



Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Van denken naar doen: Ecosysteemdiensten in de praktijk

Case studies uit Nederland, Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk

| WOt-technical report 4

R.W. Verburg, T. Selnes & M.J. Bogaardt



WAGENINGEN UR
For quality of life

Van denken naar doen: Ecosysteemdiensten in de praktijk

Dit Technical report is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

De reeks `Wot-technical reports bevat onderzoeksresultaten van projecten die kennisorganisaties voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu hebben uitgevoerd.

Wot-technical report 4 is het resultaat van een onderzoeksopdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving en gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken (EZ). Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurverkenning, Balans van de Leefomgeving en andere thematische verkenningen.

Van denken naar doen: Ecosysteemdiensten in de praktijk

Case studies uit Nederland, Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk

R.W. Verburg
T. Selnes
M.J. Bogaardt

WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR
Wageningen, mei 2014

WOT-technical report 4

ISSN 2352-2739

Referaat

Verburg, R.W., T. Selnes & M.J. Bogaardt (2014). *Van denken naar doen: Ecosysteemdiensten in de praktijk. Case studies uit Nederland, Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 4. 89 blz.; 14 fig.; 6 tab.; 48 ref.

In dit rapport is de beleidsuitvoering van de ecosysteemdienstenbenadering onderzocht in vier gebieden in het Verenigd Koninkrijk, in één gebied in Vlaanderen. Verder is de toepassing van de benadering door Natuurmonumenten en de Dienst Landelijk Gebied in verschillende Nederlandse cases en gebieden onderzocht. Uit het onderzoek blijkt dat het TEEB-raamwerk op een andere wijze wordt uitgevoerd dan wordt aanbevolen. Belanghebbenden in alle onderzochte gebieden vinden de technische taal te complex en passen alternatieven toe. De verwachting dat de waardering van diensten kan leiden naar een markt van vraag en aanbod wordt niet waargemaakt. In alle gevallen wordt gewerkt met overheidssubsidies en die gevallen waar wel een particuliere vraag is, volgen directe betalingen. Er is weinig kennis over de effecten van ecosysteemdiensten op de biodiversiteit. Het is niet helder of ecosysteemdiensten bijdragen aan de bescherming van biodiversiteit.

Trefwoorden: ecosysteemdiensten, gebiedsonderzoek, Verenigd Koninkrijk, Vlaanderen, Nederland, stakeholders.

© 2014

LEI Wageningen UR

Postbus 29703, 2502 LS Den Haag

Tel: (070) 335 83 30; e-mail: informatie.lei@wur.nl

De reeks WOt-technical reports is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit report is verkrijgbaar bij het secretariaat. De publicatie is ook te downloaden via www.wageningenUR.nl/wotnatuurenmilieu.

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 54 71; e-mail: info.wnm@wur.nl; Internet: www.wageningenUR.nl/wotnatuurenmilieu

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vervoelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Woord vooraf

Bij de uitvoering van dit project konden wij rekenen op 'onze' stagiaire Janine Vierwind van de Universiteit Utrecht. Janine heeft samen met ons interviews uitgevoerd en wij konden bouwen op haar stageverslag dat het sluitstuk van haar masteropleiding vormde. Ook Pita Verweij (Universiteit Utrecht) bedanken wij voor haar begeleiding op afstand van Janine en discussies over het onderzoek. Wij danken daarnaast de begeleidingscommissie van het Planbureau voor de Leefomgeving in de personen van Rob Alkemade (PBL) en Frank Veeneklaas (WOT Natuur en Milieu) voor hun begeleiding en commentaar op eerdere versies van dit technical report.

Voor dit onderzoek hebben we diverse personen in binnen- en buitenland geïnterviewd. Wij danken hen voor de tijd die zij hebben vrijgemaakt ons te woord te staan.

René Verburg

Trond Selnes

Marc-Jeroen Bogaardt

Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	9
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding en afbakening	13
1.2 Doelstelling	13
1.3 Aanpak en analysekader	14
1.3.1 Selectiecriteria	14
1.3.2 Uitwerking methode	14
1.4 Leeswijzer	15
2 Vergelijkende analyse van cases	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Gebiedsafbakening en doelen	17
2.3 Typen ecosysteemdiensten	21
2.4 Waardering en gehanteerde 'taal'	24
2.5 Instrumenten	26
2.6 Koppeling met (nationaal) geformuleerd beleid en onderzoek	27
2.7 Het gebiedsproces	29
3 Discussie	33
3.1 Ecosysteemdiensten op gebiedsniveau	33
3.1.1 Van raamwerk naar maatwerk	33
3.1.2 Beperkingen in taal en begrip van de benadering	34
3.1.3 Vaststellen van relevante diensten	34
3.1.4 Barrières en kansen voor een ecosysteemdienstenbenadering	35
3.2 Instrumenten	36
3.2.1 Uitgangspunten	36
3.2.2 Wet- en regelgeving	37
3.2.3 Marktinstrumenten en subsidies	37
3.3 Relatie met biodiversiteitbescherming	40
3.4 Perspectieven voor Nederland	41
3.5 Conclusies	42
4 Nederland	45
4.1 Inleiding	45
4.2 Dienst Landelijk Gebied	45
4.2.1 Achtergrond en uitdaging	45
4.2.2 Aanpak en inhoud	46
4.2.3 Sterke en zwakke punten van de ecosysteemdiensten benadering van DLG	51
4.2.4 Conclusie	52
4.3 Vereniging Natuurmonumenten en hun gebieden	52
4.3.1 Achtergrond en uitdaging	52
4.3.2 Aanpak en inhoud	53
4.3.3 Sterke en zwakke punten bij de benadering van natuurmonumenten	55
4.3.4 Conclusie	56

5	Vlaanderen	57
5.1	Inleiding	57
5.2	De Wijers	57
5.2.1	Achtergrond en uitdaging	57
5.2.2	Aanpak en inhoud	58
5.2.3	Sterke en zwakke punten	64
5.2.4	Conclusie	65
6	Verenigd Koninkrijk	67
6.1	Inleiding	67
6.2	The Parrett Catchment	67
6.2.1	Achtergrond en uitdaging	67
6.2.2	Aanpak en inhoud	68
6.2.3	Sterke en zwakke punten	69
6.3	The Uplands	70
6.3.1	Achtergrond en uitdaging	70
6.3.2	Aanpak en inhoud	72
6.3.3	Sterke en zwakke punten	76
6.4	Conclusie	77
	Literatuur	79
	Verantwoording	83
Bijlage 1	Respondenten interviews	85
Bijlage 2	Interviewguide	87

Samenvatting

Achtergrond, aanleiding en doel

De ecosysteemdienstenbenadering is een manier om natuur en biodiversiteit een integraal onderdeel te laten vormen van economische ontwikkelingen en afwegingen. De 'Millennium Ecosystem Assessment' is de aanleiding geweest om natuur en biodiversiteit in breder verband te zien; naast biodiversiteit levert natuur belangrijke diensten en goederen voor de maatschappij. Hierbij zijn de ontwikkelingen binnen The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB) leidend voor de waardering van goederen en diensten die ecosystemen leveren. De Europese Unie heeft het Actieplan van de EU-biodiversiteitsstrategie uitgewerkt, waarin afspraken zijn gemaakt om ecosysteemdiensten in het biodiversiteitsbeleid te borgen. Verschillende lidstaten werken aan beleid en stimuleringsprogramma's om de ecosysteemdienstenbenadering vorm te geven.

Verburg *et al.* (2013) hebben een vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar de formulering en uitvoering van nationaal beleid in verschillende lidstaten. Zij constateerden onder andere dat de centrale overheden maar heel beperkt zelf uitvoeren. Veel wordt overgelaten aan lagere overheden en private partijen. Dit betekent dat het onderzoek op uitvoeringsniveau zich zal moeten richten op lagere overheden en instituten die verantwoordelijk zijn om de ecosysteemdienstenbenadering uit te voeren. We zien daarbij dat in de verschillende lidstaten ervaring wordt opgedaan in pilotprojecten. Deze projecten omvatten vaak gebiedsontwikkelingen waar ecosysteemdiensten een centrale plaats innemen. Kennis over de uitvoering op dit schaalniveau en vergelijking van verschillende uitvoeringstrajecten kunnen een beter inzicht geven over mogelijke succes- en faalfactoren van de beleidsuitvoering van ecosysteemdiensten.

De doelstelling van dit project is drieledig:

1. Een analyse van gebiedsprocessen in verschillende EU-lidstaten waar het principe van ecosysteemdiensten wordt ingebracht.
2. Een analyse van barrières die de overheden tegenkomen en oplossingsrichtingen die overheden en andere belanghebbenden maken in dergelijke gebiedsprocessen. Inzichten uit deze analyses die moeten leiden tot:
3. Een vertaling van deze oplossingsrichtingen voor de Nederlandse situatie.

Kennisvraag en onderzoeksvragen

De kernvraag van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de beleidsuitvoering van ecosysteemdiensten in regionale gebiedscases in verschillende lidstaten. De studie richt zich daarbij op de instituten en instanties die actief betrokken zijn bij de uitvoering en op mogelijke lessen die uit de verschillende uitvoeringstrajecten getrokken kunnen worden. Inzichten kunnen daarbij helpen voor de vraag hoe Nederland een uitvoering ter hand kan nemen om ecosysteemdiensten beter te borgen.

Aanpak

In het Verenigd Koninkrijk is de ecosysteemdienstenbenadering onderzocht in de Uplands (South West Uplands, South Pennines en Bassenthwaite) en in de Parrett Catchment. In Vlaanderen is de benadering onderzocht in De Wijers. In Nederland konden geen gebieden gevonden worden waar de ecosysteemdienstenbenadering het uitgangspunt vormde van een gebiedsontwikkeling, maar dit betekent niet dat ecosysteemdiensten geen onderdeel zijn van gebiedsontwikkelingen. Voor Nederland is daarom gekozen om de werkwijzen van Dienst Landelijk Gebied (DLG) en Natuurmonumenten te onderzoeken voor de ecosysteemdienstenbenadering met voorbeelden uit het Gebrookerbos en Anserveld. Aan de hand van documentenanalyses zijn de cases uitgewerkt langs de indeling: (i) Achtergrond en uitdaging, (ii) Aanpak en inhoud en (iii) Sterke en zwakke punten. Aanvullend hierop zijn diverse semigestructureerde interviews uitgevoerd, deels om vragen over onderwerpen die in de documenten naar voren kwamen te verduidelijken, deels om nader in te gaan op onderwerpen die niet genoemd werden in de verschillende documenten. De interview guide is deels gebaseerd op de 'stapsgewijze aanpak' uit de 'TEEB for local and regional policymakers':

-
- specificeren en eens worden over de beleidsvragen met belanghebbenden;
 - vaststellen van de behoefte aan informatie om de beleidsvragen aan te pakken en het selecteren van passende methoden voor waardering;
 - het waarderen van de ecosystemendiensten en de te verwachte veranderingen in de toegang en verdeling van diensten;
 - identificeren en bepalen van beleidsopties op basis van de analyse/waardering.

Vervolgens is een analysekader ontwikkeld dat de volgende stappen bevat:

- gebiedsafbakening en doelen;
- typen ecosystemendiensten die aan bod komen;
- waardering van ecosystemendiensten;
- inzet van instrumenten;
- koppelingen en verbanden met nationaal geformuleerd beleid en onderzoek.

Uit dit kader is vervolgens een logica van een processchema ontwikkeld en een ontwerp van een conceptueel kader om de ecosystemendienstenbenadering in gebiedsprocessen te bestuderen.

Resultaten

In het Verenigd Koninkrijk en in Vlaanderen is sprake van een werkelijke aanpak en uitvoering van een ecosystemendienstenbenadering in gebiedsontwikkeling. In Nederland wordt wel gewerkt met een dergelijk concept, maar deze is meer aan het zicht onttrokken. Er wordt gebruik gemaakt van participatieve gebiedsprocessen waarbij meer belanghebbenden zijn betrokken. De uitvoering is hierbij gericht op de herkenning en waardering van diensten. Daarbij wordt de benadering in het Verenigd Koninkrijk vooral toegepast op landbouwgronden ('commons'), terwijl in Vlaanderen en Nederland ecosystemendiensten vooral in relatie tot natuurgebieden worden uitgewerkt. Er worden breed geformuleerde doelen in de gebieden opgesteld, om uiteindelijk via een partnerschapsverband een serie ecosystemendiensten op een kosteneffectieve manier te leveren, waarbij de aanbieders van deze diensten gekoppeld moeten worden met de afnemers.

In het rapport wordt een waaier aan ecosystemendiensten door belanghebbenden besproken, maar niet alle diensten worden ook daadwerkelijk uitgewerkt. Met name ondersteunende diensten komen niet aan bod. Dit betekent dat achter de lijst met potentiële diensten ook een prioritering (en daarmee ook een waardering) schuil gaat, met als gevolg dat er ook diensten niet genoemd worden, of niet relevant worden geacht. Daarbij is er bij de betrokkenen behoefte aan een instrument om meer systematisch diensten in kaart te kunnen brengen. Bij de prioritering speelt ook dat de partijen weinig belang hechten aan veel cijfers die uit een ecosystemendiensten-assessment volgen. De kennis is nog niet zo ver dat dit allemaal uitgewerkt kan worden.

De nieuwe taal die rond ecosystemendiensten in de academische wereld is ontwikkeld, werd door belanghebbenden niet begrepen, waardoor zowel in het Verenigd Koninkrijk als in Vlaanderen nu gesproken wordt over 'baten van natuur'. In Nederland wordt deze taal vooralsnog niet gebruikt in gebiedsprocessen; men hanteert eerder het 'people-planet-profit'-concept uit de duurzame ontwikkeling.

De waardering van diensten wordt over het algemeen breed opgevat; in zowel Vlaanderen als in het Verenigd Koninkrijk zijn belanghebbenden hierbij actief betrokken. Sommige diensten, zoals het leveren van hout of het vastleggen van koolstof, zijn helder voor belanghebbenden en is er een gevoel voor waardering. De gevolgen van een bepaalde dienst, bijvoorbeeld wat met de geproduceerde biomassa gedaan kan worden bij koolstofvastlegging, zijn veel onduidelijker. Een groter probleem vormde de culturele diensten. Belanghebbenden zijn zich bewust van dit type dienst, maar richten zich vooral op cultureelhistorische waarden, die maar in beperkte mate aan ecosystemen gekoppeld kunnen worden. Voor belanghebbenden is de economische discussie van waardering niet van belang. Waardering gaat vooral in termen van 'hoog-laag', 'veel-weinig'. Economische methoden om tot een monetaire waardering te komen, zoals 'willingness to pay' etc. worden door belanghebbenden niet opgepakt; het is te ingewikkeld, leidt tot allerlei discussies en draagt niet bij aan het gezamenlijk belang. Er blijkt over het algemeen grote weerstand te bestaan tegen een (smalle) economische uitwerking van ecosystemendiensten in strikte monetaire kosten en baten. Een belangrijk methodisch

uitgangspunt in het Verenigd Koninkrijk is dat de waardering een zogenaamd *socially negotiated framework* moet worden. De waardering is een gezamenlijk en sociaal onderhandeld raamwerk.

In de onderzochte gebieden worden verschillende instrumenten ingezet, waarbij een grote rol voor de overheid is weggelegd. In het Verenigd Koninkrijk kiest de overheid daarbij voor een vrijwillig karakter en wil de overheid de benadering niet opleggen. Dit betekent dat er nauwelijks wet- en regelgeving in het Verenigd Koninkrijk wordt toegepast. In Vlaanderen zijn wel een aantal regelingen betrokken, zoals bestemmingsplannen. Vooral nog zien we in alle onderzochte gebieden dat overheidssubsidies de dominante financieringsvorm is. In het Verenigd Koninkrijk wil Natural England EU-beheersubsidies en andere subsidies zoveel mogelijk bundelen om ecosysteemdiensten van de grond te krijgen. Ook wordt gewerkt aan 'visitor payback'-systemen, maar deze zijn nog lang niet operationeel. Ook komt in het Verenigd Koninkrijk publiek-private financiering voor in de vorm van directe betalingen van een waterzuiveringsbedrijf aan boeren. Dergelijke systemen zijn al veel langer gemeengoed in Nederland. In geen van de onderzochte gebieden is sprake van een werkelijke inzet van marktinstrumenten, hoewel betrokken (overheids)organisaties aangeven dit graag te willen ontwikkelen. Waarom marktinstrumenten, waarbij vragers van diensten de aanbieders hiervoor betalen, nog niet ontwikkeld zijn is onduidelijk. Wellicht zijn de ecologische relaties te complex om eenvoudig te verhandelen. Feit is wel dat er, met uitzondering van enkele nutsbedrijven zoals een waterzuiveringsbedrijf, geen private partijen in de onderzochte gebieden aanwezig zijn die op termijn voor diensten willen betalen.

De toepassing van de ecosysteemdienstenbenadering in de drie onderzochte lidstaten leidt tot drie verschillende 'modellen'. In het Verenigd Koninkrijk is sprake van een 'praktijk-model'. Hier dienen de pilots als experimenteerruimte van het nationale beleid. In Vlaanderen is sprake van een 'parallel-model'; hier lopen de beleidsontwikkelingen in de gebieden en die op gewestelijk (nationaal) niveau gelijk op. In Nederland is sprake van een 'laissez faire model'; tot nu lijkt het nationaal beleid zwaar te leunen op ervaringen en input uit gebiedsprocessen. Er is nog nauwelijks sprake van visievorming over ecosysteemdiensten.

Conclusies en aanbevelingen

Het TEEB-raamwerk dat ontworpen is om de waardering van ecosysteemdiensten mogelijk te maken, blijkt te generalistisch en vraagt om lokaal maatwerk. Gebiedsmaatwerk vergt daarbij ook om maatwerk in kennis. In de gebieden zou sprake moeten zijn van een continue leerproces gericht op de beleefwereld van belanghebbenden en deze past niet altijd bij de academische uitwerking van economisch waarden, zoals die in TEEB wordt voorgesteld.

Er is opvallend weinig kennis over de effecten van ecosysteemdiensten op de biodiversiteit. Het is niet helder of ecosysteemdiensten bijdragen aan de bescherming van biodiversiteit. Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk zien bescherming van biodiversiteit wel als voorwaarde voor ecosysteemdiensten. In Nederland lijkt de discussie omgedraaid te zijn: inzet op ecosysteemdiensten om de biodiversiteit te beschermen. In het Verenigd Koninkrijk is de ecosysteemdienstenbenadering daarbij ingebed in groene groei. In Vlaanderen en Nederland is de benadering meer een specificatie van het natuurbeleid, hoewel ook in Nederland een verschuiving gaande is naar groene groei, zoals te lezen is in de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal.

De decentralisatie van het natuurbeleid in Nederland is een kans om de ecosysteemdienstenbenadering uit te voeren. Het biedt de mogelijkheid om meer integraal te werken en betere integrale afwegingen tussen natuur en economie mogelijk te maken nu de besluitvorming bij provincies is komen te liggen. Maar door de decentralisatie raakt kennis versplinterd, waar het gaat om het maken van assessments en waarderingsstudies. Op termijn verwachten we dat intermediaire organisaties en adviesbureaus nog meer een spilfunctie gaan vervullen omdat er geen andere partij meer is. Zo zien provincies zichzelf vaak niet als uitvoerende partij.

Ten slotte zal er ook meer aandacht aan evaluatie en monitoring moeten komen. Het proces en de inhoud moet gevolgd worden om effecten van de ecosysteemdienstenbenadering te kunnen bijsturen. Hiervoor is een baseline nodig in gebieden om de huidige staat in beeld te brengen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en afbakening

De ecosysteemdienstenbenadering is een manier om natuur en biodiversiteit een integraal onderdeel te laten vormen van economische ontwikkelingen en afwegingen. In het 'klassieke' biodiversiteitsbeleid was sprake van enigszins gescheiden werelden; natuur diende beschermd te worden om zijn intrinsieke waarde (biodiversiteit) en de bescherming werd vooral gehinderd door economische activiteiten. De Millennium Ecosystem Assessment (Millennium Ecosystem Assessment (MEA), 2005) is de aanleiding geweest om natuur en biodiversiteit in breder verband te zien; naast biodiversiteit levert natuur belangrijke diensten en goederen voor de maatschappij. Door de onderkenning dat er diensten en goederen geleverd kunnen worden, betekent dat er betere afwegingen gemaakt zouden kunnen worden in ruimtelijke planningsvraagstukken.

Een tweede ontwikkeling bij de ecosysteemdienstenbenadering is de waardering van goederen en diensten, dat heeft geleid tot *The Economics of Ecosystems and Biodiversity* (TEEB, 2011). Het doel van TEEB is onder andere om de economische waarde, in termen van baten en kosten, van biodiversiteit en ecosysteemdiensten inzichtelijk maken.

Deze geschetste ontwikkelingen hebben er toe geleid dat de Europese Unie het Actieplan EU-biodiversiteitsstrategie heeft uitgewerkt. Hierin zijn afspraken gemaakt om ecosysteemdiensten in het biodiversiteitsbeleid te borgen. Op termijn zal dit Actieplan een verplichtend karakter krijgen voor de lidstaten. In 2012 is een vergelijkend WOT-onderzoek naar de formulering en uitvoering van nationaal beleid in verschillende lidstaten uitgevoerd voor ecosysteemdiensten (Verburg *et al.*, 2013). Deze vergelijking omvatte Nederland, het Verenigd Koninkrijk, België (Vlaanderen), Duitsland, Denemarken en Spanje. Uit het onderzoek kwam naar voren dat in Spanje, Duitsland en in mindere mate in Vlaanderen de beleidsformulering vooral gericht is om het traditionele sectorale natuurbeleid te ondersteunen, terwijl in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk gezocht wordt naar een sector-overstijgende aanpak. Verburg *et al* constateerden verder dat de centrale overheden maar heel beperkt zelf uitvoeren, waarbij veel wordt overgelaten aan lagere overheden en private partijen.

Dit betekent dat op uitvoeringsniveau het onderzoek zich zal moeten richten op lagere overheden en instituten die verantwoordelijk zijn om de ecosysteemdienstenbenadering uit te voeren. We zien daarbij dat in sommige lidstaten ervaring wordt opgedaan in pilotprojecten. Deze projecten omvatten vaak gebiedsontwikkelingen waar ecosysteemdiensten een centrale plaats innemen. Kennis over de uitvoering op dit schaalniveau en vergelijking van verschillende uitvoeringstrajecten kan een beter inzicht geven over mogelijke succes- en faalfactoren van de beleidsuitvoering van ecosysteemdiensten.

De kernvraag van dit onderzoek is daarom om inzicht te krijgen in de beleidsuitvoering van ecosysteemdiensten in regionale gebiedscases in verschillende lidstaten. De studie richt zich daarbij op de instituten en instanties die actief betrokken zijn bij de uitvoering en mogelijke lessen die uit het de verschillende uitvoeringstrajecten getrokken kunnen worden. Inzichten kunnen daarbij helpen op de vraag hoe Nederland een uitvoering ter hand kan nemen om ecosysteemdiensten te borgen.

1.2 Doelstelling

De doelstelling van het project is driedelig: 1) een analyse van gebiedsprocessen in verschillende EU-lidstaten waar het principe van ecosysteemdiensten wordt ingebracht, 2) een analyse van barrières die de overheden tegenkomen en oplossingsrichtingen die overheden en andere stakeholders maken in dergelijke gebiedsprocessen. Inzichten uit deze analyses moeten leiden tot 3) een vertaling van deze oplossingsrichtingen naar de Nederlandse situatie.

1.3 Aanpak en analysekader

1.3.1 Selectiecriteria

Het project richt zich op de uitvoeringspraktijk van ecosysteemdiensten. Hiervoor worden verschillende gebiedsprocessen onderzocht in EU-lidstaten. Voor de selectie van gebieden werden drie criteria toegepast: 1) gebiedsprocessen worden onderzocht die plaatsvinden in één of meerdere EU-lidstaten die in de voorstudie (Verburg *et al.*, 2013) al zijn uitgewerkt, 2) in een gebied moet sprake zijn van uitvoering van ecosysteemdiensten en 3) in de te onderzoeken gebieden moet sprake zijn van een lopend of recent afgesloten uitvoeringsproces, waarbij gebieden waar alleen (academische) voorstudies plaatsvinden niet onderzocht zullen worden.

Aan de hand van de drie selectiecriteria is een lijst met potentiële gebieden opgesteld. De lijst aan gebieden werd afgeleid uit informatie van interviews die in de voorstudie plaatsvonden, uit diverse beleidsdocumenten uit de verschillende onderzochte lidstaten en via internet (o.a. Defra, TEEB, INBO). Aan de hand van de criteria viel onderzoek in Denemarken, Duitsland en Spanje af omdat in deze landen in alle mogelijke gebieden alleen voorstudies werden uitgevoerd of stonden gepland uitgevoerd te worden. In geen van deze landen was een werkelijk uitvoeringsproces aan de gang. Voor het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Vlaanderen kon wel een lijst worden gemaakt, hoewel ook in Nederland de lijst aan mogelijke gebieden beknopt was. De lijst aan gebieden is vervolgens voorgelegd aan de begeleidingscommissie.

1.3.2 Uitwerking methode

Alleen in het Verenigd Koninkrijk konden een aantal relevante gebiedsprocessen geselecteerd worden. In Vlaanderen was sprake van één casus waar uitvoering plaatsvond terwijl in Nederland verschillende gebiedsprocessen lopen waar niet vanuit een ecosysteemdienstenbenadering gecommuniceerd wordt. Dit betekent overigens niet dat ecosysteemdiensten geen onderdeel vormen van gebiedsprocessen in Nederland, maar deze blijken geen onderdeel te vormen van de probleemdefinitie. Op basis van deze uitkomsten is gekozen voor een gewijzigde aanpak. In plaats van alleen gebieden en de processen daarbij te vergelijken, is gekozen om vooral de uitvoerende instituten als uitgangspunt te nemen. Dergelijke organisaties spelen een belangrijke rol bij de uitvoering en bij interviews is vervolgens expliciet gezocht naar voorbeelden. De wijze waarop wordt gewerkt en met wie vormt het aangrijpingspunt voor onderzoek. Op basis van deze aanpak is de volgende lijst opgesteld.

Aanpak en uitvoering ecosysteemdiensten in het Verenigd Koninkrijk.

De praktijk van Defra en Natural England, met voorbeelden uit:

- Uplands: Dartmoor, Exmoor, South Pennines en Bassenthwaite;
- Parrett Catchment in Zuidwest-Engeland.

Aanpak en uitvoering ecosysteemdiensten in Vlaanderen.

De praktijk van de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) met ondersteuning van het Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek (INBO) en een voorbeeld uit:

- De Wijers.

Aanpak en uitvoering ecosysteemdiensten in Nederland.

De praktijk van DLG en Natuurmonumenten, met voorbeelden uit:

- Gebrookersbos;
- Beetsterzwaag;
- De Loonsche en Drunene Duinen;
- Markerwadden;
- Veluwezoom;
- Natuurlijke klimaatbuffers, zoals Anserveld en de Onlanden.

De cases zijn daarbij uitgewerkt langs de volgende indeling:

- Achtergrond en uitdaging;
- Aanpak en inhoud;
- Sterke en zwakke punten in de casus.

Voor de analyse van gebiedscases is gebruik gemaakt van verschillende (interne) documenten en evaluatiestudies (zie ook de hoofdstukken 3, 4 en 5). Aanvullend zijn diverse interviews uitgevoerd, deels om vragen over onderwerpen die in de documenten naar voren kwamen te verduidelijken, en deels om onderwerpen aan de orde te stellen die niet genoemd werden in de verschillende documenten. De interviews werden uitgevoerd aan de hand van een semigestructureerde interviewgide (zie bijlage 2). Deze interviewgide was deels gebaseerd op de 'stapsgewijze aanpak' uit de TEEB for local and regional policymakers (TEEB, 2010). Deze aanpak wordt gedefinieerd als:

- Specificeren en eens worden over de beleidsvragen met de stakeholders om misverstanden te voorkomen tijdens de besluitvorming en tijdens de uitvoering identificeren van de voor het beleid meest relevante ecosysteemdiensten om focus in de analyse aan te brengen.
- Vaststellen van de behoefte aan informatie om de beleidsvragen aan te pakken en het selecteren van passende methoden voor de waardering.
- Het waarderen van de ecosysteemdiensten en de te verwachten veranderingen in de toegang en verdeling van diensten. Identificeren en bepalen van beleidsopties op basis van de analyse/ waardering.
- Bepalen van de verdelingseffecten van het beleid op verschillende groepen in de samenleving.

Vervolgens is een analysekader ontwikkeld dat de volgende stappen bevat:

- gebiedsafbakening en doelen;
- typen ecosysteemdiensten die aan bod komen;
- waardering van ecosysteemdiensten;
- inzet van instrumenten;
- koppelingen en verbanden met nationaal geformuleerd beleid en onderzoek.

Uit dit kader is vervolgens een logica van een processchema ontwikkeld en een ontwerp van een conceptueel kader om de ecosysteemdienstenbenadering in gebiedsprocessen te bestuderen.

De uitkomsten uit de semigestructureerde interviews zijn naast de evaluatiedocumenten uit het Verenigd Koninkrijk en Vlaanderen gelegd en onderzocht op verschillen en overeenkomsten. Daarnaast is een eigen analyse uitgevoerd van de gebiedsprocessen aan de hand van het ontworpen analysekader. De uitkomsten van deze analyse is uitgewerkt in hoofdstuk 2. In dit hoofdstuk is de informatie uit de gebiedsprocessen van de drie lidstaten vergeleken om meer algemene uitspraken en trends neer te zetten. Hiervoor zijn we specifiek ingegaan op de rol van stakeholders in de processen, de ecosysteemdiensten die zijn uitgewerkt en de instrumenten die men wil inzetten om ecosysteemdiensten te borgen. Ook zijn de (terug)koppelingen naar het nationale beleid uiteengezet. Door een vergelijkende structuur op te bouwen kwamen aanvullende vragen naar voren, die vervolgens voor elk betreffende land zijn uitgezocht. Dit iteratieve proces heeft geleid tot de uiteindelijke structuur die in hoofdstuk 2 is verwoord.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft de algemene bevindingen van de onderzochte gebiedsprocessen. Dit hoofdstuk is opgezet om de uitkomsten in breder verband te plaatsen. Hoofdstuk 3 is een discussie van de vergelijkende analyse en literatuur. De hoofdstukken 4, 5 en 6 zijn de weerslag van interviews en documentenanalyses van onder andere de gebiedsbeschrijvingen etc. van de cases uit de verschillende landen.

2 Vergelijkende analyse van cases

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de uitkomsten van de verschillende gebiedsonderzoeken uit het Verenigd Koninkrijk, Vlaanderen en Nederland vergeleken. We vergelijken de lopende gebiedsprocessen en analyseren de mogelijke koppelingen met de al eerder geformuleerde beleidsopgaven en onderzoeken die op nationaal niveau liepen (zie o.a. Verburg *et al.*, 2013). Daarnaast gaan we in op de ecosysteemdiensten (ESD) die in de gebieden aangepakt worden. Vervolgens onderzoeken we welke typen instrumenten worden ingezet om de ecosysteemdienstenbenadering te kunnen uitvoeren. Ten slotte vergelijken en reflecteren we de resultaten uit de gebiedsstudies met informatie uit de literatuur.

2.2 Gebiedsafbakening en doelen

Overwegingen ecosysteemdienstenaanpak

Alleen in de onderzochte gebieden in het Verenigd Koninkrijk (VK) en in Vlaanderen was sprake van een werkelijke aanpak en uitvoering van ecosysteemdiensten. In Nederland wordt wel gewerkt met een dergelijk concept, maar deze is meer aan het zicht onttrokken. Dit heeft onder andere te maken met een langer lopende gebiedstraditie, waarbij gezocht wordt naar parallel lopende (ruimtelijke) ontwikkelingen om natuur te realiseren. Zo laten Verburg *et al.* (2011) zien dat het 'meekoppelen' van natuuropgaven al veel langer voor de komst van ecosysteemdiensten plaatsvond. Ruimte voor de rivier en 'Building with nature' zijn aansprekende voorbeelden waar gebieds- en natuurontwikkeling samengaan. Opvallend is dat in de landen waar die traditie minder plaatsvond (zoals in het VK) voorbeelden als rivierverruiming als ecosysteemdienst worden aangedragen. In die zin liep het Nederlandse ruimtelijk beleid voor op de ESD-ontwikkeling.

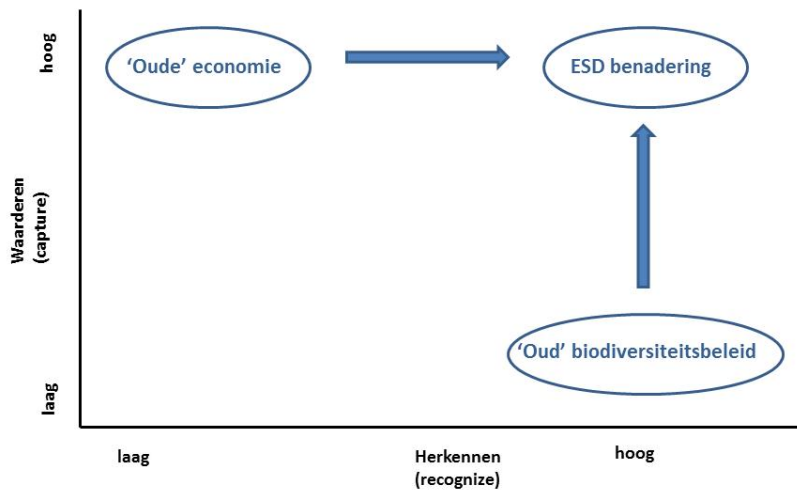
In alle onderzochte gebieden is sprake van een participatief gebiedsproces waarbij meer stakeholders zijn betrokken. Door de komst van ecosysteemdiensten op de (nationale) beleidsagenda's constateren we dat de uitvoerende organisaties (bijv. Natural England in het Verenigd Koninkrijk, de Vlaamse Landmaatschappij in Vlaanderen en Dienst Landelijk Gebied (DLG) en Natuurmonumenten in Nederland) nieuwe stakeholders betrekken bij de uitvoering. Naast de gangbare stakeholders, zoals natuurbeschermers worden nieuwe typen stakeholders betrokken. Zij brengen nieuwe ideeën en inzichten mee, maar ook belangen en discoursen in het gebiedsproces. De gebieden waar ecosysteemdiensten worden uitgevoerd zijn echter niet 'blanco'; in het (recente) verleden vonden hier al processen plaats, voor bijvoorbeeld natuur- of landschapsontwikkeling. Met de komst van het nieuwe beleid is getracht een nieuwe wending aan de uitkomst te geven. Soms is het ESD-beleid ook gebruikt om vastgelopen gebiedsprocessen vlot te trekken.

In het VK en Vlaanderen betekende de introductie van de ESD-benadering dat diensten expliciet herkend, erkend en gewaardeerd moesten worden. Hiervoor is (indirect) gebruik gemaakt van de kennis uit het TEEB (The Economics of Ecosystems and Biodiversity)-netwerk. Uit zowel de studie 'TEEB for local and regional policy makers' (TEEB, 2010) en van de TEEB-website kunnen de volgende stappen onderscheiden worden:

- **Recognizing value:** a feature of all human societies and communities;
- **Demonstrating value:** in economic terms, to support decision making;
- **Capturing value:** introduce mechanisms that incorporate the values of ecosystems into decision making.

De ESD-benadering wordt in de verschillende gebieden vooral bepaald door herkenning (recognizing) en waardering (capturing). Tussen deze twee stappen kunnen verbanden getrokken worden, die in

figuur 2.1 zijn samengevat. We zien dat de 'oude economie' vooral berust op het waarderen, maar niet op het herkennen van waarde van natuur. Een voorbeeld is de verkoop van hout, dat wel als ecosysteemdienst wordt gezien, maar in feite goed past binnen de oude structuren. Een ander uiterste is het 'oude' biodiversiteitsbeleid, waar wel herkenning maar geen waardering plaatsvindt.



Figuur 2.1 De relatie tussen herkenning en waardering van natuur

In de nationale beleidsformuleringen in het VK wordt gezocht naar verbindingen tussen de 'oude economie' en het 'oude' biodiversiteitsbeleid naar de nieuwe ESD-benadering. Het is daarom ook niet verwonderlijk dat de ESD-benadering gezien wordt als een specifieke invulling van een 'groene economie' (of green growth). De benadering krijgt daardoor een centrale plaats in de groene groei-discussie. De benadering moet er toe leiden dat er beter gewogen en geïntegreerde afwegingen worden gemaakt en dat de waarde van natuur opgenomen wordt in het economisch denken en handelen. Deze integrale benadering is ook het uitgangspunt in de verschillende pilots die in dit rapport zijn onderzocht. In het Verenigd Koninkrijk wordt daarom gesproken van een 'irrefutable' en expliciet gebruik van een ESD-benadering als verplicht onderdeel van het planningssysteem. Problematisch hier is dat velen kritisch zijn over de kansen die het planningssysteem biedt: het zou te centralistisch opgesteld zijn, terwijl het vanwege verkokering ook niet in staat is om integrale duurzame afwegingen te maken.

In Vlaanderen is de ESD-benadering gedeeltelijk geïntroduceerd in diverse Vlaamse beleidskaders, zoals het plattelandsbeleid, het integraal waterbeheer en het multifunctioneel bosbeheer.

De verdere aanpak vanuit de Nederlandse overheid voor ecosysteemdiensten lijkt zich vooral te richten op TEEB-studies, Platform BEE (Biodiversiteit, Ecosystemen en Economie), het PBL en de verdere uitwerking van de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal. Zo vindt de Nederlandse regering dat de TEEB-studies waardevolle informatie bevatten en wil gemeenten, provincies, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven voeden met de informatie uit de TEEB-studies. In de TEEB-studies staan voorbeelden van investeringen in natuur en dat natuur geld oplevert of kosten bespaard. En ook door het ondersteunen van het Platform BEE en door de uitkomsten van TEEB-studies met bedrijven te delen, denkt de overheid bedrijven te helpen bij hun initiatieven voor ecosysteemdiensten (Tweede Kamer, 2013).

Voor het moneteriseren van natuur en ecosysteemdiensten zegt de Nederlandse regering dat ze werkenderwijs een eigen invulling wil ontwikkelen die is toegesneden op de Nederlandse situatie. Dat zal gebeuren in een interactief proces met stakeholders (Tweede Kamer, 2013).

Verder blijft de regering het PBL inzetten voor de beleidsontwikkeling en -uitvoering betreffende de ecosysteemdiensten. Zo gaat de regering in het vervolgprogramma van PBL over TEEB een 'learning-by-doing' aanpak over de beleidsmatige relevantie van ecosysteemdiensten ontwikkelen. Dat kan worden gezien als een eerste fase in de beleidsontwikkeling. En in 2014 en 2015 wil de Nederlandse

regering meer inzicht verwerven in mogelijke instrumenten. Momenteel denkt de regering aan de volgende instrumenten die kunnen worden ingezet om het beheer van ecosysteemdiensten te verbeteren. Die instrumenten zijn aangedragen door PBL:

1. Het in stand houden van ecosysteemdiensten belonen.
2. Subsidies die het milieu schaden, hervormen en afschaffen.
3. Het verlies aan biodiversiteit tegengaan door regulering en beprijzing.
4. De toegevoegde waarde van beschermde natuurgebieden inzichtelijk maken.
5. Investeren in ecologische infrastructuur: het Nationaal Natuurnetwerk.

In projecten, die onderdeel zijn van het PBL-programma, wil de regering in 2014 gaan zoeken naar aanknopingspunten om biodiversiteit en ecosysteemdiensten te integreren in de topsectoren van het topsectorenbeleid (Tweede Kamer, 2013).

De Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal is onderdeel van het bestaande biodiversiteitsbeleid. De prioritaire acties in die uitvoeringsagenda zijn nog niet voldoende uitgewerkt. Medio 2014 zal de regering concreet aangeven hoe de acties van de Uitvoeringsagenda worden gerealiseerd.

Afbakening gebied en aanpak

De aanpak in het VK verschilt met Vlaanderen en Nederland waar het gaat om de afbakening van het gebied waar de ESD-benadering wordt toegepast. In het VK zijn nationale 'beleidsgebieden' gekozen als studiegebieden, waarbij de oude 'National Character Areas' (NCA) tot heftige discussies met stakeholders leidde. De mensen hadden echter niets met deze afbakening. Ook een afbakening aan de hand van stroomgebieden (catchments) werkte voor de stakeholders niet. Pas toen de stakeholders zelf mee mochten beslissen over de afbakening ging het leven voor de deelnemers. Uiteindelijk is gekozen voor deelgebieden binnen de NCA's die dus wel verankerd zijn in hun eigen beleving. De aanpak betekent ook dat de ESD-benadering breder is dan alleen natuurgebieden; ook landbouwgebieden vallen hieronder.

In Vlaanderen wordt de ESD-benadering toegepast in het gebied De Wijers, waarvan het kerngebied deel uitmaakt van het Europese Natura 2000-gebied genaamd het vijvergebied Midden-Limburg. De Wijers heeft een duidelijke fysieke scheiding met de omliggende omgeving. Het gebied is een zogeheten Grote Landschappelijke Eenheid (GLE) op provinciaal niveau. GLE's zijn een (beleids)-instrument van de provinciale overheden voor gebiedsgericht beleid. Het gebied De Wijers ligt op het grondgebied van zeven gemeenten in Vlaanderen.

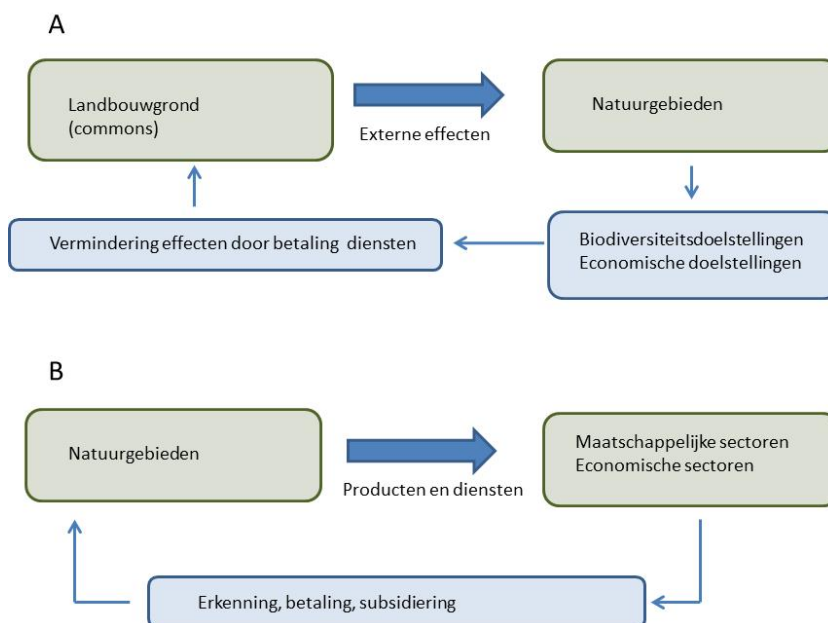
In Nederland vindt het toepassen van de ESD-benadering bij Vereniging Natuurmonumenten niet structureel plaats. Bij het opstellen van projectvoorstellen en position papers door Natuurmonumenten is het niet de standaard om een inventarisatie te maken van de typen ecosysteemdiensten in het betreffende gebied en om te onderzoeken wat die ecosysteemdiensten kunnen opleveren. Van monetaire waardering van ecosysteemdiensten is duidelijk (nog) geen sprake. DLG heeft zelf een ESD-benadering ontwikkeld, het zogenoemde duurzaamheidsvenster. Daarbij worden echter niet de vier typen ecosysteemdiensten volgens de MEA gebruikt. Het duurzaamheidsvenster is een werkwijze van DLG waarmee ecosysteemdiensten in een gebied kunnen worden bepaald samen met belanghebbenden in dat gebied. Het venster is een matrix die bestaat uit drie rijen: planet, people en profit, en zes kolommen: natuur, landbouw, oppervlaktewater, infrastructuur, bebouwing en ondergrond (zie paragraaf 4.2.2). De elementen planet, people en profit zijn verder onderverdeeld in subthema's. Belanghebbenden beginnen gezamenlijk de vakken van de matrix in te vullen. Men begint met het vakje waar volgens de belanghebbenden de meeste urgentie zit. Bijvoorbeeld voor klimaatveranderingen (als subthema van planet) en oppervlaktewater kan men 'waterberging die piekbuien opvangt' invullen. Vandaaruit kan men bepalen welke maatregelen (ecosysteemdiensten) nog meer in het gebied zouden kunnen worden genomen voor oppervlaktewater en people, bijvoorbeeld 'kano-faciliteiten die ontmoetingen tussen mensen bevorderen'. Vervolgens gaan de belanghebbenden een aantal maatregelen kiezen en wordt gekeken welke partijen nodig zijn voor de uitvoering en wordt bepaald wie allemaal baat hebben bij die maatregel. Ten slotte wordt dan aan die partijen gevraagd of zij ook bereid zijn om te investeren aangezien zij baat hebben bij die maatregel.

DLG werkt aan diverse projecten waarin ecosysteemdiensten een rol spelen maar niet zo worden genoemd. De prioritering en selectie van ecosysteemdiensten gebeurt in samenspraak met de stakeholders. Van de vermarkting van de diensten is in de praktijk nog niet veel merkbaar (alleen een biomassacentrale in Beetsterzwaag).

De verschillende begrenzings en opvattingen over de reikwijdte van de toepassing van de benadering leiden er toe dat er mogelijk onderliggende verschillen in een ESD-aanpak mogelijk zijn. In figuur 2.2 zijn deze aanpakken grafisch weergegeven. In (A) is een aanpak weergegeven die vooral in het VK wordt toegepast. De ESD-benadering richt zich in de pilots (vooral) op landbouwgronden. Hierbij is wel de nuancering dat het gaat om zogenaamde 'commons'; landbouwgronden in collectief beheer en eigenaarschap (gemeenschap). Deze commons zijn typisch voor het landelijk gebied in het Verenigd Koninkrijk. Ook in andere landen bestaan dergelijke gemeenschappelijke gronden, maar het aantal neemt sterk af. In Nederland bestaat deze vorm nagenoeg niet meer.

De gebiedsbegrenzing in het VK leiden er ook toe dat de ESD-benadering op andere wijze uitpakt; het gaat hier in de eerste plaats om de externe effecten vanuit de landbouw te verminderen, door boeren te bewegen beheer volgens een ESD-benadering te realiseren. Het verlagen van externe effecten kan dan een positieve bijdrage leveren aan de realisatie van biodiversiteitsdoelen in omliggende natuurgebieden, maar ook andere economische doelstellingen kunnen aan bod komen. In strikte zin is hier geen sprake van een 'zuivere' ESD-benadering, maar het verlagen van impact vanuit de landbouw. Dit betekent overigens niet dat de ESD-benadering in het VK zich alleen richt op landbouwgronden; ook 'commons' met bosbouw komen voor.

De aanpak in Vlaanderen en Nederland richt zich meer op 'model' (B). De ESD-benadering is vooral toegespitst op natuurgebieden, waarbij de centrale vraag gesteld wordt welke diensten natuurgebieden voor de maatschappij leveren.



Figuur 2.2 Toepassing van de ecosysteemdienstenbenadering, kenmerkend voor het Verenigd Koninkrijk (A) en Vlaanderen en Nederland (B).

Gebiedsdoelen

In de gebieden worden breed geformuleerde doelen (op)gesteld. In het VK zijn de doelen gericht op het creëren van praktische (on)mogelijkheden en voorbeelden, en daarbij vooral hoe men in gezamenlijkheid (met belanghebbenden) tot nieuwe inzichten kan komen en dat het investeren in duurzaamheid loont doordat het meer voordelen oplevert. De ESD-benadering wordt in de gebieden dus breed geïnterpreteerd. Uiteindelijk is het doel om als partnerschap een serie ecosysteemdiensten te leveren op een kosteneffectieve manier en de aanbieders van deze diensten te koppelen met de afnemers. Inhoudelijk gaat het om meer begrip kweken voor de gevolgen van economische

ontwikkelingen op de leefomgeving (natuur, landschap), een beter begrip over duurzaamheid in onder andere de besluitvorming) en realisatie van minder externe effecten. Daarnaast wordt de benadering ingezet als mogelijke oplossing van lopende problemen en knelpunten. De ESD-benadering wordt daarbij in het VK als minder bedreigend voor economische ontwikkelingen gezien dan het 'klassieke natuurbeleid', omdat ook een economische 'duurzaamheid' wordt meegenomen (wat economische duurzaamheid dan ook mag zijn). De aanpak waarvoor gekozen wordt (en impliciet ook een doel is), is dat duurzaamheid voorheen een directief van de overheid was, terwijl bij de ESD-benadering deze top-down-aanpak verlaten wordt en de ecosysteemdiensten als 'wortel' worden voorgehouden om knelpunten op te lossen. Met andere woorden, de doelen in de gebiedsprocessen in het VK zijn kwalitatief gesteld en gaan vooral over begripsontwikkeling.

In het gebied De Wijers in Vlaanderen is het belangrijkste doel het ontwikkelen van een nieuwe visie voor de gebiedsontwikkeling, waarbij deze visie sectoroverstijgend moet zijn. Voor de opgave is gekozen om integraal te werken, waarbij methodieken worden ontwikkeld om uiteindelijk ecosysteemdiensten in combinatie met participatief werken te realiseren. De opgave in De Wijers is daarom toekomstgericht.

Voor het Gebrookerbos in Nederland was de aanleiding voor ontwikkeling de bevolkingskrimp in de regio en het verbeteren van de relatie stad-land. Door de leefbaarheid van het gebied te vergroten hoopt men de krimp tot staan te brengen. Herinrichting van het gebied was daarbij het belangrijkste doel, waarbij nieuwe functies werden toegevoegd, zoals recreatie, toerisme en stadslandbouw. Voor de natuurlijke klimaatbuffers (de Onlanden) was het belangrijkste doel de waterberging in Drenthe en Groningen te verbeteren door het overstromingsgevaar te verkleinen. De bergingsopgave moest daarbij gerealiseerd worden met een natuuropgave.

2.3 Typen ecosysteemdiensten

In de onderzochte gebieden uit het VK en in Vlaanderen wordt een waaier aan ecosysteemdiensten door stakeholders besproken, maar niet alle diensten worden ook daadwerkelijk uitgewerkt. Zo brachten in het VK stakeholders verschillende diensten in het gebiedsproces. Dit betekent dat achter de lijst met potentiële diensten ook een prioritering (en daarmee ook een waardering) schuil gaat, met als gevolg dat er ook diensten niet genoemd worden, of niet relevant worden geacht. Uit de evaluatie van Natural England komt daarbij naar voren dat een tool nodig is om meer systematisch diensten in kaart te kunnen brengen. Bij de prioritering speelt daarbij dat de partijen ook bevreesd zijn voor teveel cijfers die uit een ESD-assessment volgen. De kennis is nog niet zo ver dat dit allemaal uitgewerkt kan worden, het proces moet in de praktijk nog groeien. In De Wijers is gewerkt met een kaartsysteem waarop stakeholders konden aangeven welke diensten relevant werden geacht. Hierdoor heeft een meer expliciete prioritering plaatsgevonden. Scores over de wenselijkheid van verschillende diensten is door stakeholders in verschillende workshops aangegeven. Ook zijn in de periode 2011-2012 om een landschapsvisie te ontwikkelen voor een gebied van circa 1.670 ha ten westen van Gelinden in Vlaanderen, de ecosysteemdiensten geïnventariseerd door bewoners. Vervolgens zijn die ecosysteemdiensten door bewoners gerangschikt door het geven van een waardering met behulp van een score in mate van belangrijkheid. Op die manier werden de baten van het landschap in de streek van Gelinden gewaardeerd.

Voor het Gebrookerbos in Nederland zijn allereerst vanuit drie perspectieven (stadslandbouw, streek-identiteiten en natuurlijk waterbeheer) potentiële ecosysteemdiensten geïnventariseerd. Hieruit kwamen vele soorten ecosysteemdiensten naar voren die zijn onder te verdelen in productiediensten (voedsel, biomassa), regulerende diensten (waterberging, habitat) en culturele diensten (recreatie, educatie). Ondersteunende diensten kwamen niet voor in de rapportage (Smit *et al.*, 2011). In een later stadium zijn voor het perspectief stadslandbouw met behulp van het duurzaamheidsvenster van DLG vele mogelijke diensten en oplossingen geïdentificeerd (DLG, 2012). De term ecosysteemdiensten werd daarbij echter niet gebruikt. De oplossingen en diensten zijn gegroepeerd naar milieu (12 oplossingen en diensten), leefbaarheid (11 oplossingen en diensten) en economie (12 oplossingen en diensten). Een groot deel van de oplossingen en diensten zijn naar eigen inzicht onder te brengen in de drie typen ecosysteemdiensten: productie, regulerende en culturele diensten.

Tabel 2.1

Ecosysteemdiensten in pilots uit het Verenigd Koninkrijk

Ecosysteemdienst	Dartmoor		Exmoor		South Pennines		Bassenthwaite		Parrett Catchment	
	Benoemd	Waardering	Benoemd	Waardering	Benoemd	Waardering	Benoemd	Waardering	Benoemd	Waardering ¹
Productiediensten										
Hout	ja	Ja	ja	Ja	ja	Ja	ja	Ja	Ja	Ja
Zoet water	ja	Ja	ja	Ja	ja	Ja	Ja	ja	Ja	Ja
Voedsel	ja	Nee	ja	Nee	ja	nee	ja	nee	Ja	Ja
Regulerende diensten										
Water zuivering	ja	Ja	ja	Ja	ja	Ja	ja	ja	Ja	Ja
Water berging	ja	Nee	ja	Nee	ja	nee	ja	nee	Ja	Ja
Erosiebestrijding									Ja	Ja
Koolstofvastlegging	ja	Ja	ja	ja	ja	Ja	ja	ja	Ja	Ja
Ondersteunende diensten										
Nutriëntenkringloop	onbekend	Nee	nee	nee	nee	nee	nee	Nee	Ja	Ja
Bodemvorming	nee	Nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	Ja	Ja
Culturele diensten										
Biodiversiteit	ja	Ja	ja	Ja	ja	Ja	ja	ja	Ja	Ja
Recreatie	ja	Ja	ja	ja	ja	Ja	ja	ja	Ja	Ja
Gezondheid	ja	Nee	ja	nee	ja	nee	ja	nee	Ja	Ja
Cultuurhistorie	ja	Onbekend	ja	onbekend	ja	onbekend	ja	onbekend	Ja	Ja

¹ De waardering is in het geval van de Parrett Catchment gebruikt als input voor het onderzoek. De waardering komt uit de interactieve sessies, de questionnaire, interviews en de scenario's die in het onderzoek ontwikkeld zijn

Tabel 2.2

Ecosysteemdiensten in Vlaanderen¹ en Nederland^{2, 3}: Overige gebieden in Nederland zijn onder meer De Peelvenen, Zandmaas, Nieuwe Hollandse Waterlinie, Beetsterzwaag, Haarzuilens, Peize, De Wieden en De Weerribben

Ecosysteemdienst	De Wijers ¹		Gebroekerbos ²		Overige gebieden ³	
	Benoemd	Waardering	Benoemd	Waardering	Benoemd	Waardering
Productiediensten						
Hout, riet, gras	ja	nee	ja	Ja	Ja	nee
Drinkwater	ja	nee	nee	Nee	Nee	Nee
Voedsel en vis	ja	nee	ja	nee	nee	nee
Streekproducten	ja	nee	ja	nee	nee	nee
Biomassa uit beheer van natuur	Ja	nee	nee	ja	ja	ja
Jacht	Ja	nee	nee	nee	nee	nee
Regulerende diensten						
Natuurlijke waterzuivering	Ja	nee	ja	Ja	Ja	nee
Waterberging en waterinfiltratie	Ja	nee	ja	Ja	Ja	nee
Erosiebestrijding	nee	nee	nee	nee	nee	nee
Microklimaat	ja	nee	nee	nee	nee	nee
Koolstofvastlegging	ja	nee	nee	nee	nee	nee
Zuivering van de lucht	ja	nee	nee	nee	nee	nee
Regulatie van plagen en ziekten	ja	nee	nee	nee	nee	nee
Bestuiving	ja	nee	nee	nee	nee	nee
Irrigatiewater	Ja	nee	nee	nee	nee	nee
Ondersteunende diensten						
Nutriëntenkringloop	Nee	nee	nee	nee	nee	nee
Behoud van C in bodems	ja	nee	nee	nee	nee	nee
Bodemvorming	nee	nee	nee	nee	nee	nee
Vruchtbaar maken van de bodem	ja	nee	nee	nee	nee	nee
Culturele diensten						
Biodiversiteit	ja	nee	ja	Ja	Ja	nee
Recreatie	ja	nee	ja	ja	ja	nee
Toerisme	ja	nee	nee	Ja	Ja	nee
Cultuurhistorie	ja	nee	nee	Ja	Ja	nee
Gezondheid	ja	nee	nee	nee	nee	nee
Ruimte voor spelen	ja	nee	nee	nee	nee	nee
Natuureducatie	ja	nee	nee	nee	nee	nee

In de tabellen 2.1 en 2.2 zijn de verschillende ecosysteemdiensten uit de gebiedsprocessen in het VK, Vlaanderen en Nederland op een rij gezet. Opvallend hierbij is dat in alle onderzochte gebieden ondersteunende diensten zoals nutriëntenkringloop en bodemvorming niet aan de orde komen. Culturele diensten worden in het VK belangrijk geacht, maar daarbij geven de stakeholders een veel bredere invulling dan alleen natuur. Ook landschap en cultuurhistorie wordt hieronder geplaatst. Er is daarnaast veel aandacht voor relatief 'eenvoudige' diensten als waterzuivering en koolstofvastlegging.

2.4 Waardering en gehanteerde 'taal'

Uitgangspunten

Op welke wijze ecosysteemdiensten gewaardeerd gaan worden, blijkt sterk afhankelijk te zijn van de 'taal' die tijdens de gebiedsprocessen gesproken wordt. De introductie van de ESD-benadering in vooral het Verenigd Koninkrijk (VK) en in mindere mate in Vlaanderen, zorgde namelijk voor wazige blikken en veel verwarring bij stakeholders. Deze nieuwe taal werd door stakeholders niet begrepen, waardoor zowel in het VK als in Vlaanderen de taal veranderd werd in 'benefits of nature': baten van natuur. Stakeholders vonden het concept over het algemeen technocratisch en nodeloos ingewikkeld. Daarbij is de angst dat het proces opnieuw verzandt, maar nu in een nieuwe technocratische discussie die door economen gevoerd wordt. Veel discussies gaan over economie en niet meer over natuur of landschap waar het beleid nu voor bedoeld was. Daarbij bestaat het gevaar dat de technisch-economische discussies uiteindelijk ook groepen stakeholders zal buitensluiten, zoals eerder gebeurde met de technocratische natuurdiscussies (in bijvoorbeeld Nederland). In Nederland gebruiken de uitvoerende organisaties ecosysteemdiensten niet (actief) in hun communicatie, hoewel de organisaties wel bekend zijn met het concept. Behalve op het vlak van bodembeheer waar wel sprake is van actief uitgedragen van het ESD-jargon, worden in gebiedsprocessen eerder gesproken over multifunctioneel landgebruik of in het geval van DLG over 'duurzaamheidsvensters'.

De achterliggende gedachte dat met de introductie van ecosysteemdiensten 'win-win'-situaties tussen natuur en economie kunnen worden gerealiseerd, betekent echter niet dat de gebiedsprocessen nu sneller gaan. In het VK zien we dat belanghebbenden een gezamenlijke taal moeten ontwikkelen en een (ruimtelijke) opgave moeten realiseren, maar dat deze net zo tijdrovend is als bij de meer 'klassieke' natuurbeschermingsprocessen. Ook in Vlaanderen is dit het geval. Uiteindelijk blijven de (schijnbare) tegenstellingen tussen natuur enerzijds en economie anderzijds daarom gewoon bestaan. In het VK past hier een nuance: er is wel meer begrip ontstaan voor ingrijpen om een meer duurzaam beheer te realiseren. Men ziet de voordelen beter en via een aanpak met ecosysteemdiensten als basis is er een bredere consensus onder de belanghebbenden ontstaan, waardoor het voor hun duidelijk wordt wat gevolgen van hun handelen zijn voor een duurzame ontwikkeling in een gebied.

Verenigd Koninkrijk: brede waardering ecosysteemdiensten

De waardering van diensten wordt over het algemeen breed opgevat. In het VK zijn belanghebbenden actief betrokken bij de waardering van diensten. Voor de waardering wordt echter maar weinig gebruik gemaakt van de economische theorieën achter TEEB. Sommige diensten, zoals hout, zijn voor belanghebbenden op een begrijpelijke manier te waarderen. Ook koolstofvastlegging en in sommige gevallen waterberging zijn door belanghebbenden te begrijpen en mogelijk te waarderen. Een groter probleem vormde de culturele diensten. Belanghebbenden zijn zich bewust van dit type dienst, maar richten zich vooral op cultuurhistorische waarden en minder op natuur als culturele dienst. Voor belanghebbenden is de economische discussie van waardering niet van belang. Waardering gaat vooral in termen van 'hoog-laag' en 'veel-weinig'. Natural England hecht echter grote waarde aan de betrokkenheid van belanghebbenden in het waarderingsproces om draagvlak van het proces te behouden. De waarderingsprocedures worden daarom ook actief toegepast en ook teruggelegd op nationaal niveau. Maar economische methoden, zoals 'willingness to pay' etc. worden door belanghebbenden niet opgepakt, het is te ingewikkeld, leidt tot allerlei discussies en draagt niet bij aan het gezamenlijk belang. In één specifiek geval, namelijk de waterkwaliteit, zijn wel economische methoden toegepast. Dit kwam omdat de direct betrokken stakeholder South West Water (een waterzuiveringsbedrijf) een economisch belang had bij deze dienst (zie verder paragraaf 2.5). Bovendien is het doorberekenen van externe effecten op de waterprijs helder te maken en de koppeling naar oplossingen makkelijker uit te leggen.

Een belangrijk methodisch uitgangspunt in de VK is dat de waardering een zogenaamd *socially negotiated framework* zou worden. De waardering zou een gezamenlijk proces zijn, een sociaal onderhandeld raamwerk. In de Parrett Catchment is dit expliciet gesteld. Er is daarmee een basis gelegd voor een gezamenlijk waarden. Om echt te kunnen waarden moet er wel consensus komen over de spelregels. Als deze te technocratisch zijn, dan blijft de aanpak grotendeels onbegrepen, en men komt nooit tot een waardering.

Vlaanderen: individuele en multi-stakeholder prioritering ecosysteemdiensten

De Vlaamse overheid heeft wetenschappers van de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO) en de Universiteit van Antwerpen de opdracht gegeven de 'Natuurwaardeverkenner' te ontwikkelen. Dit is een online rekentool die door beheerders, landontwikkelaars, overheden, natuurorganisaties e.d. kan worden gebruikt bij het kwantificeren en waarden van ecosysteemdiensten. Het Instituut voor Bos en Natuuronderzoek (INBO) wil voor de gebieden Gelinden en De Wijers daarbij kiezen voor een Multicriteria analyse (MCA)-achtige aanpak, omdat het niet altijd wenselijk is om (alleen) monetair te waarden. INBO constateert dat er problemen kunnen optreden waar waardering van diensten voor de gemeenschap kunnen conflicteren met diensten voor een individu. Dit was de reden om te werken met spelkaarten om diensten te rangschikken op relevantie.

De achterliggende motieven voor een bredere waardering is dat alle ecosysteemdiensten die relevant zijn voor belanghebbenden aan bod moeten komen (waarbij de mogelijkheid tot monetair waarden deze selectie mogelijk kan versmallen), het mogelijk wordt om de diensten op verschillende wijzen te vergelijken, metrische eenheden (zoals kg, hectaren of meters) voor veel belanghebbenden aansprekender zijn dan alleen een monetaire eenheid, achterliggende preferenties duidelijker worden en opinies van verschillende gebruikers beter naar voren komen. Daarnaast constateert INBO ook problemen met waarderingsstudies. De belangrijkste zijn dat 1) er een veelheid aan waarderingsmethoden zijn die lang niet allemaal helder zijn voor belanghebbenden, 2) veel monetaire waardering te statisch is (normbedragen), waardoor toekomstige preferenties niet duidelijk kunnen worden meegenomen, 3) ecologische drempelwaarden niet aan bod komen (maar wel relevant kunnen zijn) en 4) dat individuele keuzes mogelijk niet overeenkomen met collectieve keuzen.

De ervaringen van INBO zijn daarbij dat eerst een individuele prioritering van diensten gemaakt moet worden, gevolgd door een multi-stakeholder prioritering waarna een MCA kan worden uitgevoerd. Bij het gebied De Wijers zijn de geïnventariseerde ecosysteemdiensten individueel gewaardeerd met een score van 1 tot 3. Ook bij de andere pilot Gelinden zijn de baten van de natuur bepaald door bewoners. Bij Gelinden werden circa twintig soorten ecosysteemdiensten gescoord. Beide waarderingsstudies zijn dus gericht op het maken van een prioritering van ecosysteemdiensten en niet op een monetaire waardering. De monetaire waardering van de potentieel gewenste ecosysteemdiensten is nog niet gedaan omdat er nog geen keuzes zijn gemaakt. In het project ECOPLAN zullen de ecosysteemdiensten en -goederen in een deel van De Wijers, namelijk de Stiemerbeekvallei, monetair worden gewaardeerd. Het gebruik van de Natuurwaardeverkenner daarbij hangt vooral af van de mate waarin de kengetallen van de Natuurwaardeverkenner geschikt zijn voor dat deel van De Wijers. Wellicht is aanpassing van de kengetallen noodzakelijk.

Nederland: geen monetaire waardering ecosysteemdiensten

Het algemene beeld in Nederland is dat bij de projecten van DLG en Natuurmonumenten, waarbij een ESD-benadering wordt toegepast, wel een prioritering maar geen monetaire waardering van ecosysteemdiensten plaatsvindt, enkele uitzonderingen daargelaten. De financiering en vermarkting liggen buiten het duurzaamheidsvenster van DLG. Er zijn wel allerlei ideeën over hoe maatregelen kunnen worden gefinancierd maar in de praktijk lijkt bij projecten waar DLG bij betrokken is vooral (nog) sprake van overheidsfinanciering (subsidie) of geen financiering. Zo is DLG in Overijssel betrokken bij het opzetten van een zogeheten rieteconomie. Onderzocht wordt wie wil betalen voor rietproductie, waterzuivering en biodiversiteit. En ook in het project Gebrookerbos is de gemeente Heerlen op zoek naar financieringsvormen. Verder wordt in Noord-Holland bekeken of de provincie en het hoogheemraadschap agrariërs willen betalen voor natuurlijke waterzuivering. Alleen in het gebied rond Beetsterzwaag worden agrariërs wel al betaald voor de ecosysteemdienst namelijk het aanleveren van hout van houtwallen en houtsingels voor een biomassacentrale. De afnemers van de energie betalen de boeren conform de gasprijs.

2.5 Instrumenten

In de gebieden worden verschillende instrumenten ingezet, waarbij een grote rol voor de overheid is weggelegd (zie tabel 2.3). In het VK wordt vanuit het overheidsspoor subsidies voor beheer ingezet. Er is in de gebiedsprocessen in het VK discussie over de inzet van (deels) EU-beheersubsidies voor onder andere agrarisch natuurbeheer (agro-environmental schemes). Door deze subsidies om te vormen naar ecosysteemdienstenbeheer wil onder andere Natural England ecosysteemdiensten voor de toekomst borgen. Dergelijke subsidies zijn het 'Higher Level Stewardship', 'Woodland Grant Scheme' en 'Farm Futures'. Hierbij is het belangrijkste motief dat een beheerstrategie meer ecosysteemdiensten kan leveren, waardoor mensen ook eerder geneigd zijn om mee te werken. Vanuit nationaal beleid is gekozen om financiering vanuit een vrijwillige participatie te realiseren. Dit betekent dat er geen juridische of andere wetgevende instrumenten worden ingezet. Het liefst bundelt Natural England alle subsidies in één beheerpot, maar tot nu toe bleek dat te hoog gegrepen.

Er wordt ook gewerkt aan mogelijkheden om Visitor Payback Schemes vaker te benutten, om milieuschade door recreatie en toerisme te verhalen op de gebruiker. Gebieden zoals National Parks worden zogenaamd 'loved to death'; maar het geld dat in de natuur wordt uitgegeven stroomt niet terug naar natuurbeheer. Daar wil men verandering in aanbrengen, zodat er middelen voor natuurbeheer er wel komen. Dit soort tegenprestaties voor bezoek hoeft geen directe betaling te zijn, maar ook bijvoorbeeld Corporate Sponsorships, lidmaatschap of het leveren van arbeid (zie <http://www.insights.org.uk/destinationmanagementguideitem.aspx?title=2E%3A+Setting+up+a+Visitor+Payback+Scheme>). De Visitor Payback systemen gaan vooral over een andere focus over betaling van natuurgebieden. Natural England concludeert dat er een slijtageslag optreedt door de vele bezoekers. Maar dit kan alleen opgelost worden door vrijwillige betaling. Met de Payback systemen wordt via intensieve communicatie geprobeerd (nieuwe) bedrijven en mensen te bereiken die eerst niet bereikt werden, met als doel om geld binnen te halen.

Publiek-private samenwerking komt in het VK ook tot stand. South West Water, een private waterzuiveringsbedrijf, werkt daarbij aan individuele afspraken met boeren. Inmiddels zijn er vanuit South West Water (SWW) contracten gesloten met 700 boeren en dit heeft vernatting van 2.500 hectare aan land opgeleverd. Hierdoor is de waterkwaliteit verbeterd die voordelen opleveren voor SWW, de boeren en ook de natuur. Het belangrijkste motief van SWW is de kostenbesparing die dit oplevert; door gericht te investeren in subsidies hoeven minder kosten gemaakt te worden voor zuivering. Een belangrijk achterliggend motief is dat het bedrijf hiermee een aantal onzekerheden voor de toekomst elimineert. De waterkwaliteit is met beheersubsidies tot een bepaalde kwaliteit gegarandeerd, waardoor het bedrijf minder risico's loopt op de lange termijn. Voorspelbaarheid van in dit geval de kwaliteit van de natuurlijke hulpbron is voor een bedrijf daarmee erg belangrijk. Door zelf te investeren in subsidies maakt het bedrijf zich minder afhankelijk van de overheid, die soms wispelturig kan zijn voor langetermijndoelstellingen.

Tabel 2.3
Overzicht van instrumenten die in de verschillende gebiedsstudies worden ingezet

Instrument	Verenigd Koninkrijk (Uplands en Parrett Catchment)	Vlaanderen (Wijers)	Nederland (Gebroekerbos)
Overheid			
Subsidie	High Level Stewardships England Woodland Grant Scheme, Farm Futures	Natuurinrichting subsidies Landinrichting subsidies	EU, Rijk, provincie, gemeente
Belasting	Geen	Geen	Geen
Wet- en regelgeving	Geen	Ruilverkaveling	Geen
Privaat			
Financiering/betaling	SW Water subsidie/betaling voor geleverde waterkwaliteit, Visitor Payback Schemes		Gezocht wordt naar financiering door bedrijven, fondsen, goede doelen, sponsoring.
Marktgoederen	Geen	Geen	Consumenten betalen voor streekproducten

Concluderend kan voor het VK gesteld worden dat men voor de korte termijn wil uitkomen op contracten met vooral individuele boeren. Dit zijn vrijwillige overeenkomsten die voor een bepaalde tijd, als ze ondertekend zijn, bindend zijn voor de partijen. In eerste instantie gaat het om contracten met waterbedrijven en overheidssubsidies.

In Vlaanderen is in De Wijers gekozen voor een uitvoeringsprogramma. Instrumenten die VLM ter beschikking heeft zijn ruilverkaveling, landinrichting en natuurinrichting. Dat zal worden ondersteund met subsidie vanuit de overheid. Verder zal VLM middelen ontvangen om het Uitvoeringsprogramma van de gemeentelijke, provinciale en Vlaamse overheden uit te voeren. Bij De Wijers is geen sprake van marktinstrumenten.

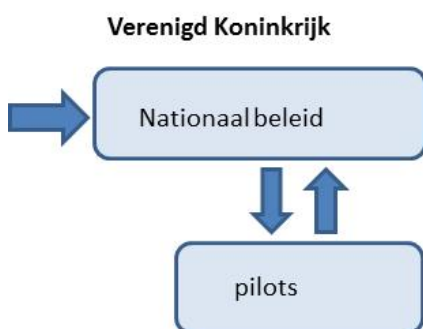
Voor de geïnventariseerde oplossingen en diensten in het Gebrookerbos in Nederland is maar beperkte financiering van de overheid beschikbaar. De gemeente Heerlen zoekt naar aanvullende financiering door participatie, fondsen, sponsoring of crowdfunding.

2.6 Koppeling met (nationaal) geformuleerd beleid en onderzoek

Verburg *et al.* (2013) constateerde dat de nationale overheden ambities voor ecosysteemdiensten hebben omgezet in nota's, strategieën, etc. De vraag hierbij was welke partijen dit beleid nu gaan uitvoeren? Een achterliggende vraag is of de uitvoerende partijen ook betrokken zijn bij de formulering van de ESD-benadering, of dat zij dit opnieuw 'uitvinden' in de praktijk. In de onderzochte landen en gebieden is sprake van koppelingen tussen nationaal en gebied geformuleerd beleid en uitvoering. De landen hanteren daarbij verschillende aanpakken. Grofweg kunnen we dan ook drie verschillende 'modellen' onderscheiden en het is de vraag of in andere EU-lidstaten dezelfde typen 'modellen' volgen, of dat er voor alternatieve aanpakken wordt gekozen.

Verenigd Koninkrijk: praktijkmodel

In het VK is sprake van een 'praktijkmodel'. We zien dat op nationaal niveau de beleidsformulering en uitwerking heeft plaatsgevonden (zie ook Verburg *et al.*, 2013). Uit deze formulering volgden allerlei initiatieven en acties. Het VK heeft daarbij expliciet gekozen de beleidsuitvoering in verschillende pilots te testen (zie figuur 2.3). In de pilots zijn methodieken en gereedschappen ontwikkeld en uitgetest en is ervaring opgedaan met het werken met de ecosysteemdienstenbenadering. Deze beleidsuitvoering van Natural England is tegelijkertijd op de voet gevolgd en geëvalueerd (zie bijvoorbeeld Natural England, 2012). De vraag is daarbij of de lessen die uit de pilots getrokken kunnen worden ook verder benut zal worden in het nationale beleid. Het is namelijk (op dit moment) niet duidelijk of de ervaringen uit de pilots zal leiden tot bijvoorbeeld aanpassingen in het ESD-beleid. Dat komt vooral door de economische crisis. Maar de opzet en structuur van het 'praktijkmodel' leent zich wel voor een dergelijke aanpak. Belangrijk in dit model is dat zowel op het nationale als het 'gebiedsniveau' voor een deel dezelfde belanghebbenden zijn betrokken. Zo is voor de beleidsformulering op nationaal niveau onder andere Defra en Natural England betrokken. Natural England is daarbij een belangrijke 'anjager' op gebiedsniveau.



Figuur 2.3 Het 'praktijkmodel' uit het Verenigd Koninkrijk.

Vlaanderen: parallelmodel

In Vlaanderen loopt de beleidsontwikkeling op gewest- en gebiedsniveau meer gelijk op. Op beide schaalniveaus vindt beleidsformulering en uitvoering plaats, waarbij interacties tussen beide schalen ontstaan. Dit is alleen mogelijk wanneer een partij, zoals VLM in Vlaanderen, op beide niveaus ook actief is. VLM is bij het project De Wijers ondersteund bij het toepassen van de ecosysteemdiensten benadering door het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO) in Brussel. De nadruk in Vlaanderen ligt nog veel op het opbouwen van kennis. In 2013 zijn onderzoeksprojecten gestart gericht op het toepassen van het ESD-concept (ECOPLAN, Citi-SENSE, OpenNESS). Daarnaast wordt de komende periode ingezet op het laten zien van de voordelen van biodiversiteit en ecosystemen en op de operationalisering van de ESD-benadering. De focus ligt daarbij op de stedelijke ontwikkeling, ruimtelijke visievorming en op waardering. De overheid gaat de toestand en trends van ecosystemen en hun diensten in Vlaanderen beschrijven in het milieujaarprogramma (Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, 2014). Omdat deze structuur sterk afwijkt van wat in het VK plaatsvindt - de gebieden zijn geen pilots voor het gewestelijk beleid - spreken we van een 'parallelmodel' (zie figuur 2.4).

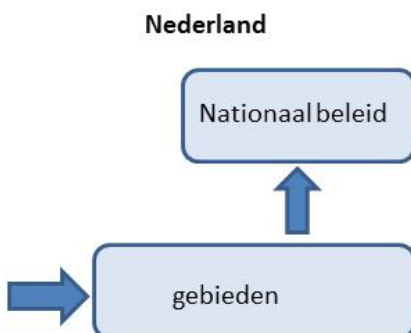
Het 'parallelmodel' van Vlaanderen is voornamelijk niet gericht op het ontwikkelen van markt-instrumenten. De uitvoering van project De Wijers zal nagenoeg geheel worden gefinancierd door publieke middelen. De Vlaamse overheid heeft voor de komende jaren wel wetenschappelijke onderzoeken gefinancierd die zijn gericht op financieringsvormen van ecosysteemdiensten.



Figuur 2.4 Het 'parallelmodel' uit Vlaanderen.

Nederland: laissez-faire model

Voor Nederland is de duiding van de beleidsformulering en uitvoering over verschillende ruimtelijke schalen lastiger te maken. Op gebiedsniveau vinden er allerlei ontwikkelingen plaats waar al dan niet met ecosysteemdiensten wordt gewerkt. We constateren daarbij dat in de (beperkte) nota's die over ESD-beleid op nationaal niveau worden geformuleerd de praktijkvoorbeelden worden aangehaald. Met andere woorden, het lijkt of de formulering van nationaal beleid gebaseerd is op praktijkvoorbeelden. Daarbij is er nauwelijks sprake van een krachtige formulering van ESD-doelen met de daarbij behorende middelen. We spreken daarom van een 'laissez-faire model' (zie figuur 2.5).



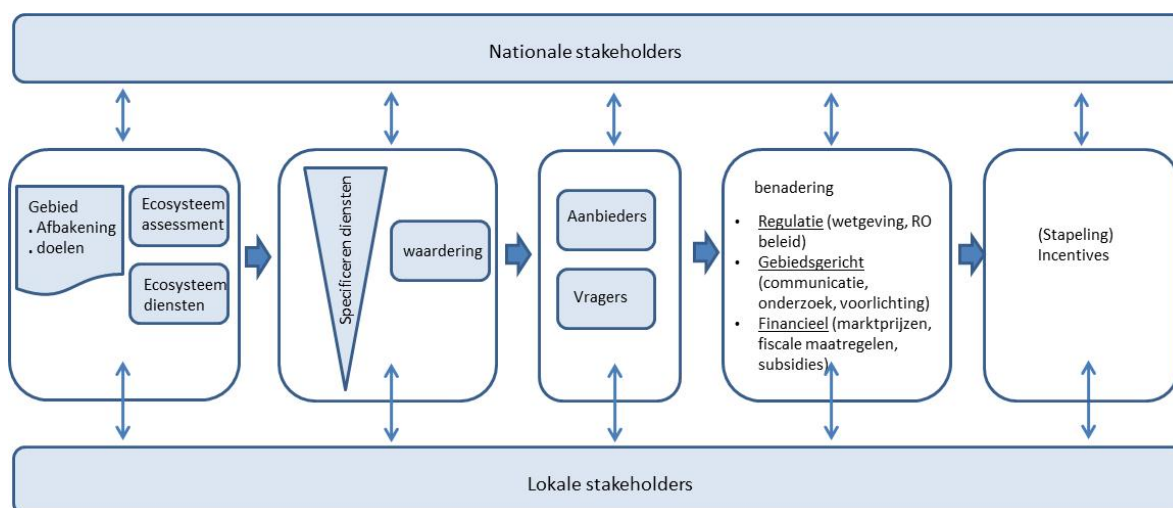
Figuur 2.5 Het 'laissez-faire model' uit Nederland.

In Nederland vinden op dit moment geen gebiedsexperimenten plaats, maar er zijn wel praktijken te vinden die lijken op een ESD-benadering. Het nationale beleid is meer gericht op de agendering van de benadering en er zijn een aantal studies (verschillende TEEB's) uitgevoerd via het beleidsspoor groene groei. Maar een eventuele uitvoering laat de overheid vooral over aan de samenleving (burgers en bedrijfsleven). De Green deals zijn daar een belangrijk resultaat van. De verschillende studies hebben op dit moment nog weinig impact.

2.7 Het gebiedsproces

De voorgaande besproken paragrafen zijn ook onderdeel van een aantal stappen die gezet worden in de verschillende en onderzochte gebiedsprocessen. We kunnen de empirie over de verschillende gebiedsprocessen daarbij samenvatten in figuur 2.6. De stappen zijn daarbij opgedeeld in de volgende delen:

1. Gebiedsanalyse: ecosysteem-assessment, diensten-assessment, koppeling nationale assessments.
2. Inkadering diensten en waardering. Wat doen belanghebbenden?
3. Bij elkaar brengen van vragers en aanbieders.
4. De benaderingen (instrumenten).
5. Het proces afsluiten met het maken van prikkels.



Figuur 2.6 Schematische weergave van de onderzochte gebiedsprocessen

Gebiedsanalyse

In de gebiedsanalyse worden niet alleen de gebiedsbegrenzings vastgesteld (wat discussies opleverde in het VK), maar worden ook doelen geformuleerd, en ecosystemen en diensten geanalyseerd (assessment). Kennis op nationaal niveau is daarbij vaak nodig en wanneer er koppelingen zijn, doordat (enkele) nationale belanghebbenden ook betrokken zijn op gebiedsniveau, kan deze stap gezet worden. De assessments worden in nauwe samenwerking met lokale belanghebbenden uitgevoerd. We zien in zowel het VK als in Vlaanderen dat er behoefte is aan instrumenten om de assessments te vergemakkelijken. In het VK worden aan de hand van matrices ecosysteemdiensten in kaart gebracht, waarbij al koppelingen met beheer worden gemaakt. In Vlaanderen is op nationaal niveau aandacht voor assessment-tools die door onder andere het INBO worden ontwikkeld. Uiteindelijk leidt de stap tot zogenaamde 'ecosystem service mapping'. Uit de Parrett Catchment in het VK komt daarnaast naar voren dat het uitvoeren van baseline scenario's in de gebiedsanalyse van groot belang is. De huidige staat van ecosysteemdiensten moeten hier in kaart gebracht worden zodat in een later stadium de monitoring effectief kan worden uitgevoerd. Belanghebbenden moeten zowel voor de baseline scenario als de latere monitoring een programma ontwikkelen.

Inkadering

Vaak leidt de assessment tot een grote verzameling aan mogelijke ecosysteemdiensten, die lang niet allemaal kunnen worden gerealiseerd. In het VK heeft dit geleid tot een verdere inkadering waarbij ingezet wordt op een beperkt aantal ecosysteemdiensten. Ook in Vlaanderen en Nederland (Gebrookerbos) speelt deze discussie. Maar, zoals Liekens *et al.* (2013) constateren zal een focus op enkele eenvoudige diensten geen meerwaarde bieden voor de ESD-benadering. Juist door stapeling van diensten kan meerwaarde bereikt worden.

Vragers en aanbieders

Om ecosysteemdiensten van de grond te krijgen zijn er vragers en aanbieders nodig. In de gebiedsprocessen zijn de betrokken belanghebbenden vaak ook de aanbieders (bijv. boeren en andere

grondeigenaren). In vrijwel alle onderzochte gebieden is de overheid, vaak in de vorm van verschillende overheidslagen, de belangrijkste vrager van de diensten. De ecosysteemdiensten worden dan ook benaderd vanuit een breed maatschappelijk belang. Dit betekent niet dat private partijen niet betrokken zijn in de gebiedsprocessen. In het voorbeeld uit het VK was het private bedrijf South West Water een vrager van ecosysteemdiensten. Daarnaast is ook de recreatieve sector in het VK betrokken (visitor payment scheme, recreant als ESD-vrager) en in De Wijers zijn dat betrokkenen uit de binnenscheepvaart en waterzuiveringsbedrijven. Deze partijen werken wel mee aan het vaststellen van diensten en de betekenis voor de economie, maar er zijn nog geen concrete plannen (behalve het voorbeeld van SW Water in het VK) dat zij, op termijn, ook concrete vragers van diensten zullen worden en daarmee ook voor diensten zullen betalen. De typen vragers (overheid of private sector) bepaalt vaak ook welke instrumenten ingezet zullen gaan worden. Nu de overheid (nog) de grootste vragende partij is, zien we dat vooral subsidies de meest besproken transactievorm is. Ook bij SW Water is het verdienmodel een vorm van een subsidiestelsel. Uiteindelijk moeten in het VK vragers wel gaan betalen.

Benadering en keuze instrumenten

De te kiezen instrumenten kunnen grofweg ingedeeld worden in drie verschillende benaderingen of sporen :

- Regulatie via wet- en regelgeving en/of ruimtelijk ordeningsbeleid. Deze benadering kan als 'zweep' worden gezien.
- Gebiedsgericht werken, waarbij communicatie, onderzoek en voorlichting prioriteit hebben, wat als 'preek' kan worden gedefinieerd.
- Financiële instrumenten waaronder we markt gebaseerde instrumenten, zoals prijzen van diensten en goederen die op een markt tot stand komen met handelaren, fiscale maatregelen en (overheids)subsidies toe rekenen. Dit kan als 'wortel' worden gezien.

Uit de analyse komt dan naar voren dat er vooral wordt ingezet op de 'wortel' en de 'preek', maar niet de 'zweep'. Voor financiële instrumenten, de wortel, gaat het vooral om subsidies. Werkelijke markt gebaseerde instrumenten zijn nog niet ingezet. Dit kan deels te maken hebben met het ontbreken van duidelijke 'vragers' naar diensten, maar ook omdat een aantal ecosysteemdiensten effecten hebben buiten het gebied waar het proces opereert; denk aan koolstofvastlegging. We zien dat in de keuze van instrumenten vooral de overheid de vragende partij is; door specifieke ecosysteemdiensten te subsidiëren wil de vragende partij een dergelijke dienst borgen. De praktijkpogingen zoals de pilots in het VK zijn voorbeelden van de 'preek'; men wil het nut van de ESD-benadering aan de man brengen. De wortel ondersteunt en stimuleert de preek. Er is echter weinig steun voor de 'zweep'. Dat wil zeggen dat verplichte nummers uitgesloten zijn. Zo is in het VK afgesproken dat de benadering een vrijwillig karakter moet behouden, waardoor verschillende regulerende instrumenten, zoals wet- en regelgeving, niet aan de orde zijn. Het voorbeeld met South West Water laat zien dat er ook vormen van publiek-private samenwerking mogelijk is, waarbij ook via private subsidiering maatregelen kunnen worden genomen. In Vlaanderen is juist het omgekeerde het geval, daar wordt afgedwongen dat ecosysteemdiensten wel in het ruimtelijk beleid en wetgeving wordt vastgelegd.

Op naar duurzame prikkels

Om gebiedsveranderingen duurzaam te maken en ecosysteemdiensten te borgen voor de lange termijn moet de mix aan instrumenten die worden ingezet leiden tot een (stapeling van) prikkels. Deze 'wortel-mix' moet bijdragen aan de realisatie van de doelen die voor het gebied zijn gesteld. De finale stap naar specifieke prikkels is in nog geen van de onderzochte gebieden gemaakt. In het VK en Vlaanderen gaat het richting het bundelen van financiële prikkels en contracten tussen de betrokkenen. Vooralsnog gaat het om subsidies van overheden. De contracten kunnen individueel gemaakt worden, zoals tussen boeren en waterbedrijven in het VK, of in gebiedsverband zoals in De Wijers in Vlaanderen. Er wordt echter ook gezocht naar andere 'wortels', zoals Visitor Payment Schemes in het VK. Prikkels worden afgesloten met lokale belanghebbenden, maar welke rollen nationale belanghebbenden vervullen is nog niet helder.

Lerend proces: een interactieve preek

In het VK zijn de gebiedsprocessen expliciet opgezet als pilots. Het doel hierbij was nadrukkelijk te leren van de beleidsuitvoering van de ESD-benadering via een interactief proces. Dit was niet het geval in Vlaanderen en Nederland, maar ook daar geldt dat het belangrijk is gebiedsprocessen als lerende processen in te richten. Daarvoor zijn wel voorwaarden van belang:

- monitoring;
- (zelf) reflectie en evaluatie.

Monitoring is daarbij ook belangrijk om te bepalen of de gestelde doelen, in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid, gerealiseerd kunnen worden. In zowel het VK als in Vlaanderen zijn de gebiedsprocessen ook geëvalueerd om belangrijke lessen te kunnen trekken. Bij de monitoring stelt men in het VK dat men afhankelijk was van bestaande monitoringsinstrumenten en datasets. Het ontwikkelen van nieuwe instrumenten is duur en kost veel tijd. Bij een evaluatie spelen ook criteria een rol zoals het democratisch gehalte, de transparantie, het doelbereik, de slagvaardigheid en verantwoording van de processen. In Vlaanderen is het gebiedsproces De Wijers geëvalueerd op het leerproces, het eindproduct, de deelname van verschillende relevante actoren en de bruikbaarheid van het de ESD-benadering. Monitoringsinstrumenten zijn hier (nog) niet aan de orde.

In het VK zorgt bijvoorbeeld de proces gerichte evaluatie voor transparantie en biedt het zicht op doelbereik. Een conclusie is dat collectieve afspraken op landschapsniveau (gebiedsdekkend) het beste is om ecosystemen te beschermen, maar tot nu toe is dat nog niet gelukt. Een lastig punt hierbij is dat er tijd overheen gaat voordat resultaten duidelijk zijn. De meerwaarde van de benadering is in het VK vooral gezien in de ontwikkeling van dialoog en begrip voor de achterliggende problematiek. De 'interactieve preek' is daar gezien als een voorwaarde voor succes, maar specifieke prikkels, de wortels dus, zijn noodzakelijk om dit draaiend te houden. In de contracten zitten wel elementen van de zweep, want afspraken moeten wel nagekomen worden. En hoewel het nog meer ontwikkeld moet worden, er is dus een element van de zweep ingebouwd in de mix die in eerste instantie alleen de preek en de wortel lijkt te bevatten.

3 Discussie

3.1 Ecosysteemdiensten op gebiedsniveau

3.1.1 Van raamwerk naar maatwerk

Eén van de belangrijkste aspecten van de aanpak die we hebben aangetroffen is dat een vertaling van het TEEB-raamwerk naar het lokale gebiedsniveau nodig is. De reden is dat er maatwerk geleverd moet worden waarbij betrokkenheid noodzakelijk is. Rhodes (2003) vertegenwoordigt denkers die dit centraal stellen. Het investeren in gebiedsprocessen, ook al zijn ze grillig, dient volgens Rhodes hoger op de agenda te staan dan investeren in regels en controlemechanismen (Rhodes, 2003:3; Selnes en Van der Wielen, 2008). Warleigh (2003) is een criticus die zich afvraagt hoe legitiem de gebiedsprocessen dan zijn. Wie vertegenwoordigt wie? Hier schuilen twee opvattingen over democratie; waar Rhodes de nadruk legt op betrokkenheid, legt Warleigh deze op representativiteit.

Wat we daarnaast zien in de onderzochte gebieden is dat het generalistische TEEB-raamwerk in ieder geval niet eenvoudig vertaald kan worden naar de specifieke gebiedscontexten. De belangrijkste motivaties in de verschillende TEEB-studies, zoals het belang dat natuur en ecosystemen heeft voor de economie en de maatschappij en de specifieke aanwijzing van diensten volgend uit ecosystemen, worden wel toegepast in de gebiedsprocessen maar de volgende stap in TEEB, de waarderingsstudies, landen niet of nauwelijks. Het blijkt bijzonder lastig te zijn diensten ook monetair te waarderen, omdat belanghebbenden hier maar weinig ervaring mee hebben en hierdoor weerstand tegen bieden. Gebiedsmaatwerk vergt daarom ook maatwerk in kennis. In de gebieden zou sprake moeten zijn van een continu leerproces gericht op de beleefwereld van belanghebbenden en deze past niet altijd bij de academische wereld van economisch waarderen, zoals die in TEEB wordt voorgesteld. Belanghebbenden haken bij een technische invulling van waardering af. Het beschrijven en waarderen van diensten vindt daarom vooral op kwalitatieve gronden plaats, dat beter past bij de taal en leefwereld van lokale belanghebbenden.

Honey-Rosés en Pendleton (2013) waarschuwen dan ook voor een 'aanbodgericht paradigma' in het TEEB-onderzoek. Het huidige onderzoek aan ecosysteemdiensten richt zich disproportioneel op het leveren van steeds meer informatie over de waarde van ecosysteemdiensten, maar veel minder op de informatieoverdracht naar beleidsmakers. Een systematische en wetenschappelijk begrip hoe die kennis door beleidsmakers (en belanghebbenden) gebruikt kan worden is daarbij nog slecht ontwikkeld. Dit betekent ook dat sociale kennis naar het gebruik van ecosysteemdiensten een veel grotere rol moet gaan spelen, wil de benadering werkelijk 'landen'.

In het Verenigd Koninkrijk is uitdrukkelijk gekozen voor een participatieve aanpak, waarbij het voorspiegelen van uiteindelijke prikkels cruciaal is voor het mogelijke succes. Participatie werkt wanneer het uiteindelijke doel wordt bereikt, ook al is de weg mogelijk langer dan bij een top-down-aanpak. Door te kiezen voor een bottom-up-aanpak met veel aandacht voor de belangen en inbreng van belanghebbenden accepteert Natural England ook dat het uiteindelijke doel er anders kan uitzien dan beoogd. En daarbij hoort ook de specifieke 'waarderingsaanpak' waarvoor de belanghebbenden kiezen. Met andere woorden, door voor een bottom-up-aanpak te kiezen, wordt ook gekozen voor bottom-up-kennisontwikkeling. Deze aanpak werkte omdat belanghebbenden zagen dat met hun aangedragen uitkomsten serieus werd omgegaan. Betrokkenheid en dialoog staan dus hoog op de agenda. De uitgesproken maar nog niet helemaal bereikte vastlegging in gesanctioneerde contracten zullen echter voor een zekere democratische vertegenwoordiging zorgen. Zowel het gedachtegoed van Rhodes als Warleigh zijn dus terug te vinden, hoewel de wereld van Rhodes nog het meest heeft gedomineerd.

Bij De Wijers in Vlaanderen is ook bewust gekozen voor een participatieve werkwijze. Maar dat is maar één van de vier instrumenten (of bouwstenen zoals VLM ze noemt) die in belangrijke mate

hebben gezorgd voor de eindresultaten. Tevens droeg de series van workshops met belanghebbenden bij aan het eindresultaat. Verder zorgde de vertaling van de ESD-benadering in eenvoudige woorden als 'baten van de natuur' voor een goede aansluiting bij de leefwereld van alle belanghebbenden. Ten slotte zorgde de focus op een gedeelde toekomstvisie (2030) ervoor dat sectorale belangen werden overstegen en duurzaamheidsaspecten bespreekbaar werden.

Nederland ten slotte, is een aparte casus in die zin dat het wel participatieve processen kent, maar dat er niet expliciet gewerkt wordt met het concept ecosysteemdiensten.

3.1.2 Beperkingen in taal en begrip van de benadering

Of een ESD-benadering een duurzaam karakter krijgt, hangt mede af van de taal die gesproken wordt en het (gezamenlijke) begrip dat over de benadering ontstaat. We constateerden al eerder dat de technische taal een hindernis voor belanghebbenden vormt. Daarbij wordt vanuit TEEB uiteindelijk gewerkt naar een vorm van optimalisatie (vanuit de welvaartstheorie) dat niet gedeeld of opgepakt wordt door belanghebbenden. In Nederland is zelfs op nationaal niveau lang niet altijd sprake van een breed begrip. Het begrip lijkt daarbij te zijn 'gekaapt' door enkele agenda's, zoals de agenda Natuurlijk Kapitaal in Nederland, waardoor het begrip èn te academisch èn te economisch blijft om ook van maatschappelijke betekenis te worden. Het innovatienetwerk Agro en Groen zou in Nederland een vertaalslag van het begrip naar de praktijk kunnen brengen maar dat is tot op heden niet gebeurd. Ook binnen het ministerie van Economische Zaken is het begrip ecosysteemdiensten lang niet altijd (h)erkend.

Er is weinig bereidheid om een monetaire waardering van diensten te maken waar vele aspecten vooral kwalitatief te duiden zijn. Uit de gebiedsprocessen in het VK, Vlaanderen, maar ook in Nederland blijkt dat belanghebbenden goed in staat zijn verschillende diensten van natuur te kunnen prioriteren. Bij de gebiedsinventarisaties worden veel diensten herkend en benoemd. Ook kunnen belanghebbenden het belang van de diensten duiden, in termen van maatschappelijk nut, noodzaak etc. Maar de stap naar een 'harde economie', dat wil zeggen, het monetair waarderen, wordt niet van harte gemaakt, zeker niet als het gaat om meer 'softe' waarden als bijvoorbeeld belevenis. Als deze al plaatsvindt, dan gaat het om waarden verbonden aan echte prijsmechanismen, zoals de prijs van water en hout, of aan nieuwe inzichten waar veel belangstelling voor is, zoals de gevolgen van overstromingen. Dit roept de vraag op wat van TEEB overblijft als de praktijk laat zien dat de uiteindelijke monetaire waardering niet van de grond komt. Deze vraag kunnen we op dit moment (nog) niet beantwoorden. We constateren dat een brede afweging plaatsvindt, waarbij het maatschappelijk belang van natuur veel breder benaderd wordt dan alleen biodiversiteit. In de VK is er door besluitmakers (deelnemers workshops) ingebracht dat een ESD-benadering als onderdeel van het planningssysteem en als afwegingkader alleen gebruikt zal worden als die verplicht wordt voor alle planningsprocessen. Maar, zelfs dan zullen de deelnemers moeite hebben met kwantitatieve waarderingen van kwalitatieve waarden. Door niet-monetair te waarderen kan een eerste aanpak (kosten-baten analyse) echter niet worden gedaan.

De (nog) beperkte aandacht voor de ESD-benadering in de Nederlandse praktijk betekent overigens niet dat een dergelijk breed kader niet wordt toegepast. Discussies over natuurbeleid zijn de afgelopen paar jaar al sterk verbreed en een primair biodiversiteitsdoel was vaak alleen relevant in het sectorale beleidsveld. Vooral aspecten als beleving en recreatie nemen al lange tijd een grote plaats in. Ook de 'verknoping' van natuurbeleid met ander ruimtelijk beleid, zoals 'ruimte voor de rivier', is al jaren een belangrijke beleidspraktijk. De TEEB-benadering geeft daarom alleen een bevestiging van wat al werd uitgevoerd. Of de TEEB-benadering voor Nederland ook grote veranderingen in gebiedsprocessen zal brengen, is daarom nog maar de vraag.

3.1.3 Vaststellen van relevante diensten

In de onderzochte gebieden is veel gebruik gemaakt van ruimtelijke informatie om vast te stellen welke diensten in de gebieden voorkomen. Daarbij werd in de gebieden vaak gebruik gemaakt van zowel lokale als nationale GIS-informatie. Bestaande data blijken echter vaak maar weinig geschikt (e.g. Bellamy *et al.*, 2011). En als er al landelijke data beschikbaar zijn, dan is vaak een vertaling en

een verbetering van de resolutie nodig om toepasbaar te zijn voor een bepaald gebied (Anton *et al.*, 2010; Egoh *et al.*, 2012; Götzl *et al.*, 2012; Burkhard *et al.*, 2013; Kandziara *et al.*, 2013). GIS-kaarten kunnen daarbij een aantal diensten weergeven, maar meestal, zoals het geval in het VK, wordt ook gewerkt met proxies: data die gebruikt kunnen worden als voorbeeld voor een dienst (Natural England, 2012). In de Uplands in het VK is bij de toepassing van kaarten een 'baseline assessment' uitgevoerd. Door de huidige situatie met de partners te bespreken, ontstond een basis voor het bekijken van de toekomst. Zo kon men soms ook zien waar er bedreigingen voor ecosysteemdiensten zijn. Uit de evaluatie van Natural England blijkt dan dat biodiversiteit relatief makkelijk kan worden vastgesteld, maar dat data van culturele diensten bijzonder lastig af te leiden zijn.

Het vaststellen van relevante diensten lijkt een opgave te zijn die zich op een schaal bevindt van aan de ene kant een volledig wetenschappelijk onderbouwing tot aan de andere kant een inschatting van de relevantie van een dienst. In de onderzochte gevallen is het vaststellen hiervan geen primaire wetenschappelijke taak geweest. In de VK is bijvoorbeeld bewust voor een mengeling gekozen tussen een wetenschappelijk en een praktijk gerichte aanpak. In het VK stelt men al van te voren dat alleen een wetenschappelijk benadering op weinig enthousiasme onder de deelnemers zal leiden, en de pilots bevestigen dit beeld. Sterker nog, de deelnemers raken geëngageerd door de diensten te bediscussieren. Als belanghebbenden de diensten niet herkennen en erkennen, kan er uiteindelijk ook geen programma gemaakt worden. Daarom worden zowel in het VK als in Vlaanderen belanghebbenden intensief betrokken bij het in kaart brengen van diensten. In Vlaanderen is daarbij gebruik gemaakt van de 'kaartspelmethode'; aan de hand van eenvoudige kaarten konden belanghebbenden aangeven welke diensten zij relevant achten.

3.1.4 Barrières en kansen voor een ecosysteemdienstenbenadering

Hoewel veel onderzoek en literatuur de kansen voor een ESD-benadering benadrukken, zijn er wel degelijk barrières die de toepassing van de benadering moeilijk maken. Een van de grote barrières voor een gebiedsgericht en participatieve aanpak is dat het een tijdrovend bezigheid is die redelijk veel vraagt van de mensen die betrokken zijn. Dat geldt zeker als het gaat om deelname in een serie bijeenkomsten. In het VK probeerde men daarom aan te haken aan al lopende processen. Er zijn ook financiën nodig om zo'n proces goed te ondersteunen. En dat is weer gekoppeld aan een ander aspect dat zeker in het VK speelt (maar we verwachten dit probleem in veel meer EU-lidstaten): de economische crisis. De pilots in het VK zijn voor de crisis gestart toen de toekomstperspectieven nog goed waren. Er was geld om de processen te kunnen uitvoeren. Nu de eerste fase is doorlopen en de eerste evaluaties zijn uitgevoerd, blijkt dat de processen door geldgebrek stil zijn komen te liggen. Uiteindelijk zien we in het VK dat de overheid het opzetten van gebiedsprocessen financiert. Maar het zijn tot nu toe de waterbedrijven die contracten afsluiten met (individuele) boeren. Ook het Department for Environment, Food & Rural Affairs (Defra) wenst contracten te koppelen aan financiële overheidsinstrumenten (subsidies), die niet op korte termijn kunnen worden terugbetaald.

Defra heeft in 2011 de kansen en bedreigingen van de ESD-benadering in het Verenigd Koninkrijk in kaart gebracht (Defra, 2011). Naast meer algemene uitspraken, komen uit deze evaluatie een aantal punten naar voren die vooral relevant zijn voor het gebiedsniveau. Zo constateren zij dat er een mogelijke samenhang bestaat tussen de grootte van een programma (of gebied) en de flexibiliteit en focus op de benadering. Kleine gebieden kunnen een duidelijke set aan aanbieders en diensten leveren die flexibel kunnen worden ingezet, maar een programma kan uiteindelijk ineffectief zijn door de relatief hoge kosten en te weinig partijen. Grote programma's leveren weliswaar minder focus en kunnen hoge startkosten vergen doordat veel partijen moeten worden betrokken, maar kunnen wel effectief zijn in de uitvoering omdat de gedeelde kosten lager en gedeelde baten hoger zijn. Welke omvang nu geschikt is, wordt echter niet duidelijk. Daarnaast geeft Defra (2011) aan dat de benadering moet worden uitgevoerd in een complexe beleidsvorming waar regionaal, nationaal en internationaal beleid en bestuur elkaar kunnen versterken maar ook hinderen.

Er is in het VK nog grote onduidelijkheid over de rol van de overheid. Vooral als het gaat om de regulatie van private versus publieke goederen. Ecosysteemdiensten kunnen namelijk beide typen (privaat en publiek) omvatten. Daarbij is er het probleem van collectieve actie. Wanneer een relatief

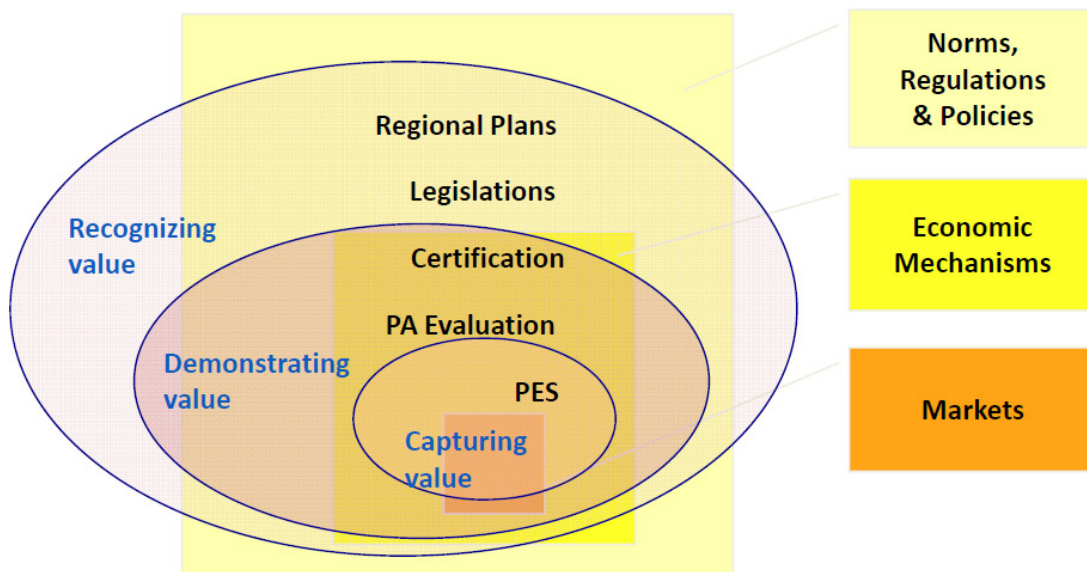
groot aantal vragers en aanbieders niet bij elkaar komen, zullen de transactiekosten te groot worden om tot contracten te komen. Om dit probleem op te lossen wordt een ondersteunende institutie voorgesteld die vragers en aanbieders bij elkaar kan brengen. Een dergelijk instituut bestaat nu nog niet, maar zou bijvoorbeeld een digitaal platform, marktplaats of veiling kunnen zijn. Als laatste worden er nog culturele barrières opgesomd. Veel partijen hebben nog steeds aversie tegen het betalen van diensten en er bestaat ook een diepgeworteld wantrouwen tussen bepaalde groepen actoren (bijvoorbeeld landeigenaren) die nu moeten gaan samenwerken. Bovendien verschillen mensen als het gaat om hoe ze reageren op verschillende argumenten en andere soorten prikkels. Op dit punt zou verder nagedacht kunnen worden over de rol van communicatie en eventueel een of ander (al dan niet een bestaande) mechanisme voor het oplossen van geschillen.

Wat betreft kansen zijn er verschillende mogelijkheden. Zo biedt de decentralisatie van het natuurbeleid in Nederland een kans om de benadering toe te passen (zie verder paragraaf 3.4). Ook de vergroeningsmaatregelen in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is een kans. In de hervormingen van het GLB wordt de rol van collectieven groter. De agrarische natuurverenigingen in Nederland spelen daarbij een cruciale rol om gebiedsgerichte maatregelen van individuele boeren te coördineren. Dit betekent ook dat de meer 'klassieke' benadering van biodiversiteitsbescherming verbreed zal moeten worden naar een meer inclusieve ESD-benadering.

3.2 Instrumenten

3.2.1 Uitgangspunten

Bij de ESD-benadering is een keuze en toepassing van instrumenten erg belangrijk en vormt uiteindelijk een integraal onderdeel hiervan. Discussies over instrumentele keuzes zijn in Nederland niet altijd gewenst. In de Agenda Natuurlijk Kapitaal (Ministerie van Economische Zaken, 2013) ontbreekt vrijwel elk instrument. Veel wordt verwacht van samenwerkingsverbanden met private partijen en het maatschappelijk middenveld, maar uiteindelijk zullen instrumenten op enigerlei wijze een mate van afdwingbaarheid moeten krijgen, zelfs wanneer keuzes op vrijwillige basis plaatsvinden, zoals in het VK. Voor de keuze van instrumenten is het raadzaam stil te staan bij de ruimtelijke schaal waarop ze toepasbaar zijn. In de TEEB-studie van Hansjürgens *et al.* (2012) is een uitwerking gegeven van typen instrumenten in relatie tot de drie TEEB-stappen: 'recognizing, demonstrating en capturing value' (zie figuur 3.1).



Figuur: 3.1 Typen instrumenten in relatie tot de drie TEEB stappen 'recognizing value', 'demonstrating value' en 'capturing value'. bron: Hansjürgens *et al.* (2012)

Uit figuur 3.1 kunnen we opmaken dat op een hoog ruimtelijke niveau, bijvoorbeeld een land, vooral normen, regulatie mechanismen en beleid relevant zijn; regionale planvorming en wetgeving moeten daar de waarde van natuur herkennen. Op het laagste ruimtelijk niveau zouden markten actief kunnen zijn om de diensten te verhandelen. De figuur laat echter niet zien dat ruilen tussen gebieden (wat mogelijk zou worden wanneer diensten gewaardeerd zijn) mogelijk wordt. Uiteindelijk is dat wel het gevolg van waarderen. Dat roept de vraag op of de waardering van diensten ten goede komt aan de duurzame ontwikkeling in een gebied, of aan een heel land, waardoor gebieden ook 'buiten de boot' kunnen vallen. We komen hier later op terug bij de bespreking van marktinstrumenten (par. 3.2.3).

3.2.2 Wet- en regelgeving

In de onderzochte gebieden is geen sprake van een specifieke wet- of regelgeving voor de ESD-benadering. Omdat de benadering in het VK vooral berust op vrijwilligheid en wetgeving over het algemeen politiek beladen is, vindt er hierover geen wetsvoorbereiding en dergelijke plaats. Maar het VK stelt het aantrekkelijk maken van deelname voorop. In de contracten die nu gesloten zijn zitten wel juridische aspecten. Zo krijgen deelnemers minder vaak inspectie dan anderen. En niet-deelnemers die niet in staat zijn om de gewenste kwaliteit te leveren, bijvoorbeeld door vervuiling, zullen daarvoor gestraft worden. In het begin is de Environmental Agency coulant geweest, mits de boer belooft mee te doen aan het schema van South West Water. Er is dus een stok achter de deur, en de toegevoegde waarde van meedoen neemt toe. In Vlaanderen in De Wijers is er wel sprake van een wetgevende verankering; de uitgewerkte diensten moeten ook in bestemmingsplannen tot uiting komen.

De voorbeelden uit het VK, maar ook in Nederland, laten zien dat er wel degelijk sprake is van wet- en regelgeving in de gebieden. Het is zaak om de strekking van relevante wet- en regelgeving goed te laten opnemen in de ESD-benadering. Dat betekent dat expertise op dit vlak aanwezig moet zijn bij ontwerp en uitwerking van diensten. Wanneer een ESD-benadering uiteindelijk strandt op vigerende wetgeving kan dit zeer demotiverend zijn in het participatieve proces. Vaak inbreng van wet- en regelgeving meer dan juridische kennis sec; ook de bredere verbanden tussen praktijk, wetgeving en beleid moeten worden verkend. We vinden echter niet dat er toegesneden wet- en regelgeving in de maak is om ecosysteemdiensten te borgen. Wel zorgen de contracten in het VK voor een betere naleving van wetgeving.

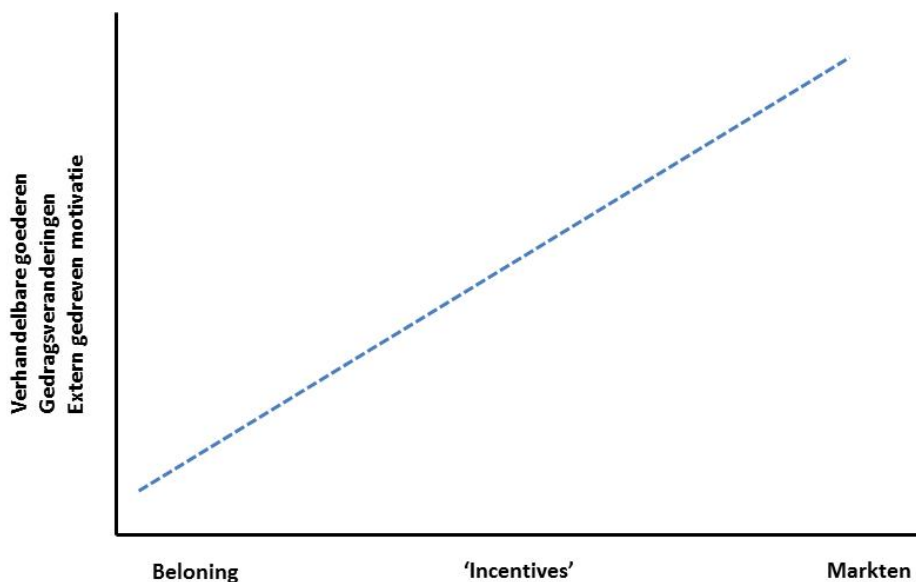
3.2.3 Marktinstrumenten en subsidies

In de verschillende lidstaten worden in het nationaal beleid ook marktinstrumenten genoemd om ecosysteemdiensten te borgen, te beschermen en te financieren (zie Verburg *et al.*, 2013). De vaak impliciete veronderstelling is dat marktmechanismen efficiënter zijn voor natuurbeleid en de tweede impliciete verwachting dat meer private partijen bij het natuurbeleid betrokken zullen raken en daarmee ook helpen deze (mee) te financieren. Of (alleen) marktinstrumenten geschikt zijn is echter de vraag. In de bestudeerde gebieden zien we een duidelijke worsteling. Er wordt veel over dergelijke instrumenten gesproken en ook de geïnterviewden geven aan dat de inzet van marktinstrumenten een wens is. Tegelijkertijd zien we dat in geen van de gebieden een marktinstrument voor verhandeling van diensten ontwikkeld of operationeel is.

In studies van Muradian en Rival (2012) en Muradian (2013) is onderzocht welke typen instrumenten geschikt zijn om ecosysteemdiensten te borgen en te financieren; het zogenaamde 'Payment for Ecosystem Services' (PES). Over PES bestaan verschillende definities waarbij de rol van overheden en particuliere partijen verschillend geïnterpreteerd worden (i.e., Schomers en Matzdorf, 2013) en hebben geleid tot 'werkelijke' PES en 'PES-achtige aanpakken' die Muradian *et al.* (2010) en Vatn (2010) als een 'Coasean' of een 'Pigouvian' definitie noemen. In het eerste geval is PES een strikte markt of quasi-markt met onderhandelingen tussen (particuliere) vragers en aanbieders en wordt door Schomers en Matzdorf (2013) 'Markets for Ecosystem Services' (MES) genoemd. In de 'Pigouvian' definitie van PES zijn ook subsidies van overheden meegenomen en kan als een brede opvatting van PES gezien worden (Schomers en Matzdorf, 2013).

Muradian en Rival (2012) en Muradian (2013) maken onderscheid tussen drie typen van transacties in PES: directe beloning, financiële 'incentives', en markten van diensten en goederen. Deze typen hebben alle hun voor- en nadelen. Om uiteindelijk een effect te hebben op bijvoorbeeld een duurzame ontwikkeling (wat de inzet van beleid op ecosysteemdiensten uiteindelijk beoogt) moeten de verschillende instrumenten ook gedragsveranderingen teweegbrengen. Muradian en Rival (2012) en Muradian (2013) hebben daarvoor een aantal criteria in kaart gebracht. Uit de theoretische figuur 3.2 valt dan op te maken dat beloning de minste blijvende veranderingen teweeg zal brengen en markten de meeste.

Uit figuur 3.2 zou dan ook opgemaakt kunnen worden dat markten de beste transactievorm zijn omdat deze een lange termijn gedragsverandering tot stand brengt. Er zijn echter wat problemen met de toepassing van een markt voor ecosysteemdiensten.



Figuur 3.2 Relatie tussen verschillende financiële transactievormen met enkele criteria. De figuur is bewerkt uit Muradian en Rival (2012) en Muradian (2013).

Volledige informatie

Muradian en Rival (2012) geven aan dat markten alleen goed werken wanneer handelaren volledige informatie hebben en dat handelaren niet uitgesloten worden van informatie. Nu bestaan perfect geïnformeerde markten niet maar voor de meeste gemanufactuurde producten kunnen zij nog altijd min of meer functioneren. Voor ecosysteemdiensten weegt deze voorwaarde echter extra zwaar omdat de kennis over diensten en goederen nog nauwelijks de academische arena heeft verlaten en er maar weinigen zijn die beschikken over alle relevante informatie of een volledig overzicht hebben. Op termijn zou dit probleem verholpen kunnen worden, maar op dit moment betekent het dat het voor het opzetten van een markt nog een majeure hindernis.

Complexiteit van ecosystemen en hun diensten

Een tweede probleem, dat Muradian en Rival (2012) slechts beperkt aanstippen, is de complexiteit van het 'product' ecosysteemdienst. Ecosystemen zijn bijzonder complex, interacties vaak niet-lineair in ruimte en tijd en verschillende diensten grijpen vaak op elkaar in. Daarnaast zijn er drempelwaarden en kantelpunten. Dit betekent dat een handelaar beslist niet kan overzien of de stimulering van één dienst ook een verandering van de levering van een andere dienst veroorzaakt. Met andere woorden, wanneer een handelaar een dienst wil verhandelen heeft hij te maken met een heel pakket van ecologische relaties met onbekende consequenties. Dat er vooral aandacht is voor relatief rechttoe-rechtaan diensten zoals koolstofvastlegging of waterberging heeft hier alles mee te maken. Ecosysteemdiensten worden eenvoudig platgeslagen tot één of enkele te verhandelbare items (zoals vastgelegde ton CO₂), omdat het anders veel te ingewikkeld wordt (bijv. Muradian en Riva, 2012).

Verdringing

Een derde probleem is dat vermarkting van een dienst zal leiden tot optimalisering. Op zich is dat ook de bedoeling. Maar wanneer bijvoorbeeld koolstofvastlegging in een natuurgebied wordt verhandeld, dan zullen zowel de vragers als aanbieders proberen die dienst zo groot mogelijk te maken (bijv. door de aanplant van snelgroeiende houtigen). Dit kan ten koste gaan van andere diensten. Omdat we al gezien hebben dat het functioneren van ecosystemen bijzonder ingewikkeld is, kan optimalisatie leiden tot allerlei onverwachte en onbedoelde neveneffecten. Indirect speelt hier ook mee dat de kracht van ecosysteemdiensten nu juist ligt in de stapeling van allerlei diensten. Uit Liekens *et al.* (2013) wordt terecht geconstateerd dat de focus op enkele eenvoudige diensten geen meerwaarde zal hebben. Maar tegelijkertijd wordt in diezelfde studie slechts van een beperkt aantal diensten werkelijk de omvang en waarde bepaald.

Substitutie

Wanneer diensten gewaardeerd worden, en daarmee in geld worden uitgedrukt, kunnen er niet alleen besluiten op basis van geld genomen worden, maar kan er ook substitutie (vervanging) plaatsvinden binnen een ecosysteem tussen verschillende diensten (bijvoorbeeld een bos als decor voor rustzoekers en als decor voor actieve buitensporters) of binnen een dienst tussen verschillende ecosystemen (bijv. waterzuivering in de duinen of in een rietveld). Vanuit economisch oogpunt maakt het niet uit waar en in welke vorm bijvoorbeeld koolstofvastlegging plaatsvindt (bodem, bos, wetland etc.), zolang dat maar op de goedkoopste manier plaatsvindt. Ook de vraag over welke ruimtelijke schalen gesubstitueerd kan worden, is vanuit economisch oogpunt helder; in principe de hele wereld. Vanuit ecologisch oogpunt zijn deze consequenties wel van belang. Het monetariseren van diensten maakt dat kosten en baten gemakkelijk in kaart kunnen worden gebracht. Hierdoor zijn op economische gronden alternatieven eenvoudig vergelijkbaar, maar kunnen de alternatieven wel sterk verschillen op ecologische gronden. Hoe hier mee moet worden omgegaan is niet duidelijk. Opvallend is dat verschillende TEEB-studies hier geen of nauwelijks aandacht aan geven. Dergelijke problemen roepen dan ook de vraag op waarom überhaupt diensten in geld zouden moeten worden uitgedrukt, als de principes achter ecologische waardering fundamenteel afwijken van die uit een economische waardering.

Deze vier problemen met markten laten zien dat het niet eenvoudig is om diensten te gaan verhandelen en dit kan de reden zijn waarom een markt met vragers en aanbieders in nog geen enkel gebied die wij onderzocht hebben al is opgezet. Een uitzondering hierop is het voorbeeld van South West Water in het VK. Ook Linderhof *et al.* (2009) laten zien dat er PES-programma's bestaan in relatie tot waterbeheer. Zo is in het project Zuiver Water (Hoekstra *et al.*, 2002) het duinleiding-waterbedrijf in Zuid-Holland betrokken in de Bommelerwaard om met behulp van PES boeren te betalen voor vermeden bestrijdingsmiddelengebruik. In Frankrijk werkt Vittel in samenwerking met boeren aan een PES-programma voor minder nutriëntenemissies (Perrot-Maître, 2006; Linderhof *et al.* 2009). Het grote probleem in de door Linderhof *et al.* (2009) onderzochte cases zijn de relatief hoge transactiekosten tussen vragers en aanbieders, wat PES-programma's mogelijk lastig uitvoerbaar maakt. Maar door vragers en aanbieders bij elkaar te brengen via ruim geformuleerde contracten kunnen deze kosten verlaagd worden. Concluderend kunnen we wel stellen dat over het algemeen de overheid de belangrijkste (betalende) vrager van ecosysteemdiensten is. Vreemd is dit niet omdat veel ESD's een collectief goed-karakter hebben: gebruikers ervan uitsluiten is vaak moeilijk en gebruikmaking is vaak niet-rivaliserend.

De geconstateerde problemen betekenen natuurlijk niet dat geen enkel financieel instrument ongeschikt is. Voor directe beloning constateren Muradian en Rival (2012) en Muradian (2013) dat deze waarschijnlijk te vrijblijvend is en ook geen duurzame gedragsverandering zal brengen. Daarnaast hebben strikte marktinstrumenten nog een potentieel nadeel omdat zij mogelijk leiden tot kortetermijngedrag (om winsten te maximeren), terwijl de ecosysteemdiensten juist een langetermijnhorizon hebben om duurzaamheidsdoelstellingen te realiseren. Hierdoor blijft een cruciale rol van de overheid noodzakelijk. Daarnaast is monitoring en transparantie noodzakelijk. De kosten nemen daardoor wel toe (door de overhead), maar op de lange termijn is noodzakelijk om geloofwaardigheid en draagvlak te behouden (Mortelmans *et al.*, 2013). Daarnaast zou een PES-instrument alleen moeten worden ingezet als aan de wettelijke randvoorwaarden is voldaan. Dit betekent dat de overheid in overleg met belanghebbenden een duidelijk referentiekader moet vastleggen (Mortelmans *et al.*, 2013).

Beleidsinstrumenten hoeven daarbij niet alleen marktgericht te zijn. Door de baten van ecosysteemdiensten financieel te belonen, is er ook een risico dat beheerders zich ook anders gaan gedragen ten opzichte van hun natuurlijke rijkdommen. De perceptie van wat vroeger evident was, kan veranderen in iets dat inkomsten kan genereren (Mortelmans *et al.*, 2013). Dit kan risico's met zich meebrengen.

Andere financiële prikkels zijn echter ook goed mogelijk. Zo zagen we in het VK dat de 'Farm Futures' en High Level Stewardship programma's een bijdrage moet leveren aan de financiering van diensten door boeren te vergoeden voor bepaalde maatregelen. Een dergelijke stimulans is sterk vergelijkbaar met al bestaande (EU)-programma's voor bijvoorbeeld agrarisch natuurbeheer. Ook Mortelmans *et al.* (2013) concluderen uit een PES-studie in Vlaanderen dat veel bestaande instrumenten vaak meer ecosysteemdiensten kunnen leveren dan hun huidige doel voorstelt. Door ecosysteemdiensten meer expliciet mee te laten wegen in de huidige instrumenten zou gewerkt kunnen worden naar een getrappt beloningssysteem, waardoor er vrijheid van keuze is voor de ESD-beheerder. Dit betekent dat verschillende financieringsbronnen bij elkaar gebracht moeten worden, een manier die Natural England in het VK ook probeert. Een belangrijke uitkomst uit het onderzoek van Mortelmans *et al.* (2013) is dat de beweegredenen van belanghebbenden die ecosysteemdiensten leveren sterk kunnen verschillen, en dit de effectiviteit van de benadering zal bepalen. Zo vonden Mortelmans *et al.* dat ecosysteembeheerders die vooral natuur beheren (al dan niet in opdracht van NGO's) hun opportuniteitskosten laag zijn. Deze beheerders streven naar kostendekkende vergoedingen voor beheer. Maar er zijn ook beheerders, vooral agrariërs, waarbij de inzet van land het inkomen bepaalt. Hier zijn de opportuniteitskosten hoog, en kan alleen een stapeling van betalende diensten de waarde van het opgegeven alternatief van landgebruik dekken.

3.3 Relatie met biodiversiteitbescherming

Een relevante vraag is of de ESD-benadering nu leidt tot een (betere) bescherming van de biodiversiteit. De vermeende relatie is een van de belangrijkste motieven achter het opzetten van de ESD-benadering. Opvallend genoeg constateren we uit de interviews in het Verenigd Koninkrijk dat deze vraag niet of nauwelijks aan de orde komt in de gebiedsprocessen. Dit kan deels te maken hebben met de uitvoering dat vooral gericht is op de 'commons' die buiten natuurgebieden liggen. Binnen de vastgestelde (Natura 2000)-natuurgebieden is nog nauwelijks sprake van een uitvoering van de benadering, in tegenstelling tot in Vlaanderen en Nederland waar de benadering gericht ingezet wordt in natuurgebieden.

In de literatuur is er brede consensus over de relatie tussen het functioneren van ecosystemen en het leveren van diensten (i.e. Maestre Andrés *et al.*, 2012) waarbij biodiversiteit zowel kan reageren op structuren en processen in ecosystemen, als effect kan hebben op het functioneren van ecosystemen (Holling *et al.*, 1995; Hooper *et al.*, 2005; Schröter *et al.*, 2014), maar de tweede stap, de relatie tussen ecosysteemdiensten en biodiversiteit, is nog lang niet duidelijk (Maestre Andrés *et al.*, 2012). Met andere woorden, borging van ecosysteemdiensten hoeft niet te betekenen dat biodiversiteit ook beschermd zal worden, hoewel dit wel verwacht wordt maar nog weinig empirie over bekend is (Schröter *et al.*, 2014).

Bij de formulering van beleid om biodiversiteit te beschermen, kan daarnaast sprake zijn van zogenaamde 'rebound-effecten'. Maestre Andrés *et al.* (2012) bespreken er vijf en een aantal zijn ook relevant voor de gebieden die wij hebben onderzocht. Voor de ruimtelijke 'spillover' als rebound-effect concluderen Maestre Andrés *et al.* (2012) dat beleid gericht op één ecosysteemdienst of functie in een bepaald gebied kan leiden tot negatieve effecten elders, zoals het verbieden van recreatie in een natuurgebied kan leiden tot een hogere recreatiedruk elders. Dit effect wordt leakage genoemd (Lambin en Meyfroidt, 2011). Een tweede effect wordt een ecologische rebound genoemd. Hier merken Maestre Andrés *et al.* (2012) op dat bij sturing op bepaalde diensten, bijvoorbeeld waterberging (maar ook landbouw), veranderingen in biodiversiteit kunnen optreden die wellicht niet voorzien zijn. Hierdoor kunnen diensten een averechts effect hebben op de bescherming van biodiversiteit. Als laatste wordt de milieu-rebound genoemd, waar cascadering kan leiden tot het gebruik van alternatieven die meer milieuvervuilend zijn. Zo constateert Harvey *et al.* (2010) dat er koolstof-leakage kan ontstaan bij de REDD-programma's, waar koolstofvastlegging en biodiversiteit moeten samengaan.

Deze rebound-effecten sluiten aan bij de eerdere constatering van Muradian en Rival (2012) en Muradian (2013) over de inzet van marktinstrumenten. Muradian (2013) merkt daarbij op dat de financiële waardering die nodig is om marktinstrumenten in te zetten, zal kunnen leiden tot 'vergoeding' (commoditization) van natuur. De vraag is dan of het goed (de dienst) alleen voldoende is om biodiversiteit intact te houden of dat er aanvullende maatregelen (beleid) getroffen moeten worden om die biodiversiteit te beschermen waarvoor geen markt is of die achteruit zal gaan door de inzet van marktmechanismen.

3.4 Perspectieven voor Nederland

Wanneer we perspectieven voor Nederland willen formuleren is de eerste vraag wat de ESD-benadering in de buitenlandse gebiedsprocessen heeft opgelost.

Ten eerste constateren we dat veel discussie op gebiedsniveau bij alle belanghebbenden leidt tot meer inzicht. Dit kan gezien worden als een open deur, maar het werkt wel. Er ontstaat draagvlak en een beter begrip waarom natuur belangrijk is. Dit betekent ook dat een participatieve aanpak bij de uitvoering van groot belang is en dat er duidelijke richting en visie gegeven moet worden waar de uitwerking naar toe moet.

Als tweede punt constateren we dat de benadering is verbonden aan een heldere opgave: in het Verenigd Koninkrijk vertaalt als 'benefits of nature'. In een aantal gebieden in het VK waren landschappen verwaarloosd, er was geen geld en er waren nauwelijks initiatieven om dit te verbeteren. De ingrepen die nodig zijn om ecosysteemdiensten beter te borgen, vooral watermaatregelen, kan dan leiden tot een beter beheer van het landschap. Met andere woorden, het meekoppelen van verschillende belangen in een gebied kan het succes vergroten.

Maar participatieve processen zijn niet per definitie ook altijd succesvol. Cowling *et al.* (2008) geven aan dat het meeste onderzoek naar ecosysteemdiensten zich tot nu toe heeft toegelegd op biofysische of economische aspecten, terwijl de sociale aspecten van een toepassing van de benadering maar weinig aan bod komt. Onderzoek moet namelijk ook geïnspireerd worden door gebruikers, waarbij onderzoekers nauw samen moeten werken met belanghebbenden. Dit vergt andere typen van onderzoek en werk, een focus op meer transdisciplinairiteit. Cowling *et al.* (2008) concluderen dan ook dat hoewel er al vele ESD-initiatieven zijn, bottom-up-aanpakken vaak mislukken doordat nationale en mondiale instituten niet in staat zijn de beleidsuitkomsten uit bottom-up-initiatieven werkelijk te gebruiken en toe te passen. De vraag hierbij is ook welke verwachtingen er gewekt zijn tijdens de bottom-up-processen. Bovendien is het de vraag of er sprake is van mislukking: de uitkomsten van processen van onderop zijn lang niet altijd direct toepasbaar op nationaal niveau. En, er zijn ook belangen op nationaal niveau die afgewogen moet worden. De uitkomst kan dan strijdig zijn met de uitkomsten op gebiedsniveau, of in ieder geval met de verwachtingen op gebiedsniveau. Een bottom-up-aanpak vergt dus veel van de complementariteit met het nationale (en mondiale) beleid.

De ecosysteemdienstenbenadering komt in Nederland onder andere aan bod in de in juni 2013 verschenen uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal van het ministerie van Economische Zaken. Deze uitvoeringsagenda is ambitieus. Maar wat betreft ecosysteemdiensten zouden we kunnen stellen dat het ambitieniveau getemperd zou moeten worden. Het vermarkten lijkt in het buitenland (nog) niet te lukken, maar het meekoppelen van verschillende gebiedsopgaven wel. Door participatie en partnerschappen aan te gaan en deze ook actief te betrekken bij een eventuele waardering van diensten kan succes gehaald worden, omdat het conflicten in gebieden kan vermijden of zelfs kan oplossen. In de uitvoeringsagenda wordt vooral een koppeling gelegd met ecosysteemdiensten in het buitenland, en wordt voor de borging van diensten in het binnenland gerekend op een verknoping van verschillende, bestaande beleidsprogramma's (zoals het GLB). Er wordt veel verwacht van het bedrijfsleven, er wordt een programma opgesteld waar veel gemeten moet worden (opstellen van natuurlijk kapitaalrekeningen door bedrijven, de ontwikkeling van de Digitale Atlas Natuurlijk Kapitaal), maar er is nauwelijks sprake van een formulering over welke richting het heen moet. Er wordt wel gesproken over "Om het handelingsperspectief voor overheid en bedrijfsleven zo concreet mogelijk te maken worden TEEB-studies uitgevoerd", waarbij "de economische waarde van

ecosysteemdiensten inzichtelijk gemaakt wordt voor zowel de overheid als de ondernemer". De belangrijkste les uit het buitenland is dat dit alleen vorm krijgt in een concreet gebiedsproces. Daarnaast betekent dit ook dat verwaarden niet alleen een economische invulling is, maar juist een maatschappelijke. We hebben gezien dat wanneer belanghebbenden actief bij de waardering betrokken zijn, hiervoor begrip ontstaat en dat de waardering breed wordt gedragen. In een concreet gebiedsproces worden ook de dilemma's zichtbaar, de mogelijkheden en onmogelijkheden. We hebben gezien dat het bedrijfsleven maar heel incidenteel kan of zal meedoen en alleen als er een direct bedrijfsbelang mee gemoeid is (zoals het voorbeeld van South West Water in het Verenigd Koninkrijk). Wij vermoeden dat het belang van het bedrijfsleven hierbij vooral ligt op de vermindering van onzekerheden in de toekomst. Onzekerheden kunnen ontstaan wanneer de kwantiteit en/of de kwaliteit van de gebruikte natuurlijke hulpbronnen voor het bedrijfsproces in het geding zijn.

Een andere vraag is hoe de ecosysteemdiensten benadering nationaal kan landen, nu het natuurbeleid is gedecentraliseerd. Aan de ene kant zijn er effecten te verwachten van de decentralisatie op de ESD-benadering. De besluitvorming verplaatst naar de regio, waardoor deuren open gaan voor een regionale aanpak van ecosysteemdiensten. Maar door de decentralisatie is een belangrijke landelijk uitvoerende organisatie, DLG, opgeheven. Kennis kan hierdoor versplinterd raken waar het gaat om kennis van assessments en waarderingsstudies. We verwachten dat intermediaire organisaties en adviesbureaus in de toekomst nog meer een spilfunctie gaan vervullen, omdat er geen andere partij meer is. Zo zien provincies zichzelf vaak niet als uitvoerende partij. Anderzijds zijn er ook effecten van de ESD-benadering te verwachten op de decentralisatie. De benadering biedt namelijk goede kansen voor integrale afwegingen, die nu niet altijd goed lopen (door oude natuur-economie tegenstellingen). Ecosysteemdiensten bieden de mogelijkheid die integraliteit te bereiken. Relatief nieuwe ontwikkelingen zoals gebiedsconcepten (Eindeloze Veluwe, Food Valley, Brainport etc.) bieden daarbij kansen om de ecosysteemdiensten benadering een concrete invulling te geven. In dergelijke concepten wordt de vraag gesteld welke ondersteunende functies natuur voor de ruimtelijke opgaven kan bieden. Natuur wordt dan 'mee gekoppeld' met andere ontwikkelingen (zie Verburg *et al.*, 2011).

Voor de actoren, zoals bedrijven en overheden, is het daarom zaak om het thema ecosysteemdiensten te agenderen, te instrumenteren en te effectueren. Agenderen betreft het articuleren van verschillende probleemopvattingen en doelen; instrumenteren is de articulatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden (middelen), en effectueren is de toepassing en handhaving in de praktijk.

3.5 Conclusies

De uitvoering van de ecosysteemdienstenbenadering wordt in de verschillende cases decentraal, door een veelheid aan actoren opgepakt. In Nederland wordt op gebiedsniveau niet gesproken over ecosysteemdiensten, maar de beleidspraktijk loopt voor een aantal gevallen, zoals waterberging en rivierverruiming, voor op die in andere landen. De taal die binnen de TEEB ontwikkeld is (economisch, monetair), wordt als te technisch ervaren en actoren kunnen vaak weinig met een strikt economisch waarderingskader; actoren weten wel welke diensten belangrijk zijn. Daarbij komen producerende, regulerende en culturele diensten aan bod in de verschillende gebiedsprocessen, maar er is nauwelijks of geen aandacht voor ondersteunende ecosysteemdiensten.

Een decentraal en gebiedsgerichte aanpak heeft veel potentie als het gaat om mogelijkheden om dialoog te voeren en interesse op te wekken, maar het vergt ook veel van de uitvoering. Het kost tijd, het vraagt een goede procesondersteuning en het vraagt veel van de manier waarop de uitkomsten op gebiedsniveau naar het nationale niveau worden gebracht. Ook dat is een proces op zichzelf. Over de praktische inzet van marktinstrumenten zien we hier dat nog maar heel beperkt (mogelijk) is. Voor de financiering van diensten blijft de overheid de grootste partij in de vorm van subsidies, hoewel we een voorbeeld zijn tegengekomen dat een nutsbedrijf diensten financiert. Het ontwikkelen van nieuwe wetgeving speelt geen rol in het VK, wel op beperkt niveau in Vlaanderen.

Het TEEB-raamwerk is ontworpen voor internationaal gebruik. Op nationaal niveau zijn er nog weinig experimenten, hoewel dit wel op de agenda staat. Het TEEB-raamwerk zal uiteindelijk moeten leiden naar lokaal maatwerk. Het TEEB-raamwerk is nu te academisch om werkbaar te zijn, aanpassingen zijn nodig om te landen in gebiedsprocessen.

Er is opvallend weinig kennis over de effecten van ecosysteemdiensten op de biodiversiteit. Het is niet helder of ecosysteemdiensten bijdragen aan de bescherming van biodiversiteit. Vlaanderen en het VK zien bescherming van biodiversiteit als voorwaarde voor ecosysteemdiensten. In Nederland lijkt de discussie omgedraaid te zijn: inzet op ecosysteemdiensten om de biodiversiteit te beschermen. In het VK is de ecosysteemdienstenbenadering daarbij ingebed in groene groei; in Vlaanderen en Nederland is de benadering meer een specificatie van het natuurbeleid (in NL is het ook niet zo concreet).

De decentralisatie in Nederland is een kans om de ecosysteemdienstenbenadering uit te voeren; het biedt de mogelijkheid om meer samenhang tussen beleid en praktijk in te brengen. Dat vraagt echter een actieve opstelling van de provincie, met veel aandacht voor dit type werk.

Ten slotte zal er ook meer aandacht aan evaluatie en monitoring moeten komen. Het proces en de inhoud moet gevolgd worden, om effecten van de ESD-benadering te kunnen bijsturen. Hiervoor is een baseline nodig in gebieden, om de huidige staat in beeld te brengen. De vraag is of de bestaande monitoring voldoet aan de behoeften van een ecosysteemdiensten benadering.

4 Nederland

4.1 Inleiding

Nederland kent een lange planningstraditie waarin elementen van een ecosysteemdienstenbenadering wordt toegepast, zij het niet als zodanig *geframed*. Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw is vanuit de Planologische Kernbeslissing (PKB) het project 'Ruimte voor de Rivier' gestart (e.g. RIZA, 1998; InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, 2004). Door de verwachte klimaatverandering zullen rivierdijken in de toekomst niet meer bestand zijn tegen periodieke hoogwaterafvoeren van de grote rivieren. Door rivierverruiming kunnen de grote rivieren piekbelasting beter afvoeren. Tegelijkertijd liepen er discussies om natuurontwikkeling in de uiterwaarden mogelijk te maken. In strikte zin is Ruimte voor de Rivier geen ecosysteemdienst maar een vorm van 'Building with nature': een concept waarbij natuurlijke processen expliciet worden toegepast voor infrastructurele werken. Een ander voorbeeld is natuurlijke kustverdediging, zie bijv. de website Ecoshape. Pas recent wordt de ecosysteemdienstenbenadering expliciet verwoord in deze toepassing.

Ook financieringsmechanismen achter ecosysteemdiensten worden in Nederland al veel langer toegepast. Zo is een 'visitor payback scheme' al in de jaren dertig van de vorige eeuw opgezet in het Nationaal Park de Hoge Veluwe. Dit park is in particulier bezit (nu een stichting) en moet zich bedruipen met entreegelden van bezoekers. Het verdienmodel wordt echter versterkt door het Kröller-Müller museum dat in het Nationaal Park is gelegen. Formeel is het museum en het park echter wel gescheiden. Daarnaast bestaan er al lang betalingsconstructies tussen waterleidingbedrijven en andere grondeigenaren, zoals het geval bij duinwaterbedrijven die een deel van het natuurbeheer financieren. Recent zijn er de ontwikkelingen om de ESD-benadering toe te passen in het Deltaprogramma, de gebiedsagenda's uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) en de Green deals die de rijksoverheid heeft opgesteld met het bedrijfsleven (zie verder Verburg *et al.*, 2013).

Voor het onderzoek was echter de vraag op welke wijze de ecosysteemdienstenbenadering *expliciet* wordt toegepast in gebiedsprocessen. De zoektocht leverde daarbij maar weinig concrete resultaten. Of de studies waren nog een (academische) (voor)verkenning, of studies *frameden* ecosysteemdiensten niet expliciet. Het uitgangspunt in dit hoofdstuk is daarom niet een specifiek gebied in Nederland waar de ecosysteemdiensten benadering wordt toegepast maar de organisaties die de benadering mogelijk (zullen) toepassen. Hiervoor zijn de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en de terreinbeherende organisatie Vereniging Natuurmonumenten Nederland (NM) gekozen. Deze twee organisaties zijn expliciet betrokken bij de uitvoering van gebiedsprocessen waar natuur een belangrijk onderdeel uitmaakt. De vraag hierbij is hoe de ecosysteemdienstenbenadering door deze organisaties wordt toegepast, zowel binnen hun organisatie als in de gebiedsprocessen waar zij bij betrokken zijn. Wanneer het laatste het geval is, worden deze gebieden als voorbeeld gebruikt ter illustratie. Een uitvoerige gebiedsanalyse is echter niet het hoofddoel van dit hoofdstuk.

4.2 Dienst Landelijk Gebied

4.2.1 Achtergrond en uitdaging

Dienst landelijk Gebied (DLG) is een agentschap van het ministerie van Economische Zaken en vormt de schakel tussen het beleid en uitvoering voor de inrichting van het landelijk gebied in Nederland. Bij de inrichting van gebieden fungeert DLG als een spil tussen de partijen die betrokken zijn bij die inrichting. DLG werkt daarbij in opdracht van het ministerie van Economische Zaken, de provincies en andere organisaties waaronder het ministerie van Infrastructuur en Milieu, gemeenten en waterschappen. Eind 2012 had DLG ongeveer 1.100 medewerkers in dienst. Om de opdrachten uit te voeren, heeft DLG eenentwintig zogeheten teams Gebiedsontwikkeling. Bij de inrichting van gebieden

gaat het om het uitvoeren van maatregelen voor onder meer natuurontwikkeling, versterking van de landbouwstructuur, waterbeheer en verbetering van de infrastructuur. De dienst is echter in 2014 opgeheven, waarbij een deel van de beleidsmedewerkers is overgeplaatst naar de provincies of naar het ministerie van EZ.

Op de website van DLG wordt de term ecosysteemdiensten(benadering) niet vermeld in het overzicht van de werkvelden (onderwerpen) waarop DLG actief is. Ook bij het overzicht van de projecten waaraan DLG werkt, komt de term ecosysteemdiensten in geen enkele titel van de projecten voor. En bij het overzicht aan werkwijzen en instrumenten waarover DLG zegt te beschikken, staat de term ESD-benadering ook niet vermeld. Dit geeft aanleiding tot de vraag of DLG de ESD-benadering wel toepast of dat DLG een andere term gebruikt.

Volgens de geïnterviewde doet DLG veel met ecosysteemdiensten in projecten in Nederland. Bij die projecten zijn er volgens DLG nog niet veel opdrachtgevers die expliciet vragen naar ecosysteemdiensten. Projecten waaraan DLG werkt en waarin volgens DLG ecosysteemdiensten een rol spelen, zijn onder meer Peelvenen (in Limburg), Zandmaas (in Limburg), Nieuwe Hollandse Waterlinie, North Sea Bio Energy Project (biomassa-installatie Beetsterzwaag), Haarzuilens (in Utrecht), herinrichting Peize (in Drenthe). Volgens DLG gaat het merendeel van het werk dat DLG doet over het benutten van ecosysteemdiensten.

4.2.2 Aanpak en inhoud

In de Nederlandse bodemwereld werd de term ecosysteemdiensten in 2003 geïntroduceerd in het rapport 'Advies duurzamer bodemgebruik op ecologische grondslag' van de Technische Commissie Bodem. In dat rapport werd aanvankelijk de term ecologische diensten gebruikt, maar al spoedig werd deze vervangen door de term ecosysteemdiensten. DLG werkte toen al met ecosysteemdiensten maar dat werd door DLG alleen niet zo genoemd. DLG benoemde al welke diensten ecosystemen kunnen leveren. DLG merkte dat in de periode vanaf 2003 veel organisaties (boeren, waterschappen e.d.) eigenlijk niet wilden praten over hoe het leveren van ecosysteemdiensten door boeren, waterschappen en andere ondernemers zou moeten worden gefinancierd. Volgens DLG was in die tijd het kunnen en willen bepalen wat een ecosysteemdienst waard is veel moeilijker dan het benoemen en definiëren van die dienst.

Typen ecosysteemdiensten in projecten van DLG

Ecosysteemdiensten zijn in de ogen van DLG zelf onderdeel van projecten van DLG maar dat wordt alleen niet zo genoemd.

- Bij het project De Peelvenen wordt voormalige landbouwgrond ingericht tot 'hoogveen ondersteunend landschap' dat moet zorgen voor de terugkeer en behoud van zeldzame, beschermde planten en dieren.
- Bij het project Zandmaas gaat het om producerende diensten.
- In het landelijke project Nieuwe Hollandse Waterlinie wordt aan de linie een nieuwe betekenis gegeven. Het accent ligt op behoud van het culturele erfgoed door ontwikkeling van de linie maar ook op recreatie en waterberging.
- In het project North Sea Bio Energy Project gaat het onder meer om biomassa dat wordt toegepast als energiebron (Beetsterzwaag).
- Bij Haarzuilens gaat het om recreatie.
- En bij de herinrichting van het gebied Peize gaat het om waterberging.

Ontwikkeling eigen 'ecosysteemdiensten benadering': duurzaamheidsvensters

In 2008 is DLG begonnen met de ontwikkeling van een eigen werkwijze: het zogenoemde duurzaamheidsvenster. De reden dat DLG een eigen werkwijze heeft ontwikkeld, is omdat volgens DLG de meeste mensen bij duurzaamheid direct denken aan de elementen 'people, planet en profit', een uitgangspunt dat iedereen kent. Daarom gebruikt DLG niet de term ecosysteemdiensten in het duurzaamheidsvenster. In 2011 heeft DLG bij het ontwikkelen van plannen voor de herinrichting van het Gebrookerbos in de gemeente Heerlen een concept van het duurzaamheidsvenster toegepast. De principes van het duurzaamheidsvenster hebben de basis gelegd voor het plan voor stadslandbouw in het gebied Gebrookerbos (zie tekstbox). Het heeft ongeveer tot in 2013 geduurd voordat de werkwijze gereed was. Om die werkwijze te ontwikkelen, heeft DLG geen financiële middelen gekregen van het

ministerie. Het duurzaamheidsvenster past DLG toe wanneer een opdrachtgever een gebied duurzamer wil inrichten. Volgens DLG omvat die werkwijze de hele ESD-benadering. DLG probeert met deze werkwijze ecosysteemdiensten meer over het voetlicht te brengen in de praktijk. Het wordt gezien als een nieuwe manier van denken. Een paar projecten werken al met die werkwijze.

Ecosysteemdiensten benadering bij Gebrookerbos in Heerlen

In 2010 was de gemeente Heerlen op zoek naar manieren om het gebied Gebrookerbos in te richten met groene en blauwe elementen om de bevolkingskrimp en leegloop in midden Limburg te verminderen. Het Gebrookerbos is 160 hectare stedelijk gebied dat is gesitueerd tussen twee Natura 2000-gebieden: de Brunsummerheide en het Geleenbeekdal. De locatie is onderdeel van Parkstad Limburg. Het gebied ligt ook tussen twee groene toeristische clusters: kasteel Hoensbroek en natuurgebied de Brunsummerheide.

In 2010 heeft DLG een ontwikkelvoorstel gepresenteerd op basis van een interactieve bijeenkomst met ondernemers, bewoners en bestuurders (ontwerpatelier). Dat heeft geleid tot een idee ruimtelijke visie voor een groene ruggengraat van circa 160-200 ha.

Vervolgens is het idee ruimtelijke visie uit het ontwerpatelier getoetst op haalbaarheid aan de hand van expertmeetings en kennisuitwisseling. Dat heeft geleid tot een strategisch plan, de Atlas Gebrookerbos, voor een groene ruggengraat in de toekomst met een totaal van circa 300-400 ha. In het haalbaarheids-onderzoek zijn tien stadslandbouwtypologieën onderscheiden. Een aantal typen worden als kansrijk beschouwd (Herremans, 2012):

- boer/ondernemer als dienstverlener;
- stadslandbouw incubator of brede kennisintensieve stadslandbouw;
- boer als groenbeheerder;
- (tijdelijke) volkstuin;
- creatief beheer;
- boer met winkel.

De gemeente Heerlen verwacht dat stadslandbouw en recreatie met een groene inbedding de werkgelegenheid en leefbaarheid zal vergroten. Daarnaast wilde men met de groen-blauwe zones verbindingen leggen tussen het beekdal Geleen en Brunsummerheide. De gemeente Heerlen had belangstelling voor ecosysteemdiensten vanwege de economische waarde die daarmee kan worden gegenereerd.

In 2011 heeft Alterra samen met DLG gekeken in hoeverre het concept ecosysteemdiensten kan worden ingezet bij de ruimtelijke planvorming voor het gebied Gebrookerbos. Alterra en DLG hebben een overzicht gemaakt van de potentiële aanbieders en vragers van mogelijke ecosysteemdiensten in het Gebrookerbos en de nieuwe groen-blauwe zones. Daarbij zijn drie perspectieven voor het Gebrookerbos gehanteerd: stadslandbouw, de streekidentiteit en natuurlijk waterbeheer. Elk perspectief is uitgewerkt in een cirkel waarmee mogelijke oplossingsrichtingen voor inrichting van het Gebrookerbos zijn geordend (Smit *et al.*, 2011). Bij het perspectief stadslandbouw werd gedacht aan de volgende ecosysteemdiensten:

- voedselproductie (streekproducten);
- recreatie (hotel, B&B, boerencamping);
- waterberging in natuurgebieden en in landbouwgronden;
- biomassa als energie (uit stedelijk groen, natuur en stadslandbouw);
- natuur (agrarische natuurbeheer op de stadsboerderij);
- zorg (stadsboerderij met zorgtaken voor jongeren of ouderen);
- educatie (aan scholen).

Bij het perspectief streekidentiteiten gaat het om betekenissen, waarden en kwaliteiten die mensen aan het gebied (het landschap) toekennen. Niet alleen historische maar ook toekomstige streekidentiteiten. Daarbij werd aan de volgende mogelijke ecosysteemdiensten gedacht:

- winning van minerale grondstoffen (zilverzand);
- voedselproductie (streekproducten zoals fruit, granen of producten van schapen);
- behoud van genetische diversiteit (Brunsummerheide en het Geleenbeekdal).

Vanuit het perspectief natuurlijk waterbeheer gaat het zowel om de waterkwantiteit als de waterkwaliteit en een aantrekkelijke waterloop voor bezoekers van het gebied:

- oppervlaktewaterzuivering in de waterloop (d.m.v. riet of helofytenfilters);
- piekberging (opvangen langs de beek);
- waterberging (beek groter maken);
- biomassateelt voor energievoorziening (rietteelt);
- vergroten biodiversiteit.

Tevens had het ministerie van EL&I DLG opdracht gegeven om de gemeente Heerlen te ondersteunen bij de ruimtelijke transformatie die nodig is in het gebied met het accent op stadslandbouw en het zoeken naar nieuwe economische activiteiten. Daarvoor heeft DLG een plan van aanpak (Herremans, 2012) opgesteld om stadslandbouw in het Gebrookerbos te realiseren. Het plan is bedoeld voor de gemeente Heerlen die dan de inpassing van stadslandbouw verder kan ontwikkelen samen met belanghebbende actoren. In het plan van aanpak stelde DLG dat duurzaamheid centraal moet staan bij de inrichting van het Gebrookerbos. Er moet dan aandacht zijn voor de drie componenten: planet, people en profit.

Om een inschatting te maken van de bijdrage die diverse typen stadslandbouw kunnen leveren aan die drie componenten, heeft DLG het duurzaamheidsvenster ingevuld. Het duurzaamheidsvenster was op dat moment nog een prototype.

Bij planet is geïnventariseerd welke maatregelen en diensten bijdragen aan een goede biotoop voor plant en dier, en aan een schoon milieu. Bij people is geïnventariseerd welke oplossingen en diensten bijdragen aan de kwaliteit van het landschap en de sociale samenhang. En bij profit heeft DLG geïnventariseerd welke oplossingen en diensten bijdragen aan nieuwe economische ontwikkelingen en aan voedselproductie dicht bij de stad. De geïnventariseerde oplossingen en diensten zijn ingedeeld naar drie thema's: i) wonen, werken en volksgezondheid, ii) sport, recreatie en infrastructuur en iii) water, natuur en ecologie.

Op basis van het duurzaamheidsvenster heeft DLG typen actoren geïdentificeerd die een bijdrage kunnen leveren dan wel belang kunnen hebben bij stadslandbouw in de gemeente Heerlen. Zo zijn de aanbieders van voedsel en van diensten voor natuur, recreatie, water, biomassa en educatie boeren of nieuwe landbouwers. En energiebedrijven zijn vooral afnemer van biomassa.

Vervolgens heeft DLG die typen actoren gekoppeld aan die geïnventariseerde oplossingen en diensten. Hierdoor is inzicht ontstaan in welke diensten en oplossingen verschillende vormen van stadslandbouw kan leveren aan planet, people en profit en wie belangrijkste actoren daarbij zijn.

Volgens DLG is dan de volgende stap dat de gemeente, belanghebbenden en de betrokken gemeenschap in goed onderling overleg het juiste stadslandbouwtype bepalen. Gekozen kon worden uit: energie-landbouw, combinatie van landbouw en boomteelt, productieve bos- en parktuin, interculture (volks)tuin, tijdelijke (volks)tuin, boer als dienstverlener, boer als groenbeheerder, creatief beheer, brede kennis-intensieve stadslandbouw, boer met winkel, verticale stadslandbouw.




Ten slotte moet dan volgens DLG de gekozen stadslandbouwtype verder worden uitgewerkt met de betrokken actoren. DLG geeft aan dat bij stadslandbouw moet worden gezocht naar private initiatieven. En als producten en diensten worden geleverd aan de gemeente of gemeenschap moeten daar financiële middelen tegenover staan. Daarbij denkt men aan verschillende financieringsvormen:

- financiering door participatie (vooral de boeren, nieuwe landbouwers en bedrijven);
- financiering via groundbanken;
- financiering door fondsen of goede doelen ('Vrienden van'-constructie);
- financiering door sponsoring (bijv. een zorgverzekeraar betaalt jaarlijks 1 euro per ha per klant voor bijv. 50 ha 'actieve' stadslandbouw);
- financiering door vermogende partners;
- financiering door subsidies door overheden (ER, Rijk, provincie, gemeente).

De Atlas Gebrookerbos die eind 2012 verscheen, bevat ideeën om het Gebrookerbos in te richten. Het is de bedoeling dat daaraan dan allerlei projecten en initiatieven worden gekoppeld. Mensen moeten zelf investeren in het initiatief dat zij aandragen. Bijvoorbeeld een boer in het gebied die zijn boerderij wil uitbreiden tot een stadsboerderij voor stadslandbouw kan de producten die worden verbouwd aan de mensen in de directe omgeving gaan verkopen.

Van het Natura 2000-gebied in het gebied blijft de gemeente af. De Vereniging Natuurmonumenten is de beheerder van de Brunsummerheide. De gemeente denkt wel na over hoe ze het entreegebied daar sterker kunnen maken en hoe ze verbindingen naar de Brunsummerheide toe kunnen versterken zodat mensen vanuit kasteel Hoensbroek naar de Brunsummerheide een aantrekkelijke toeristische route krijgen. Ook worden de twee beekdalen in het gebied, de Geleenbeek en de Kaumerbeek, door het waterschap teruggebracht naar hun oorspronkelijke staat (renatureren). Daarbij worden onder meer ook wandelpaden aangelegd. Een deel is al gerealiseerd. De gemeente zoekt naar bepaalde sleutelfiguren in het gebied die een groep actoren vertegenwoordigen. Want alle actoren zijn volgens de gemeente belangrijk om juist die verbindingen te kunnen leggen.

In het duurzaamheidsvenster (zie figuur 4.1) staan aan de ene kant de zogeheten ruimtelijke domeinen: natuur, oppervlaktewater, landbouw, infrastructuur, bebouwing en ondergrond. En aan de andere kant staan de drie elementen van duurzaamheid, people, planet en profit, die elk verder zijn uitgesplitst naar enkele thema's (zie figuur 4.2).

	Kwaliteit	Natuur	Landbouw	Oppervlakte water	Infrastructuur	Bebouwing	Ondergrond
 Planet	Flora en Fauna			Natuurvriendelijke oevers vergroten biodiversiteit			
	Klimaat veranderingen	Natuurgebieden bufferen piekafvoer	Flexibel peilbeheer houdt tijdelijk water vast	Waterberging vangt piekbuien op	→		
	Schoon milieu			Helofytenfilter produceert biomassa			
 People	Kwaliteit landschap			Ontginningspatronen vertellen verhaal landschap			
	Sociale contacten			Kanofaciliteiten bevorderen sociale ontmoetingen			
 Profit	Vitaal landschap			Waterrecreatie stimuleert toerisme			
	Duurzame landbouw						

Figuur 4.1 Voorbeeld van een duurzaamheidsvenster

Ontwikkeling van een gemeenschappelijke taal

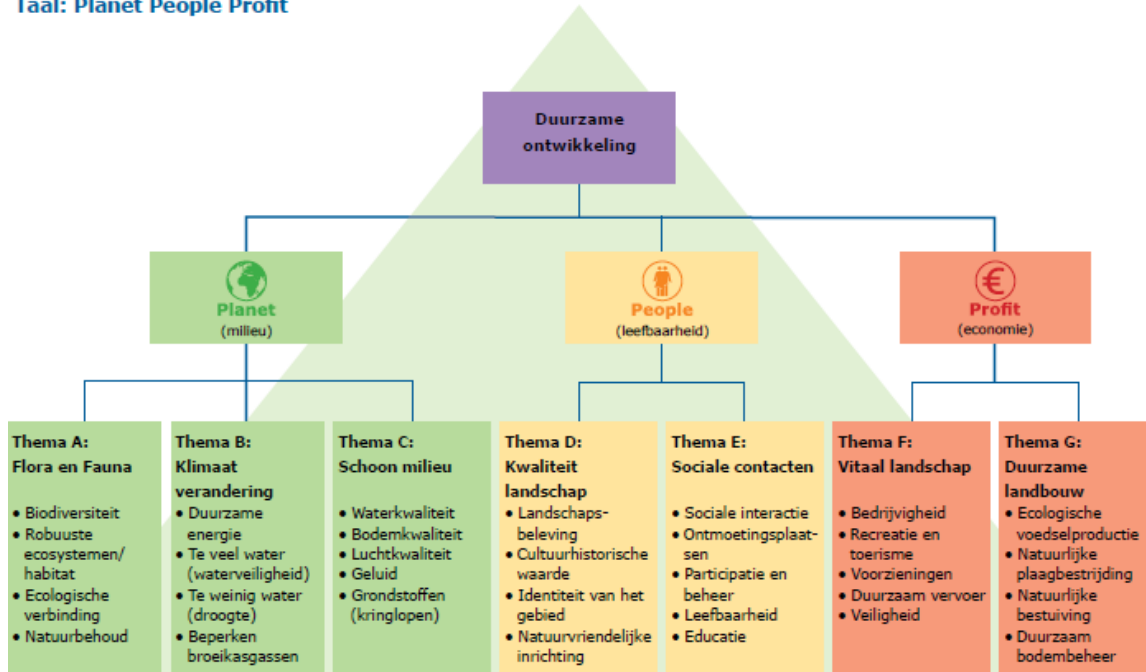
Het toepassen van het duurzaamheidsvenster bestaat uit drie ronden. De eerste ronde is het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal. De meeste mensen kennen de drie elementen van duurzame ontwikkeling: people, planet, profit. De deelnemers krijgen een leeg schema van A3-formaat. Ze moeten uitgaan van het betrokken gebied en van het probleem dat er volgens hen met dat gebied is. Ze moeten antwoord geven op de vragen: welke zaken spelen er nu in het gebied? En wat ontbreekt er? Door in groepen met elkaar over die vragen te praten, ontwikkelen ze een gemeenschappelijke taal. Het resultaat van de eerste ronde is een soort agenda van wat duurzaamheid voor dat gebied betekent.

Invullen matrix

De tweede ronde is de matrix. Aan een kant staan de zogeheten ruimtelijke domeinen: natuur, oppervlaktewater, landbouw, infrastructuur, bebouwing en ondergrond. En aan de andere kant staan de drie elementen van duurzaamheid: people, planet en profit. De elementen zijn uitgesplitst naar enkele subthema's. Dan begint men met het vakje van de matrix waar de meeste urgentie zit. Dat vult men in en vervolgens denkt men van daaruit verder. Uiteindelijk heeft men een matrix waarin een heleboel ecosystemediensten zitten. Dan kom je tot een aantal maatregelen die kunnen worden uitgevoerd in het gebied (zie figuur 4.1).

Selectie van maatregelen

De derde ronde houdt in dat de deelnemers een aantal maatregelen kiezen die 'goed voelen en waarvan men enthousiast wordt'. Bij elke maatregel moet dan worden gekeken welke partijen nodig zijn voor de uitvoering en worden bepaald wie allemaal baat hebben bij die maatregel. Vervolgens moet men met die partijen om de tafel gaan zitten en hen de vraag stellen: "Julie krijgen baat van deze maatregel. Ben je ook bereid om te investeren?".



Figuur 4.2 Thema's van duurzame ontwikkeling van een gebied

Uitvoering

Uiteindelijk moeten de partijen die deelnemen aan het maken van zo'n duurzaamheidsvenster besluiten om de maatregelen te gaan uitvoeren. Dat gebeurt in meerdere stappen. Na de werksessies met het duurzaamheidsvenster vindt de eerste stap plaats: het ondertekenen van een intentieovereenkomst door de bestuurders van de betrokken organisaties. De tweede stap is het opstellen van een samenwerkingsovereenkomst waarin staat: wat de partijen samen gaan doen, wat men samen wil realiseren en wat de rol en verantwoordelijkheden van elke partij is. De laatste stap is het opstellen van een contract waarin staat wie welke dienst(en) levert en wie daarvoor betaalt. Een voorbeeld waarbij deze drie stappen zijn genomen is het project Stegerveld waarbij een voormalig munitierrein is omgebouwd tot een zorglandgoed.

Financiering en vermarketing van ecosysteemdiensten

De gemeente Heerlen wil het Gebrookerbos allerlei functies geven maar wel met een beperkte financiering vanuit de overheid. Gezien de huidige financiële situatie is de gemeente Heerlen op zoek naar aanvullende financiering bijv. crowd funding, het oprichten van een stichting Vrienden van de Stadsboerderij. Heerlen zoekt naar manieren om dergelijke financieringsconstructies op te zetten.

Volgens DLG worden culturele diensten zoals recreatie en cultuurhistorie niet gesubsidieerd (boerencampings bijv.). Verder zou natuurbegraafplaatsen volgens DLG ook kunnen worden gezien als ecosysteemdienst. In Nederland zijn al meerdere natuurbegraafplaatsen. Daarnaast zijn er diverse in voorbereiding.

Financiering van waterzuivering

DLG is ook betrokken bij een project in Noord-Holland dat is gericht op de ecosysteemdienst waterzuivering. Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) wil samenwerken met de agrarische natuurvereniging Water, Land en Dijken (WLD). Dat is een collectief van 500 boeren en 150 burgers die samen het landschap behouden en beheren. Hun werkgebied beslaat circa 50.000 hectare. Het hoogheemraadschap praatte met de agrarische natuurvereniging en ze bekeken wat zij samen in het gebied willen doen. Het hoogheemraadschap wil afspreken dat de aangesloten boeren hun erfwater gaan zuiveren met helofytenfilters. Dat zuiveren levert biomassa (riet) op dat kan worden benut. Ook het verwerken van maaisel (afkomstig van het schonen van sloten en het maaien van de taluds) levert biomassa op. En de strooisels van stallen kan dienen voor compostering. Het hoogheemraadschap wil de agrariërs betalen voor het leveren van die ecosysteemdiensten. Wellicht gaat de provincie Noord-Holland ook mee betalen. Het project is gericht op ecosysteemdiensten maar dat wordt door DLG niet zo genoemd. De term groenblauwe diensten wordt gebruikt.

Er zijn enkele projecten op weg naar vermarkting van ecosysteemdiensten.

Vermarkting van riet

DLG is betrokken bij een project in de kop van Overijssel, in de natuurgebieden De Wieden en De Weerribben. In die natuurgebieden wordt op ruim 2.500 ha riet gesneden. Ruim 2.000 ha rietland wordt daar gepacht van Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten. Alle partijen in het gebied zijn ervan overtuigd dat een duurzaam rietlandbeheer en een adequate betaling van dat beheer van groot belang zijn voor de toekomst van dat gebied². DLG brengt de riettelers, terreinbeheerders en rietverwerkers samen in workshops met als doel te onderzoeken of in dat gebied een 'rieteconomie' kan worden opgezet. De ecosysteemdiensten zijn de productie van riet, waterzuivering en biodiversiteit. In dat project wordt met de belanghebbenden geprobeerd te onderzoeken en bepalen wie voor die diensten kan en wil betalen. In dat proces volgt DLG niet expliciet de werkwijze van het duurzaamheidsvenster maar het gedachtegoed ervan wordt wel gebruikt.

Vermarkting van biomassa

In Noord-Nederland zijn houtwallen en houtsingels beeldbepalend voor het landschap. De houtsingels hebben een cultuurhistorische waarden. De agrarische natuurvereniging De Âlde Delte houdt de houtsingels in stand. Maar het onderhoud is niet te betalen. De overheid poogt in bepaalde gebieden nog een bijdrage in de onderhoudskosten te leveren in de vorm van subsidies, maar het gebied zuidoost Friesland, dat ook rijk is aan houtwallen en houtsingels, komt niet meer voor onderhoudssubsidies in aanmerking. Om het onderhoud toch betaalbaar te houden en in de wetenschap dat houtsnippers een hoge energie-inhoud hebben, heeft DLG gezocht naar alternatieve inkomsten. Het zelf gaan produceren van duurzame energie uit houtsnippers bleek een goede optie.

De agrarische natuurvereniging De Âlde Delte levert snoeihout aan dat afkomstig is uit de houtsingels en houtwallen in het landschap rond Beetsterzwaag (Friese wouden). De houtsnippers worden vanuit een voorraadbunker via een hydraulisch systeem naar de oven getransporteerd. Daar worden de houtsnippers gedroogd, daarna vergassing en vervolgens verbrandt in de houtgestookte verbrandingsinstallatie. Daardoor hoeft er minder aardgas te worden gebruikt. In de oven wordt water verhit tot 95 C. Dan wordt de geproduceerde warmte (het warme water) via warmteleidingnet door de weilanden getransporteerd naar de gebouwen waar de energie via warmtewisselaars wordt overgedragen op bestaande verwarmingssystemen. Op deze manier worden de gebouwen en het zwembad van Revalidatiecentrum Friesland en School Lydensteyn in Beetsterzwaag verwarmd. Het water koelt vervolgens af tot 70°C en gaat via retourleidingen weer terug naar de oven.

Het revalidatiecentrum en de school betalen de boeren conform de gasprijs. Met dat geld kunnen de kosten van het onderhoud van de singels worden gefinancierd. Deze ecosysteemdienst gaat al meer richting het vergoeden van een dienst aan de boeren. De biomassa-installatie en de eindgebruikers liggen echter niet ver van Duitsland vandaan. In Duitsland schijnt meer betaald te worden voor biomassa dan in Nederland. De kans bestaat dat de boeren hun snoeihout gaan verkopen in Duitsland. Dat betekent dat er hout of ander brandstof van elders moet worden aangeleverd aan de biomassaverbrandingsinstallatie in Beetsterzwaag.

4.2.3 Sterke en zwakke punten van de ecosysteemdiensten benadering van DLG

De ecosysteemdiensten benadering van DLG is een eigen ontwikkelde methode: het duurzaamheidsvenster. Volgens DLG sluit die methode (beter) aan bij het gangbare denken. En dat is volgens DLG het duurzaamheidsdenken in termen van de 3 P's. In Nederland heeft DLG die methode al toegepast in enkele projecten. Het lijkt vooral bruikbaar in relatief kleinschalige projecten. Het is nog niet duidelijk in hoeverre het geschikt is bij de inrichting van grote gebieden. Naar het oordeel van DLG is hun eigen methode werkbaar, bruikbaar en begrijpelijk voor de betrokkenen in gebieden. Met de methode gaan actoren samen op zoek naar ecosysteemdiensten. Dan komen er mogelijk veel

² Zie ook: Terwan, P. en N. van der Fluit (2011) *Verkenning van de rietsector in Nationaal Park Weerribben-Wieden*, Utrecht/De Wijk.

soorten ecosysteemdiensten boven tafel. Daarbij denken de deelnemers niet vanuit en niet in ecosysteemdiensten maar in maatregelen (natuurlijke oplossingen maar ook technische oplossingen) die kunnen worden genomen.

Het resultaat wordt bepaald door de inbreng van de deelnemers (o.a. kennis van het gebied), de houding van de deelnemers (open houding, de wil tot luisteren en kennis inbrengen), de interactie tussen de deelnemers en de diversiteit van de deelnemers (verschillende visies op het gebied), de wil tot zoeken en zien van win-winsituaties. De tool van DLG is geen oplossing om de financiering en vermarkting van ecosysteemdiensten te realiseren. Maar het draagt daar wel aan bij. Het laat zien wie baat heeft en dat is de eerste stap naar de financiering.

De waardering van ecosysteemdiensten valt ook buiten het duurzaamheidsvenster. De toepassing van het duurzaamheidsvenster kan niet los worden gezien van een interactief proces met belanghebbenden in het betreffende gebied. Het succes wordt wel bepaald door actoren die willen deelnemen in het proces, die de bedachte maatregelen ook kunnen en willen uitvoeren, en degenen die baat hebben bij die maatregelen.

Factoren die bepalend zijn voor het uiteindelijk ondertekenen van een overeenkomst tussen de partijen zijn onduidelijk. En de financiering en vermarkting liggen buiten het duurzaamheidsvenster. Er zijn wel allerlei ideeën over hoe maatregelen kunnen worden gefinancierd maar in de praktijk lijkt bij projecten waar DLG bij is betrokken vooral (nog) sprake van overheidsfinanciering (subsidie) of geen financiering.

In projecten waarbij DLG is betrokken is van vermarkting van ecosysteemdiensten nog amper sprake. En als er sprake is van vermarkting dan gaat het om productiediensten zoals het leveren van biomassa zoals in Beetsterzwaag waar boeren houtsnippers van houtwallen leveren voor biomassaenergie.

Concrete barrières heeft DLG nog niet ondervonden bij de waardering en vermarkting van ecosysteemdiensten in gebiedsprojecten, aangezien van vermarkting nog niet echt sprake is. Na de overgang van 400 formatieplaatsen van de DLG naar de provincies per 1 januari 2015 zal het vooral aan de provincies zijn om daar verder mee aan de slag te gaan.

4.2.4 Conclusie

Opvallend is dat bij sommige projecten voedselproductie, agrarisch natuurbeheer op een stadsboerderij, boerencampings, natuurbegraafplaatsen e.d. worden beschouwd als ecosysteemdiensten die wellicht volgens de definitie en indeling van de wetenschappelijke publicaties over ecosysteemdiensten niet als zodanig worden beschouwd. Dit laat dus zien dat actoren voor ecosystemendiensten in hun gebied een veel bredere beschouwing hanteren, wat van belang kan zijn voor een eventuele uitwerking.

De uitvoeringsorganisatie DLG gebruikt bij projecten voor het inrichten van gebieden in Nederland een eigen ontwikkelde werkwijze (duurzaamheidsvensters) om een integrale afweging te laten maken door belanghebbenden. DLG gebruikt niet de ESD-benadering zoals wordt voorgesteld in de MEA en de TEEB. Maar de werkwijze van DLG omvat wel elementen die op de ESD-benadering lijken. De laatste stap (vermarkting) waarin degene die de ecosysteemdienst levert (rechtstreeks) wordt betaald door de degene die er baat van heeft, is nog niet echt in zicht bij de projecten van DLG in Nederland.

4.3 Vereniging Natuurmonumenten en hun gebieden

4.3.1 Achtergrond en uitdaging

In 1905 werd de Vereniging Natuurmonumenten opgericht. In datzelfde jaar nam Pieter van Tienhoven (1875-1953) zitting in het bestuur. Hij was één van de founding fathers van Natuurmonumenten. Hij was penningmeester van 1907 tot 1953. En van 1923 tot 1927 was hij vice-voorzitter. Hij beperkte het beleid van de vereniging niet tot wetenschappelijk interessante gebieden

maar liet met het oog op recreatie en exploitatie ook landgoederen, bossen en andere terreinen aankopen. Juist deze natuurgebieden spraken tot de verbeelding van de grote massa. Het was volgens hem belangrijk dat de vereniging door brede lagen van de bevolking werd gedragen. Dit beleid, waarbij sterk werd gelet op de financiële mogelijkheden van de terreinen en van de vereniging, bracht Van Tienhoven meer dan eens in conflict met de meer wetenschappelijk georiënteerde bestuursleden. Bij de aankoop van gebieden stelde Van Tienhoven de vraag of een gebied zichzelf kan bedruipen. Voor de eigen inkomsten ging het toen vaak over productieve diensten zoals jacht, riet e.d. Lange tijd is die scherpe blik van Van Tienhoven weggeweest bij Natuurmonumenten doordat de overheid de vereniging financieel ondersteunde en ideële gedachten dominant waren waardoor de vereniging niet meer aan de eis dacht dat natuurgebieden ook iets moesten opleveren.

De tijd is echter veranderd en stelt andere eisen aan Natuurmonumenten. In de afgelopen paar jaar heeft de Vereniging Natuurmonumenten zichzelf opnieuw moeten uitvinden. De vereniging ziet nu voor zichzelf de volgende rollen:

- 1) Een spreekbuis zijn. Niet meer zo mee lopen met de overheid maar meer zeggen waar het op staat. Voorbeeld is het verzet van Natuurmonumenten tegen de Blankenburgtunnel vanwege de schade aan het landschap van Midden-Delfland.
- 2) Een beweging zijn. Volgens Natuurmonumenten vraagt de huidige tijd veel meer om diversiteiten in benaderingen en in pakketten.
- 3) Meer ondernemer zijn. Met een business unit.
- 4) Een modern beheerder zijn. Vroeger was het beheeren van de natuur het domein van de ecologen. Nu zegt Natuurmonumenten dat een natuurgebied het domein is van alle mensen die er in de buurt wonen. Ook bij bestaande gebieden betreft Natuurmonumenten meer dan vroeger de omgeving bij nieuwe beheerplannen.

In 2012 beheerde de Vereniging Natuurmonumenten 104.045 hectare natuur in 355 natuur- en cultuurlandschappen met 3.200 bouwwerken, waarvan 470 (monumentale) rijksmonumenten.

De term ecosysteemdiensten komt niet voor in de jaarverslagen van 2007 t/m 2010. In het jaarverslag van 2011 worden ecosysteemdiensten één keer genoemd (op blz. 25) in de volgende tekstpassage: *"Op de jaarbijeenkomsten van Eurosita en Europarc is besloten samen op te gaan in een nieuwe organisatie. In oktober namen medewerkers van Natuurmonumenten deel aan World Wetland Day. Er is bijgedragen aan een project dat 'ecosysteemdiensten' in Natura 2000-gebieden inzichtelijk moet maken."*

Volgens Natuurmonumenten is men door de ontwikkelingen in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de Europese subsidieregeling LIFE zich ook gaan richten op ecosysteemdiensten. Zo is het LIFE-programma voor de periode 2014-2020 veranderd ten opzichte van het LIFE-programma van de periode 2007-2013. Het nieuwe LIFE-programma is gericht op het realiseren van betere praktijken om het biodiversiteitsverlies te stoppen en ecosysteemdiensten te herstellen.

4.3.2 Aanpak en inhoud

Project 'Geld als water': economische waardering van natuur en water

In december 2006 overhandigde Jan Jaap de Graeff, de toenmalige directeur van Natuurmonumenten, aan de toenmalige minister van Landbouw het onderzoeksrapport 'Geld als water'. Dat onderzoek was in opdracht van Natuurmonumenten uitgevoerd door kenniscentrum Triple E. Uit het rapport klonk de boodschap door dat beknipten op investeringen in de natuur een verkeerde zuinigheid is. Er werd gesteld dat die investeringen namelijk maatschappelijk en economisch rendement opleveren en zich op een redelijke termijn terugverdienden. De Graeff hoopte verder dat daardoor de discussie over wel of niet geld steken in natuur evenwichtiger werd: *"We moeten niet alleen kijken naar alle ellende, maar ook wat het oplevert voor bijvoorbeeld de regionale economie."* Het onderzoek gebruikte niet de ecosysteemdiensten benadering als methodiek maar had als invalshoek 'follow the money'. In het onderzoek ontwikkelde Triple E een methode om de waarde van natuur en water te vertalen naar economische begrippen: *"Het was de eerste keer dat concreet berekeningen werden uitgevoerd in zogeheten natte natuurgebieden"*. Volgens Triple E loonde het om te investeren in schoon water: *"De economie verandert snel. Vroeger zaten bedrijven langs het water zodat ze er makkelijk afval konden*

lozen. Die bedrijfspanden worden nu gebruikt als woning en er vestigen zich dus partijen die er belang bij hebben dat het water schoon is en daarvoor ook willen betalen" (Volkskrant, 2006).

Samenwerking met bedrijfsleven

Door de perikelen rond de Ecologische Hoofdstructuur en Natura 2000 was de relatie tussen de natuurbeweging en het bedrijfsleven redelijk gepolariseerd geraakt. Natuurmonumenten wilde uit die situatie komen en is toen gaan praten met het bedrijfsleven. Het bleek dat beide partijen elkaar konden vinden op het idee van ecosysteemdiensten. In 2009 heeft Natuurmonumenten onder leiding van de IUCN een intentieverklaring ondertekend met het georganiseerde bedrijfsleven, VNO-NCW. Met die verklaring is het concept ecosysteemdiensten ingebracht en verder verspreid naar het bedrijfsleven.

Gebruik van de ecosysteemdienstenbenadering

Het nadenken over het toepassen van de ecosysteemdienstenbenadering heeft volgens Natuurmonumenten een grote impuls gekregen toen rond de periode van Staatssecretaris Bleker bekend werd dat er op het natuurbeleid zwaar zou worden bezuinigd. Natuurorganisaties zijn toen gaan zoeken naar argumenten om toch meer geld los te krijgen bij de overheid of andere actoren. Toen Natuurmonumenten steeds meer problemen kreeg met het realiseren van de EHS vanwege mindere inzet van de overheid op de EHS, ging Natuurmonumenten steeds meer denken: "*We moeten meer in de etalage zetten want de andere maatschappelijke opbrengsten zijn er niet*".

Natuurmonumenten heeft gekeken naar de publicaties van TEEB. Volgens de geïnterviewde van Natuurmonumenten gaven die TEEB-rapporten meer samenhang aan het geheel, vooral door de indeling van vier typen ecosysteemdiensten. Daardoor is Natuurmonumenten niet alleen over bijvoorbeeld toerisme in een gebied gaan praten maar dat er sprake is van een heel pallet aan diensten waarvan toerisme er een is, misschien wel een heel belangrijke.

Platform Biodiversiteit, Ecosystemen en Economie

Natuurmonumenten is lid van het platform Biodiversiteit, Ecosystemen en Economie (BEE). Dat platform is de opvolger van de Taskforce Biodiversiteit. Platform BEE is een initiatief van VNO-NCW en IUCN Nederland. Naast deze twee partijen zitten ook in het platform DSM, FrieslandCampina, Hivos, IDH, LTO-Nederland, Recron, Shell, Stichting Natuur en Milieu, SOVON, Vereniging Natuurmonumenten, Wetlands International en Wageningen UR. Platform BEE gaat uit van de ecosysteemdienstenbenadering. Maar op het operationele niveau is het Platform BEE, volgens Natuurmonumenten, nog niet zover om het al concreet te maken. Volgens Natuurmonumenten houdt men het op biodiversiteit omdat de definities daarvan al langer bestaan en duidelijker zijn.

Project Natuurlijke klimaatbuffers

Natuurmonumenten neemt actief deel aan het project Natuurlijke Klimaatbuffers dat wordt uitgevoerd door een coalitie van zeven natuurorganisaties: ARK Natuurontwikkeling, De 12 Landschappen, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Vogelbescherming Nederland, de Waddenvereniging en het Wereld Natuur Fonds. Sinds 2006 wordt gewerkt aan het uitdiepen van mogelijkheden om de natuur te benutten bij het opvangen van de gevolgen van klimaatverandering. De natuurlijke klimaatbuffers worden niet expliciet ecosysteemdiensten genoemd maar wel als zodanig beschouwd. Toen de eerste projecten begonnen begin 2000 werd de vraag gesteld: welke functies en welke diensten leveren deze klimaatbuffers? Volgens Natuurmonumenten was dat echter niet hoe momenteel over ecosysteemdiensten wordt gedacht.

Inventariseren ecosysteemdiensten

Natuurmonumenten heeft voor Nationaal Park De Loonse en Drunense Duinen een aantal ecosysteemdiensten geïnventariseerd volgens de vier hoofdtypen van ecosysteemdiensten volgens de TEEB. Dat nationaal park is een natuurgebied van ruim 3.500 ha. Het bestaat grotendeels uit een afwisseling van droge zandverstuivingen en naaldbos. Het gebied wordt steeds meer omringd door grotere en kleinere gemeenten. Onderdelen van het park zijn het landgoed Plantloon bij Waalwijk, het natuurreervaat De Brand, kasteel en landgoed de Strijdhoeve, fietspaden langs het Drongelens kanaal. Natuurmonumenten is vervolgens met die inventarisatie in gesprek gegaan met de omliggende gemeenten.

Project Marker Wadden

In het project Marker Wadden werkt Natuurmonumenten samen met het Building for Nature consortium. Natuurmonumenten wil in het Markermeer een landschap ontwikkelen met een oppervlakte van circa 10.000 ha: de Marker Wadden. Volgens Natuurmonumenten wordt in het project door de deelnemers wel veel meer met de taal van de ESD-benadering gesproken. Voor Natuurmonumenten is het van belang dat de ecologische kwaliteit van het Markermeer wordt versterkt. Andere partijen zoals het baggerconsortium van Ecoshape, de ANWB, en andere partijen hebben ook hun eigen belangen en daardoor bepaalde wenselijke ecosysteemdiensten. Natuurmonumenten zegt het gebied te benaderen via de ESD-benadering. Eerst bepaalde Natuurmonumenten zelf wat ze met het Markermeer wilde en vervolgens ging Natuurmonumenten met andere belanghebbenden daarover praten. De realisatie zal tot voorbij 2030 doorlopen. De kosten voor het realiseren van de eerste 1.000 ha bedragen ruim 70 miljoen euro. Financiering komt ten eerste van de overheid: rijk en provincies.

Project Groninger Onlanden

Volgens Natuurmonumenten wordt een ESD-benadering gebruikt in het project de Groninger Onlanden. Het gebied De Onlanden ligt in het noorden van de provincie Drenthe, vlakbij Groningen en is nog maar pas ingericht als waterbergings- en natuurgebied. Het gebied is ongeveer 2500 hectare groot. Het Leekstermeergebied in de Onlanden is een Natura 2000-gebied en internationaal erkend Wetlandgebied. De Onlanden is het resultaat van het herinrichtingsproject bij Peize dat 6.000 hectare beslaat en in 2012 gereed is gekomen. De plannen voor de Onlanden zijn een uitvloeisel van de wateroverlast die een groot deel van Nederland in 1998 trof en die leidde tot acute bedreiging van enkele stadwijken van de stad Groningen. In 2001 werd het plan gepresenteerd om grote gebieden in Groningen en Noord-Drenthe aan te wijzen als waterbergingsgebied. Dat leidde tot de plannen zoals die in de herinrichting Peize gestalte kregen. Vanaf 2008 is gewerkt aan de inrichting van De Onlanden als natuur- en waterbergingsgebied. Het project herinrichting Peize is een samenwerkingsverband van de provincie Drenthe, waterschap Noorderzijlvest, DLG, de gemeenten Noordenveld en Tynaarlo, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, LTO-Noord en het kadaster.

Tot slot

Het toepassen van de ESD-benadering bij Natuurmonumenten is niet structureel. Bij het maken van projectvoorstellen en position papers e.d. wordt niet standaard een inventarisatie gemaakt van de verschillende typen ecosysteemdiensten in het betreffende gebied en onderzocht wat die diensten kunnen opleveren. Wel kijkt Natuurmonumenten in sommige gevallen naar mogelijke koppelingen en synergiën. Dat was in het waterbeleid op een gegeven moment gebruikelijk. Natuurmonumenten probeert zich dan wel te richten op de grootste mogelijkheden voor mee koppelen. En dat zijn volgens Natuurmonumenten altijd ecosysteemdiensten.

4.3.3 Sterke en zwakke punten bij de benadering van natuurmonumenten

Het is niet eenvoudig om sterke en zwakke punten te benoemen van de manier waarop Natuurmonumenten ecosysteemdiensten benadert. De manier waarop Natuurmonumenten de ESD-benadering toepast is duidelijk nog in ontwikkeling, zowel binnen de organisatie als in de samenwerking en communicatie met andere actoren. Dat Natuurmonumenten uitgaat van de definitie en indeling van de vier typen ecosysteemdiensten zoals die in de TEEB-rapporten staan, kan worden gezien als positief punt, zeker in projecten waarin wordt samengewerkt met actoren die ook die definitie en indeling hanteren (bijvoorbeeld bij Marker Wadden). Een ander pluspunt is dat Natuurmonumenten voor sommige van haar eigen natuurgebieden de ecosysteemdiensten inventariseert en dat dan gebruikt in gesprekken met belanghebbenden (bijv. gemeenten) om een discussie te starten en te verkennen wat de baten van de ecosysteemdiensten in die gebieden kunnen zijn. Een minder sterk punt is dat na het inventariseren en de overleggen met belanghebbenden Natuurmonumenten nog zoekt naar manieren waarop vervolgacties kunnen worden genomen met belanghebbenden over de waardering en vervolgens ook mogelijke betaling van die ecosysteemdiensten in de natuurgebieden van Natuurmonumenten.

4.3.4 Conclusie

Het denken in en toepassen van de ecosysteemdienstenbenadering komt steeds meer op bij Natuurmonumenten. De Vereniging Natuurmonumenten heeft echter niet zoals DLG een eigen ESD-benadering ontwikkeld. In haar communicatie met gemeenten en mogelijk andere belanghebbenden in de natuurgebieden die Natuurmonumenten beheert, wordt soms gebruik gemaakt van een inventarisatie van de ecosysteemdiensten in het betreffende gebied. Natuurmonumenten heeft een aantal jaar geleden bewust de contacten met het georganiseerde bedrijfsleven opgezocht op het vlak van ecosysteemdiensten. Tegenwoordig betreft Natuurmonumenten meer dan vroeger de actoren in de omgeving bij het bedenken van nieuwe beheerplannen.

5 Vlaanderen

5.1 Inleiding

In de jaren vóór 2012 lag de nadruk van het Vlaamse overheidsbeleid voor ecosysteemdiensten op het opbouwen van kennis en het uitbouwen van een kennisnetwerk op het vlak van kartering, kwantificering, modellering en waardering van ecosystemen en ecosysteemdiensten. Een aantal onderzoeksprojecten zoals BEES, ECOFRESH en VOTES liepen in 2012 af. Het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO) heeft in 2012 een methode ontwikkeld om de lokale vraag naar en percepties over ecosysteemdiensten beter in kaart te brengen via case studies (INBO, 2012: 12). De Vlaamse instelling voor technologisch onderzoek (VITO) was onder meer actief op het vlak van value based mapping. Tevens ging ook meer aandacht naar de verbreiding van de kennis. Het ESD-concept werd geleidelijk geïntroduceerd in de dagelijkse (beleids)praktijk. Daarnaast werd het concept gebruikt in voor een geïntegreerde inrichting van de open ruimte zoals De Wijers en het anti-erosieproject Gelinden. Verder was een mijlpaal een verkennende inventarisatie van ecosysteemdiensten in Vlaanderen dat is gepubliceerd in 2010. En in 2011 werd de Natuurwaardeverkenner online geplaatst. Dat is een rekentool ontwikkeld door het VITO en het Vlaamse departement Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE) en bedoeld voor het kwantificeren en waarderen van veranderingen in de natuur. In 2013 is de online waarderingstool geüpdatet.

In 2012 en 2013 is de kennis verder uitgediept in verschillende Europese en Vlaamse projecten die zijn gericht op de verdere operationalisering van het ESD-concept. Zo is in 2012 het ECOPLAN-project goedgekeurd als strategisch basisonderzoek over ecosysteemdiensten. En in 2013 is ECOPLAN gestart dat is gericht op de ontwikkeling van plannings- en waarderingstools voor ecosysteemdiensten.

Verder wordt het ecosysteemdiensten concept opgenomen in het nieuwe Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV). Dat is de opvolger van het Ruimtelijk Structuurplan. Alle partners die betrokken zijn bij het BRV, zijn het er over eens dat het concept zich verder moet ontwikkelen in die richting. Dat wil zeggen dat het concept moet worden opgenomen in dat ruimtelijk beleid. Het Groenboek van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen³ stelt een nieuwe ruimtelijke visie op voor Vlaanderen. Voor de ecosysteemdiensten wordt het volgende gesteld in het Groenboek (p. 33 en 54):

“In het verstedelijkte Vlaanderen vormen de robuuste open ruimte en het groenblauwe netwerk een belangrijke kwaliteit in de leefomgeving van de mensen. Die ruimte en het groenblauwe gebied waarborgen niet alleen natuurwaarden en biodiversiteit maar het is ook de ruimte waar de mensen zich ontspannen, rust vinden en kunnen recreëren. En die verschillende ecosysteemdiensten (waterhuishouding, biodiversiteit, recreatie enz.) wil men in 2050 gelijktijdig vervullen.”

In 2013 is men bezig geweest met het opstellen van het Witboek voor het Beleidsplan Ruimte.

5.2 De Wijers

5.2.1 Achtergrond en uitdaging

Het gebied

De Wijers is gesitueerd in het centrum van de provincie Limburg. In het noorden is het begrensd door de Limburgse Kempen en in het zuiden door Haspengouw. De Wijers is een gebied waarvan de samen-

³ Het Groenboek “Vlaanderen in 2050: mensenmaat in een metropool?” is op 4 mei 2012 als discussiedocument goedgekeurd door de Vlaamse regering.

hang door een bekenstelsel bepaald wordt. Het ligt op het grondgebied van zeven gemeenten: Genk, Hasselt, Heusden-Zolder, Houthalen-Helchteren, Lummen, Zonhoven en Diepenbeek.

Het gebied is circa 20.000 hectare groot en bevat een vijvercomplex van 1.175 visvijvers, samen goed voor 700 hectare water en riet. De oude benaming voor een viskweekvijver is een wijer, vandaar de naam van het project.

Het kerngebied van De Wijers maakt deel uit van de Europese beschermde Natura 2000-gebieden (het vijvergebied Midden-Limburg). Het gaat om de erkende natuur- en bosgebieden De Maten, Wijvenheide en Bolderberg.

In het gebied bevinden zich belangrijke toeristische trekpleisters. Er zijn ook heel wat actoren actief. Dit maakt dat de gebruiksstructuur voor dit gebied vrij complex is en dat er heel wat spanningen tussen de verschillende landgebruiksfuncties bestaan. Deze complexe structuur gecombineerd met het ontbreken van een globale visie en een intensieve samenwerking staat de ontwikkeling van veel potenties in het gebied in de weg.

De Wijers werd voor het eerst gebruikt als landschappelijke regio in het kader van de afbakening van grote landschappelijke eenheden (GLE's) op provinciaal niveau. Eerst onder de naam 'Vijvergebied Midden-Limburg' en later als 'De Wijers'. De GLE's zijn een instrument om het gebiedsgericht beleid in de provincie Limburg te concretiseren en te operationaliseren.

Achtergrond project De Wijers

In het verleden zijn anderen ook een paar keer met het gebied De Wijers bezig geweest om in het gebied de ontwikkeling op gang te krijgen maar dat liep altijd verkeerd af omdat de actoren sector bij sector bijeen werden gezet die dan direct begonnen te discussiëren over de knelpunten en de mogelijke oplossingen. Er was al twee keer een poging ondernomen: een keer door het Regionaal Landschap Lage Kempen en een keer door het Agentschap Natuur en Bos. Beide pogingen draaiden uit op niets omdat er geen gemeenschappelijke taal was. En er werd altijd direct gefocust op die knelpunten.

5.2.2 Aanpak en inhoud

Andere aanpak voor ontwikkelen gebiedsvisie

De Vlaamse Landmaatschappij (VLM) kreeg de opdracht om een gemeenschappelijke visie te maken voor De Wijers. Er bestond echter al een hele visie vanuit het gewest Vlaanderen rond de afbakening van de grenzen en de agrarische structuur. Dat was een visie gebaseerd op een 'top-down'-benadering vanuit hoe de overheid het zag. VLM dacht toen dat ze dat niet allemaal opnieuw moesten gaan herhalen en het niet sectoraal gaan bekijken aangezien in het Structuurplan alles sectoraal is bekeken. VLM heeft toen gesteld dat zij wilde uitgaan van de waarde van het gebied en van de ESD-benadering. Volgens de geïnterviewde van VLM is een 'helicopterview' noodzakelijk. Daarbij wordt het grotere geheel zichtbaar zonder het zicht te verliezen op de details met hun gevolgen. Door te kijken naar de waarde, kunnen 'win-win' situaties naar boven komen, die de sectorale belangen overstijgen.

VLM heeft toen van INBO informatie gekregen over de ESD-benadering. Men begon daarbij te denken vanuit het fysische systeem van het gebied: het landschap en de ondergrond (bodem) en alles wat daarboven zit en mee samenhangt zoals de luchtkwaliteit, klimaat. Op die manier was het makkelijker om 'win-win' situaties te zoeken. Omdat naar het systeem werd gekeken hoefde men niet meer per sector te analyseren. Men stelt het systeem voorop en niet meer de sector met de achterliggende ideeën. Het proces bij De Wijers werd 'bottom-up' in plaats van 'top-down'. Ook burgers zijn erbij betrokken geweest. Belangengroepen hebben zich aangemeld en die konden op hetzelfde niveau praten als de ambtenaren.

Toepassing van de ecosysteemdienstenbenadering bij De Wijers

Met het verhaal van de ecosysteemdiensten heeft VLM geprobeerd om binnen het gebied van De Wijers de aandacht te trekken van alle partners om ook te willen investeren in de open ruimte en alle functies die daaraan verwant zijn.

Bij De Wijers is gewerkt met de principes van de ESD-benadering. VLM heeft de aandacht daarbij vooral gericht op het versterken van de natuurwaarden en de biodiversiteit in het gebied De Wijers en het belang daarvan voor de mens.

De Stiemerbeekvallei en de principes die daar worden uitgewerkt, is een van de zes cases (studiegebieden) van ECOPLAN. De Stiemerbeekvallei ligt volledig in De Wijers. ECOPLAN is een groot vierjarig strategisch basisonderzoeksproject dat wordt gefinancierd door het federale agentschap voor Innovatie, Wetenschap en Technologie. Het project is gestart in 2013 en wordt uitgevoerd door Universiteit Antwerpen, VITO, INBO, KU Leuven en Universiteit van Gent. ECOPLAN staat voor "PLANning for ECOSystem services" en heeft tot doel om samen met belangrijke openruimtespelers methodes te ontwikkelen om ecosysteemdiensten beter in kaart te brengen. ECOPLAN is een afzonderlijk wetenschappelijk onderzoeksproject waarin methodes worden ontwikkeld voor ecosysteemdiensten. Daarin worden onder meer de methoden geëvalueerd die in eerdere casestudies zijn gebruikt om ecosysteemdiensten in kaart te brengen. Op 20 november 2013 vond een bezoek van VLM plaats aan de Stiemerbeek waarbij de onderzoekers van ECOPLAN ook aanwezig waren.

VLM aangewezen als coördinator

In 2007 werd door de Vlaamse minister voor Leefmilieu aan de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) gevraagd om een gebiedsgerichte basisvisie (een ontwikkelingsvisie) voor het gebied De Wijers op te stellen. De initiatiefnemers van die vraag waren divers van aard, zoals Toerisme Limburg en verschillende gemeentebesturen. In die tijd was nog geen sprake van strategische projecten, stond het plattelandsbeleid nog in zijn kinderschoenen en was er nog niet veel ervaring met gebiedsontwikkeling in Vlaanderen. Daarom is in de eerste twee jaar (2008-2009) veel tijd gestoken in verkennende gesprekken met de initiatiefnemers en andere belanghebbende organisaties. Dat leidde tot een uitbreiding van de oorspronkelijke initiatiefnemers tot dertien organisaties, de oprichting van enkele projectorganen, zoals een stuurgroep en projectgroep, en een mandaat van de minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur om een integraal plattelandsproject De Wijers te starten.

Op 12 februari 2010 werd officieel gestart met het project De Wijers. met de eerste bijeenkomst van de stuurgroep onder voorzitterschap van de Limburgse gouverneur Herman Reynders. Na de eerste stuurgroepvergadering, waarin de Verklaring van De Wijers werd ondertekend, gaven alle partners het startschot in aanwezigheid van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur, Joke Schauvliege.

Het gebied De Wijers bevat een rijkdom aan biodiversiteit, landschap en cultuurhistorisch erfgoed en heeft ook belangrijke toeristische en industriële trekpleisters. Het zoeken naar een evenwicht tussen alle actoren zorgde voor spanningen tussen organisaties die opkomen voor verschillende gebruiksfuncties van het gebied. Een uitweg in die zoektocht was multifunctioneel land- of ruimtegebruik.

De vraag voor VLM was vervolgens: hoe begin je daaraan? De focus kwam te liggen op 'dat wat bindt' in plaats van 'dat wat scheidt'. Met andere woorden de focus richtte zich op de potenties van De Wijers in plaats van de knelpunten. En het was ook niet de bedoeling om via bilateraal overleg met belanghebbenden hun visies samen te brengen en te vormen tot een samenhangend geheel. Daarom kwam een participatieve aanpak centraal te staan waarbij een gelijktijdige inbreng van de kennis van verschillende belanghebbenden zou plaatsvinden. Daarvoor werden allerlei mogelijke concepten bekeken en verder onderzocht op hun bruikbaarheid voor het opstellen van een ontwikkelingsvisie voor De Wijers, zoals: een cradle-to-cradle benadering (ontwikkeld door Dienst Landelijk Gebied in Nederland), een participatieve toekomstverkenning en de ESD-benadering dat via lezingen in het vizier van VLM kwam. Uiteindelijk is na veel wikken en wegen en discussies gekozen voor een combinatie van de ecosysteemdiensten en participatieve toekomstverkenning met als richtjaar 2030. Volgens de VLM en het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO) sloot het concept ecosysteemdiensten goed aan bij het streven naar multifunctioneel ruimtegebruik en wordt daarmee uitgegaan van de potenties van De Wijers zelf.

Bij de start van het project De Wijers werd een VLM-projectteam opgericht. De medewerkers van het projectteam waren een afspiegeling van de belangrijkste open-ruimte-sectoren met als thema's landbouw, landschap, ruimtelijke planning, ecologie, hydrologie en toerisme en recreatie.

Het gebruik van het concept ecosysteemdiensten als de rode draad om de gebiedsontwikkelingsvisie te maken, was voor VLM zelf nieuw. In deelprojecten bestond wel al kennis over bepaalde typen ecosysteemdiensten zoals bijvoorbeeld blauw-groene diensten. Vanwege dat tekort aan kennis van en ervaring met het concept ecosysteemdiensten deed VLM een beroep op de onderzoeksgroep Ecosysteemdiensten van de afdeling Beheer en Duurzaam Gebruik van het INBO in Brussel. VLM sloot daarvoor een samenwerkingscontract af met het INBO.

Ook voor de medewerkers van het projectteam was het concept ecosysteemdiensten nieuw. Zij hadden behoefte aan verdere verduidelijking van het concept. Bovendien was er geen kant-en-klare handleiding beschikbaar. Daarom werd de participatieve ESD-aanpak stapsgewijs en al doende zelf ontwikkeld voordat met de belanghebbenden aan de slag werd gegaan. Het ontwikkelen van zo'n nieuwe methodiek vroeg veel discussietijd in vergelijking met het doorlopen van een beproefde methodiek.

Startnota

Het VLM-projectteam is uitgegaan van de vier typen van ecosysteemdiensten volgens de TEEB. In de Startnota (2010) wordt het begrip ecosysteemdiensten geïntroduceerd. Uitgangspunt in die nota is dat De Wijers een ecosysteem is dat een hele reeks aan ecosysteemdiensten biedt. Daarbij wordt de indeling van ecosysteemdiensten gehanteerd op basis van het Millennium Ecosystem Assessment (MEA, 2005): producerende, regulerende, culturele en ondersteunende diensten. De nota stelt dat door de ecosysteemdiensten meer zichtbaar te maken, te kwantificeren en waar mogelijk uit te drukken in economische termen, voorkomen kan worden dat ecosystemen verder degraderen en duurzame exploitatie van hulpbronnen wordt gerealiseerd. Door het project De Wijers wil men de ecosysteemdiensten van het regio optimaliseren en verder verbeteren.

Bouwstenen

De aanpak om te komen tot een gebiedsvisie wordt gevormd door vier bouwstenen:

- 1) Kiezen voor een participatieve aanpak met belanghebbenden;
- 2) Thematische workshops;
- 3) Ecosysteemdiensten denkkader;
- 4) Focus op een gedeelde toekomstvisie.

Participatieve aanpak

De keuze voor een participatieve aanpak kwam voort uit de wil om de gebiedsontwikkelingsvisie samen met de partners te maken om daardoor het draagvlak voor het resultaat te verhogen. Door mensen uit verschillende sectoren samen te brengen, werd gehoopt dat die mensen meer open zouden staan voor elkaar zienswijze en argumentatie.

Ecosysteemdiensten benadering

Volgens VLM is de ESD-benadering een geschikte manier om de verschillende gebruikers van de open ruimte samen te brengen omdat met het concept op een functionele manier naar het landschap gekeken wordt. Echter VLM stelt dat *"als een stakeholder dit denkkader gebruikt, zal hij merken dat andere actoren in andere ecosysteemdiensten zijn geïnteresseerd en dat er behoefte is aan synergiën en een multifunctioneel landgebruik. Dus er moet rekening mee worden gehouden dat de ecosysteemdienstenbenadering maar een partiële kijkvenster is op het landschap en de natuur. Het concept van natuurbehoud, dat meer een ecocentrische benadering is, vervangt niet het ecosysteemdiensten-concept. Daarom is het belangrijk om deze beide benaderingen te combineren"*.

Voor de definitie van ecosysteemdiensten voor De Wijers is VLM uitgegaan van het zogeheten 'Common International Classification of Ecosystem Goods and Services' (afgekort: CICES). Dat is een classificatie waarmee men de ecosysteemdiensten wil harmoniseren. Deze classificatie is ontwikkeld door het Europese Milieuagentschap bij hun werk aan 'environmental accounting'.

Focus op toekomst

VLM heeft samen met de partnerorganisaties een gezamenlijke richting voor toekomstige ontwikkelingen in De Wijers bepaald. Als horizon is daarbij gekozen voor het jaar 2030. In het document 'Uitdagingen voor De Wijers' wordt het gewenste toekomstbeeld voor de Wijers geschetst.

Eerste workshopreeks: visie voor de culturele ecosysteemdiensten

Hiervoor zijn een vijftigtal mensen vanuit de recreatieve, toeristische en educatieve sector uitgenodigd. De workshops hebben plaatsgevonden in september en oktober 2010. Het doel van de workshopreeks (drie workshops) was het uitwerken van een oriëntatienota voor recreatie, toerisme en educatie in het gebied De Wijers. Die nota is later gebruikt bij het opstellen van het document de 'Uitdagingen'.

Tweede workshopreeks: producerende en regulerende diensten

Voor deze workshopreeks in de periode juni-september 2011 zijn een zeventigtal personen uitgenodigd van diverse organisaties: landeigenaren, middenveldorganisaties, betrokken gemeenten, provincie Limburg, kennisinstellingen (VLM, INBO, Boerenbond, VMM, Aquafin, ARP), onderwijsinstellingen en geëngageerde burgers. In deze reeks werd ook op een participerende manier een visie ontwikkeld voor de regulerende en producerende diensten van het gebied De Wijers. In de eerste workshop van deze reeks zijn de karakteristieken van De Wijers geïnventariseerd/geïdentificeerd met nadruk op de niet-bebouwde gebieden. Vervolgens zijn die per landgebruikstype (natuur, landbouw, stedelijk groen, beekvalleien, het Albertkanaal en de vijvers) vertaald naar een lijst van bestaande en mogelijke (ecosysteem)goederen en diensten in het gebied De Wijers (tabel 5.1).

Tabel 5.1

Potentieel gewenste ecosysteemdiensten en -goederen in De Wijers. Bron: Ulenaers et al., (2013).

	De Wijers	
	<i>Benoemd</i>	<i>Waardering</i>
Hout, riet, gras	ja	nee
Drinkwater (voor Antwerpen)	ja	nee
Voedsel en vis	ja	nee
Biodiversiteit	ja	nee
Heidehoning, paddenstoelen, kruiden, bessen (= streekproducten)	ja	nee
Biomassa uit beheer van natuur (o.a. mest)	ja	nee
Vlees (heideschape) = voedsel	ja	nee
Jacht	ja	nee
Natuurlijke waterzuivering (o.a. door rietmoerassen)	ja	nee
Waterberging en waterinfiltratie	ja	nee
Erosiebestrijding	nee	nee
Effect op microklimaat (luchtbevochtiging, temp.verlaging)	ja	nee
Koolstofvastlegging	ja	nee
Zuivering van de lucht	ja	nee
Regulatie van plagen en ziekten	ja	nee
Bestuiving	ja	nee
Irrigatiewater	ja	nee
Nutriëntenkringloop	nee	nee
Behoud van C in bodems	ja	nee
Bodemvorming	nee	nee
Vruchtbaar maken van de bodem	ja	nee
Recreatie (ook zachte zoals belevingswaarde)	ja	nee
Toerisme	ja	nee
Cultuurhistorie (landschap, productiemethoden)	ja	nee
Toegang	nee	nee
Gezondheid: helende functie, esthetische waarde (rustgevend)	ja	nee
Ruimte voor spelen en ontwikkeling van kinderen	ja	nee
Natuureducatie (voor jongeren en volwassenen)	ja	nee

Daarna hebben de deelnemers aan de workshopreeks per cluster de goederen en diensten geprioriteerd. Het doel van de derde workshop van deze reeks was om voor twee specifieke deelgebieden binnen De Wijers, de Roosterbeekvallei en de Stiemerbeekvallei, te onderzoeken welke 'win-win' situaties zouden kunnen worden geïmplementeerd zodat je een multifunctioneel en duurzaam landgebruik creëert (tabel 5.2).

Tabel 5.2

Win-win situaties tussen de verschillende landgebruikstypes in De Wijers.

WIN-WINSITUATIES OF LINKEN TUSSEN DE VERSCHIEDENE LANDGEBRUIKSTYPES BINNEN DE WIJERS						
	NATUUR (bos, heide, grasland)	LANDBOUW	VIJVERS	BEEKVALLEIEN	KANAAL	STEDELIJK GROEN
NATUUR		KLE's beschermen akkers, natuurlijke scheiding weides	basis voor ESD's (functioneel ecosysteem)	basis voor ESD's (functioneel ecosysteem)	natuurlijke inrichting oevers/streek-eigen vegetatie, vistrap, kweek natuurlijke materialen (Acacia)	voorwaarden vanuit natuur opleggen in doelstelling stedelijk groenbeheer
LAND BOUW	landschapsbeheer, opwekking energie via biomassa		visproductie (ecologisch verantwoord)	beheerovereenkomsten voor realiseren natuurverbinding, overstromingsrisico	begrazing dijken, viskweek	voedselproductie voor stedeling (bv. Serreteelt)
VIJVERS	basis voor ESD's (functioneel ecosysteem)	waterreserves bij langdurige droogte		ecohydrologie	-	uniek cultuur-historisch aspect, streekidentiteit
BEEK VALLEIEN	basis voor ESD's (functioneel ecosysteem)	waterreserves bij langdurige droogte	ecohydrologie		voeding waterpeil kanaal	rust, recreatie, ontspanning, koelte, ruimtelijke kwaliteit, infiltratie en captatie...
KANAAL	gebruik van duurzame materialen/ milieutechnische bouw, verminderen van barrièrewerking	waterreserves voor landbouw bij langdurige droogte	-	verminderen barrièrewerking beekvallei als natte natuur verbinding		water als stedelijke attractie / recreatieve troeven uitspelen
STEDELIJK GROEN	ruimte voor groen met hoge toegevoegde waarde voor de biodiversiteit (bv. streek-eigen, pollinatie, voedsel)	ruimte voor stedelijke landbouw, kinderboerderij, volkstuinten	ruimte voor extra vijvers ifv beleving, waterberging, recreatie... kortom: stedelijke functies	blauw-groene dooradering doorheen stad	multifunctioneel ruimtegebruik kanaalkom Hasselt	

Derde workshopreeks: visie voor socio-economische aspecten

Deze laatste reeks van workshops in december 2012 was opgezet om de verwachtingen en inbreng te peilen vanuit de economische en sociaal-culturele sector. Men wilde de belangrijkste uitdagingen voor De Wijers horen van de mensen voor een duurzame ontwikkeling in De Wijers. Voor deelname aan deze workshopreeks zijn een vijftigtal organisaties uitgenodigd zoals de Unie van Zelfstandige Ondernemers (UNIZO), het Vlaamse netwerk van ondernemingen (VOKA), Stebo (organisatie voor samenlevingsopbouw), Provinciale Ontwikkelingsmaatschappij (POM), het Regionaal Economisch en Sociaal Overlegcomite (RESOC) e.d. Deze workshopreeks bestond maar uit één workshop.

Waardering

De beoordeling, de monetaire waardering van de potentieel gewenste ecosysteemdiensten en –goederen is nog niet gedaan omdat men nog niet heeft gekozen welke ecosysteemdiensten en –goederen in het gebied zullen worden gerealiseerd. Vermoedelijk wordt de waardering van de ecosysteemdiensten en –goederen in de Stiemerbeekvallei gedaan in ECOPLAN.

'Uitdagingen voor De Wijers'

Het resultaat van de workshops waren drie oriëntatienota's. Die nota's vormden samen met een paar lopende studies het basismateriaal om van het document 'Uitdagingen voor De Wijers' te ontwikkelen dat in mei 2012 is gepubliceerd. Oorspronkelijk zou de gebiedsontwikkelingsvisie worden uitgeschreven in een Masterplan De Wijers. In de loop van het proces ontstond echter steeds meer discussie over de definitie van het woord Masterplan. Uiteindelijk werd het eindresultaat 'Uitdagingen van De Wijers' genoemd.

Het document is opgebouwd rond vier belangrijke pijlers (uitdagingen) waaraan toekomstige initiatieven kunnen worden getoetst. De eerste uitdaging is om het rijke verleden van De Wijers te kennen en te begrijpen. Een tweede uitdaging die hierbij aansluit focust op het water als essentiële levensbron en voornaam element in De Wijers. Een derde uitdaging bestaat erin om als gemeenschap slim om te springen met de resterende schaarse open ruimte in De Wijers. En de vierde uitdaging is om van De Wijers een welvarende regio te maken waar volledig wordt ingezet op duurzaamheid (bron: Uitdagingen voor De Wijers). Deze vier pijlers vormen volgens VLM een weerspiegeling van een ESD-aanpak.

De Uitdagingen vormt de visie op het gebied waar de partners aan willen samenwerken. Het is eigenlijk de vertaling van het ESD-verhaal hoewel de term niet expliciet wordt gebruikt in het document omdat men merkte dat ecosysteemdiensten nogal een beladen term is, en omdat het voor veel belanghebbenden teveel 'eco' is.

De eindresultaten van het proces, het document 'Uitdagingen voor De Wijers' (voorheen Masterplan genoemd), zijn in belangrijke mate bepaald door de combinatie van de volgende vier gebruikte bouwstenen:

- 1) De workshops (i.p.v. formele vergaderingen waarin bindende beslissingen worden genomen);
- 2) Een participatieve aanpak waardoor het respect tussen en het onderlinge vertrouwen van de deelnemers groeiden;
- 3) De ecosysteemdiensten benadering bood de mogelijkheid tot gemeenschappelijk taalgebruik voor alle belanghebbenden. Door vertaling van het concept in eenvoudige woorden en termen wordt het beter hanteerbaar voor alle belanghebbenden.
- 4) De focus op een gedeelde toekomstvisie (in 2030).

De sterkte van de aanpak is de combinatie van de vier bouwstenen en niet alleen het ESD-concept. Als belangrijke succesfactoren komen daarbij de externe procesbegeleiding en de workshops die op externe locaties plaatsvonden waardoor VLM als coördinator neutraal bleef. Daardoor werd vertrouwen gecreëerd.

In mei 2012 hebben de 17 partners een engagementsverklaring ondertekend waarin de vier uitdagingen voor De Wijers staan vermeld.

Rol van ontwerp onderzoek

Daarnaast zijn in 2012 en 2013 ontwerp onderzoekworkshops rond de Stiemerbeekvallei en de Roosterbeekvallei gehouden met experts en (buitenlandse) studenten. Deze designworkshops bouwden verder op een integrale aanpak van een valleisysteem. Ontwerpers hebben ruimtelijk vertaald en verbeeld hoe deze beekvalleien in het gebied De Wijers er in de toekomst zouden kunnen uitzien.

Uitvoeringsprogramma

Eind 2013 heeft de Commissie van Landinrichting opdracht gegeven voor de opmaak van een planprogramma landinrichting De Wijers. Momenteel wordt dat planprogramma verder uitgewerkt tot

een uitvoeringsprogramma. Naar inschatting van VLM is dat uitvoeringsprogramma gereed in eind 2014 of begin 2015. En het zal dan tenminste nog 15 jaar kunnen duren voordat het programma volledig is uitgevoerd.

In de tweede subsidieperiode zal de samenwerking voortgezet worden. De provincie Limburg neemt de coördinatie op zich en zal op basis van een uitvoeringsprogramma de verschillende deelprojecten verder realiseren. Ook zal intenser worden samengewerkt met lopende planningsprocessen zoals het Economisch Netwerk Albertkanaal of het afbakeningsproces regionaal-stedelijk gebied Hasselt/Genk. Via een aantal hefboomprojecten wordt gewerkt aan de realisatie van de vier doelstellingen, dat wil zeggen de uitdagingen voor De Wijers.

Verschillende gerichte studies zijn gemaakt rond hydrologie en mijnverzakkingen, duurzame landbouw, natuurontwikkeling, viskweek en landschapsgeschiedenis. Na een studie is het Programma-document rond Plattelandsontwikkeling ingediend: 'opwaarderen van ecologische aspecten van onthaalinfrastructuur van toeristisch-recreatieve polen'.

Ook op het terrein zelf is heel wat gerealiseerd, vooral op recreatief vlak in het Domein Bokrijk, op het circuit van Zolder en met een aantal wandelroutes. Op het gebied van landinrichting zijn de eerste stappen gezet in het project Stiemerbeekvallei. Voor het recreatiegebied Heidestrand hebben internationale studenten een inrichtingsplan getekend. Voor de aanleg van de Limburgse noord-zuidverbinding zijn overeenkomsten gesloten voor de (her)inrichting van de ecologische verbindingen.

Het project De Wijers was ook een 'pilot' rond klimaatadaptatie van het Europees Interreg-4c-project F:acts! (Forms for adapting to Climate Change through Territorial Strategies). En het is ook een 'pilot' voor verschillende Vlaamse wetenschappelijke studies rond ecosysteemdiensten. Daarvoor wordt samengewerkt met het Instituut voor Natuurbehoud en de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek.

Bij het grote publiek waren vooral de delen van het gebied bekend maar dankzij investeringen in communicatie, vorming en activiteiten voor kinderen is nu ook de samenhang beter gekend. De Wijers kreeg veel aandacht in een tv-reportage van Vlaanderen Vakantieland. De media waren aanwezig op het startmoment van 2010. Toen werd ook de 'blauwe parel' onthuld: een reizende ideeënbus die bij de partners langsgaat. In 2012 werd een eerste grote 'Wijerdag' georganiseerd.

Beleidsinstrumenten: subsidies en ruimtelijke ordeningsinstrumenten

VLM is momenteel bezig met het ontwikkelen van het uitvoeringsprogramma. Via het instrumentarium van de VLM kan ook aan landinrichting worden gedaan. VLM kan een aantal zaken al gaan uitvoeren: ruilverkaveling, landinrichting en natuurinrichting. Dat zal worden ondersteund met subsidie vanuit de overheid. Verder zal VLM middelen ontvangen om het Uitvoeringsprogramma gestalte te geven. De verwachting is dat de Vlaamse overheid niet terugtreedt voor financiering zoals dat soms het geval is in Nederland. De actoren in het gebied nemen de rol van financierder (nog) niet over. Zo ver is men in Vlaanderen niet. Naast de subsidiëring (geld vanuit de Vlaamse overheid) zal er ook cofinanciering bijkomen van de gemeenten of van sommige partners omdat zij samen de plannen hebben ontwikkeld en opgesteld.

5.2.3 Sterke en zwakke punten

De vraag is in hoeverre de ESD-benadering bruikbaar was (in de workshops). Volgens VLM en INBO was voor het ontwikkelen van een gebiedsvisie voor De Wijers het ESD-concept nuttig maar was het niet essentieel om de term ecosysteemdiensten zelf te gebruiken in de workshops. Het werd aangeraden om de term te vertalen naar termen die direct aansluiten bij de dagelijkse werkelijkheid van de deelnemers. Daarom zijn termen als 'baten van natuur', 'functies van het landschap', 'voordelen van groen' gebruikt. Op basis van die termen spraken de deelnemers over de volgende 'ecosysteemdiensten': visproductie, natuurlijke waterkwaliteitsverbetering, mogelijkheden voor zachte recreatie, bestuiving van gewassen e.d.

Taal van de ecosysteemdiensten benadering

Volgens VLM is "de term ecosysteemdiensten nagenoeg niet gebruikt in de workshops. Dat kwam omdat het woord 'eco' in de term zat. Dat was voor sommige partners zoals de landbouwers al teveel natuur. Daarom hebben we in de workshops altijd gesproken over 'de baten van het landschap'. We hadden in een eerder stadium intern al de term ecosysteemdiensten uitgeprobeerd. We kregen toen al de reactie dat het teveel 'eco' was. Verder bleek niet iedereen in staat om het systeemdenken te kunnen toepassen. Het is een vrij conceptuele manier van denken. Vanuit een hoog niveau denken. Denken vanuit een helikopterniveau. Volgens onze inschatting kunnen ruimtelijke planners en biologen daar wel mee omgaan. Maar we merken dat landbouweconomen en zelfs geografen er moeite mee hebben en er veel vragen over stelden. Daarom hebben we besloten om te praten over 'de baten van het landschap'. We merkten dat dat beter werkte. Bij de term 'landschap' kan iedereen zich wel wat bij voorstellen."

Zelfevaluatie

Op basis van een zelfevaluatie van VLM en deelnemers aan de workshops zijn de volgende sterke punten van het ecosysteemdiensten concept genoemd:

- het concept sluit aan bij het systeemdenken;
- het biedt zicht op de complexiteit van en de samenhang tussen verschillende ecosystemen en ecosysteemdiensten;
- het opent een brede inventariserende blik doordat out-of-the-box denken werd gestimuleerd en het als een eyeopener werkte;
- het biedt de mogelijkheid om te focussen op kernelementen (door prioriteren);
- het biedt zicht op hoe in kleinere gebieden met ecosysteemdiensten kan worden gewerkt;
- het geeft zich op potentiële win-win situaties waardoor een positieve dynamiek ontstond.

Als zwakke punten van het concept werden genoemd:

- voor een regionale visievorming zijn er nog andere aspecten van belang, zoals infrastructuur, kwaliteiten van een dorpskern, sociale netwerken; als ze een belangrijk onderdeel vormen van een visieontwikkeling, dan moeten ze op alternatieve manieren geïnventariseerd en meegenomen worden.
- de ESD-benadering is een antropocentrische visie; dit mag geen ecocentrische visies uitsluiten zoals het beschermen van unieke biodiversiteit of habitats.
- de breedheid van het concept kan voor sommige deelnemers te breed zijn, of niet diepgaand genoeg.

5.2.4 Conclusie

Om landschapsvisie voor het gebied De Wijers te ontwikkelen en uit te werken, heeft een participatief proces plaatsgevonden met workshops waaraan meer dan 200 mensen uit verschillende organisaties hebben deelgenomen. Voor De Wijers zijn vier doelstellingen vastgesteld. In dat proces is de ESD-benadering toegepast met als resultaat een prioritering van mogelijk gewenste ecosysteemdiensten en -goederen in het gebied.

De lijst van mogelijk gewenste ecosysteemdiensten en -goederen in De Wijers is gezamenlijk opgesteld door alle deelnemers aan de workshops die zijn georganiseerd door VLM. Opvallend is dat de potentiële goederen en diensten niet zijn ingedeeld naar de vier typen ecosysteemdiensten maar naar landgebruiksfunctie: natuur, landbouw, beekvalleien, vijvers, stedelijk groen en infrastructuur. Dat was de manier waarop men het geïntegreerd denken over De Wijers heeft willen stimuleren (Ulenaers et al., 2013).

In de volgende fase zal de samenwerking tussen de betrokken actoren worden voortgezet. De provincie Limburg gaat op basis van een uitvoeringsprogramma verschillende deelprojecten realiseren. Daarbij zal samengewerkt worden in lopende planningsprocessen. Via een paar zogeheten hefboomprojecten wordt gewerkt aan de realisatie van de vier doelstellingen van De Wijers. Een deel van het gebied De Wijers wordt pilotproject voor verschillende Vlaamse wetenschappelijke studies rond ecosysteemdiensten waaronder ECOPLAN. Het INBO en de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek nemen daaraan deel. In ECOPLAN zullen de ecosysteemdiensten monetair worden gewaardeerd.

6 Verenigd Koninkrijk

6.1 Inleiding

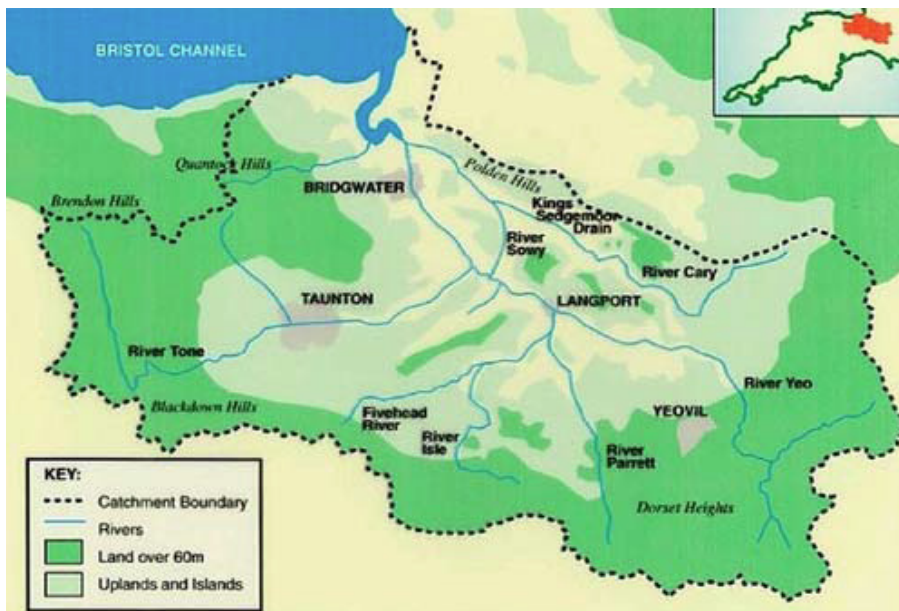
De verantwoordelijkheid voor het biodiversiteitsbeleid en voor het beleid rondom ecosysteemdiensten valt in het Verenigd Koninkrijk onder het Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra). Defra werkt hierbij meestal samen met verschillende ministeries, andere overheden, NGO's, bedrijfsleven en onderzoeksinstituten. Samenwerking en partnerschappen staan centraal in de aanpak die ook bedoeld is als sectoroverstijgend. Het is weliswaar gericht op behoud van biodiversiteit maar het is ook expliciet bedoeld om economische actoren te overtuigen van het nut en de noodzaak om meer ecologie-inclusief te denken. Er wordt nadrukkelijk aangestuurd op een verandering in het denken over de relatie ecologie en economie en dat de besluitvorming op alle niveaus beter moet worden.

Inzicht in en ervaring met het denken rond ecosysteemdiensten is van groot belang. Er wordt gezocht naar bescherm- en verdienmodellen die goed matchen. Een achterliggend doel is dat mensen opnieuw contact maken met de natuur en de waarde van natuur: 'reconnecting people & nature'. Het zogenaamde White Paper uit 2011 is het 'spoorboekje' voor de praktijk. Maar dit is wel een praktijk waar vele organisaties en mensen betrokken zijn, en de vraag is wat dit brengt in termen van ervaringen. Vanaf 2006 lanceerde Defra een serie onderzoeksprojecten en pilots om de waarde van de ecosysteemdienstenbenadering verder uit te zoeken. Het Verenigde Koninkrijk kent dus al een aantal praktijk gevallen waar men met het begrip ecosysteemdiensten heeft gewerkt. In paragraaf 6.2 kijken we naar ervaringen uit The Parrett Catchment, en vervolgens analyseren we meer in detail de ervaringen uit de pilots in The Uplands. We volgen de indeling: Achtergrond en uitdaging; Aanpak en inhoud; Sterke en zwakke punten; en de Conclusie met een blik op de toekomst, of er iets blijvends is gemaakt.

6.2 The Parrett Catchment

6.2.1 Achtergrond en uitdaging

The Parrett Catchment ligt in Somerset, in Zuidwest-Engeland, grofweg van de Dorset Heights tot aan de Bristol Channel (figuur 6.1). Het is een groot en divers cultuurlandschap van 1.690 km² dat bekend staat als attractief, rijk aan biodiversiteit en met een grote historische waarde. Er zijn ook vele bestuurlijke en administratieve actoren en indelingen, en vele samenwerkingsverbanden en partnerschappen. Het gebied werd gekozen omdat er een actief partnerschap aanwezig is, en omdat er op lokaal niveau een wijdverspreid besef is dat de vraagstukken samenhangend moeten worden bekeken. Er is ook veel ervaring met het werken met vraagstukken rond duurzaamheid. Zo komt in 2000 het Parrett Catchment Project op gang voor de management van overstromingen. Dit project is het gevolg van de verwoestende overstromingen in 1999-2000, waar de gevolgen voor zowel mens als dier groot zijn. De overstromingen maken het voor de afzonderlijke organisaties duidelijk dat ze meer gericht moeten worden op samenwerking, en ook het samenwerken met de lokale gemeenschappen. Het Parrett Catchment Project is een partnerschap tussen 30 organisaties, met een managementgroep waar acht centrale actoren zitting hebben, met lokale overheden en belangengroepen uit de natuur en de landbouw.



Figuur 6.1 Ligging van The Parrett Catchment in het zuidwesten van het Verenigd Koninkrijk

6.2.2 Aanpak en inhoud

In de periode 2006-2008 is een door Defra geïnitieerde pilotproject uitgevoerd om gereedschap en een methodologie te ontwikkelen voor het inzetten van een ESD-benadering in het gebied. Er is gekozen voor een participatief onderzoek, uitgevoerd door een interdisciplinair consortium van zes ervaren researchpartners, onder leiding van the Centre for Environmental Management (CEM) van Nottingham University. Het uitgangspunt voor de pilot was het besef dat inzicht in de context van groot belang is. Het gaat erom dat veranderingen begrepen worden en dat er een inkluderende besluitvorming is waar economie en milieu in samenhang worden gezien. In het bijzonder is het doel van de pilot om de bestaande planning- en managementpraktijken in het gebied te evalueren en te bepalen hoe een ESD-benadering het beste kan worden ingezet. De uitvoerders van de pilot willen vooral sterke en zwakke kanten identificeren, en van daaruit verbeteropties ontwikkelen. Men wil inzicht in welke barrières er zijn om een ESD-benadering toe te passen, zoals kennishiaten, gebrek aan data en andere zaken.

De pilotuitvoerders beseffen dat ze verder moeten komen dan alleen biofysische data. Er moet een raamwerk komen die door de betrokken zelf is ontwikkeld om van daaruit de waarden van de ecosysteemdiensten te kunnen bepalen. Volgens de onderzoekers past het gebied goed als studiegebied. Dat komt omdat er een lange traditie van planning en strategieontwikkeling in het gebied is, en ook omdat het gebied bekend staat als zeer proactief in kwesties rond planning van natuurlijke hulpbronnen en duurzaamheid. Zo hebben bijvoorbeeld de belanghebbenden in het gebied al een lang traject achter de rug waar ze gewerkt hebben aan een gezamenlijke visie op duurzaamheid. Wat het gebied ook geschikt maakt, is dat de mensen in dit gebied goed beseffen dat er een heel serie vraagstukken zijn rond landgebruik, economie en de kwaliteit van het leven die nog niet opgelost zijn. De mensen zijn volgens de onderzoekers daardoor redelijk bereid om met een concept als ecosysteemdiensten te werken.

Voor input tijdens de pilot is stakeholderengagement een centrale term. Dit voeren ze uit door een online-questionnaire en presentaties voor belanghebbenden in het begin van het proces. Daarna komen er focusgroepen voor de bewoners. Ook semigestructureerde interviews zijn gehouden met betrokkenen voor meer diepgang. Er is ook een web-gebaseerde consultatie met besluitvormers. Het projectteam construeert vervolgens drie scenario's voor het stroomgebied. Deze werden gebruikt in discussies met de belanghebbenden. Door de aanpak met scenario's is er geen aparte lijst met concrete ecosysteemdiensten opgesteld.

6.2.3 Sterke en zwakke punten

De pilot in de Parret Catchment is weliswaar interactief uitgevoerd met de belanghebbenden in het gebied, maar het blijft een studie om tools en methoden uit te werken. Bovendien is er met verschillende groepen gewerkt. Dat geeft wel veel input voor het onderzoek maar het geeft ook weer geen eenduidig besluitvorming rond 'echte' vragers en aanbieders van concrete ecosysteemdiensten. Er is nadrukkelijk voor gekozen om de pilot in een gebied te doen waar men al gewend is aan samenwerking en dat het werken aan een 'includerende besluitvorming' geen vreemde gedachte is: natuur/milieu en economie is in dit gebied altijd aan elkaar verbonden. De succesfactor hier is volgens de evaluatie het bevorderen van een gezamenlijk eigenaarschap bij de belanghebbenden. Daarmee krijgt men een onderliggende motivatie die in het voordeel van de ESD-benadering werkt: mensen zijn dan eerder bereid om met het begrip te werken. Belanghebbenden benadrukken echter dat maatschappelijk betrokkenheid van groot belang is om integrale en duurzame werkwijzen in dit stroomgebied te ontwikkelen. Uit de evaluatie komt echter het inzicht dat de initiatiefnemers achter de ecosysteemdienstenbenadering dan wel goed moet aantonen wat de betekenis en meerwaarde is van een breed maatschappelijke betrokkenheid. Het concept dient gelanceerd te worden als een werkprincipe en niet als een voorwaarde, want dit soort betrokkenheid kan grillig zijn en kan een karrevracht aan problemen opleveren. De betrokkenheid dient gericht te worden op het veranderen van de opvattingen over de vraagstukken waar het over gaat. Maar, ook een sterk leiderschap is nodig om de interesse en de deelnamebereidheid te verhogen, want mensen haken anders snel af.

Een lastig punt bij de pilot is het werken met de term 'Catchment Area' (stroomgebied). Niet iedereen ziet het nut of de betekenis van deze afbakening, zeker niet 'gewone' mensen die niet al te veel ervaring hebben met besluitvorming. Er is ook weinig begrip voor het benutten van het principe van 'leven binnen milieubeperkingen'. Sommigen stelden voor om iets van een levenscyclusanalyse voor lange termijn toe te passen om uit het kortetermijndenken te breken. Het probleem hier is dat men dit niet concreet genoeg kon maken om ermee te werken. En binnen het stroomgebied waren al diverse manieren van afwegen in gebruik door de besluitmakers. De Local Area Agreement had het niet eens over het milieu; de Somerset Strategic Partnership was vooral economisch bezig; de Local Development Frameworks waren ook niet bezig met duurzaamheid. In het algemeen was er weinig inzichtelijk hoe de assessments binnen deze groepen werden uitgevoerd.

Uit de pilotdialoog met de verschillende belanghebbenden blijkt dat het introduceren van een ESD-benadering een lastig opgave is. Het is moeilijk om grip te krijgen op de concepten en woorden; voor de meesten is het een vreemd taalgebruik, die niet strookt met de manier waarop de mensen over milieu praten en denken. De meeste mensen bestempelen het dan ook als een 'jargon'. En voor sommigen blijft het onbegrijpelijk. De belanghebbenden geven nadrukkelijk het advies mee dat dit een taalgebruik is die niet goed werkt. De taal moet meer aansluiten op de taal van de betrokkenen, anders zal dit nooit een succes worden. Voor de pilotuitvoerders is dit een bevestiging van een conclusie uit een al eerder uitgevoerd studie van Defra (Define, 2007), waar men vaststelt dat vele mensen het taalgebruik in milieukwesties moeilijk vinden. De terminologie dient gekoppeld te zijn aan het verhogen van de levenskwaliteit in algemene zin, waar mensen zichzelf aan kunnen spiegelen en met woorden die ze zelf dagelijks gebruiken. En ze worden ook het meest geïnteresseerd als er sprake is van heldere discussies over de kosten van milieuschade. De pilot ondersteunt deze bevindingen. Daarom zouden dit soort kapstukken ook actief benut moeten worden voor het 'exploreren' van de potentie van een begrip als ecosysteemdiensten.

Een bevinding uit de pilot is dat men weliswaar moeite had met het taalgebruik maar geen moeite had met de principes of sleutelideeën achter de ESD-benadering. Misschien is dit niet zo verbazingwekkend stelt men in de evaluatie, want dit pilotgebied werd gekozen omdat er al begrip was voor deze problematiek. Een meerderheid van de geïnterviewden stelt ook dat lokale politici en lokale gemeenschappen weinig begrijpen over wat ecosysteemdiensten zijn en wat de voordelen zijn. Hier werd niet eens over nagedacht. De meeste besluitvormers geven weinig prioriteit aan milieu-vragen, en al helemaal niet aan zogenaamde ecosysteemdiensten. Er dient dus gewerkt te worden aan het besef dat er ecosysteemdiensten zijn en dat ze voordelen kunnen opleveren voor de lokale gemeenschap. Vele respondenten vinden dit een belangrijk vraagstuk. De ervaring in de pilot gaat echter nog verder, want een essentiële bevinding is dat de betrokkenen in staat moeten worden

gesteld om te werken met de vraagstukken van de ESD-benadering. De mensen moeten toegang krijgen tot bruikbare informatie en gereedschappen voor analyse en afwegingen. Dit ziet men als een belangrijk punt: de lokale gemeenschappen dienen mogelijkheden te krijgen om meer capaciteit te ontwikkelen voor het nadenken en deelnemen aan dit soort planvorming. Het bouwen van capaciteiten wordt door de evaluatoren als belangrijker beschouwd dan de taalbarrière.

De meeste besluitvormers betrokken in de pilot stellen als voorwaarde voor een expliciet gebruik van een ecosysteemdienstenbenadering dat het verplicht wordt, als vast onderdeel van het plannings-systeem. En niet alleen verplicht maar dat het ook onafwijsbaar wordt. Want er moet geen keuze zijn, stellen deze besluitvormers, want anders wordt de benadering van ecosysteemdiensten niet gebruikt. Bovendien blijkt er ook een nog groter probleem te zijn dan een simpele keuze uit planvormen. Uit de enquête die gehouden is blijkt dat bijna 80% van de respondenten vinden dat de bestaande institutionele governance-arrangementen een barrière vormen voor integrale duurzame oplossingen voor het stroomgebied. De oplossingen hiervoor moeten volgens de respondenten gezocht worden in meer gezamenlijk actie, werken in partnerships en meer en beter communicatie. Maar dat zien ze niet terug in de bestaande praktijk.

Voor een goede inbedding in de praktijk is een van onderop ingezet proces met nadrukkelijk aandacht voor lokale vraagstukken nodig. Weinig mensen zien dit spontaan op gang komen. Op zijn minst dient er dan een goede begeleiding te zijn, met een sterke leiderschap en ook inhoudelijk goede voorbeelden. Dit zijn noodzakelijke onderdelen van een goed verloop in de toekomst. De afwegingskaders voorgesteld tijdens de pilot werden als te algemeen beschouwd. Een van de voorstellen is om een lijst met ecosysteemdiensten op te stellen en op maat toe te passen op het gebied. In de pilot is dat niet gebeurd vanwege het werken met scenario's. Vele belanghebbenden stellen dat de huidige managementstructuur en vormen van eigenaarschap in het gebied te complex is voor een ESD-benadering en dat eerst duidelijker moet worden gemaakt wat de gevolgen zijn van besluiten en interventies, zeker voor de lange termijn.

De evaluatie concludeert dat een serie maatregelen genomen moeten worden om de ESD-benadering op gang te brengen. Op lokaal niveau dient de benadering te passen binnen de context waar het zich afspeelt, met een taalgebruik waar de mensen zich in kunnen vinden en die past in de context van lokale vraagstukken en gebruiken. Er zijn ook maatregelen nodig op meer niveaus tegelijk: op nationaal niveau (het rijk), op regionaal niveau tot aan het lokale niveau in de gebieden zelf. De mensen moeten de problematiek kunnen herkennen, zonder dat het blijft leiden tot de bekende weg. Het moet zicht bieden op verandering, en de aanpak dient enthousiasmerend te werken. Daar is een krachtig leiderschap voor nodig met veel dialoog.

6.3 The Uplands

6.3.1 Achtergrond en uitdaging

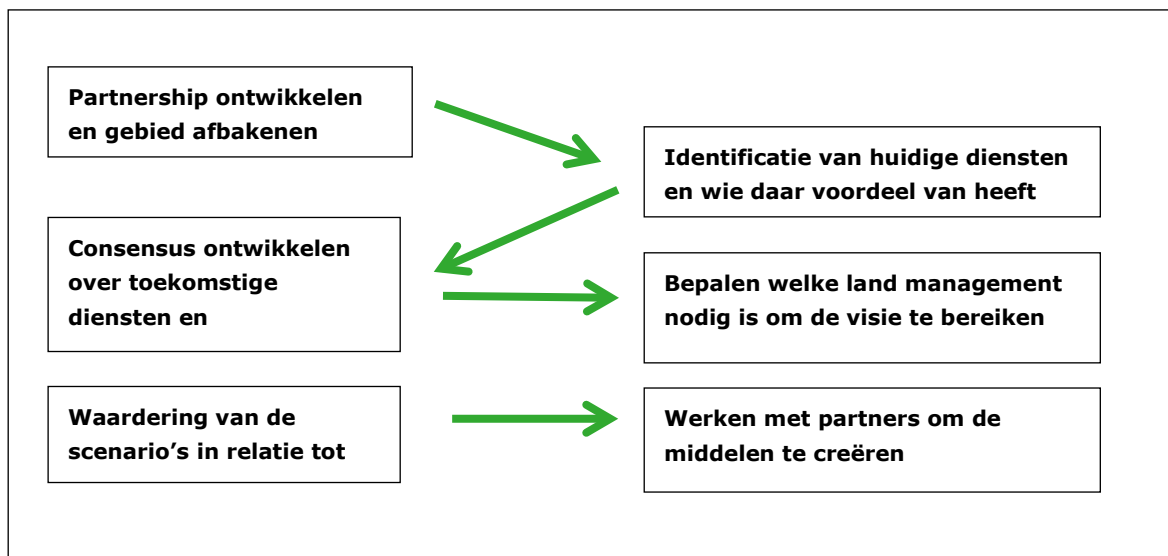
De achtergrond voor de pilots in the Uplands is de behoefte om praktijkervaring op te doen over hoe het is om met een benadering als ecosysteemdiensten te werken. Doel van de drie in samenhang uitgevoerde pilots is om de ESD-benadering uit te testen in de praktijk en binnen verschillende samenwerkingsverbanden. 'The Uplands' hebben betrekking op drie pilotprojecten van Natural England. De gebieden zijn de South West Uplands, South Pennines and Bassenthwaite (zie figuur 6.2). In het begin lijkt het vrij helder hoe de afbakening van de gebieden zal zijn. De projectleden kiezen voor een gebiedsafbakening die de grenzen van de National Character Areas (NCA) volgen. Engeland is sinds lang verdeeld in 159 van deze gebieden. De NCA's zijn echter gebieden op een grote schaal, en de pilots hebben maar een beperkt budget en tijd. Mede daarom kiest men voor kleinere gebieden. De uitvoerders van de pilot ziet er geen probleem in om de bevindingen op kleinere schaal later op te schalen naar grotere eenheden. Er duikt echter nog een reden op om een andere gebiedsafbakening te kiezen. De deelnemers vinden de afbakening van de NCA's maar niks. Men is niet gewend aan deze gebiedsaanduiding en ook weinig bereid om ermee te werken in de pilot. In Zuidwest-Engeland leidde al eerder de ervaringen met partnerschappen binnen de grenzen van de National Park Exmoor en Dartmoor voor weerstand tegen het gebruik van de gebiedsaanduiding National Character Area. Ook

in het noordwesten van Engeland kende men een lang geschiedenis met verschillende vormen van samenwerking in het (stroomgebied) Catchment Area Bassenthwaite Lake. Ook daar ontstond een vergelijkbaar weerstand tegen de NCA. In de Pennines-pilot leidt een partnerschap met twee waterbedrijven tot een focus op twee kleine stroomgebieden: Keighley en Worsthorne. Deze liggen wel binnen een (veel grotere) South Pennines NCA. Aangezien men bestaande partnerships gingen benutten in de pilots besluit de leiding van de pilots dat het verstandig is om de gebiedsafbakening volgend te laten zijn op de voorkeuren van de deelnemers zelf. Bij de afbakening beseft men goed dat de locatiekeuze een gevoelig schaalprobleem raakt, want management van ecosystemen binnen een gebied kan gevolgen hebben op een ander gebied. En sommige ecosysteemdiensten kunnen beter vanuit een hoger schaalniveau aangepakt worden.



Figuur 6.2 Locaties van de 'Uplands' in het Verenigd Koninkrijk

Het proces kent verscheidene fasen die in figuur 6.3 zijn weergegeven. De keuze voor de Uplands heeft te maken met de behoefte aan gebieden waar partnerships al lang bestaan en waar er dus ervaring met samenwerking is. Daarnaast biedt de Uplands eigen en makkelijk te herkennen ecosysteemdiensten, zoals koolstofopslag, watertoevoer, hout, voedsel en recreatie. Bovendien kampt het landmanagement in de Uplands met economische en sociale uitdagingen, waardoor de urgentie en belangstelling voor vernieuwing groot is. Uiteindelijk valt elk pilot binnen een stroomgebied, en ook binnen het managementschema van een waterbedrijf: United Utilities, Yorkshire Water en South West Water. Zo kan men de focus richten op problemen met de waterkwaliteit zoals kleur, troebelheid, sedimenten, pathogenen en pesticiden. Van daaruit kan men vervolgens werken met de waterbedrijven en de focus verbreden naar andere ecosysteemdiensten. Het werken met waterbedrijven zorgde ook meteen voor pilots met een publiek-private samenwerking met een gezamenlijk financiering.



Figuur 6.3 De projectstappen per pilot

6.3.2 Aanpak en inhoud

Men kiest bewust voor het starten van de pilots binnen het kader van een nationaal project, om zo een consistent raamwerk te creëren en ook om het leren van elkaar te vergroten ('shared best practices'). De pilots zijn verder regionaal aangestuurd, met het nationale project ter ondersteuning, zowel voor technische ondersteuning als voor meer algemeen projectmanagement. Elke pilot heeft verder een eigen stuurgroep die varieert per pilot.

Tabel 6.1

Ecosysteemdiensten voor de Bassenthwaite pilot-baseline

Ecosysteemdienst	Databronnen	Directe meting of proxy
Food provision	Density of breeding ewes (Defra data)	
	Summer/winter stocking levels (NE local team)	proxy
Timber provision	Woodlands over 10 ha (FC)	proxy
Water provision	Annual water abstraction in litres (EA)	
	Raw water colour (UU)	direct
Climate regulation	Peat soils (BGS/Cranfield University)	
	SSSI blanket bog condition (NE)	proxy
Flood regulation	Flood risk chance from rivers and sea (EA)	proxy
Soil erosion regulation	Sediment supply risk ratings (Orr et al 2004)	
	Soil vulnerability (Forest Research and Lancaster University)	proxy
Water quality regulation	WFD status of water bodies (EA)	direct
Biodiversity	Broad habitats (BAP inventories)	
	Designated sites: SSSI, SAC (NE)	
	SSSI condition (NE)	direct -partial data
Cultural heritage	Scheduled Monuments at risk (EH)	
	Historic Environment Record (LDNPA)	
	Historic landscapes (LDNPA)	direct -partial data
Tranquillity	Perceived tranquillity (CPRE)	direct
Inspiration from landscape	Sites of significance to key Lake District artists and writers (LDNPA)	proxy
Recreation and tourism	Public Rights of Way (Crown copyright)	
	Footpath restoration type (LDNPA)	
	Tourism businesses (Mersey Forest Green Infrastructure Section)	proxy

NE: Natural England, FC: Forestry Commission, EA: Environment Agency, BGS: British Geological Society, BAP: Biodiversity Action Plan, SSSI: Site of Special Scientific Interest, SAC Special Area of Conservation, EH English Heritage, LDNPA: Lake District National Park Authority, UU: United Utilities, CPRE: Campaign to Protect Rural England

Per pilot is er een baseline-assessment gemaakt. Deze bestaat uit:

- introductie tekst met kenmerken van het gebied;
- een serie kaarten, bedoeld om elke afzonderlijke ecosysteemdienst uit te beelden;
- korte uitleg per kaart;
- kaarten van de locatie van de *beneficiaries* (begunstigden) per ecosysteemdienst (mits mogelijk);
- een tabel met analyse van de locatie van de begunstigden voor elke ecosysteemdienst;
- bijlagen met extra informatie (zoals prioritaire habitats en soorten, risico's en kwetsbare zaken).

De meeste data zijn afkomstig van nationale bronnen (Natural England bijvoorbeeld). Maar andere organisaties leveren ook lokale data. Door de huidige situatie met de partners te bespreken, ontstaat een basis voor het verkennen van de toekomst. Zo kan men soms ook zien waar bedreigingen voor ecosysteemdiensten zijn. De baseline is ook van groot belang bij het waarderen van een ecosysteemdienst. De kaarten zijn in de bijeenkomsten zelf gebruikt en zijn niet in de evaluatie afzonderlijk opgenomen.

De ESD-benadering is nieuw, en het bestaande kaartmateriaal en de beschikbare datasets zijn niet echt gericht op dit type denken. Daarom is soms gebruik gemaakt van een proxy (indirecte meeteenheid die niet verder toegelicht is), zoals in Bassenthwaite (zie tabel 6.1). Voor de toekomst ziet men wel een behoefte in nieuwe data. Voor de pilots is men echter voor een belangrijk deel aangewezen op bestaande databronnen en systematieken voor monitoring, want het is te duur om alles nieuw op maat te maken.

Een participatieve aanpak

Er is gekozen voor een participatieve aanpak in deze pilot. De keuze komt zowel uit ethische als praktische redenen. Het uitgangspunt is dat de mensen het recht om betrokken te zijn als het om het gebied gaat waar ze wonen en werken en grond in eigendom hebben (ethisch). Bovendien leidt een inkluderend proces tot meer vertrouwen en gedragen oplossingen (praktisch). Bovendien, zo blijkt uit de interviews, zijn dit zaken die niet altijd opgelegd kunnen worden. Ook vanuit de politiek is daar in het huidige tijdperk geen steun voor. Er zijn wel risico's verbonden aan een interactieve aanpak. Het kost veel tijd, vaardigheden en geld om zo'n proces op te zetten en uit te voeren. Het is ook onvoorspelbaar en het kan uitkomsten geven die niet passen in het beleidskader. Het kan ook tot conflict leiden. Maar, als er iets uitkomt, dan is het in potentie meer robuust en duurzaam. In de pilots kiest men voor een brede deelname, van belanghebbenden maar ook van lokale mensen. Een doel is om het besef van de voordelen van het natuurlijke milieu te verhogen. En de pilot moet een link leggen tussen de managers die de diensten aanbieden en de mensen die daar voordeel van hebben.

Binnen de Bassenthwaite-pilot bijvoorbeeld, is een partnerstuurgroep ingesteld. Dit is een nieuwe groep binnen de al bestaande Bassenthwaite Lake Restoration Programme waar de aanpak wordt besproken en bepaald. De deelnemers komen met de stuurgroep overeen over de aanpak; in inleidende workshops wordt een beeld geschetst over de volle breedte van alle ecosysteemdiensten. Daarna probeert men groepen erbij te krijgen die niet goed vertegenwoordigd waren, zoals boeren en de toerismesector. Er is ook een enquête uitgevoerd hoe de boeren dachten over de ESD-benadering in relatie tot hun eigen bedrijfsvoering. Daarna volgen er workshops over landgebruiksopties. Het in kaart brengen van mogelijkheden staat tijdens deze workshops centraal. Dit is verder uitgewerkt in individuele meetings, en een aanvullende workshop. Twee workshops zijn toegevoegd met 19 agrarische deelnemers. Tijdens de workshops identificeren de boeren de publieke voordelen van het natuurlijk kapitaal op hun land. Dit is vervolgens vergeleken met opties voor landgebruik om de functie van een ecosysteemdienst te verbeteren. Er wordt hiermee een match gemaakt tussen de huidige praktijk en mogelijke opties voor verbeteringen. Er is ook gesteld dat er gezocht zal worden naar financiële steun vanuit de Higher Level Stewardship agri-environmental scheme. Een serie workshops dient vervolgens om de bewustwording te verhogen van doelgroepen en belanghebbenden over de essentie van ecosysteemdiensten. Elke keer is er hard aan gewerkt om het taalgebruik aan te passen op de deelnemers.

Een deel van het werk in de pilots is gericht op het begrijpen van wie de ontvangers zijn van ecosysteemdiensten in het gebied, de zogenaamde 'beneficiaries'. Het gaat erom inzicht en besef op

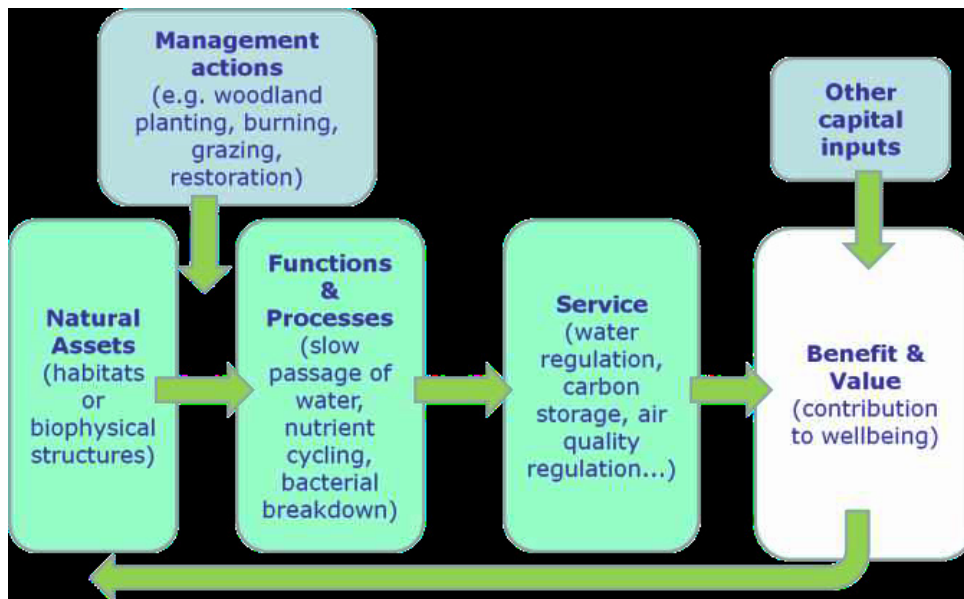
te bouwen voor de voordelen voor mensen als het gaat om zaken als mitigatie van overstromingen, schoner water, recreatie of klimaatregulering. Een beperkt overzicht hiervan is al opgenomen in de baseline assessment, maar in Bassenthwaite houdt men ook workshops met partners en andere mensen, zoals met leerlingen uit het voortgezet onderwijs. In groepen praten ze over wie welke voordelen heeft van ecosysteemdiensten, zowel lokaal als wereldwijd. In de South Pennines interviewen ze lokale mensen om meer zicht te krijgen op de culturele diensten.

Het betrekken van lokale mensen vraagt maatwerk. In The South West loopt het dus anders dan in Bassenthwaite. In The South West kiezen ze twee partnership-groepen, één in Dartmoor en één in Exmoor. Beide hebben hun eigen aanpak. In Exmoor kiest men voor een stuk omheind boerenland in Wimbleball Reservoir. Dat geeft een goede kans om met individuele boeren te werken. In Dartmoor is het National Park bezig met een langetermijnproject over de toekomst van bergboeren en begrazing van het zogenaamde Common Land. In de pilot werkt men een ESD-benadering uit voor hun eigen langetermijnvisie. In de pilot werkt men vervolgens een opzet van een contract uit (draft agreement).

Ecosysteemdiensten en management-opties voor de toekomst

Tijdens de pilot ontwikkelen de participanten samen scenario's voor de toekomst. De participanten werken meer ecosysteemdiensten uit die dan uiteindelijk geleverd moeten worden. De focus ligt niet op een enkele afzonderlijke ecosysteemdienst. Waar één managementactie meer ecosysteemdiensten kan leveren, dan zijn de mensen eerder geneigd om het met elkaar eens te worden, dan in situaties waar verbetering van één ecosysteemdienst tot verslechtering van een ander kan leiden. Dat laatste leidt tot discussie en mogelijk conflicten. Economische waardering kan leiden tot oplossingen door voor- en nadelen zichtbaar te maken. In de praktijk brengen dit soort discussies echter allerlei thema's aan tafel, van persoonlijke zaken tot wetgeving, nationale politiek en prioriteiten.

Het conceptuele raamwerk voor het bouwen van scenario's is weergegeven in figuur 6.4.



Figuur 6.4 Het gebruikte conceptuele raamwerk

Het model stelt dat de partnerships scenario's moeten ontwikkelen en vervolgens met elkaar eens moeten worden over de uitvoering, dat wil zeggen ecosysteemdiensten identificeren en bepalen welke managementacties of -veranderingen van het landgebruik nodig zijn die dat doen bereiken. In de praktijk lopen deze twee stappen door elkaar. Hoe dan ook (ecosysteemdiensten of acties), het is wel belangrijk dat de mensen de verbanden begrijpen tussen de Natural Assets, het management hiervan en het resultaat in termen van ecosysteemdiensten. In alle gevallen werkt men met kaartmateriaal dat in de dialoog wordt gebracht. Veel tijd besteedt men aan het koppelen van de bestaande kennis met de lokale kennis van de participanten. De winst van deze werkwijze is dat de participanten voelen dat ze serieus worden genomen; dit waarderen de mensen zeer. De lokale kennis gebruiken ze voor zowel de probleemanalyse als voor het identificeren van mogelijkheden. Tijdens workshops werken ze

ook aan een invulling van een Higher Level Stewardship. De mogelijkheden en beperkingen worden verkend en on discussie gebracht, en er worden prioriteiten gesteld.

Om tot management-tools te komen, ontwikkelen de deelnemers een matrix van waarschijnlijke veranderingen in het landgebruik en de gevolgen voor de ecosysteemdiensten. Voor elke combinatie maakt men een assessment met een waardering of inschatting van experts. Specialisten van Natural England analyseren daarna deze waardering. Voor de voortzetting van dit werk maakt men een spreadsheet-tool voor verdere besluitvorming: Ecosysteem Services Transfer Tool. Voor elke managementmethode meet men de effecten op de ecosysteemdiensten (meer, minder, gelijk).

Het leggen van een link tussen veranderingen in landgebruik en ecosysteemdiensten via een simpele matrix wordt gezien als een nuttige exercitie. De les is wel dat de boeren en andere grondeigenaren dan vroeg betrokken moeten worden om ze eigenaar van het project te maken. Dit is alleen bereikt in the South West en niet in de andere twee gebieden. De mensen zijn geïnteresseerd in wat ze kunnen bijdragen en wat ze daarvoor ontvangen als vergoeding. Een voorwaarde voor hun interesse is dat er gepraat wordt op een schaal waar ze zich aan kunnen relateren. De pilots leidden niet tot een verhoging van de financiële middelen, maar de deelnemers zijn enthousiast geworden van het idee dat agri-milieubetalingen kunnen toenemen als de ecosysteemdiensten beter worden gemanaged.

Waardering van ecosysteemdiensten en voordelen

In de evaluatie stelt men dat de economische waardering van ecosysteemdiensten wordt gezien als een van de belangrijkste vernieuwingen bij de ESD-benadering. Daarom is het ook een onderdeel van de pilot. De partnerschappen bieden gelegenheid om over de uitvoering van waardering te praten. De mensen vinden het leuker om een monetaire waarde te plaatsen op zaken die al in de markt zijn (hout, voedsel, water), dan het waarderen van andere zaken. Waar de monetaire waardering gebaseerd is op persoonlijke voorkeuren, wordt de belangstelling minder. Dat is het geval bij culturele diensten waar de waardering minder tastbaar is, zoals de waarde van rust en open ruimte. Maar de monetaire waardering maakt wel wat los, de mensen hebben behoefte aan waardering. Met een toenemend begrip en zeker toen ze mogelijke managementopties begonnen te onderzoeken, zakte echter het belang dat gehecht wordt aan een monetaire waardering. De deelnemers krijgen dan steeds meer een gevoel dat de precieze waardering te technisch wordt en dat het toch niet veel invloed zou hebben op de besluiten. Wellicht zou een langer proces meer steun opleveren voor de monetaire kant van het verhaal, maar daar is geen tijd voor geweest, aldus de onderzoekers.

Uit de evaluatie blijkt dus dat een zeer concrete economische waardering van ecosysteemdiensten minder belangrijk is voor de deelnemers als het gaat om zaken die niet zo tastbaar zijn, en dus minder kwantificeerbaar. Als er sprake is van concrete investeringen dan is kwantificering wel nodig. Dit is ook gemakkelijker te doen want er is meer concrete informatie. Er wordt wel aangevoerd dat investerende externe partijen meer waarde hechten aan kwantificering dan de lokale mensen zelf. Lokale mensen die in de partnership deelnemen voelen zich vaak niet zo comfortabel bij de monetaire waardering. De houding is echter dat discussie over waardering best mogelijk is zonder monetaire waarderings. Het kost wel veel tijd, maar dat is dan ook echt nodig. Maar, ook een monetaire waardering kost veel tijd en geld. Zo zijn er bijvoorbeeld goede gegevens nodig, en dat alleen kost veel tijd en middelen. Een aanbeveling van de onderzoekers voor toekomstige praktijken is dat er goed nagedacht moet worden over hoe de besluitvorming eruit moet zien. Tijdwinst boeken is dan van belang maar belangrijk is ook zorgvuldigheid, en dat kost weer tijd.

Financiële middelen en mechanismen

De ambitie in de pilot is om de actuele financiële bronnen in één pot te stoppen. Het voordeel daarvan is dat de mensen zich moeten houden tot één en niet meer financieringsbronnen. Ten tijde van de pilot is dit niet gelukt, maar ze zijn wel in staat om de mogelijke bronnen voor financiële steun te identificeren. Sommige ecosysteemdiensten vallen echter buiten dit soort financiële bronnen. Een voorbeeld is 'beter toegang tot'. De financiële mechanismen zijn ook gericht op de individuele boerderijen, terwijl er ecosysteemdiensten zijn die juist gericht zijn op clusters van boerderijen, of een heel ander ruimtelijk schaal, zoals rivieren.

Uitvoering van de landgebruiksopties en Delivery Plans hangen af van het vrijwillig opnemen van de Higher Level Stewardship en agri-environmental scheme, en andere subsidies van bijvoorbeeld de

Water Directive en England Woodland Grant Schemes. Dit moeten de boeren zelf doen, in relatie tot hun eigen voedselproductie. Dit kan dus alleen als er een economisch rendabel bedrijf is. De hoeveelheid steun en welke concrete maatregelen er zijn, hangen af van de individuele onderhandelingen met de boerenbedrijven. In elke pilot hebben de waterbedrijven ook middelen opzij gezet voor bepaalde (water)infrastructuur-investeringen.

In het algemeen concludeert men dat de boeren graag mee willen doen mits de middelen bijdragen aan een stabiele bedrijfsvoering voor de langere termijn. De huidige drijfveren zijn niet echt geschikt voor afspraken met collectieven van boeren; zogenaamde 'multiple farm agreements', en ook niet voor hele stroomgebieden. Dit zou wel in het belang van de ecosysteemdiensten zijn. Voor de culturele diensten is het zelfs onwaarschijnlijk dat markt gerichte oplossingen een rol zullen spelen. Daar zijn andere drijfveren voor nodig.

Tot 2015 zal South West Water contracten sluiten met 700 boeren en deze afspraken leiden tot vernatting op 2.500 hectare land. De boeren meten ook met behulp van South West Water de waterkwaliteit om de effecten van de afspraken te controleren. Dit systeem geeft schoner water en hier profiteren niet alleen SWW van, maar ook de boeren en niet in het minst de natuur.

Het contract is een belangrijk mechanisme voor de kwaliteit van de geleverde dienst van een boer. Het contract is financieel aantrekkelijk waardoor de boer een incentive heeft om actief mee te werken. En als de maatregelen zijn uitgevoerd dan profiteert ook de natuur en het milieu ervan. Dit is de basis voor de veronderstelde win-win situatie. Meedoen blijft vrijwillig maar als iemand meedoet dan moet men aan alle voorwaarden voldoen. Plaatsing van eventuele zuiveringsinstallaties blijven in eigendom van South West Water, hoewel de kosten gedeeld worden. Een boer die een installatie onklaar maakt of weghaalt, kan erop rekenen dat South West Water naar de rechter stapt. Boeren die niet mee willen doen moeten echter ook oppassen. Ze krijgen vaker inspectie. De inspectie weet ook beter wat ze kunnen aantreffen bij de deelnemers en een inspectiebeurt verloopt daardoor sneller. Mochten er klachten worden ingediend over vervuiling bij boeren zonder contract, dan worden deze juridisch aangepakt. In het begin was de Environmental Agency coulant als overtreders beloven om zich aan te sluiten bij dit systeem met South West Water. Bovendien praten de boeren met elkaar en ontstaat er een zekere sociale controle. Er is ook sprake van Champion Farmers; ook zijn er netwerken in ontwikkeling van de type Best Practice Network.

Monitoring en evaluatie

Een uitdaging om ecosysteemdiensten te monitoren en te evalueren is dat het lang duurt voordat de effecten van veranderingen waarneembaar zijn. Van groot belang is dat zowel het sociaal kapitaal (engagement, bouwen van consensus) als het natuurlijk kapitaal (veranderingen in de oplevering van ecosysteemdiensten) beschouwd worden. De Baseline Assessment moet de basis vormen voor de evaluatie. Probleem is echter dat bestaande data weinig geschikt (kunnen) zijn om veranderingen in de ecosysteemdiensten te meten. Er zit echter veel tijd tussen het begin en het moment dat er effecten zijn, dus er is ook tijd om een nieuwe monitoring te bedenken. Het sociaal kapitaal dient men vanaf het begin te volgen. In het VK verzorgde Cranfield University een review van de bestaande datasets en monitoring-initiatieven in alle pilots. Dit zorgde voor een sterkere waarborging van de gebruikte data en een goed naslagwerk voor verder gebruik van de ESD-benadering in de toekomst.

6.3.3 Sterke en zwakke punten

Als succesfactoren voor de pilots noemen de betrokkenen een vroegtijdig en intensieve communicatie met belanghebbenden, met een taalgebruik dat is aangepast aan de deelnemers. Samen met hen dient men een wenkend perspectief voor de lange termijn te ontwikkelen, met concrete diensten, inclusief aanbieders en afnemers voor de korte termijn. Het benutten van bestaande partnerships wordt benadrukt als een noodzakelijke voorwaarde om de schaal en begrenzing van de pilot te bepalen. Dat maakt het makkelijker om een soort gezamenlijk commitment te creëren. Het bespaart verder veel tijd die in het opzetten van een partnership zou gaan zitten. Een andere succesfactor volgens de evaluatie van Natural England (2012) is dat de ESD-benadering een uitstekende manier is om verschillende vraagstukken op tafel te leggen en in samenhang te zien. Het heeft een integrerend karakter en als zodanig is het een goede basis voor een vergroening van besluitvorming. De evaluatie

stelt dat de betrokkenen meer inzicht kregen in natuur- en milieuaspecten van hun werkzaamheden en hun bedrijf. Er is meer begrip gekweekt voor ecosystemen.

De zwakte is dat de aanpak niet verder komt dan de consensus reikt. Met beperkte middelen moet men zich ook nog richten op een beperkt doel, waar de lokale partners voor voelen. Stroomgebieden zijn makkelijk af te bakenen. Om goed te kunnen praten, is een baseline assessment wel nodig. Dit en andere zaken kan tevoren schriftelijk aangeboden worden. Het idee dat dit tijd kan besparen blijkt echter onjuist. Schriftelijke informatie vooraf is zelfs helemaal niet zo'n geschikt middel. Weinig mensen lezen ook echt de documenten en er is zelfs dan veel uitleg en discussie nodig. Een stevige dialoog is noodzakelijk, en dat kost juist veel tijd en ook geld. De middelen zijn onder andere nodig om het proces in goede banen te leiden: het inhuren en inwerken van GIS-mensen, inhoudelijke experts en procesbegeleiders die dit goed regelen. In het projectteam wordt dit niet altijd ervaren als eenvoudig om het goed te doen. Er is sprake van beperkte middelen; hiermee is het lastig om een tijdrovend proces op gang te houden. Als gevolg hiervan zit er een tijdelijkheid aan het proces; het houdt op wanneer de middelen op zijn. Dat is echter niet alleen een zwakte maar kan ook gezien worden als een noodzakelijke voorwaarde: het dwingt tot het denken in een eindproduct. In het Verenigd Koninkrijk VK zijn dat de contracten waar men nu aan werkt.

Een leerpunt die Defra, onderzoekers en praktijkmensen in een ronde-tafeldiscussie constateren, is dat het beste vertrekpunt voor een ESD-benadering een sterke focus op de waarden achter de aanpak is. Uit deze focus komt een beeld wat men wil bereiken. Van daaruit kan men vervolgens via 'backward mapping' het raamwerk bepalen voor de aanpak. De aanpak dient vervolgens opgezet te worden langs de weg van 'Learning by Doing' (Defra workshop, 2012). Vervolgens is het zaak om het werk niet te laten verzanden in een poging om alles wetenschappelijk perfect verankerd te krijgen. Er is en hoort wel een wetenschappelijke agenda te zijn, die in de achterliggende waarden moet worden onderbouwd. Het moet het proces niet verlammen doordat er wetenschappelijke zwaktes of onzekerheden zijn. De aanpak moet zo ingericht zijn dat hiermee kan worden omgegaan. Het is ook van groot belang dat men in een vroege fase begint na te denken over welke eindproducten men wil maken: welk product of 'gereedschap' komt er uit, en met welke doel? Daarin dient men zeer bewust te zijn van de beleidsrelevantie, de proportionaliteit van wat er gedaan wordt, het eigenaarschap en de toegevoegde waarde. Een onderdeel van dit werk is dat er verbanden moeten zijn tussen verschillende vormen van kapitaal, en niet alleen focussen op één soort als natuurlijk kapitaal.

6.4 Conclusie

Nu is de vraag of er toekomst is voor deze casussen? Is er iets blijvends gedaan? De hier behandelde pilots zijn uitgebreid en zorgvuldig uitgevoerd en gevolgd, en het proces en de resultaten zijn vastgelegd in (evaluatie)rapportages. De respondenten benadrukken dat het niet altijd gemakkelijk ging, maar op dit moment wordt er wel gewerkt aan echte *agreements*, contracten met individuele boeren. Dit betreft veelal Common Land, waar er al lang claims liggen op het omgaan met het land en het milieu. Maar, tot de komst van de pilots waren de mensen gewend om milieueisen te krijgen die vooral via een top-down-manier werd afgedwongen. De nieuwe bottom-up-aanpak was voor velen een 'eye-opener'; discussie en meningsvorming waar de mensen en hun eigen kennis serieus werden genomen. Dat heeft veel opgeleverd in termen van bewustwording en denkwijze. Niet dat de boeren en de overheid nu met alles eens zijn. Het land is voor de boer nog steeds een plaats voor productie. Er is echter meer bewustzijn, de boeren hebben vaak een gevoel dat ze bijdragen, en de vergoedingen zorgen voor de rest. De overheid had de maatregelen ook in een week kunnen invoeren, maar dat zou de oude top-down-stijl zijn, en daar is nu geen steun voor.

Een belangrijk voorwaarde voor succes is dat de relevantie van wat er gedaan wordt continue voorop staat. Het is gemakkelijk te verzanden in een eindeloze discussies over data en analyse zonder relevantie voor het waarom achter de aanpak.

Literatuur

- Anton, C., Young, J., Harrison, P. A., Musche, M., Bela, G., Feld, C. K., Harrington, R., Haslett, J. R., Pataki, G., Rounsevell, M. D. A., Skourtos, M., Sousa, J. P., Sykes, M. T., Tinch, R., Vandewalle, M., Watt, A., en Settele, J. (2010) Research needs for incorporating the ecosystem service approach into EU biodiversity conservation policy *Biodiversity and Conservation* 19, 2979-2994.
- Bellamy, P., Camino, M., Harris, J., Corstanje, R., Holman, I., en Mayr, T. (2011) Monitoring and modelling ecosystem services: A scoping study for the ecosystem services pilots. Natural England Commissioned Report NECR073.
- Burkhard, B., Crossman, N., Nedkov, S., Petz, K., en Alkemade, R. (2013) Mapping and modelling ecosystem services for science, policy and practice. *Ecosystem Services* 4, 1-3.
- Cowling, R. M., Egoh, B., Knight, A. T., O'Farrell, P. J. O., Reyers, B., Rouget, M., Roux, D. J., Welz, A., en Wilhelm-Rechman, A. (2008) An operational model for mainstreaming ecosystem services for implementation. *PNAS* 105, 9483-9488.
- Defra (2011) Barriers and Opportunities to the Use of Payments for Ecosystem Services. Report prepared by URS Scott Wilson.
- Defra (2011). Biodiversity 2020: A strategy for England's wildlife and ecosystem services. Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs by Command of Her Majesty, 2011. The Natural Choice: securing the value of nature.
- Defra (2012) Key discussion points from workshop to scope the development of a natural capital asset check, op 9 mei 2011.
- Departement Leefmilieu, Natuur en Energie (2014). Milieujaarprogramma 2014. Jean-Pierre Heirman, Secretaris-Generaal Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, Brussel.
- Egoh, B., Drakou, E. G., Dunbar, M. B., Maes, J., en Willemen, L. (2012) Indicators for mapping ecosystem services: a review JRC scientific and policy reports, EU 25456EN.
- Götzl, M., Tiefenbach, M., en Tramberend, P. (2012) Review of recent literature on mapping ecosystem services and analysis of methods used. EEA, pp. 67.
- Gurney, T., (2013) The Intellectual Salmon Run: Knowledge Transfer and Dynamics between Academia and Industry, Den Haag, Rathenau Instituut
- Hansjürgens, B., Ring, I., Schröter-Schlaack, C., en Tilch, S., 2012, Natural Capital Germany – TEEB DE, TEEB Conference Leipzig, 20.03.2012.
- Harvey, C. A., Dickson, B., en Kormos, C. (2010) Opportunities for achieving biodiversity conservation through REDD. *Conservation Letters* 3, 53-61.
- Herremans, A., (2012) *Gebrookerbos. Plan van aanpak voor realiseren stadslandbouw*. Dienst Landelijk Gebied, Regio Zuid.
- Hoekstra, R., M. Boer, R. Smidt, R. Merkelbach, M. Kers, P. de Beer, R., Corsten en P. Lentjes (2002) Gebiedsconvenanten in de Bommelerwaard. Boeren en tuinders leveren zuiver water aan de Afgedamde Maas. CLM rapport 541&2002. CLM Onderzoek en Advies BV. Utrecht, september 2002.
- Holling, C. S., Schindler, D. W., Walker, B. W., en Roughgarden, J. (1995) Biodiversity in the functioning of ecosystems: an ecological synthesis. In *Biodiversity Loss :Economic and Ecological Issues.*, Cambridge University Press.
- Honey-Rosés, J., Pendleton, L. H. (2013) A demand driven research agenda for ecosystem services. *Ecosystem Services* 5, e160-e162.
- Hooper, D. U., Chapin, F. S., Ewel, J. J., Hector, A., Inchausti, P., Lavorel, S., Lawton, J. H., Lodge, D. M., Loreau, M., Naeem, S., Schmid, B., Setälä, H., Symstad, A. J., Vandermeer, J., en Wardle, D. A. (2005) Effects of biodiversity on ecosystem functioning: a consensus of current knowledge. *Ecological Monographs* 75, 3-35.
- Innovatie Netwerk Groene Ruimte en Agrocluster (2004). Ruimte voor nieuwe rivieren. Een nieuwe rivier als ruggengraat voor ruimtelijke ontwikkeling en waterbeheer – Een eerste verkenning. Rapportnr. 04.2.090, Den Haag.

-
- Kandziora, M., Burkhard, B., Müller, F. (2013) Mapping provisioning ecosystem services at the local scale using data of varying spatial and temporal resolution. *Ecosystem Services* 4, 47–59.
- Lambin, E. F., Meyfroidt, P. (2011) Global landuse change, economic globalization, and the looming land scarcity. *PNAS* 108, 3465–3472.
- Liekens, I., Van der Biest, K., Staes, J., De Nocker, L., Aertsens, J., en Broekx, S. (2013) Waardering van ecosysteemdiensten, een handleiding. Studie in opdracht van LNE, afdeling milieu-, natuur- en energiebeleid.
- Linderhof, V., De Blaeij, A., en Polman, N. (2009). Betalen voor ecosysteemdiensten: een interessante aanvulling op het waterprijsbeleid? LEI-Rapport 6-1-2009, LEI Wageningen UR.
- Maestre Andrés, S., Calvet Mir, L., van den Bergh, J. C. J. M., Ring, I., en Verburg, P. H. (2012) Ineffective biodiversity policy due to five rebound effects. *Ecosystem Services* 1, 101–110.
- Millennium Ecosystem Assessment (MEA) (2005) *Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis*. Washington DC., IslandPress.
- Ministerie van Economische Zaken (2013) *Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal: behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit*, Den Haag.
- Mortelmans, D., Demeyer, R., Turkelboom, F. (2013). Identificatie van belanghebbenden en evaluatie van PES-achtige instrumenten in Vlaanderen. Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO.R.2013.10). Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO): Brussel. 63 pp.
- Muradian, R. (2013) Payments for Ecosystem Services as Incentives for Collective Action. *Society & Natural Resources: An International Journal* 26, 1155–1169.
- Muradian, R., Corbera, E., Pascual, U., Kosoy, N., en May, P. H. (2010) Reconciling theory and practice: an alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services. *Ecological Economics* 69, 1202–1208.
- Muradian, R., Rival, L. (2012) Between markets and hierarchies: The challenge of governing ecosystem services. *Ecosystem Services* 1, 93–100.
- Natural England (2012) *Delivering the ecosystem approach on the ground - an evaluation of the Upland ecosystem services pilots*, Natural England Report NERR046. www.naturalengland.org.uk.
- Perrot-Maître, D. (2006) *The Vittel payments for ecosystem services: a “perfect” PES case?* International Institute for Environment and Development, London, UK.
- Potschin, M., Fish, R., Haines-Young, R., Somper C., en Tantram, D. (2008) *The Parret Catchment: a case study to develop tools and methodologies to deliver an Ecosystems Approach (Catchment Futures)*. A full technical report to Defra, project code NR01111. www.catchmentfutures.org.uk.
- Rhodes, R.A.W. (2003) *Understanding Governance*, Open University Press, Berkshire (first published 1997).
- Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) (1998) *Ruimte voor de rivier door herinrichting van de Afferdensche en Deestsche Waarden*. RIZA rapport 98.062, ISBN 90-369-5218-2.
- Schauvliege, J. (2011) *Beleidsbrief Leefmilieu en Natuur, Beleidsprioriteiten 2012-2013*.
- Schomers, S., Matzdorf, B. (2013) Payments for ecosystem services: A review and comparison of developing and industrialized countries. *Ecosystem Services* 6, 16–30.
- Selnes, T.A. en P. van der Wielen (2008) *Tot elkaar veroordeeld? Het belang van gebiedsprocessen voor de natuur*. Wot-werkdocument 105, WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR, Wageningen.
- Schröter, M., van der Zanden, E.H., van Oudenhoven, A.P.E., Remme, R.P., Serna-Chavez, H.M., de Groot, R.S., Opdam, P. (2014) Ecosystem services as a contested concept: a synthesis of critique and counter-arguments. *Conservation Letters*. In press 1-10.
- Smit, A., Hendriks, K., Verzandvoort, S., en Roghair, C. (2011) *Ecosysteemdiensten in het Gebrookerbos, Een eerste schets van mogelijkheden om inrichtingsplannen en toekomstige gebruikers met elkaar te verbinden*. Alterra en DLG. Roermond.
- Steinarsson, O. Boon, S, Gailliot, V., Houben, T., Willigen, J. de, Walter, J., Wittenberg, M., Gertenbach, J., en Overmeyer, K. (2012) *Atlas Gebrookerbos. Handleiding Gebruikerspark*. De Zwarte Hond en Studio UC, Rotterdam, Berlijn.
- TEEB (2010) *The Economics of Ecosystems and Biodiversity for Local and Regional Policy Makers*. — (2011) *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making*. London and Washington, Earthscan.
- Ulenaers, P., F. Turkelboom et al., (2013) *Participatieve gebiedsvisieontwikkeling via het ecosysteemdienstenconcept. Ervaringen van De Wijers, Limburg*. Concept evaluatie van de

participatieve ecosysteemdiensten aanpak in De Wijers. Vlaamse Landmaatschappij & Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek.

Vatn, A. (2010) An institutional analysis of payments for environmental services. *Ecological Economics* 69, 1245–1252.

Verburg, R. W., Bogaardt, M. J., Harms, B., Selnes, T., en Oliemans, W. (2013) Beleid voor ecosysteemdiensten; Een vergelijking tussen verschillende EU-staten. WOt-werkdocument 322. WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR, Wageningen.

Verburg, R. W., Gerritsen, A. L., en Nieuwenhuizen, W. (2011) Natuur meekoppelen in ruimtelijke ontwikkeling: een analyse van sturingsstrategieën voor de Natuurverkenning. Achtergronddocument bij de Natuurverkenning 2011. WOt-werkdocument 248. WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR, Wageningen.

Vereniging Natuurmonumenten (2013). Jaarverslag 2012.

Warleigh, A. (2003) *Democracy in the European Union*. Sage Publications.

Websites

Feiten en cijfers 2012 Dienst Landelijk Gebied, geraadpleegd op 17 oktober 2013, van:

<http://www.dienstlandelijkgebied.nl/organisatie/jaarverslag-2012/feiten-en-cijfers>

Projecten Dienst Landelijk Gebied, geraadpleegd op 17 oktober 2013, van:

<http://www.dienstlandelijkgebied.nl/projecten>

Uniek bio-energieproject Beetsterzwaag. Geraadpleegd op 26 november 2013, op:

<http://www.otte-installaties.nl/pages/nieuws.aspx?id=778b5aaa-e5dd-4a79-9e4e-9e2332dabaed>

Natuurbegraven: liggen onder een boom? Geraadpleegd op 26 november 2013, van:

<http://www.joycesengers.nl/natuurbegraven/nieuwe-initiatieven/>

<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/817439/2006/12/12/Natuurmonumenten-500-miljoen-voor-natuurbeleid.dhtml>

<http://rsv.vlaanderen.be/RSV/Strategischeprojecten/Zoeknaarprojecten/Projecten/projId/20>

<http://www.vlm.be/algemeen/Projecten/detail/Pages/default.aspx?itemId=196&webId=56d32dc9-29d8-46c9-8224-467b784d49d8>

Verantwoording

Dit project werd begeleid door Rob Alkemade (Planbureau voor de Leefomgeving) en Frank Veeneklaas (WOT Natuur en Milieu). De werkwijze bestond uit de analyse van beleidsdocumenten en eerste evaluatiedocumenten van externe onderzoekers en beleidsmedewerkers die waren opgesteld voor de onderzochte gebieden. Op basis van deze documenten zijn semigestructureerde interviews afgenomen met personen van de betrokken organisaties: Natural England, Exeter University Research Center, South West Water, Royal Society for the Protection of Birds, Vlaamse Landmaatschappij, Natuurmonumenten, Dienst Landelijk gebied en de gemeente Heerlen. De uitgewerkte interviews zijn voorgelegd aan de respondenten voor commentaar.

Bijlage 1 Respondenten interviews

Verenigde Koninkrijk

Dan Bloomberg: Scientific Project Officer Ecosystem Services Pilots, Exeter University Research Center

Andy Guy: Project Officer Pilot Dartmoor and Exmoor, Natural England, UK

Jane Lusardi: Project Officer Pilot Bassenthwaite, Natural England, UK

Martin Ross: Pilot South West, Environmental Manager South West Water, UK

Mark Robins: Pilot South West, RSPB (Royal Society for the Protection of Birds), UK

Respondenten Vlaanderen

Paula Ulenaers, projectcoördinator, Vlaamse Landmaatschappij, Hasselt, België.

Huig Deneef, projectcoördinator Strategisch project De Wijers, Vlaamse Landmaatschappij, Hasselt, België.

Respondenten Nederland

Patrick Nuvelstijn, coordinator Vereniging Natuurmonumenten, 's-Gravenland.

Carlo Cuijpers, internship Public Affairs, Vereniging Natuurmonumenten, 's-Gravenland.

Carla Roghair, senior adviseur, Dienst Landelijk Gebied, Utrecht.

Vincent Tiel Groenestege, procesbegeleider/adviseur, Dienst Landelijk Gebied, Utrecht.

Kelly Damoiseaux, projectleider, Gemeente Heerlen, Heerlen.

Bijlage 2 Interviewguide

Engelstalige semigestructureerde interviewguide

What and why: discourse

Using the questions below, we want to gather information about the vision of the National government about Ecosystem Goods and Services (EGS). Does the National government implement the TEEB, or does it add to this using new insights. Which National Departments are involved in policy making and which other departments are involved as well. Does EGS comprise biodiversity or other policy domains as well, and which?

Six questions:

- 1) What is the main reason and vision of the National government to develop policy on EGS?
 - a. Which main principle is leading? Protection of biodiversity, resolving environmental issues, like pollution, resource efficient use etc., does it involve making goods and services provided by nature financially attractive? Does it make biodiversity policy cheaper, or something else?
 - b. Which aspects of EGS are most important, like protection biodiversity, making use of nature etc. and why?
- 2) Which problems should the developed policy on EGS solve?
- 3) In which way are those problems solved using EGS?
- 4) Does the new policy on EGS replace other policies (and which) or does the new policy on EGS add to existing policies (and which)?
- 5) Which types of services are emphasized, and why those?
- 6) Does the developed policy on EGS also involves EGS abroad?
 - a. If so, how is this incorporated, using which policy domain (developmental aid, international trade, other?) and why these domains?
 - b. If so, which EGS are involved?

Who: Actors, involvement and commitment

Using the questions below, we want to gather information about the implementation of the policy; which actors are involved and which roles do they have.

Five questions:

- 1) Who has made the policy and plans on EGS at both national and regional level?
- 2) Who is going to implement the policy on EGS at a practical level?
 - a. Does the National government only provide the broad framework and are other actors involved in the implementation? Or does the National government also implement the policy itself?
- 3) Which department is main responsible? Are other National and/or local governments involved, which? And what are their responsibilities? Did the government also made private partners responsible for the implementation, and which partners? What is their role?
 - a. For both public or private partners specify their specific role: policy maker, information, education, communication, evaluator of the policy, monitoring.
- 4) Are tensions and/or controversies expected with the implementation of the policy on EGS with other policy domains and / or with partners involved in the implementation of other stakeholders?
- 5) Which measures have been taken within this new policy domain and did does measures led to a (desired) outcome?

How: Resources and instruments

Using the questions below we want to gather information how the new policy on EGS is financed and which (policy) instruments are developed.

Four questions:

- 1) Which policy instruments are (likely) used for the implementation of the policy on EGS?
 - a. Subsidies?
 - b. Fiscal instruments (tax, polluter pays, other?)
 - c. Supplementary rules or laws, such as in spatial planning or other?
 - d. Agreement or contract with users, private partners?
 - e. (Social) cost benefit analysis?
 - f. other?
- 2) What is the expected budget to finance the implementation of the new policy? Does this replace budget of other policies or does it add on? If budget replace other policy implementation, which policies are involved (like policy on biodiversity, environment, agriculture)?
- 3) Did the National government delivers plans for monitoring and evaluation of the policy? What are these plans?
- 4) Who decide on the design of monitoring and evaluation? In practise, how does monitoring works, does it involves a new plan or ads it on to existing plans?

Remaining questions

Are there issues involved in the development, implementation and evaluation of the new policy on EGS we did not raise, but are relevant to understand the context of the new policy development? If so, please add.

Verschenen documenten in de reeks **Technical reports van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu**

WOt-Technical reports zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu te Wageningen. T 0317 – 48 54 71; E info.wnm@wur.nl

WOt-Technical reports zijn ook te downloaden via de website www.wageningenUR.nl/wotnatuurenmilieu

- 1** Arets, E.J.M.M., K.W. van der Hoek, H. Kramer, P.J. Kuikman & J.-P. Lesschen (2013). *Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector for the UNFCCC and Kyoto Protocol. Background to the Dutch NIR 2013.*
- 2** Kleunen, A. van, M. van Roomen, L. van den Bremer, A.J.J. Lemaire, J-W. Vergeer & E. van Winden (2014). *Ecologische gegevens van vogels voor Standaard Gegevensformulieren Vogelrichtlijngebieden.*
- 3** Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, B.J. de Haan, J.F.M. Huijsmans, H.H. Luesink, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2014). *Emissies naar lucht uit de landbouw in 2012. Berekeningen van ammoniak, stikstofoxide, lachgas, methaan en fijn stof met het model NEMA*
- 4** Verburg, R.W., T. Selnes & M.J. Bogaardt (2014). *Van denken naar doen; ecosysteemdiensten in de praktijk. Case studies uit Nederland, Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk.*



Thema Balans van de Leefomgeving

Wettelijke Onderzoekstaken

Natuur & Milieu

Postbus 47

6700 AA Wageningen

T (0317) 48 54 71

E info.wnm@wur.nl

ISSN 2352-2739

www.wageningenUR.nl/

wotnatuurenmilieu



De WOT Natuur & Milieu voert wettelijke onderzoekstaken uit op het beleidsterrein natuur en milieu. Deze taken worden uitgevoerd om een wettelijke verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken te ondersteunen. De WOT Natuur & Milieu werkt aan producten van het Planbureau voor de Leefomgeving, zoals de Balans van de Leefomgeving en de Natuurverkenning. Verder brengen we voor het ministerie van Economische Zaken adviezen uit over (toelating van) meststoffen en bestrijdingsmiddelen, en zorgen we voor informatie voor Europese rapportageverplichtingen over biodiversiteit.

De WOT Natuur & Milieu is onderdeel van de internationale kennisorganisatie Wageningen UR (University & Research centre). De missie is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van stichting DLO en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.000 medewerkers en 9.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.
