

Uitbreidingsmogelijkheden voor groene en blauwe diensten in Nederland

Ervaringen uit het buitenland

M.J.W. Smits, N.B.P. Polman & J. Westerink

werkdocumenten



wot
Wetenschappelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu



WAGENINGENUR

For quality of life

Uitbreidingsmogelijkheden voor groene en blauwe diensten in Nederland

De reeks 'Werkdocumenten' bevat tussenresultaten van het onderzoek van de uitvoerende instellingen voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT Natuur & Milieu). De reeks is een intern communicatiemedium en wordt niet buiten de context van de WOT Natuur & Milieu verspreid. De inhoud van dit document is vooral bedoeld als referentiemateriaal voor collega-onderzoekers die onderzoek uitvoeren in opdracht van de WOT Natuur & Milieu. Zodra eindresultaten zijn bereikt, worden deze ook buiten deze reeks gepubliceerd.

Dit werkdocument is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de WOT Natuur & Milieu en is goedgekeurd door Floor Brouwer (deel)programmaleider WOT Natuur & Milieu.

WOT-werkdocument **183** is het resultaat van een onderzoeksopdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), gefinancierd door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurbalans, Milieubalans en thematische verkenningen.

Uitbreidingsmogelijkheden voor groene en blauwe diensten in Nederland

Ervaringen uit het buitenland

M.J.W. Smits

N.B.P. Polman

J. Westerink

Werkdocument 183

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, maart 2010

Auteurs:

M.J. Smits (LEI)

N.B.P. Polman (LEI)

J. Westerink (Alterra)

©2010 **Alterra – Wageningen UR**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 07 00; fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info.alterra@wur.nl

LEI – Wageningen UR

Postbus 29703, 2502 LS Den Haag

Tel: (070) 335 83 30; fax: (070) 361 56 24; e-mail: informatie.lei@wur.nl

De reeks WOt-werkdocumenten is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit werkdocument is verkrijgbaar bij het secretariaat. **Het document is ook te downloaden via www.wotnatuurenmilieu.wur.nl.**

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

Tel: (0317) 48 54 71; Fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info.wnm@wur.nl; Internet: www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd 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.

Inhoud

Samenvatting en conclusies	7
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Doelstelling en vraagstelling	11
1.3 Aanpak	11
2 Programma's met een puntensysteem - voorbeelden uit de VS en Engeland	15
2.1 Introductie	15
2.2 Drie voorbeelden: <i>Conservation Reserve Program, Environmental Quality Incentives Program and Countryside Stewardship Scheme</i>	15
2.3 Lessen voor Nederland	18
3 Blauwe diensten - voorbeeld uit Vlaanderen	21
3.1 Introductie	21
3.2 Beheerovereenkomst Water	22
3.3 Lessen voor Nederland	22
4 Realisatie van Natura 2000 - voorbeeld uit Denemarken	25
4.1 Introductie	25
4.2 Operation Corncrake, Varde	25
4.3 Lessen voor Nederland	27
5 Gebiedsgericht programma - voorbeeld uit Frankrijk	29
5.1 Introductie	29
5.2 Contrat d'Agriculture Durable	29
5.3 Lessen voor Nederland	30
6 Programma met een veiling - voorbeeld uit Australië	33
6.1 Introductie	33
6.2 Bush Tender	33
6.3 Lessen voor Nederland	35
Literatuur	37

Samenvatting en conclusies

Opzet onderzoek

Het doel van dit onderzoek is het beschrijven van beleidsprogramma's uit het buitenland waarin boeren (financieel) gestimuleerd worden om groene en blauwe diensten aan te bieden, en die mogelijk interessant zijn voor Nederland.

Er is gekozen voor een aantal thema's die interessant zijn binnen de huidige Nederlandse beleidscontext, namelijk:

- beleidsprogramma's met een puntensysteem;
- beleidsprogramma's gericht op blauwe diensten;
- beleidsprogramma's gericht op realisatie van EU-verplichtingen (zoals Natura 2000);
- beleidsprogramma's gericht op gebiedsniveau;
- beleidsprogramma's met een alternatieve coördinatiewijze, met name veilingen.

Sommige beleidsprogramma's zoals hierboven genoemd hebben betrekking op het realiseren van doelen gericht op natuur, milieu, landschap, waterkwantiteit, of cultureel erfgoed. Andere beleidsprogramma's zijn gericht op de wijze van organisatie (zoals een puntensysteem of een veiling).

Per beleidsprogramma wordt gekeken of deze in de Nederlandse context doelmatig, haalbaar, rechtmatig en aanvaardbaar is.

Resultaten per beleidsprogramma

Hieronder wordt kort ingegaan op de betreffende beleidsprogramma's, en dan met name de mogelijkheden en beperkingen voor implementatie in Nederland. Daarbij wordt ook aan de hand van de beoordelingscriteria haalbaarheid, doelmatigheid, aanvaardbaarheid en rechtmatigheid, bekeken in hoeverre de beleidsprogramma's interessant zijn voor Nederland.

Puntensysteem

Een puntensysteem, zoals beschreven in dit rapport, is een (flexibel) systeem om boeren te belonen voor (bovenwettelijke) maatschappelijke diensten. Beleidsdoelstellingen worden gebruikt om meetbare criteria op te stellen voor (het uitvoeren van of juist nalaten van) activiteiten. Deze activiteiten zijn groene en/of blauwe diensten waar boeren financieel voor gecompenseerd kunnen worden.

Er worden in de praktijk twee typen puntensystemen gebruikt. Een eerste systeem dat gebruikt wordt om boeren (of grondbezitters in het algemeen) te motiveren om groene diensten aan te bieden, is een systeem waarbij punten worden toegekend aan de aangeboden diensten. De punten worden toegekend op basis van maatschappelijke wensen. Vervolgens worden de diensten met de meeste punten geselecteerd (onder andere toegepast in de VS en Engeland). Een tweede systeem is een puntensysteem waarbij boeren worden beloond per punt, zonder dat er geselecteerd wordt (in Nederland al toegepast in Midden-Delfland).

De buitenlandse voorbeelden in dit rapport zijn allemaal gekoppeld aan landbouwmilieumaatregelen.¹ Daarnaast is het mogelijk een puntensysteem te koppelen aan maatschappelijk waardevolle gebieden. Hiermee is echter nog weinig ervaring opgedaan (maar het project in Midden-Delfland zou als voorbeeld kunnen dienen). Bij puntensystemen zijn nog de nodige investeringen in kennisontwikkeling noodzakelijk.

Is een puntensysteem met selectie interessant voor Nederland? Onzekerheid zit met name in de haalbaarheid en de aanvaardbaarheid. Het is nieuw voor Nederland, en de vraag is of er draagvlak voor zal zijn. Ook de administratieve lasten verdienen de nodige aandacht.

Blauwe diensten

Blauwe diensten zijn diensten uitgevoerd door boeren voor de kwaliteit van water dan wel de kwantiteit (waterberging).

In Vlaanderen zijn bijvoorbeeld beheerovereenkomsten afgesloten gericht op de realisatie van de Kaderrichtlijn Water (KRW). De beheerovereenkomst Water is gericht op verminderd gebruik van mest in kwetsbare gebieden. Bij een toepassing in Nederland is één van de aandachtspunten de alternatieve afzetmogelijkheden voor de mest. Wanneer een boer op een bepaald stuk areaal minder mest toepast, zal die mest van het bedrijf moeten worden afgevoerd.

Andere blauwe diensten, met name waterberging, zijn alleen uitvoerbaar op gebiedsniveau en wanneer er voldoende deelname is. Voor dit type blauwe diensten zijn landbouwmilieumaatregelen niet doelmatig, omdat landbouwmilieumaatregelen uitgaan van vrijwilligheid en individuele inschrijving.

Natura 2000

Het Natura 2000-netwerk bestaat uit gebieden die belangrijk zijn voor het behoud van de biodiversiteit in Europa. De gebieden zijn aangewezen op basis van Europese richtlijnen, namelijk de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.

In Denemarken is voor de instandhouding van een Natura 2000-gebied, Varde, gebruik gemaakt van budget van LIFE en van landbouwmilieumaatregelen (beide Brusselse regelingen met (co-)financiering). Het is interessant voor Nederland om te kijken in hoeverre gebruik gemaakt kan worden van LIFE en van landbouwmilieumaatregelen voor het realiseren van Natura 2000-doelstellingen. Het is een voorbeeld van bottom-up en gebiedsgericht werken. Bovendien zijn er opvallend langdurige contracten afgesloten. Het kan een voorbeeld zijn voor een project als 'Boeren voor Natuur' in Nederland.

Bij het Varde-project in Denemarken heeft echter ook de Deense overheid een belangrijke rol gespeeld. Het gaat dus niet alleen om geld uit Brussel. Bovendien zal gekeken moeten worden in hoeverre dit inpasbaar is in Natura 2000-gebieden, en in hoeverre toepasbaar in de *directe omgeving* van Natura 2000-gebieden in verband met externe werking. (Nederland heeft meer dan het buitenland te maken met externe werking, door de wijze waarop hier Natura 2000-gebieden geselecteerd zijn en door de intensieve wijze van landbouwproductie.)

¹ Het puntensysteem in Midden-Delfland is geen onderdeel van landbouwmilieumaatregelen, maar gaat wel uit van bovenwettelijke maatregelen.

Het project in Varde, Denemarken, maakt gebruik van subsidie via LIFE en landbouwmilieu-maatregelen. Er zijn veel regels waaraan voldoen moet worden. De haalbaarheid en rechtmatigheid van een dergelijk initiatief staat daarom centraal en moet nog verder onderzocht worden.

Programma's op gebiedsniveau

De Nederlandse minister van LNV wil in de toekomst meer steun verlenen aan boeren in maatschappelijk waardevolle gebieden, wanneer deze boeren zich inzetten om de basiskwaliteit van deze gebieden te waarborgen (zie de zogenaamde Houtskoolschets). Een voorbeeld van maatschappelijk waardevolle gebieden zijn de Nationale Landschappen.

Het CAD (Contrat d'Agriculture Durable) is een gebiedsgericht programma in Frankrijk dat (deels) valt onder landbouwmilieu-maatregelen. Het CAD omvat maatregelen gericht op natuur en landschap, maar ook sociaaleconomische maatregelen. De economische maatregelen zijn bijvoorbeeld gericht op diversificatie van de activiteiten. Er wordt in Frankrijk relatief weinig gevraagd van de boeren binnen CAD. Daarom lijkt het in eerste instantie wellicht minder interessant. Maar misschien is een dergelijk systeem wel inzetbaar voor bijvoorbeeld Nationale Landschappen die afhankelijk zijn van voortbestaan landbouw. Dan zijn immers zowel maatregelen gericht op landschap als economische maatregelen relevant.

Bij toepassing in Nederland zit het probleem waarschijnlijk met name in rechtmatigheid en aanvaardbaarheid. Leveren boeren binnen een systeem als het CAD wel voldoende diensten voor de vergoeding die ze krijgen? Mogen boeren een vergoeding krijgen voor sociaaleconomische maatregelen, zoals diversificatie van hun activiteiten?

Veilingen

Veilingen hebben tot doel een prijs voor een goed of dienst te genereren. In Australië, in Victoria State, worden in verschillende gebieden veilingen georganiseerd waarbij landeigenaren diensten kunnen aanbieden gericht op behoud van inheemse plantensoorten. De veilingen staan bekend als Bush Tender. Doel van de veilingen is 'best value for money' te organiseren voor de overheid van Victoria State.

Er wordt veel over veilingen geschreven in de economische literatuur, ook over veilingen voor natuurbeheer. De vraag is of Bush Tender interessant is voor agrarisch en/of particulier natuurbeheer in Nederland. In Europa worden veilingen nog maar weinig toegepast voor natuurbeheer. Wellicht heeft dat te maken met de omvang van het gemiddelde stuk areaal dat aangeboden wordt voor (agrarisch) natuurbeheer. In Nederland zijn er relatief veel aanbieders met relatief kleine stukjes areaal. Dit maakt een veiling duur (per hectare).

Bij een veiling gaat het allereerst om efficiëntie (dus doelmatigheid). Doel van een dergelijke veiling is zo goedkoop mogelijk diensten inkopen door de overheid. Maar het organiseren van een veiling kost ook geld. Met name wanneer de aanbieders van de diensten relatief kleine percelen aanbieden, zoals in Nederland veelal het geval is, kunnen de kosten per hectare hoog oplopen.

Conclusies

Wat kan Nederland leren van het buitenland? Naast een puntensysteem zoals in Midden-Delfland zijn ook de andere typen puntensystemen met selectie mogelijk. Voordeel van zo'n puntensysteem is dat meer resultaat behaald kan worden voor een vergelijkbaar budget, wanneer tenminste de administratieve kosten niet hoger zijn dan de behaalde baten door verbeterde efficiëntie.

Beheerovereenkomsten zoals ingezet in Vlaanderen om de Kaderrichtlijn Water (KRW) te realiseren, kunnen voor Nederland interessant zijn. Maar dan in een beperkt (kwetsbaar) gebied en met mogelijke alternatieve aanwending van de mest.

Het project in Varde is interessant bijvoorbeeld voor Nederlandse initiatieven als Boeren voor Natuur of Midden-Delfland. Het laat zien hoe gebiedsgericht gewerkt kan worden en met langetermijncontracten, en dit alles conform Brusselse regelgeving.

Een regeling als CAD kan misschien interessant zijn als voorbeeld voor het financieel ondersteunen van boeren in Nationale Landschappen. Deze boeren moeten daarvoor maatregelen treffen ter behoud van de basiskwaliteit van het gebied.

Het organiseren van een veiling is vooral interessant wanneer er voldoende aanbieders van diensten zijn die relatief grote stukken areaal kunnen inzetten. Anders worden de organisatiekosten waarschijnlijk erg hoog in verhouding tot de opbrengst. In Nederland gaat het veelal om relatief kleine stukken areaal.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Gerda Verburg, streeft ernaar om de landbouwsector sterker dan voorheen te verbinden met maatschappelijke waarden als voedselveiligheid en voedselzekerheid, in combinatie met het in stand houden van het landschap, de zorg voor milieu, en dierenwelzijn. De beleidsontwikkeling vindt plaats in een context van omvorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB).² Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) wil de beleidsontwikkeling ondersteunen met relevante kennis en brengt daarom in de eerste helft van 2010 een rapport uit over de mogelijkheden om met omvorming van het GLB bij te dragen aan milieu-, natuur- en landschapsdoelstellingen. Dit onderzoek is een bouwsteen voor het PBL-rapport.

1.2 Doelstelling en vraagstelling

Binnen dit onderzoek zijn we met name geïnteresseerd in maatschappelijke diensten gericht op milieu, natuur en landschap. Daarom richten we ons op groene en blauwe diensten. Met groene diensten wordt bedoeld: diensten (uitgevoerd door boeren) voor natuur en landschap. Met blauwe diensten wordt bedoeld: diensten (uitgevoerd door boeren) voor de kwaliteit van water dan wel waterberging.

Doelstelling: Het beschrijven van beleidsprogramma's uit het buitenland waarin boeren (financieel) gestimuleerd worden om groene en blauwe diensten aan te bieden. Het gaat daarbij om programma's die vernieuwend zijn voor Nederland, dus die nog niet in Nederland toegepast worden.

Vraagstelling: Welke beleidsprogramma's in het buitenland gericht op groene en/of blauwe diensten zijn vernieuwend voor Nederland, en zouden als voorbeeld kunnen dienen voor een eventuele uitbreiding van groene en blauwe diensten in Nederland?

1.3 Aanpak

We hebben, in overleg met de opdrachtgevers van PBL, een aantal thema's en mechanismen gekozen waarbinnen groene en blauwe diensten kunnen worden toegepast en die interessant zijn binnen de huidige beleidscontext, namelijk:

- beleidsprogramma's met een puntensysteem voor ecosysteemdiensten;
- beleidsprogramma's gericht op blauwe diensten;
- beleidsprogramma's gericht op realisatie van EU-verplichtingen (zoals Natura 2000 en Kaderrichtlijn Water);
- beleidsprogramma's gericht op gebiedsniveau;
- beleidsprogramma's met een alternatieve coördinatiewijze, met name veilingen.

² LNV, 2008, Houtskoolschets, blz. 7. Andere toekomstvisies ten aanzien van het GLB, die door de minister ondersteund worden, zijn: SER, 2008, Waarden van de landbouw; RLG, 2007, Publieke belangen centraal.

Een puntensysteem is een systeem waarbij punten worden toegekend aan maatschappelijke diensten geleverd door grondbezitters, en waarbij de beloning gerelateerd wordt aan het aantal punten. Er is gekozen voor programma's met een puntensysteem omdat een dergelijk systeem (in theorie) flexibeler en effectiever zou kunnen werken dan het huidige systeem met pakketten zoals in Nederland binnen het Subsiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL). Dit stelsel is de opvolger van de Provinciale Subsidiereregeling Agrarisch Natuurbeheer (PSAN). Voor blauwe diensten is gekozen omdat in Nederland eigenlijk nog maar weinig programma's zijn op dit gebied, terwijl er wel veel over gesproken wordt en de waterproblematiek urgent is. Voor Natura 2000 en Kaderrichtlijn Water (KRW) is gekozen omdat Nederland, evenals andere EU-lidstaten, verplicht is deze richtlijnen uit te voeren en zo gekeken kan worden of in het buitenland interessante oplossingen voorhanden zijn. Voor programma's op gebiedsniveau is gekozen omdat vanuit de provincies momenteel veel aandacht is voor gebiedsgericht werken. Tot slot is voor veilingen gekozen omdat deze (in theorie) voor de overheid het mogelijk maken om groene en blauwe diensten goedkoper in te kopen.

Per thema is minstens één beleidsprogramma uit het buitenland geselecteerd. Bij de keuze van het programma is gekeken naar de beschikbare informatie, zodat de onderdelen uit de vraagstelling zo goed mogelijk beantwoord konden worden. We hebben gebruik gemaakt van bestaande literatuur. Waar nodig is dit aangevuld met telefonisch overleg.

Per thema is in een inleiding een (beperkt) overzicht geven van de context. Daarna volgt een beschrijving van het beleidsprogramma aan de hand van de vragen uit de vraagstelling. Tot slot gaan we in op de vraag welke lessen Nederland kan trekken uit het beschreven programma.

Reikwijdte en beperkingen

- We richten ons niet alleen op beleidsprogramma's die (mede)gefinancierd worden vanuit Brussel, maar kijken breder. Dus ook programma's die nationaal of lokaal gefinancierd worden kunnen aan de orde komen. Ook kijken we naar programma's buiten Europa. Wel kijken we naar bestaande programma's, en dus niet naar ideeën voor groene en blauwe diensten.
- Het overzicht wordt gemaakt op basis van bestaande literatuur.
- We beperken ons tot programma's op het terrein van groene en blauwe diensten, en niet het bredere kader van maatschappelijke diensten. Daarom kijken we niet naar programma's gericht op bijvoorbeeld dierenwelzijn of zorgboerderijen. Bovendien richten we ons op programma's die vrijwillig en bovenwettelijk zijn (dus niet op diensten als vervanging voor bestaande regelgeving).³
- Bij uitbreiding van groene en blauwe diensten denken we aan uitbreiding wat betreft doelen die men wil realiseren, maar ook wat betreft niveau van maatregelen of wijze van coördinatiemechanismen.
- We zijn geïnteresseerd in voor Nederland vernieuwende programma's uit het buitenland, maar tegelijkertijd zijn we op zoek naar programma's waarvoor informatie beschikbaar is wat betreft bijvoorbeeld de effectiviteit. Dit betekent dat programma's die recentelijk zijn gestart af zullen vallen, omdat er geen evaluaties beschikbaar zijn.

³ Ook bij programma's gericht op uitvoering van EU-verplichtingen, zoals Natura 2000, gaat het om diensten die boeren niet verplicht zijn te leveren. Ook hier kijken we of de projecten bovenwettelijk zijn.

Aansluiting met andere projecten

Dit project sluit (deels) aan bij een project van Roel Jongeneel *et al.*⁴ voor PBL over groene en blauwe diensten. Een overzicht van programma's op het gebied van groene en blauwe diensten met daarbij de doelstelling, de effectiviteit en het ingezette beleidsinstrument, is voor hem interessant. Het raamwerk op de volgende bladzijde is deels afgeleid van het project van Jongeneel *et al.* (2010).

Het project sluit bovendien aan bij een project van Judith Westerink van Alterra voor LNV, getiteld 'Maatschappelijke diensten en het GLB'.⁵ Ook binnen dat project worden voorbeelden verzameld van maatschappelijke diensten die uitgevoerd kunnen worden door boeren. Zij kijkt echter verder dan groene en blauwe diensten, dus bijvoorbeeld ook naar dierenwelzijn. Bovendien kijkt zij uitsluitend naar nieuwe diensten, en niet naar nieuwe organisatievormen. Tot slot maakt zij een overzicht van ideeën, en wij richten ons op een beperkt aantal programma's die we verder uitdiepen.

Eerder is door Westerink *et al.* (2009) over de grens gekeken in het kader van een Internationale Vergelijking Boeren voor Natuur en een Internationale Vergelijking Groenblauwe Diensten, in opdracht van LNV. Daarvoor is een inventarisatie gemaakt van lokale landbouwmilieu-initiatieven.⁶

Raamwerk

In de vraagstelling (zoals hierboven geformuleerd) staan vragen voor doel, organisatie en beoordelingscriteria door elkaar heen. In het raamwerk (zie schema 1) willen we deze vragen logisch rangschikken. Doel van het raamwerk is daarom het plaatsen van de vragen uit de vraagstelling in een logisch verband.⁷

De thema's die gekozen zijn, programma's met een puntensysteem, blauwe diensten, realisatie EU-verplichtingen, programma's op gebiedsniveau en veilingen, zijn op uiteenlopende plaatsen in het raamwerk te plaatsen.

- Bij een puntensysteem gaat het om de wijze van organisatie ofwel een mechanisme van het programma, met name de wijze van financiering.
- Bij blauwe diensten gaat het om het realiseren van een doelstelling, veelal gericht op milieu en/of waterkwantiteit.
- Bij de realisatie van Natura 2000 gaat het om doelstellingen gericht op behoud van biodiversiteit. Daarbij zijn echter veelal ook doelstellingen op het gebied van milieu en/of waterkwantiteit (bijvoorbeeld grondwaterspiegel) van belang.
- Bij gebiedsgerichte programma's gaat het om de wijze van organisatie (namelijk organiseren op een regionaal niveau) en daaraan verbonden, het implementeren van doelstellingen gericht op de eigenheid van het gebied.
- Bij een veiling gaat het om de wijze waarop een maatregel georganiseerd is, met name de wijze waarop vraag en aanbod bij elkaar worden gebracht, ongeacht de doelstelling van de maatregel.

⁴ Jongeneel R. *et al.* (2010). Groene en blauwe diensten in de landbouw; assessment van huidige situatie en beleidsalternatieven (in voorbereiding).

⁵ Westerink, J. *et al.* (2009). Maatschappelijke prestaties - Meer publieke diensten en minder publieke lasten door de landbouw met behulp van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

⁶ Deze projecten hebben geresulteerd in een PLUREL working paper 'European Lessons for Green and Blue Services in The Netherlands' en een internationale workshop in Den Haag waarbij ervaringen tussen betrokkenen werden uitgewisseld. Zowel het working paper als het verslag van de bijeenkomst zijn beschikbaar via www.boerenvoornatuur.nl/ned/publicaties.

⁷ Voor het ontwikkelen van het raamwerk is gebruik gemaakt van het project van Jongeneel *et al.* (2010). Daarnaast is gebruik gemaakt van: A.C. Hemerijck en C.A. Hazeu, 2004.

Voor ieder programma wordt beoordeeld of het toepasbaar is in Nederland. De beoordelingscriteria zijn: doelmatigheid, haalbaarheid, rechtmatigheid en aanvaardbaarheid. Bij doelmatigheid gaat het om de vraag of een programma effectief en efficiënt is. Bij haalbaarheid gaat het om de vraag of het praktisch uitvoerbaar is en of het past binnen de politieke denkkaders. Wat betreft de politieke denkkaders is de Houtskoolschets van groot belang, omdat de minister hierin haar toekomstvisie ten aanzien van het landbouwbeleid weergeeft. Bij rechtmatigheid gaat het om het rechtsgevoel en de juridische inpassing. Bij de beoordeling of de toepassing van een buitenlands programma rechtmatig zou zijn in Nederland, wordt uitgegaan van de huidige juridische kaders en dus ook de huidige regels die gelden in verband met financiering vanuit Brussel. Tot slot, bij aanvaardbaarheid gaat het om draagvlak bij boeren én burgers.



Schema 1: Raamwerk beleidsprogramma's groene en blauwe diensten

2 Programma's met een puntensysteem - voorbeelden uit de VS en Engeland

2.1 Introductie

Een puntensysteem is een flexibel systeem om boeren te belonen voor (bovenwettelijke) maatschappelijke diensten. Hierbij worden punten toegekend aan een dienst. De beloning wordt gerelateerd aan het aantal punten.

In het buitenland wordt het puntensysteem al veelvuldig toegepast. Hajkowicz *et al.* (2009) beschrijven elf voorbeelden van dergelijke puntensystemen in de Verenigde Staten, Australië en Engeland. Deze voorbeelden zijn allemaal onderdeel van landbouwmilieuprogramma's. Uitgangspunt bij een puntensysteem is een agri-environment index (AEI). Een AEI wordt opgesteld op basis van een aantal meetbare criteria en vastgesteld aan de hand van beleidsdoelstellingen.

Hajkowicz *et al.* zien een puntensysteem als een manier om investeringen op het gebied van de natuur, milieu en landschappelijk op bedrijfs-, project- of regioniveau tegen elkaar af te wegen. De maatschappelijk meest gewenste investering kan zo gehonoreerd worden. Er kan een investering worden geselecteerd die de meeste punten oplevert voor een vast bedrag, of geselecteerd kan worden op de boer die voor een gegeven aantal punten het minste geld vraagt. De investeringen worden op deze wijze tegen elkaar afgewogen zodanig dat geen monetaire waarden toegekend hoeven te worden aan de maatschappelijke diensten, maar alleen relatieve waarden (dus relatieve waarden van de diensten ten opzichte van elkaar).

In Nederland wordt momenteel gewerkt met puntensystemen voor groen-blauwe diensten in Midden-Delfland en in Winterswijk. Deze puntensystemen worden echter enkel gebruikt om een vergoeding vast te stellen, en omvatten geen selectiemechanisme (in tegenstelling tot de puntensystemen genoemd door Hajkowicz *et al.*). In Midden-Delfland is een groenfonds opgericht om boeren te belonen voor het uitvoeren van diensten, zoals het onderhouden van houtsingels en natuurlijke oevers. De diensten die beloond worden hebben met name betrekking op natuur, landschap, cultuurhistorie en toegankelijkheid. Boeren kunnen op grond van een vooraf opgestelde lijst van diensten punten verzamelen. Het totaal aantal punten bepaalt de financiële tegemoetkoming.⁸ In Winterswijk zit men nog in de opstartfase, en kijkt men met name naar de werkwijze in Midden-Delfland en naar Engeland (Geerts *et al.*, 2008).

2.2 Drie voorbeelden: *Conservation Reserve Program, Environmental Quality Incentives Program and Countryside Stewardship Scheme*

Hieronder worden allereerst twee voorbeelden uit de Verenigde Staten beschreven van programma's waarin een puntensysteem een rol spelen: het Conservation Reserve Program (CRP) en het Environmental Quality Incentives Program (EQIP). Vervolgens wordt een voorbeeld uit Engeland beschreven, namelijk het Countryside Stewardship Scheme (CSS). CRP is

⁸ Zie <http://www.vitaalplatteland.nu/content/gebiedspraktijk/pv/groenfonds.html> En zie ook: Terwan en Rodenburg, 2004.

interessant omdat het een maatregel is met een lange contractduur (10 tot 15 jaar), en een maatregel waar een veiling aan verbonden is. EQIP is interessant omdat het onder andere gericht is op milieuvriendelijker omgaan met mest. Dat is uitermate relevant voor Nederland. CSS is een voorbeeld van een puntensysteem gekoppeld aan landbouwmilieumaatregelen. Bovendien is het een Europees voorbeeld, en dus zeker verenigbaar met de EU-regels.

Conservation Reserve Program (CRP)

CRP bestaat al sinds 1985 en is gericht op het uit productie nemen van (kwetsbare) grond. De grond moet wel ingezaaid worden met een groenbedekker. Tot 1990 was de maatregel enkel gericht op verminderen van erosie. Sinds 1990 zijn er meerdere doelstellingen verbonden aan de maatregel, om zo de kosteneffectiviteit te vergroten. De doelstellingen zijn nu: verminderen kans op erosie, bescherming van dieren in het wild, verbeteren van de waterkwaliteit en verbeteren van de luchtkwaliteit. De EBI (environmental benefit index, milieubatenindexscore) neemt als indicatoren mee de verwachte bijdrage aan de hiervoor genoemde doelstellingen, maar daarnaast ook: nabijheid van natuurreservaten, de te gebruiken groenbedekking, en de kosten.⁹ Er is een maximum bedrag voor de maatregel, maar boeren maken meer kans als ze aangeven voor minder geld de maatregel uit te willen voeren. In juni 2006 was ongeveer 14,6 miljoen ha uit productie genomen dankzij deze maatregel (dat is 10% van het totaal). Sinds 1990 is USD 29 miljard besteed aan deze maatregel. (Hajkowicz *et al.*, 2009, p. 222)

De indicatoren zijn voldoende meetbaar zodat voor elke perceel dat wordt aangeboden voor CRP een EBI (environmental benefit index) kan worden berekend. Deze score meet de bijdrage van het uit productie nemen van een perceel aan een gewogen som van de voorgenoemde doelstellingen. Boeren worden jaarlijks betaald voor het uit productie nemen van grond voor een bepaalde periode (10 tot 15 jaar). Bij het CRP wordt gewerkt met een veilingstelsel waarbij de boeren grond met een bepaalde EBI-score aanbieden. De overheid heeft dan de mogelijkheid om de meest kosteneffectieve contracten af te sluiten. Vaak wordt er bij de CRP meer grond aangeboden dan dat er budget is. Hierdoor worden boeren gedwongen om niet te veel te vragen omdat ze anders niet geaccepteerd worden. Echter in sommige gebieden wordt er weinig grond aangeboden, omdat de alternatieve kosten¹⁰ te hoog zijn.

Environmental Quality Incentives Program (EQIP)

EQIP bestaat sinds 1997. Het EQIP-programma is onder andere gericht op een beter gebruik van nutriënten, mestopslag, irrigatie, en bescherming van dieren in het wild. Iedere staat stelt een lijst met indicatoren op (een AEI). Ook binnen een staat kunnen verschillende lijsten met indicatoren (AEI's) gebruikt worden. Het EQIP-programma richt zich hierbij primair op het delen van kosten van investeringen in duurzame productie tussen overheid en boeren. Boeren krijgen maximaal 75% vergoed van investeringen en inkomstenderving bij de adoptie van milieuvriendelijke technieken.¹¹ EQIP financiert activiteiten zoals mestopslag en het beperken van uitspoeling van nutriënten. De contracten in EQIP zijn korter (1 jaar). Sinds zijn bestaan zijn in het kader van EQIP 117.625 contracten afgesloten voor 20,8 miljoen ha. In 2006 is ongeveer USD 652 miljoen tussen de staten verdeeld voor dit programma. In het fiscale jaar 2007 was het budget USD 1 miljard. (Hajkowicz *et al.*, 2009, p. 222 en 227)

⁹ Er is discussie of kosten op deze wijze als indicator opgenomen moet worden. Maar vooralsnog werkt het systeem wel zo.

¹⁰ Met alternatieve kosten is een vertaling van opportunity costs. Deze worden bepaald door de opgeofferde waarde van het beste alternatief te berekenen. Het gaat hier dus om alternatieve aanwending van de grond en de mogelijke baten daarvan.

¹¹ Bepaalde groepen boeren die in het verleden relatief weinig steun hebben gekregen, kunnen een vergoeding tot 90% van de onkosten krijgen.

Voor het EQIP-programma wordt een biedingsindex ("offer index") bepaald die wordt berekend voor elk voorstel. Dit is de ratio van de milieubaten en de financiering die door de boer wordt gevraagd. Aanvragen worden geaccepteerd op volgorde van de biedingsindex, totdat het budget op is. Er is geen veilingstelsel.

Countryside Stewardship Scheme (CSS)

CSS heeft van 1991 tot 2005 gefunctioneerd in Engeland. Daarna is CSS (samen met het programma ESA, Environmentally Sensitive Areas) opgegaan in Environmental Stewardship (ES). ES kent een zogenaamd Entry Level Scheme (ELS) en een Higher Level Scheme (HLS). Zowel CSS als ESA zijn onderdeel geworden van de HLS binnen de ES.

CSS is gericht op behoud van landschap en op publieke toegankelijkheid van het platteland, en stond open voor alle landeigenaren. In 2005 omvatte CSS meer dan 1.600 overeenkomsten en een totale oppervlakte van 530.000 ha. In het laatste jaar, 2004-2005, werd GBP 85 miljoen aan het programma besteed. De regeling was van toepassing op alle gebieden buiten de Environmentally Sensitive Areas (ESA). Dat zijn gebieden met een kwetsbaar milieu, dus gebieden waar het milieu extra goed moet worden beschermd.

CSS omvatte een puntensysteem met als doel het selecteren van de aanvragen. CCRU en ADAS (2000) hebben onderzocht hoe succesvol dat puntensysteem was.¹² Het doel van het puntensysteem was om de subsidieregeling op een zo efficiënt en transparant mogelijke wijze uit te voeren.

Het puntensysteem van de regeling bestaat uit twee fasen:

Stap 1: Priority Category: Het vaststellen van de voorlopige scores (die zijn gebaseerd op historische kenmerken, landschap, toegankelijkheid voor publiek, in het wild levende dieren, 'target area' en andere prioriteiten) om te bepalen welke aanvragers verzekerd zijn van een bezoek ter plaatse. Dit gebeurt vanachter het bureau. Alleen aanvragen die goed scores zijn er zeker van dat ter plaatse worden bezocht.

Stap 2: Priority Score: Het geven van scores naar aanleiding van bedrijfsbezoeken.

Waarom een beoordeling van de aanvraag in die twee stappen? De eerste score is veel goedkoper dan de tweede stap. De voorlopige score is een goede voorspelling van de scores in de tweede stap. Daarmee wordt voorkomen dat er kosten worden gemaakt voor het ter plekke bezoeken van de slechtste aanvragen.

De volgende tekortkomingen in de regeling zijn geconstateerd door CCRU en ADAS in 2000:

- er worden punten vastgesteld voor middelen (bijvoorbeeld een agrarisch bedrijf bevindt zich in een bedoeld gebied) in plaats van doelen.
- het puntensysteem houdt geen rekening met het feit dat vele milieudoelstellingen in strijd zijn met elkaar. Bijvoorbeeld een gebied dat open staat voor publiek kan dieren in het wild verstoren, of maatregelen die de biodiversiteit verbeteren kunnen botsen met het landschap. Dus door een activiteit of maatregel toe te staan die een positief effect heeft voor een dimensie van milieu-output (bijvoorbeeld een gebied is voor publiek toegankelijk gemaakt), kan een negatieve output opleveren in een andere dimensie (bijv. verstoring van vogels en andere dieren).
- de waarden die aan elk criterium zijn toegekend, zijn in feite toekenningen van relatieve waarden in plaats van het resultaat van expliciete prioriteiten.

¹² CCRU, ADAS, 2000

- de scores zorgen ervoor dat kwantiteit (bijvoorbeeld aantal hectares) en kwaliteit (bijvoorbeeld betere openheid) worden samengevoegd in plaats van dat ze expliciet afzonderlijk worden beoordeeld.
- er wordt weinig aandacht besteed aan het in verband brengen van priority scores en contractkosten.

Contracten zijn veelal afgesloten voor 10 jaar. Dat betekent dat er nog altijd CSS-contracten lopen.

2.3 Lessen voor Nederland

In Nederland kennen we een puntensysteem voor groene diensten in Midden-Delfland, en voor Winterswijk wordt gewerkt aan een puntensysteem. In Winterswijk kijkt men met name naar de werkwijze van Midden-Delfland en het Engelse Environmental Stewardship System.

De programma's uit het buitenland kunnen aanvullend zijn voor de Nederlandse voorbeelden. Hajkowicz *et al.* (2009) gaan in op een methode voor een puntensysteem, zodanig dat investeringen tegen elkaar afgewogen kunnen worden en de beste projecten geselecteerd kunnen worden. De verschillende stappen worden beschreven die nodig zijn om tot een afweging te komen van de maatschappelijk meest rendabele investering. Dat is anders dan het systeem dat in Midden-Delfland wordt toegepast. Voor Midden-Delfland zijn maatregelen voor natuur, cultuur, landschap en recreatie beschreven en daaraan zijn bedragen verbonden. De boeren in het gebied die voldoen aan de basisvoorwaarden en enkele van de betreffende maatregelen uitvoeren, kunnen een vergoeding krijgen. Het puntensysteem wordt niet gebruikt als selectie instrument voor het afwegen van investeringen.

Een puntensysteem kan ingezet worden als onderdeel van het beleidsinstrument dat agrarisch natuur- en landschapbeheer stimuleert, dat wil zeggen, als onderdeel van landbouwmilieumaatregelen. De voorbeelden die hierboven genoemd worden zijn allemaal onderdeel van landbouwmilieuprogramma's. Maar wellicht is het ook mogelijk om een puntensysteem te gebruiken als onderdeel van een vergoedingensysteem voor maatschappelijk waardevolle gebieden.¹³ Onderdeel van de maatschappelijk waardevolle gebieden zijn de Nationale Landschappen. De minister stelt, in de Houtskoolschets, dat ze de basiskwaliteit in de Nationale Landschappen actief wil zekerstellen. Het actief zekerstellen van de basiskwaliteit wil zeggen: voorkomen dat de huidige kwaliteit (op grond waarvan het gebied is aangewezen, begrensd en juridisch verankerd) achteruit gaat.¹⁴ Een beschrijving van deze basiskwaliteit zou dan gebruikt kunnen worden om criteria op te stellen, die vervolgens als basis voor een puntensysteem kan dienen. Een dergelijke toepassing van een puntensysteem bestaat echter nog niet.

Puntensysteem gekoppeld aan landbouwmilieumaatregelen

Bij landbouwmilieumaatregelen gaat het om het uitvoeren (of nalaten) van voorgeschreven activiteiten. De inzet moet bovenwettelijk zijn. Er zijn verschillende voorbeelden van landbouwmilieumaatregelen met een puntensysteem. Het Countryside Stewardship Scheme (CSS) uit Engeland is een voorbeeld uit de EU, en voldoet dus aan de Brusselse regels.

¹³ In de Houtskoolschets worden drie sporen onderscheiden voor toekomstige steun: 1) Verzekeringen en innovaties, 2) Maatschappelijk Waardevolle Gebieden, 3) Groene en Blauwe diensten.

¹⁴ Voor definitie van basiskwaliteit, zie: Braaksma P., 2008, blz. 2.

Betalingen worden bepaald op basis van 'income foregone', zie de Brusselse regels ten aanzien van staatssteuntoets. Ook Nederland zal zich moeten houden aan de Brusselse regels, dit beperkt dus de mogelijkheden van zo'n puntensysteem. Echter, het groenfonds in Midden-Delfland laat zien dat er wel degelijk mogelijkheden zijn binnen de EU-regels.

Puntensysteem gekoppeld aan maatschappelijk waardevolle gebieden

De vraag is of een puntensysteem gekoppeld kan worden aan een vergoedingssysteem voor maatschappelijk waardevolle gebieden. In zo'n geval zouden boeren minimaal moeten voldoen aan de regels voor Goede Landbouwpraktijk. Ook in Midden-Delfland moeten boeren voor een vergoeding allereerst voldoen aan de regels voor Goede Landbouwpraktijk (hier staat geen vergoeding tegenover). Vervolgens kunnen ze extra punten krijgen wanneer ze aan bepaalde gebiedsspecifieke condities voldoen ter behoud van het karakteristieke landschap. En daarna kunnen ze nog meer punten verzamelen voor specifieke maatregelen. Het aantal punten bepaalt de hoogte van de vergoeding.

De Raad van het Landelijk Gebied (RLG) heeft in 2007 gepleit voor een systeem met punten voor duurzaamheidsdiensten. Volgens de Raad voor het Landelijk Gebied gaat het ideale systeem uit van vergoedingen voor publieke belangen, en geen generieke steun.

“Zolang dit perspectief voor de lange termijn niet is gerealiseerd acht de raad een vorm van generieke ondersteuning, via een regionale toeslag (*flat rate*) op zijn plaats, als basis van waaruit stappen gezet worden naar het gewenste eindbeeld. Dit nieuwe systeem voorziet in generieke betalingen die gebonden zijn aan de oppervlakte te beheren land gekoppeld aan basisvoorwaarden (*cross-compliance*). Het bedrag van deze generieke betalingen zou per regio kunnen verschillen afhankelijk van regionaal gebonden waarden en opgaven. Daarbovenop zou een systeem ontwikkeld moeten worden voor specifieke duurzaamheidsdiensten. Voor het specificeren van de doelen en voorwaarden en voor het genereren van fondsen in aanvulling op EU-gelden, zal de regio een groeiende taak moeten krijgen. Voor elke verdere stap in de richting van een systeem voor vergoedingen voor geleverde publieke diensten kan dan de vaste toeslag omlaag.” (RLG, 2007, par. 4.4).

Een combinatie van een *flat rate* met vergoedingen voor maatschappelijk diensten ziet het RLG dus als een mogelijkheid. De generieke betalingen kunnen per gebied verschillen, afhankelijk van de bestuurlijke opgaven.

Plaats in raamwerk

Een puntensysteem is gericht op de wijze van organisatie van beleidsmaatregelen (zie schema 1, raamwerk). Daarbij gaat het met name om de wijze van financiering.

Is een puntensysteem haalbaar, aanvaardbaar, doelmatig en rechtmatig? Hiervoor moet een onderscheid gemaakt worden tussen toepassing bij landbouwmilieumaatregelen en toepassing bij verdeling van inkomenssteun.

Bij landbouwmilieumaatregelen gaat het om het uitvoeren (of nalaten) van bovenwettelijke activiteiten door de boer. Een dergelijk puntensysteem wordt al toegepast binnen de EU. Het is dus rechtmatig. Is het aanvaardbaar? Het systeem is waarschijnlijk flexibeler dan het huidige systeem binnen SNL¹⁵ met pakketten. Het probleem zit hem bij het puntensysteem

¹⁵ SNL staat voor Subsiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer.

waarschijnlijk vooral in de haalbaarheid en doelmatig. Als we in Nederland dit op grote schaal gaan invoeren en we willen maatwerk leveren, wat zijn dan de administratieve kosten?

Een puntensysteem toegepast op maatschappelijk waardevolle gebieden kan een manier zijn om die boeren te belonen in een gebied die ook daadwerkelijk een maatschappelijke dienst leveren. Er is echter nog maar weinig ervaring met het toepassen van een puntensysteem op gebiedsniveau (een bestaand voorbeeld is Midden-Delfland). Maar is het rechtmatig als het toegepast wordt op grote schaal? En is het haalbaar, gezien de administratieve kosten die het met zich mee zal brengen?

3 Blauwe diensten - voorbeeld uit Vlaanderen

3.1 Introductie

In Vlaanderen wordt momenteel veel aandacht besteed aan de ontwikkeling van blauwe diensten (zie Danckaert en Carels, 2009).¹⁶ De belangrijkste aanleidingen hiertoe zijn de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water (KRW), evenals het beleid voor waterberging (om de risico's van overstromingen te beperken). In een zogenaamd ontwerp-maatregelenprogramma voor integraal waterbeleid zijn voorstellen uitgewerkt, waarbij ook aandacht is voor het ontwikkelen van nieuwe blauwe diensten.¹⁷

Blauwe diensten worden gedefinieerd als “watergerelateerde diensten of beheerrollen met een positieve impact op het watersysteem, die een meerwaarde voor de maatschappij leveren en door (groepen van) land- of tuinbouwers worden verleend op vrijwillige basis en waar diezelfde land- of tuinbouwers een marktconforme vergoeding voor krijgen”.¹⁸

Voorbeelden van blauwe diensten zijn:¹⁹

- waterconservering, bijvoorbeeld aanleg en beheer van natuurvriendelijke oevers, peilverhoging in sloten, regelbare drainage, herinrichting en beheer van waterlopen, aanleg van bekkens, enzovoorts.
- waterberging, met name vergroten van open water / aanleg van waterbergingsbassins.
- verbeteren van de kwaliteit van water, bijvoorbeeld vermindering van nutriëntenproductie en -verlies, verminderen gewasbeschermingsmiddelen, enzovoorts.
- versterken watergerelateerd landschap, bijvoorbeeld peilverhoging, peilbeheer, aanleg van natuurvriendelijke oevers en oeverbeheer, enzovoorts.
- afvalwaterverwerking, bijvoorbeeld aanleg van zuiveringsmoerassen, aanleg van helofytenfilters – rietteelt.

Een aantal blauwe diensten die hierboven worden genoemd zijn al uitgewerkt in een landbouwmilieumaatregel in Vlaanderen. Daarnaast wordt gediscussieerd over uitbreiding van de landbouwmilieumaatregelen om bepaalde blauwe diensten te realiseren. Om nutriëntenverlies naar het water te beperken is een landbouwmilieumaatregel van kracht gericht op oeverrandenbeheer (perceelranden langs waterlopen). Gedacht wordt aan het uitbreiden van de landbouwmilieumaatregelen om nitraatuitspoeling tegen te gaan door vermindering van bemesting of door de aanleg van moerassen. Ook wordt gedacht aan een landbouwmilieumaatregel voor geïntegreerde gewasbescherming. Daarnaast wordt mogelijk de bestaande landbouwmilieumaatregel ‘beheersovereenkomst Water’ uitgebreid zodat het ook ingezet kan worden in drinkwatergebieden.²⁰

¹⁶ Danckaert en Carels, 2009.

¹⁷ Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid (CIW), 2008.

¹⁸ Danckaert en Carels, 2009, blz. 6.

¹⁹ Danckaert en Carels, 2009, blz. 35.

²⁰ Danckaert en Carels, 2009, blz. 38.

3.2 Beheerovereenkomst Water

De beheerovereenkomst Water (BO Water) is opgesteld om de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater te verbeteren door de nitraatverrijking en eutrofiëring te verminderen. Dit wil men bereiken door het gebruik van mest verder terug te dringen dan verplicht is volgens de Nitraatrichtlijn. Voor landbouwers met grond gelegen in kwetsbare gebieden bestaat de mogelijkheid om een contract af te sluiten dat hen verplicht op de aangegeven percelen een verminderde bemesting toe te passen van minimaal 30% ten opzichte van de bemestingsnorm 'kwetsbaar gebied water' voor nitraat. De kwetsbare gebieden zijn: bekkens voor oppervlaktewater die belangrijk zijn voor de productie van drinkwater, waterwingebieden samen met bepaalde beschermingszones voor het grondwater en bepaalde nitraatgevoelige gronden voor het grondwater. De vergoeding bedraagt 450 €/ha (akker) en 685 €/ha (grasland). De maatregel is van kracht op 26.999 ha landbouwgrond.²¹ Dat is ruim 4% van het landbouwareaal.

In 2006 en 2005 voldeed 83% en 85% van de onderzochte oppervlakte aan de nitraat-residunorm.²² Toch is er voor veel voorkomende gewassen zoals aardappelen en maïs een overschrijding die in meerdere jaren voorkomt. Grasland, graangewassen en bieten daarentegen hebben voor de 6 jaren een gemiddeld nitraatresidu dat onder de 90 kg N/ha blijft.²³

Als resultaatsverbintenis is in de beheerovereenkomst opgenomen dat de hoeveelheid nitraat in de bodem tot 90 cm diep in het najaar niet meer dan 90 kg N/ha mag bedragen. In dit kader dienen landbouwers jaarlijks in het najaar een nitraatresidubepaling te laten uitvoeren.²⁴

Tussen 2000 en 2005 compenseerde de oppervlakte die nieuw onder contract kwam de oppervlakte waarvoor de beheerovereenkomst werd beëindigd als gevolg van de vaststelling van twee overtredingen van de contractvoorwaarde. In totaal werd voor ongeveer 9.000 ha aan contractoppervlakte verbroken, voornamelijk omdat tweemaal een te hoog nitraatresidu werd opgemeten. Gemiddeld wordt elk jaar voor ongeveer 70% van de oppervlakte een vergoeding uitgekeerd. Dus in 70% van de oppervlakte wordt de bovenwettelijke norm gehaald en is het programma effectief. De effectiviteit kan worden gestuurd met de hoogte van de vergoeding.²⁵

3.3 Lessen voor Nederland

In Nederland is men voor de implementatie van de KRW begonnen met wetgeving en generiek beleid. Het is interessant om te kijken of dit aangevuld kan worden met landbouwmilieumaatregelen (dat wil zeggen agrarisch natuurbeheer).²⁶ BO-water, zoals toegepast in Vlaanderen, sluit goed aan bij agrarisch natuurbeheer in Nederland. Het biedt de mogelijkheid om de KRW beter te realiseren.

²¹ Danckaert en Carels, 2009, blz. 52-53.

²² **Nitraatresidu:** volgens het mestdecreet is dit het nitraatgehalte gemeten in het najaar in de eerste 100 cm bodem, een maat voor het uitspoelbare stikstof in de winterperiode.

²³ <http://www.milieurapport.be/nl/feiten-cijfers>

²⁴ <http://www.milieurapport.be/nl/feiten-cijfers>

²⁵ Linderhof, V., A. de Blaeij, N. Polman, 2008.

²⁶ Agrarisch natuurbeheer is een belangrijk onderdeel van landbouwmilieumaatregelen. In Nederland wordt veelal de term agrarisch natuurbeheer gebruikt. In de internationale literatuur wordt de term agri-environmental schemes gebruikt, en dit wordt vertaald met landbouwmilieumaatregelen.

In Nederland is agrarisch natuurbeheer (en dus landbouwmilieumaatregelen) met name gericht op natuur en (in mindere mate) landschapselementen, omdat het hier grotendeels ingezet wordt voor de realisatie van de EHS en voor weidevogelbeheer. In het buitenland worden landbouwmilieumaatregelen vaker ingezet voor milieudoelstellingen. Verbeteren van de kwaliteit van water sluit aan bij milieudoelstellingen.

Er zijn echter bedenkingen tegen het toepassen van een beheerovereenkomst Water in Nederland. Nederland kent een groot mestoverschot. Wanneer boeren vergoedingen ontvangen om minder mest te gebruiken op een bepaald stuk areaal, dan moeten ze wel de mogelijkheid hebben de mest elders af te zetten. Die mogelijkheden zijn in Nederland echter beperkt.

Overigens, er kan een overlap zijn tussen groene en blauwe diensten. Bijvoorbeeld stroken langs akkers kunnen dienst doen als groene dienst, om biodiversiteit te bevorderen. Maar het kan ook een blauwe dienst zijn als zo emissies naar de sloten verminderd worden. Eenzelfde inspanning kan dus meerdere doelstellingen dienen. De wijze waarop de randen zijn ingericht speelt wel een grote rol bij het behalen van de verschillende doelstellingen.

Daarnaast, voor maatregelen ten behoeve van de kwantiteit van water (waterconservering/waterberging) is coördinatie op gebiedsniveau noodzakelijk. De vraag is hoe je dat kunt regelen binnen landbouwmilieumaatregelen. Landbouwmilieumaatregelen gaan immers uit van vrijwilligheid en van individuele inschrijvingen.

Plaats in raamwerk

Blauwe diensten zijn gericht op het realiseren van een bepaalde doelstelling opgesteld door de overheid (zie schema 1, raamwerk). De doelstelling is veelal gericht op waterkwantiteit en/of milieu.

Is een beheerovereenkomst Water zoals uitgevoerd in Vlaanderen voor Nederland haalbaar, aanvaardbaar, doelmatig en rechtmatig? Bij de beoordeling is de haalbaarheid waarschijnlijk het grootste probleem. Waar moet de mest blijven die niet op het bewuste stuk areaal gebruikt mag worden? Alleen wanneer het gaat om beperkte gebieden en er alternatieve afzetmogelijkheden voor de mest zijn, zal zo'n maatregel haalbaar zijn.

Bij nitraatvermindering speelt bovendien rechtmatigheid een rol. Past het binnen de regels van Brussel? Het naleven van de Nitraatrichtlijn is namelijk verplicht, men is dus verplicht de uitstoot van nitraat te verminderen. En landbouwmilieumaatregelen moeten bovenwettelijk zijn. Bij de Beheerovereenkomst Water in Vlaanderen moet de verminderde bemesting minimaal 30% lager liggen dan de wettelijke verplichting. Dit wordt ook gecontroleerd door bodemmonsters te nemen in het najaar. Op deze wijze kan de rechtmatigheid van landbouwmilieumaatregelen gericht op nitraatvermindering dus ook in Nederland geregeld worden.

4 Realisatie van Natura 2000 - voorbeeld uit Denemarken

4.1 Introductie

De Europese Unie (EU) heeft in 1979 de Vogelrichtlijn en in 1992 de Habitatrichtlijn uitgevaardigd. Beide richtlijnen zijn gericht op het behoud van biodiversiteit. De uitvoering van deze richtlijnen leidt tot beschermde natuurgebieden, die samen Natura 2000 worden genoemd. Voor Nederland gaat het in totaal om 162 gebieden. De aanwijzing van Natura 2000-gebieden is in 2007 begonnen. Voor alle Natura 2000-gebieden worden ook beheerplannen opgesteld. Deze beheerplannen maken duidelijk welke activiteiten wel en niet mogelijk zijn in en rond die gebieden. Ook staat in de beheerplannen hoe de doelen gehaald gaan worden.

Het hieronder beschreven project ligt binnen een Natura 2000-gebied in Denemarken. Het project is mede gefinancierd met behulp van LIFE en landbouwmilieumaatregelen. LIFE is een instrument van de EU om milieu- en natuurprojecten te financieren. Daarbij gaat het met name om de financiering van investeringen voor de start van een project (bijvoorbeeld inrichtingskosten, opzet organisatie en kennisontwikkeling). Het project moet vernieuwend zijn en er moet samengewerkt worden tussen verschillende EU-lidstaten. Landbouwmilieumaatregelen kunnen gebruikt worden voor bovenwettelijke maatregelen gericht op natuur- en landschapsbehoud. Het gaat hierbij om beheer op de langere termijn.

4.2 Operation Corncrake, Varde

Boeren in de omgeving van de monding van de rivier Varde (in Denemarken, in het westelijk deel van Jutland) hebben een gebiedsgericht project van de grond getild wat gefinancierd wordt door de Deense overheid. De inrichting (met name aanpassingen aan het watersysteem) is gefinancierd met behulp van het LIFE-programma van de EU. Het project is gericht op behoud van een Natura 2000-gebied. De kwartelkoning is het handelsmerk, vandaar: Operation Corncrake, of op zijn Deens, Operation Engsnarre.

De Varde is de enige grote rivier in de Deense Waddenzee die niet gereguleerd is door dijken en sluizen. De rivier mondt uit in de Ho Bugt (de Ho baai), een ondiepe baai die het noordelijkste gedeelte van de Waddenzee vormt. De Varde is ecologisch gezien erg interessant omdat in de riviermond eb en vloed nog op een natuurlijke manier functioneren. De weilanden rondom de riviermonding overstromen ongeveer 10 keer per jaar bij hoog water en storm, tot aan de stad Varde. Omdat de omgeving van de rivier belangrijk is voor bepaalde vogels, met name de kluut, is het in 1979 aangewezen als een Vogelrichtlijngebied (later ook het RAMSAR-verdrag en de Habitatrichtlijn, inmiddels onderdeel van Natura 2000).

In de jaren tachtig is de landbouw in dit gebied echter steeds verder geïntensiveerd, waarbij men zich vooral richtte op de productie van (gedroogd) gras voor veevoer. Hiervoor werd drainage toegepast en steeds meer kunstmest gebruikt. Deze intensivering was schadelijk voor de ecologie in dit gebied.

In de jaren negentig daalde de prijs van het belangrijkste gewas (grass pellets) dramatisch. Het verlies van inkomen dreigde voor veel boeren het einde te betekenen van hun bedrijf. De boeren in dit gebied hebben zich verenigd in de Varde Farmers Union (VFU) en, mede op advies van het ministerie van Landbouw, zich meer gericht op landbouwmilieumaatregelen om de grond in boerenhanden te kunnen houden. De toenmalige voorman van de VFU heeft volgens diverse betrokkenen een doorslaggevende rol gespeeld bij het verkrijgen van draagvlak onder de boeren in het gebied. Het ministerie stelde dat het gebied uitermate geschikt was als waterrijk natuurgebied, dat op een traditionele wijze beheerd kon worden door gebruik te maken van traditionele, extensieve methoden van maaien en grazen.

Voor de restauratie van dit belangrijke vogelgebied is een project opgezet en is geld gevraagd en gehonoreerd bij LIFE. Het LIFE-project (1999-2002) richtte zich vooral op de inrichtingskosten voor waterrijk natuurbeheer. Tegelijkertijd is een ruilverkaveling uitgevoerd. Boeren die niet mee wilden doen hebben grond buiten het projectgebied gekregen, en boeren die wel mee wilden doen kregen grond in het projectgebied. Daarnaast zijn in het kader van landbouwmilieumaatregelen contracten gesloten. De VFU heeft een belangrijke rol gespeeld in het ontwerp van de regeling. De landbouwmilieumaatregelen omvatten:

- Het tolereren van een hoge grondwaterstand (-0,10 m in de winter, -0,30 m in de zomer);
- Geen bemesting;
- Geen gebruik van pesticiden;
- Extensieve begrazing (< 1,4 LU/ha);
- Uitgestelde maaidatum > 25 juni;
- Vogelvriendelijke maaimethoden;
- Geen herverpachting gedurende de contractperiode.

De vergoeding (ongeveer € 400,-/ha/jaar, jaarlijks geïndexeerd op basis van de prijs van toeleverende producten) wordt als goed ervaren.²⁷ De contracten omvatten 2800 ha, van 400 landeigenaren, in gebruik bij 250 boeren. De totale kosten van de landbouwmilieumaatregelen zijn 15-20 M€, plus 200 uur per jaar ondersteuning vanuit het ministerie van Milieu (Bos en Natuur Dienst).²⁸ LIFE heeft € 1,7 miljoen toegekend aan het project.²⁹

Opvallend is dat er afspraken zijn gemaakt voor een pakket van maatregelen dat over 20 jaar loopt (1999-2019). Het was de eerste regeling die door Brussel werd goedgekeurd met zo'n lange termijn. Belangrijkste argument voor het toestaan van deze lange termijn waren de ingrijpende verandering van het watersysteem en de daarmee gepaard gaande investeringen.

Het project loopt nu ongeveer 10 jaar. Al die tijd wordt gemonitord op vegetatie, vogels, insecten, nutriënten/waterkwaliteit en bedrijfseconomie. Het herstel van het ecosysteem gaat langzaam, ondanks de ingrijpende maatregelen. Wellicht dat de periodieke overstromingen met nutriëntenrijk waddenslib een rol daarbij spelen. De Deense ecologen schrijven het toe aan de keuze van boeren om te maaien in plaats van te begrazen. Hoe dan ook is een belangrijke les dat het herstel van natuurwaarden tijd kost. Dit is een ander belangrijk argument voor het streven naar langjarige contracten.

²⁷ De vergoeding voor landbouwmilieumaatregelen is gebaseerd op een onkostenvergoeding en een bonus van maximaal 20%. Dat de vergoeding als goed wordt ervaren is waarschijnlijk het gevolg van de wijze waarop de onkosten zijn berekend en de wijze waarop het loon vastgesteld is.

²⁸ Informatie is onder andere gehaald uit: European Commission, 2005; Nielsen, 2003; en uit veldbezoek door Judith Westerink. Zie ook: Wadden Sea Forum, WG ICZM, 5th Meeting, Hamburg, 14 March 2008, Information submitted by Thomas Holst Christensen.

²⁹ European Commission, 2008, blz. 33.

De landbouwmilieuvergoedingen worden betaald door het ministerie van Landbouw en gefinancierd vanuit het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP). Het gaat om een unieke regeling, ook voor Denemarken, die alleen in dit gebied geldt. De betrokkenen kenden geen ander 'vergelijkbaar' initiatief.

4.3 Lessen voor Nederland

Het project in Varde is een goed voorbeeld van een manier om Natura 2000-beleid beter te realiseren. Naast nationale financiering is er geld via LIFE en via landbouwmilieumaatregelen gevonden voor de verbetering en in stand houden van dit Natura 2000-gebied.

Het is een voorbeeld van bottom-up en gebiedsgericht werken. En bovendien zijn er opvallend langdurige contracten afgesloten. Gebiedsgericht werken hield in dit geval ook een ruilverkaveling in, zodat gemotiveerde boeren naar het gebied werden gehaald en niet-gemotiveerde boeren naar elders konden verhuizen.

Natuur-, milieu en waterdoelstellingen gaan hier samen. Voor Nederland kan dat heel relevant zijn.

De argumenten die aangehaald worden om te werken met langdurige contracten zijn:

- Een ingrijpende investering van het watersysteem;
- Een ingrijpende verandering van de bedrijfsvoering;
- Het herstel van natuurwaarden kost veel tijd.

Het project in Varde is ook van belang voor het Nederlandse project 'Boeren voor Natuur'. In dit project wil men ook gebiedsgericht werken en lange termijn contracten. Het project in Varde heeft opvallende overeenkomsten met Boeren voor Natuur³⁰:

- Een bottom-up initiatief, aangezwengeld door boeren, met een grote rol voor betrokkenheid van lokale overheden en lokale partijen;
- Een lokaal initiatief, toegespitst op het landschap en de natuur van het gebied;
- Langjarige contracten: Boeren voor Natuur heeft contracten van 30 jaar;
- Een uitzondering door Brussel: ook voor Boeren voor Natuur werd uitvoering toegestaan voor een langere periode dan gebruikelijk (10 jaar in plaats van 5-7 jaar) vanwege de ingrijpende aard van de maatregelen;
- Een vorm van niet-aanvoer van nutriënten. In Varde gaat het om niet-aanvoer op perceelsniveau, bij Boeren voor Natuur gaat het om niet-aanvoer op bedrijfsniveau (gesloten kringloop);
- Aanpassing van het watersysteem: natuurlijker peilbeheer en verminderen van drainage;
- Langjarige monitoring.

In Nederland is het beleid er lange tijd op gericht geweest om (ecologisch interessante) gebieden op te kopen en over te dragen aan natuurbeherende organisaties. Bijna alle Natura 2000 gebieden zijn in Nederland in handen van natuurbeherende organisaties, en dus niet van boeren/particulieren (dit in tegenstelling tot het buitenland). Soms worden boeren ingehuurd door de natuurbeherende organisaties, of er wordt grond verpacht aan boeren, voor agrarische productie onder strikte voorwaarden. In 2002 is daar enigszins verandering in gekomen met de beleidsomslag 'van aankoop naar beheer'.³¹ Een project als in Varde zou in Nederland geschikt zijn voor gebieden die ecologisch en/of toeristisch interessant zijn, maar

³⁰ Zie de diverse publicaties op www.boerenvoornatuur.nl

³¹ Zie P.M. van Egmond en T.J. de Koeijer, 2005.

waar boeren de grond in eigendom willen houden. Projecten als Boeren voor Natuur of Midden-Delfland zijn daar voorbeelden van. Daarnaast kan gedacht worden aan gebieden die minder geschikt worden voor de landbouw, maar waar men wel waarde hecht aan de landbouw als onderhouder van het landschap, bijvoorbeeld de veenweidegebieden (Groene Hart) of Waterland (Noord-Holland).

Tot slot kan gekeken worden in hoeverre dit voorbeeld enkel inpasbaar is *in* Natura 2000-gebieden, en in hoeverre ook toepasbaar in de *directe omgeving* van Natura 2000-gebieden in verband met externe werking. Nederland heeft meer dan het buitenland te maken met externe werking, door de wijze waarop hier Natura 2000-gebieden geselecteerd zijn en door de intensieve bedrijfsvoering hier.

Plaats in raamwerk

De realisatie van Natura 2000 is gericht op behoud van biodiversiteit (zie schema 1, raamwerk). Om de doelstelling behoud van biodiversiteit te behalen kunnen echter ook maatregelen nodig zijn wat betreft milieu en waterkwantiteit. Opvallend aan het project in Varde is dat het initiatief hiertoe genomen is door boeren. De wijze van organisatie is hier dus ook van belang.

Is realisatie van Natura 2000-doelstellingen met behulp van LIFE en landbouwmilieu-maatregelen haalbaar, aanvaardbaar, doelmatig en rechtmatig? Essentieel is allereerst de haalbaarheid en rechtmatigheid. LIFE geeft alleen steun in de opstartfase van een project, en er moet samengewerkt worden met andere EU-lidstaten. Voor cofinanciering via landbouwmilieu-maatregelen is het belangrijk dat het gaat om bovenwettelijke maatregelen. Er moet dus aan veel regels worden voldaan. Anderzijds, wanneer gebruik gemaakt kan worden van financiering vanuit Brussel, kan het wel efficiënt zijn vanuit Nederlands oogpunt.

5 Gebiedsgericht programma - voorbeeld uit Frankrijk

5.1 Introductie

In de zogenaamde Houtskoolschets wordt een schets gegeven van een toekomstig gemeenschappelijk landbouwbeleid zoals de minister van LNV dat graag verwezenlijkt zou zien (LNV, 2008). In die Houtskoolschets worden drie hoofddoelen voor beleidsondersteuning aangegeven: innovatie en verzekeringen, maatschappelijk waardevolle gebieden, en agrarisch natuur- en landschapsbeheer. De maatschappelijk waardevolle gebieden worden onderverdeeld in gebieden met een natuurlijke handicap (de gebieden die vallen onder de zogenaamde bergboerenregeling) en gebieden met een bestuurlijke handicap. Gebieden met een bestuurlijke handicap zijn bijvoorbeeld de Nationale Landschappen, gebieden in en rondom Natura 2000, gebieden die te maken hebben met regels vanuit de Kaderrichtlijn Water, enzovoorts. Voor deze maatschappelijk waardevolle gebieden wil men een basiskwaliteit actief zekerstellen. Onder het actief zekerstellen van de basiskwaliteit wordt verstaan het voorkomen dat de huidige kwaliteit (op grond waarvan het gebied is aangewezen, begrensd en juridisch (ruimtelijk) verankerd) achteruit gaat.³²

In dit hoofdstuk willen we kijken of het Franse CAD, Contrat d'Agriculture Durable, als voorbeeld kan dienen voor een regeling voor maatschappelijk waardevolle gebieden, en dan met name gebieden met een bestuurlijke handicap. Bovenal denken we aan Nationale Landschappen, en dan vooral die Nationale Landschappen waarin de landbouw een essentiële rol speelt.

5.2 Contrat d'Agriculture Durable

Het zogenaamde Duurzame Landbouw Contract (CAD, Contrat d'Agriculture Durable) is de opvolger van het Contrat Territorial d'Exploitation (CTE). CTE kende een combinatie van sociale, economische, en ecologische doelstellingen. Echter, er waren vragen over de ecologische effectiviteit van de regeling. Bovendien werd het beschikbare geld erg ongelijk verdeeld, waardoor sommige boeren een onevenredig hoog bedrag toegekend kregen. Daarbij was de regeling ingewikkeld en de administratieve kosten waren hoog. In 2003 werd daarom CTE opgevolgd door CAD. Deze nieuwe regeling is meer gebiedsgericht en bestaat uit een beperkt aantal maatregelen. Bovendien is een maximum bedrag per bedrijf afgesproken.³³

CAD kent een onderdeel met sociaaleconomische maatregelen en een onderdeel met natuurmaatregelen. Het is mogelijk een mix van economisch en natuurmaatregelen te kiezen, of enkel te kiezen voor maatregelen voor natuur.

Voorbeelden van maatregelen die gericht zijn op natuur en landschap:

- plantbedekking in de winter ter voorkoming van onbedekte bodems;
- onderhoud hagen voor het landschap;
- onderhoud van dijken eens in de vijf jaar;
- extensief grasbeheer, zonder gebruik van kunstmest, voor behoud van biodiversiteit gecombineerd met maaien na 25 juli.

³² Voor de definitie van basiskwaliteit, zie: Braaksma P., 2008, blz. 2.

³³ Zie: Brouwer *et al.*, 2007, blz. 20.

Voorbeelden van maatregelen gericht op sociaaleconomische doelstellingen en hygiëne:

- voedselveiligheid en de kwaliteit van producten;
- verbeteren van de toegevoegde waarde van landbouwproducten;
- verbreding van de activiteiten op een bedrijf;
- verbetering van de marketing en verkoop van producten.

De compensatie voor sociaaleconomische maatregelen is bedoeld voor boeren om de overgang naar een meer duurzame productie te kunnen maken (diversificatie van activiteiten en producten, en verbetering van de kwaliteit van producten). De compensatie voor natuurmaatregelen is bedoeld als vergoeding voor gemaakte kosten en derving van inkomsten voor het uitvoeren van de maatregelen. De maatregelen zijn vooral gericht op: tegengaan van erosie, behoud van kwaliteit van de bodem, water, biodiversiteit en landschap.³⁴

Uitgangspunt van de maatregelen is een analyse van het bedrijf en de motivatie van de boer. Voor ieder bedrijf is een zogenaamde 'diagnose' gemaakt, met daarbij een visie vanuit landbouwmilieuperspectief. Deze 'diagnose' bevat ook informatie over de beperkingen en mogelijkheden om het agrarisch bedrijf te verbeteren.

De maatregelen worden op gebiedsniveau vastgesteld, afhankelijk van de beleidsopgaven in een gebied. De implementatie van CAD vindt dan ook plaats op een regionaal niveau. In een financieel raamwerk wordt beschreven voor welke maatregelen welke vergoedingen beschikbaar zijn binnen een bepaald gebied. Per perceel mogen maximaal twee (verenigbare en aanvullende) maatregelen geselecteerd worden. Maar daarvan mag slechts één maatregel vallen onder de landbouwmilieumaatregelen (Brussel verbiedt dat twee landbouwmilieumaatregelen afgesloten worden op eenzelfde perceel.) Contracten worden afgesloten voor 5 jaar. In 2004 werd 234 miljoen Euro uitgekeerd voor CAD en werden ongeveer 10.000 contracten getekend.³⁵

5.3 Lessen voor Nederland

CAD gaat uit van een menu van maatregelen waaruit de boer kan kiezen. De maatregelen worden op gebiedsniveau bepaald, en ook de implementatie vindt op gebiedsniveau plaats. Er zijn betrekkelijk veel keuzemogelijkheden, waardoor veel boeren in het betreffende gebied in aanmerking komen voor een vergoeding. Daarom lijkt het op een redelijk generieke maatregel binnen een gebied, dat wil zeggen toegankelijk voor veel boeren in het gebied.

In de Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020 van november 2008 noemt de minister van LNV de mogelijkheid om maatschappelijk waardevolle gebieden financieel te ondersteunen. Een voorbeeld van maatschappelijk waardevolle gebieden zijn de Nationale Landschappen. Zou voor het ondersteunen van Nationale Landschappen een regeling zoals CAD gebruikt kunnen worden? Het gaat dan om Nationale Landschappen waar de agrarische sector van wezenlijk belang is voor het landschap.

Het CAD kent sociaaleconomische maatregelen en maatregelen gericht op natuur en landschap. In Nationale Landschappen waar de agrarische sector drager is van het landschap, zal het van belang zijn dat deze agrarische sector (financieel) kan overleven. Maatregelen op sociaaleconomisch gebied, die ertoe bijdragen dat de bedrijven duurzaam kunnen blijven produceren en financieel rendabel blijven, past daarbij. Maatregelen gericht op natuur en

³⁴ F. Huard, 2006, blz. 123.

³⁵ F. Huard, 2006, blz. 124.

landschap kunnen gebruikt worden om de basiskwaliteit in de gebieden te ondersteunen en versterken. Op deze wijze kan een totaal pakket (gericht op *profit*, *people* en *planet*) gerealiseerd worden. Het CAD is een landbouwmilieumaatregel, en bij landbouwmilieumaatregelen gaat het er wel om duidelijk te maken dat alle maatregelen een belang dienen gericht op duurzaamheid en plattelandsontwikkeling.³⁶

In de Houtskoolschets gaat men ervan uit dat inkomenssteun afgeschaft wordt, dus de 1e pijler vervalst. CAD valt (deels) onder landbouwmilieumaatregelen, dus onder de 2e pijler. De vraag is daarom of het financieel ondersteunen van de agrarische sector in Nationale Landschappen uitgevoerd kan worden binnen landbouwmilieumaatregelen, waarbij de boer maatregelen treft om de basiskwaliteit in het gebied te behouden.

Plaats in raamwerk

Het gaat in dit hoofdstuk om de wijze van organisatie (zie schema 1). Namelijk hoe een regeling opgezet kan worden op gebiedsniveau, om de basiskwaliteit van het gebied (zoals beschreven in beleidsdoelstellingen) te ondersteunen.

Bij gebiedsgerichte programma's gaat het om de wijze van organisatie, met name de coördinatie. Is een dergelijke regeling in Nederland haalbaar, aanvaardbaar, doelmatig en rechtmatig? Probleem zit hem vooral in rechtmatigheid en aanvaardbaarheid. Landbouwmilieumaatregelen moeten bovenwettelijk zijn. Welke bovenwettelijke maatregelen worden gevraagd van de boer en hoe hoog is de vergoeding die daar tegenover staat? En worden deze boeren dan niet bevoordeeld ten opzichte van boeren die niet in een Nationale Landschap wonen en werken?

³⁶ Het ondersteunen van Maatschappelijk Waardevolle Gebieden wordt in de Houtskoolschets hoofddoel 2 genoemd. Betalingen voor groen/blauwe diensten, zoals bij landbouwmilieumaatregelen, wordt hoofddoel 3 genoemd. De vraag is of men Maatschappelijk Waardevolle Gebieden wil ondersteunen via 1e pijler geld (inkomenssteun) of via 2e pijler geld (bijvoorbeeld via landbouwmilieumaatregelen). In de Houtskoolschets gaat men ervan uit dat de 1e pijler (inkomenssteun) geheel wordt afgeschaft.

6 Programma met een veiling - voorbeeld uit Australië

6.1 Introductie

Sinds 2005 biedt de Europese Commissie (EC) de mogelijkheid om veilingen toe te passen binnen landbouwmilieumaatregelen (artikel 39, Council Regulation (EC) No 1698/2005). Maar hier wordt nog maar weinig gebruik van gemaakt. In Europa zijn veilingen toegepast voor natuurbeheer in Duitsland en in het Verenigd Koninkrijk. Echter, deze maatregelen zijn inmiddels opgeheven.³⁷ In de VS worden veilingen sinds 1985 toegepast, namelijk binnen de maatregel Conservation Reserve Program (CRP) (zie ook hoofdstuk 2) Deze maatregel in de VS is nog steeds van kracht.

Doel van een veiling is de efficiëntie van een maatregel verbeteren. Een veiling kan kostenbesparend werken voor de overheid omdat sprake is van informatie-assymetrie tussen boer en overheid, namelijk de boer weet beter hoeveel de gevraagde maatregelen hem kosten dan de overheid. De overheid kan daarom niet de meest efficiënte vergoeding vaststellen, tenzij gebruik gemaakt wordt van een veiling. Bij een veiling moet de boer aangeven voor welke prijs hij de maatregel wil uitvoeren. Op deze wijze kan de overheid informatie verkrijgen omtrent de minimum prijs waarvoor de boer de dienst wil leveren. Maar, het organiseren van een veiling kost ook geld (extra transactiekosten aan de kant van de overheid én aan de kant van de boer). De kosten en baten moeten dan ook tegen elkaar afgewogen worden.

Veilingen voor natuurbeheer verschillen in een aantal opzichten van andere veilingen. Bij natuurbeheer gaat het veelal om veilingen die na afloop van het contract herhaald worden (dus geen eenmalige veiling). Door de herhaling komt steeds meer informatie beschikbaar over de minimumprijs. Daarbij kan het voor de ecologische effectiviteit ook van belang zijn dat dezelfde boeren steeds opnieuw meedoen met de regeling met hetzelfde stuk areaal. Bovendien kan het bij natuurbeheer gaan om meerdere percelen tegelijk en dus een veiling waarbij meerdere diensten tegelijkertijd worden aangeboden. Tot slot, voorwaarde voor het toepassen van een veilingssysteem is dat het niet uitmaakt op welke locatie de maatregel exact wordt uitgevoerd. Vaak is, bij natuurbeheer, de ligging van het perceel of het bedrijf wel van belang.

Een veiling gericht op natuurbeheer kan uitgaan van een beperkt budget (budget-constraint) of van een beperkte doelstelling (bijvoorbeeld een omschreven aantal hectares dat men wil halen, target-constraint,). Bij landbouwmilieumaatregelen geldt vaak een beperkt budget.

6.2 Bush Tender

De zogenaamde Bush Tender in Australië is onderdeel van het Victoria's Native Vegetation Management Framework. Doel van het programma is om inheemse plantensoorten op private gronden te beschermen. Per jaar wordt \$ 15 miljoen geïnvesteerd in het totale programma.³⁸

³⁷ Markus Groth, 2008, blz. 2.

³⁸ Het gaat hier waarschijnlijk om 15 miljoen Australische dollars en niet Amerikaanse dollars. Informatie voor deze paragraaf is afkomstig uit: Department of Sustainability and Environment, 2008, BushTender: Rethinking investment for native vegetation outcomes.

De Bush Tender is gericht op behoud van inheemse plantensoorten op private gronden. Er is een miljoen hectare met inheemse vegetatie op private gronden in Victoria. Beheer van deze gronden is belangrijk in verband met biodiversiteitbehoud, maar ook vanwege controle over het zoutgehalte van de grond, waterkwaliteit, beperking van broeikasemissies, en landschappelijke waarden. Op private gronden komt 12% van de nog resterende inheemse vegetatie voor, en maar liefst 30% van de bedreigde plantensoorten. Van de inheemse vegetatie op private gronden heeft 60% de status bedreigd of kwetsbaar.

Om de Bush Tender zo efficiënt mogelijk te organiseren is gekozen voor de opzet van een veiling. Allereerst zijn gebieden geselecteerd (binnen de deelstaat Victoria) waarbinnen het programma van toepassing is. Daarbij heeft men aangegeven welke inheemse plantensoorten van belang worden geacht. Vervolgens zijn landeigenaren uitgenodigd een bieding te doen, waarbij zij konden aangeven welke inheemse plantensoorten op hun land voorkwamen, hoe ze de plantensoorten wilden beschermen, en voor welke prijs. Er zijn vele bedrijfsbezoeken uitgevoerd om een inschatting te maken van mogelijke opbrengsten wat betreft biodiversiteitbehoud in de gebieden. De biedingen zijn onderling vergeleken en de biedingen met 'best value for money', zijn geaccepteerd. Deze landeigenaren moeten jaarlijks rapporteren welke maatregelen zij getroffen hebben, en welke vegetatie op hun land voorkomt. Op deze wijze kan de overheid zowel efficiënt beheer voor biodiversiteitsbehoud inhuren, alsook efficiënt data verzamelen.

Het Bush Tender systeem is flexibel. Landeigenaren kunnen aangeven welke activiteiten ze willen aanbieden en tegen welke prijs. Een index wordt gebruikt om de verschillende voorstellen van de landeigenaren tegen elkaar af te wegen. In deze index is een weging opgenomen voor de doelstellingen die de overheid wil behalen met het programma.³⁹

Er zijn verschillende gebieden aangewezen in Victoria State waar men inheemse planten op private gronden wil beschermen. Hiervoor zijn twee veilingen zijn gehouden, namelijk in Noord Oost/Noord Centraal, en in Gippsland. Hieronder de gegevens omtrent aantal bidders, aantal toekennende contracten en hectares onder contract voor deze twee veilingen (Tabel 1 - 4).

Tabel 1: Participatie in deelnemende gebieden Noord Oost / Noord Centraal Victoria

	Noord Centraal	Noord Oost	Totaal
Getoonde belangstelling	63	63	126
Aantal bedrijven beoordeeld	61	54	115
Aantal locaties beoordeeld *	104	119	223
Hectares beoordeeld	1,833	2,006	3,839

* Er zijn meer locaties beoordeeld dan dat er bedrijven zijn beoordeeld, omdat een bedrijf meerdere locaties kan aanmelden.

Tabel 2: Resultaten van biedingen in deelnemende gebieden Noord Oost / Noord Centraal Victoria

	Noord Centraal	Noord Oost	Totaal
Aantal bidders	50	48	98
Aantal biedingen	73	75	148
Aantal locaties	85	101	186
Aantal gecontracteerde bidders	37	36	73
Aantal gecontracteerde biedingen	47	50	97 (66%)*
Aantal gecontracteerde locaties	61	70	131
Aantal ha onder contract	1,644	1,520	3,163

* Percentage van het totaal aantal biedingen dat is ontvangen

³⁹ Dit lijkt op een puntensysteem zoals beschreven door Hajkowicz et al. (2009), zie hoofdstuk 2.

Tabel 3: Participatie in deelnemend gebied in Gippsland

	Trafalgar	Bairnsdale Oost	Buchan Snowy	Totaal
Getoonde belangstelling	55	35	11	101
Aantal bedrijven beoordeeld	37	23	9	69
Aantal locaties beoordeeld *	72	51	15	138
Hectares beoordeeld	531	1,134	702	2,367

* Er zijn meer locaties beoordeeld dan dat er bedrijven zijn beoordeeld, omdat een bedrijf meerdere locaties kan aanmelden.

Tabel 4. Resultaten van biedingen in deelnemende gebieden in Gippsland

	Trafalgar	Bairnsdale East	Buchan Snowy	Total
Aantal bidders	27	19	5	51
Aantal biedingen	43	25	5	73
Aantal locaties	48	42	9	99
Aantal gecontracteerde bidders	16	16	3	35
Aantal gecontracteerde biedingen	19	16	3	38 (52%)*
Aantal gecontracteerde locaties	21	30	6	57
Aantal ha onder contract	262	906	516	1,684

* Percentage van het totaal aantal biedingen dat is ontvangen

In Noord Oost/Noord Centraal Victoria gaat het dus om 73 gecontracteerde aanbieders die in totaal 3163 ha inbrengen (ruim 43 ha gemiddeld per aanbieder). In Gippsland gaat het om 35 aanbieders met in totaal 1684 ha (ruim 48 ha gemiddeld per aanbieder).

6.3 Lessen voor Nederland

Het betreft hier een alternatief coördinatiemechanisme, met in theorie de mogelijkheid voor de overheid om goedkoper groene en blauwe diensten in te kopen. Voor veilingen is veel interesse vanuit de economisch wetenschappelijke hoek. Voorbeelden van bestaande, werkende veilingen zijn vooral te vinden in de VS en Australië.

Een veiling is met name geschikt wanneer:

- er relatief veel aanbieders zijn;
- de resultaten homogeen zijn (de uiteindelijke resultaten van de aanbieders zijn vergelijkbaar);
- er beperkte informatie is over de minimum prijs waarvoor boeren de acties willen uitvoeren, dan wel grote verschillen tussen boeren wat betreft de minimum prijs;
- deze aanbieders relatief veel (grond, acties) kunnen inbrengen.

In Nederland hangt het per pakket af of er veel of weinig aanbieders zijn, hoe homogeen de resultaten zijn en hoeveel informatie beschikbaar is over de minimumprijs. Maar in alle gevallen geldt dat boeren relatief kleine stukken areaal inbrengen.

In Australië hebben boeren veel land in verhouding met Nederlandse boeren. Er zijn bedrijfsbezoeken georganiseerd, en er is een index gemaakt om aanbiedingen van de bedrijven te kunnen vergelijken. Dat betekent dat er aanzienlijke kosten zijn gemaakt aan de kant van de overheid. Maar wanneer het gaat om relatief veel hectares, kunnen de kosten per hectare meevallen. In Nederland doen boeren mee met agrarisch natuurbeheer met relatief

kleine stukjes areaal.⁴⁰ Dit zou bedrijfsbezoeken per hectare veel duurder maken. De schaal is in Nederland anders dan in Australië, en daarom zijn veilingen (per hectare) duurder om te organiseren.

In Nederland zijn in het verleden wel veilingen georganiseerd om de burger te betrekken bij landschapsbehoud. Zie bijvoorbeeld de veiling in de Ooijpolder. Deze veiling was niet gericht op de aanbodkant, maar op de vraagkant. Dat wil zeggen, het ging bij deze veiling niet om boeren die een aanbieding doen voor landschapsbeheer, maar om burgers die een prijs willen betalen voor landschap. De veiling was in bepaalde opzichten een succes. Maar het was met name een succes om belangstelling voor landschap te genereren, en niet zozeer om geld binnen te halen. Het kost ook veel geld om zo'n veiling goed te organiseren.

Plaats in raamwerk

Bij een veiling gaat het om de wijze waarop een maatregel georganiseerd is, met name de wijze waarop vraag en aanbod bij elkaar worden gebracht, ongeacht de doelstelling van de maatregel.

Is een veiling haalbaar, aanvaardbaar, doelmatig en rechtmatig? Bij een veiling gaat het allereerst om efficiëntie (dus doelmatigheid). Namelijk, de overheid wil een zo'n lage mogelijke prijs betalen voor de gevraagde dienst. Maar er zitten allerlei haken en ogen aan. Diensten wat betreft natuurbeheer veilen is lastiger dan 'gewone' goederen veilen. Zo hebben we te maken met veel aanbieders die niet allemaal precies hetzelfde aanbieden (want de doelmatigheid hangt onder andere af van fysieke en ruimtelijke omstandigheden.) Bovendien is het organiseren van een veiling duur. Dit beperkt de doelmatigheid.

⁴⁰ Overigens, bij particulier natuurbeheer hoeft het niet te gaan om kleine stukjes areaal. Hier is echter het probleem dat er te weinig aanbod is.

Literatuur

- Braaksma P., 2008, Regionalisering van het GLB, state of the art. Interne beleidsnotitie LNV, Den Haag
- Brouwer, F.M., H. Leneman & R.A. Groeneveld, 2007, Exploring the international policy dimension of sustainability in Dutch agriculture. Wageningen, Statutory Research Tasks Unit for Nature & the Environment. WOt-rapport 14.
- CCRU, ADAS, 2000, Economic evaluation of the countryside stewardship scheme, Report for MAFF, Cheltenham and Gloucester College of Higher Education.
- Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid (CIW), 2008, Ontwerp maatregelenprogramma voor Vlaanderen, versie openbaar onderzoek 16 december 2008 – 15 juni 2009, Erembodegem.
- Danckaert, S. en K. Carels, 2009, Blauwe diensten door de Vlaamse land- en tuinbouw, Vlaamse overheid, Departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel.
- Department of Sustainability and Environment, 2008, BushTender: Rethinking investment for native vegetation outcomes - The application of auctions for securing private land management agreements, State of Victoria, Department of Sustainability and Environment, East Melbourne.
- Egmond, P.M. van, en T.J. de Koeijer, 2005, Van aankoop naar beheer – Verkenning kansrijkheid omslag natuurbeleid I, Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), Bilthoven. Rapport nr. 408767001, Bilthoven.
- European Commission, 2005, LIFE Focus, integrated management of Natura 2000 sites: the contribution of LIFE-nature projects, Luxembourg.
- European Commission, 2008, LIFE III - LIFE on the farm, Supporting environmentally sustainable agriculture in Europe, Luxembourg.
- Geerts, R.H.E.M., Korevaar, H., Oosterbaan, A., Vorage, R., 2008, Boeren met landschap en natuur: een beloningssysteem voor beheer van landschap en natuur in Nationaal Landschap Winterswijk, Wageningen : Plant Research International, Rapport 217.
- Groth, Markus, 2008, An empirical examination of repeated auctions for biodiversity conservation contracts, University of Lüneburg, Working Paper Series in Economics, No. 78.
- Hajkowicz *et al.*, 2009, Review of Agri-Environment Indexes and Stewardship Payments, Environmental Management, 43: 221-236.
- Hemerijck, A.C. en C.A. Hazeu, 2004, Werkt het, past het, mag het, en hoort het? Bestuurskunde, jaargang 13, nummer 2, blz. 55-65.

- Huard, F., 2008, Overview of Management of Natural and Environmental Resources for Sustainable Agricultural Development in France, in: Management of Natural and Environmental Resources for Sustainable Agricultural Development, blz. 115-125, Proceedings of a Workshop February 13-16, 2006, Portland, Oregon.
- Linderhof, V., A. de Blaeij, N. Polman, 2008, Betalen voor ecosysteemdiensten: een interessante aanvulling op het waterprijsbeleid?, Den Haag, Intern rapport LEI.
- LNV, 2008, Houtskoolschets – Europees landbouwbeleid 2020, Ministerie van landbouw, natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- RLG, 2007, Publieke belangen centraal - Advies over de toekomst van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, Raad voor het Landelijk Gebied, Den Haag.
- SER, 2008, Waarden van de landbouw; Sociaal-Economische Raad, Publicatienummer 5, 16 mei 2008, Den Haag.
- Terwan, P. en B. Rodenburg, 2004, Een puntensysteem voor groene diensten in Midden-Delfland, Vereniging voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer Vockestaert en WLTO, Schipluiden.
- Westerink, J. M. Buizer & J. Santiago Ramós, 2008. European lessons for Green and Blue Services in The Netherlands. PLUREL working paper. Alterra, Wageningen UR.
- Westerink, J., B.C. Breman, M.J. Smits, F.A.N. van Alebeek, G. Migchels, G. Bakker, M.C. van Amersfoort en R.A.M. Schrijver, 2009. Maatschappelijke prestaties. Meer publieke diensten en minder publieke lasten ter invulling van het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Alterra-rapport 1961. Alterra Wageningen UR.

Verschenen documenten in de reeks Werkdocumenten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu vanaf 2007

Werkdocumenten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, te Wageningen. T 0317 – 48 54 71; F 0317 – 41 90 00; E info.wnm@wur.nl
De werkdocumenten zijn ook te downloaden via de WOt-website www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

2007

- 47** *Ten Berge, H.F.M., A.M. van Dam, B.H. Janssen & G.L. Velthof.* Mestbeleid en bodemvruchtbaarheid in de Duin- en Bollenstreek; Advies van de CDM-werkgroep Mestbeleid en Bodemvruchtbaarheid in de Duin- en Bollenstreek
- 48** *Kruit, J. & I.E. Salverda.* Spiegeltje, spiegeltje aan de muur, valt er iets te leren van een andere plannings-cultuur?
- 49** *Rijk, P.J., E.J. Bos & E.S. van Leeuwen.* Nieuwe activiteiten in het landelijk gebied. Een verkennende studie naar natuur en landschap als vestigingsfactor
- 50** *Ligthart, S.S.H.* Natuurbeleid met kwaliteit. Het Milieu- en Natuurplanbureau en natuurbeleidsevaluatie in de periode 1998-2006
- 51** *Kennismarkt 22 maart 2007; van onderbouwend onderzoek Wageningen UR naar producten MNP in 27 posters*
- 52** *Kuindersma, W., R.I. van Dam & J. Vreke.* Sturen op niveau. Perversies tussen nationaal natuurbeleid en besluitvorming op gebiedsniveau.
- 53.1** *Reijnen, M.J.S.M.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. National Capital Index version 2.0
- 53.3** *Windig, J.J., M.G.P. van Veller & S.J. Hiemstra.* Indicatoren voor 'Convention on Biodiversity 2010'. Biodiversiteit Nederlandse landbouwhuisdieren en gewassen
- 53.4** *Melman, Th.C.P. & J.P.M. Willemen.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Coverage protected areas.
- 53.6** *Weijden, W.J. van der, R. Lewis & P. Bol.* Indicatoren voor 'Convention on Biodiversity 2010'. Indicatoren voor het invasieproces van exotische organismen in Nederland
- 53.7 a** *Nijhof, B.S.J., C.C. Vos & A.J. van Strien.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Influence of climate change on biodiversity.
- 53.7 b** *Moraal, L.G.* Indicatoren voor 'Convention on Biodiversity 2010'. Effecten van klimaatverandering op insectenplagen bij bomen.
- 53.8** *Fey-Hofstede, F.E. & H.W.G. Meesters.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Exploration of the usefulness of the Marine Trophic Index (MTI) as an indicator for sustainability of marine fisheries in the Dutch part of the North Sea.
- 53.9** *Reijnen, M.J.S.M.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Connectivity/fragmentation of ecosystems: spatial conditions for sustainable biodiversity
- 53.1 1** *Gaaff, A. & R.W. Verburg.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010' Government expenditure on land acquisition and nature development for the National Ecological Network (EHS) and expenditure for international biodiversity projects
- 53.1 2** *Elands, B.H.M. & C.S.A. van Koppen.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Public awareness and participation
- 54** *Broekmeyer, M.E.A. & E.P.A.G. Schouwenberg & M.E. Sanders & R. Pouwels.* Synergie Ecologische Hoofdstructuur en Natura 2000-gebieden. Wat stuurt het beheer?
- 55** *Bosch, F.J.P. van den.* Draagvlak voor het Natura 2000-gebiedenbeleid. Onder relevante betrokkenen op regionaal niveau
- 56** *Jong, J.J. & M.N. van Wijk, I.M. Bouwma.* Beheerskosten van Natura 2000-gebieden
- 57** *Pouwels, R. & M.J.S.M. Reijnen & M. van Adrichem & H. Kuipers.* Ruimtelijke condities voor VHR-soorten
- 58** Niet verschenen/ vervallen
- 59** *Schouwenberg, E.P.A.G.* Huidige en toekomstige stikstofbelasting op Natura 2000-gebieden
- 60** Niet verschenen/ vervallen
- 61** *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-001 – ME-APV
- 62** *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 63** *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 64** *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-385 – Milieuplanbureau functie
- 65** *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-394 – Natuurplanbureau functie
- 66** *Brasser E.A., M.F. van de Kerkhof, A.M.E. Groot, L. Bos-Gorter, M.H. Borgstein, H. Leneman* Verslag van de Dialogen over Duurzame Landbouw in 2006
- 67** *Hinssen, P.J.W.* Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. Werkplan 2007
- 68** *Nieuwenhuizen, W. & J. Roos Klein Lankhorst.* Landschap in Natuurbalans 2006; Landschap in verandering tussen 1990 en 2005; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006.
- 69** *Geelen, J. & H. Leneman.* Belangstelling, motieven en knelpunten van natuuraanleg door grondeigenaren. Uitkomsten van een marktonderzoek.
- 70** *Didderen, K., P.F.M. Verdonschot, M. Bleeker.* Basiskaart Natuur aquatisch. Deel 1: Beleidskaarten en prototype
- 71** *Boesten, J.J.T.I, A. Tiktak & R.C. van Leerdam.* Manual of PEARLNEQ v4
- 72** *Grashof-Bokdam, C.J., J. Frissel, H.A.M. Meeuwssen & M.J.S.M. Reijnen.* Aanpassing graadmeter natuurwaarde voor het agrarisch gebied
- 73** *Bosch, F.J.P. van den.* Functionele agrobiodiversiteit. Inventarisatie van nut, noodzaak en haalbaarheid van het ontwikkelen van een indicator voor het MNP
- 74** *Kistenkas, F.H. en M.E.A. Broekmeyer.* Natuur, landschap en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

- 75 *Luttik, J., F.R. Veeneklaas, J. Vreke, T.A. de Boer, L.M. van den Berg & P. Luttik.* Investeren in landschapskwaliteit; De toekomstige vraag naar landschappen om in te wonen, te werken en te ontspannen
- 76 *Vreke, J.* Evaluatie van natuurbeleidsprocessen
- 77 *Apeldoorn, R.C. van,* Working with biodiversity goals in European directives. A comparison of the implementation of the Birds and Habitats Directives and the Water Framework Directive in the Netherlands, Belgium, France and Germany
- 78 *Hinssen, P.J.W.* Werkprogramma 2008; Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT-04). Onderdeel Planbureau functies Natuur en Milieu.
- 79 *Custers, M.H.G.* Betekenissen van Landschap in onderzoek voor het Milieu- en Natuurplanbureau; een bibliografisch overzicht
- 80 *Vreke, J., J.L.M. Donders, B.H.M. Elands, C.M. Goossen, F. Langers, R. de Niet & S. de Vries.* Natuur en landschap voor mensen Achtergronddocument bij Natuurbalans 2007
- 81 *Bakel, P.J.T. van, T. Kroon, J.G. Kroes, J. Hoogewoud, R. Pastoors, H.Th.L. Massop, D.J.J. Walvoort.* Reparatie Hydrologie voor STONE 2.1. Beschrijving reparatie-acties, analyse resultaten en beoordeling plausibiliteit.
- 2008**
- 82 *Kistenkas, F.H. & W. Kuindersma.* Jurisprudentie-monitor natuur 2005-2007; Rechtsontwikkelingen Natura 2000 en Ecologische Hoofdstructuur
- 83 *Berg, F. van den, P.I. Adriaanse, J. A. te Roller, V.C. Vulto & J.G. Groenwold.* SWASH Manual 2.1; User's Guide version 2
- 84 *Smits, M.J., M.J. Bogaardt, D. Eaton, P. Roza & T. Selnes.* Tussen de bomen het geld zien. Programma Beheer en vergelijkbare regelingen in het buitenland (een quick-scan)
- 85 *Dijk, T.A. van, J.J.M. Driessen, P.A.I. Ehlert, P.H. Hotsma, M.H.M.M. Montforts, S.F. Plessius & O. Oenema.* Protocol beoordeling stoffen Meststoffenwet; versie 1.0
- 86 *Goossen, C.M., H.A.M. Meeuwse, G.J. Franke & M.C. Kuiper.* Verkenning Europese versie van de website www.daarmoetikzijn.nl.
- 87 *Helming, J.F.M. & R.A.M. Schrijver.* Economische effecten van inzet van landbouwsubsidies voor milieu, natuur en landschap in Nederland; Achtergrond bij het MNP-rapport 'Opties voor Europese landbouw-subsidies
- 88 *Hinssen, P.J.W.* Werkprogramma 2008; Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT-04). Programma 001/003/005
- 90 *Kramer, H.* Geografisch Informatiesysteem Bestaande Natuur; Beschrijving IBN1990t en pilot ontwikkeling BN2004
- 92 *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-001 – Koepel
- 93 *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 94 *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 95 *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-005 – M-AVP
- 96 *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-006 – Natuurplanbureau functie
- 97 *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-007 – Milieuplanbureau functie
- 98 *Wamelink, G.W.W.* Gevoeligheids- en onzekerheidsanalyse van SUMO
- 99 *Hoogeveen, M.W., H.H. Luesink, L.J. Mokveld & J.H. Wisman.* Ammoniakemissies uit de landbouw in Milieubalans 2006: uitgangspunten en berekeningen
- 100 *Kennismarkt 3 april 2008; Van onderbouwend onderzoek Wageningen UR naar producten MNP*
- 101 *Mansfeld, M.J.M. van & J.A. Klijn.* "Balansen op de weegschaal". Terugblik op acht jaar Natuurbalansen (1996-2005)
- 102 *Sollart, K.M. & J. Vreke.* Het faciliteren van natuur- en milieueducatie in het basisonderwijs; NME-ondersteuning in de provincies
- 103 *Berg, F. van den, A. Tiktak, J.G. Groenwold, D.W.G. van Kraalingen, A.M.A. van der Linden & J.J.T.I. Boesten,* Documentation update for GeoPEARL 3.3.3
- 104 *Wijk, M.N., van (redactie).* Aansturing en kosten van het natuurbeheer. Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer
- 105 *Selnes, T. & P. van der Wielen.* Tot elkaar veroordeeld? Het belang van gebiedsprocessen voor de natuur
- 106 *Annual reports for 2007; Programme WOT-04*
- 107 *Pouwels, R. J.G.M. van der Gref, M.H.C. van Adrichem, H. Kuiper, R. Jochem & M.J.S.M. Reijnen.* LARCH Status A
- 108 *Wamelink, G.W.W.* Technical Documentation for SUMO2 v. 3.2.1,
- 109 *Wamelink, G.W.W., J.P. Mol-Dijkstra & G.J. Reinds.* Herprogrammeren van SUMO2. Verbetering in het kader van de modelkwaliteitslag
- 110 *Salm, C. van der, T. Hoogland & D.J.J. Walvoort.* Verkenning van de mogelijkheden voor de ontwikkeling van een metamodel voor de uitspoeling van stikstof uit landbouwgronden
- 111 *Dobben H.F. van & R.M.A. Wegman.* Relatie tussen bodem, atmosfeer en vegetatie in het Landelijk Meetnet Flora (LMF)
- 112 *Smits, M.J.W. & M.J. Bogaardt.* Kennis over de effecten van EU-beleid op natuur en landschap
- 113 *Maas, G.J. & H. van Reuler.* Boomkwekerij en aardkunde in Nederland,
- 114 *Lindeboom, H.J., R. Witbaard, O.G. Bos & H.W.G. Meesters.* Gebiedsbescherming Noordzee, habitattypen, instandhoudingdoelen en beheermaatregelen
- 115 *Leneman, H., J. Vader, L.H.G. Slangen, K.H.M. Bommel, N.B.P. Polman, M.W.M. van der Elst & C. Mijnders.* Groene diensten in Nationale Landschappen- Potenties bij een veranderende landbouw,
- 116 *Groeneveld, R.A. & D.P. Rudrum.* Habitat Allocation to Maximize Biodiversity, A technical description of the HAMBO model
- 117 *Kruit, J., M. Brinkhuijzen & H. van Blerck.* Ontwikkelen met kwaliteit. Indicatoren voor culturele vernieuwing en architectonische vormgeving
- 118 *Roos-Klein Lankhorst, J.* Beheers- en Ontwikkelingsplan 2007: Kennismodel Effecten Landschap Kwaliteit; Monitoring Schaal; BelevingsGIS

- 119 *Henkens, R.J.H.G.* Kwalitatieve analyse van knelpunten tussen Natura 2000-gebieden en waterrecreatie
- 120 *Verburg, R.W., I.M. Jorritsma & G.H.P. Dirkx.* Quick scan naar de processen bij het opstellen van beheerplannen van Natura 2000-gebieden. Een eerste verkenning bij provincies, Rijkswaterstaat en Dienst Landelijk Gebied
- 121 *Daamen, W.P.* Kaart van de oudste bossen in Nederland; Kansen op hot spots voor biodiversiteit
- 122 *Lange de, H.J., G.H.P. Arts & W.C.E.P. Verberk.* Verkenning CBD 2010-indicatoren zoetwater. Inventarisatie en uitwerking relevante indicatoren voor Nederland
- 123 *Vreke, J., N.Y. van der Wulp, J.L.M. Donders, C.M. Goossen, T.A. de Boer & R. Henkens.* Recreatief gebruik van water. Achtergronddocument Natuurbalans 2008
- 124 *Oenema, O. & J.W.H. van der Kolk.* Moet het eenvoudiger? Een essay over de complexiteit van het milieubeleid
- 125 *Oenema, O. & A. Tiktak.* Niets is zonder grond; Een essay over de manier waarop samenlevingen met hun grond omgaan
- 2009**
- 126 *Kamphorst, D.A.* Keuzes in het internationale biodiversiteitsbeleid; Verkenning van de beleidstheorie achter de internationale aspecten van het Beleidsprogramma Biodiversiteit (2008-2011)
- 127 *Dirkx, G.H.P. & F.J.P. van den Bosch.* Quick scan gebruik Catalogus groenblauwe diensten
- 128 *Loeb, R. & P.F.M. Verdonschot.* Complexiteit van nutriëntenlimitaties in oppervlaktewateren
- 129 *Kruit, J. & P.M. Veer.* Herfotografie van landschappen; Landschapsfoto's van de 'Collectie de Boer' als uitgangspunt voor het in beeld brengen van ontwikkelingen in het landschap in de periode 1976-2008
- 130 *Oenema, O., A. Smit & J.W.H. van der Kolk.* Indicatoren Landelijk Gebied; werkwijze en eerste resultaten
- 131 *Agricola, H.J.A.J. van Strien, J.A. Boone, M.A. Dolman, C.M. Goossen, S. de Vries, N.Y. van der Wulp, L.M.G. Groenemeijer, W.F. Lukey & R.J. van Til.* Achtergrond-document Nulmeting Effectindicatoren Monitor Agenda Vitaal Platteland
- 132 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-001 – Koepel
- 133 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 134 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 135 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-005 – M-AVP
- 136 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-006 – Natuurplanbureauafunctie
- 137 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-007 – Milieuplanbureauafunctie
- 138 *Jong de, J.J., J. van Os & R.A. Smidt.* Inventarisatie en beheerskosten van landschapselementen
- 139 *Dirkx, G.H.P., R.W. Verburg & P. van der Wielen.* Tegenkrachten Natuur. Korte verkenning van de weerstand tegen aankopen van landbouwgrond voor natuur
- 140 *Annual reports for 2008; Programme WOT-04*
- 141 *Vullings, L.A.E., C. Blok, G. Vonk, M. van Heusden, A. Huisman, J.M. van Linge, S. Keijzer, J. Oldengarm & J.D. Bulens.* Omgaan met digitale nationale beleidskaarten
- 142 *Vreke, J., A.L. Gerritsen, R.P. Kranendonk, M. Pleijte, P.H. Kersten & F.J.P. van den Bosch.* Maatlat Government – Governance
- 143 *Gerritsen, A.L., R.P. Kranendonk, J. Vreke, F.J.P. van den Bosch & M. Pleijte.* Verdrogingsbestrijding in het tijdperk van het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Een verslag van casusonderzoek in de provincies Drenthe, Noord-Brabant en Noord-Holland.
- 144 *Luesink, H.H., P.W. Blokland, M.W. Hoogeveen & J.H. Wisman.* Ammoniakemissie uit de landbouw in 2006 en 2007
- 145 *Bakker de, H.C.M. & C.S.A. van Koppen.* Draagvlakonderzoek in de steigers. Een voorstudie naar indicatoren om maatschappelijk draagvlak voor natuur en landschap te meten
- 146 *Goossen, C.M.,* Monitoring recreatiegedrag van Nederlanders in landelijke gebieden. Jaar 2006/2007
- 147 *Hoefs, R.M.A., J. van Os & T.J.A. Gies.* Kavelruil en Landschap. Een korte verkenning naar ruimtelijke effecten van kavelruil.
- 148 *Klok, T.L., R. Hille Ris Lambers, P. de Vries, J.E. Tamis & J.W.M. Wijsman.* Quick scan model instruments for marine biodiversity policy.
- 149 *Spruijt, J., P. Spoorenberg & R. Schreuder.* Milieueffectiviteit en kosten van maatregelen gewasbescherming.
- 150 *Ehlert, P.A.I. (rapporteur).* Advies Bemonstering bodem voor differentiatie van fosfaatgebruiksnormen.
- 151 *Wulp van der, N.Y.* Storende elementen in het landschap: welke, waar en voor wie? Bijlage bij WOT-paper 1 – Krassen op het landschap
- 152 *Oltmer, K., K.H.M. van Bommel, J. Clement, J.J. de Jong, D.P. Rudrum & E.P.A.G. Schouwenberg.* Kosten voor habitattypen in Natura 2000-gebieden. Toepassing van de methode Kosteneffectiviteit natuurbeleid.
- 153 *Adrichem van, M.H.C., F.G. Wortelboer & G.W.W. Wamelink.* MOVE. Model for terrestrial Vegetation. Version 4.0
- 154 *Wamelink, G.W.W., R.M. Winkler & F.G. Wortelboer.* User documentation MOVE4 v 1.0
- 155 *Gies de, T.J.A., L.J.J. Jeurissen, I. Staritsky & A. Bleeker.* Leefomgevingsindicatoren Landelijk gebied. Inventarisatie naar stand van zaken over geurhinder, lichthinder en fijn stof.
- 156 *Tamminga, S., A.W. Jongbloed, P. Bikker, L. Sebek, C. van Bruggen & O. Oenema.* Actualisatie excretiecijfers landbouwuisdieren voor forfaits regeling Meststoffenwet
- 157 *Van der Salm, C., L. M. Boumans, G.B.M. Heuvelink & T.C. van Leeuwen.* Protocol voor validatie van het nutriëntenemissiemodel STONE op meetgegevens uit het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid
- 158 *Bouwma, I.M.* Quickscan Natura 2000 en Programma Beheer. Een vergelijking van Programma Beheer met de soorten en habitats van Natura 2000

- 159 *Gerritsen, A.L., D.A. Kamphorst, T.A. Selnes, M. van Veen, F.J.P. van den Bosch, L. van den Broek, M.E.A. Broekmeyer, J.L.M. Donders, R.J. Fonteijn, S. van Tol, G.W.W. Wamelink & P. van der Wielen.* Dilemma's en barrières in de praktijk van het natuur- en landschapsbeleid; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009.
- 160 *Fonteijn R.J., T.A. de Boer, B. Breman, C.M. Goossen, R.J.H.G. Henkens, J. Luttik & S. de Vries.* Relatie recreatie en natuur; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009
- 161 *Deneer, J.W. & R. Kruijne. (2010).* Atmosferische depositie van gewasbeschermingsmiddelen. Een verkenning van de literatuur verschenen na 2003.
- 162 *Verburg, R.W., M.E. Sanders, G.H.P. Dirxx, B. de Knecht & J.W. Kuhlman.* Natuur, landschap en landelijk gebied. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009.
- 163 *Doorn van, A.M. & M.P.C.P. Paulissen.* Natuurgericht milieubeleid voor Natura 2000-gebieden in Europees perspectief: een verkenning.
- 164 *Smidt, R.A., J. van Os & I. Staritsky.* Samenstellen van landelijke kaarten met landschapselementen, grondeigendom en beheer. Technisch achtergronddocument bij de opgeleverde bestanden.
- 165 *Pouwels, R., R.P.B. Foppen, M.F. Wallis de Vries, R. Jochem, M.J.S.M. Reijnen & A. van Kleunen,* Verkenning LARCH: omgaan met kwaliteit binnen ecologische netwerken.
- 166 *Born van den, G.J., H.H. Luesink, H.A.C. Verkerk, H.J. Mulder, J.N. Bosma, M.J.C. de Bode & O. Oenema,* Protocol voor monitoring landelijke mestmarkt onder een stelsel van gebruiksnormen, versie 2009.
- 167 *Dijk, T.A. van, J.J.M. Driessen, P.A.I. Ehlert, P.H. Hotsma, M.H.M.M. Montforts, S.F. Plessius & O. Oenema.* Protocol beoordeling stoffen Meststoffenwet- Versie 2.1
- 168 *Smits, M.J., M.J. Bogaardt, D. Eaton, A. Karbauskas & P. Roza.* De vermaatschappelijking van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Een inventarisatie van visies in Brussel en diverse EU-lidstaten.
- 169 *Vreke, J. & I.E. Salverda.* Kwaliteit leefomgeving en stedelijk groen.
- 170 *Hengsdijk, H. & J.W.A. Langeveld.* Yield trends and yield gap analysis of major crops in the World.
- 171 *Horst, M.M.S. ter & J.G. Groenwold,* Tool to determine the coefficient of variation of DegT50 values of plant protection products in water-sediment systems for different values of the sorption coefficient
- 172 *Boons-Prins, E., P. Leffelaar, L. Bouman & E. Stehfest (2010)* Grassland simulation with the LPJmL model
- 173 *Smit, A., O. Oenema & J.W.H. van der Kolk.* Indicatoren Kwaliteit Landelijk Gebied
- 174 *Boer de, S., M.J. Bogaardt, P.H. Kersten, F.H. Kistenkas, M.G.G. Neven & M. van der Zouwen (.* Zoektocht naar nationale beleidsruimte in de EU-richtlijnen voor het milieu- en natuurbeleid. Een vergelijking van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Nitraatrichtlijn in Nederland, Engeland en Noordrijn-Westfalen
- 175 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-001 – Koepel
- 176 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 177 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 178 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-005 – M-AVP
- 179 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-006 – Natuurplanbureauafunctie
- 180 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-007 – Milieuplanbureauafunctie
- 181 *Annual reports for 2009; Programme WOT-04*
- 182 *Oenema, O., P. Bikker, J. van Harn, E.A.A. Smolders, L.B. Sebek, M. van den Berg, E. Stehfest & H. Westhoek.* Quickscan opbrengsten en efficiëntie in de gangbare en biologische akkerbouw, melkveehouderij, varkenshouderij en pluimveehouderij. Deelstudie van project 'Duurzame Eiwitvoorziening'.
- 183 *Smits, M.J.W., N.B.P. Polman & J. Westerink.* Uitbreidingsmogelijkheden voor groene en blauwe diensten in Nederland; Ervaringen uit het buitenland