgegeven en welke taken de FBE's in de praktijk uitvoeren. De Wet natuurbescherming biedt daarvoor de ruimte en variatie die past bij de verschillen tussen provincies.

Wij menen niettemin dat behoorlijke kwaliteitswinst is te boeken door in gezamenlijkheid te bezien welke verhoudingen het best passen en het meest renderen en welke rollen en taken van de FBE het meest bijdragen aan succesvolle uitvoering in de praktijk van grondgebruikers en jagers.

Wij zijn graag bereid in een advies aan de provincies een handreiking te doen voor verbetering van de kwaliteit van de organisatie en het bestuur van de FBE.

### *Uitwerking aanbevelingen*

In het navolgende worden de aanbevelingen in het advies voor de gebiedsgerichte benadering van het faunaschadebeleid – de 'receptuur' – nader uitgewerkt. Daarin worden ook koppelingen aangebracht met het beschikbare instrumentarium. Voor een volledig beeld van het instrumentarium wordt verwezen naar *bijlage 2*.

1. *Faciliteer een planmatige, integrale programmatische aanpak op gebiedsniveau, in lijn met het Faunabeheerplan en draag zorg voor de kwaliteit van het gebiedsproces*

Een integrale aanpak op gebiedsniveau is een eerste wenselijke stap om faunaschade op gebiedsniveau te voorkomen en te beheersen. Het door de FBE op te stellen faunabeheerplan kan leidend zijn voor deze aanpak. De provincie heeft de mogelijkheid om bij provinciale verordening eisen te stellen aan de kwaliteit en de totstandkoming van dat plan. Daarmee kan de binding, rechtsbescherming en betrokkenheid van partners en belangen worden gewaarborgd en alle voor het beheer en schadebestrijding relevante elementen worden betrokken. De provincie kan eventueel via de verordening ook zorgen voor voldoende mandaatruimte aan de met het faunabeheer belaste partijen en betrokken belangen om afspraken te kunnen maken over de uitvoering van het provinciale faunaschadebeleid. Ook kunnen provincies een goede procesvoering ook financieel ondersteunen.

Met het faunabeheerplan als basis kan vervolgens een gebiedsgerichte vertaling plaatsvinden. In gevallen waarvoor de ernst, omvang en belangen bij de aanpak dat

vraagt, beveelt de Adviesraad het instrument van het provinciale programma ex artikel 1.13 van de Wet natuurbescherming aan. Met een dergelijk programma kunnen eventuele provinciegrensoverschrijdende problemen worden aangepakt en doelen worden bereikt en kan de inzet van meerdere overheden en andere partijen worden gebundeld. Een argument voor de keuze voor een programma is tevens dat handelingen en activiteiten ten behoeve van het faunabeheer onder de voorwaarden van het programma kunnen worden vrijgesteld van vergunning- of ontheffingsplicht. Door de vaststelling van het programma is dan tevens toestemming verleend voor het direct uitvoeren van de nodige maatregelen.

In de voorbereiding van gebiedsplan en programma wordt aanbevolen in een soort *impacttoets* vooraf de ecologische, economische, sociaal-maatschappelijke en financiële effecten van de uitvoering in beeld te brengen en aan de hand van de uitkomsten de voor de aanpak in te zetten mix van instrumenten te bepalen.

Vanwege onzekerheden die altijd zijn verbonden aan populatieontwikkeling en -beheer zouden in de impacttoets ook eventuele terugvalopties kunnen worden onderzocht. De uitkomsten van de impacttoets kunnen dan in een zorgvuldig gestuurde dialoog door provincie en FBE met de betrokken partners en stakeholders worden besproken alvorens deze worden betrokken bij de vaststelling van het plan en het programma.

Het kan de planvorming en uitvoering helpen als provincies en FBE's vooraf overeenstemming bereiken over de afbakening van taken, verantwoordelijkheden en rolverdeling voor de uitvoering van het faunaschadebeleid. Daarnaast wordt het draagvlak binnen de gebiedsprocessen zeer vergroot als provincies op landelijk niveau met koepels van de in het faunabeheer participerende belangenorganisaties afspraken op hoofdlijnen weten te maken. Een gebiedsplan en programma kan alleen tot goede uitvoering leiden als het proces bij de opstelling ervan van hoge kwaliteit is. Wij verwijzen nogmaals nadrukkelijk naar de opmerkingen die daarover zijn gemaakt in het voorgaande hoofdstuk.

Voor een beeld van de wettelijke rollen, taken en verantwoordelijkheden zij verwezen naar [bijlage 1](#).

## 2. *Regisseer een proactief en op alle schaalniveaus samenhangend (populatie)beheer*

Een effectievere en ook maatschappelijk gedragen uitvoering van het schadebeleid is gebaat bij tijdig zicht op de ontwikkeling van schades en tijdige interventie op de ontwikkeling van populaties. Afhankelijk van diersoort is samenhang in het beheer op de verschillende schaalniveaus van leefgebieden en trekroutes van belang. Denk bijvoorbeeld aan het beheer van ganzen, waarvoor naast lokale en regionale aanpak ook internationale beheerplannen worden ontwikkeld. Kennis en inzicht in de populatieontwikkeling, verkregen via onderzoek, modellering en goed georganiseerde tellingen zijn voorwaarde voor een tijdige (bij)sturing van de populatieontwikkeling.

Voor de onderbouwing van plannen voor de aanpak van beginnende kleine schades, veroorzaakt door opkomende diersoorten, is vroegtijdige schademonitoring van belang. Wij adviseren om daarvoor de technische mogelijkheden van vegetatieopname-technieken als Remote Sensing of inzet van drones te onderzoeken en te benutten. Ook zou de respons van de meldingen door agrariërs kunnen worden verhoogd door het frontoffice van het nu bij BIJ12 ondergebrachte Landelijke Meldpunt Faunaschade bij LTO Nederland onder te brengen. BIJ12 zou dan als "backoffice" de data- en informatievoorziening verwerking inclusief validatie van deze schademeldingen kunnen blijven uitvoeren.

Nieuwe technieken kunnen behalve voor de detectie van schades van opkomende soorten ook een rol vervullen in de ondersteuning van de taxaties van vaker en grootschaliger optredende schades, zoals die nu in opdracht van BIJ12 voor de provincies worden uitgevoerd. Bijvoorbeeld voor de schade veroorzaakt door ganzen in grasland kan de nu gangbare techniek (grashoogtemeter) met hulp van nieuwe technieken worden aangevuld met meer (soort)specifieke schademonitoring. Naast verbetering van de nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van de schadetaxatie voor de bepaling van de tegemoetkoming, kan specifieke monitoring ook helpen in een effectievere inzet van preventieve middelen door grondgebruikers en uitvoering van het faunabeheer via de FBE's.

### *3. Stimuleer de eigen verantwoordelijkheid van actoren en belangen voor de preventie van faunaschade.*

Eerder is in dit advies het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid van de grondgebruiker voor het voorkomen van faunaschade reeds benadrukt, evenals de verantwoordelijkheid van de jachtaktehouders en FBE's voor de uitvoering respectievelijk de organisatie van het faunabeheer ten behoeve van de schadebestrijding. Kennis over de toegestane wildwerende middelen en maatregelen stelt partijen in staat om daarin keuzes te maken voor het binnen wettelijke kaders voorkomen en beheersen van de faunaschade op hun percelen of binnen hun gebied. Keuzes die effect hebben voor de gewenste preventie en tevens goed inpasbaar kunnen zijn in de agrarische bedrijfsvoering.

Voorwaarde voor een goede toepassing van wildwerende middelen en beheermaatregelen is dat de effectiviteit door (wetenschappelijk) deugdelijk onderzoek is aangetoond. Dat is temeer noodzakelijk gezien de toenemende noodzaak van juridische onderbouwing van eisen voor de inzet van preventieve middelen en het beheer en de schadebestrijding. Uit jurisprudentie rond de vermindering van schade door vogels in fruitboomgaarden kan bovendien worden afgeleid dat middelen en maatregelen behalve op effectiviteit ook op proportionaliteit moeten zijn onderzocht alvorens inzet

kan worden vereist. Daarmee wordt bedoeld op de vraag in hoeverre de middelen in redelijkheid kunnen worden geleverd van de grondgebruiker<sup>11</sup>.

Na de kennisontwikkeling is van belang dat de ontwikkelde kennis concreet en praktisch toepasbaar wordt ontsloten. De reeds enige jaren door BIJ12 ontwikkelde Faunashadepreventiekit komt daaraan tegemoet, maar uit reacties in de praktijk blijkt dat deze kennis nog altijd spaarzaam op het praktijkniveau terecht komt. Wij adviseren de provincies om de kenniscommunicatie uit te breiden en te verbeteren.

In bijlage 2 zijn (voorbeelden van) mogelijke communicatievormen voor het uitdragen van kennis aangegeven.

Wij nemen met instemming de ontwikkeling waar dat de provincies de toepassing van preventieve middelen willen stimuleren binnen vernieuwende vormen van gebiedsgerichte aanpak. Voorbeelden zijn de gebiedsgerichte schadepreventieplannen waaraan faunabeheerbelangen zich dienen te committeren. Of de gezamenlijke besteding van een door de provincie beschikbaar gesteld gebiedsbudget voor preventie.

Op grond van ingewonnen juridisch advies adviseren wij om bij de keuze voor subsidiering van preventieve middelen te waken voor het risico op precedentwerking en afbreuk aan het wettelijk beginsel van de eigen verantwoordelijkheid van de schade-lijdende ondernemer. Deze risico's kunnen mogelijk via clausulering van de provinciale bijdrage naar soort, situatie en populatiefase en het eisen van een eigen bijdrage worden beperkt. Tevens kan de instelling van een subsidieplafond een eventueel beroep door andere sectoren van grondgebruikers op de betreffende subsidie of voor subsidiering van andere middelen beperken.

---

<sup>11</sup> ABRvS 5 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:728 en vergelijk ook ABRvS 8 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF7233.

#### 4. *Zorg voor meer betrokkenheid en medeverantwoordelijkheid van terreinbeheerders*

De aanpak van faunaschade in een gemengde omgeving van natuur- en landbouwgebieden is alleen goed mogelijk als sprake is van intensieve betrokkenheid van terreinbeherende organisaties (TBO's) bij de planvorming. Alleen dan zal sprake zijn van medeverantwoordelijkheid en feitelijke betrokkenheid bij de uitvoering. In voorkomende gevallen geldt deze aanbeveling ook voor wegbeheerders en particuliere beheerders van natuurterreinen. Er mag binnen een samenhangend leefgebied geen afbreuk worden gedaan aan de eenheid van beheer, ook indien dat beheer gericht is op schadebestrijding.

De eerste en meest logische en aan te bevelen weg om recht te doen aan de eenheid van beheer is dat alle partijen - agrarische grondgebruikers, de betrokken jachtaktehouders verenigd in de Wildbeheereenheden en TBO's (en waar van toepassing ook wegbeheerders / particuliere terreinbeheerders) op gebiedsniveau overeenstemming bereiken over de gezamenlijke (beheer)doelen en aanpak. Het gebiedsproces moet de terreinbeheerders voldoende ruimte bieden om met de andere partijen actief alle alternatieve middelen voor preventie en bestrijding van de schade te verkennen. Die overeenstemming moet ook afspraken over de werkwijze en uitvoering van de monitoring van het afschot en populatieontwikkeling omvatten. De regie van zo'n gebiedsproces kan liggen bij de provincie of FBE, maar ook andere vormen zijn denkbaar. De kaders die de provincie stelt, zijn in alle gevallen bepalend.

De Adviesraad gaat ervan uit, dat terreinbeheerders en andere grondeigenaren en -gebruikers als regel de bereidheid hebben aan een goed gestructureerd gebiedsproces deel te nemen.

Voor die gevallen waarin niet-deelnemen een goede invulling van gebiedsgerichte aanpak verhindert, verdient het aanbeveling om terugvalopties te ontwikkelen. Zo zou de provincie kunnen overwegen om het beheer bij opdracht te laten uitvoeren. Ook zouden de Wet en Regeling natuurbescherming kunnen worden aangepast om het niet verplichte lidmaatschap van de terreinbeheerder van de WBE en doormachtiging door FBE's aan anderen dan de WBE in te kaderen zodat de eenheid van uitvoering van beheer kan worden geborgd<sup>12</sup>.

Uit door ons ingewonnen juridisch advies blijkt dat voor de grondgebruiker andere mogelijkheden zoals het afdwingen van de uitvoering van beheer via de instrumenten van vrijstelling of ontheffing van de soortbescherming niet realistisch zijn. Immers de grondgebruiker zal altijd voor actieve beheerhandelingen de toestemming van de rechthebbende van de grond nodig hebben.

Voor de aangrenzende schadelijgende grondgebruikers resteert als ultimum remedium aansprakelijkstelling van de nalatige burens op de geleden schade. Dat geldt te meer indien door nalatig beheer willens en wetens schade op de nabijgelegen agrarische percelen ontstaat.

---

<sup>12</sup> Betreft artikelen 3.20, 3.26, 3.27 en 3.28 van de Wnb en artikelen 3.2 en 3.6 van de Regeling natuurbescherming. Deze artikelen bepalen de voorwaarden voor een jachtakte, het lidmaatschap van de WBE en de buiten gezelschapsverklaring.

*5. Versterk de FBE-organisatie voor een effectieve coördinatie van de schadepreventie en –bestrijding*

Zoals eerder aangegeven zien wij de FBE als essentiële schakel in de uitvoering van het faunaschadebeleid, waartoe ook het beheer van diersoorten ten behoeve van de schadebestrijding behoort. Meer nog, de FBE's zijn in beginsel een schakel in de voorlichting en – waar van toepassing – de beschikbaarstelling van preventieve middelen aan grondgebruikers.

Een effectieve aanpak vraagt om een deskundige organisatie van het faunabeheer die in staat is de gecoördineerde inzet van ervaren jagers voor het beheer en schadebestrijding te waarborgen, met respect voor hun gedrevenheid, motivatie en vrijwillige bereidheid voor de uitvoering. Die rol ligt bij de FBE's. Het is aan de provincies om de FBE's in staat te stellen die rol te vervullen.

## ***Uitwerking van aanbevelingen voor de vernieuwing van de schaderegeling***

### *Uitwerking aanbevelingen*

Op grond van onze visie op de faunaschaderegeling en de ingewonnen adviezen adviseren wij om voor de optimalisatie van de schaderegeling voor de landbouwschade over te schakelen op een *drempelmodel*.

Daarvoor doen wij de volgende aanbevelingen:

1. Vervang het huidige kortingmodel van inhouding van een vast percentage eigen risico op de getaxeerde schade door een drempelmodel gebaseerd op het normaal maatschappelijk risico.
2. Hanteer voor een overgangsfase van bijvoorbeeld twee jaar in alle schadegevallen voor het normaal maatschappelijk risico een uniforme vaste, relatief lage, minimumdrempel als inhouding op de getaxeerde schade. Pas deze drempel toe op de potentiële voor het betreffende seizoen te verwachten, faunaschadevrije, gewasopbrengst, zijnde het product van het totale aantal hectare bedrijfsareaal van het schadegewas (volgens opgave RVO) en een door BIJ12 vast te stellen normprijs van het gewas per kg droge stof per hectare.

*Om de provincies te ondersteunen bij het bepalen van het percentage van de minimumdrempel zijn in bijlage 3 de effecten van een aantal mogelijke percentages op de omvang van de belangrijkste schadesoorten berekend. Wij adviseren om als gezamenlijke provincies – in ieder geval voor de overgangsfase – een percentage te kiezen waarvan de verschillen van de omvang van de tegemoetkoming ten opzichte van het huidige model niet te groot zijn. Het voorstel voor de vernieuwing is immers niet primair bedoeld om te bezuinigen op de totale kosten die met de tegemoetkoming gemoeid zijn.*

3. Voer voorafgaand aan de invoering een 'botsproef' uit waarin naast de impact op de omvang van de schadetegemoetkoming op de agrarische bedrijfsvoering van de schadelijders grondgebruikers ook de werking van het model in het administratie-, taxatie- en beoordelingsproces van BIJ12 wordt beproefd.
4. Evalueer de toepassing van het drempelmodel na de overgangsperiode op effectiviteit voor de aanpak van de faunaschade als geheel (dus incl. doorwerking op preventie en bestrijding), op kosteneffectiviteit en op maatschappelijke effecten (draagvlak).
5. Verbreed na de overgangstermijn het model met toepassing van drempelverhogende factoren die, ter beperking van de uitvoeringskosten, categoriaal of anderszins gestandaardiseerd zijn bepaald.

Factoren waarbij de risicoaanvaarding door de grondgebruiker een verhoging van de minimumdrempel rechtvaardigt, kunnen zijn:

- de (verwachte ontwikkeling van de) stand van de diersoort, uitgaande van een (in het faunabeheerplan bepaalde) evenwichtige wildstand. De drempelverhoging blijft achterwege zolang een dergelijke stand nog niet is bereikt en kan worden gehandhaafd, bijvoorbeeld door ontoereikend gebiedsbeheer in het verleden;
- de voorzienbaarheid van de schade, vanaf het moment dat binnen het voor de betreffende soort(en) geldende beschermingsbeleid sprake is van duurzame (her)vestiging van de soort;
- de kwetsbaarheid van het gewas voor faunaschade (kapitaal intensieve teelten);
- de verruiming van de juridische en feitelijke mogelijkheden om de betreffende diersoort de stand te beheren en te bestrijden.

Het achterwege laten van eventuele drempelverhoging als gevolg van het gevoerde beheer in het verleden, is te rechtvaardigen indien:

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

Indien tussen deze drie stappen causaliteit bestaat, kan immers gezegd worden dat de faunaschade (tenminste mede) een gevolg is van de eerdere bescherming die de diersoort genoot. Dit gegeven is van belang voor die situaties waarin provincies zouden kiezen voor het instrument van de vrijstelling bij sterk ontwikkelde populaties en daardoor verzoeken tot vergoeding van de schade zouden afwijzen, omdat op dat moment wel een vrijstelling geldt.

Los van de vernieuwing kan de beoordelingscontrole in de uitvoering van de schaderegeling worden verbeterd. Nagegaan zou kunnen worden in hoeverre de FBE kan worden belast met de controle van de opgaven van de jachtaktehouder en grondgebruiker als aanvrager van de tegemoetkoming van de inzet van preventieve middelen en het adequaat gebruik van de ontheffing of machtiging voor de uitvoering van het afschot ten behoeve van de schadebestrijding. Pas nadat de FBE de opgave heeft geaccordeerd zou BIJ12 kunnen overgaan tot toetsing en afhandeling van de aanvraag.

De voorgestelde vernieuwing van de schaderegeling kan, naast verbetering van de maatschappelijke acceptatie, uiteindelijk ook bijdragen in de beheersing of reductie van de uitvoeringskosten die nu door BIJ12 worden gemaakt. Bij toepassing van de drempelverhogende factoren dienen de definities in de provinciale beleidsregels daarop te worden aangepast en aangevuld (bijvoorbeeld definitie van kapitaalintensieve teelten).