

EVALUATIECRITERIA SOLIDARITEITSFINANCIERING MUSKUSRATTEN

INTRODUCTIE

Voor de solidariteitsfinanciering van het muskusrattenbeheer in Nederland ligt, gericht op de situatie waarin de muskusrat is teruggedrongen tot de landsgrens, een compromisvoorstel op tafel dat als volgt is opgezet:

- In 2023 wordt de eerste stap gezet naar deze financiering. Vanaf dat jaar wordt 25% van de kosten voor de muskusratbestrijding aan de grens gefinancierd door de 21 waterschappen volgens een verdeelsleutel gebaseerd op het aantal waterschappen en de WOZ-waarde, in een 50/50 verhouding.
- In 2027 wordt een tweede stap gezet. In dat jaar stijgt de financiering naar 50% en wordt bovendien de verdeelsleutel vanaf dat moment ook toegepast op de kosten voor de beverratbestrijding en de landelijke kosten muskusratten bij de Unie van Waterschappen.
- In 2031 wordt de laatste stap gezet naar financiering van 100% van de kosten voor muskusratbestrijding aan de grens volgens dezelfde verdeelsleutel.

Een belangrijk onderdeel van dit compromis zijn twee bestuurlijke evaluatiemomenten, zowel in 2025 als in 2029. Beide momenten worden ingezet om bij te sturen als de cijfers en aannames anders blijken te zijn dan waarop het compromisvoorstel is gebaseerd. Bijsturing kan zowel versnellen als vertragen betekenen.

In de CMB-vergadering van 23 september is afgesproken om de te hanteren evaluatiecriteria vooraf vast te stellen.

De projectgroep solidariteitsfinanciering is gevraagd om deze criteria uit te werken in een advies. Deze notitie bevat het advies, dat door de projectgroep is uitgebracht aan de WMB, en door de WMB wordt voorgelegd aan de CMB op 13 januari 2022.

DOEL VAN DE EVALUATIE

De solidariteitsfinanciering muskusrattenbeheer wordt ingevoerd als onderdeel van de nieuwe bestrijdingsstrategie muskusratten – terugdringen tot de landsgrens. Het einddoel van deze strategie ligt in 2034. In dat jaar zou er sprake moeten zijn van een nieuwe situatie: de kernzone van Nederland is, zo goed als, vrij van muskusratten en in de grenszones (bestaande uit een binnenring en een buitenring) wordt de instroom van muskusratten weggevangen. Voor de kernzone is het streven dat er na 2034 nog maximaal 500 muskusratten per jaar worden gevangen. Voor de grenszones blijft de doelstelling om de grens zo goed mogelijk dicht te houden en de gehele instroom weg te vangen.

De in deze notitie uitgewerkte opzet voor de evaluatie heeft twee hoofddoelen:

1. Draagvlak krijgen én houden voor het nu bereikte compromisvoorstel van de solidariteitsfinanciering;
2. Onderbouwing leveren voor een eventuele aanpassing van het tempo waarmee de solidariteitsfinanciering wordt ingevoerd.

Op beide doelen wordt hieronder ingegaan.

Het nu bereikte compromis is een broos compromis. Verschillende groepen waterschappen hebben verschillende zorgen en zien risico's:

- de zorg van de grenswaterschappen is dat inspanningen die zij verrichten voor een nationaal belang gedurende meerdere jaren alleen vanuit de eigen begroting gefinancierd moeten worden. In de context dat deze waterschappen het gevoel hebben de zaken op eigen kosten al lang te beheersen waar anderen nog niet zo ver zijn;

- de zorg van met name West-Nederlandse waterschappen dat het terugdringen van de populatie dermate moeizaam verloopt dat er geen besparingen worden gerealiseerd in de jaren waarin al wel moet worden bijgedragen aan de bestrijding aan de grens – in de context dat deze waterschappen straks hun deel van de kosten voor de grensbestrijding gaan financieren;
- de zorg dat het aantal uren van bestrijders bij sommige waterschappen al wordt teruggeschroefd om geld te besparen terwijl de situatie in het eigen waterschap en/of in nationaal opzicht nog niet onder controle is;
- de zorg dat er ontvangen geld uit de solidariteitsfinanciering wordt ingezet voor taken die niet zinvol zijn in het licht van het nationale belang: terugdringing van de muskusrat tot aan de landsgrens.

Een aantal van deze zorgen is gebaseerd op onzekere factoren: lukt het inderdaad om de populatie terug te dringen? Kunnen we ook echt kosten besparen door de inzet van personeel omlaag te brengen zonder dat de populatie weer omhoogschiet? Is er altijd grensbewaking nodig of is er ook een situatie voorstelbaar waarbij de inzet aan de grens kan worden afgebouwd?

Of het behaalde compromis goed aansluit bij de werkelijkheid, moet gezien de lange invoeringstijd tussentijds worden bepaald met evaluaties. Een goede evaluatie met duidelijke, vooraf vastgelegde criteria, kan helpen om het draagvlak dat er nu is te behouden en verder te vergroten.

Daarnaast geeft een goede evaluatie ook de mogelijkheid om aanpassingen te doen aan het tempo als de evaluatie uitwijst dat dat nodig is. Aanpassen van het tempo kan zowel versnellen als vertragen betekenen.

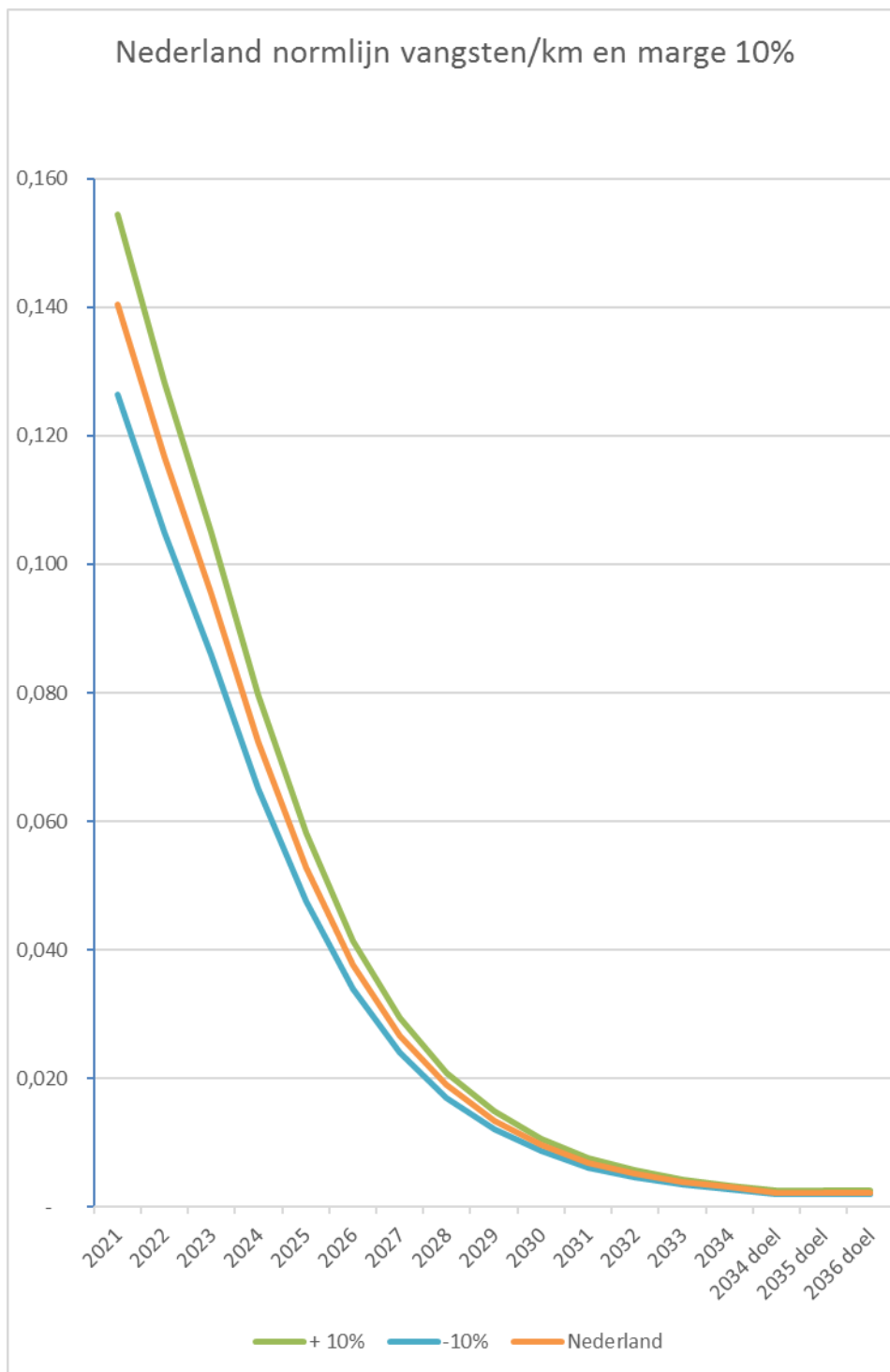
UITGANGSPUNTEN VOOR DE EVALUATIE

Als basis voor de evaluatie wordt een aantal uitgangspunten voorgesteld: voor het normtempo waarmee vangsten de komende jaren gereduceerd moeten worden om het einddoel te behalen, en voor de maximale versnelling of vertraging die op basis van de uitkomsten van de evaluatie mogelijk is.

Voor de vangsten is uitgegaan van de vangstcijfers over het jaar 2021. Het gaat dan alleen om de vangsten in de kernzone (binnenland), voor het jaar dat eindigde met 2021-11 waren dat 32.473 vangsten. Op basis van deze cijfers is extrapolatie mogelijk naar het jaar 2034, in dat jaar is het doel 500 vangsten. Daarbij wordt uitgegaan van exponentiële extrapolatie, ofwel een reductie per vaste tijdseenheid met steeds de helft. In de grafiek hierna is zichtbaar wat dat betekent.

De evaluatiejaren zijn 2025 en 2029. Om in die jaren een conclusie te kunnen trekken dat het einddoel haalbaar is, is voor 2025 de norm afgerond 13.000 vangsten en voor 2029 zijn dit afgerond 3.250 vangsten. Deze aantallen hebben betrekking op de kernzone (binnenland). Voor de grenszones (binnenring + buitenring) blijft, zoals eerder aangegeven, de doelstelling om de grens zo goed mogelijk dicht te houden en de gehele instroom weg te vangen.

De uiteindelijke normlijn is tot stand gekomen door opvragen van de prognoses per bestrijdingsorganisatie. De grafiek van de normlijn staat op de volgende bladzijde. Naast de normlijn is een bandbreedte van 10% opgenomen. Is het aantal vangsten per kilometer lager dan de ondergrens van de norm, dan is versnelling mogelijk omdat het einddoel eerder bereikt wordt. Is het aantal vangsten per kilometer hoger dan de bovengrens van de norm, dan is vertraging noodzakelijk, omdat het einddoel verder uit zicht raakt. Hoeveel vertraging of versnelling dan verstandig is, is in dit advies niet verder uitgewerkt. Voorgesteld wordt om een advies daarover te laten aan de deskundigen die dan de evaluatie opstellen.



Als een **snellere invoering** van de solidariteitsfinanciering mogelijk is, dan is versnellen alleen mogelijk vanaf het jaar 2027 (vanwege de begrotingscyclus en het tijdstip van de evaluatie in 2025 kan dit niet eerder). Snellere invoering bestaat uit de volgende mogelijkheden:

- in 2027 een hoger percentage, eventueel tot het volledige bedrag en dus 100%. In dat laatste geval vervalt de derde stap in 2031 volledig;
- naar voren trekken van de derde stap in 2031, met een, twee of drie jaar;
- een combinatie van beiden.

Als een **langzamere invoering** wenselijk of noodzakelijk is, dan wordt als uitgangspunt gehanteerd dat niet wordt bijgestuurd op de percentages, maar dat vooral de gekozen jaren van invoering veranderen. De stap in 2027 kan dan naar achteren worden gezet, evenals de stap in 2031. De laatste stap kan echter niet later dan 2033 ingaan.

Tenslotte is een belangrijke vraag of uitkomsten van de evaluatie gelden voor alle waterschappen of dat de evaluatie ook gevolgen kan hebben voor individuele waterschappen of bestrijdingsorganisaties.

De projectgroep adviseert om uit te gaan van dat laatste en de evaluatie zo op te zetten dat er ook consequenties kunnen zijn voor individuele waterschappen. Daarmee ontstaat de mogelijkheid om vanuit de landelijke afspraken te sturen op individuele prestaties van de waterschappen, met name op de mate waarin wordt samengewerkt en op de effectiviteit om het landelijke doel te behalen. Twee van de drie voorgestelde evaluatiecriteria zijn daarom gericht op sturing op individuele resultaten en inspanningen.

HET ADVIES

De Werkgroep Muskus- en Beverratten adviseert de Commissie Muskus- en Beverratten om de volgende drie criteria te hanteren bij de bestuurlijke evaluatie in 2025 en 2029:

1. **Hebben we landelijk zicht op het realiseren van het einddoel: het behalen van een maximum van 500 vangsten in het binnenland in 2034;**
2. **Heeft elke bestrijdingsorganisatie de inzet en aanpak geleverd om het kerngebied onder controle te krijgen?**
3. **Is er bij elk grenswaterschap daadwerkelijk sprake van instroom uit het buitenland en is de inzet aan de grens ook effectief?**

Deze drie criteria zijn hieronder uitgewerkt tot indicator en verder beargumenteerd:

ad 1: Zicht op landelijk einddoel

Dit criterium geldt voor het geheel en is nodig omdat financiering, organisatie en bestrijding op dit hoofddoel zijn gericht. De mate waarin het hoofddoel in zicht is én gehaald lijkt te worden is de belangrijkste maat om te bepalen of het tempo waarin de financiering wordt ingevoerd omhoog kan of omlaag moet.

Dit criterium drukt het belang uit dat elk waterschap heeft om maximaal bij te dragen aan het behalen van het einddoel. Elk waterschap moet ervoor zorgen dat de kernzone leeg raakt. Als in elk waterschap de kernzone leeg is en dus onder controle, is de eindsituatie bereikt en wordt er alleen nog maar gevangen om instroom af te vangen en herkolonisatie te voorkomen. Met deze indicator wordt de mate waarin die kernzone leeg raakt gevolgd.

Omdat de stap in 2023 al zeker is, gaat het bij dit criterium om de vraag of versnelling mogelijk is: kan in 2027 de voorgenomen stap van 25% erbij al groter kan zijn (tot max 75%, in dat geval wordt in 2027 al de hele financiering ingevoerd) en kan de voorgenomen stap van 50% in 2031 ook al 1, 2 of 3 jaar eerder kan worden gezet?

De bijbehorende indicator drukt het normtempo uit dat noodzakelijk is voor het realiseren van het einddoel in 2034. In 2025 is dat een ander getal dan in 2029, en zowel in 2025 als in 2029 is er rondom dit getal een bandbreedte van 10%.

Vangsten	2025	2029
+ 10%	14.300	3.575
Norm	13.000	3.250
- 10%	11.700	2.925

Zolang het daadwerkelijke aantal vangsten landelijk binnen die bandbreedte ligt (ongeacht de verdeling van die vangsten over Nederland) wordt het eerder besloten invoeringstempo en percentage aangehouden. Als de bandbreedte wordt onderschreden, met andere woorden het aantal vangsten is lager dan het normtempo – 10%, dan is er sprake van een snellere realisatie van het einddoel en kan er gesproken worden over versnelling (eerdere invoering van de derde stap) of verhoging van het percentage in 2027. Als de bandbreedte wordt overschreden, met andere woorden het aantal vangsten is hoger dan het normtempo +10%, dan is er sprake van een langzamere realisatie van het einddoel en moet er gesproken worden over vertraging (latere invoering van de tweede en/of derde stap). Op basis van de daadwerkelijke cijfers zal dan, zowel bij versnelling als vertraging, ambtelijk een advies worden gegeven voor de mate van versnelling of vertraging.

ad. 2 Heeft elke bestrijdingsorganisatie de inzet en aanpak geleverd om het kerngebied onder controle te krijgen?

Het voorgaande criterium drukt de onderlinge solidariteit uit. Het is echter ook van belang om recht te doen aan verschillen tussen waterschappen in de mate waarin het doel wordt behaald. Daarom zijn er criteria toegevoegd die het mogelijk maken om per waterschap recht te doen aan verschillen die gedurende de looptijd kunnen ontstaan of er nu al zijn en die groter/kleiner kunnen worden.

Dit tweede criterium is gebaseerd op het risico dat er ten onrechte geld gaat naar grenswaterschappen die hun kernzone onvoldoende op orde hebben. Elk grenswaterschap ontvangt 25% vanaf 2023. Of daar een verhoging op kan volgen in 2027 wordt mede afhankelijk van de eigen geboekte resultaten. Als die resultaten achterblijven (en er dus nog geen sprake is van volledige focus op grensbewaking) moet het mogelijk zijn om voor deze individuele gevallen de verhoging door te schuiven naar het volgende evaluatiemoment. Stel dat de evaluatie uitwijst dat voor 4 van de 15 grenswaterschappen dit het geval is, dan betekent dat voor de overige een verhoging naar 50% aan de orde is, en voor deze 4 de 25% blijft gelden. Het totaal te verrekenen bedrag vanaf 2027 komt dan lager uit, de bijdrage van niet-grenswaterschappen wordt daarmee ook lager.

De bijbehorende indicator is het aantal vangsten per kilometer in de kernzone van de grenswaterschappen. Voor elk grenswaterschap waarbij de uitkomst onder de 'normlijn +10%' ligt wordt de volgende stap in de financiering gezet.

ad. 3 Is er wel instroom uit buitenland?

Alleen in die situaties waarin er ook daadwerkelijk instroom is uit het buitenland, is het logisch dat die hoge inzet in de grensgebieden vanuit solidariteitsoogpunt gezamenlijk moet worden opgebracht. Het is echter denkbaar dat er een verhoogde inzet aan de grens plaatsvindt, terwijl er een veel lagere of geen instroom meer is vanuit het buitenland (situatie Vlaanderen). Het is dan niet terecht dat er nog uren worden opgevoerd en verrekend, in een dergelijke situatie moeten de uren worden afgebouwd omdat feitelijk de grensverdediging geen functie meer heeft en de grenszone kan worden opgeheven en tot kernzone kan worden verklaard. Alternatief is dat de norm voor een gebied met minder instroom wordt bijgesteld naar een lagere inzet en dus lagere financiële bijdrage.

De bijbehorende indicator is het verhoudingsgetal voor de ingezette uren en de gerealiseerde vangsten in de buitenste ring (grenszone). Komt dit boven een bepaalde norm uit, dan kan gesteld worden dat er geen instroom meer plaatsvindt. Vanaf 2025 zullen hiervoor jaarlijks de vangsten en uren geëvalueerd worden waarbij ook wordt nagegaan wat de vangstsituatie aan de andere zijde van een landsgrens is. Ter vergelijking: bij de beverratbestrijding wordt een minimum van 10 vangsten gedurende 3 jaar gehanteerd voordat men een vergoeding uit de solidariteit beverratten ontvangt.

De twee laatste criteria zijn of/of. Zodra een van de twee criteria van toepassing is, verliest dat betreffende waterschap het recht om uit de solidariteit te ontvangen.

Samenvatting evaluatiecriteria

Criterium	Omschrijving	Norm	Consequentie
1	Is er zicht op het landelijk einddoel?	Kolomtotaal 2025 en 2029	> 10% dan vertragen of versnellen
2	Ligt het kerngebied van een grenswaterschap onder de norm?	Waarde 2025 en 2029 per waterschap	Bij niet voldoen aan dit criterium verliest het waterschap het recht op verhoogde bijdrage
3	Is er nog instroom uit het buitenland?	Vangsten en inzet evalueren	Verminderen of afschaffen solidariteitsfinanciering op uurhok basis

Aanbevelingen

Naast bovengenoemde evaluatiecriteria zijn er enkele aanbevelingen:

- Er is de zorg dat het aantal velduren bij sommige organisaties al wordt teruggeschroefd om geld te besparen terwijl de situatie in het eigen waterschap en/of in nationaal opzicht nog niet onder controle is.
De WMB zal dit tweemaal per jaar toetsen en de resultaten van deze toets delen met de CMB;
- Daarnaast is er de zorg dat ontvangen middelen uit de solidariteitsfinanciering ingezet worden voor taken die niet zinvol zijn in het licht van het nationale belang: terugdringen van de muskusrat tot aan de landsgrens.
Dit wordt vanaf 2025 meegenomen in evaluatiecriterium 3.
- Er is zorg dat bij een aantal waterschappen de vangsten per kilometer watergang de eerste paar jaar na invoering solidariteitsfinanciering, hoger blijft dan de bovengrens van de normlijn Nederland.
De WMB en TMB toetsen jaarlijks of en hoe invulling wordt gegeven aan de samenwerking over de organisatiegrenzen heen.