

Collectieve versus individuele contracten voor natuurbeheer

R.A. Jongeneel,
.B.P. Polman,
L.H.G. Slangen,
A. Guldemond,
E. Hees en
E. van Well

Een hypothese is dat collectieve contracten voor natuurbeheer tot effectiever en efficiënter beleid zullen leiden in vergelijking tot individuele contracten. Collectieve contracten sluit de overheid af met een groep grondgebruikers. Voor de grondgebruikers treedt vaak een intermediair op als vertegenwoordiger van de groep, bijvoorbeeld een agrarische natuurvereniging (ANV) of een milieucoöperatie. Een belangrijke vraag is in hoeverre de schaal een positief effect heeft op de effectiviteit van beheersmaatregelen. Maar ook andere zaken zoals draagvlak, participatiegraad en legitimiteit kunnen een verschil maken tussen individuele en collectieve contracten. In dit onderzoek is onderzocht of collectieve contracten in vergelijking met individuele contracten efficiënter zijn en/of een grotere ecologische effectiviteit hebben. Daarbij is bijzondere aandacht gegeven aan de rol die agrarische natuurverenigingen kunnen spelen. Er is een onderscheid tussen een collectief contract waarbij de voorwaarden vast staan ('take-it-or-leave-it'-contract) en een collectief contract waarbij partijen over de voorwaarden onderhandelen (een contract met convent-achtige trekken resulterend in afdwingbare afspraken, in het vervolg aangeduid als een onderhandelingscontract). In het eerste geval stelt de overheid de contractvoorwaarden vast en hebben grondeigenaren geen specifieke inbreng in het formuleren van de contractvoorwaarden. Het onderhandelingscontract wordt gekenmerkt door overleg waarbij betrokken partijen hun argumenten en hun belang kunnen inbrengen (maatwerk). De belangstelling voor collectieve contracten neemt toe (onder andere door schaalvoordelen en de door het Investeringsbudget Landelijk Gebied gestimuleerde interesse voor gebiedscontracten).

Aanpak

Dit onderzoek verkent zowel kwalitatief als kwantitatief de ecologische en economische effectiviteit van collectieve contracten. Het onderzoek bestond uit een theoretische analyse, een analyse van de relevante literatuur, het gebruik van secundaire databronnen en een expertmeeting. De theoretische analyse richtte zich vooral op eigenschappen van individuele en collectieve contracten voor natuur- en landschapsbeheer en de design principes voor het beperken van club- of contractfalen. Er is verder vrijwel geen onderzoek gedaan met 'collectief contract' of 'ANV' als 'sturende' variabele. Daarom is het lastig om over de effectiviteit van collectieve contracten uitspraak te doen.

In het onderzoek is aandacht besteed aan:

- incompleetheid van contracten voor natuur en landschapsbeheer
- eigenschappen van contracten
- het contractontwerp
- beoordelingscriteria voor beleidsanalyses
- rol van clubs zoals ANV's
- belang van collectieve contracten

Resultaten

Incomplete contracten

Noch in individuele noch in collectieve beheerscontracten kan alles geregeld worden; daarom zijn het incomplete contracten. Naast de afspraken in het contract is de wet- en regelgeving van belang. Alles wat niet in het contract of bij wet is vastgelegd, biedt ruimte voor eigen invulling. Een collectief contract in de vorm van een onderhandelingscontract biedt meer mogelijkheden voor het beschikken over en het naar zich toe

kunnen trekken van toekomstige voordelen door (één van) de contractnemers.

Eigenschappen

De individuele en collectieve contracten hebben de volgende eigenschappen:

1. Ze worden vrijwillig afgesloten.
2. Het coördinatiemechanisme is overwegend gebaseerd op een handboek met regels, voorschriften en waarborgen.
3. De motivatie-elementen voor deze contracten bestaan uit een mix van externe motivatie (zoals financiële compensatie en controle op de naleving) en interne motivatie (altruïsme en betrokkenheid). In de praktijk is hierover relatief weinig bekend.
4. De overeenkomsten in de individuele en collectieve contracten voor natuur en landschapbeheer zijn overwegend expliciet. De verplichtingen zijn heel precies en gedetailleerd omschreven.
5. De huidige individuele en collectieve contracten zijn niet (erg) flexibel voor grondgebruikers.

Het gebruik van een collectief contract op basis van onderhandelingen zal naar verwachting positief bijdragen aan de participatiegraad, zonder dat dit noodzakelijk de ecologische effectiviteit aan-

tast. Een grotere participatiegraad kan vanwege het schaaleffect ook bijdragen aan een betere (institutionele en ecologische) effectiviteit en doelmatigheid.

Ontwikkelingsprincipes om faalrisico te beperken

Een collectief contract via een intermediair, bijvoorbeeld een agrarische natuurvereniging, heeft in vergelijking met een individueel contract voordelen. Voordelen liggen in de signalering van de kwaliteit van natuurbeheer, screening van deelnemende grondgebruikers en mechanismen voor zelfsectie. De effectiviteit van natuurbeheer kan in clubverband worden verhoogd. Bovendien speelt voor dit soort clubs dat ze hun reputatie hoog willen houden en niet willen verliezen. Monitoring, passende sancties en een conflict-oplossend mechanisme zijn voor een ANV onmisbaar om een vertrouwensrelatie met de overheid op te bouwen of te behouden.

ANV's: Rol van club als intermediair

Collectieve pakketten (equivalent met collectief contract) worden vooral aangevraagd bij de ANV's in het noorden en in het westen van het land (zie tabel 1). De noordelijke verenigingen zijn daarnaast ook actief met de aanvraag van individuele pakketten. Bovendien zijn er

Tabel 1. Activiteiten agrarische natuurverenigingen (2006)*

Regio	Aantal verenigingen	Afsluiten van collectieve pakketten (%)	Aanvraag individuele pakketten (%)	Cursussen agrarische natuurbeheer voor deelnemende agrariërs (%)
Noord	11	91	72	73
Oost	12	50	100	33
West	13	77	31	64
Zuid	11	27	55	9
Nederland	57	60	61	52

* Een aantal samenwerkingsverbanden heeft geen regio

bijvoorbeeld verschillen tussen regio's bij het organiseren van cursussen. Uit tabel 1 volgt dat er regionale verschillen zijn in de activiteiten van verenigingen. De rol van ANV's in collectieve contracten is kort samengevat in tabel 2. Het referentieniveau (2^e kolom) is een individueel contract tussen overheid en boer. Het beeld bij het referentieniveau is wisselend omdat het afhangt van het type natuurbeheer. De rol van ANV's bij collectieve contracten geeft meer mogelijkheden voor ecologische sturing en resultaatbeloning. Op basis van een bijeenkomst met deskundigen kwam naar voren dat de ecologische effectiviteit bij collectieve contracten voor weidevogels waarschijnlijk hoger is.

Het afsluiten van collectieve contracten leidt tot het nemen van meer maatregelen die een positieve invloed kunnen hebben op het vergroten van de ecologische effectiviteit van het Programma Beheer. ANV's met collectieve contracten voeren meer maatregelen uit om de ecologische effectiviteit te vergroten dan ANV's zonder collectieve contracten.

Belang van collectieve contracten

Bij de collectieve contracten gaat het om relatief weinig toekenningen en veel hectares terwijl het bij de individuele agrariërs om veel toekenningen met relatief weinig hectares gaat. Over de periode 2000-2005 is met 5,4 procent van het totaal toegekende subsidies bij ANV's ongeveer 39% van het totaal aantal hectares beheer en landschap gemoeid. Collectieve contracten hebben een aandeel van bijna 40 procent in het totaal oppervlakte dat onder de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer valt. In diezelfde periode is aan subsidieverlening voor collectieve overeenkomsten binnen de SAN totaal bijna 120 miljoen euro uitgegeven, 34% van het totaal. Deze uitkomsten onderstrepen het relatieve belang van collectieve contracten.

Opties voor beleid

Bij een take-it-or-leave-it-contract heeft de overheid het initiatief om zaken contractueel vast te leggen. Het is dan vervolgens aan de grondeigenaar om het al dan niet te accepteren. De overheid kan het contract aanpassen aan nieuwe ontwikkelingen. Bij een onderhandelingscontract komen overheid en grondeigenaren samen de

Tabel 2. De mogelijk toegevoegde waarde van collectieve contracten Elementen

	Referentieniveau: Individueel contract tussen overheid en boer	Collectief contract met overheid als contractpartner	
		Onderhandelingscontract	Take-it-or-leave-it-contract
Ecologische sturing	Wisselend	+	+
Resultaatbeloning	Wisselend	+	+
Ecologische effectiviteit weidevogels	Wisselend	+	+
Ecologische effectiviteit slootkantplanten	Wisselend	+	+
Ecologische effectiviteit botanische pakketten	Wisselend	vergelijkbaar	vergelijkbaar

voorwaarden overeen en kunnen ze in overleg het contract aanpassen. Echter, bij het opstellen van contracten kunnen niet alle toekomstige ontwikkelingen worden voorzien en ze zullen daarom incompleet zijn. Als de incompleetheid van een contractueel arrangement toeneemt, wordt de kans op opportunisme van de contractpartijen groter.

Door gebruik te maken van onderhandelingscontracten kan de flexibiliteit bij natuurbeheer naar regio's en in de loop der tijd groter worden. Flexibiliteit van contracten vergroot veelal de participatiegraad, wat op haar beurt positief bijdraagt aan de institutionele en ecologische effectiviteit en doelmatigheid.

Er zijn aanwijzingen dat collectieve contracten – in vergelijking met individuele contracten - leiden tot een efficiëntere uitkomst, me name door lagere transactiekosten. De transactiekosten kunnen voor grondeigenaren lager zijn door schaaleffecten en gemeenschappelijke expertise over natuurbeheer. De praktijk laat zien dat kennis wordt uitgewisseld tussen de leden van de ANV, waardoor individuele grondgebruikers kunnen besparen op administratieve inspanningen. Ook de transactiekosten voor de overheid kunnen bij collectieve contracten mogelijk lager zijn. Er hoeft immers maar met één organisatie een contract te worden afgesloten voor een groter gebied en niet met tientallen individuele agrariërs. Misbruik kan bij collectieve contracten een probleem zijn, maar hangt in de praktijk sterk af van de handhaving. Sommige ANV's hebben dit geregeld.

Bij een collectief contract, bijvoorbeeld in de vorm van een collectief beheerspakket, kan een intermediair een belangrijke rol spelen. Het betreft vaak een ANV die mede kan bepalen welke deelnemers al dan niet worden toegelaten. De ANV kan en zal

ook zorg dragen voor het monitoren van resultaten. De intermediair heeft belang bij een goede toelatingsprocedure, omdat alle leden bijdragen aan de reputatie van de vereniging. De prikkel om een reputatie op te bouwen en te handhaven zijn volgens dit onderzoek voor een ANV groter dan voor individuele agrariërs. Een ANV heeft immers meer transacties en bij een generatieoverlappende samenstelling van leden ook een langere tijds-horizon. Ook is het opbouwen van een goede reputatie belangrijker dan voor een individuele contractnemer.

Collectieve contracten kunnen ecologisch effectiever zijn omdat de compartimentering in natuur en landschapsbeheer beperkt wordt en omdat er sprake is van een grotere schaalomvang. Dit is vooral van belang voor weidevogelbeheer en minder voor botanische pakketten.

Op basis van dit onderzoek zijn er gerede aanwijzingen dat collectieve contracten zowel economisch als ecologisch effectiever zijn dan individuele contracten. Aangezien de beschikbare gegevens beperkt zijn, moet deze conclusie met de nodige voorzichtigheid worden geformuleerd. Het aantal ANV's stabiliseert zich rond de 130, terwijl de ledenaantallen van de ANV's groeien. De verenigingen bestaan inmiddels gemiddeld zo'n negen jaar. Samenwerkingsverbanden van boeren voor het beheer van natuur en landschap zijn dus geen eendagsvliegers. ANV's die collectieve contracten afsluiten met de overheid blijken meer maatregelen te nemen om de effectiviteit van het beheer te vergroten, dan ANV's zonder collectieve contracten. De maatregelen gericht op de verhoging van de ecologische effectiviteit, zoals ecologische sturing, resultaatbeloning en stimuleren van later maaien worden vaak niet uit het Programma Beheer betaald.

Door gebruik te maken van onderhandelingscontracten kan de flexibiliteit bij natuurbeheer naar regio's en in de loop der tijd groter worden