

# Natuur en landschap in het landelijk gebied: kennis voor beleid

F.M. Brouwer en G.H.P. Dirx (red.)

studies



**wot**  
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu



# Natuur en landschap in het landelijk gebied: kennis voor beleid

F.M. Brouwer en G.H.P. Dirkx (red.)

ISBN 978-90-78207-06-01

ISSN 1871-0298

*De reeks WOt-studies is een uitgave van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR.*

**Wettelijke Onderzoekstaken  
Natuur & Milieu**

Postbus 47

6700 AA Wageningen

t (0317) 48 54 71

f (0317) 41 90 00

info.wnm@wur.nl

www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

**Redactiecommissie**

Bram ten Cate

Joep Dirckx

Paul Hinszen

Harm Houweling

**Eindredactie**

Geert van Duinhoven

**Fotografie**

Lex Broere

**Vormgeving**

Grafisch Atelier Wageningen

**Druk**

Drukkerij Kerckebosch, Zeist

De reeks WOt-studies biedt een actueel overzicht van de kennis in het werkveld van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu (WOT Natuur & Milieu). De studies zijn bedoeld om de in verschillende wetenschappelijke disciplines ontwikkelde kennis te integreren en te plaatsen in het maatschappelijk debat. Door aan de ontwikkelde kennis een handelingsperspectief toe te voegen, bevorderen de WOt-studies het gebruik van de beschikbare kennis bij de uitvoering van de wetten en regels waar de onderzoekstaken aan zijn gerelateerd. De respons die dat mogelijk losmaakt bij de gebruikers van kennis, biedt input voor de programmering van het onderzoek.

De inhoudelijke kwaliteit van deze studie is beoordeeld door prof. dr. Dirk Strijker, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen en dr. ir. Huib J. Silvis, Afdeling Maatschappijvraagstukken, LEI Wageningen UR

© 2008

**Wageningen UR**

**Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu**

Postbus 47

6700 AA Wageningen

Tel. (0317) 48 54 71

Fax (0317) 41 90 00

info.wnm@wur.nl

www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

# Inhoud

<b>Woord vooraf</b>	<b>3</b>
<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>Deel 1    Landschapskwaliteit</b>	<b>7</b>
Landschappelijke effecten van veranderingen in de landbouw	8
Landschapsbeleid in Noordwest-Europa	13
Kennisvragen	18
<b>Deel 2    Natuurbeleid</b>	<b>19</b>
Efficiëntie als leidraad voor natuurbeleid?	20
Dynamiek in het EHS-beleid sinds 1990	26
Kosteneffectiviteit van de Ecologische Hoofdstructuur	31
Implementatie Natura 2000 in Europa	35
Aansturing en kosten van het natuurbeheer	40
Collectieve versus individuele contracten voor natuurbeheer	44
Kennisvragen	49
<b>Deel 3    Europese context van landbouw en natuur</b>	<b>51</b>
Programma Beheer – leren van omliggende landen	52
Hervorming van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid en doelstellingen voor natuur en milieu	56
Ontwikkelingen op de grondmarkt bieden kansen voor natuurbeleid	61

Landbouw op een hoog peil: omhoog boeren in laag Nederland	67
Effecten van EU-beleid op natuur en landschap	72
Kennisvragen	77
<b>Deel 4     Achtergronden van het natuur- en landschapsbeleid</b>	<b>79</b>
Politiek en milieubeleid in de media	80
Nieuwe Wet ruimtelijke ordening; nieuwe bestuurscultuur?	85
Sturing op natuurbeleid in het Inversteringsbudget Landelijk Gebied	90
Natuur en landschap van rijk naar provincies: verkenning van het Inversteringsbudget Landelijk Gebied	95
Kennisvragen	99
<b>Deel 5     Reacties op ‘kennis voor beleid’</b>	<b>101</b>
Natuur en landschap: wat zou er onderzocht kunnen worden?	102
Natuur en landschap en de beleidsopgaven voor de komende jaren	103
Trage vragen voor natuur- en landschapsbeleid	105
Agrarisch natuurbeheer in gewijzigde omstandigheden	106
<b>Literatuur</b>	<b>109</b>
<b>Auteurs</b>	<b>111</b>
<b>Verschenen WOt-studies</b>	<b>114</b>

## Woord vooraf

De WOT unit Natuur & Milieu van Wageningen UR ondersteunt het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) onder andere via het onderbouwend onderzoek. Jaarlijks wordt over een groot aantal projecten gerapporteerd. Om de kennisdoorstroming van resultaten uit het onderbouwend onderzoek naar PBL verder te verbeteren, is het initiatief genomen om een selectie van recentelijk afgeronde projecten te bundelen. De resultaten daarvan vindt u in deze publicatie.

Doel van deze studie is de onderzoeksresultaten op het thema natuur en landschap in het landelijk gebied, bondig en in hun onderlinge samenhang te presenteren. Naar samenhang wordt gestreefd door per cluster het verrichte onderzoek in zijn context te zetten en bovendien vooruit te blikken op de stappen die nog gezet zouden moeten worden.

De bijdragen liggen op het raakvlak van natuur, landschap, economie en beleid. Als basis voor de verdere kennisontwikkeling wordt per thema een reflectie geboden op de bereikte resultaten. Ook zijn enkele experts uitgenodigd om een reflectie te geven op de stand van onze kennis en suggesties te doen voor de kennisbehoefte in de komende jaren. We verwachten dat deze publicatie een bijdrage kan leveren aan het ontwikkelen van een strategische onderzoeksagenda voor de komende jaren, zodat tijdig ingespeeld kan worden op de beleidsagenda.

*Drs. Paul Hinssen  
Hoofd unit Wettelijke Onderzoekstaken  
Natuur & Milieu – Wageningen UR*





# Inleiding

## Aanleiding

Het landelijk gebied is de plek waar natuur- en landschapswaarden worden behouden en ontwikkeld. Tegelijkertijd is het ook de plek waar economische activiteiten als landbouw plaatsvinden en waar ruimte gezocht wordt voor woningbouw, nieuwe bedrijventerreinen en infrastructuur. Het een laat zich lang niet altijd verenigen met het andere, wat soms tot verhitte debatten leidt.

Het beleid wat beoogt beide in balans te houden, is daarbij volop in beweging. Zo speelt er de hervorming van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), heeft Nederland onlangs het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) ingevoerd, de Europese Landschapsconventie (ELC) geratificeerd en zijn er twintig Nationale Landschappen ingesteld. Die veranderingen leiden eveneens tot, soms verhitte debatten over wat alle veranderingen gaan betekenen.

De realisatie van het natuur- en landschapsbeleid in een veranderend landelijk gebied is een van de onderwerpen in het onderzoeksprogramma dat Wageningen UR voor het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) uitvoert. Het onderzoek beoogt kennis voor het beleid te ontwikkelen. In verschillende onderzoeksprojecten worden verschillende aspecten van de relatie tussen enerzijds maatschappelijke veranderingen en veranderingen in het beleid en anderzijds natuur en landschap in het landelijk gebied onderzocht. Zowel de natuurwetenschappelijke als de maatschappijwetenschappelijke disciplines zijn bij het programma betrokken. Het onderzoek richt zich op vragen over kosteneffectiviteit, het effect van veranderingen in de landbouw, de grondmarkt, het ruimtelijke beleid, etc.

De breedte van het onderzoek uit zich in een grote hoeveelheid publicaties. Dat is nodig om de resultaten op een wetenschappelijk verantwoorde manier vast te leggen, maar maakt het tegelijkertijd moeilijk het overzicht te behouden. De vraag is dan ook wat – door de oogharen bekeken – de belangrijkste conclusies zijn uit al dat onderzoek naar natuur en landschap in het landelijk gebied.

## Doel van de studie

Doel van deze studie is de onderzoeksresultaten op het thema natuur en landschap in het landelijk gebied bondig en in hun onderlinge samenhang te presenteren. De samenhang is er in gebracht door per cluster het verrichte onderzoek in zijn context te zetten en bovendien vooruit te blikken op de stappen die nog gezet zouden moeten worden.

## Leeswijzer

De bijdragen aan deze studie zijn gebundeld in vier delen:

1. Landschapskwaliteit
2. Natuurbeleid
3. Europese context van landbouw en natuur
4. Achtergronden van het natuur- en landschapsbeleid

Elk deel begint met een introductie op het gepresenteerde onderzoek en eindigt met een korte terugblik en een beschouwing op de vragen die nog beantwoord zouden moeten worden. De bundel eindigt met een slothoofdstuk waarin vier prominente onderzoekers van buiten het onderzoeksprogramma het gepresenteerde onderzoek in ogeschouw nemen en hun visie geven op wat er aan kennis nodig is.



## Deel 1 Landschapskwaliteiten

Als mensen het over landschap hebben, dan hebben ze het bijna altijd over het platteland, het buitengebied, het landschap waarin de landbouw de grootste grondgebruiker is. De ontwikkelingen in de landbouw hebben dan ook een grote invloed op het landschap. Maar het is in het sterk verstedelijkte Nederland niet alleen de landbouw die bepaalt hoe landschappen eruitzien. Dat doen ook andere ruimtelijke functies, zoals wonen, werken, verkeer of waterberging.

Het Nederlandse landschap is uiteindelijk niets meer of minder dan de resultante van de ruimtelijke keuzes die de Nederlandse samenleving maakt. De invloed die het beleid op het landschap kan uitoefenen, loopt in belangrijke mate via het spoor van het landbouwbeleid, het ruimtelijk ordeningsbeleid en het beleid voor verkeer en waterstaat.

In de Nota Ruimte zijn twintig Nationale Landschappen aangewezen. Het zijn gebieden met een hoge landschappelijke waarde en het beleid is er op gericht om die landschappelijke waarde, uitgewerkt in zogenaamde kernkwaliteiten, te behouden. Grootschalige verstedelijking is niet gewenst en de grondgebonden landbouw wordt in deze Nationale Landschappen als drager van het cultuurlandschap gezien.

In deel 1 van deze studie zoomen we in op deze Nationale Landschappen, maar kijken we ook naar het landschap buiten deze twintig gebieden. Doel is om aan te geven welke veranderingen

op stapel staan en hoe het beleid daar op in kan spelen om de landschapsdoelen te realiseren. Verburg *et al.* gaan in hun bijdrage na welke effecten veranderingen in de landbouw hebben op de kernkwaliteiten van de Nationale Landschappen. Ze constateren op basis van een historische vergelijking dat vooral de schaalvergroting in de landbouw zal leiden tot aantasting van kernkwaliteiten. Het effect is het grootst in de Nationale Landschappen waar de kleinschaligheid en het groene karakter van het landschap als kernkwaliteit zijn benoemd.

In een benchmarkstudie naar de aanpak die onze buurlanden kiezen voor hun landschapsbeleid, wijzen Wascher *et al.* de Franse Parcs Naturels Régionaux en de Engelse Areas of Outstanding Natural Beauty aan als 'good practices'. In beide gebiedscategorieën wordt een gebiedsorganisatie ingesteld met een begeleidende en dienstverlenende functie. Een aanpak zoals in de Parcs Naturels Régionaux, met contracten waarin de lokale en nationale overheden afspraken maken over de doelen, zou ook in Nederland goed kunnen werken. Voor de Nederlandse Landschapsontwikkelingsplannen zouden de sturingsmodellen zoals die in Duitsland en Frankrijk worden toegepast, een bruikbare aanpak kunnen bieden. Het voorbeeld van de Engelse 'Landscape Character Assessment' laat tot slot zien dat inzet van andere actoren dan die uit het wetenschappelijke veld, bij het aanwijzen van wat belangrijk is in landschappen, bijdraagt tot een breed gedragen visie.

# Landschappelijke effecten van veranderingen in de landbouw

R.W. Verburg,  
H. Leneman,  
K.H.M. van Bommel en  
J.J. van Dijk

In de Nota Ruimte (VROM, 2004) zijn twintig Nationale Landschappen aangewezen. In de nota worden kernkwaliteiten benoemd die behouden moeten blijven en waar mogelijk moeten worden versterkt. Het merendeel van de Nationale Landschappen is een agrarisch cultuurlandschap waarbij een wederzijdse relatie bestaat tussen landbouw en landschap. De mate waarin de huidige grondgebonden landbouw kan bijdragen aan het behoud en de ontwikkeling van kernkwaliteiten in Nationale Landschappen hangt nauw samen met de bedrijfseconomische situatie. Investeren in verbreding en verdieping kan bijdragen aan het behoud van grondgebonden landbouw, terwijl ontwikkelingen naar een verdere schaalvergroting en intensivering de kernkwaliteiten mogelijk onder druk zetten. Behoud van de kernkwaliteiten in Nationale Landschappen hangt daarom nauw samen met de wijze waarop grondgebonden landbouw kan worden gecontinueerd. Hierbij zijn drie onderzoeksvragen gesteld (Verburg *et al.*, 2008):

- Wat is het belang van de landbouw voor de Nationale Landschappen, en dan in het bijzonder voor de instandhouding van kernkwaliteiten?
- Wat zijn de belangrijkste economische, sociale en demografische factoren waar de landbouw in de Nationale Landschappen de komende jaren mee te maken krijgt?
- Wat zijn gezien deze ontwikkelingen de mogelijke opties in het beleid?

(De Nationale Landschappen Stelling van Amsterdam en Nieuwe Hollandse Waterlinie zijn geen uitgesproken agrarische cultuurlandschappen waar landbouw kernkwaliteiten beïnvloedt. Daarom zijn deze buiten beschouwing gelaten in deze studie.)

## Aanpak

Het onderzoek is in drie delen opgesplitst. Allereerst zijn de fysieke en sociaal-economische veranderingen tussen 1980 en 2005 onderzocht van landbouwbedrijven die binnen de begrenzings van de Nationale Landschappen liggen en bedrijven die hier buiten liggen. Vervolgens zijn de oorzakelijke verbanden tussen bedrijfskenmerken en kernkwaliteiten onderzocht. Hierbij is eerst een conceptueel model gemaakt tussen landbouwkundig handelen en effecten op kernkwaliteiten. Tenslotte zijn aan de hand van de regressiemodellen de effecten van schaalvergroting en intensivering voor het zichtjaar 2020 berekend in een ex ante analyse. De effecten van verbreding en verdieping op behoud en ontwikkeling van kernkwaliteiten zijn alleen kwalitatief beschreven. De resultaten zijn uitgewerkt tot opties voor het beleid.

## Resultaten

*Regionale patronen bepalen verschillen in bedrijfskenmerken binnen en buiten de Nationale Landschappen*  
Regionale patronen bepalen in 1980 en 2005 in grote mate verschillen in bedrijfsareaal, opbrengsten en inkomen. Deze patronen worden verklaard door de grondsoort. De grootste bedrijven in areaal en opbrengsten (berekend als NGE) worden gevonden op klei, gevolgd door veen, zand en löss. Dit geldt zowel binnen als buiten de Nationale Landschappen. Wanneer gecorrigeerd wordt voor de effecten van grondsoort, blijken de verschillen binnen en buiten de Nationale Landschappen kleiner te zijn dan wanneer de grondgebonden landbouw in de Nationale Landschappen wordt vergeleken met één waarde voor het Nederlandse gemiddelde. Zo zijn de

bedrijfsarealen in de Nationale Landschappen op klei en löss relatief groter dan de arealen van bedrijven buiten de Nationale Landschappen en zijn de arealen in Nationale Landschappen op zand gelijk aan die buiten de Nationale Landschappen. Voor Nationale Landschappen op veen lopen de bedrijfsarealen iets achter op die van bedrijven buiten de landschappen. Met uitzondering van het Nationaal Landschap Heuvelland liggen de opbrengsten in 2005 binnen de Nationale Landschappen gemiddeld iets lager dan buiten de Nationale Landschappen, maar de verschillen zijn relatief klein.

De inkomens van bedrijven in Nationale Landschappen met kernkwaliteiten 'openheid', 'blokverkaveling' en 'microreliëf' (terpen, stuwwallen, dijken en kreekruigen) lopen in de pas met bedrijven buiten de Nationale Landschappen. Voorbeelden van deze Nationale Landschappen zijn Middag-Humsterland, Hoeksche Waard, IJsseldelta en Zuidwest-Friesland. De inkomens in Nationale Landschappen met kernkwaliteiten die gerelateerd zijn aan behoud van karakteristieke watersystemen zoals kreekrestanten en vrij meanderende beken, lopen duidelijk achter. Voorbeelden hiervan zijn Zuidwest-Zeeland, Drentsche Aa en Graafschap. De inkomens in kleinschalige landschappen zijn relatief laag, maar verschillen niet veel van bedrijven in de zandgebieden buiten de Nationale Landschappen.

De opvolgingsproblematiek vertoont een minder sterk regionaal patroon. De problematiek is in het algemeen wat groter binnen de Nationale Landschappen, met negatieve uitschieters (weinig opvolgers) in Drentsche Aa, Veluwe en

Noordelijke Wouden. Het opvolgingsprobleem speelt veel minder in IJsseldelta, Noordoost Twente en Groene Woud.

Met uitzondering van het Groene Woud vindt in alle Nationale Landschappen meer natuurbeheer plaats dan buiten de landschappen. Het meeste natuurbeheer bestaat uit weidevogelbeheer en vindt plaats in Groene Hart, Noordelijke Wouden, Zuidwest-Friesland, Noord-Hollands Midden en Arkemheen-Eemland. Daarnaast vindt veel natuurbeheer plaats in Heuvelland. Het aandeel bedrijven met een recreatieve nevenfunctie is hoog in Heuvelland, Zuidwest-Zeeland en Gelderse Poort. In de Nationale Landschappen Middag-Humsterland, Noordelijke Wouden, Drentsche Aa en IJsseldelta ligt dit aandeel lager dan bij bedrijven buiten de landschappen. In Noord-Hollands Midden, Middag-Humsterland en Rivierengebied is het aandeel bedrijven met een zorgfunctie hoger dan het Nederlandse gemiddelde. Door het relatief kleine aantal bedrijven met een zorgfunctie in Nederland kunnen er nog geen definitieve uitspraken worden gedaan over verschillen binnen en buiten de Nationale Landschappen voor wat betreft deze vorm van verbreding.

Verdiepingsactiviteiten omvatten verwerking en huisverkoop van agrarische producten. Verwerking vindt vooral plaats in het Groene Hart. Middenmoters zijn te vinden in Heuvelland en Zuidwest-Zeeland. In de overige Nationale Landschappen is het aandeel bedrijven met verwerking gelijk aan of lager dan het Nederlandse gemiddelde. Verkoop van producten vindt in grote mate plaats in Heuvelland, Gelderse Poort, Hoeksche Waard, Zuidwest-Zeeland en

*De inkomens in Nationale Landschappen met kernkwaliteiten die gerelateerd zijn aan behoud van karakteristieke watersystemen zoals kreekrestanten en vrij meanderende beken, lopen duidelijk achter*

Rivierengebied. Bedrijven met minder huisverkoop dan het Nederlandse gemiddelde zijn te vinden in Noordelijke Wouden, Zuidwest-Friesland, IJsseldelta en Noordoost-Twente. Aan de hand van de trendgegevens tussen 1980 en 2005 kunnen patronen over het marktperspectief van grondgebonden landbouw in de Nationale Landschappen gemaakt worden. Deze zijn weergegeven in Tabel 1 en in de onderstaande alinea's beschreven.

*Landbouw in open landschappen met blokverkaveling op klei perspectiefrijkst*

De landbouwbedrijven in de Nationale Landschappen Middag-Humsterland, Hoeksche Waard en IJsseldelta zijn, op basis van NGE, groter dan het Nederlandse gemiddelde (tabel 1). Met uitzondering van Hoeksche Waard zijn dit landschappen met vooral melkveebedrijven. De openheid en

*Tabel 1. Marktperspectief grondgebonden landbouw in de Nationale Landschappen bepaald als gemiddelde bedrijfs grootte (NGE) en mate van verbreding en verdieping ten opzichte van het*

*Nederlands gemiddelde. + = hoger dan het Nederlandse gemiddelde, 0 = gelijk aan het Nederlandse gemiddelde en - = lager dan het*

*Nederlandse gemiddelde.*

*De indeling marktperspectief is op basis van NGE, waarbij bedrijven in Nationale Landschappen met een hoger NGE dan het Nederlandse gemiddelde als goed, bedrijven met een vergelijkbaar NGE als gematigd en bedrijven met een lager NGE als weinig marktperspectief zijn gedefinieerd*

<b>Nationaal Landschap</b>	<b>NGE</b>	<b>Natuur</b>	<b>Recreatie</b>	<b>Zorg</b>	<b>Verdieping</b>	<b>Belangrijkste kernkwaliteiten</b>
Goed marktperspectief						
Middag-Humsterland	+	+	-	+	-	Openheid, blokverkaveling
Hoeksche Waard	+	+	+	-	0	Openheid, blokverkaveling
Zuidwest-Friesland	+	+	+	-	-	Samenhang, strokenverkaveling
IJsseldelta	+	+	-	0	-	Openheid, blokverkaveling
Gematigd marktperspectief						
Groene Hart	+ / 0	+	+	0	+	Openheid, strokenverkaveling
Drentsche Aa	0 / -	+	0	-	-	Kleinschalig, samenhang
Arkemheen-Eemland	0 / -	+	+	+	-	Openheid, strokenverkaveling
Noord-Hollands Midden	0 / -	+	+	+	0	Openheid, blok- en strokenverkaveling
Weinig marktperspectief						
Gelderse Poort	-	+	+	-	+	Groen, kleinschalig
Rivierengebied	-	0	+	+	0	Samenhang
Achterhoek	-	+	+	0	0	Groen, kleinschalig
Graafschap	-	+	+	+	0	Groen, kleinschalig
Noordelijke Wouden	-	+	-	0	-	Kleinschalig, strokenverkaveling
Noordoost-Twente	-	0	0	-	-	Groen, kleinschalig
Zuidwest-Zeeland	-	+	+	0	+	Open/kleinschalig
Groene Woud	-	-	0	0	0	Groen, kleinschalig
Heuvelland	-	+	+	0	+	Groen, samenhang
Veluwe	-	+	+	-	-	Groen, samenhang

blokverkaveling gaan samen met bedrijven met een groot bedrijfsoppervlak. Het zijn kleigebieden met goede landbouwgrond. Daarnaast is verbreding aanwezig, maar over het algemeen minder dan in andere Nationale Landschappen. In alle vier de Nationale Landschappen is het aandeel bedrijven dat aan agrarisch natuurbeheer doet hoger dan het Nederlandse gemiddelde. Verbreding door recreatie komt alleen voor in de Hoeksche Waard en Zuidwest-Friesland, zorg komt voor in Middag-Humsterland. Verdieping speelt nauwelijks een rol in deze Nationale Landschappen.

*Landbouw in open landschappen op veen: gematigd marktperspectief*

In het Groene Hart, de Drentsche Aa, Arkenheer-Eemland en Noord-Hollands Midden zijn de landbouwbedrijven wat betreft omvang even groot of iets kleiner dan de bedrijven buiten de Nationale Landschappen (tabel 1). Met uitzondering van de Drentsche Aa zijn het voornamelijk melkveegebieden. De natuurlijke handicaps in de gebieden zijn duidelijk van invloed op de landbouwsituatie: veengebieden met de specifieke veenweidenproblematiek (behalve Drentsche Aa). Verbreding is in deze gebieden prominent aanwezig. Het zijn de weidevogelgebieden van ons land en recreatie is gestimuleerd door de nabijheid van de steden. Zorg en verdieping (verkoop en verwerking) zijn minder prominent aanwezig.

*Landbouw in kleinschalige, groene Nationale Landschappen: weinig perspectief*

Grondgebonden bedrijven in hun huidige omvang hebben vooral op zandgronden weinig

perspectief (tabel 1). Dit magere perspectief is binnen en buiten de Nationale Landschappen gelijk. Over het algemeen zijn het kleinschalige Nationale Landschappen met een groen karakter. De bedrijven zijn er relatief klein, zoals alle bedrijven op de zandgronden. Het kleinschalige groene karakter komt wel tot uiting in natuur en recreatieactiviteiten. Andere verbredingmogelijkheden worden minder benut, al is de deelname nog wel hoger dan voor Nederland als geheel. Het beeld is overigens per Nationaal Landschap wel verschillend, met Heuvelland, Zuidwest Zeeland en Graafschap als positieve uitschieters.

*Relaties tussen bedrijfskenmerken en de aanwezigheid van enkele kernkwaliteiten te voorspellen met regressiemodellen*

Veronderstelde causale relaties tussen landbouwhandelingen en effecten op kernkwaliteiten zijn in het onderzoek vertaald naar bedrijfs eigenschappen en bedrijfsarealen met een kernkwaliteit. Vervolgens zijn met behulp van regressiemodellen zogenaamde dosis (bedrijfskenmerk) – respons (waarde kernkwaliteit) relaties opgesteld. Deze regressiemodellen voorspellen met de aanwezige bedrijfskenmerken de bedrijfsoppervlakten met ‘kleinschaligheid’, ‘groen karakter’ en ‘strokenverkaveling’ goed, maar ‘openheid’ wordt door de modellen minder goed voorspeld. Bij ‘openheid’ spelen namelijk naast landbouwkundige processen ook stedenbouwkundige ontwikkelingen een rol die een effect hebben op deze kernkwaliteit. De regressiemodellen zijn vervolgens gebruikt om de kwantitatieve effecten van schaalvergroting en intensivering voor het zichtjaar 2020 te berekenen.

*Verdieping speelt nauwelijks een rol in deze Nationale Landschappen*

*Landbouw in open  
landschappen met  
blokverkaveling op  
klei heeft het meeste  
perspectief*

*Schaalvergroting zet een grote druk op veel kernkwaliteiten. De effecten van intensivering zijn minder duidelijk*

Bij schaalvergroting wordt voor 2020 een sterke toename in bedrijfsoppervlak, perceeloppervlak, oppervlak huiskavel en staloppervlak verwacht. Het areaal met de kernkwaliteiten 'kleinschaligheid', 'groen karakter' en 'strokenverkaveling' neemt in de regressiemodellen af bij schaalvergroting. 'Openheid' neemt juist toe door schaalvergroting doordat grotere percelen een positief effect hebben op deze kernkwaliteit. De berekende effecten van intensivering op de kernkwaliteiten zijn minder helder. Dit heeft onder andere te maken met de huidige relatief lage mate van intensivering binnen de Nationale Landschappen. Definitieve uitspraken over de effecten van intensivering op kernkwaliteiten zijn daarom nog niet te maken. De effecten van een toename in verbreding en verdieping voor 2020 zijn alleen kwalitatief beschreven, omdat veranderingen in relaties tussen bedrijfskenmerken en kernkwaliteiten niet verwacht worden bij deze ontwikkelingen. Verbreding en verdieping zullen vooral via het inkomensspoor lopen en bieden een alternatief voor schaalvergroting of intensivering. Natuurbeheer kan daarbij 'kleinschaligheid' en 'groen karakter' versterken door een toename in landschapsbeheer.

*Beleidsopties: gerichte vergoedingen en aanvullend ruimtelijk ordeningsbeleid zijn noodzakelijk om kernkwaliteiten te behouden*

Schaalvergroting zet de kernkwaliteiten 'kleinschaligheid' en 'groen karakter' verder onder druk. In Nationale Landschappen met deze

kernkwaliteiten is relatief veel verbreding in de vorm van natuur en recreatie. Andere verbredingsmogelijkheden worden minder benut. Verbredingsactiviteiten kunnen de nadelige effecten van schaalvergroting op deze kernkwaliteiten gedeeltelijk opvangen. Gerichte vergoedingen vanuit het GLB naar Nationale Landschappen met deze kernkwaliteiten kan op bedrijfsniveau mogelijkheden bieden om de nadelige effecten van verdere schaalvergroting op deze kernkwaliteiten op te vangen.

Landbouw in open landschappen met blokverkaveling op klei heeft het meeste perspectief. Openheid kan worden versterkt door schaalvergroting van de grondgebonden landbouw in de Nationale Landschappen, maar openheid ondervindt negatieve gevolgen van verdere intensivering. Openheid wordt positief beïnvloed door ontwikkelingen in de landbouw maar negatief door stedelijke ontwikkelingen. Aanvullend ruimtelijk ordeningsbeleid is nodig om deze stedelijke druk op te vangen.

De landbouw in Nationale Landschappen op veen heeft een matig marktperspectief. Verbreding is in deze gebieden aanwezig. Recreatie is gestimuleerd door de nabijheid van de steden, maar zorg en verdieping zijn minder prominent aanwezig. Schaalvergroting en intensivering hebben een nadelig effect op de kernkwaliteit 'strokenverkaveling' en gerichte vergoedingen voor natuurlijke handicaps in veenweidegebieden kunnen de nadelige effecten van deze ontwikkelingen slechts gedeeltelijk opvangen.



# Landschapsbeleid in Noordwest-Europa

De landen die de Europese Landschapsconventie (ELC) hebben ondertekend, hebben zich verplicht om een landschapsbeleid te voeren volgens het procesmodel van artikel 5 van de conventie:

- kennis van de landschappen: identificatie, analyse en waardering
- definitie van doelstellingen van landschapskwaliteit
- uitvoering van acties in de sfeer van bestemming (bescherming), inrichting en beheer
- monitoring van veranderingen en herdefinitie van doelen en acties.

In aanvulling hierop heeft de Raad van Europa in 2008 aanbevelingen uitgebracht voor een systeem van landschapsplannen en/of –studies als bijdrage aan de ruimtelijke ordening.

In dit artikel geven we een overzicht van ervaringen in een aantal ons omringende landen met de ontwikkeling en uitvoering van landschapsbeleid op nationaal en regionaal niveau. We veronderstellen dat verschillen in landschapsbeleid een stimulans vormen om van elkaar te leren. Het onderzoek is bedoeld om aanbevelingen te ontwikkelen voor de ‘goede praktijk’ van landschapsbeleid in Nederland en is in drie vragen onderverdeeld:

- Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen kernelementen van landschapsbeleid in de geselecteerde regio’s?
- Hoe wordt kennis over de invulling van het landschapsbeleid in de gebieden verkregen?
- Welke aanbevelingen kunnen worden gegeven voor een ‘goede praktijk’ van landschapsbeleid in Nederland?

## Aanpak

Met het oog op de vergelijking is de situatie in Vlaanderen (België), Noordrijn-Westfalen (Duitsland), Engeland (Verenigd Koninkrijk), Frankrijk en Nederland systematisch beschreven en geanalyseerd op basis van literatuurstudie en raadpleging van deskundigen. De gevonden verschillen hangen samen met het specifieke karakter van het landschap in de onderzochte landen en met de daar heersende beleid- en planningcultuur. Naast de geconstateerde verschillen zijn er ook overeenkomsten in landschapsproblemen (cultuurlandschappen onder stedelijke druk) en overeenkomsten in planningscultuur tussen deze landen en regio’s. Vanuit een gemeenschappelijke probleemstelling (zoals een duurzame ontwikkeling in levende landschappen) zouden de landen kunnen leren van elkaars ervaringen. Verschillen tussen de gebieden zijn gerelateerd aan het specifieke karakter van het landschap of hangen af van historische en culturele achtergronden.

## Vergelijking van het landschapsbeleid

Het bestendig en consistent onderbouwen van landschapsbeleid via institutionalisering en wetgeving is belangrijk. In de meeste landen zijn grootschalige, bijzondere of waardevolle landschappen en parken aangewezen die via de ruimtelijke ordening worden beschermd tegen stedelijke druk. In Frankrijk geldt dit voor ‘regionale natuurparken’ en in Engeland voor de gebieden van ‘bijzondere schoonheid’. Alleen Vlaanderen heeft geen grootschalige beschermde landschappen. Minder strikt is de bescherming voor kleinschalige, lokale ontwikkelingen, zoals agrarische modernisering en toeristische voor-

*D.M. Wascher,  
G.B.M. Pedrolì en  
R.R.G. Schröder*

*Op het snijvlak van  
landschapsplanning en  
ruimtelijke planning  
heeft Nederland een  
voorloperpositie*

zeningen. In alle landen wordt de afweging binnen de bijzondere landschappen overgelaten aan de regionale overheid. We noemen dit een zachte bescherming.

Strengere vormen van landschapsbescherming zijn de National Parks (Engeland) en de Landschaftsschutzgebiete (Duitsland). National Parks zijn geen natuurreservaten, maar beschermde landschappen met een nationale aansturing. De beschermde landschappen in Duitsland zijn gebaseerd op bindende wetten van de deelstaten. Het zijn vaak kleine gebieden, maar sommige zijn erg groot. In totaal nemen ze bijna een derde van de oppervlakte in beslag. Tenslotte zijn er ‘aandachtsgebieden’ zonder planningsstatus in de vorm van het Duitse Naturpark en het Vlaamse Regionaal landschap. Dit zijn vormen van samenwerking tussen regionale en lokale overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven rondom het thema duurzame ontwikkeling. Gegeven de Nederlandse beleidscultuur met een voorkeur voor liberale en consensus zoekende benaderingen, lijkt het niet realistisch een landschapsbeleid aan te bevelen dat is gebaseerd op strenge bescherming- en uitvoeringsmaatregelen. De benaderingen in Frankrijk of Vlaanderen lijken meer adequaat vanwege de balans die men daar heeft gevonden tussen het centrale en decentrale niveau.

Wat betreft de kennis van landschappen loopt Engeland voorop met een nationale methode van landschapswaardering. Het proces van karakterisering en waardering van landschappen (Landscape Character Assessment) is een belangrijk politiek instrument. Kaarten en procedures

worden gebruikt bij de ruimtelijke planning en het beheer. In Nederland is juist de wetenschappelijk-technische benadering van de landschapswaardering dominant. Hoewel er uiteenlopende, multidisciplinaire benaderingen zijn ontwikkeld, hebben deze nooit brede nationale erkenning gekregen. De kennisvoorziening is gedecentraliseerd en iedere overheid zoekt zijn eigen methode. Het Nederlandse beleid ziet onderzoek als dienstverlenend en eerder als een ‘markt van mogelijkheden’ dan een inspiratiebron voor langetermijnvisies.

Op het snijvlak van landschapsplanning en ruimtelijke planning heeft Nederland een voorloperpositie. Het ministerie van ruimtelijke ordening speelde – in ieder geval tot voor kort – een bijzondere rol bij het op de agenda zetten van landschappelijke kwesties op nationaal niveau. Zo hebben de Nationale Landschappen via de Nota Ruimte hun beschermde status gekregen. Maar het ontbreken van richtlijnen om de bescherming op regionaal of provinciaal niveau te verankeren, zou wel eens de achilleshiel van deze planning kunnen zijn. Een optie voor Nederland is dus een terugkeer naar sterke verbandingen tussen de planning op nationaal en regionaal niveau. Engeland, Frankrijk en Duitsland kunnen wat dit betreft een interessante inspiratiebron zijn. Het is opmerkelijk dat Engeland en Frankrijk bezig zijn om gedetailleerde richtlijnen en standpunten te ontwikkelen in de geest van de Europese Landschapsconventie. Zo heeft de uitvoeringsdienst ‘Natural England’ recent een programma van activiteiten vastgesteld ter implementatie van de Europese Landschapsconventie. Nederland en Duitsland staan wat dit betreft op achterstand.

## Aspecten van de Europese Landschapsconventie

### Landschapswaardering

Het internationale overzicht (tabel 1) laat zien dat de inzet van een overheidsdienst – in Engeland de toenmalige Countryside Commission – voor een centrale methode van landschapswaardering belangrijk is voor de status en waardering van landschap. Meerdere factoren dragen hieraan bij, zoals waarschijnlijk een culturele affiniteit met het onderwerp landschap (een ‘passie voor landschap’ zogezegd) die door brede lagen van de bevolking werd gedeeld. Ook heeft meegespeeld dat de ‘kaart van landschapskarakteristieken’ is opgetuigd als nationaal ‘kernbeleid’ voor de

regionale identiteit van het landelijk gebied. Een andere succesfactor was de tijdige betrokkenheid van vele belangengroepen bij de definitie van elke landschapskarakteristiek. De wetenschap heeft geen leidende rol gespeeld. In Noordrijn-Westfalen is de landschapstypering een standaard voor deskundigen, maar heeft een lage politieke status. In de ruimtelijke planning wordt ze gebruikt als wetenschappelijke voorbereiding. In Vlaanderen en Frankrijk is landschapskartering in de vorm van ‘atlassen’ vrij recent ingevoerd. Het is nog onduidelijk hoe deze doorwerken in de ruimtelijke planning. In Frankrijk is er geen gecentraliseerde methode. De Engelse kaart van ‘karakteristieke landschappen’ lijkt dus het meest belovend model voor Nederland.

Land	Klassificatie	Attribuut	Sterkte	Zwakte
Nederland	Landschapstypen Landschapskarakter fysisch-geografische regio's	9 hoofdtypen 21 subtypen 19 groepen 167 gebieden 11 unieke typen	Wetenschappelijke variatie, probleemspecifiek Technische instrumenten, lage politieke status, gebrekkige integratie	
Noordrijn-Westfalen	Natuurlijke landschappen Landschapstypen	77 eenheden 30 hoofd typen 850 sub-eenheden	Gevestigde standaard nieuwe gedetailleerde typologie,	Statisch, lage politieke status
Engeland	Landschapskarakteristieken Landschaps typologie	159 karakteristieke gebieden 587 typen landelijk gebied	Participatie belangen, national gevestigd	Niet wettelijk bindend
Vlaanderen	Landschap Atlas (erfgoed)	515 relict zones 381 anker plaatsen, 544 lijnen, 4607 puntelementen	Erfgoedlandschappen, geaccepteerd door planners en politici	Sectoraal erfgoed, geen brede bekendheid
Frankrijk	Landschap Atlassen van alle départements	Landschappelijke eenheden, structuren en elementen	Basis voor landschapsplannen	Technische instrumenten

*Tabel 1. Sterke en zwakke punten van landschapskartering (classificatie en kaart) in Nederland, Duitsland, Engeland, Vlaanderen en Frankrijk*

### *Gebiedsgericht landschapsbeleid*

Voor het beheer van landschappen zijn in alle landen de regionale overheden verantwoordelijk. In Engeland, Frankrijk en Vlaanderen bestaan wettelijke voorschriften en gedetailleerde richtlijnen voor de beheerorganisatie en managementplannen voor beschermde landschappen.

In Duitsland en Nederland hebben de regio's veel meer vrijheid.

De implementatie van de Nederlandse Nationale Landschappen zou kunnen leren van de verwante beschermde gebieden, zowel in Frankrijk (Parcs Naturels Régionaux) als in Engeland (Areas of Outstanding Natural Beauty). Het betreft vooral de instelling van een gebiedsorganisatie met een begeleidende en dienstverlenende taak voor lokale overheden en lokale maatschappelijke organisaties.

Ook voorbeeldig is de voorbereiding van een Noordrijn-Westfalen in de vorm van een 'contract met lokale overheden op basis van een 'beheer- en ontwikkelingsplan' voor ongeveer 10 jaar.

### *Landschapsplan als instrument van generiek landschapsbeleid*

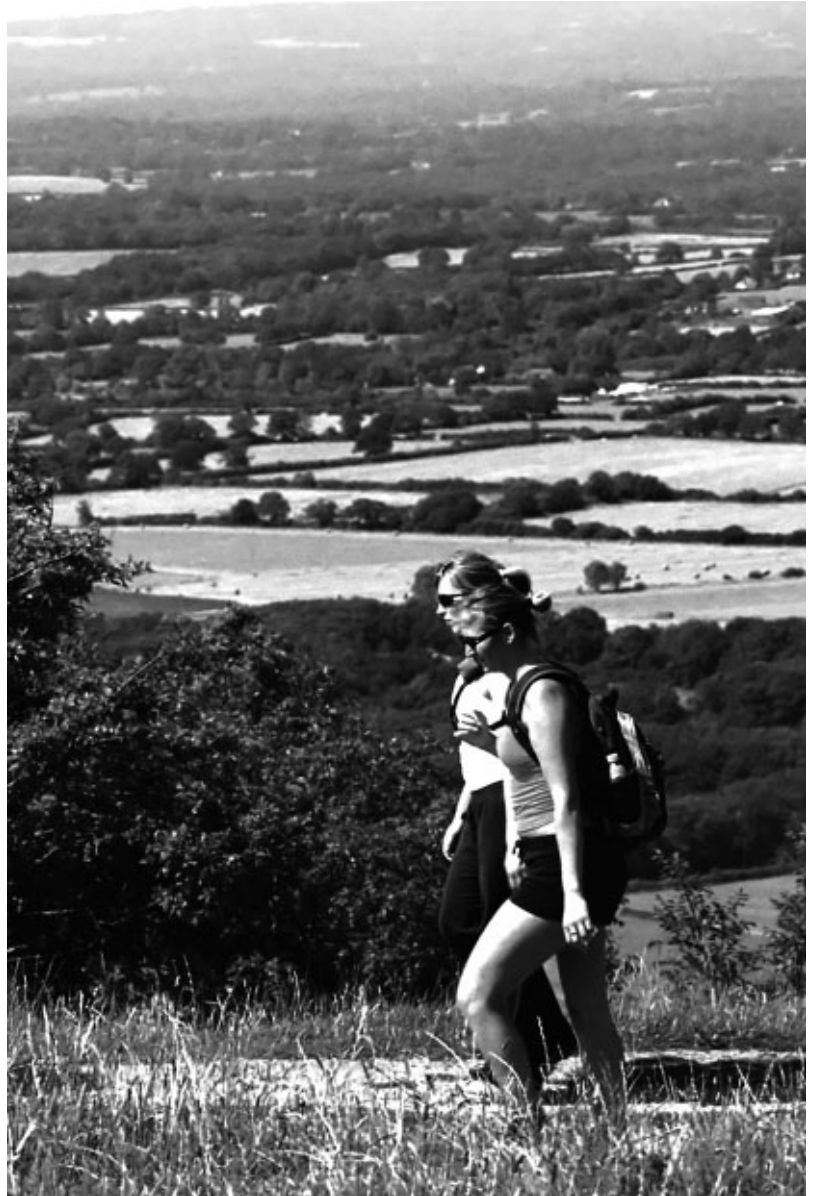
In alle landen zijn lokale overheden verplicht om plannen van ruimtelijke ordening te maken. Deze plannen zouden weliswaar integraal moeten zijn, maar in de praktijk concentreren ze zich op bebouwing en grootschalige ingrepen. Ook is het overal gebruikelijk om voor 'bijzondere' landschappen plannen te maken voor het management. Maar wat gebeurt er in 'gewone' landschappen? Alleen in Duitsland, Frankrijk en Nederland worden lokale overheden gestimuleerd om een

*Tabel 2. Sterke en zwakke punten van (integrale) ruimtelijke plannen en landschapsplannen in Nederland, Duitsland, Engeland, Vlaanderen en Frankrijk*

<b>Land</b>	<b>Ruimtelijke planning</b>	<b>Lokaal/regionaal landschapsplan</b>	<b>Sterkte</b>	<b>Zwakte</b>
Nederland	Nationale ruimtelijke strategie (Nota Ruimte)	Landschapsontwikkelingsplan Regionale ruimtelijke strategie (Streekplan)	Balans van bescherming ontwikkeling	Matige bescherming 'Verrommeling'
Noordrijn-Westfalen	Nationale ruimtelijk ontwikkelingsplan Deelstaat ruimtelijk ontwikkelingsplan Deelstaat Landschapsprogramma	Landschapskaderplan Landschapsplan Regionale ruimtelijke strategie	Integratie van ruimtelijke en landschapsplanning. Landschapsplan is bindend in Noordrijn-Westfalen	Trage, bureaucratische besluitvorming. Grote invloed lokale politici
Engeland	Nationale wet voor stad en platteland Nationale richtlijnen	Regionale ruimtelijke strategie		
Vlaanderen	Deelstaat ruimtelijke structuur planning	Regionale ruimtelijke strategie		
France	Nationale ruimtelijke strategie (Coherentie schema)	Regionale ruimtelijke strategie Landschapsplan (regionaal, lokaal)	Bewustwording van kwaliteitsvraagstukken	Weinig integratie van planningsvormen

'landschapsplan' te maken in aanvulling op de ruimtelijke planning (tabel 2). Zo'n plan dient als instrument van visievorming (met name kwaliteitsdoelstellingen) en van programmering van de beleidsuitvoering. In Duitsland is het landschapsplan een verplichte planvorm die nauw is verweven met de ruimtelijke ordening. In Noordrijn-Westfalen kan een landschapsplan ook beschermende maatregelen bevatten en krijgt daarmee de status van een bindend ruimtelijk ordeningsplan. In Frankrijk en Nederland is het landschapsplan een vrijwillige planvorm die in de praktijk wordt toegepast door lokale overheden met hoge landschappelijke of 'groene' ambities.

De Nederlandse Landschapsontwikkelingsplannen (LOP's) zouden kunnen leren van de sturingsmodellen (als een mix van voorschriften en stimulanzen) die in Duitsland en Frankrijk worden toegepast. Maar ook Engelse kennisbasis van landschapskartering kan een verrijking van de LOP-benadering zijn.



## Kennisvragen

Om landschapsbeleid te kunnen evalueren, is het ten eerste noodzakelijk om de feitelijke ontwikkelingen in het landschap te kunnen meten. Ten tweede is het noodzakelijk om de oorzaken van die ontwikkelingen te kennen en te kunnen vertellen naar aanknopingspunten voor het beleid om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan of bij te sturen. De bijdragen in deze WOt-studie zijn gericht op de tweede categorie.

De kennisontwikkeling op het vlak van de oorzaken van landschapsveranderingen – de zogeheten driving forces – en de mogelijkheden om daar met beleid op in te spelen hebben inzicht gegeven in de relatie tussen ruimtelijke veranderingen en veranderingen in het landschap, en in de mogelijkheden die het beleid heeft om op die ontwikkelingen in te spelen. Daarbij is zowel kennis van het Nederlandse instrumentarium vergaard, als gekeken naar de instrumenten die onze buurlanden inzetten.

Een belangrijk aspect is daarbij nog buiten beschouwing gebleven en dat is het financieringsvraagstuk. Het landschapsbeleid gaat er in toenemende mate van uit dat private partijen belang hebben bij een aantrekkelijk landschap en als gevolg daarvan bereid zijn in het landschap te investeren. Dat belang is echter nog niet onomstotelijk aangetoond en de praktijk leert dat private partijen moeilijk te bewegen zijn om in landschapskwaliteit te investeren. Het is dan ook de vraag of het landschapsbeleid dat gebaseerd is op dergelijke investeringen, wel tot de gewenste resultaten zal leiden.

Het onderzoek zou meer duidelijkheid moeten verschaffen over het werkelijke belang dat private partijen bij een aantrekkelijk landschap hebben en kennis moeten opleveren over de vraag in hoeverre de beoogde bronnen, zoals rood voor groen constructies, daadwerkelijk ruimte voor investeringen bieden. Een hiermee samenhangende vraag is hoe effectief de verschillende investeringsvormen zijn. Met andere woorden: aan wie kun je het geld het beste geven om je landschapsdoelen te realiseren? Is het kosten-effectief om landbouw in te zetten als landschapsbeheerder, of kun je beter mikken op andere partijen? Deze vraag is niet alleen aan de orde in relatie tot private financieringsvormen, maar ook in relatie tot financiering vanuit de middelen van het rijk, zoals via het Investeringsbudget Landelijk Gebied.

*Het landschapsbeleid gaat er in toenemende mate van uit dat private partijen belang hebben bij een aantrekkelijk landschap en als gevolg daarvan bereid zijn in het landschap te investeren*

## Deel 2 Natuurbeleid

Het natuurbeleid is gericht op het realiseren van het Natura 2000-netwerk en de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur. Daarbij verschuift de aandacht van het realiseren van de kwantitatieve doelstelling steeds meer naar de kwalitatieve doelstellingen van het beleid. Ontwikkelingen in de landbouw zijn van belang voor de relatie landbouw en natuur in het landelijk gebied. In 2008 vindt in het kader van de hervorming van het Gemeenschappelijke landbouwbeleid een Health Check plaats. Deze Health Check maakt de balans op van de hervorming die in 2003 is afgesproken en vormt de basis voor onderhandelingen in de komende jaren over de positie van het GLB voor de periode vanaf 2013. Belangrijke vragen daarbij hebben betrekking op de legitimatie van het GLB: Hoe kan een omslag in de landbouw van kwantiteit naar kwaliteit worden gestimuleerd? Welke groene en blauwe diensten levert de landbouw en hoe kan het GLB deze publieke diensten bevorderen? Wat is de bijdrage van de Europese landbouw aan de veiligstelling van de Europese en mondiale voedselzekerheid? Woltjer *et al.* gaan in hun bijdrage in op het begrip efficiency. Aan de hand van enkele voorbeelden uit de praktijk laten zij zien dat een mix van bestuurlijke en dynamische efficiency een samenhangend kader biedt om beleidsafwegingen te maken.

Sinds het concept van de EHS in 1990 is geïntroduceerd, is de verhouding tussen overheid en samenleving veranderd en is het natuurbeleid in toenemende mate gekoppeld aan andere beleidsdoelstellingen. De Boer geeft in haar bijdrage aan dat de dynamiek en de diversiteit in het EHS-beleid de pluriformiteit aan regionale beleidspro-

cessen en daarmee de mogelijkheden voor regionaal maatwerk hebben vergroot. De Koeijer *et al.* laten zien dat de kosten voor realisatie van de EHS per provincie grote verschillen vertonen en voor bijna driekwart afhangen van de kosten voor het realiseren van de benodigde milieucondities. Bouwma vergelijkt de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland en de buurlanden. Zij geeft in haar bijdrage verschillen tussen regio's aan in de betrokkenheid van belanghebbenden in het proces van selectie en aanwijzing van Natura 2000-gebieden. In Noordrijn-Westfalen en Engeland worden belanghebbenden in een vroeg stadium over de voorgenomen aanwijzing van Natura 2000 geïnformeerd. Daarentegen gebeurt dat in Nederland en Vlaanderen veelal pas op het moment dat het beheer moet worden geregeld.

Van Wijk gaat in op de vraag hoe in het Programma Beheer gestuurd wordt op het realiseren van natuurdoelen en of deze sturing effectief is. Gebiedsplannen zijn het toetsingskader voor subsidieverlening en geven de beheerder duidelijkheid over waar welke subsidiepakketten kunnen worden aangevraagd. De uitgaven voor het Programma Beheer zijn in de periode 1990-2004 stabiel, maar in 2005 vanwege de subsidieregeling agrarisch natuurbeheer toegenomen.

Tenslotte gaan Jongeneel *et al.* in op de effectiviteit en efficiency van collectieve contracten ten opzichte van individuele contracten voor natuurbeheer. De auteurs concluderen dat collectieve contracten ecologisch effectiever kunnen zijn, omdat een groter aaneengesloten gebied kan worden gerealiseerd. Dit is vooral van belang voor weidevogelbeheer en minder voor botanische pakketten.

## Efficiëntie als leidraad voor natuurbeleid?

*G.B. Woltjer,  
M.J.W Smits,  
J. Vader,  
F. de Vor,  
M.J. Bogaardt,  
J. Luijt,  
R.A. Jongeneel en  
H.L.F. de Groot*

De hoeveelheid en kwaliteit van natuur en landschap in Nederland zijn de afgelopen eeuw sterk afgenomen. Dat heeft te maken met de intensivering van de landbouw en met de ruimtebehoefte voor wonen, werken en verkeer. Die negatieve trend hoeft niet door te gaan. Ten dele is er ook al een kentering zichtbaar. De afgelopen twintig jaar is de hoeveelheid natuur onder andere door de ontwikkeling van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) toegenomen en is de kwaliteit van de natuur als geheel verbeterd. Maar nog steeds gaan veel soorten achteruit of verdwijnen en vooral in de Randstad staat de natuur onder druk. Ook het Nederlandse cultuurlandschap staat onder druk. De Nederlandse overheid formuleert doelen om natuur en landschapskwaliteit te beschermen en te ontwikkelen. De vraag is hoe dat op een zo efficiënt mogelijke wijze kan.

Dit artikel geeft een aanzet tot een analyse van de efficiëntie van de besluitvorming rond de bescherming en versterking van natuur en landschap in Nederland. Hiertoe presenteren we allereerst een algemeen begrippenkader waarbij het begrip dynamische efficiëntie centraal staat. Vervolgens werken we drie onderwerpen nader uit. Dat is allereerst de vraag of er door een andere timing van de aankoop van grond voor de EHS besparingen mogelijk zijn. Vervolgens nemen we de ontwikkeling van het EHS-beleid onder de loep vanuit de vraag of deze ontwikkeling zinvol is vanuit het perspectief van dynamische efficiëntie. Tot slot analyseren we waarom er zo'n wildgroei van bedrijventerreinen lijkt te zijn.

### Aanpak

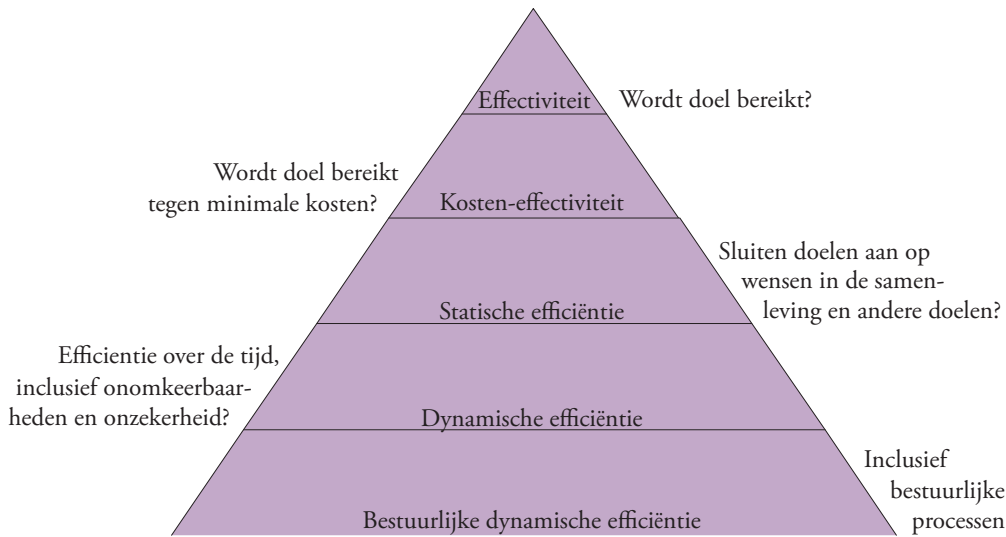
De basis van deze studie wordt gelegd door conceptuele analyse. Uitgaande van het idee dat gevonden statische inefficiënties nog niet betekenen dat het ook beter kan, is gezocht naar de essentie van het efficiëntiebegrip, waarbij ook de bestuurlijke realiteiten en de tijdsdimensie worden betrokken. Vervolgens is dit begrippenapparaat toegepast op drie voorbeelden. Allereerst is geprobeerd aan de hand van een econometrische analyse van de grondmarkt meer houvast te krijgen op de dynamiek van de grondmarkt. Deze geschatte grondmarktvergelijking is vervolgens geïnterpreteerd in het kader van het dynamische efficiëntiebegrip. Ten tweede is gekeken in hoeverre veranderingen in het EHS-beleid begrepen kunnen worden op basis van het bestuurlijke, dynamische efficiëntiebegrip. Daarbij heeft het accent gelegen op de analyse van beleidsdocumenten en secundaire literatuur over het beleid. Tot slot is gekeken naar de besluitvorming rond bedrijventerreinen, waarbij inconsistentie tussen grondprijzen voor woningen en bedrijven aanleiding was tot een literatuuronderzoek naar de achtergronden daarvan.

### Resultaten

In dit onderzoek wordt geprobeerd het beleid rondom natuur en landschap in een breed kader te plaatsen. Veel onderzoek is gericht op de effectiviteit en efficiëntie van maatregelen voor het bereiken van gegeven doelen. Dit onderzoek probeert daar een verbreding aan te geven. In figuur 1 staat de gelaagdheid van het efficiëntiebegrip. Op het hoogste niveau gaat het alleen om de vraag of een gegeven doel wordt bereikt (effectiviteit). Als deze vraag positief wordt



*Figuur 1. De efficiëntiepiramide*



beantwoord, kan de vraag worden gesteld of dit ook tegen de laagste kosten gebeurt (kosteneffectiviteit). Vervolgens kan de vraag worden gesteld hoe doelen zich verhouden tot de wensen die in de samenleving leven (statische efficiëntie). Maar ontwikkelingen vinden over de tijd plaats, en dan komt de efficiënte timing aan de orde. Daarbij speelt onzekerheid en onomkeerbaarheid van beslissingen een belangrijke rol. Optimale timing in een onzekere wereld is dus een belangrijk probleem (dynamische efficiëntie). Maar zelfs dit is niet voldoende. Er wordt niet door een dictator bepaald wat er gebeurt in de samenleving. Beslissingen moeten bestuurlijk worden uitgevoerd en deze uitvoering heeft zijn eigen dynamiek. Een zakelijk gezien efficiënte keuze kan door bestuurlijke weerstanden leiden tot een inefficiënt resultaat. Bovendien heeft ook het politieke besluitvormingsproces zijn eigen dynamiek, waarbij

minder efficiënte beslissingen soms de enige zijn die politiek haalbaar zijn (bestuurlijke dynamische efficiëntie), en waarbij huidige beslissingen vaak grote invloed hebben op toekomstige beslissingen. Elementen van deze piramide van efficiëntie worden in drie voorbeelden uitgewerkt, waarbij de bestuurlijke, dynamische efficiëntie het uiteindelijke doel is van de analyses.

#### **Voorbeeld 1: Grondaankopen voor EHS**

In de loop van de tijd veranderen grondprijzen. Als het mogelijk zou zijn gronden voor de EHS aan te kopen op het moment dat grondprijzen laag zijn, zou dat aanzienlijke besparingen kunnen opleveren. In Figuur 2 is het resultaat van een geschatte dynamische grondprijzvergelijking te zien. De langetermijnevenwichtsprijs wordt bepaald door langetermijnverwachtingen. Speculatie leidt er echter toe dat de werkelijke

*Een zakelijk gezien efficiënte keuze kan door bestuurlijke weerstanden leiden tot een inefficiënt resultaat*

prijs daar aanzienlijk van kan afwijken. Zo is volgens het model de grondprijs in 2001 veel hoger dan de langetermijnevenwichtsprijs, en is deze in 2005 aanzienlijk lager. Dat zou bijvoorbeeld betekenen dat in 2005 meer grond aangekocht zou moeten worden dan in 2001, terwijl het omgekeerde het geval is geweest. Dat zou niet alleen geld hebben bespaard, maar ook de grondprijzen hebben gestabiliseerd.

Het voorgaande is uiteraard sterk vereenvoudigd weergegeven. Allereerst is het de vraag of het gebruikte grondprijzenmodel van hierboven wel voldoende voorspellende waarde heeft om daar de timing van grondaankopen op te baseren. Ten tweede vereist dit dat de juiste gronden beschikbaar komen op het moment dat de grondprijzen laag zijn. Ten derde is het de vraag of een bewuste timing mogelijk is vanuit het oogpunt van politieke dynamiek. Mede gebaseerd op de antwoorden op deze vragen, kan worden gezocht naar een institutionele structuur voor de aankoop van gronden voor de EHS die recht doet aan de dynamiek van de grondmarkt. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een vast jaarlijks aankoopbudget voor EHS-gronden, wat ertoe leidt dat bij hoge grondprijzen automatisch minder grond wordt gekocht dan bij lage grondprijzen.

### **Voorbeeld 2: decentralisatie en verbreding**

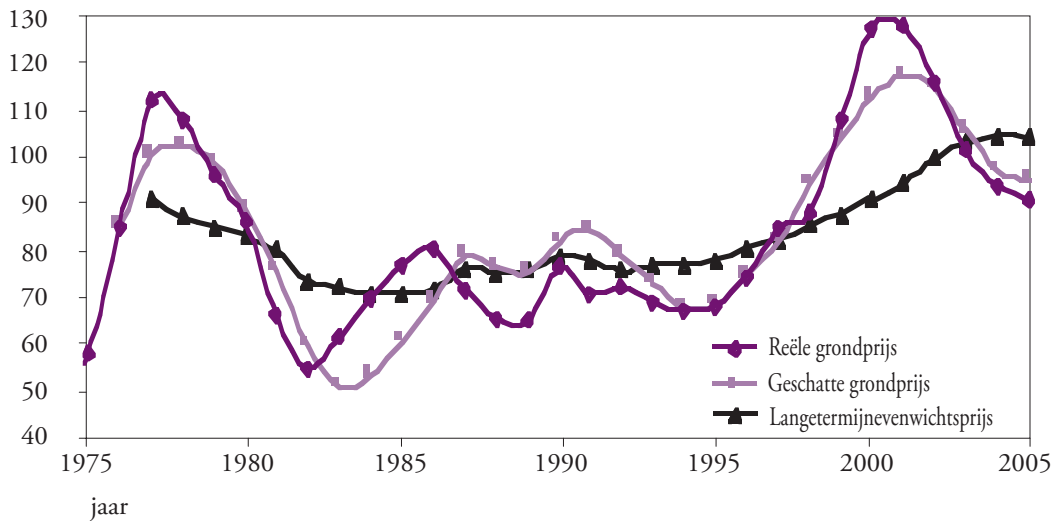
Het tweede voorbeeld is de analyse van de verschuivingen in het EHS-beleid richting decentralisatie en verbreding naar meerdere doelen. Oorspronkelijk is ervoor gekozen om natuur en andere functies strak te scheiden. Ecologen kregen 'echte natuur', die min of meer operationeel in hectares van een bepaalde

kwaliteit uitgedrukt kon worden. Overige gronden konden voor allerlei doelen worden gebruikt, waaronder intensieve landbouw. Daarbij werd gestreefd naar een aaneengesloten ecologisch netwerk, wat de implementatie natuurlijk ingewikkelder maakte.

Om iets van de regionale belangen in de keuze van de grenzen van de EHS te laten doorschemeren, werden de beslissingen over de precieze grenzen aan provincies overgelaten. Gevaren van versnippering en het garanderen van milieucondities werden wel herkend, maar niet opgelost. Dat zijn echter wel de problemen die het Planbureau voor de Leefomgeving nu in de praktijk signaleert. Aan de andere kant is het in eerste instantie eenzijdige accent op ecologie geleidelijk aan verbreed. Dat heeft het voordeel dat ook andere belangen bij de inrichting van het landschap worden betrokken, maar het nadeel dat eenzijdige kortetermijnbelangen een grotere rol kunnen spelen bij de besluitvorming. Dat kan gevaarlijk zijn vanuit het perspectief van dynamische efficiëntie. De verschuivingen richting decentralisatie en verbreding van doelen zijn dus te begrijpen vanuit het perspectief van dynamische efficiëntie, maar zijn niet zonder meer efficiënt in dynamische zin.

### **Voorbeeld 3: bedrijventerreinen**

Het derde voorbeeld, de efficiëntie van het grondgebruik op bedrijventerreinen, laat zien dat er zeer ruim met bedrijfsgrond wordt omgegaan. Dit lijkt mede verband te houden met de lage grondprijzen op bedrijventerreinen. Dat is het gezichtspunt van statische efficiëntie. Maar hoe komt het dat die grondprijzen zo laag zijn? Daar zit een complexe institutionele problematiek achter.



*Figuur 2. De dynamiek van de grondprijs in euro's per vierkante meter*

Allereerst zijn er veel belemmeringen voor de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen. Herstructurering is moeilijk door het onbeperkte private eigendom met onvoldoende verantwoordelijkheid en financiële garanties van bedrijven om bij vertrek het terrein netjes achter te laten. Daarnaast is herstructurering ook moeilijk omdat bedrijven goedkoop aan goede alternatieve locaties kunnen komen op nieuwe bedrijventerreinen en dat is beleid dat nu nog steeds geldt. De grond op nieuwe bedrijventerreinen is zo goedkoop vanwege het overaanbod, waardoor gemeenten de bedrijfsgrond liever tegen lage prijzen weggeven dan dat ze de al ontwikkelde bedrijfsgrond ongebruikt laten liggen. De grote nieuwbouw van bedrijventerreinen heeft te maken met de wijze waarop projecties voor toekomstige behoeften worden gemaakt, waarbij op landelijk niveau een reserve wordt ingebouwd, waarop op provinciaal

en gemeentelijk niveau vervolgens nog extra reserves worden gezet. Bij de projecties wordt bovendien onvoldoende rekening gehouden met het beleid tot intensivering van grondgebruik, wat ertoe zou moeten leiden dat de behoefte aan grond minder wordt.

Misschien is het overaanbod echter nog fundamenteeler bepaald door de decentrale besluitvorming, waarbij gemeenten op basis van lokale belangen met elkaar concurreren om bedrijven aan te trekken. De instituties die coördinatie op provinciaal en landelijk niveau moeten verzorgen, werken blijkbaar onvoldoende. Vervolgens gaan gemeenten op de prijs concurreren, waarbij ze zelfs onder de kostprijs bedrijfsgrond aanbieden. De VROM-raad suggereert om via afstemming deze prijsconcurrentie te voorkomen en hoopt daarmee ook overaanbod minder aantrekkelijk te maken. De extra inkomsten door hogere prijzen

*De decentralisatie van de besluitvorming maakt het makkelijker om lokale afwegingen van belangen te maken*

voor nieuwbouwgrond kunnen vervolgens worden gebruikt om herstructurering van oude bedrijventerreinen te financieren.

De drie voorbeelden van analyse hebben laten zien dat de invalshoek van bestuurlijke, dynamische efficiëntie een werkbare manier is om bestuurlijke en economische analyses te integreren in een logisch samenhangend analysekader.

### **Verkenning van beleidsopties**

Efficiëntie is geen eenvoudig begrip. Vanuit het economische perspectief gaat het om dynamische efficiëntie, wat betekent dat er gegeven de beschikbare middelen zoveel mogelijk waarde wordt gecreëerd. Maar wat is waarde? We kunnen dat interpreteren als “wat de samenleving wil”, of misschien wel als “het geluk in de samenleving”. Dit is uiteraard heel vaag, en wordt in de politiek geoperationaliseerd in beleidsdoelen. Deze moeten concreet zijn, en tegelijkertijd om te zetten in operationele beslissingen. Bij de evaluatie van die beslissing moet rekening worden gehouden met onzekerheid over wat de toekomst brengt en over wat de samenleving wil. Het openhouden van achteraf niet gerealiseerde opties kan achteraf gezien inefficiënt lijken, maar kan vanuit het perspectief van onvolledige informatie en onzekerheid wel degelijk rationeel zijn. Efficiënt een eenzijdig doel bereiken zonder het zicht op efficiëntie in de hiervoor beschreven betekenis, kan zeer inefficiënt zijn. Maar tegelijkertijd kan het vastleggen van misschien niet volledig efficiënte, maar wel harde doelen, voorkomen dat het beleid te veel meegaat met de waan van de dag.

Bij het begrip efficiëntie moet dus ook rekening worden gehouden met bestuurlijke mogelijkheden en bestuurlijke beleidsdynamiek. Als besluit-

vorming vanuit het perspectief van dynamische efficiëntie met inachtneming van de bestuurlijke dynamiek wordt bekeken, is er waarschijnlijk heel wat meer natuur en landschap mogelijk zonder dat dit ten koste gaat van waardevolle economische groei. Deze gedachtelijn wordt in drie voorbeelden uitgewerkt.

De grondmarkt is het eerste voorbeeld. De grondmarkt is complex. Het is de kunst beter houvast te krijgen op die dynamiek, en van daaruit instituties te ontwikkelen die het mogelijk maken van die dynamiek gebruik te maken. Daarbij speelt het probleem van de decentrale besluitvorming aan de ene kant, en de macrodynamiek van politieke besluitvorming aan de andere kant.

Een tweede voorbeeld is de analyse van de veranderingen van het EHS-beleid. Deze veranderingen kunnen worden gezien als een vorm van leren, zowel met betrekking tot de wensen van de samenleving als met betrekking tot oorzakelijke samenhangen. De decentralisatie van de besluitvorming maakt het makkelijker om lokale afwegingen van belangen te maken, maar heeft het gevaar in zich dat eenzijdige, regionale belangen en kortetermijnproblemen de doorslag gaan geven voor beslissingen met langetermijngevolgen. Een derde voorbeeld is het schijnbaar overdadige gebruik van ruimte voor bedrijventerreinen. Dit is inefficiënt. De instituties die aanbod en prijs van bedrijventerreinen bepalen, vereisen daarom herziening.

Samenvattend is het perspectief van dynamische efficiëntie met inachtneming van de bestuurlijke dynamiek een zinvolle bril om naar het beleid rondom natuur en landschap te kijken.



# Dynamiek in het EHS-beleid sinds 1990

S. de Boer

Sinds het verschijnen van het Natuurbeleidsplan in 1990 is het concept Ecologische Hoofdstructuur (EHS) niet meer weg te denken uit het Nederlandse natuurbeleid. Het verwezenlijken van de EHS als een aaneengesloten netwerk van kwalitatief hoogwaardige, beschermde natuurgebieden is sindsdien een belangrijke beleidsopgave. Uiteindelijk moet de EHS in 2018 ruim 700.000 ha natuur omvatten. In de praktijk blijkt dat de realisatie van de EHS moeizaam verloopt. Uit een evaluatie van de Algemene Rekenkamer (Tweede Kamer, 2006) blijkt bijvoorbeeld dat veel onverwachte ontwikkelingen de uitvoering van het EHS beleid belemmeren.

Drie gebiedsgerichte beleidsprocessen in het EHS-beleid worden hier nader geanalyseerd: ROM- en reconstructiegebied Gelderse Vallei, Nationaal Park Drents-Friese Wold en strategisch groenproject De Venen. Deze analyse verkent de mogelijkheden om de EHS succesvol te realiseren.

De volgende onderzoeksvragen staan centraal (De Boer *et al.*, 2008):

- Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in EHS-beleid sinds 1990?
- Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in de drie regionale beleidsprocessen rond EHS-realisatie?
- Hoe kunnen we het bestuurlijk vermogen van deze regionale beleidsprocessen beoordelen, mede tegen de achtergrond van ontwikkelingen in het EHS-beleid?
- Wat zijn opties voor rijk en provincie?

## Aanpak

Voor dit onderzoek hebben we ons op de eerste plaats gericht op de inhoudelijke ontwikkelingen in het EHS-beleid sinds 1990. Daartoe hebben we beleidsdocumenten over het Nederlandse natuurbeleid geanalyseerd en de beschikbare literatuur over het Nederlandse natuurbeleid onderzocht. Het resultaat van deze analyse is voorgelegd aan enkele sleutelfiguren en experts. Vervolgens hebben we ingezoomd op drie regionale beleidsprocessen waarin geprobeerd wordt handen en voeten te geven aan het EHS beleid. Het betreft de gebiedsprocessen rond EHS-realisatie in Gelderse Vallei, Drents-Friese Wold en De Venen.

Voor de analyse van de drie gebiedsprocessen hebben we gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Allereerst hebben we een secundaire analyse van bestaande literatuur (rapporten, artikelen) over de drie regionale casussen uitgevoerd. Vervolgens hebben we per casus aanvullend archiefonderzoek gedaan waarbij we onder andere relevante beleidsdocumenten en vergaderstukken hebben geanalyseerd. Daarnaast is een aantal diepte-interviews gehouden met sleutelfiguren in de drie gebiedsprocessen.

## Resultaten

Het onderzoek bestaat uit een vergelijking van de gebiedsprocessen in Gelderse Vallei, Drents-Friese Wold en De Venen. De gebiedsprocessen zijn met elkaar vergeleken op de drie eerder genoemde factoren die van belang zijn voor succesvolle EHS-realisatie (bestuurlijk vermogen): (1) de mate waarin betrokkenen bereid zijn om te onderhandelen over realisatie van de EHS, (2) de mate waarin het EHS-beleid een belangrijke plaats inneemt in

verschillende aspecten van het regionale beleidsproces en (3) de mate van passendheid met de inhoud van het nationale EHS-beleid.

In het *Drents-Friese Wold* is vanaf 1998 met de totstandkoming van het Beheer- en Inrichtingsplan overeenstemming over de manier waarop de EHS in het Nationaal Park wordt gerealiseerd. Bovendien blijkt in de loop der jaren de samenwerking in de verschillende coalities, de geldende afspraken en de heersende ideeën over de EHS in het Nationaal Park redelijk samenhangend en stabiel. Op de derde plaats laten de heersende ideeën over de EHS in het Drents-Friese Wold een duidelijke overeenstemming zien met de natuurontwikkelings- en maakbaarheidgedachte uit het nationale EHS-beleid. Potentieel knelpunt voor de stabiliteit in het regionale beleidsproces op de lange termijn is wel dat er weinig ruimte lijkt voor andere opvattingen over natuur die bijvoorbeeld door een groep bewoners en gebruikers worden ingebracht. De maatschappelijke steun voor realisatie van de EHS in het Drents-Friese Wold kan hierdoor verminderen.

In de *Gelderse Vallei* is er sinds de ROM-periode in de eerste helft van de jaren negentig al sprake van overeenstemming over de invulling van de EHS. Tot een samenhangende en stabiele samenwerking voor realisatie van de EHS komt het echter pas in de reconstructiefase vanaf 2000, wanneer gewerkt wordt aan de robuuste verbinding Utrechtse Heuvelrug-Veluwe. In de reconstructiecommissie is ruimte voor meer partijen die belangrijk zijn voor het realiseren van de EHS (Natuurmonumenten, landgoedeigenaren). Met de reconstructie komen bovendien nieuwe

hulpbronnen beschikbaar (geld en menskracht). Daarnaast biedt het idee van een meervoudig platteland, dat centraal staat in de reconstructie, expliciet ruimte voor de EHS. Daarmee staat de robuuste verbinding hoog op de agenda.

In de reconstructiefase is er verder sprake van een toenemende rol voor boeren en landgoedeigenaren die een belangrijke rol krijgen via agrarisch en particulier natuurbeheer. Daarnaast is er in het realiseren van de robuuste verbinding ruimte voor een verbreed natuurbeeld waarin ook het bestaande cultuurlandschap past. Ten slotte is er als gevolg van de reconstructie in het beleidsproces rond de Gelderse Vallei sprake van een meer integrale visie op het landelijk gebied. De reconstructie en vooral ook het Investeringsbudget Landelijk Gebied brengen bovendien decentralisatie van het EHS beleid met zich mee. Met andere woorden, de ideeën over EHS-realisatie in de Gelderse Vallei passen steeds beter bij de derde ontwikkeling in het nationale EHS-beleid: integraliteit, decentralisatie en afrekenbaarheid. De provincies Utrecht en Gelderland geven echter wel een verschillende invulling aan de decentralisatie van het EHS-beleid. Dit vormt een bedreiging voor de stabiliteit van het beleidsproces rond de Gelderse Vallei.

In *De Venen* is pas rond 1998, wanneer het Plan van Aanpak De Venen tot stand komt, een compromis bereikt over de realisatie van de EHS. Bovendien is de samenwerking in het project De Venen rond 1998 redelijk samenhangend en stabiel: de partijen die belangrijk zijn voor de realisatie van de EHS committeren zich aan het Plan De Venen, de benodigde hulpbronnen (geld, grondeigendom, draagvlak) zijn beschikbaar en

*Potentieel knelpunt voor de stabiliteit in het regionale beleidsproces op de lange termijn is wel dat er weinig ruimte lijkt voor andere opvattingen over natuur die bijvoorbeeld door een groep bewoners en gebruikers worden ingebracht*



de geldende spelregels (natuurontwikkeling vindt plaats via grondverwerving en grondverwerving gebeurt op basis van vrijwilligheid) passen bij de heersende ideeën (ecologisch discours en landbouwdiscours) in het beleidsproces. Ten slotte vertoont de manier waarop het Plan De Venen invulling geeft aan de EHS veel overeenstemming met de natuurontwikkelings- en maakbaarheidgedachte uit het nationale Natuurbeleidsplan. Dat blijft ook zo na 1998. In de jaren na 1998 nemen de interne samenhang en stabiliteit van het beleidsproces rond de realisatie van de EHS in De Venen echter af. Dat gebeurt allereerst onder invloed van ontwikkelingen binnen het beleidsproces zelf. Tijdens de uitwerking en uitvoering van het Plan De Venen, ontstaat weerstand onder bewoners en grondgebruikers. Als gevolg hiervan blijft de inzet van cruciale hulpbronnen (draagvlak, grondeigendom) uit. Om die reden neemt het bestuurlijk vermogen van het beleidsproces in deze periode af. De laatste jaren wordt de stabiliteit van het beleidsproces rond De Venen vooral ondermijnd doordat rijk en provincie herhaaldelijk nieuwe beleidsopgaven introduceren die in strijd zijn met bestaande afspraken in De Venen. Dit zet de verhoudingen in het gebied op scherp. Wel komt begin 2007 een Herijkt Plan De Venen tot stand met hernieuwde afspraken over de realisatie van de EHS. Betrokkenen onderstrepen dus nogmaals het bestaan van een stabiele samenwerking in De Venen. Met de feitelijke uitvoering van het EHS-beleid wordt echter weinig vooruitgang geboekt.



## Opties voor beleid

Het nationale EHS-beleid kent sinds 1990 drie ontwikkelingen:

- *Natuurontwikkeling en maakbaarheid*: sinds eind jaren tachtig overheerst de gedachte dat op basis van biologische en ecologische kennis natuur kan worden gemaakt.
- *Vermaatschappelijking en vermarkting*: sinds halverwege de jaren negentig veranderen verhoudingen tussen overheid en samenleving en staat de gedachte centraal dat marktpartijen, natuurorganisaties en burgers een eigen rol en verantwoordelijkheid hebben in het natuurbeleid.
- *Integraliteit, decentralisatie en afrekenbaarheid*: sinds de jaren negentig heeft het Nederlandse natuurbeleid een integrale en gebiedsgerichte benadering. Uitvoering van het natuurbeleid vindt plaats op regionaal niveau, in samenhang met andere sectoren als milieu, water, landbouw en recreatie. Het rijk stuurt op hoofdlijnen en rekent af op van te voren afgesproken beleidsprestaties.

Deze drie ontwikkelingen staan in het hedendaagse EHS-beleid naast elkaar. Ze vormen de context voor regionale beleidsprocessen rond EHS-realisatie. We constateren in onze analyse van de gebiedsprocessen in de Gelderse Vallei, Drents-Friese Wold en De Venen dan ook een grote verscheidenheid aan regionale beleidsprocessen in het EHS-beleid. Dit komt mede voort uit de dynamiek en diversiteit in het nationale EHS-beleid. Ook constateren we dat het bestuurlijk vermogen van de drie onderzochte regionale beleidsprocessen verschillend en veranderlijk is. Het bestuurlijk vermogen hangt af van:

1. de mate waarin betrokkenen bereid zijn om te onderhandelen over realisatie van de EHS
2. de plaats die het EHS-beleid inneemt in het regionale beleidsproces
3. de inpasbaarheid van het nationale EHS-beleid.

Wat betekenen deze bevindingen voor de handelingsperspectieven van rijk en provincies in het EHS-beleid? We formuleren twee aanbevelingen.

*Rijk: koester de pluriformiteit in het bestaande EHS-beleid en wees terughoudend met de introductie van nieuw, uniform natuurbeleid*

De rijksoverheid bepaalt nog steeds de hoofdlijnen van het Nederlandse natuurbeleid. Voor het aanpassen van dit beleid kunnen goede redenen zijn. Op grond van onze analyse lijkt het echter verstandig dat bij een eventuele beleidswijziging rekening wordt gehouden met de bestaande pluriformiteit aan regionale beleidsprocessen in het EHS-beleid. Maatregelen van het rijk die de diversiteit in het nationale EHS-beleid verminderen en bijvoorbeeld sterk kiezen voor één bepaalde benadering, kunnen regionaal heel verschillende gevolgen hebben. We denken onder andere aan mogelijk verzet tegen of juist instemming met een beleidswijziging. Daarnaast lijkt het verstandig dat de rijksoverheid bij een beleidswijziging rekening houdt met de mate van verankering van het EHS-beleid op regionaal niveau. Zo kan bestaand beleid in een regionaal beleidsproces zo stevig verankerd zijn, dat het moeilijk (en wellicht inefficiënt) is om hier rigoureuze aanpassingen in te doen.

*Maatregelen van het rijk die de diversiteit in het nationale EHS-beleid verminderen en bijvoorbeeld sterk kiezen voor één bepaalde benadering, kunnen regionaal heel verschillende gevolgen hebben*

*Koester het bestaande bestuurlijk vermogen van de regionale samenwerking door in dialoog met de gebiedspartners overeenstemming te bereiken over de inpassing van nieuw beleid*

*Provincies: koester het bestaande bestuurlijk vermogen van regionale beleidsprocessen en kies voor regionaal maatwerk*

Als provincies de EHS-realiseerbaarheid op regionaal niveau willen beïnvloeden, is het verstandig om rekening te houden met het bestaande bestuurlijk vermogen van regionale beleidsprocessen. Gezien de diversiteit van deze arrangementen is het bovendien van belang om regionaal maatwerk na te streven. Dat geldt voor de inhoud van het beleid maar ook voor de provinciale rol. Zo is in regionale beleidsprocessen met een hoog bestuurlijk vermogen om EHS te realiseren minder directe bemoeienis van de provincie nodig dan in regionale beleidsprocessen waar dit bestuurlijk vermogen niet van de grond komt.

Provincies die de realisatie van de EHS willen bijsturen in regionale beleidsprocessen met een hoog bestuurlijk vermogen, doen er verstandig aan om in onderhandelingen met de betrokken gebiedspartners zoveel mogelijk aan te sluiten bij de overheersende opvattingen, de geldende spelregels en de bestaande afspraken. Met andere woorden: koester het bestaande bestuurlijk vermogen van de regionale samenwerking door in dialoog met de gebiedspartners overeenstemming te bereiken over de inpassing van nieuw beleid. Provincies die de confrontatie zoeken met dergelijke regionale beleidsprocessen kunnen veel strijd verwachten. Dit kan leiden tot een afname van het (vaak zorgvuldig opgebouwde) bestuurlijk vermogen om regionaal EHS-doelen (en vaak ook andere doelen) te realiseren.

In beleidsprocessen met een laag bestuurlijk vermogen is het vooral belangrijk om de interne stabiliteit en de samenhang van het regionale

beleidsproces te bevorderen. Om dat te bereiken kan de provincie proberen het regionale beleidsproces te beïnvloeden. Zo kunnen nieuwe gebiedspartners, nieuwe hulpbronnen, nieuwe spelregels en/of nieuwe ideeën in het regionale beleidsproces geïntroduceerd worden. Ook hier is het overigens van belang om zo veel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande inhoudelijke en organisatorische kenmerken van de regionale samenwerking, hoe broos die ook is. Bovendien moeten provincies zich realiseren dat inhoudelijke en organisatorische verandering van een bestaande regionale samenwerking veel tijd en inspanning kost en dus een lange adem vraagt.

# Kosteneffectiviteit van de Ecologische Hoofdstructuur

De Nederlandse overheid wil een Ecologische Hoofdstructuur (EHS) realiseren voor het duurzaam behouden van de biodiversiteit. Dit impliceert niet alleen de keuze welke gebieden moeten worden aangekocht en beheerd, maar ook de keuze in hoeverre de benodigde milieucondities worden gerealiseerd. Deze keuzen bepalen uiteindelijk de effectiviteit voor het duurzaam behoud van biodiversiteit en de bijbehorende kosten. Omdat het geld nu eenmaal beperkt is, is de vraag van belang op welke wijze zoveel mogelijk biodiversiteit duurzaam kan worden gerealiseerd tegen zo laag mogelijke kosten.

## Aanpak

Om die vraag te beantwoorden is een onderzoeksmethode ontwikkeld. Hierbij hebben we wel een groot aantal veronderstellingen gemaakt. Allereerst wordt verondersteld dat in de gebieden wordt voldaan aan de beheer- en milieucondities die nodig zijn voor een duurzame instandhouding van de verschillende natuurdoeltypen. Naast de beheer- en milieucondities zijn ook de ruimtecondities van belang. Echter aan deze laatste conditie wordt niet altijd voldaan. In de analyse is uitgegaan van realisatie van de EHS conform de provinciale natuurdoelenkaart. Voor sommige gebieden betekent dit dat het gebied te klein blijft voor het duurzaam in stand houden van het natuurdoeltype.

Vervolgens is het verschil tussen de actuele (basisjaar 2004) en de gewenste beheer- en milieucondities vastgesteld. Voor het bepalen van de kosten en de uitgaven is ervan uitgegaan dat grond die nog moet worden aangekocht en ingericht voor 2018 daadwerkelijk is ingericht. Hierbij zijn alleen de kosten van grond voor zover

deze nog moet worden aangekocht meegenomen. De grondkosten van de in 2004 reeds bestaande natuurterreinen zijn dus niet meegenomen. De kosten voor beheer zijn wel voor alle natuurterreinen berekend omdat deze jaarlijks terugkeren. Voor het op orde brengen van de milieucondities is het jaar 2027 als eindpunt gekozen conform het natuurbeleid voor de EHS. Hierbij zijn de kosten van reeds ingezet milieubeleid niet meegenomen. Zo zijn de kosten voor de reductie van de stikstofdepositie die in 2010 gerealiseerd moeten worden niet meegerekend. Alleen de hierbovenop benodigde reductie van de stikstofdepositie is toegerekend aan natuur. Daarbij moet tevens worden opgemerkt dat alleen de kosten voor de reductie van ammoniak (afkomstig uit de landbouw) zijn toegerekend maar niet de benodigde reductie van  $\text{NO}_x$  omdat deze reductie ook vanuit internationale afspraken en gezondheidsoverwegingen van belang is. Bij het berekenen van de kosten voor het realiseren van de gewenste beheer- en milieucondities is uitgegaan van een standaardset aan maatregelen. De goedkoopste generieke maatregelen zijn het eerst ingezet, als dat niet voldoende was werden steeds duurdere maatregelen ingezet en als laatste werd lokaal milieubeleid ingezet.

In de huidige analyse zijn de kosten bepaald die nodig zijn voor het realiseren van duurzame instandhoudingscondities en is daarmee aangenomen dat het uiteindelijke effect in elk gebied even groot is. Echter in de praktijk zijn sommige gebieden te klein voor het realiseren van duurzame instandhoudingscondities. In vervolgonderzoek wordt dit effect meegenomen waarbij tevens

*T.J. de Koeijer,  
K.H.M. van Bommel,  
J. Clement,  
R.A. Groeneveld,  
J.J. de Jong,  
K. Oltmer,  
M.J.S.M. Reijnen en  
M. van Wijk*

Tabel 1. De totale kosten  
(miljoen euro/jaar)

Aankoop en inrichting	144
Omvorming	14
Regulier beheer	105
Extra beheer	18
Hydrologische maatregelen	43
Vernattingsschade	63
Depositie generiek	345
Depositie gebiedsgericht	201
Depositie effectgerichte maatregelen	9
<b>Totaal</b>	<b>943</b>

Bron: De Koeijer *et al.*, 2008

*De kosten verschillen per natuurdoel. Duinlandschap, multifunctioneel bos en grasland zijn relatief de goedkoopste natuurdoelen*

aandacht wordt besteed aan de onderlinge afhankelijkheid tussen de gebieden. Ook wordt gekeken naar de actuele biodiversiteit, aangezien deze van belang kan zijn bij het prioriteren van gebieden die als eerste op orde gebracht moeten worden. Tenslotte is het vanuit kosteneffectiviteitsoogpunt niet alleen interessant om te weten welke gebieden meer of minder kosteneffectief zijn voor het realiseren van het natuurbeleid maar is ook een analyse van de kosteneffectiviteit voor verschillende ambitieniveaus met betrekking tot de milieukwaliteit in de verschillende gebieden van groot belang voor een goede prioritering van benodigde beleidsmaatregelen. Ook dit wordt meegenomen in het vervolgonderzoek.

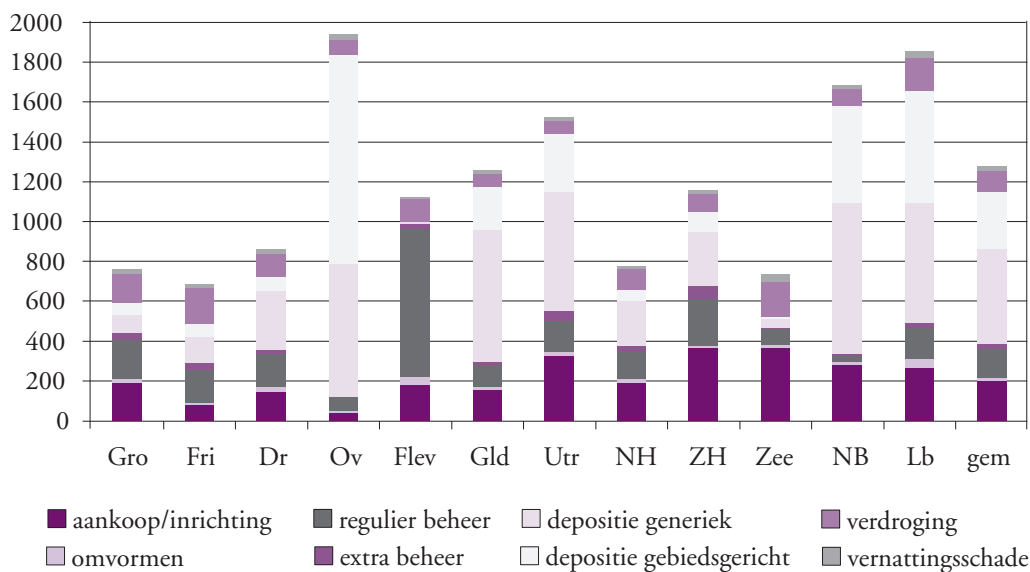
### Resultaten

De berekende totale kosten voor de realisatie en in standhouding van de terrestrische EHS bedragen ruim 940 miljoen euro per jaar. Tabel 1 geeft een overzicht van de verschillende kostenposten. Zo laat de tabel zien dat bijna driekwart van de kosten nodig is voor het oplossen van de milieuproblemen (depositie en verdroging). Bij die berekening zijn de kosten voor het opzetten van

het waterpeil in het natuurgebied en de vernattingskosten in de omliggende landbouwgebieden meegenomen. De kosten voor de reductie van de ammoniakdepositie zijn gebaseerd op een zo groot mogelijke bijdrage van generieke maatregelen. Als op lokaal niveau de ammoniakdepositie nog te hoog was, zijn vervolgens aanvullende maatregelen op lokaal niveau in de berekening meegenomen. In een aantal gevallen kon de ammoniakdepositie niet genoeg gereduceerd worden. In die gevallen is ervan uitgegaan dat extra beheer, de zogenoemde 'effectgerichte maatregelen', nodig was.

Figuur 1 geeft de gemiddelde kosten per hectare per provincie weer en de onderverdeling naar de verschillende kostenposten. Zoals de figuur aangeeft bedragen de gemiddelde kosten die nodig zijn om de milieu- en beheercondities op orde te brengen circa 1.300 euro/ha/jaar. De figuur laat tevens zien dat de jaarlijkse kosten variëren van 700 euro in Friesland tot ruim 1.900 euro per hectare in Overijssel. Dit hangt enerzijds samen met verschillen in de stikstofdepositie per provincie en anderzijds ook met verschillen in de te realiseren natuurdoelen en de daarbij behorende verschillen in eisen aan de maximale stikstofdepositie.

De kosten verschillen per natuurdoel. Duinlandschap, multifunctioneel bos en grasland zijn relatief de goedkoopste natuurdoelen. In de duinen zijn de kosten van beheer en milieu relatief laag door de gunstige condities (grote omvang van de natuurgebieden, lage depositieniveaus etc.). Vennen, natte heide en hoogveen zijn de duurste natuurdoelen. Dit komt vooral door de relatief strenge eisen aan de maximaal toelaatbare stik-



Figuur 1. Opbouw kosten in euro's per hectare voor de terrestrische natuur op de natuurdoelenkaart per provincie in euro's per hectare per jaar (Bron: De Koeijer et al., 2008).

stofdepositie. Hierdoor moeten voor deze natuurdoelen relatief veel emissiebeperkende maatregelen worden genomen en zijn deze kosten dus relatief hoog. Het zijn echter wel ecosystemen die internationaal onder druk staan en derhalve bescherming genieten van bijvoorbeeld de Habitatrichtlijn.

De cumulatieve kostencurve voor de gehele terrestrische natuurdoelenkaart laat zien dat de duurste 10% van het areaal 42% van de kosten omvat. Het gaat hierbij met name om:

- nieuwe natuurgebieden met gevoelige natuurdoelen
- bestaande natuurgebieden met zeer gevoelige natuur (zoals vennen, hoogvenen en nat schraalgraslanden) in gebieden met een relatief hoog milieudruk zoals de reconstructiegebieden

- kleine, versnipperde natuurgebieden met matig gevoelige natuur (zoals multifunctionele bossen) in gebieden met een hoge milieudruk.

### Opties voor beleid

Het onderzoek geeft een beeld van de totale kosten en de onderlinge verhouding tussen de verschillende kostenposten voor de realisatie van de EHS. Wel moeten de berekende kosten vanwege vele onzekerheden voorzichtig worden geïnterpreteerd. Bovendien speelt de vraag of kosten wel of niet moeten worden toegerekend aan het natuurbeleid. Zo zouden de kosten met een factor twee of meer kunnen toenemen als alle kosten voor de benodigde reductie van de stikstofdepositie worden toegerekend aan de natuur. In dit onderzoek is de keuze gemaakt om de stikstof-

*Zo komt uit de resultaten naar voren dat de kosten voor het realiseren van de benodigde milieucondities bijna driekwart van de totaal benodigde kosten uitmaken*

emissie vanuit het verkeer en de industrie niet mee te nemen bij de kosteneffectiviteitsanalyse. Een reductie van deze emissies komt ook ten goede aan de volksgezondheid en de natuur in het buitenland, zodat een koppeling tussen maatregelen en gevolgen voor natuur in Nederland lastig zou zijn.

Daarnaast geeft de methode inzicht in de locaties van gebieden die heel kosteneffectief zijn maar ook in die, die juist niet kosteneffectief zijn. Uiteindelijk kan een rangorde, gaande van meer naar minder kosteneffectieve gebieden, worden gepresenteerd. Hierbij leent de methode zich niet zozeer voor het inzoomen op de specifieke kosten van één natuurgebiedje omdat elk natuurgebied op zich te maken heeft met geheel eigen specifieke factoren op lokaal niveau. De methode is daarentegen wel geschikt voor het globaal over meer gebieden tegelijk aangeven waar en voor welk type natuur deze meer en minder kosteneffectief kan worden gerealiseerd.

De ontwikkelde methodiek kan voor verschillende vraagstukken worden ingezet. Zo kan de methode inzicht geven in welke natuurgebieden (bestaande uit aaneengesloten gridcellen van hetzelfde natuurdoeltype) kosteneffectief zijn om te behouden en welke niet kosteneffectief zijn. Hierbij is met name een vergelijking tussen natuurgebieden met hetzelfde natuurdoeltype relevant, aangezien voor andere natuurdoeltypen

andere eisen met betrekking tot milieucondities gelden. Zo geldt voor het natuurdoeltype Natte Heide een maximale depositie van 400 mol N per hectare per jaar terwijl deze voor bijvoorbeeld rietland en voor grasland 2500 mol N bedraagt. Hierdoor variëren de kosten die voor de verschillende natuurdoelen gemaakt moeten worden ook sterk. De analyse geeft daarmee met name inzicht in de relatieve kosten van de verschillende gebieden met hetzelfde natuurdoeltype ten opzichte van elkaar.

Naast de relatieve kosten tussen de verschillende natuurgebieden verschaft de methode ook inzicht in het relatieve belang van de verschillende kostenposten. Zo komt uit de resultaten naar voren dat de kosten voor het realiseren van de benodigde milieucondities bijna driekwart van de totaal benodigde kosten uitmaken.

Daarnaast kan gekeken worden naar de relatieve kosteneffectiviteit per provincie en de verdeling van de natuur over de verschillende provincies op basis waarvan kan worden aangegeven welke gebieden als eerste zouden moeten worden behouden, gegeven een bepaald budget of kostenplafond en/of gewenste verdeling van natuur over Nederland.

## Implementatie Natura 2000 in Europa

De Vogel- en Habitatrichtlijn zijn de twee Europese richtlijnen voor de bescherming van Europese natuurwaarden. De Vogelrichtlijn is van 1979 en geeft beschermingsdoelstellingen voor broed- en trekvogels. De Habitatrichtlijn is van 1992 en geeft beschermingsdoelstellingen voor habitats en individuele planten en dieren (uitgezonderd vogels). De Habitatrichtlijn stelt bovendien een stelsel van Europese natuurgebieden in, het Natura 2000 netwerk, dat bestaat uit de gebieden die onder deze twee richtlijnen zijn aangewezen. De Europese Commissie vindt beide richtlijnen belangrijke instrumenten voor het stoppen van de achteruitgang in biodiversiteit in Europa, de zogenoemde 2010 doelstelling, zoals verwoord in de biodiversiteitsstrategie van de Europese Unie. Alle landen van de EU zijn de afgelopen tien jaar bezig geweest met de implementatie van deze twee richtlijnen.

Het formele proces van implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn bestaat uit een aantal onderdelen:

1. De formele omzetting van de richtlijnen in nationale implementatiewetgeving.
2. De ontwikkeling van nadere regelgeving voor uitvoering en handhaving van de wet.
3. De aanmelding, acceptatie en aanwijzing van de Natura 2000-gebieden.
4. Het formuleren van instandhoudingsdoelstellingen voor de gebieden en het vormgeven aan het gewenst beheer van de gebieden (indien gewenst middels beheersplannen).
5. Monitoring en rapportage over de staat van instandhouding van soorten, habitats en gebieden van de richtlijnen.

6. Het ontwikkelen van interpretaties en jurisprudentie van criteria opgenomen in de richtlijnen en nationale wetgeving.

Deze bijdrage geeft een vergelijking tussen Nederland en de buurlanden (Duitsland, Vlaanderen en Engeland) over de manier waarop de richtlijnen zijn geïmplementeerd, met name het deel rond het beheer van de Natura 2000-gebieden. De analyse in Duitsland richt zich op de deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen. Centraal staat de vraag welke discussies rond het beheer van de Natura 2000-gebieden worden verwacht en hoe eventuele verschillen verklaard kunnen worden. Het antwoord op die vraag kan helpen om in de toekomst de implementatie van beleid te optimaliseren. Het onderzoek bestond uit literatuurstudie en interviews. In de onderzochte regio's zijn de beleidsverantwoordelijke organisaties voor de implementatie van Natura 2000 bezocht als ook enkele belangenvertegenwoordigende organisaties. Voor de interviews is een gestandaardiseerde vragenlijst gebruikt.

### **Maatschappelijke discussie over het beheer van de gebieden**

De tijdsperiode waarin de discussie over het beheer van de gebieden plaatsvindt, verschilt tussen de onderzochte regio's. Slechts in twee van de vijf onderzochte gebieden is de discussie over het beheer al in een vergevorderd stadium (Engeland en Noordrijn-Westfalen voor Natura 2000-gebieden met bos). Echter tijdens het voorgaande proces van selectie en aanwijzing is in alle onderzochte regio's al discussie ontstaan over het beheer van de gebieden en mogelijke conflicten met het bestaande of toekomstige landgebruik.

*I.M. Bouwma*

De volgende discussies hebben in alle onderzochte regio's plaatsgevonden:

*Discussie over de selectie van de gebieden en de begrenzing.* Belanghebbenden in alle onderzochte regio's hebben kritische kanttekeningen geplaatst bij de puur ecologische selectiecriteria. In Vlaanderen, Noordrijn-Westfalen, Neder-Saksen en Nederland zijn er discussies gevoerd met belanghebbenden over de precieze begrenzing. Er is een duidelijk verschil in de gevolgde consultatie- en participatiestrategieën van de onderzochte regio's. In Nederland, Neder-Saksen en Vlaanderen zijn met name overheidsorganisaties en de vertegenwoordigende organisaties van diverse sectoren (zoals landbouw, natuur en jacht) geconsulteerd in het proces rond selectie en aanwijzing. Pas bij de wettelijke aanwijzing zijn de particuliere eigenaren van de gebieden geïnformeerd. Daarentegen is in Engeland en Noordrijn-Westfalen al in een vroeg stadium op lokaal en regionaal niveau een consultatieproces georganiseerd met alle betrokkenen, inclusief private eigenaren en andere lokale belanghebbenden.

*Discussie over de landgebruikrestricties.* In alle onderzochte regio's zijn belanghebbenden en de organisaties die hen vertegenwoordigen beducht voor de beperkingen die aanwijzing van de Natura 2000-gebieden tot gevolg kan hebben. Het feit dat men op het tijdstip van aanwijzing geen duidelijkheid kon geven over de gevolgen van de aanwijzing voor het bestaande grondgebruik heeft dat versterkt. Er is wel duidelijk een verschil tussen de reacties van verschillende sectoren op aanwijzing. In vier van de vijf regio's speelt de relatie tussen landbouwkundig gebruik

en de gebieden sterk. Discussie over mogelijke conflicten tussen recreatief gebruik van de Natura 2000-gebieden en de natuurbeleidsdoelstellingen is vooral een typisch Nederlands fenomeen.

*Financiële compensatie van beperkingen in huidig en toekomstig landgebruik en voor beheersinspanningen voor private eigenaren.*

In alle regio's is discussie geweest over de financiële gevolgen van de aanwijzing van de Natura 2000-gebieden. Hierbij zijn drie onderwerpen van belang:

1. Schadeloosstelling vanwege opgelegde restricties. Hoe worden private eigenaren gecompenseerd voor mogelijke landgebruikrestricties en planologische schaduwwerking ten gevolge van het feit dat hun eigendom aangewezen is als Natura 2000-gebied?
2. Vrijwilligheid van beheer versus verplichtende bescherming. Alle regio's hebben gekozen voor een beheer dat is gebaseerd op vrijwilligheid. De basisbescherming is wettelijk geregeld (behoud van wat er nu is) middels de aanwijzing van de gebieden. Het beheer van gebieden wordt geregeld via diverse beheersubsidies.
3. Regelingen beschikbaar voor financiële compensatie en beheer. Natuurbeschermingsorganisaties en belangengroeperingen betwijfelen of de bestaande financieringsmechanismen voldoende zijn om het inkomensverlies te compenseren en daardoor aantrekkelijk genoeg zijn voor privé-eigenaren. Gestegen landbouw prijzen, de afschaffing van de EU-braakleggingsregeling en de vraag naar biobrandstoffen zijn ontwikkelingen die deelname aan de beheersregelingen negatief zullen beïnvloeden.

*Discussie over mogelijke conflicten tussen recreatief gebruik van de Natura 2000-gebieden en de natuurbeleidsdoelstellingen is vooral een typisch Nederlands fenomeen*



## Resultaten

Vier aspecten rond de implementatie van Natura 2000 zijn onderzocht:

- Beleidsopgave.
- Landgebruik en eigendom (op hoofdlijnen).
- Het proces van aanmelding, aanwijzing van de Natura 2000-gebieden en de consultatie met betrokken partijen.
- Algemene politieke en bestuurlijke setting van het natuurbeleid.

### Beleidsopgave

Het aandeel landoppervlak dat de onderzochte regio's hebben aangewezen is redelijk vergelijkbaar, variërend van 6% (Engeland) tot 12% (Vlaanderen). Ook de huidige staat van instandhouding die reeds beschikbaar is voor Nederland, Noordrijn-Westfalen en Vlaanderen verschilt niet heel sterk tussen de onderzochte gebieden (Tabel 1). De staat van instandhouding van Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen is iets ongunstiger dan van Nederland. Voor habitats is de staat van instandhouding iets ongunstiger in Nederland en Vlaanderen dan in Noordrijn-Westfalen. In de tabel is het aantal habitats en soorten van de Habitatrichtlijn opgenomen, waarvoor de landen gebieden moeten aanwijzen. Tevens is aangegeven

wat het totale aangewezen oppervlak in een land is. Sommige landen hebben namelijk grote watergebieden en kustzones, zoals de Waddenzee aangewezen, zodat het terrestrische deel ('landoppervlak') in de tabel apart is vermeld.

### Landgebruik en eigendomssituatie

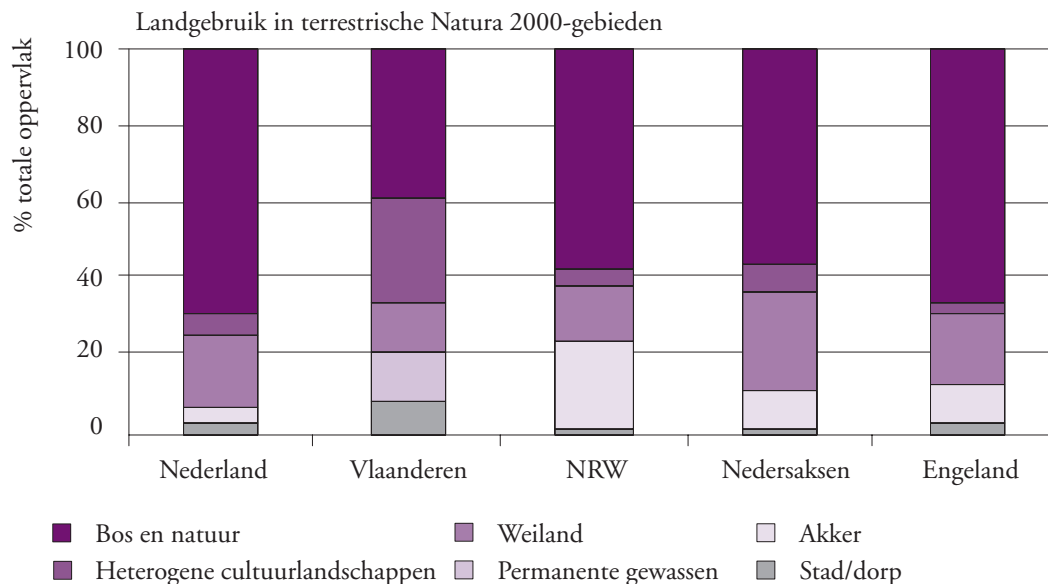
Alle onderzochte regio's hebben landbouwgrond in de Natura 2000-gebieden liggen. Het aandeel landbouwgrond varieert echter van 29% (Nederland) tot 53% (Vlaanderen). Nederland heeft het hoogste aandeel bos- en natuurgebied in zijn Natura 2000-gebieden (Figuur 1). In de directe omgeving van Natura 2000-gebieden hebben Vlaanderen en Nederland minder natuur dan de overige onderzochte regio's. In alle gebieden zijn er discussies gevoerd over de te verwachten beperkingen voor de landbouw. Discussies met de recreatieve sector, jacht en visserij zijn niet in alle gebieden even intensief geweest.

Vlaanderen heeft het kleinste aandeel (terreestisch) Natura 2000-gebied dat in handen is van terreinbeherende organisaties (staat of natuurbeschermingsorganisaties). Van die organisaties kan verwacht worden dat natuurbescherming ook een doelstelling is. In Nederland is minder dan de

	Nederland	Nedersaksen	Noordrijn-Westfalen	Vlaanderen	Engeland
Habitats	51	87	70	44	78
Soorten habitatrichtlijn oppervlak (%)	35	65	54	22	43
Totaal (inclusief water + kustzone)	13	15.4	Nvt	Nvt	Nvt
Totaal landoppervlak	9	8.2 (alleen land)	10.5	12 (land)	5.7

Tabel 1. Kerncijfers over de aanwijzing van Natura 2000-gebieden in Nederland, Noordrijn-Westfalen, Nedersaksen en Engeland

Figuur 1. Landgebruik in de Natura 2000-gebieden in de onderzochte regio's



heft van de gebieden prive-eigendom, wat het laagst is van de onderzochte gebieden. De eigendomssituatie heeft een grote invloed gehad op de intensiteit van de discussie en tevens op de manier waarop het consultatieproces georganiseerd is.

#### Aanmelding, aanwijzing en betrokkenheid

Noordrijn-Westfalen en Engeland hebben al voor de melding van de gebieden aan Brussel op regionaal en lokaal nivo belanghebbenden geïnformeerd en geconsulteerd over de op handen zijnde aanwijzing. In de andere regio's zijn de discussies daardoor doorschoven naar het moment waarop het beheer van de gebieden geregeld moet gaan worden. In alle onderzochte gebieden was er kritiek op de manier waarop het proces van selectie was georganiseerd en met name ook

op de hantering van puur ecologische criteria voor de keuze van de gebieden.

#### Algemeen natuurbeleid

De natuurbeleidstraditie heeft het proces van de implementatie van Natura 2000 sterk beïnvloed. Ook de mate waarin het 'nieuwe' Natura 2000-beleid paste bij het reeds bestaande beleid, heeft de discussie beïnvloed. In Engeland, waar het bestaande terrestrische beschermde-gebiedenbeleid van de Sites of Special Scientific Interest goed aansluit op Natura 2000, is het publieke debat beperkt gebleven. Alleen in de kustgebieden, met name rond havens, waar tot dan toe geen beschermde gebieden waren aangewezen, is er veel discussie geweest. Ook de lange traditie van consultatie van private eigenaars heeft ervoor

gezorgd dat de aanwijzing van de gebieden in Engeland redelijk soepel is verlopen.

In Nederland, waar Natura 2000 een verandering van het nationale beleid met zich meebracht (van bescherming middels de EHS naar wettelijke bescherming), was er veel discussie met private eigenaren die plotseling geconfronteerd werden met een nieuw beschermingsregime.

In Noordrijn-Westfalen leidde de aanwijzing van Natura 2000-gebieden tot een grote toename van beschermd bosgebied waardoor een groep nieuwe belanghebbenden (private bosgenaren) ontstaan is. Ook in Nedersaksen leidde de aanwijzing van Natura 2000 tot nieuwe gebieden die eerder nog geen bestaande bescherming hadden. Hierdoor nam het aantal private eigenaren toe die rekening moesten gaan houden met natuurbeschermingsdoelstellingen. In Vlaanderen heeft het reeds bestaande conflict rond de aanwijzing van het Vlaams ecologisch netwerk de discussie rond Natura 2000 sterk beïnvloed.

### **Conclusies van het onderzoek**

Naar aanleiding van de aanwijzing van Natura 2000-gebieden worden in alle onderzochte gebieden discussies gevoerd over de (potentiële) spanning tussen het huidige landgebruik en de natuurbeschermingsdoelen. Wel verschilt de discussie in intensiteit en toonzetting, wat in belangrijke mate bepaald wordt door de manier waarop belanghebbenden betrokken zijn in het hele beleidsproces. Tijdige betrokkenheid en goede informatievoorziening over het implementatieproces blijkt essentieel te zijn voor het creëren van draagvlak. In landen waar grote aanpassingen nodig waren ten opzichte van het reeds bestaande nationale natuurbeleid, is meer discussie ontstaan

tijdens het implementatieproces. Bij de introductie van nieuw beleid moeten overheden zich dus rekenschap geven van de noodzaak tot verandering van de diverse beleidsimplementatiemechanismen zoals nieuwe wetgeving, beheersplanning en subsidiemechanismen.

In de onderzochte regio's buiten Nederland is besloten om beheersplannen niet verplicht te maken en is de managementplanning grotendeels gebaseerd op de reeds bestaande systemen. Het besluit van Nederland om beheersplannen voor alle gebieden wettelijk te verplichten, was vanuit politiek oogpunt wellicht een logische beslissing, maar doorkruist in veel gebieden reeds lopende gebiedsprocessen of leidt tot een herhaling van eerdere discussies.

*In Nedersaksen leidde de aanwijzing van Natura 2000 tot nieuwe gebieden die eerder nog geen bestaande bescherming hadden*

# Aansturing en kosten van het natuurbeheer

M.N. van Wijk

In 2000 heeft LNV het Programma Beheer ingevoerd om te kunnen 'sturen op hoofdlijnen en te toetsen/af te rekenen op resultaten'. Het Programma Beheer is een subsidieregeling waarmee Natuurmonumenten, de Landschappen, gemeenten, boeren en andere particuliere grondeigenaren subsidie kunnen krijgen voor het beheer van natuur, agrarische natuur en landschap. Staatsbosbeheer valt buiten het Programma Beheer omdat het ministerie van LNV aparte afspraken met Staatsbosbeheer heeft gemaakt over budgetten en prestaties voor natuurbeheer. De vraag is hoe gestuurd wordt op het realiseren van de (rijks)natuurdoelen en of deze sturing effectief is. Aspecten rond sturing zijn verklarend voor het wel of niet ecologisch effectief zijn van de regelingen. In deze bijdrage gaan we in op de vraag hoe in het Programma Beheer en de beheerssystematiek van SBB op kwaliteit wordt gestuurd en getoetst. Kwaliteit van natuur wordt gezien als het realiseren van natuurdoelen, doelpakketten, ruimtelijke samenhang en bijbehorende milieuraanvoorwaarden (zie ook Van Wijk, 2007).

## Aanpak

In dit onderzoek is door middel van interviews met terreinbeheerders en hun belangenorganisaties, gekeken naar ervaringen die terreinbeheerders hebben met de regelingen in de praktijk. Daarbij komen ook de oude regelingen (de voorgangers van het Programma Beheer) aan de orde. De ervaringen van de terreinbeheerders zijn ingedeeld naar ervaringen met het uitvoeringsproces, ervaringen met de stimuleringsystematiek en overige aspecten. De terreinbeheerders hebben opties voor verbeteringen in het uitvoeringsproces en de stimuleringsystematiek aangedragen.

In drie casestudie-gebieden is de aanleg van nieuwe natuur geanalyseerd. Naar aanleiding van de casestudies zijn conclusies getrokken over de rol van het gebiedsplan bij de aanleg van nieuwe natuur, het instrumentarium Programma Beheer en de rol van de betrokken partijen bij de aanleg van nieuwe natuur. Een analyse van een groot aantal gebiedsplannen heeft inzicht opgeleverd in overeenkomsten en verschillen in gebiedsplannen tussen provincies.

Bij de aansturingrelatie LNV-Staatsbosbeheer is gekeken naar de nog te realiseren (natuur)doelen, de financieringsystematiek, de verantwoording over het gerealiseerde (natuur)resultaat en de stimulansen die de aansturingssystematiek in zich heeft. De financiële stromen rondom de regelingen voor natuurbeheer zijn geanalyseerd. Naast de financiële stromen is er ook naar de uitvoeringskosten gekeken.

## Resultaten

### *Gebiedsplannen als toetsingskader*

Gebiedsplannen zijn het toetsingskader voor subsidieverlening voor beheerovereenkomsten natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer.

De gebiedsplannen zijn de vertaling van de natuurdoelen die het Rijk wenst te realiseren naar subsidiepakketten die de grondeigenaren kunnen aanvragen.

Middels inspraak zijn ook de wensen van de grondeigenaren meegenomen in de afweging waar welke natuurdoelen moeten worden gerealiseerd. De inspraak van grondeigenaren bij het opstellen van de gebiedsplannen vergroot weliswaar het draagvlak voor de gebiedsplannen en de kans op realisatie van de gestelde doelen, maar het realise-

ren van de gebiedsplannen betekent daarmee niet meer automatisch het realiseren van de rijksnatuurdoelen in de gewenste ruimtelijke samenhang en kwaliteit. De consequenties van de aanpassingen van gebiedsplannen als gevolg van inspraak, voor het realiseren van de rijksnatuurdoelen zijn niet goed in beeld.

De gebiedsplannen zijn formeel niet sturend voor de ruimtelijke ordening omdat ze geen formele status hebben in de ruimtelijke ordening.

Gebiedsplannen zijn echter wel richtinggevend omdat ze het toetsingskader zijn voor aanvragen voor functieverandering van grond (een verandering van de bestemming van grond naar bestemming natuur).

De gebiedsplannen geven de beheerder duidelijkheid over waar welke subsidiepakketten kunnen worden aangevraagd en waar de bestemming van de grond kan worden gewijzigd naar bestemming natuur. De mogelijkheid voor het (tussentijds) wijzigen van gebiedsplannen biedt een zekere flexibiliteit voor de grondeigenaar, maar scheidt tegelijkertijd weer onduidelijkheid omdat niet duidelijk is wanneer provincies wel of niet bereid zijn wijzigingen door te voeren. Alle provincies bieden in de gebiedsplannen mogelijkheden voor particulier natuurbeheer.

De mogelijkheden voor particulier natuurbeheer nemen toe naarmate binnen de provincie meer nieuwe natuur gerealiseerd moet worden. Provincies verschillen echter in de mate waarin ze particulier beheer actief stimuleren.

#### *Sturing via subsidies Programma Beheer*

Het rijk kan met de hoogte van de subsidies natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer nauwelijks sturing uitoefenen op waar welke natuur

wordt gerealiseerd. De EU staat het immers niet toe om de hoogte van vergoedingen te variëren en daarmee het realiseren van natuurdoelen te stimuleren. Beheerders geven aan dat zij gevoelig zijn voor de hoogte van pakketvergoedingen bij de keuze van hun pakketten. In de praktijk is de hoogte van pakketvergoedingen daarmee wel sturend voor het type pakket dat wordt aangevraagd. De overheid kan wel sturen door het instellen van 'plafonds'. Dat kan door een maximum aan budget per pakket vast te stellen of een maximum aantal hectare af te spreken voor een pakket dat kan worden aangevraagd. Het instrument budgetplafonds is de afgelopen jaren nauwelijks ingezet om natuurdoelen te sturen. Naar verwachting wordt dit instrument vaker ingezet naarmate de EHS verder is voltooid. Er zijn meer mogelijkheden voor overheden om een kwaliteitsverhoging van natuurterreinen te stimuleren. Naarmate de overheid een sterkere machtspositie heeft ten opzichte van de (toekomstige) natuurbeheerder kan ze meer eisen stellen aan de natuurkwaliteit. Dit geldt met name bij de verkoop of overdracht van gronden waarop nieuwe natuur ontwikkeld wordt. Rijk en provincies maken hier niet altijd gebruik van.

#### *Ervaringen van de terreinbeheerders*

Terreinbeheerders geven aan dat de systematiek van doelpakketten en de wijze waarop de subsidieregeling is vormgegeven, niet stimulerend is voor het verhogen van de natuurkwaliteit in terreinen. De beheervorschriften zijn in de praktijk weinig sturend en beheerders zeggen dat zij hun beheer nauwelijks hebben aangepast na invoering van het Programma Beheer. Een verplichtte monitoring is onderdeel van een

*Alle provincies bieden in de gebiedsplannen mogelijkheden voor particulier natuurbeheer*

*Beheerders vinden deze monitoring en het werken met behoorlijk gedetailleerde doelpakketten positief omdat ze daardoor meer inzicht hebben gekregen in de kwaliteit van de terreinen*

aantal doelpakketten van het Programma Beheer. Beheerders vinden deze monitoring en het werken met behoorlijk gedetailleerde doelpakketten positief omdat ze daardoor meer inzicht hebben gekregen in de kwaliteit van de terreinen. Dit inzicht kan bijvoorbeeld ook gebruikt worden bij het opstellen van de Natura 2000-beheerplannen en het verspreidingsonderzoek.

Het 'toetsen op resultaat' heeft het inzicht in de kwaliteit van de terreinen weliswaar vergroot, maar beheerders vinden dat het accent nog te veel ligt op het 'afrekenen' en nog te weinig op het leren van de ontwikkelingen in het terrein. Certificering kan bijdragen aan het verkleinen van de controlelast voor de beheerder en de overheid, waardoor het accent meer kan komen te liggen op het vergroten van het inzicht in de kwaliteit van het terrein.

Agrarische natuurverenigingen en bosgroepen spelen een belangrijke rol in het stimuleren van agrarisch en particulier natuurbeheer. Ze ondersteunen bij de aanvraag van subsidies en adviseren over de uitvoering van het beheer in de praktijk.

De aanleg van nieuwe natuur door particuliere grondeigenaren vraagt maatwerk. Provincies bieden dit maatwerk meer en meer. Onder andere door het 'opnemen' van functieverandering in gebiedsgericht beleid. Provincies en rijk stimuleren (potentiële) particuliere natuurbeheerders door hen te faciliteren in het aanvraagproces. Kennisoverdracht tussen overheden en particulieren over de wijze waarop natuur gerealiseerd en vervolgens beheerd moet worden vindt nog nauwelijks plaats.

Rondom het onderdeel functieverandering

van het Programma Beheer is nog een aantal praktische problemen zoals de taxatie van de grond, onduidelijkheid over de openstelling van de regeling en de mogelijkheden voor het uitvoeren van vooronderzoek.

### **Uitgaven en uitvoeringskosten**

Tussen 1999-2004 zijn de uitgaven voor het Programma Beheer (en haar voorgangers) behoorlijk stabiel. In 2005 namen de uitgaven toe vanwege de extra uitgaven voor de subsidie-regeling agrarisch natuurbeheer. De uitvoeringskosten voor de rijksoverheid zijn na invoering van het Programma Beheer min of meer gelijk gebleven. Dit terwijl er een daling was verwacht omdat acht regelingen werden vervangen door het Programma Beheer. Mogelijk vraagt de invoering van een op outputsturing gericht systeem meer controle. De terreinbeherende organisaties hebben ook uitvoeringskosten. Deze variëren tussen de 6% en 13% van de door hen ontvangen subsidiebedragen van het Programma Beheer.

### **Staatsbosbeheer en het realiseren van de Rijksnatuurdoelen**

Staatsbosbeheer wordt niet aangestuurd via het Programma beheer, maar via een aparte regeling. Rijk, provincies en Staatsbosbeheer hebben alle drie een rol in het bepalen welke natuurdoelen worden gerealiseerd. Er is echter geen overlegstructuur waaraan zowel LNV, provincies en Staatsbosbeheer deelnemen om de te realiseren doelen te bepalen. Staatsbosbeheer is overigens wel betrokken bij het opstellen van de natuurdoelencarta en afspraken tussen Staatsbosbeheer en de provincies worden meegenomen in de contractrelatie LNV-Staatsbosbeheer. Met bovenstaande

structuur is dus niet gegarandeerd dat Staatsbosbeheer optimaal bijdraagt aan het realiseren van de natuurdoelen zoals vastgelegd in de provinciale gebiedsplannen, simpelweg omdat er geen formele overlegstructuur is waar provincies en Staatsbosbeheer met elkaar aan tafel zitten.

De met LNV afgesproken te realiseren doelen en de middelen die Staatsbosbeheer daarvoor ontvangt zijn momenteel niet in evenwicht. SBB ontvangt naar eigen zeggen nu minder middelen dan ze op basis van het normkostensysteem nodig heeft. Het systeem van normkosten, als basis voor de koppeling tussen het realiseren van doelen en de daarvoor benodigde middelen, wordt daarmee als het ware buiten spel gezet. De realisatie van de doelen komt daarmee mogelijk in gevaar.

LNV vindt dat het lastig is om een link te leggen tussen de jaarlijkse ontwikkelingen in de terreinen die Staatsbosbeheer presenteert en de vorderingen in de realisatie van de middellangetermijndoelen van Staatsbosbeheer. Inhoudelijk overleg over de gerealiseerde natuurkwaliteit is daardoor moeilijk. Dit is één van de redenen dat de sturingsrelatie wordt herzien.

Het systeem van normkosten is te weinig flexibel om snel op veranderende marktomstandigheden te kunnen insprijngen. Staatsbosbeheer geeft aan dat plotselinge hogere kosten, bijvoorbeeld voor het afvoeren van maaisel, niet kunnen worden doorberekend aan de opdrachtgever omdat op basis van normkosten wordt begroot en deze normkosten (maar) eens per vijf jaar worden herzien.

Staatsbosbeheer is een soort 'huisaannemer' van LNV voor het uitvoeren van een aantal taken

op het gebied van natuur. De mogelijkheden om Staatsbosbeheer in te zetten op specifieke 'problemen' of het realiseren van bijzondere natuurdoelen die LNV heeft, worden tot nu toe onvoldoende benut. Zo zou Staatsbosbeheer bijvoorbeeld extra aandacht kunnen besteden aan (leefgebieden van) soorten waar het niet goed mee gaat. Er is (sinds kort) een meer inhoudelijk overleg tussen LNV en Staatsbosbeheer over dit soort zaken.

*Het systeem van normkosten is te weinig flexibel om snel op veranderende marktomstandigheden te kunnen insprijngen*

# 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 covenant-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<sup>e</sup> 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 schaaffecten 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*



## Kennisvragen

Beleidsverantwoording betekent dat de realisatie van de Natura 2000-gebieden en de EHS op een kosteneffectieve wijze moeten worden uitgevoerd. Om draagvlak te behouden zal voldoende rekening gehouden moeten worden met de maatschappelijke wensen, zoals baten in de vorm van bijvoorbeeld recreatie en gezondheid en het inschakelen van particulier beheer. Op onderdelen zijn we nu in staat om de welvaartseffecten van natuur in kaart te brengen. Zo weten we dat natuur en landschap geld opleveren voor de recreatiesector en toeristen uit het buitenland. Het gaat daarbij niet zozeer om een kosteneffectiviteitsanalyse (gericht op zo efficiënt mogelijk realiseren van een vastgesteld doel) maar meer om een kosten baten analyse waarbij de afweging tussen kosten en baten meer centraal staat. Ook de decentralisatie van het beleid waarbij de provincies verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het natuurbeleid speelt een rol, evenals de klimaatsverandering.

LNV stimuleert een verbreding van de landbouw. Mogelijkheden om de relatie tussen landbouw en natuur te versterken zijn daarom van belang, maar ook de bijdrage aan natuurdoelstellingen door andere beheerders van het landelijk gebied (terreinbeheerders, provinciale landschappen). Ontwikkelingen in de landbouw (zoals schaalvergroting, intensivering en verbreding) zijn belangrijk voor de instandhouding en ontwikkeling van kernkwaliteiten in Nationale Landschappen. Voor de onderbouwing van het beleid is van belang wat de bijdrage van de landbouw is aan de instandhouding en ontwikkeling van kernkwaliteiten in Nationale Landschappen en hoe deze ontwikkeling middels het GLB kan

worden gestimuleerd. Ook blijft de vraag wat de mogelijkheden voor private financiering van landschap zijn.

In het onderzoek is op dit moment groeiende belangstelling voor het begrip ecosysteemdiensten. De vraag is hoe dit operationeel gemaakt kan worden voor de relatie landbouw en natuur. Hierbij gaat het bijvoorbeeld ook over de aard en omvang van de publieke goederen en diensten die samenhangen met de Nederlandse landbouw. Welke publieke goederen worden door de landbouw voortgebracht (groene en blauwe diensten, milieu en klimaat)? Welke bedrijfssystemen leveren een belangrijke bijdrage aan deze goederen en diensten? Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen in de afgelopen tien jaar? Hoe werkt beleid hierop in (GLB, ruimtelijke ordening, wet- en regelgeving)? Hoe kunnen gewenste ontwikkelingen verder gestimuleerd worden?



## Deel 3: Europese context van landbouw en natuur

De Europese context is voor de Nederlandse landbouw en het natuurbeleid van groot belang en mondiale afspraken in het kader van het handelsverdrag WTO en de biodiversiteitsconventie spelen daarbij ook een belangrijke rol. Voor de Nederlandse situatie is van belang of andere lidstaten invulling geven aan de vermaatschappelijking van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid, en zo ja hoe? Welke collectieve goederen worden door de landbouw in stand gehouden en mogelijk zelfs versterkt? Het is nog onvoldoende duidelijk welke collectieve goederen door andere lidstaten als bepalend worden gezien. Kennis hierover is van belang om kansrijke opties te formuleren voor hervorming van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Voor LNV is de maatschappelijke rechtvaardiging van budgetuitgaven voor het landbouwbeleid van belang. Vraagstukken rond de verdeling van uitgaven spelen een grote rol, maar ook de aandacht voor gerichte betalingen aan agrariërs voor geleverde prestaties, inclusief prestaties op het terrein van natuur, landschap en biodiversiteit. Onderzoek naar beleidsopties kan het Nederlandse standpunt in Brussel onderbouwen, en het Planbureau voor de Leefomgeving kan ermee een betere onderbouwing geven aan de Nederlandse inbreng in de Europese beleidsdiscussie.

Smits *et al.* vergelijken de invulling van het Programma Beheer in Nederland met de invulling van vergelijkbare programma's door omliggende lidstaten van de EU. Terwijl in sommige landen decentralisatie van het beleid in trek is

(zoals in Denemarken), richten andere landen (bijvoorbeeld Engeland en Duitsland) zich meer op centralisatie. Schrijver en Helming verkennen uiteenlopende opties voor het Gemeenschappelijk landbouwbeleid en berekenen de gevolgen voor natuur en milieu. In een op landschap gericht scenario zou de dreigende teloorgang van het veenweidelandschap vertraagd worden.

Ontwikkelingen op de grondmarkt zijn van groot belang voor het natuurbeleid. Luijt werkt de cyclus op de grondmarkt sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw uit. Hij concludeert dat een anticyclisch aankoopbeleid van het rijk een forse bijdrage kan leveren aan een meer evenwichtige ontwikkeling van de grondprijs en ook dat een dergelijk aankoopbeleid de kosten voor het rijk aanzienlijk kan beperken.

Schrijver *et al.* verkennen opties om het veenweidegebied te kunnen veiligstellen. Mogelijkheden voor hernieuwde vorming van veen, via 'omhoog boeren' krijgen hierin een prominente plek.

Tenslotte zetten Smits en Bogaardt de bestaande literatuur op een rij over de effecten voor natuur en landschap van het Europese landbouw- en milieubeleid. De auteurs concluderen uit onderzoek uit omliggende landen dat men daar vanuit meerdere disciplines (ecologie, maar ook economie en sociale geografie) naar agrarisch natuurbeheer kijkt. In Nederland zijn ecologen in de internationale literatuur sterk vertegenwoordigd en overwegend kritisch.

## Programma Beheer – Ieren van omliggende landen

M.J.W. Smits,  
M.J. Bogaardt,  
D.J.F. Eaton,  
P. Roza en  
T.A. Selnes

Vanaf 2009 mogen provincies de regelingen die onderdeel zijn van Programma Beheer zelf aanpassen. Wat betekent deze decentralisatie van Programma Beheer voor het beheer van natuurgebieden in Nederland? Wat betekent de nieuwe situatie voor de effectiviteit, efficiëntie en de participatiegraad van Programma Beheer?

Het onderzoek verkent overeenkomsten en verschillen tussen Nederland en de ons omringende landen in de wijze waarop de doelstellingen zoals geformuleerd binnen Programma Beheer worden gerealiseerd, en welke rol het centrale en decentrale gezag daarbij speelt. We vergelijken de situatie in Nederland (zoals die is sinds 1 januari 2007) met de situatie in Engeland, Noordrijn-Westfalen, Vlaanderen, Frankrijk en Denemarken. Daarbij ligt de nadruk op de vraag in hoeverre de regelingen centraal dan wel decentraal worden aangestuurd (zie ook Smits *et al.*, 2008). De EU schrijft voor dat regelingen voor agrarisch natuurbeheer geëvalueerd worden op effectiviteit en efficiëntie, maar schrijft geen methodiek voor. Niet in alle landen is evenveel informatie beschikbaar en bovendien worden verschillende methoden gebruikt. Ook is voor regelingen agrarisch natuurbeheer (zoals de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer) meer evaluatiemateriaal beschikbaar dan voor regelingen voor aansturing van andere natuurbeheerders (zoals de Subsidieregeling natuurbeheer).

In dit artikel ligt de nadruk op de rol van het centraal gezag versus het decentraal gezag bij de aansturing van natuurbeheerders binnen Programma Beheer en vergelijkbare regelingen in het buitenland. Daarom is veel aandacht besteed

aan de wijze waarop de EU, het rijk en het decentraal gezag invloed uitoefenen op de regelingen en geanalyseerd hoe de verschillende bestuurslagen proberen te sturen op de criteria effectiviteit, efficiëntie en participatiegraad.

### Resultaten

Uit het onderzoek blijkt dat bestuurlijke vernieuwingen zeer in trek zijn. De ene keer gaat het om decentralisatie (Denemarken), de andere keer juist om centralisatie (Engeland en Duitsland). Ook gebiedsgericht werken is in trek, ongeacht of het centraal of decentraal wordt aangestuurd. Zowel in Denemarken als in Engeland zien we een toenemende focus op regionale planning. Het lokale niveau daarentegen neemt steeds meer beslissingen en regelt de uitvoering. De mate van controle van de rijksoverheid op lagere bestuursniveaus en natuurbeheerders verschilt erg per land. Zo is de controle in Frankrijk beperkt (of niet expliciet), terwijl Denemarken veel nadruk legt op ontwikkeling van goede controlesystemen. In een aantal landen valt een opkomst van samenwerkingsverbanden te signaleren. Dit geldt bijvoorbeeld in Vlaanderen met particuliere en publieke bosbezitters die zich verenigen in bosgroepen. Ook worden Regionale Landschappen ingesteld, vanuit provincie en gemeenten, gericht op samenwerking met betrokken doelgroepen.



Denemarken	Centraal of decentraal gezag Recent proces van decentralisatie	Interessante punten bezien vanuit Nederland Grote bestuurlijke hervormingen en er wordt gewerkt aan een kwaliteitsborgingssysteem
Engeland	Decentraal, maar ook centrale sturing via richtlijnen	Naast natuur ook veel aandacht voor landschap en cultuur-historie. Landgoedbezitters en boeren zijn gelijkgesteld
Frankrijk	Centraal, maar wel steeds meer deconcentratie	Natuurbeheer wordt uitgevoerd door overheidsinstellingen, weinig contracten
Noordrijn-Westfalen	Decentraal, maar men streeft naar een versterking van de centrale aansturing	Natuurverenigingen hebben weinig grond, meer gericht op bewustwording. Duitsers zijn milieubewust
Vlaanderen	Niveau gemeenschappen, redelijk centraal	Samenwerkingsverbanden (bosgroepen en regionale landschappen) zijn interessant, met name gezien vanuit het particulier natuurbeheer en gebiedscontracten

*Tabel 1. Centrale of decentrale aansturing van het beleid en kenmerken die voor Nederland interessant zijn*

## Samenvattingen per land

Hieronder worden de landen in een overzicht met elkaar vergeleken, waarbij de nadruk ligt op de interessantste punten bezien vanuit Nederland (tabel 1).

### Denemarken

De provincies in Denemarken zijn recentelijk opgeheven, terwijl in Nederland de provincies aan belang toenemen waar het gaat om natuurbeleid. De nieuwe regio's in Denemarken zijn niet echt vergelijkbaar met de provincies in Nederland. Toch krijgen zij deels dezelfde taken, zoals het scheppen van condities voor een dialoog tussen lokale, regionale en nationale krachten. Formeel heeft Denemarken geen nationaal ecologisch netwerk, zoals de Ecologische Hoofdstructuur. Maar het natuurbeleid is volop in ontwikkeling en men kijkt graag naar Nederland als het gaat om een ecologisch netwerk. Er is in Denemarken grote behoefte aan adequate methoden voor kwaliteitsborging van natuurbeheer.

### Engeland

De verantwoordelijkheid voor de planning en bescherming van groene gebieden in Engeland ligt in eerste instantie bij de lokale overheden middels de Town and Country Planning die stamt uit 1947. Maar door de sinds 1995 uitgebrachte nationale planningsrichtlijnen is de centrale overheid wel eindverantwoordelijk voor het ruimtelijke planningsproces. In Engeland bestaat geen Ecologische Hoofdstructuur (EHS) zoals in Nederland.

### Frankrijk

De organisatie van natuurbeheer in Frankrijk is zeker verschillend met de situatie in Nederland. Allereerst is het ministerie van ecologie en duurzame ontwikkeling (MEDD) hoofdverantwoordelijk voor natuurbeleid. Het MEDD is gedeeltelijk te vergelijken met het Nederlandse VROM. Het MEDD deelt die verantwoordelijkheid in bepaalde situaties met het ministerie van landbouw (MAP). In Nederland is LNV echter

*Dit is ook logisch omdat de gebieden met de meeste ecologische waarde vaak al in de EHS liggen en Natura 2000 onder meer vereist dat je ecologisch waardevolle gebieden aanwijst ter bescherming*

primair verantwoordelijk voor natuurbeleid. Een tweede verschil is het Franse besturingsmodel van centralisatie en deconcentratie, wat anders is dan decentralisatie waarvoor in Nederland is gekozen. Natuurbeleid is nogal geconcentreerd in Frankrijk. Er is sprake van deconcentratie waarbij verantwoordelijkheden worden gelegd op een 'lager' niveau, meestal regionaal, maar dan gaat het wel om regionale afdelingen van de nationale ministeries. Dit is anders dan het afgeven van verantwoordelijkheid aan instanties die onder voogdij van de regionaal gekozen overheid staan. Ten derde kent Frankrijk geen nationaal netwerk van beschermde gebieden, zoals de EHS in Nederland.

#### **Noordrijn-Westfalen**

Natuurbeheer is in Duitsland en dus ook in Noordrijn-Westfalen primair een taak voor de overheid. Er zijn buiten de overheidsinstanties geen terreinbeherende organisaties die aan natuurbeheer doen. Echter, het aantal organisaties dat aan 'bewustwording' doet is wel erg groot. Zo zijn Duitsers over het algemeen erg milieubewust. Ook in Duitsland wordt gewerkt aan een ecologisch netwerk, het Biotopverbund, maar dat is nog minder ver ontwikkeld dan de EHS.

#### **Vlaanderen**

Het natuurbeheer in Vlaanderen wordt niet centraal aangestuurd vanuit de federale regering. Ook wordt het natuurbeheer niet (decentraal) vanuit de provincies van Vlaanderen aangestuurd. Maar het gezag zit daartussen, namelijk bij de Vlaamse overheid. Vlaanderen kent een soort EHS, namelijk het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN). Daarvoor wordt gestreefd naar een areaal

van 125.000 ha dat natuur heeft als hoofdfunctie. De landbouw en recreatie zijn in die gebieden van ondergeschikt belang.

#### **Nederland**

Vanuit de EU, het rijk en de provincies worden de regelingen die vallen onder Programma Beheer op verschillende manieren benaderd. Hieronder een overzicht van de situatie zoals die sinds 1 januari 2007 is.

De EU steunt agrarisch natuurbeheer. Agrarisch natuurbeheer valt onder de landbouwmilieumaatregelen en die vallen weer onder het landbouwbeleid van de EU. Daarom zijn er regels op van toepassing zoals de staatssteuntoets. Sinds 1999 vallen de landbouwmilieumaatregelen onder de Plattelandsverordening. In de Plattelandsverordening staat dat de lidstaten (regionale) Plattelands Ontwikkelings Programma's (POP's) moeten opstellen. Dit betekent ook dat landbouwmilieumaatregelen verplicht zijn voor alle EU-lidstaten. In Nederland is het agrarisch natuurbeheer sinds 2000 ondergebracht in Programma Beheer. Programma Beheer betreft financieringsregelingen voor agrarisch natuurbeheer, particulier natuurbeheer en beheer door terreinbeherende organisaties. Voor Staatsbosbeheer is een aparte regeling. Compensatie voor natuurlijke handicaps is in Nederland (grotendeels) gekoppeld aan agrarisch natuurbeheer, en valt daarom ook onder Programma Beheer (ook al is het geen regeling voor natuurbeheer).

De provincies hebben sinds 1 januari 2007 de beschikking over het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). In het ILG is onder meer Programma Beheer ondergebracht. Dit biedt de provincies de mogelijkheid natuurbeheer-

ders aan te sturen (tot 1 januari 2009 is er een overgangsregeling, daarna mogen de provincies daadwerkelijk gaan sturen). In de provinciale gebiedsplannen geven de provincies weer welke gebieden de functie bestaande natuur, bestemming nieuwe natuur, landbouwgrond enz. hebben. Op de natuurdoelenkaart staat welk type natuur men in deze gebieden wil behouden of realiseren. Programma Beheer kan gebruikt worden om de gewenste natuur te realiseren. De provincies sluiten met natuurbeheerders contracten af waarin staat welke natuurdoelen men gerealiseerd wil zien. De bedoeling is dat de provincies voor plattelandsontwikkeling niet alleen geld van het ILG gebruiken, maar ook EU-geld aanboren via het POP.

Programma Beheer is bedoeld om natuurbeheerders te financieren, en wordt voor een belangrijk deel ingezet om de EHS en Natura 2000-gebieden te realiseren. De EHS is een Nederlands concept, maar vanuit de EU wordt ook natuurbeleid ontwikkeld. De belangrijkste instrumenten van de EU op het gebied van natuur zijn de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en Natura 2000. De gebieden die in het kader van de VHR worden aangewezen ter bescherming, worden Natura 2000-gebieden genoemd. Nederland heeft ervoor gekozen Natura 2000 grotendeels te laten samenvallen met de EHS. Dit is ook logisch omdat de gebieden met de meeste ecologische waarde vaak al in de EHS liggen en Natura 2000 onder meer vereist dat je ecologisch waardevolle gebieden aanwijst ter bescherming. Uiteindelijk, als de EHS is afgerond (volgens planning in 2018), zal Natura 2000 (op het land) ongeveer de helft van het oppervlakte van de EHS (op het land) beslaan.



# Hervorming van het Gemeenschappelijke landbouwbeleid en doelstellingen voor natuur en milieu

R.A.M. Schrijver en  
J.E.M. Helming

Het Gemeenschappelijke landbouwbeleid, waarin jaarlijks een steunbedrag aan de Nederlandse landbouwsector wordt toegekend van rond €850 miljoen, staat ter discussie. In 2008 maakt de Europese Commissie een tussentijdse balans van het GLB op, de zogenoemde *Health check*. Voor veel landen staat vast dat in het kader van de maatschappelijke redengeving voor steun, de directe betalingen aan de landbouwers (de bedrijfs-toeslagen) opnieuw bekeken zullen moeten worden. Het idee is dat directe betalingen aan de landbouwsector gaan verschuiven naar steuntoeslag voor waarden waarbij overheidsbemoeienis is geëgitimeerd. Het gaat hierbij om het behoud van de kwaliteit van collectieve goederen waarvoor marktwerking faalt. Milieu, natuur en landschap zijn bij uitstek voorbeelden van dit soort 'goederen'. Extra inspanningen van boeren om deze collectieve goederen te behouden en te versterken, brengen extra kosten met zich mee. Deze extra kosten zouden op termijn kunnen worden vergoed uit de huidige directe betalingen aan boeren. De centrale vraag in het hier gepresenteerde onderzoek (Helming en Schrijver, 2008) is welke gevolgen de inzet van landbouwsubsidies ten behoeve van milieu-, natuur- en landschapsmaatregelen zullen hebben voor de productie en het sectorinkomen van de Nederlandse landbouw. Voor de analyse is gebruik gemaakt van drie modellen. Het referentiescenario, met als zichtjaar 2020, is gebaseerd op CAPRI (Common Agricultural Policy Regional Impact model) en DRAM (Dutch Regionalized Agricultural Model). DRAM geeft een gedetailleerde beschrijving van de landbouwproductie en landbouwstructuur per regio die samen met prijzen van landbouwproducten, interne leveringen en variabele productiemiddelen

in 2020 wordt doorgegeven aan FIONA (Farm-scale Integrated Optimization model of Nature and Agriculture). Er is een aantal maatregelen doorgerekend, met een milieu- en natuurscenario en een landschapscenario.

## Het milieu- en natuurscenario

### *Milieumaatregelen*

Met veevoeraanpassingen in de melkveehouderij kan de stikstofexcretie per dier worden verlaagd. Veevoeraanpassingen worden toegepast op de gehele veestapel (circa 1,3 miljoen koeien à €50 per koe). Daarnaast zorgt het aanleggen van bufferstroken langs waterlopen voor minder uitspoeling van nutriënten en schadelijke stoffen. De bufferstroken langs waterlopen beslaan ongeveer 34.000 ha en de kosten daarvan zijn begroot op €785 per hectare.

### *Maatregelen rondom Natura 2000-gebieden*

Voor wat betreft de maatregelen rondom Natura 2000-gebieden gaat het om de toepassing van botanisch beheer met nabeweiding op 80% van het bedrijfsareaal, gekoppeld aan een hogere grondwaterstand op dat gedeelte en het beperken van plaatsingsruimte voor mest op percelen met natuurbeheer. De maatregelen kunnen worden toegepast op 120.000 ha bij melkveebedrijven rond Natura 2000-gebieden. Inclusief alle overige grasveebedrijven en akkerbouwbedrijven komt het neer op 270.000 ha. De kosten van de maatregelen verschillen per type bedrijf. In de melkveehouderij gaat het om gemiddeld €945 per hectare. Voor opschaling over heel Nederland is een bedrag van maximaal €750 per hectare gehanteerd.

*Zwaarder weidevogelbeheer in de weidevogelgebieden.* In weidevogelgebieden geldt een uitgestelde maai-datum op 60% van het bedrijfsareaal, waarbij het beheer voor de helft bestaat uit 'lichte' pakketten met uitgestelde maaidata tot 1 juni of 8 juni en voor de andere helft uit 'zware' pakketten met uitgestelde maaidata tot minstens 15 juni, of 22 juni. Bovendien wordt een vernatting doorgevoerd op percelen met weidevogelbeheer. Deze maatregelen worden toegepast op 132.000 ha bij melkveehouders en op 250.000 ha in totaal. De kosten hiervan zijn gemiddeld €350 per hectare.

#### *Effect van toepassing van de maatregelen op het beschikbare GLB budget*

De berekeningen laten zien dat milieumaatregelen in Nederland een beslag leggen op circa 14% van het totale GLB budget, de maatregelen rond Natura 2000-gebieden, indien opgeschaald, 23% en het zwaardere weidevogelbeheer 9% (MNP, 2007). Dit betekent dat circa 54% van het GLB budget niet wordt aangesproken en bijvoorbeeld kan worden ingezet voor een 'flat-rate' uitkering. Deze percentages zijn indicatief gegeven de onzekerheid over het totale budget in 2020.

#### *Effecten op de ecologie*

De voorgestelde maatregelen bieden een oplossing voor de meest ernstige verdrogingsproblemen in meer dan de helft van de Natura 2000-gebieden en in de als verdrogingsprobleemgebied aangemerkte gebieden. Bovendien daalt de ammoniakemissie met gemiddeld circa 10% en nog verder rond Natura 2000-gebieden. Er is een grotere kans om de dalende trends bij de ontwikkeling van weidevogelpopulaties te keren en de botanische kwaliteit rond Natura 2000-gebieden te

vergroten. Er treedt een verschuiving op in het grondgebruik, vooral rond Natura 2000-gebieden, waarbij het areaal snijmaïs afneemt en het areaal grasland toeneemt.

#### *Effecten op de economie*

De melkproductie neemt ten opzichte van de referentie met 6% af, evenals het aantal melkkoeien en het aantal bedrijven. Het sectorinkomen daalt hier met 6%. De daling van het sectorinkomen in de melkveehouderij ten opzichte van de referentie wordt voor een belangrijk deel bepaald door de omschakeling van bedrijfs-specifieke toeslagen op historische gronden naar een 'flat-rate' uitkering, waarbij er ook nog eens minder budget beschikbaar is in de 'flat rate'. Immers, een deel van de bedrijfstoelage in de 1<sup>e</sup> pijler, wordt nu aangewend voor gebiedsgerichte betalingen ter compensatie van extra kosten voor natuur en milieu.

In de berekeningen worden deze gebiedsgerichte betalingen als ontkoppeld beschouwd en dus niet bij het sectorinkomen gerekend. De daling van de totale productie en van het aantal melkkoeien ten opzichte van de referentie wordt voor ongeveer de helft bepaald door de omschakeling naar 'flat rate' en voor de andere helft door de natuur- en milieumaatregelen. De daling van het inkomen is niet gelijk verdeeld over alle bedrijven. Tabel 1 geeft hiervan een beeld. Doordat de gebiedsgerichte maatregelen en de verschillende bedrijfstypen bovendien niet evenredig over de provincies zijn verdeeld, is de daling van het aantal melkveebedrijven ook niet evenredig over de provincies verdeeld. De provincie Overijssel wordt relatief het zwaarst getroffen, met een

Tabel 1. Financiële resultaten bij meer botanisch beheer in Natura 2000-gebieden in het scenario Milieu en natuur op zandgrond, met vernatting en extra mestafvoer

Modeluitkomsten FIONA <sup>2</sup>	DRAM bedrijfstype <sup>1</sup>							
	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8
<b>Saldo per koe (€)</b>								
geen beheer	937	914	1019	913	1321	1308	1195	1044
botanisch beheer met naweiden	797	693	732	770	888	864	821	874
<b>Saldo per ha (€)</b>								
geen beheer	1129	1235	1544	1472	1971	1744	1784	2131
botanisch beheer met naweiden	492	686	519	535	1325	1152	805	840
<b>Inkomensverschil /ha (€)</b>	637	549	1025	937	646	591	979	1290

<sup>1</sup> DRAM staat voor: Dutch Regionalized Agricultural Model. Het model onderscheidt acht typen melkveebedrijven (D1 t/m D8). D1 t/m D4 hebben een lage melkproductie per koe (< 7400 kg/koe), D5 t/m D8 een hoge. D1, D2, D5 en D6 zijn extensief (<1,6 melkkoeien/ha) en de andere intensief. De oneven nummers zijn klein (< 60 melkkoeien / bedrijf) en de even nummers groot.

<sup>2</sup> FIONA staat voor: Farm-scale Integrated Optimization model for Nature and Agriculture.

daling van het aantal melkveebedrijven met 12%. In Noord-Holland, Zuid-Holland en Drenthe blijft de daling beperkt tot 3%.

### Het landschapscenario

In het landschapscenario worden de volgende maatregelen genomen:

- een aanzienlijke vernatting op 80 procent van het bedrijfsareaal
- bevroren van de kavelstructuren in de internationaal belangrijke landschappen en in kleinschalige Nationale Landschappen
- vergoedingen worden geboden voor het onderhoud van bestaande landschapselementen
- paden en lijnvormige elementen worden in een straal van 10 km rond grotere steden aangelegd

De vernatting wordt in het landschapscenario toegepast op 107.000 hectare bij melkveebedrijven in het veenweidegebied. Bij opschaling naar alle bedrijven in Nederland gaat het om 160.000

ha. De kosten van de deze vernatting zijn hoger dan van de vernatting die in het milieu- en natuurscenario aan het weidevogelbeheer zijn gekoppeld omdat in het landschapscenario het hogere peil wordt toegepast op een groter aandeel van de bedrijven. Per hectare is er ruim €500 mee gemoeid. Bij het bevroren van de kavelstructuren in internationaal belangrijke landschappen of in kleinschalige Nationale Landschappen wordt een compensatie geboden voor natuurlijke handicaps op 83.000 ha bij melkveebedrijven. Opgeschaald naar Nederland gaat het om 320.000 ha. Deze compensatie bedraagt gemiddeld circa €40 per hectare. Het onderhoud van bestaande landschapselementen heeft betrekking op alle cultuurgrond in Nederland en kost eveneens circa €40 per hectare. Aanleg en onderhoud van paden en nieuwe landschapselementen rond grotere steden is een maatregel die wordt toegepast op 720.000 ha en die per hectare circa €200 kost.

#### *Effect op het GLB budget*

Binnen het landschapsscenario leggen vernatting (11 procent), onderhoud van landschapselementen (11 procent) en de aanleg van paden en lijnvormige elementen (19 procent) een groot beslag op het beschikbare budget. Het bevrozen van de kavelstructuren legt beslag op 1 procent van het budget. In het landschapsscenario blijft net iets meer ruimte (57 procent) voor een 'flat rate' uitkering.

#### *Effecten op het landschap*

Er is een kleinere kans dat landschapselementen langzaam maar zeker uit het landschap verdwijnen, vooral in Nationale Landschappen. De teloorgang van het veenweidelandschap kan worden vertraagd. De toegankelijkheid van het landschap rond grote steden zal toenemen en daardoor ook de belevingswaarde voor de stedeling, vooral in de Randstad.

#### *Effecten op de economie*

De melkproductie neemt ten opzichte van de referentie met 5% af, evenals het aantal melkkoeien. Het aantal bedrijven in de melkveehouderij en het sectorinkomen dalen met 7%. Het accent van de budgetbesteding verschuift naar de Randstad, zie figuur 1.

### **Verkenning van beleidsopties**

Gebiedsgerichte betalingen voor natuur en milieu kunnen extra kwaliteit opleveren. Voor natuurbescherming zijn effectieve betalingen voor groene diensten mogelijk rond Natura 2000-gebieden en in weidevogelgebieden. Met maatregelen zoals het verhogen van de grondwaterstand kunnen verdrogingsproblemen in meer dan de helft van de Natura 2000-gebieden worden opgelost. Voor het

weidevogelbeheer kunnen zwaardere pakketten worden ingezet die, gecombineerd met de anti-verdrogingsmaatregelen, meer kans maken om de dalende tendens van weidevogelpopulaties te stoppen. Ook het milieu gaat erop vooruit bij gebiedsgerichte betalingen en aanvullende maatregelen voor alle bedrijven. De totale ammoniakemissie door de Nederlandse veehouderijsector kan hierdoor met 10% dalen. De gevolgen van gebiedsgerichte betalingen voor landschap zijn lastig te kwantificeren. Er zijn duidelijk positieve effecten te verwachten van een bescherming van de kavelstructuren en het groene karakter van Nationale Landschappen. Het karakter van de internationaal belangrijke veenweidegebieden kan worden beschermd met een verhoging van de waterstanden in die gebieden. Dit draagt tevens bij aan de bestrijding van verdroging in natuurgebieden en de maatregel is ook goed te combineren met weidevogelbeheer.

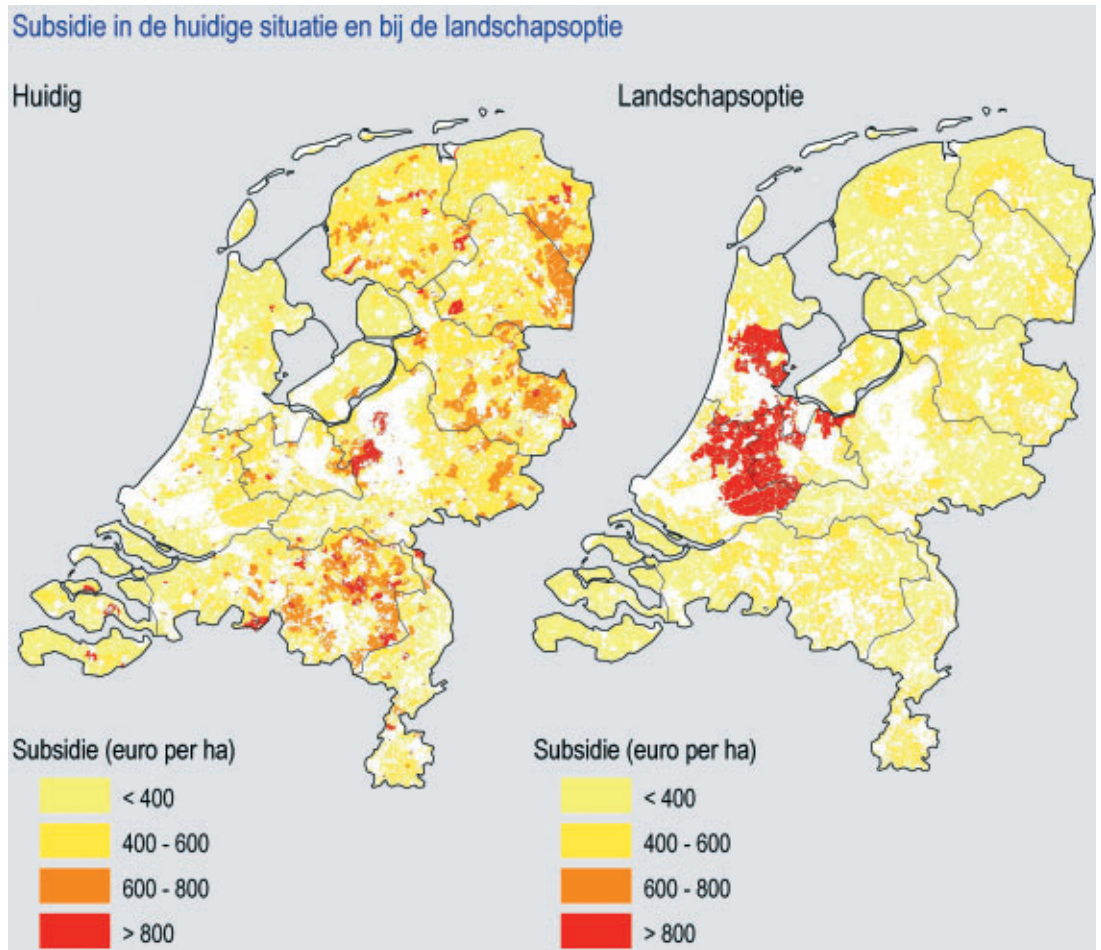
Daarnaast zijn er ook neveneffecten op natuur en landschap van een gebiedsgerichte benadering. Een aantal van de gebiedsgerichte betalingen zal leiden tot verschuivingen in het grondgebruik. Het aandeel grasland neemt daarbij toe ten koste van snijmais. Een verlaging van de 'flat-rate' subsidies aan boeren buiten de Nationale Landschappen kan indirect door het verdwijnen van een groter aantal bedrijven, leiden tot een versnelde schaalvergroting.

De huidige landbouwsubsidies ondersteunen de sectorinkomens in de landbouw. Gebiedsgerichte betalingen doen dat niet langer, omdat de betalingen gebaseerd zijn op gedeelde inkomsten. Het sectorinkomen in de melkveehouderij daalt

in vergelijking met de referentie dan ook met 6 à 7 procent bij toepassing van gebiedsgerichte maatregelen. Deze daling wordt vooral veroorzaakt door een krimp in de melkproductie van

5 à 6 procent ten opzichte van de referentie en deze krimp valt samen met een daling van het aantal melkkoeien met 5 à 6 procent en het aantal melkveebedrijven met 6 à 7 procent.

*Figuur 1. Ruimtelijke verdeling van subsidies in de huidige situatie en bij de landschapsoptie. Bron: MNP (2007)*





# Ontwikkelingen op de grondmarkt bieden kansen voor natuurbeleid

Het natuurbeleid is voor een belangrijk deel gericht op de realisatie in 2018 van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De daarvoor benodigde gronden kunnen worden verkregen door grond aan te kopen of door de landbouwbestemming van gronden die in bezit blijven van particulieren af te kopen met behulp van de functieveranderingsregeling. In beide gevallen krijgt de grond een natuurbestemming. Zowel grondverkoop als functieverandering vinden plaats op vrijwillige basis. Eigenaren beoordelen de aantrekkelijkheid van de regelingen door deze te vergelijken met de beschikbare alternatieven, zoals het voortzetten van landbouwproductie in ongewijzigde of gewijzigde vorm of het voortzetten van het grondeigendom door middel van het verpachten van de grond.

De aantrekkelijkheid van de alternatieven kan voor een grondeigenaar veranderen wanneer bijvoorbeeld de pensioengerechtigde leeftijd wordt bereikt. Daarnaast wordt de aantrekkelijkheid van de alternatieven beïnvloed door het GLB, het milieu- en pachtbeleid en de belastingwetgeving. Tenslotte kan ook een stijgende of dalende grondprijs de verkoopbeslissing beïnvloeden.

Als grondeigenaren om wat voor reden dan ook op een gegeven moment geen grond aanbieden voor functieverandering, kunnen de doelstellingen van het natuurbeleid niet worden gerealiseerd. De vraag is dan ook hoe een effectief natuurbeleid onder wisselende omstandigheden op de grondmarkt vorm kan worden gegeven. Met wisselende omstandigheden wordt een stijgende of dalende grondprijs al dan niet gepaard gaande met een slinkende of toenemende grondmobiliteit (verkocht areaal) bedoeld.

Een en ander was aanleiding tot de volgende onderzoeksvragen:

- In hoeverre heeft een stijgende of dalende grondprijs invloed op de keuze van de grondeigenaar om zijn grondbezit al dan niet van de hand te doen?
- Op welke wijze dient de aankoopstrategie van het natuurbeleid, gegeven de reactie van grondeigenaren op een stijgende en dalende grondprijs, vorm te worden gegeven teneinde haar doelstellingen zo efficiënt mogelijk te kunnen realiseren?

## Resultaten

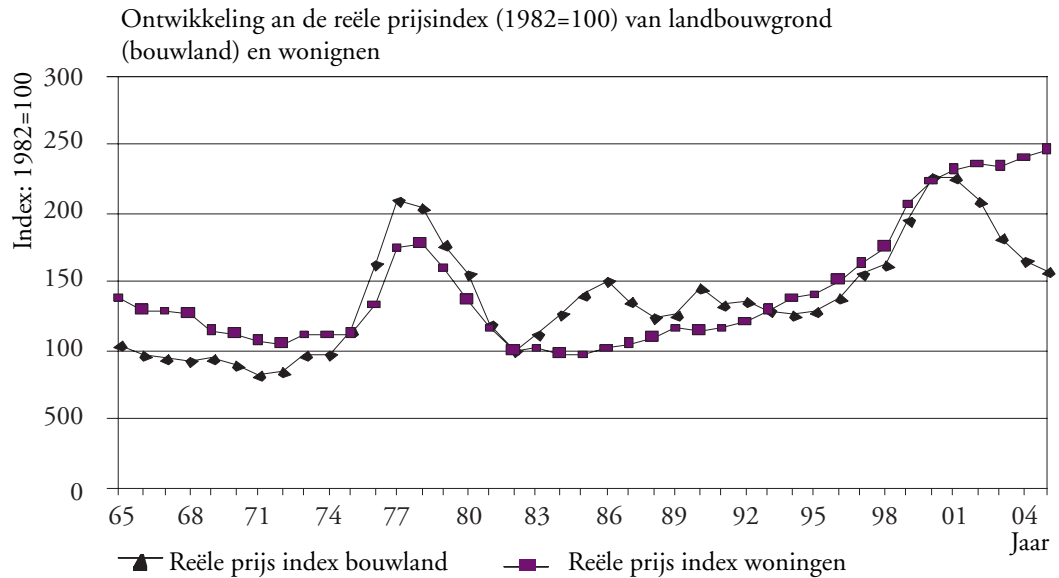
*Verkopers en kopers van grond vertonen speculatief gedrag*

Verkopers en kopers blijken te anticiperen op een (verwachte) verandering van de grondprijs (Luijt, 2007). Tot tweemaal toe is dat gedrag in Nederland, sinds het vrijlaten van de prijs van onverpachte landbouwgrond in 1963, waargenomen. Tot tweemaal toe (eind jaren zeventig en eind jaren negentig) heeft zich een extreme stijging van de agrarische grondprijs voorgedaan, welke telkens werd gevolgd door een substantiële daling (zie figuur 1).

De ontwikkeling van de grondmobiliteit, het verhandelde areaal, blijkt daarbij in beide gevallen een belangrijke rol te spelen. We zien allereerst dat de grondmobiliteit halveert doordat verkopers met het oog op een potentiële grondprijsstijging de grond vasthouden (verkopersmarkt). De grondprijs stijgt daardoor sterk. In reactie daarop staken de kopers, waardoor de grondmobiliteit nog verder daalt (kopersmarkt).

J. Luijt

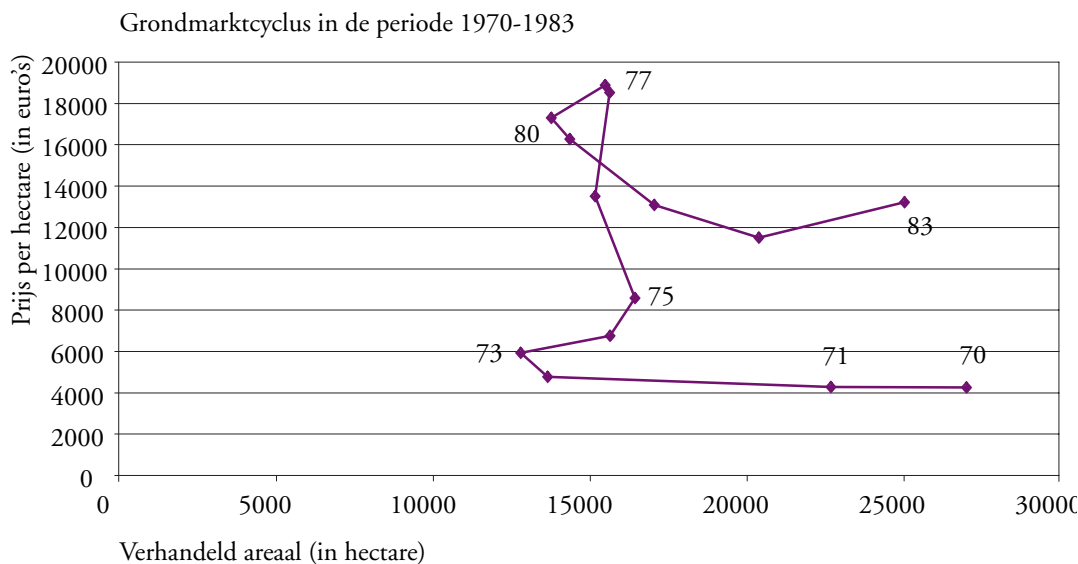
*Figuur 1. Ontwikkeling van de reële prijsindexen van landbouwgrond en woningen*



In het begin van de jaren zeventig worden de verwachtingen op hogere grondprijzen gevoed door zowel ontwikkelingen in de landbouw (het Europese markt- en prijsbeleid stimuleert een vergroting van de productie en de technische ontwikkeling maakt dat via schaalvergroting mogelijk) als door ontwikkelingen op de overige onroerendgoedmarkten (figuur 1). Dat laatste gevoed door een oplevende conjunctuur en een verruiming van het monetaire beleid. Het aanbod van landbouwgrond daalt in de eerste helft van de jaren zeventig omdat verkopers met positieve grondprijsverwachtingen niet meer zo'n haast maken met verkopen. Makelaars spreken in zo'n geval van een verkopersmarkt. Gedragen door de conjuncturele opgang en bij een uiteindelijk gehalveerd aanbod gaat de prijs van landbouwgrond in de jaren zeventig daadwerkelijk

fors omhoog. Hogere prijzen trekken weliswaar wat meer verkopers aan, maar veel stelt dat nog niet voor. Het is nog steeds een verkopersmarkt. Eind jaren zeventig is de grondprijs ruim viermaal zo hoog als begin jaren zeventig (figuur 2). Agrariërs moeten vanwege de schaalvergrotingsdruk (om de kostprijs te drukken) het bedrijfsareaal wel uitbreiden, maar realiseren zich dat deze hoge grondprijs nauwelijks nog kan worden terugverdiend. Men spreekt er in de tweede helft van de jaren zeventig in de landbouwpers schande van. Op de overige onroerendgoedmarkten lijkt de prijsstijging er eind jaren zeventig uit. Er volgt een tijd van doemdenken (spanning tussen Oost en West, nucleaire dreiging, enz.), wat in de economie gepaard gaat met een daling van de conjunctuur. Nu worden de kopers afwachtend (kopersmarkt). Landbouwgrond staat langer te

Figuur 2. Grondmarktcyclus  
eind jaren zeventig



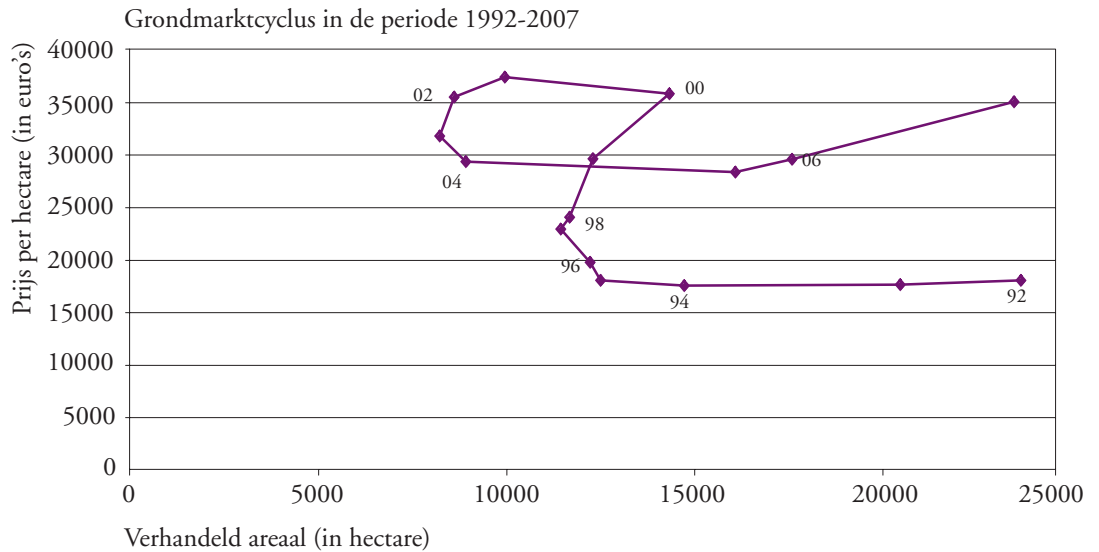
koop. Het verhandelde areaal daalt daardoor nog verder. De grondmobiliteit komt pas weer op gang wanneer de grondprijs begin jaren tachtig met 25% onderuit is gegaan. Kopers verwachten bij die gedaalde prijs kennelijk geen verdere daling meer en worden weer wat actiever. Mogelijk mede gevoed door de voorboden van een mestbeleid waarvan op dat moment wordt aangenomen dat de extra kosten daarvan via een groter bedrijfsareaal kunnen worden ondervangen.

In het midden van de jaren negentig daalt het aanbod van landbouwgrond omdat verkopers, gegeven de ontwikkeling op de andere onroerendgoedmarkten (figuur 1), een gunstige prijsontwikkeling van landbouwgrond verwachten. De prijzen van woningen stijgen vanwege de forse toename van het gemiddelde huishoudinkomen

en dat is een gevolg van de opleving van de conjunctuur en de toenemende arbeidsparticipatie van de vrouw. Hogere onroerendgoedprijzen leiden tot een grotere vraag naar landbouwgrond voor woningen, kantoren, bedrijventerreinen, recreatierreinen, enz. Anders dan in de jaren zeventig, toen gemeentelijke ontwikkelbedrijven bijna volledig de regie van de verstedelijking in handen hadden, zijn nu ook particuliere bouwondernemingen en projectontwikkelaars in ruime mate actief op de agrarische grondmarkt.

De grondprijsimpuls verspreidt zich over heel het land, omdat voor verstedelijking uitgekochte agrariërs fiscaal gedwongen worden om in het binnenland in landbouwgrond te herinvesteren. Net als eind jaren zeventig stijgt de prijs van landbouwgrond in de tweede helft van de jaren negentig explosief (figuur 3). Daaraan vooraf-

Figuur 3. Grondmarktcyclus rond de eeuwwisseling



gaand halveren ook nu weer de verkopen van landbouwgrond (verkopersmarkt). Rond de eeuwwisseling begint het aanbod weer wat toe te nemen omdat een aantal verkopers “winst willen nemen”. Evenals de prijzen op de andere onroerendgoedmarkten kentert de prijsstijging van landbouwgrond. Kopers worden voorzichtig. Het grotere aanbod leidt, bij nog steeds veel te hoge prijzen, tot een dieptepunt in het aantal verkopen omdat kopers verwachten dat de grondprijzen ook nu wel weer onderuit zal gaan en dat gebeurt ook. Nu is er sprake van een kopersmarkt. De daling van de agrarische grondprijzen (ten opzichte van de min of meer gelijkblijvende prijzen op de andere onroerend goed markten) wordt mede veroorzaakt door een begin deze eeuw ingrijpend gewijzigd EU-landbouwbeleid, een tijdelijke staking van de aankopen van land-

bouwgrond ter realisatie van de EHS in het eerste kabinet Balkenende en de malaise van opeenvolgende dier epidemieën. Na de forse daling van de agrarische grondprijzen tussen 2001 en 2004 neemt het aantal verkopen weer toe en gaat de prijs weer wat stijgen, mede gevoed door de stijgende vraag naar grondstoffen van sterk groeiende economieën in Azië.

#### *Anticyclisch aankoopbeleid aan te bevelen*

De daling (halvering) van de grondmobiliteit bleek tot tweemaal toe zowel een voorbode als mogelijk ook een aanjager van een op handen zijnde grondprijsstijging. Daarnaast luidde de omslag van een dalende naar een weer toenemende grondmobiliteit tot tweemaal toe het einde van de daling van de grondprijzen in. Verwachtingen over de ontwikkeling van de

grondprijs beïnvloeden dus op zeker moment het grondaanbod en de vraag naar grond. Daardoor versterkt het aanbodgedrag een prijsstijging en het vraaggedrag een prijsdaling. Opmerkelijk daarbij is dat na beide perioden de daling zich niet heeft doorgezet tot het niveau van voor de prijsexplosie maar op een hoger niveau tot stilstand komt.

Voor het natuurbeleid van het Rijk betekent dit speculatieve gedrag van verkopers en kopers van landbouwgronden het volgende:

- een anticyclisch aankoopbeleid van het Rijk kan, gezien de omvang van de aankopen door het Rijk voor vooral de realisatie van de EHS, een substantiële bijdrage leveren aan een meer evenwichtige ontwikkeling van de grondprijs
- een anticyclisch aankoopbeleid van het Rijk kan de kosten van haar natuurbeleid aanzienlijk beperken.

### Welk grondmarktconcept is bruikbaar?

*Grondmarktconcept dient rekening te houden met speculatief gedrag*

Elk jaar is er grondaanbod omdat het aantal grondgebonden landbouwbedrijven jaarlijks afneemt. Dat komt omdat elk jaar de leeftijdsverdeling weer een jaar opschuift waardoor er elk jaar weer bedrijven met een ouder bedrijfshoofd zonder opvolger afvallen, terwijl toetreding van geheel nieuwe bedrijven onder druk van de schaalvergroting vrijwel is uitgesloten. Daarbij blijkt het areaal dat bij inkrimping van bedrijven is betrokken aanmerkelijk groter dan het areaal dat bij opheffingen vrij komt. Het potentiële grondaanbod bestaat dan ook voor het grootste deel uit landbouwgrond die bedrijven afstoten die



vooral nog in de Landbouwtelling geregistreerd blijven. Een kleiner deel van het areaal komt van bedrijven die nadien niet langer in de Landbouwtelling worden geregistreerd. Dit betekent dat langzaam 'afbouwen' meer voorkomt dan ineens stoppen.

verwachtingen bleek het in de afgelopen jaren gerealiseerde aantal aanvragen voor de Subsidie Functieverandering samen te hangen met de grondmobiliteit. Bij een hogere grondmobiliteit zijn er doorgaans ook meer aanvragen.

*Verder is gebleken dat het areaal landbouwgrond dat jaarlijks op de vrije markt wordt verkocht aanmerkelijk kleiner is dan het areaal dat jaarlijks uit inkrimping en opheffing van bedrijven vrij zou kunnen vallen*

Verder is gebleken dat het areaal landbouwgrond dat jaarlijks op de vrije markt wordt verkocht aanmerkelijk kleiner is dan het areaal dat jaarlijks uit inkrimping en opheffing van bedrijven vrij zou kunnen vallen. Dit betekent dat lang niet alle vrijvallende grond op de vrije markt wordt verkocht en dat grondverkoop geen direct, maar een indirect gevolg is van de bedrijfsbeëindiging (afbouwen en later opheffen).

Naast de verkoop van grond op de vrije markt zijn er immers nog andere opties, zoals zelf in gebruik houden, verpachten, overdragen aan familieleden, functiewijziging, enzovoorts. De opbrengst uit de verkoop van de grond verschilt van de opbrengst in geval de grond zelf wordt gebruikt, er een pachtovereenkomst wordt afsloten dan wel een aanvraag wordt gedaan voor Subsidie Functieverandering.

De grond zelf in gebruik houden (eigenaar/-gebruiker) of nemen (voormalige verpachter) leidt tot iets lagere directe opbrengsten dan verkopen maar, gezien de waardeontwikkeling van landbouwgrond op lange termijn, biedt uitstel van verkoop de mogelijkheid om later een hogere opbrengst te realiseren. De grond verpachten zal alleen plaatsvinden door middel van geliberaliseerde pacht, omdat er dan tenminste geen vermogenswaardedaling optreedt. De Subsidie Functieverandering leidt tot een vergelijkbare opbrengst als verkoop. Conform de

# Landbouw op een hoog peil: omhoog boeren in laag Nederland

De veenweidegebieden in Nederland zijn van internationale betekenis vanwege de landschappelijke en ecologische kwaliteiten en van nationale betekenis omdat het de productieruimte is voor ons voedsel. De landschappelijke en ecologische kwaliteiten staan echter onder druk door een voortschrijdende bodemdaling door inklinking van het veen. De bodemdaling leidt tot hogere risico's voor verzilting, hogere veiligheidsrisico's of tot hogere kosten om die veiligheid te garanderen.

De problematiek staat hoog op de agenda van het ruimtelijke beleid in Nederland. Tot op heden zijn echter vooral oplossingen aangedragen die de effecten van het fundamentele probleem, en dat is de optredende bodemdaling, vertragen. In deze studie wordt daarom een verkenning uitgevoerd naar kosteneffectieve beheervormen om het veenweidegebied te behouden. Voor het toetsen van ideeën en alternatieven hebben we gebruik gemaakt van literatuurstudie en van de praktijkervaring van Staatsbosbeheer in de Weerribben. Berekeningen aan bedrijfssystemen in de landbouw zijn uitgevoerd met FIONA.

## Drie opties

In deze studie stellen we drie opties (met een aantal varianten) aan de orde. Eerst bekijken we hoe deze (technische) oplossingen kunnen bijdragen aan een duurzame fysieke instandhouding van het veenweidelandschap. Vervolgens zullen de kosten van iedere optie in beeld worden gebracht, deels door modelberekeningen toe te passen op voorbeeldbedrijven en deels door daar op basis van literatuurstudie een invulling aan te geven. De kostprijs alleen zegt echter weinig over

het maatschappelijke draagvlak. En voldoende maatschappelijk draagvlak is een harde randvoorwaarde voor succes. In het verleden is er vaak een grote weerstand geweest tegen peilverhogingen in het veenweidegebied. Daarom wordt ook het draagvlak voor de drie opties verkend.

## Een hoger peil

De meeste oplossingen die in het recente verleden zijn aangedragen voor het beheer van veenweidegebieden hebben betrekking op een hoog (grond-)waterpeil. In deze studie zal daarom aan deze categorie de minste aandacht worden geschonken. Van belang is wel de afweging in hoeverre de geboden oplossingen werkelijk bijdragen aan het behoud van het veenweidegebied en of draagvlak hiervoor al dan niet makkelijker is te regelen dan voor de andere opties. Oplossingen in deze richting sluiten sterk aan bij de huidige landschapsbeleving. Om deze reden is er ook veel voor te zeggen om deze optie altijd in beeld te houden.

Kloen *et al.* (2008) onderscheiden acht bedrijfsvormen in het Groene Hart (tabel 1). Het zijn projecties voor de toekomst. In vergelijking met de huidige situatie in het gebied zijn de bedrijven flink in omvang gegroeid. Met het bedrijfseconomische model FIONA zullen we enkele typen wat nader gaan bekijken en we zijn daarbij vooral geïnteresseerd in de ontwikkeling van het bedrijfsinkomen per hectare en van de arbeidslast bij waterpeilen zoals gehanteerd in tabel 1. Een aantal bedrijven is wat groot voor het opgegeven aantal arbeidskrachten. Met FIONA zullen we enkele typen nader gaan bekijken. Hoewel tegenwoordig vrijwel iedere boer in het veenweidegebied iets met agrarisch natuurbeheer

R.A.M. Schrijver,  
A. Corporaal en  
A.H.F. Stortelder

doet (Kloen *et al.*, 2008) is er in het verleden toch vrij veel weerstand geweest tegen peilverhogingen. En het is dus nog maar de vraag in hoeverre dit verzet nu is opgegeven of juist niet en het, eventueel latent, nog aanwezig is.

### Hernieuwde veenvorming

De mogelijkheden om tot nieuwe veenvorming te komen werken we in enkele hoedanigheden uit. Omdat het aantal mogelijke variaties op dit thema vrij groot is, hebben wij gekozen voor een onderscheid naar schaal van toepassing: van 'kleinschalig mozaïek' tot grootschalig 'cyclisch polderen' en daarnaast een variant met benutting organisch afval en slootbagger 'geconcentreerd opbaggeren'. De grootste uitdaging lijkt erin te liggen voldoende draagvlak te creëren voor dit soort oplossingen en de grote vraag is dan ook: onder welke voorwaarden is er draagvlak?

Er zijn in Nederland diverse mogelijkheden om tot een hernieuwde veenvorming te komen. Een van de meest productieve loopt via riet en hoewel er dus alternatieven zijn (bijvoorbeeld met wilgen), werken we alleen de variant met riet kwantitatief verder uit. Ook dan zijn er nog legio mogelijkheden, waarbij kan worden gesteld dat riet een bovengrondse biomassa productie heeft van tussen de 5 en ruim 40 ton droge stof per hectare per jaar, afhankelijk van ondermeer het soort riet en de nutriëntenrijkdom. Maar ook het ondergrondse deel (de kragge) levert een aanzienlijke biomassa productie van jaarlijks meer dan 15 ton droge stof per hectare, hetgeen overeenkomt met een volume van circa 100 m<sup>3</sup>. Als het louter om de biomassa productie te doen is, liggen hier dus kansen. Met deze biomassa productie is het in beginsel mogelijk om het maaiveld jaarlijks met 1 à 1,5 cm op te hogen. Bij een gemiddelde maaiveld daling van bijvoorbeeld 0,5 cm per jaar

Tabel 1. Bedrijfsvormen en hun potentiële bijdrage aan natuur en economie

	Bedrijfskarakteristieken			Bijdrage aan			
	Grootte (ha)	Type/hoeveel	Waterpeil (cm -mv)	Weidevogels	Overig natuur	Cultuur-historie	Reguliere productie
1. Melk uit weidevogelrijke natuur	100	110 mk <sup>1</sup>	0-40	++	+	++	+
2. Weidevogelbedrijf	100-150	160 mk	20-60	++	+	++	+
3. Gangbaar melkveebedrijf met klein aandeel natuur	60	80 mk	20-60	+	-	+	++
4. Veenweidelandschapsbedrijf	60	120 mk	40-60	-	-	+	++
5. Vleesveebedrijf met potstal	100-150	100-150 vv <sup>1</sup>	20-40	+	++	+?	+/-
6. Vleesveebedrijf met jaarrondbegrazing	300	150 vv	20-40 (100)	-	++	-?	+/-
7. Energiemaaibedrijf, zonder vee	500	geen	0-40	-	+	+?	-
8. Natuurdienstbedrijf	500	geen	0-40	-	++	+?	-

Bron: Kloen *et al.* (2008). bewerking LEI

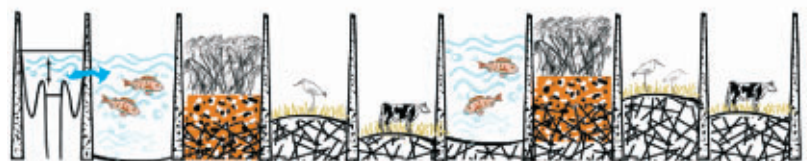
1 mk = melkkoeien; vv = vleesvee, eventueel paarden (bij type5) of schapen (bij type 6)



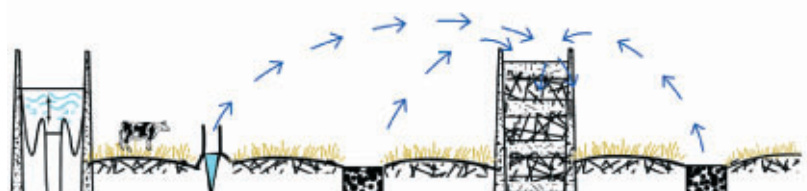
Figuur 1. Schets van vier vormen van omhoog boeren



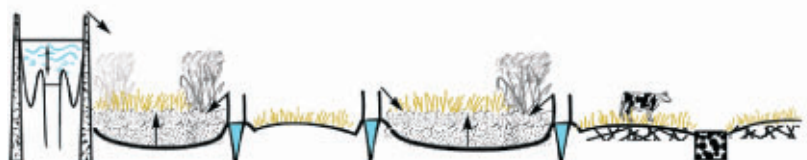
Kleinschalig mozaïk



Cyclisch polderen



Geconcentreerd opbaggeren



Opslibben, overzanden

LEGENDA

 water	 dijk	 moeras	 veen	 grasland	 opslibben, overzanden
 sloot	 waterinlaat	 visteelt	 riet / rietteelt	 nat grasland + weidevogels	
 waterloop, riviertje met kaden	 rivier	 extensieve en intensieve landbouw			



met landbouwproductie is een verhouding van 1 ha riet op 2 à 3 ha landbouwgrond in principe al voldoende om een status-quo te bereiken. Een aantal varianten voor hernieuwde veenvorming is mogelijk (zie ook figuur 1):

- *kleinschalig mozaïek*

Op een kwart tot een derde van de huidige percelen wordt riet geteeld. Het perceel wordt hier toe circa 10-20 cm afgegraven. De vrijkomende bagger kan meteen worden benut om elders percelen op te hogen. Na verloop van tijd (ongeveer 10-20 jaar) bereikt het perceel de maaiveldhoogte van voor het afgraven en kan het proces zich herhalen. In de praktijk functioneert een dergelijk systeem in de Weerribben. Alternatieven waarbij de grond niet wordt afgegraven, maar waarbij het riet binnen geïnundeerde kades wordt geteeld, zijn uiteraard ook mogelijk. Afhankelijk van de kwaliteit van het riet kan de bovengrondse biomassa worden benut voor dakdekking, energieteelt, of net als de ondergrondse biomassa alleen voor CO<sub>2</sub>-vastlegging. Deze opties zullen we verder verkennen.

- *cyclisch polderen*

Op veel grotere schaal kan worden gedacht aan een systeem waarbij verschillende verlandingsstadia naast elkaar voorkomen in diverse polders. Grote delen van een polder, of misschien wel hele polders, worden daarbij onder water gezet en doorlopen vervolgens diverse verlandingsstadia tot na circa een eeuw het deel opnieuw kan worden ontgonnen ten behoeve van een extensieve landbouwproductie op een hoger maaiveldniveau. Met een gefaseerde invoering kan op den duur een grote variatie aan landschappen ontstaan met

veel dynamiek. Er zou zelfs kunnen worden overwogen om op kleine schaal nu reeds in de Weerribben tot ontginning van moerassen over te gaan om er extensieve (blauw)graslandcomplexen te vormen.

Mogelijkheden voor economische uitbating doen zich in dit systeem in diverse stadia voor, uiteraard nog het meest in de landbouwfase, maar er is bijvoorbeeld ook enige tijd visteelt mogelijk. Noodzakelijk is dat alles echter niet, cyclisch polderen is in de eerste plaats bedoeld om meer dynamiek in de delta te brengen. Overigens vraagt het systeem bij economische uitbating om een uitgekiende positionering van de vaste productiefactoren (denk bijvoorbeeld aan stalruimte) in ruimte en tijd.

- *geconcentreerd opbaggeren*

Een derde mogelijkheid om tot veenvorming te komen bestaat uit het in een depot verzamelen van organisch afval, hoofdzakelijk als bijproduct van beheer van natuurterreinen en onderhoud aan vaarten. De methode wordt actief toegepast in de Weerribben, waar op dit moment een depot van circa 20 ha wordt gevormd met bagger afkomstig uit heel de Weerribben. In principe is alle organische afval en bagger geschikt voor zo'n depot. De vraag is alleen of de bagger elders gemist kan worden, voor bijvoorbeeld ophoging van landbouwgrond. Na een periode van bijvoorbeeld 5 of 10 jaar kan een nieuw depot in gebruik worden genomen en het oude worden ingericht voor bos, natuur of landbouw.

### **Benutting van het sediment**

De oorsprong van het bodemdalingsprobleem wordt vaak uitsluitend gelegd bij de bodemdaling van het veen als gevolg van oxidatie. Maar in wezen speelt ook mee dat Nederland door de bedijking een van de belangrijkste functies van een delta heeft verloren, namelijk het proces van sedimentatie. Laag Nederland is voor een belangrijk deel gevormd door de zee. Jaarlijks voeren de Nederlandse rivieren 2 tot 6 miljoen m<sup>3</sup> slib en zand af naar de zee, hier en daar en handje geholpen door baggerwerkzaamheden. Dat alleen al is genoeg om jaarlijks een oppervlakte van minimaal 200 ha minstens een meter op te hogen. Zonder dijken zouden het estuarium en de delta hun werk doen en ons land met die vracht sediment geleidelijk ophogen. Laag Nederland zou gemiddeld een tot twee meter hoger kunnen liggen dan nu het geval is. Het herstel van sedimentatieprocessen wordt nadrukkelijk betrokken bij de mogelijke oplossingsrichtingen voor het beleid.

In de tijd van voor de grote ontginningen kwamen op grote schaal moerige gronden (met een hoog aandeel veen) voor op de overgang van laag naar hoog Nederland. Klimaathoogleraar Pier Vellinga heeft samen met Mario Hartog in het NRC geopperd om de veiligheid in laag Nederland te waarborgen door de dijken aanzienlijk te verbreden in plaats van te verhogen. Dat lijkt een goed idee en voor de uitvoering ervan kan wat ons betreft de bagger worden benut die nu jaarlijks in zee wordt gedumpt. Met behulp van rietelt op het verse depot kan de bagger voor een groot deel worden gereinigd. Zo worden nieuwe moerige gronden gevormd op plekken waar ze in een delta zonder dijken ook zouden liggen.

## Effecten van EU-beleid op natuur en landschap

*M.J.W. Smits en  
M.J. Bogaardt*

Alle EU-lidstaten moeten richtlijnen en maatregelen uit de EU doorvoeren. Maar weten we nu eigenlijk hoe andere landen daar mee omgaan? Wat weten we over de effecten van EU landbouw- en milieubeleid in andere landen voor de natuur? En kunnen we vervolgens iets leren van de ons omliggende landen? In dit onderzoek beperken we ons tot drie beleidsinstrumenten vanuit de EU: landbouwmilieumaatregelen, de Nitraatrichtlijn en de overgang in het Gemeenschappelijk landbouwbeleid naar bedrijfstoelagen. Bovendien richten we ons op gepubliceerde kennis die aanwezig is bij kennisinstellingen in Nederland, Engeland, Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen (zie ook Smits en Bogaardt, 2008). Voor het onderzoek hebben we het literatuuroverzicht via drie lijnen geanalyseerd: 1) type onderzoek, 2) de inhoud van het onderzoek (de bevindingen), 3) onderzochte relaties en gebruikte methodes. Vervolgens besteden we aandacht aan de vraag of er al wat bekend is over onderzoek dat voor de toekomst gepland staat.

### Resultaten

Het onderzoek naar landbouwmilieumaatregelen en het onderzoek in het kader van de Nitraatrichtlijn heeft in Engeland een meer divers karakter dan in Nederland. Het is meer multidisciplinair en meer verschillende methoden worden toegepast. Bovendien is het onderzoek in Engeland meer divers wat betreft betrokken kennisinstellingen en er vindt meer samenwerking plaats tussen private en publieke (kennis)instellingen. Ook wordt in Engeland vaker onderzoek gedaan naar de publieke opinie wat betreft een bepaald beleidsinstrument.

Drie typen resultaten van beleid kunnen onderscheiden worden: output, outcome en impact. Evaluatiestudies naar landbouwmilieumaatregelen in Nederland zijn met name gericht op impact (het uiteindelijke effect op natuur). In Duitsland en Engeland speelt naast impact ook outcome (gedragsverandering als gevolg van beleid) een rol in evaluatiestudies. In Duitsland en Engeland wordt, naast ecologische methoden, meer gebruik gemaakt van bedrijfstechnische data en van expertkennis voor evaluaties.

In het kader van de landbouwmilieumaatregelen heeft in Nederland in het verleden wel eens een botsing plaatsgevonden tussen onderzoek en beleid (met name naar aanleiding van 'de omslag'). Naar aanleiding van 'de omslag', waarbij geld voor de Ecologische Hoofdstructuur deels werd verschoven van aankoop van grond voor terreinbeherende organisaties naar beheer door boeren, is een Ecologisch Manifest geschreven waarin meer dan honderd wetenschappers, veelal ecologen, hun zorgen uitspraken over het beleid. Het onderzoek naar de Nitraatrichtlijn daarentegen is erg beleidsgericht.

Voor onderzoek naar bedrijfstoelagen wordt veel gebruik gemaakt van (economische) modellen. Wat betreft het effect van bedrijfstoelagen op natuur en landschap wordt met name gekeken naar cross compliance en wordt gekeken naar de verdeling van de premies tussen de sectoren en tussen regio's. De conclusie in alle vier landen is dat een model gebaseerd op historische rechten ten opzichte van een model met een 'flat rate' wat betreft het effect op natuur en landschap geen eenduidig voordeel dan wel nadeel oplevert.

In Vlaanderen wordt relatief weinig onderzoek gedaan. Dit geldt voor alle drie beleidsthema's.

## **Beleidsveld 1: Landbouwmilieumaatregelen**

### *Verschillen in beleid*

In Nederland heeft agrarisch natuurbeheer een meer ecologische doelstelling dan in Engeland, Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen. Dit is te verklaren uit het feit dat in Nederland agrarisch natuurbeheer (grotendeels) gekoppeld is aan de EHS. Bij de planning van de EHS is gekozen voor een scheiding tussen natuurontwikkeling en landbouw. De EHS heeft als doel natuurbehoud en natuurontwikkeling. Agrarisch natuurbeheer komt in dienst te staan van natuurbehoud (en in veel mindere mate ten dienste van het cultuurlandschap). In Nederland speelt naast ecologie ook behoud van landschapselementen en de toegankelijkheid van het agrarisch gebied een rol. In het buitenland spelen naast ecologie ook toegankelijkheid van het agrarisch gebied (Engeland), landschappelijke kwaliteiten (Engeland, Vlaanderen), overstromingsmanagement (Engeland), behoud genetische bronnen (Engeland, Noordrijn-Westfalen), steun voor biologische landbouw (Engeland, Noordrijn-Westfalen) en vermindering van uitstoot van schadelijke stoffen (Vlaanderen) een rol.

Daarnaast is er een verschil tussen Nederland, Duitsland (Noordrijn-Westfalen) en België (Vlaanderen) enerzijds en Engeland anderzijds. De landbouwmilieumaatregelen in Nederland, Duitsland en België zijn top-down georganiseerd, dat wil zeggen dat er vaste pakketten zijn waar men op in kan schrijven. In Engeland is de benadering meer gericht op maatwerk. Iedere

aanvrager kan individueel advies krijgen en kan een bedrijfsspecifiek voorstel indienen.

### *Verschillen in onderzoek*

Publicaties van Nederlandse auteurs in internationale wetenschappelijke tijdschriften gericht op evaluatie van agrarisch natuurbeheer zijn overwegend kritisch en ecologen zijn in de literatuur sterk vertegenwoordigd. Er wordt in Nederland ook onderzoek gedaan door niet-ecologen op het terrein van agrarisch natuurbeheer, maar zij publiceren minder in de internationale wetenschappelijke tijdschriften. Onderzoekers uit omliggende landen publiceren vanuit meerdere disciplines (ecologie, economie, sociale geografie) ook over agrarisch natuurbeheer. Daardoor worden meer verschillende methoden gebruikt, zoals expertise kennis en bedrijfstechnische data. De toon van de artikelen verschilt dan ook meer; soms komt men uit op een positief resultaat, soms op een negatief.

Interessant is dat in Duitsland relatief veel onderzoek is gedaan naar centralisatie versus decentralisatie in relatie tot landbouwmilieumaatregelen. Omdat agrarisch natuurbeheer in Nederland recentelijk gedecentraliseerd is (in het kader van het ILG), kan een vertaling van dit onderzoek naar de Nederlandse situatie van belang zijn.

De belangrijkste kenmerken van het onderzoek naar landbouwmilieubeleid zijn in tabel 1 samengevat.

Tabel 1. Kenmerken van onderzoek naar effecten van landbouwmilieubeleid

	<b>Nederland</b>	<b>Engeland</b>	<b>Noordrijn-Westfalen</b>	<b>Vlaanderen</b>
Beleidshistorie	Vroeg begonnen met agrarisch natuurbeheer	Vroeg begonnen met agrarisch natuurbeheer (1981-Wildlife & Countryside Act)	Agrarisch natuurbeheer sinds 1984 (reductie van mest)	Laat met agrarisch natuurbeheer gestart (2000)
Beleidsproces	Top down – pakketten	Maatwerk en advies	Grote verschillen per deelstaat	Top down – pakketten
Beleidsinhoud	Ecologisch, en daarnaast landschaps-elementen	Natuur, landschap, wandelpaden, en waterbeheer	Naast natuur ook biologische landbouw	Naast natuur ook milieu
Resultaten onderzoek beleidsinhoud	Veel publicaties, evaluaties zijn vooral ecologisch en kritisch	Veel publicaties, multidisciplinair, wisselend oordeel	Publicaties vaak per deelstaat of vergelijking tussen deelstaten	Beperkt aantal publicaties
Resultaten onderzoek beleidsproces	Te complexe regels, te bureaucratisch	Over het algemeen tevredenheid	Complexe aansturing beperkt effectiviteit	Discussie verwevingsmodel versus scheidingsmodel
Algemene conclusie ten aanzien van literatuur omtrent landbouwmilieumaatregelen	Ecologische insteek beleid heeft geleid tot ecologische insteek onderzoek, m.n. impact weidevogelbeheer valt tegen	Brede insteek beleid heeft geleid tot brede insteek onderzoek, verschillende disciplines en verschillende oordelen	Onderzoek naar optimale bestuursniveau (centraal-decentraal) van landbouwmilieumaatregelen is interessant	Agrarisch natuurbeheer is relatief nieuw en beperkt. Er zijn nog niet zoveel studies verschenen.

## Beleidsveld 2 De Nitraatrichtlijn

### *Verschillen in beleid*

Nederland heeft net als Vlaanderen en Duitsland haar hele grondgebied aangewezen als nitraatgevoelig gebied. Engeland heeft daarentegen besloten voor het aanwijzen van nitraatgevoelige zones. Verder hebben Nederland, Vlaanderen en Duitsland een derogatie (mogen afwijken van de gebruiksnorm van 170 kg stikstof per ha per jaar zoals gesteld in de Nitraatrichtlijn) gekregen van de Europese Commissie. Engeland heeft geen derogatieverzoek ingediend.

### *Verschillen in onderzoek*

Nederland en Vlaanderen lijken wat betreft betrokken kennisinstellingen veel op elkaar. In Engeland wordt kennis ontwikkeld en ingebracht door zowel wetenschappelijke instellingen als milieubelangenorganisaties. Veel onderzoeken in de vier landen zijn gericht op de effecten van maatregelen door de landbouw voor de directe omgeving. De kennis over de gevolgen voor natuur en landschap verschillen tussen de landen. In de Nederlandse studies komen bossen, heide, vennen en speciale natuurgebieden voor. In Vlaanderen hebben we geen onderzoeken naar de effecten voor natuur gevonden. En de onder-

	Betrokken kennisinstellingen	Betrokken overheid	Type studies
Nederland	MNP, RIVM en Alterra	Ministerie van LNV, Ministerie van VROM	Beleidsgerichte onderzoeken (zowel ex post als ex ante evaluaties) (model- en scenariostudies), en samenwerking tussen meerdere onderzoeksinstituten
Engeland	Natural England, JNCC, ADAS, IGER,	DEFRA, The Environment Agency	Literatuur- en experimenteel onderzoek, evaluatie universiteiten door stakeholders. Onderzoek is veelal multidisciplinair
Vlaanderen	Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Vlaamse Milieumaatschappij, Centrum voor Landbouweconomie Universiteit Leuven	Departement Landbouw en Visserij	Met name beleidsevaluaties en wetenschappelijke onderzoek
Noordrijn-Westfalen	FAL, Universiteit van Bonn, universiteiten van andere deelstaten, Umweltbundesamt	Ministerie van Milieu, Natuurbescherming, Landbouw en Consumentenbescherming van deelstaat NRW, Federale ministeries (Landbouw, Milieu, Onderzoek)	Ex-post en ex-ante evaluaties van beleidsmaatregelen in de landbouw; veel simulatiemodellen (ex ante) maar ook empirisch onderzoek (o.a. experimenteel onderzoek). Vrijwel geen interdisciplinair onderzoek

*Tabel 2. Kenmerken van onderzoek naar effecten van nitraatbeleid*

zoeken in Engeland en Duitsland zijn vooral gericht op de bodem, het grondwater en het oppervlaktewater. En waar enkele rapporten uit Engeland zich richten op vooral kwalitatieve gevolgen voor verschillende ecosystemen, richten enkele Duitse rapporten zich op de gevolgen voor bossen en rivieren in Duitsland (tabel 2).

### Beleidsveld 3: Bedrijfstoelagen

#### *Verschillen in beleid*

In Nederland is net als in Vlaanderen gekozen voor een premiestelsel gebaseerd op historische rechten. Dat wil zeggen dat de toeslag is gebaseerd op historische referenties per individueel bedrijf. In Engeland is gekozen voor een dynamisch hybride systeem, waarin men steeds meer richting een regionale flat rate afstevent en waarin een toeslag per hectare per regio berekend wordt. Ook Duits-

land heeft gekozen voor een hybride systeem waarbij men steeds meer richting flat rate opschuift.

#### *Verschillen in onderzoek*

Er zijn grote verschillen tussen de landen wat betreft hoeveelheid onderzoek naar de effecten van bedrijfstoelagen. In Engeland is een apart onderzoeksprogramma opgericht om de effecten van het gemeenschappelijk landbouwbeleid op natuur en milieu te onderzoeken: 'Observatory'. Bovendien is in Engeland veel aandacht voor de effecten van het afschaffen van de set-aside regeling. In Vlaanderen daarentegen zijn maar weinig studies te vinden over dit onderwerp. In Duitsland (Noordrijn-Westfalen) zijn diverse studies uitgevoerd naar gevolgen van bedrijfstoelagen. Echter de effecten van bedrijfstoelagen op milieu dan wel op natuur en landschap worden daarin niet behandeld (tabel 3).

In Nederland kunnen de volgende typen studies onderscheiden worden:

- Effecten van verschillende vormen van bedrijfstoelagen op verdeling van geld tussen sectoren en regio's, en daaruit afgeleid effecten op natuur en landschap.
- Mogelijkheden om op langere termijn bedrijfstoelagen te koppelen aan maatschappelijke belangen, zoals natuur en landschap.
- Effecten van cross compliance wat betreft verbetering van naleving van regels met betrekking tot natuur.

	<b>Betrokken kennisinstellingen</b>	<b>Betrokken overheid</b>	<b>Type studies</b>
Nederland	LEI, RLG, PBL	Ministerie van LNV, Ministerie van VROM	Effecten van verschillende vormen van bedrijfstoelagen; effecten van cross compliance. Mogelijkheden voor bedrijfstoelagen die gekoppeld zijn aan maatschappelijke belangen
Engeland	Universiteiten, samen met NGO's, Natural England	DEFRA en Environment Agency	Gevolgen invoering van stelsel bedrijfstoelagen, waaronder historische rechten t.o.v. flat rate; gevolgen van (afschaffen) van set-aside
Vlaanderen	Vlaamse Milieumaatschappij	Departement Landbouw en Visserij	Beperkt aantal modelstudies zijn uitgevoerd, echter niet gericht op effecten voor natuur en landschap
Noordrijn-Westfalen	Universiteit van Bonn, Landwirtschaftskammer, FAL	Ministerie van Milieu, Natuurbescherming, Landbouw en Consumentenbescherming van deelstaat NRW	Vooral ex-ante evaluatie (kwantitatief onderzoek) met gebruik van modellen. Gevolgen regionaal model t.o.v. flat rate. Geen studies zijn gericht op effecten voor natuur en landschap. Het beleidsgericht onderzoek is vaak in opdracht van het ministerie van NRW.

*Tabel 3. Kenmerken van onderzoek naar effecten van bedrijfstoelagen*



## Kennisvragen

De Europese kennis- en beleidsagenda op het raakvlak van landbouw en natuur is voor de Nederlandse overheid van groot belang. Om een goede inbreng in de Europese beleidsdiscussie te kunnen leveren, is het van belang de Europese dimensie van landbouw en natuur helder te krijgen. Welke kennis is voor de Nederlandse situatie bruikbaar? Op dit moment zijn er veel vragen over de invoering van de Kaderrichtlijn Water en de hervorming van het GLB. Deze vragen spelen in de context van voedselzekerheid en de veranderingen die plaatsvinden in de verhouding food-feed-fuel.

De effectiviteit van landbouwmilieumaatregelen is veelal onvoldoende bekend, als gevolg waarvan deze programma's bij onderhandelingen over hervorming van het GLB onder druk komen te staan. Hoe zou de effectiviteit van dit beleid versterkt kunnen worden? In welke gebieden in Europa zou de winst voor natuur, milieu en landschap het hoogst zijn? Wat is de samenhang tussen de productie van biobrandstoffen, voedsel en biodiversiteit? Wat is de relatie met mondiale ontwikkelingen (WTO, internationale handel, opkomende markten)? Wat mag een land (machtsblok) zelf regelen (bijvoorbeeld een minimum niveau aan voedselvoorziening)? Welke trends in globalisering zijn vooral het gevolg van ontwikkelingen op de wereldmarkt en hoe grijpt het beleid hierop in? Wat betekent een herverdeling van het landbouwbudget voor de verhouding voedselvoorziening, biodiversiteit en biobrandstoffen? Hoe ligt de relatie tussen herverdeling van budgetten met grondprijzen en landbouw in gebieden met hoge natuurwaarden? In het beleid is behoefte aan kennis over de mogelijkheden voor financiering van Nationale landschappen. Hoeveel geld is er ongeveer nodig voor groene diensten in de Nationale Landschappen?

Welke landschapselementen zijn in beheer bij boeren? Wat is de stand van zaken met betrekking tot achterstallig onderhoud of bij toekomstige ontwikkelingen waarbij een hoger of lager ambitieniveau bestaat voor de aanleg van nieuwe landschapselementen? Hoeveel hiervan kan wellicht uit de markt komen en wat van de overheid? Op welke termijn zou de hervorming van het GLB perspectieven kunnen gaan bieden, en welke medefinanciering vanuit Nederland is daarbij waarschijnlijk vereist?

Het recente beleidsprogramma biodiversiteit (2008-2011) beoogt de Nederlandse inbreng te vergroten in de aanpak van het mondiale biodiversiteitsverlies. Centraal staat daarbij het inzicht in de handelsketens en biodiversiteit, gericht op het verduurzamen van handel in hout, soja, palmolie, biomassa en veen. Consumptie- en productiepatronen in Nederland hebben grote impact op biodiversiteit elders in de wereld. De vraag is nu of, en zo ja hoe, deze afwentelingsmechanismen door beleid worden gestuurd. Bij de internationale dimensie van het natuurbeleid kom je snel op ethische vragen, zoals de relatie tussen internationale handel en biodiversiteit elders in de wereld. Kom je uit op de interactie tussen consumptie- en productiepatronen in Nederland en internationale handel. Het zou goed zijn om een analyse te maken van handelsstromen voor enkele producten met belangrijke impact voor natuur elders. De selectie van de producten zou op grond van biodiversiteitsfootprint kunnen plaatsvinden. Voorbeelden van mogelijke producten zijn hout, vis, biomassa, cacao. Wat is de nationale dimensie voor deze handelsstromen? Waar liggen aangrijpingspunten voor beleid, nationaal, Europees of mondiaal?



## Deel 4: Achtergronden van het natuur- en landschapsbeleid

De Nota Ruimte uit 2006 is de formele bevestiging van een proces dat op dat moment al enige tijd gaande was: de decentralisatie van het ruimtelijk, het natuur- en het landschapsbeleid. Onder het motto *decentraal wat kan, centraal wat moet* wil de rijksoverheid een efficiëntere realisatie van doelen door het beleid dichter bij het gebied te brengen waar het op van toepassing is. Dat brengt een spanning met zich mee. Het rijk formuleert immers op nationaal niveau doelen en moet die via gedecentraliseerde weg zien te realiseren. Er is momenteel een debat gaande over de vraag of het rijk met de decentralisatie niet te veel aan invloed heeft verloren. Sommigen vinden dat er meer inhoud gegeven moet worden aan het tweede deel van het motto uit de Nota Ruimte: *centraal wat moet*.

In dit deel van deze bundel komen verschillende aspecten van de totstandkoming en realisatie van het rijksbeleid aan bod. Daarbij volgen we grofweg de beleidscyclus: van beleidsvorming tot aan de implementatie. Bij dat laatste staan de meest in het oog springende instrumenten centraal: de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening en het Investeringsbudget Landelijk Gebied. De bijdragen voeren daar een soort van *ex-ante* evaluatie op uit.

In de eerste bijdrage staat de eerste stap op weg naar nieuw beleid centraal: de factoren die de maatschappelijke en politieke agendasetting sturen. Dat blijken niet de voor de hand liggende factoren zoals de politieke samenstelling van het bestuur, concluderen Breeman en Timmermans. Veel belangrijker zijn de economische conjunctuur en het optreden van unieke gebeurtenissen, zoals het verschijnen van de film *An inconvenient truth*

of de publicatie van een eerste Milieubalans. Zulke gebeurtenissen laten de media-aandacht voor milieuonderwerpen toenemen en daarmee ook de politieke aandacht, welke uiteindelijk uitmondt in de vorming van milieubeleid. Een van de instrumenten waarmee de decentralisatie van het rijksbeleid vorm krijgt, is de nieuwe Wro. Pleijte en Kamphorst verkennen de veranderingen die met deze nieuwe wet zullen optreden in het samenspel tussen de verschillende bestuurslagen. Ze concluderen dat de inzet van de verschillende instrumenten van de nieuwe wet sterk zal afhangen van de bestuurlijke wil om die instrumenten ook daadwerkelijk in te zetten. En daarbij lijkt de nodige differentiatie tussen bestuurslagen op te gaan treden, met een rijksoverheid die via Algemene Maatregelen van Bestuur, sturing wil gaan geven aan andere overheden, terwijl slechts enkele provincies overwegen om via provinciale verordeningen hun beleid op te leggen aan andere bestuurslagen. Zowel Kamphorst *et al.* als Slangen *et al.* proberen te achterhalen wat het ILG gaat betekenen voor de realisatie van het natuurbeleid. Hoewel de ervaringen met het ILG nog erg pril zijn, tekenen zich toch al enkele conclusies af. En die zijn positief omdat het er op lijkt dat het draagvlak voor natuur groter wordt nu het dichter bij de mensen tot stand komt. De kans op uitvoering neemt daarmee toe. Een risico is echter dat in gebiedsgerichte processen het natuurbeleid slechts één van de doelen is die gerealiseerd moeten worden, en dus moet concurreren met andere belangen. De provincie is daarbij volgens Kamphorst *et al.* de eerst aangewezen partij om de regie op het natuurbeleid te voeren. Daarbij ervaart diezelfde provincie echter een gebrek aan speelruimte in de ILG-contracten, zo constateren Slangen *et al.*

## Politiek en milieubeleid in de media

G.E. Breeman en  
A. Timmermans

De afgelopen jaren is milieu in Nederland een aandachttrekkend thema geworden. De film van Al Gore die in oktober 2006 haar Nederlandse première had, heeft veel mediabelangstelling gekregen en ook politici lijken meer dan voorheen geïnteresseerd te zijn in milieuproblemen.

In ons onderzoek volgen wij de aandacht voor milieu op de publieke en politieke agenda (zie ook Breeman en Timmermans, 2008). Het uiteindelijke doel is te begrijpen hoe maatschappelijke- en politieke aandacht voor milieu-onderwerpen ontstaat en wat hiervan de gevolgen zijn voor prioriteiten in beleid. Met dit onderzoek proberen we de patronen in de dynamiek van agendavorming in Nederland bloot te leggen. Hoe verlopen deze patronen en in welke perioden zijn deze aan te treffen? Welke actoren hebben invloed op politieke agendavorming? Zijn dit vooral individuen, expertorganisaties of wordt de agenda vooral door incidenten bepaald?

### **Agendadynamiek en langetermijnontwikkelingen**

De politieke aandacht voor milieu golft mee met de economische conjunctuur en niet met de wisseling van politieke coalities. Ook neemt de politieke aandacht voor milieu toe door nieuwe unieke gebeurtenissen (zoals het verschijnen van de eerste milieubalans) of doordat internationale gebeurtenissen zich letterlijk op Nederlandse bodem afspeelen. Zo vond een van de eerste wereldklimaatconferenties in 1989 in Noordwijk plaats en dit leidde tot een piek in de politieke belangstelling voor milieu. Aandacht voor milieu stijgt in de media wanneer er zich dramatische en unieke gebeurtenissen voordoen en wanneer sprake is van leiderschap of betrokkenheid van bekende

Nederlanders. Tijdens het voorzitterschap van Jan Pronk van de VN-klimaatconferentie in Bonn in 2001 verdubbelde de media-aandacht ten opzichte van alle andere VN klimaatconferenties.

Kennis van experts leidt alleen tot toename van politieke- en media-aandacht bij het verschijnen van een nieuw type rapport (eerste milieubeleidsplan), of wanneer het verbonden wordt met een opvallende gebeurtenis. In veel gevallen werkt expertinformatie juist ontdramatiserend en daalt de aandacht, omdat expertinformatie een politiek debat in een technische discussie kan veranderen. Aandacht voor milieu in wetgeving ontstaat veelal 2 à 3 jaar nadat de kwestie in de politieke arena aan de orde is geweest. Wetten zijn bovendien niet hype-gevoelig, waardoor thema's als klimaatverandering 'terugvertaald' worden in sectorale wetten over bodem, lucht en water.

### **Langetermijnontwikkelingen in het milieubeleid**

Aandacht voor milieu neemt in mondelinge Kamervragen en Troonredes af omdat milieuwetgeving in toenemende mate Europees is en daar is weinig belangstelling voor vanuit de nationale politiek. Ook neemt de politieke aandacht voor milieu af omdat milieu moet concurreren met andere beleidskwesties, zoals integratie- en immigratiebeleid en terrorismebestrijding, waar nationaal meer interesse voor is. De media-aandacht voor milieu is echter toegenomen door de hype rondom de film van Al Gore. De wijze waarop milieuproblemen worden gedefinieerd, zowel in media als politiek, verschuift van sectorale begrippen (lucht, water en bodem), naar het integrale begrip van klimaatverandering.

## Analysemodel

Bij ons onderzoek hebben we gebruik gemaakt van een cyclisch model van aandachtsonwikkeling en probleemdefiniëring (figuur 1). Volgens dit model ontstaat media-aandacht wanneer er zich een specifiek in het oog springend incident voordoet. Politici kunnen vervolgens het probleem oppikken en dramatiseren. Het gevolg is een 'vliegwieleffect' waarin media en politici snel op elkaar reageren en waarbij vaak enkele negatieve aspecten van het incident worden uitvergroot. Vaak wordt daarna het probleem van haar drama ontdaan, doordat juristen of experts een technische benadering in het debat inbrengen. Het verschijnen van onderzoeksresultaten kan tenslotte weer nieuwe politieke en media belangstelling genereren.

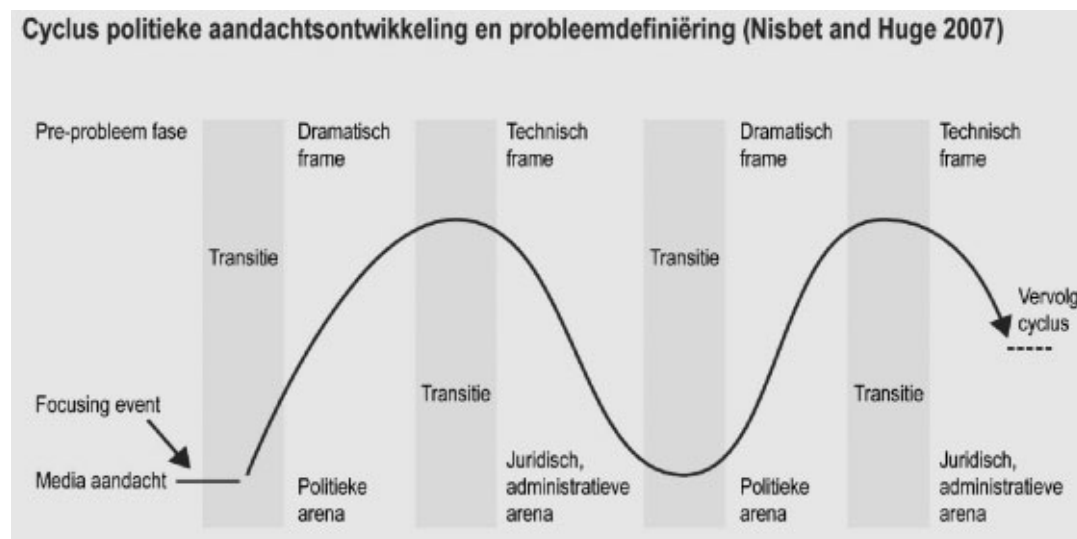
## Uitgebreide bevindingen

*Aandacht golft mee met de economie, niet met de coalities*

Ons onderzoek bevestigt in grote lijnen de hypothese dat aandacht voor milieu sterk conjunctuur gevoelig is (zie Downs, 1972). Wanneer het economisch goed gaat, is er veel aandacht voor milieu, en wanneer het slecht gaat daalt ook de aandacht. Deze relatie tussen conjunctuur en milieu is onafhankelijk van politieke coalities. Lubbers I (1982-1986) vertoonde bijvoorbeeld weinig aandacht voor milieuproblemen, terwijl Lubbers II (1986-1989) met dezelfde partijpolitieke samenstelling wel veel aandacht had voor milieukwesties.

*Aandacht voor milieu in de politieke arena*

Een gunstige economische conjunctuur is echter niet de enige voorwaarde voor politieke aandachts-



*Figuur 1. Cyclus politieke aandachtsonwikkeling en probleemdefiniëring (bron: Nisbet & Huges, 2007)*

*Zo vervangt de toenemende aandacht voor klimaatverandering de aandacht voor sectorale kwesties over lucht, water en bodem*

vorming. Media- en politieke aandacht ontstaan vooral door specifieke in het oog springende gebeurtenissen. Het zijn in het bijzonder de unieke en internationale incidenten die politiek (en media) in beweging zetten. Wij concluderen dat de politieke aandacht voor milieuonderwerpen:

- stijgt wanneer sprake is van een nieuw product of een nieuwe, unieke gebeurtenis. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het verschijnen van het eerste nationale milieubeleidsplan (1989) of de eerste milieubalans (1995)
- stijgt wanneer sprake is van een grote mate van betrokkenheid van Nederland bij internationale gebeurtenissen. Dit is vooral het geval wanneer de internationale context letterlijk in Nederland zichtbaar wordt, zoals bij de Wereldklimaatconferentie in Noordwijk (1989) en de presentatie van Al Gore's film in Nederland (2006).

Incidenten kunnen een tijdelijk verhoogde politieke aandacht voor milieu genereren. Voor de lange termijn zien we echter een afname in aandacht voor milieu in de troonredes en mondelinge Kamervragen. Daarnaast verschuift de aandacht van sectorale problemen naar een integrale aanpak onder het overkoepelende thema: klimaatverandering.

#### *Aandacht voor milieu in de media*

Nog meer dan in de politieke arena zijn spraakmakende incidenten aanjagers voor aandacht in de media. In het algemeen geldt dat hoe eenduidiger, dramatischer en unieker het incident, hoe meer media-aandacht. Wij concluderen dat media-aandacht:

- stijgt als er sprake is van een nieuw en opvallend initiatief, zoals de première van de film van Al Gore, de diefstal van mestdossiers door de NVV (1995) of extreme protesten zoals die van het comité *Wij zijn het zat*, waarin minister Brinkhorst, killer van 10.000 boerenfamilies werd genoemd (2001)
- stijgt als er sprake is van eenduidig leiderschap. Dit kunnen individuen zijn, zoals Al Gore of Wien van den Brink, maar ook een organisatie als Milieudefensie, die het initiatief nam bij de fijnstofproblematiek in Den Haag in 2005
- kan voortkomen uit acties die geïnspireerd zijn door buitenlandse voorbeelden. Milieudefensie heeft bijvoorbeeld de fijnstofproblematiek naar Duits voorbeeld op de agenda gezet
- stijgt als bekende objecten of gebouwen bij een voorval betrokken zijn. De sluiting van het Rijksmuseum genereerde bijvoorbeeld extra aandacht voor asbest problemen.

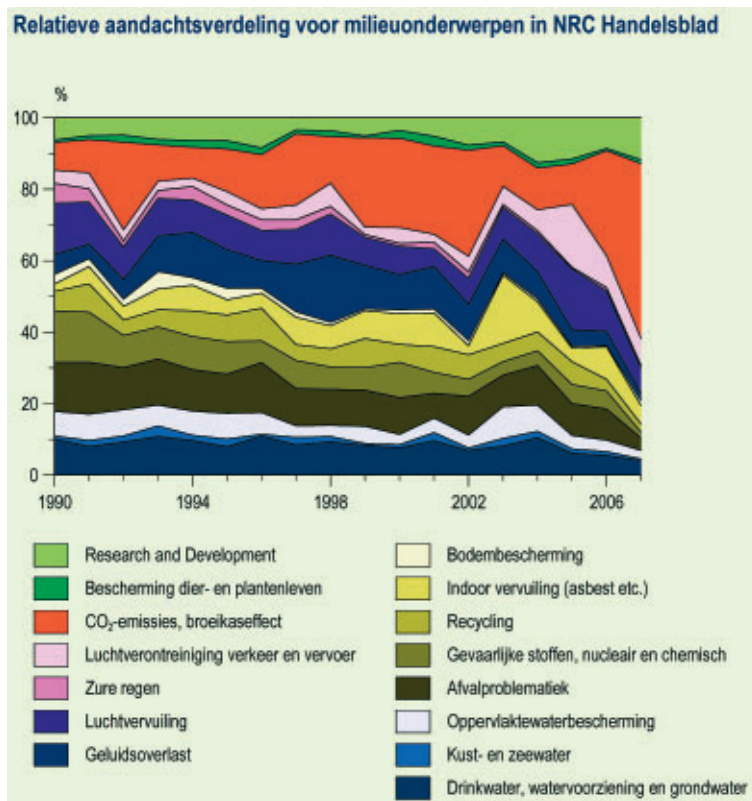
Spraakmakende incidenten in de media hebben gevolgen voor de spreiding van de aandacht over milieuonderwerpen. Zo vervangt de toenemende aandacht voor klimaatverandering de aandacht voor sectorale kwesties over lucht, water en bodem. Het is dezelfde trend die we eerder in de politieke arena waarnamen (zie figuur 2). Voor een deel is er sprake van een uitruil tussen onderwerpen. Toenemende aandacht voor asbest (2003) of fijnstof (2005) blijkt ten koste te gaan van aandacht voor klimaatverandering.

## De rol van expertorganisaties in de politiek van de aandacht

Technische kennis van expertorganisaties kan op verschillende momenten in de politiek een rol spelen en heeft dan ook verschillende effecten. Kennis kan in de pre-probleemfase de dramatiek van een incident vergroten. Vaak wordt dan door 'cijfers en feiten' de ernst van de zaak neergezet. Het levert in zo'n geval een bijdrage aan de dramatisering en vaak ook politisering van het probleem. Maar kennis kan juist ook ont dramatiserend werken. Technische aspecten van een probleem trekken dan het debat uit de arena van politiek en media. Een technische discussie is het resultaat. Dit gaat vaak gepaard met een afnemende aandacht van politiek en media.

Wij concluderen:

- Expertkennis of rapporten zijn niet vaak de primaire aanjager voor verhoogde aandacht van politiek en media. Alleen wanneer het rapport of de handeling een noviteit is, zoals het eerste Nationaal Milieubeleidsplan of de eerste Milieubalans, kan het rapport zelfstandig de politieke aandacht opeisen.
- Expertinformatie komt vaak pas in de aandacht van media en politiek, wanneer deze verbonden wordt met een opvallende gebeurtenis. Pas nadat Milieudefensie de cijfers over fijnstof gebruikte om de gemeente Den Haag aan te klagen (vanwege overschrijdingen van grenswaarden), kwam de politieke en mediadynamiek op gang.
- Expertinformatie kan aandachtremmend of ont dramatiserend (van media en politiek) werken, omdat het een politiek debat in een technische discussie kan veranderen.



Figuur 2. Relatieve aandachtsverdeling voor milieuonderwerpen in NRC Handelsblad



### **Aandacht voor milieu in wetgeving**

Wetgeving is een technische uitwerking van politieke aspiraties en volgt dus op de fase van verhoogde politieke aandacht. Dit is echter geen 1 op 1 omzetting, maar kent de nodige institutionele fricties. Er zit bijvoorbeeld een tijdsinterval tussen politieke wensen en wetgeving en bovendien verschuift de politieke aanjager van milieuwetten naar het Europese niveau.

Samenvattend concluderen wij:

- Het wetgevingstraject duurt gemiddeld twee à drie jaar. Onderwerpen die in de troonrede van 1989 bijvoorbeeld aan de orde zijn geweest, zoals het principe “de vervuiler betaalt”, zien we terug in de wetgeving van 1992.
- Klimaatverandering staat in het middelpunt van de belangstelling van de media en de politiek, maar vertaalt zich (nog) niet naar wetgeving. Voorlopig wordt klimaatverandering nog ‘terugvertaald’ naar sectorale wetgeving over lucht, water en bodem.
- Milieuwetgeving neemt toe en is steeds vaker een omzetting van Europese wet- en regelgeving. Deze toename van milieuwetten is echter slechts voor een deel terug te vinden in de nationale politieke arena’s. Eerder concludeerden wij al dat dit komt doordat de nationale belangstelling voor Europese onderwerpen in het algemeen laag is en dat milieuonderwerpen moeten concurreren met andere beleidsonderwerpen zoals, integratiebeleid, veiligheid en terrorismebestrijding.



## Nieuwe Wro: nieuwe bestuurscultuur?

Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in de plaats gekomen van de verouderde Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) uit 1965. De nieuwe Wro biedt rijk, provincies en gemeenten een groot aantal nieuwe instrumenten die op de beleidsterreinen milieu, natuur, landschap, groen en water zowel kansen als bedreigingen kunnen vormen. De kern van de wet is dat iedere overheidslaag haar eigen belangen zo optimaal en doelmatig mogelijk kan behartigen. De vraag is wat de nieuwe Wro betekent voor milieu, natuur, landschap, groen en water (Kamphorst *et al.*, 2008). Deze studie betreft een ex ante kwalitatief onderzoek: een blik vooruit richting de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening medio 2008. De gegevens kregen we via documentanalyse, interviews en een workshop. Het onderzoek geeft een eerste inzicht in verwachtingen over hoe de nieuwe Wro de ruimtelijke ordening in Nederland zal beïnvloeden. De nieuwe Wet is immers pas per 1 juli 2008 in werking getreden. Het gaat daarbij om het inventariseren van de instrumenten die de nieuwe Wro ter beschikking stelt. Via de interviews inventariseerden we de bestuurlijke provinciale bereidheid en de achterliggende overwegingen voor de mogelijke inzet van de nieuwe Wro-instrumenten op de beleidsterreinen natuur, landschap, groen, milieu en water in vier provincies: Drenthe, Gelderland, Noord-Brabant en Noord-Holland.

### Verkenning voor beleid

#### *Instrumenten nieuwe Wro*

De instrumenten van de nieuwe Wro (tabel 1) bieden provincies perspectieven om proactief te ontwikkelen en te handelen. Provincies kunnen nadrukkelijker visionerend planvormer zijn (structuurvisie) en hebben instrumenten ter beschikking om eigen belangen veilig te stellen (verordening, actieve aanwijzing) en zelfs te bestemmen (inpassingsplan of projectbesluit). De Grondexploitatie-wet (grexwet), onderdeel van de nieuwe Wro, biedt mogelijkheden voor actief grondbeleid, actief exploitatiebeleid en voor een integrale, bovenlokale benadering met mogelijkheden tot salderen. In de huidige WRO bevatten de planologische kernbeslissingen (pkb's) van het rijk en de streekplannen van de provincies zowel beleidsvisies als beleidskaders. Daarmee lopen beleid en normstelling door elkaar. Onder de huidige WRO is vaak onduidelijk welk beleid echt kaderstellend is en wat onderhandelbaar is in overleg. Vaak leggen rijk en provincies kaders niet duidelijk vooraf op, maar gebeurt dit achteraf bij toetsing van streekplannen en bestemmingsplannen. Met de nieuwe Wro verandert dit. Structuurvisies bevatten alleen beleid. Het rijk kan normen stellen in Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en de provincies kunnen dat doen in verordeningen. De nieuwe Wro vraagt van provincies en gemeenten veel explicieter aan te geven wat de kaders zijn en wat tot de zelfbindende visies van een overheidslaag behoort. Doorwerking kan door inzet van bindende instrumenten maar kan ook door in te zetten op overleg. Juridisch zullen in de verhouding tussen overheidslagen alleen de kaders van betekenis zijn.

*M. Pleijte en  
D.A. Kamphorst*

Ook de provinciale goedkeuring van gemeentelijke bestemmingsplannen vervalt. Provincies zullen deze 'reactieve' inzet van instrumenten onder de oude WRO opvangen met inzet van achtereenvolgens nieuwe instrumenten: eerst overleg, bij geen opvolging van de gemaakte afspraken het overwegen van een proactieve aanwijzing en daarna alsnog de reactieve aanwijzing (mits vooraf gegaan aan een zienswijze op het ontwerp bestemmingsplan). Provincies zullen onder de nieuwe Wro een actieve houding moeten aannemen. Als zij dit niet doen verliezen zij de greep op gemeenten en daarmee mogelijk ook op het behoud van of de ontwikkeling van groene en blauwe kwaliteiten. In tabel 2 staat op welke wijze de nieuwe instrumenten van de nieuwe Wro bij kunnen dragen aan nieuwe rollen van provincies in de ruimtelijke ordening.

#### *Instrumenten en beleidsterreinen*

De nieuwe Wro biedt perspectief voor provincies op de beleidsterreinen van regionale waterberging, recreatie om en groen in de stad door bestemmingsmogelijkheid, maar ook voor een integrale, bovenlokale benadering en voor benutting van verevening en kostenverhaal. Voor de EHS kunnen provincies de nieuwe Wro benutten bij bestemmen en bij eventuele vestiging van provinciale voorkeur bij grondverwerving of bij onteigening. Voor Natura 2000 en luchtkwaliteit biedt de nieuwe Wro minder perspectief. Voor Natura 2000 komt dat doordat de natuurbeschermingswet al een sterk sectoraal instrumentarium biedt. Bij luchtkwaliteit is er ook sectoraal instrumentarium, maar biedt de nieuwe Wro/grondexploitatiewet perspectieven voor een bovenlokale, integrale benadering.

*Tabel 1. De instrumenten van de nieuwe Wro, het juridisch karakter en de eerste bevoegdheid per bestuurslaag*

<b>Overheid</b>	<b>Instrument</b>	<b>Juridisch karakter</b>	<b>Eerste bevoegdheid</b>
Rijk	Structuurvisie	Alleen zelfbinding	Minister
	AMvB	Bindend	Regering
	Proactieve aanwijzing	Bindend	Minister
	Reactieve aanwijzing	Bindend	Minister
	Projectbesluit	Bindend	Minister
	Inpassingsplan	Bindend	Minister
Provincie	Structuurvisie	Alleen zelfbinding	Provinciale Staten
	Zienswijze	Alleen zelfbinding	Gedeputeerde Staten
	Verordening	Bindend	Provinciale Staten
	Proactieve aanwijzing	Bindend	Gedeputeerde Staten
	Reactieve aanwijzing	Bindend	Gedeputeerde Staten
	Inpassingsplan	Bindend	Provinciale Staten
	Projectbesluit	Bindend	Provinciale Staten
Gemeente	Structuurvisie	Alleen zelfbinding	Gemeenteraad
	Beheersverordening	Bindend	Gemeenteraad
	Bestemmingsplan	Bindend	Gemeenteraad
	Projectbesluit	Bindend	Gemeenteraad

### Bestuurlijke bereidheid bij provincies

In de provincies is op verschillende beleidsterreinen ten tijde van het onderzoek nog niet alles bekend over de inzet van instrumenten voor deze terreinen. Wel is duidelijk dat over de hele linie het bestuurlijk overleg de eerste voorkeur geniet, waarna provincies de hardere instrumenten in overweging nemen. Niet alleen de mate van doelbereik op verschillende beleidsterreinen is bepalend voor de inzet van instrumenten onder de nieuwe Wro. Doelbereik is een van de overwegingen naast efficiëntie, politiek, communicatie en de passendheid binnen de bestuurscultuur van de provincies. Opvallend is dat vooralsnog vrijwel alle instrumenten in aanmerking komen bij de provincies, maar dat er toch wel voor- en afkeur voor bepaalde instrumenten te signaleren is. De provincies vertonen verschillen in de voorgenen inzet van be-

leidsinstrumenten onder de nieuwe Wro op de vijf onderzochte beleidsterreinen. Zo speelt in Noord-Holland en Gelderland wel een overweging om de verordening in te zetten, terwijl dit in Noord-Brabant afgewezen is als 'centralistisch'. Drenthe wijst wegens een overlegcultuur de meer hiërarchische instrumenten (hard juridisch optreden naar gemeenten) eerder van de hand dan de andere provincies. Noord-Brabant, Noord-Holland en Gelderland willen misschien zelf als ontwikkelaar gaan optreden (inpassingsplan). Provincies overwegen op voorhand het inpassingsplan voor delen van de Ecologische Hoofdstructuur en voor Groen In en Om de Stad. Noord-Holland zit meer dan de anderen op het spoor van de verordening, om bijvoorbeeld uitsluitingsgebieden te regelen voor Groen In en Om de Stad, EHS en waterberging. Bij de inzet

Instrumenten nieuwe Wro	Aspect nieuwe Wro	Mogelijke rol provincies	Omslag oude WRO naar nieuwe Wro	Overweging
Structuurvisie	Visie	Visionerend deelnemer	Van achteraf toetsen (controleur) naar vooraf proactief handelen	Duidelijkheid over provinciale belangen en uitvoerings instrument
Zienswijze, Verordening, actieve aanwijzing	Kaders	Randvoorwaarden stellend	Van achteraf toetsen naar vooraf proactief handelen	Borging provinciale belangen
Inpassingsplan en Projectbesluit	Bestemmen	Actief bestemmer op eigen belang	Van doorwerking naar bestemmen	Doorzettingsmacht / slagkracht van provincies
Wet voorkeursrecht provincies	Grond	Actief grond Verwerver	Van passief naar actief grondbeleid	Grondpositie versterken voor collectief belang
Grexwet: kostenverhalen	Geld	Kostenverhalen en bovenlokaal verevenen	Van rood naar rood voor groen	Financiering van zwakke belangen als groen blauw
Grexwet: salderen, compenseren en afstemmen van doelen	Regels	Bovenlokale, integrale ontwikkelaar	Van verbieden naar flexibeler ontwikkelen	Van sectorale, lokale naar integrale, regionale opgave

Tabel 2. Perspectieven van de nieuwe Wro voor provincies



van Wro-instrumenten binnen de provincies vindt nadrukkelijk een afweging plaats met ander instrumentarium. In met name Nationale Landschappen is het financiële spoor meer in trek dan het inzetten op planologische bescherming. Drenthe en Noord-Brabant grijpen de nieuwe Wro vooralsnog aan voor een cultuurverandering: geen toetsing achteraf, maar proactieve voorkantsturing. De overweging om binnen de huidige bestuurscultuur te blijven, speelt een kleinere rol in Gelderland en Noord-Holland. Men wil de nieuwe Wro aangrijpen om meer in eigen belang te gaan handelen, mede door de inzet van juridisch instrumentarium.

De nieuwe Wro is anders dan de oude WRO. Toch zal de wijze waarop overheden met de nieuwe Wro omgaan, bepalen of de ruimtelijke ordening in Nederland verandert. Voor de nieuwe Wro liggen verschillende perspectiefrichtingen in de lijn der verwachting:

1. De ruimtelijke ordening blijft bij het oude. Dit is het geval wanneer partijen zich niet proactief gaan opstellen, maar in lijn met de oude WRO blijven leunen op de inzet van reactieve instrumenten. De rechter kan reactieve aanwijzingen niet ontvankelijk verklaren, wanneer er geen zienswijze aan vooraf is gegaan of geen proactieve aanwijzing. Provincies verliezen daarmee uiteindelijk hun greep op gemeenten.
2. De ruimtelijke ordening verandert over de hele lijn. De nieuwe Wro leidt bij alle provincies tot een cultuurverandering. Alle provincies overleggen proactief en zetten proactief juridisch instrumentarium in voor realisering van provinciale belangen. Er ontstaat in de ruimtelijke ordening een cultuur waarin alle overheden

- voor het eigen belang gaan. Belangen tussen bestuurslagen kunnen met elkaar conflicteren.
3. Er is variatie en differentiatie tussen provincies. Bij de ene provincie blijft de cultuur dicht bij het oude, bij de ander verandert de cultuur.

De uitkomsten van dit onderzoek wijzen op de laatste perspectiefrichting.

### Conclusies voor beleid

*Nieuwe Wro kan leiden tot cultuurverandering: bestuurscultuur is bepalend*

De mogelijke inzet van beleidsinstrumenten onder de nieuwe Wro is niet afhankelijk van de technische, juridische mogelijkheden van die instrumenten, maar vooral van de aanwezige politieke en bestuurlijke wil en daarmee van de bestuurscultuur. De nieuwe Wro zou tot een cultuurverandering kunnen leiden in de ruimtelijke ordening. Onnodige bemoeienis van hogere overheden met lagere overheden komt te vervallen. De doorwerking van concrete beleidsbeslissingen van rijksnota's en structuurvisies naar lagere bestuursniveaus vervalt, evenals de provinciale goedkeuring van gemeentelijke bestemmingsplannen. Alle bestuurslagen krijgen beschikking over nieuwe instrumenten die ze naar keuze in kunnen zetten. Het is deze keuzevrijheid die naar waarschijnlijkheid zal leiden tot een grote variatie tussen en binnen bestuurslagen in de wijze waarop men zal sturen en de eigen belangen zal behartigen. De nieuwe Wro kan bijstaan in een cultuuromslag van overwegend alleen toetsen naar vooral ook sturen of helpen ontwikkelen. Ook kan de nieuwe Wro leiden van 'goed bestuurlijk overleg' en zo nodig correctie achteraf naar het stellen van

duidelijke beleidskaders vooraf in structuurvisies. Doorwerking van dit beleid kan plaatsvinden door de inzet van bindende instrumenten, zoals AMvB's en verordeningen, maar kan ook gebeuren door in te zetten op overleg.

*Variatie van sturing met de nieuwe Wro binnen en tussen bestuurslagen*

Het is vooral de beleidsvrijheid van de verschillende overheidslagen om instrumenten van de nieuwe Wro in te zetten die tot een cultuuromslag kan leiden. Deze keuze kan verschillen binnen en tussen de bestuurslagen. Cultuurverandering is geen aangelegenheid van één bestuursorganisatie of bestuurslaag. Deze zijn immers zelf ook pluriform. Ministeries kunnen verschillende opvattingen hebben over nationale belangen en over de realisatie hiervan. Ook binnen een bestuurslaag is het mogelijk dat er een palet ontstaat van wijzen van sturen en inzet van instrumenten, bijvoorbeeld tussen VROM en LNV of tussen provincies. Ook een bestuurskloof tussen bestuurslagen is mogelijk. De politieke of bestuurlijke wil om juridische instrumenten onder de nieuwe Wro in te zetten, verschilt. Het ministerie van VROM wil AMvB's inzetten, terwijl slechts enkele provincies aangaven provinciale verordeningen te willen inzetten. Bij provincies en gemeenten geniet overwegend bestuurlijk overleg de voorkeur. Tussen rijk en provincies kan dus een kloof bestaan omtrent inzet van juridische instrumenten.

*De politieke of bestuurlijke wil om juridische instrumenten onder de nieuwe Wro in te zetten, verschilt*

# Sturing op natuurbeleid in het Investeringsbudget Landelijk gebied

D.A. Kamphorst,  
T.A. Selnes en  
M. Pleijte

De regie over de aanpak van natuurbeleidsproblemen verschuift met de invoering van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) in 2007 verder naar de provincies. Tussen het rijk en de afzonderlijke provincies zijn zevenjarige bestuurs-overeenkomsten afgesloten over de te realiseren prestaties op de beleidsterreinen natuur, landschap, landbouw, recreatie, groen en milieu. Doel is het realiseren van een slagvaardiger sturing van het landelijk gebied door het rijk meer op afstand te laten sturen. De verwachting is dat de provincies de rijksdoelen op de verschillende beleidsterreinen, in samenwerking met andere gebiedspartners efficiënter kunnen realiseren, als onderdeel van gebiedsgerichte processen.

Voor het natuurbeleid zijn tot 2013 prestatieafspraken gemaakt over de Ecologische Hoofdstructuur, inclusief robuuste verbindingzones, milieukwaliteit EHS en Natura 2000, verdroging, Programma Beheer, Nationale Parken, soortenbescherming en beheer buiten de EHS. De vraag is nu wat het ILG betekent voor de aanpak van natuurbeleidsproblemen en wat gebiedsprocessen kunnen bijdragen aan het realiseren van de afspraken? Zie ook Kamphorst en Selnes (2007); Pleijte *et al.* (2008) en Selnes en Van der Wielen (2008). In deze onderzoeken zijn centrale sturingsvraagstukken rond het ILG verkend. Door middel van documentenstudies en interviews zijn de uitvoeringsprocessen in de provincies op kwalitatieve wijze geanalyseerd. De focus ligt daarbij op de recente en voorgenomen verschuivingen rond de beleidsuitvoering van het rijksbeleid en de betrokkenheid van overheden en hun gebiedspartners.

## Resultaten

### *Gebiedsprocessen algemeen*

Met de start van het ILG is het spanningsveld voor de provincies gegroeid om de regie strakker in handen te nemen omdat ze nu de afspraken met het rijk moeten realiseren. Dit leidt tot verschillende strategieën bij het uitzetten van de beleidsopgaven. Sommige provincies delegeren door naar gemeenten en waterschappen, andere naar gebiedscommissies en weer andere vragen gebiedscommissies meer een adviesrol te vervullen. Gebiedspartners en gebiedscommissies zijn op uiteenlopende manieren betrokken bij deze programmering, bijvoorbeeld door het schrijven van gebiedsprogramma's, jaarlijks of voor zeven jaar. Natuurbeleid wordt meestal uitgevoerd via het zogenaamde 'opdrachtenspoor' waarbij Dienst landelijk gebied de uitvoering in handen neemt via landinrichtingsprojecten. De veranderingen in de landinrichting met de Wet Inrichting Landelijk gebied (WILG) bieden provincies wel meer vrijheid en de mogelijkheid om dichter op de uitvoering te zitten zodat ze kansen in de gebieden kunnen grijpen. Beperkingen in de beleidsruimte zijn er onder meer door geormerkte gelden (zoals Programma Beheer). Dit betekent dat provincies minder makkelijk kunnen schuiven met gelden zoals in het ILG voorzien was.

Het ILG is een soort raamwerk voor beleid. Het bevat geen nieuwe doelen en is vooral een kader voor uitvoering. Er zijn ook andere relevante beleidsdomeinen, zoals ruimtelijke ordening, grondbeleid, woningbeleid, milieubeleid, verkeer en vervoer, landbouwbeleid, bodembeleid en het natuurbeleid zelf. De vraag is of deze vraagstuk-

ken steeds meer in elkaar verstrengeld raken. Dat is wel te verwachten als het ILG een stimulans wordt voor gebiedsgerichte werkprocessen en afwegingen die dwars door sectoren heen gaan. Voor Zuid-Holland en Overijssel hebben we onderzocht op welke wijze zij de natuuropgave programmeren in diverse gebiedsprocessen. Kenmerkend voor Zuid-Holland is de complexiteit van de opgaven door de grote ruimtedruk. Gebiedsgerichte samenwerking wordt daarom beschouwd als noodzakelijk voor de meeste opgaven. Bovenregionale gebiedsprocessen bevinden zich op een strategisch niveau, waar de bevoegdheden van actoren afzonderlijk niet toereikend zijn. Gebiedsgerichte processen en natuurbeleid zijn tot elkaar veroordeeld, is de belangrijkste conclusie in Zuid-Holland. De provincie zal bij de organisatie van de uitvoering niet voor een in ILG-verband provinciedekkende aanpak gaan, met een gebiedscommissie voor elk deelgebied. Zuid-Holland wenst een deel van de ILG-opgave vooral door te decentraliseren/delegeren naar de gebieden. Intern zijn er onvoldoende formatieplaatsen om alles zelf te doen. Het gaat er in de provincie om in te zetten op lopende afspraken, waar processen al lopen. De provincie acht het niet handig om in te zetten op het maken van nieuwe afspraken waarvan niet duidelijk is wat de bereidheid is van de partners om mee te doen. Het lastige zit nu in de formalisering van de plannen en de overgang naar een goede uitvoering.

In Overijssel speelt de gebiedsindeling een rol. Deze is nieuw met ILG. De gebiedsindeling is in Overijssel een complicerende factor voor gebiedsgericht werken. De indeling is vooral administratief van karakter en niet gevormd rond een

bepaald probleem. De provincie Overijssel worstelt, net als de meeste andere provincies overigens, met de inrichting van een faciliterende organisatiestructuur voor gebiedsprocessen. De provincie krijgt moeilijk een goede organisatiestructuur opgetuigd die aan de uitdagingen voor goed sectoraal en integraal gebiedsgericht beleid het hoofd kan bieden. Dit heeft, zeker het eerste ILG jaar 2007, ook invloed op de gebiedspartners, die bijvoorbeeld projectaanvragen kunnen doen, maar waarbij nog niet helemaal duidelijk is hoe en wat.

#### *Gebiedsprocessen verdroging*

De prestatieafspraken verdroging zijn via de TOP-lijst van de gebieden met de hoogste prioriteit in de ILG bestuursovereenkomsten opgenomen. Het sluiten van de contracten voor verdroging ging relatief gemakkelijk. Rijk en provincie zijn het over het algemeen met elkaar eens over verdrogingsdoelstellingen van natuurgebieden en de provincies konden inhoudelijk prioriteren. Provincies hebben tijdens de onderhandelingen met het rijk afstemming gezocht met gebiedspartners die relevant zijn voor de verdrogingsbestrijding. Enerzijds is sprake van europeanisering van het verdrogingsbeleid. De prestatieafspraken over verdroging en de realisatie daarvan hebben consequenties voor het realiseren van de nationale doelen in Natura 2000-gebieden. Deze doelen heeft de EU aan het rijk opgelegd (verticaal proces), maar waren ten tijde van het maken van de prestatieafspraken over de TOP-lijsten tussen rijk en provincies nog niet concreet gespecificeerd. Deze doelen moeten nog nader worden vastgesteld, wat vermoedelijk bij het opstellen van de beheerplannen Natura 2000 zal gebeuren. Dit

*De provincie acht het niet handig om in te zetten op het maken van nieuwe afspraken waarvan niet duidelijk is wat de bereidheid is van de partners om mee te doen*

geeft risico's van ambitieverlaging, omdat verdroging slechts één van de relevante factoren is bij het realiseren van deze doelen. Aan de andere kant verhoogt de sterke koppeling van het verdrogingsbeleid aan het Natura 2000-beleid de kans op realisatie van de verdrogingsdoelen, omdat de druk voor de realisatie van Europese doelen hoog is. Anderzijds is sprake van regionalisering. Het verdrogingsbeleid is meer dan voorheen onderdeel van het gebiedsgericht beleid. Dit leidt ook tot nieuwe machtsverhoudingen door het vormen van nieuwe coalities: sectorale verdrogingsnetwerken gaan op in integrale gebiedscommissies, waarmee de koppeling van het verdrogingsbeleid aan andere beleidsvelden sterker lijkt dan in het verleden het geval was, maar er dus ook meer betrokkenen met andere belangen dan verdroging, mee besluiten.

Provincies maken verschillende keuzes, bijvoorbeeld als het gaat om vernatting van landbouwpercelen of om vrijwillige grondverwerving. Noord-Brabant zet in op vergoedingen bij vernatting van landbouwpercelen en Drenthe en Noord-Holland nog niet. Noord-Brabant en Drenthe durven deels in te zetten op actieve grondverwerving en onteigening en Noord-Holland niet. Provincies geven de natuurdoelen globaal aan, maar dienen deze nader in te vullen en te checken op haalbaarheid. Hierin is Noord-Brabant verder dan Drenthe en Noord-Holland. Noord-Brabant is beter dan Drenthe in het vooraf operationaliseren van natuurdoelen en houdt doelstellingen van Natura 2000 en Kaderrichtlijn Water beter in het oog. Drenthe is daarentegen beter in het aanbrengen van prioritering in de gebiedskeuze. Noord-Brabant heeft minder geld om per ha te investeren om tot oplossingen te

komen. De gebieden zijn gemiddeld kleiner. Daar staat een aantal sterke punten van Noord-Brabant tegenover, zoals grondverwerving voor essentiële percelen en het aanwijzen van trekkers per gebied (meestal waterschappen). Tabel 1 laat zien dat provincies op bepaalde aspecten tot verschillende keuzes komen.

### **Verkenning opties voor beleid**

Het ILG is pas in 2007 van start gegaan, zodat het lastig is om het nu al te kunnen beoordelen. Wel vallen de volgende zaken op:

- Er zijn forse veranderingen gaande bij uitvoeringsorganisaties en bij de interne werkprocessen van provincies. Ook is er een grote variatie in de manier waarop provincies gebiedspartners bij de uitvoering betrekken.
- Natuurbeleid raakt sterk vervlochten met gebiedsgerichte processen.
- Over het algemeen is er meer beleidsruimte en meer vrijheid bij samenwerking met gebiedspartners dan in de landinrichting.

Provincies moeten de regie houden om natuur en landschap te waarborgen in gebiedsprocessen. Met het ILG is de provincie meer dan ooit natuurbeschermmer geworden. De vraag is nu wat gebiedsprocessen voor natuurbeleid betekenen.

- Gebiedsprocessen leveren in Zuid-Holland en Overijssel zeer belangrijke bijdragen aan de uitvoering van het natuurbeleid. Ze bieden een kader en een ontmoetingsplek voor legitimiteit en acceptatie, wat vooral van belang is bij het nemen van moeilijke besluiten. Ze zijn nodig om de basis te leggen voor een goede grondverwerving voor natuur en een goede inpassing met andere functies. Op het concrete uitvoe-



ringsniveau kan de provincie met DLG of terreinbeherende organisaties zaken onderling wel afhandelen, maar dan is er meestal een gebiedsproces georganiseerd dat dit mogelijk maakt.

- De vraag of het rijk dan wel het gebied 'leidend' moet zijn bij het beïnvloeden van natuurbeleid is ondergeschikt aan de grote behoefte aan daadkracht in de praktijk.
- In Zuid-Holland wordt vooral ingezet op lopende afspraken waar energie op zit. Gebiedspartners moeten wel samen zaken oppakken, want afzonderlijk hebben ze de bevoegdheden en competenties niet. Dat betekent voor het natuurbeleid dat er ingezet wordt op samenwerking in verschillende vormen.
- Overijssel kent een nieuwe gebiedsindeling, die niet rond een bepaald probleem is georganiseerd, maar administratief. Dat is wennen

voor de gebiedspartners. Het is ook zaak om goede relaties te leggen en te laten groeien tussen de gebiedsindelingen, de gebiedspartners en de gebiedsopgaven, inclusief de natuuropgave.

Welke vormen van sturing hanteren provincies bij (het organiseren van) de aanpak verdroging in ILG en welke dilemma's brengt dat met zich mee? Het verdrogingsbeleid heeft met twee bestuurlijke trends te maken: enerzijds europeanisering en anderzijds regionalisering. Hiermee staat het voor verschillende dilemma's:

- Met het kiezen van TOP-gebieden (gebieden met de meeste prioriteit) is het verdrogingsbeleid minder vrijblijvend en leidt het mogelijk tot meer spanningen in gebieden. De meeste TOP-gebieden zijn ook Natura 2000-gebieden, waar harde ecologische doelen voor gelden.

*Tabel 1. Verschillen tussen de provincies Drenthe, Noord-Brabant en Noord-Holland (bron: eigen bewerking van resultaten belronde onder coördinatoren verdroging van provincies [www.verdroging.nl](http://www.verdroging.nl))*

<b>Sturingsaspecten/Provincies</b>	<b>Drenthe</b>	<b>Noord-Brabant</b>	<b>Noord-Holland</b>
Verdere prioritering binnen de TOP-lijst	Grootste haalbaarheid voorrang	Grootste verplichting voorrang (Natura 2000)	Geen prioritering
Aandacht voor gebieden buiten de TOP-lijst	Alleen via andere sporen dan verdrogingsbestrijding	Lopende projecten	Alleen via andere sporen dan verdrogingsbestrijding
Bestuurlijke afspraken over uitvoering van TOP-lijst	Nieuwe afspraken in kader TOP-lijst	Nieuwe afspraken in kader TOP-lijst	Alles door elkaar
Aanwijzing verantwoordelijke stuurders per TOP-gebied	Nog niet aangewezen	Per grotere regio aangewezen	Voor de helft aangewezen
Actieve grondverwerving	Men denkt er nog over	Concreet aankoopplan	Concreet aankoopplan
Vergoeding natschade	Nog niet geregeld	Is geregeld	Nog niet geregeld
Metten van verdroging	Alleen meetnet voor Natura 2000	Provinciebreed verdrogingsmeetnet	Diverse meetnetten
ILG afspraken over extra kosten	Nee	Nee	Ja



- Het verdrogingsbeleid is in Drenthe, Noord-Brabant en Noord-Holland meer onderdeel van het gebiedsgerichte beleid dan voorheen het geval was. De koppeling tussen het verdrogingsbeleid en andere beleidsvelden lijkt versterkt. Lijkt, zodat de kans op daadwerkelijke uitvoering toeneemt. Het betekent ook dat meer betrokkenen met andere belangen dan verdroging mee besluiten, wat bemiddeling van verschillende sectorale doelen, waaronder verdroging, kan betekenen.
- Nieuwe machtsverhoudingen ontstaan door vorming van nieuwe coalities: sectorale verdrogingsnetwerken gaan op in integrale gebiedscommissies, waarmee de koppeling van het verdrogingsbeleid aan andere beleidsvelden sterker lijkt dan in het verleden het geval was, maar waarbij ook meer betrokkenen met andere belangen dan verdroging mee besluiten.

# Natuur en landschap van rijk naar provincies: verkenning van het Investeringsbudget Landelijk Gebied

Met de vaststelling van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) en nu de uitvoering van de Agenda Vitaal Platteland via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), veranderde op 1 januari 2007 de aansturing van het landelijke gebied. Provincies hebben, in samenwerking met gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties, meer dan vroeger de verantwoordelijkheid voor de programmering en de uitvoering van het gebiedsgericht rijksbeleid. Dit omvat het beleid voor de thema's natuur, recreatie, landschap, landbouw, sociaal-economische vitaliteit, milieu, water, en het beleid voor de reconstructiegebieden.

Met dit onderzoek willen we inzicht krijgen in het functioneren van het ILG. Hierbij is het van belang om op te merken dat op het moment van het onderzoek de ervaringen met het ILG in de praktijk nog beperkt waren. Daarom hebben we de literatuur verkend die van belang kan zijn voor een analyse van het ILG en is er een theoretisch raamwerk ontwikkeld. Ook is een financiële analyse uitgevoerd om per thema inzicht te krijgen in de geplande in te zetten financiële middelen per thema door rijk, provincies en van derden.

We hebben een raamwerk ontwikkeld om institutionele organisaties van het ILG te typeren en mogelijke sterke en zwakke kanten van het ILG in kaart te brengen. Op basis hiervan is een enquête voor medewerkers van provincies ontwikkeld. In totaal zijn 33 respondenten bereid gevonden om de enquête in te vullen.

## Verkenning opties voor beleid

Het ILG-proces laat zich beschrijven als een mix van het toepassen van het delegatie- en het decentralisatiebeginsel. Het rijk geeft beslissingsmacht aan de provincies om namens hem te handelen en relaties tussen het rijk en de provincies zijn vastgelegd in een contract. Natuur is het belangrijkste thema van het ILG. Dit blijkt uit de bestuurovereenkomsten, de reacties van de respondenten en uit de analyse van de financiële stromen. De respondenten zijn positief over de taken en mogelijkheden die het ILG geeft. Ze hechten daarbij sterk aan voldoende speelruimte. Men vindt de afspraken soms te gedetailleerd en verwacht dat het rijk mogelijk toch zal gaan bijsturen. Wat betreft onderling vertrouwen van partijen signaleren de respondenten dat het vertrouwen van de provincies in private partijen en agrariërs, alsook in de rijksoverheid relatief laag scoort. Voor een succesvol functioneren van het ILG is een goede vertrouwensbasis wenselijk en is het te hopen dat deze door samenwerking verder zal groeien.

### *Thema's in het ILG*

Natuur is volgens de respondenten het belangrijkste onderdeel van het ILG, gevolgd door landbouw, landschap en water. Bij 'wat het zou moeten zijn' is de volgorde natuur, water, landbouw, en landschap. Nemen we de omvang van de budgetten als maat voor de betekenis dan is de volgorde natuur (76 %), recreatie (14%), landbouw (14%), landschap (3%), bodem (2%) en water (1%).

De respondenten vinden dat het beleid van de provincies moet aansluiten bij de lokale natuurlijke omstandigheden. Zij vinden ook dat

*L.H.G. Slangen,  
R.A. Jongeneel en  
N.B.P. Polman*

de provincie zich meer dan het rijk richt op lokale projecten voor mensen in de nabije omgeving van die projecten. Bovendien vinden de respondenten dat de provincie beter dan het rijk weet wat leeft onder de burgers op lokaal niveau op het gebied van natuur en landschap: de provincie staat dicht bij de mensen en kan daarom ook beter inspelen op de wensen van de mensen. De provincie is volgens de respondenten ook beter dan het rijk in staat om de lokale verscheidenheid van natuur en landschap te waarborgen. Het beste schaalniveau voor het beleid verschilt per thema. De respondenten vinden dat het beste schaalniveau voor de kwaliteit van natuur en de kwaliteit van het landschap het provinciale is. Voor de omvang van het natuurareaal is het beste niveau het rijk en de provincie. Voor de lokale verscheidenheid van het landschap is het provinciale en regionale niveau het beste. Tenslotte is voor de nationale landschappen het rijk en de provincie het beste schaalniveau.

*Het beste schaalniveau voor het beleid verschilt per thema*

#### *Financiering van het ILG*

Het ILG-geld is voor een groot gedeelte afkomstig van het rijk. De respondenten vinden dat een grotere financiële bijdrage van de provincies (cofinanciering) de rol van het ILG zal versterken. De respondenten hebben er hun twijfels over of de lagere overheden (gemeenten en waterschappen) in de periode 2007-2013 voldoende zullen bijdragen om van het ILG een succes te maken. Van mogelijke bijdragen door private partijen hebben zij nog minder verwachtingen. Co-financiering door de Europese Commissie wordt haalbaar geacht, al verschilt dit per thema. Zo vinden respondenten dat cofinanciering niet gemakkelijk is te realiseren bij natuur en landschap. Voor landbouw is men iets minder nega-

tief. Daarentegen zijn de respondenten positief over mogelijkheid van cofinanciering voor recreatie.

De geplande in te zetten financiële middelen verschillen sterk per thema. Veruit het grootste deel van beschikbare bedrag in de periode 2007-2013 wordt besteed aan het thema Natuur (ca. 2,6 miljard euro of wel 66% van het totale bedrag van 3,85 miljard euro). Tabel 1 geeft een overzicht van de verdeling van de middelen per provincie, uitgesplitst naar zes thema's. Circa 80 procent van de totaal beschikbare middelen komt uit de rijksbijdrage. De eigen bijdragen van de provincies en van derden bedragen elk circa 10 procent. De eigen bijdragen van de provincies gaan vooral naar de thema's natuur en recreatie. De uitgaven per hectare variëren van circa 400 euro in Flevoland tot meer dan 1800 euro in de provincie Utrecht (gemeten over de hele periode).

#### *De bestuursovereenkomst als contract*

De respondenten vinden niet dat de Bestuurs-overeenkomst een overeenkomst is tussen gelijkwaardige partijen. Men vindt dat de Bestuurs-overeenkomst het karakter heeft van een gedetailleerd contract en weinig speelruimte biedt voor de provincie. Het ILG bevat voor de provincie financiële prikkels om efficiënt te werken en het biedt de provincie een gelegenheid om een goede reputatie bij de burgers op te bouwen. De provincies hebben een voorkeur voor een meer globaal contract met meer vrijheid. Meer eigen beleidsruimte maakt het ILG attractiever voor de provincies. Het vertrouwen in de rijksoverheid scoort bij de respondenten relatief laag. Ze denken dat als het erop aan komt het rijk toch gebruik maakt van haar bevoegdheden om te sturen en dat het

ILG-beleid zal worden aangepast. Verder geven ze aan dat de provincie sterk hecht aan de consistentie van het rijksbeleid.

#### Transactiekosten

De transactiekosten worden vooral bepaald door het aantal deelnemende partijen, de voorschriften van het rijk, de complexiteit van ILG, de heterogeniteit van deelnemers in het ontwerpproces, de verschillende partijen betrokken bij het inrichten en beheren van natuur en landschap, de gedetailleerdheid van de bestuursovereenkomsten en de administratieve procedures. De respondenten geven aan dat de administratieve lasten met het ILG (vanaf 2007) voor de provincies hoger zijn dan zonder het ILG (vóór 2007).

#### Onderling vertrouwen en output

Volgens de respondenten is het rijk niet volledig op de hoogte van de wijze waarop de provincies

hun taken gaan uitvoeren. Wel zijn volgens hen de doelen van de provincies volledig in lijn met die van het rijk. De voorkeuren van provincies zijn echter niet hetzelfde als die van het rijk.

Volgens de respondenten heeft de provincie wel voldoende ruimte om haar eigen doelstellingen na te streven. De inzet van de provincie gaat verder dan het realiseren van de doelen van het rijk. Tabel 2 geeft enige resultaten weer.

Volgens de respondenten is de output van de provincie is goed te meten. Uit de Bestuursovereenkomsten blijkt dat de prestatie-indicatoren vooral op de input zijn gericht en niet op de output. Voorts vinden de respondenten dat het ILG de provincie een forse prikkel geeft om harder te werken aan het landelijke gebied.

De respondenten vinden dat het rijk de provincies vertrouwt. Op hun beurt vertrouwen de provincies waterschappen en gemeenten. Het vertrouwen van de provincie in private partijen

	Natuur	Landbouw	Recreatie	Landschap	Bodem	Water
Friesland	10.0	11.0	6.1	5.6	10.4	16.9
Groningen	4.9	12.9	4.2	3.3	5.2	3.3
Drenthe	7.7	8.7	7.1	3.7	6.5	5.8
Overijssel	11.0	8.3	2.9	7.4	7.0	5.3
Gelderland	10.9	9.8	7.6	17.1	21.1	16.0
Flevoland	2.1	4.1	3.4	0.8	0.6	0.0
Utrecht	6.8	2.7	8.1	10.7	4.1	5.3
Noord-Holland	7.6	5.7	23.5	13.3	8.1	12.4
Zuid-Holland	8.7	10.6	33.6	11.0	12.9	15.3
Noord-Brabant	12.9	11.7	0.6	11.5	13.9	10.6
Limburg	9.1	3.4	1.6	8.3	4.2	6.0
Zeeland	8.2	11.2	1.3	7.1	6.0	3.1
Totaal budget	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Totaal ILG budget (miljoen euro)	2578.0	277.0	702.0	156.0	100.0	45.0

Tabel 1. Relatieve aandelen provincies in ILG budgetten (opgesplitst per thema)

en in lokaal en gemeentelijk niveau en in agrariërs voor het beheer van natuur en landschap is een stuk minder. Dit is een zorgelijk signaal dat nader onderzoek vraagt. Immers, private partijen en agrariërs zijn belangrijke partners voor het realiseren van bepaalde onderdelen van het ILG. Opmerkelijk is de relatief lage score voor het vertrouwen van de provincies in het rijk. Er lijkt hierbij samenhang met andere antwoorden. Ook bij de bestuursovereenkomst als contract zagen we reserves bij de respondenten. Men uitte twijfels over de kennis bij het ministerie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Bovendien zijn de respondenten kritisch over de voorschriften van het rijk, de complexiteit van ILG, de gedetailleerdheid van de bestuursovereenkomsten en tenslotte de administratieve procedures.

#### *Delegatie en decentralisatie*

Door het ILG delegeert het rijk taken aan provincies. De respondenten vinden dat door het delegeren van het beleid aan de provincie de geloofwaardigheid, het draagvlak en zij het in mindere mate, de consistentie van het gebiedsgerichte beleid voor de burgers wordt vergroot. De respondenten vinden dat het delegeren van de uitvoering door provincies aan DLG leidt tot schaalvoordelen bij het uitvoeren van projecten voor natuur en landschap. Ook wordt een deel van de uitvoering gedelegeerd aan andere gespecialiseerde organisaties. Daardoor worden taken naar verwachting efficiënter uitgevoerd. Men verwacht niet dat het delegeren van de provincies aan DLG tot meer coördinatieproblemen zal leiden.

*Tabel 2 De relatie tussen rijk en de provincies: opinies van respondenten (in %)*

	<b>Eens</b>	<b>neutraal</b>	<b>Oneens</b>	<b>Geen mening</b>
Het rijk is volledig op de hoogte van de wijze waarop de provincie haar taak gaat uitvoeren	36	25	36	3
De doelen van de provincies zijn volledig in lijn met die van het rijk	55	33	12	0
De voorkeuren van de provincie zijn hetzelfde als die van het rijk	18	46	36	0
De provincie heeft voldoende ruimte om haar eigen doelstellingen na te streven	46	27	27	0
De inzet van de provincie gaat verder dan het realiseren van de doelen van het rijk	97	3	0	0
De output (= product) van de provincie is goed te meten	61	33	6	0
De provincie heeft goede prestatie-indicatoren om de output te meten	61	33	6	0
De prestatie-indicatoren zijn vooral op de input gericht en niet op de output	21	18	58	3
Het ILG geeft de provincie een forse prikkel om harder te werken aan het landelijke gebied	70	9	21	0

## Kennisvragen

Dit laatste deel gaat over nieuw beleid. De eerste bijdrage maakt duidelijk welke mechanismen bijdragen tot beleidsvorming. De volgende drie bijdragen beoordelen de kansen en risico's van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) en het nog nieuwe Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Dat het daarbij gaat om relevante evaluaties mag blijken uit de vele debatten die gevoerd zijn over de introductie van zowel de nieuwe Wro als het ILG. Inzicht in de succesfactoren, maar ook in de haken en ogen van nieuwe instrumenten biedt de mogelijkheid ze zo nodig bij te stellen en in te spelen op te verwachten problemen.

Een ex-ante evaluatie van nieuwe beleidsinstrumenten is alleen mogelijk als de daarvoor benodigde onderzoeksmethoden beschikbaar zijn. De analyses waar hier over wordt gerapporteerd zijn gebaseerd op interviews met de uitvoerders van het beleid. Het is een methode waar al veel ervaring mee is opgedaan. Een andere aanpak had kunnen zijn een ex-post evaluatie van vergelijk-

bare, reeds bestaande beleidsinstrumenten. Want de ervaringen daarmee bieden wellicht inzicht in de effectiviteit van nieuwe beleidsinstrumenten. Zo leveren casestudies die ten behoeve van de Natuurbalansen 2007 en 2008 inzicht in de rol die de bestaande beleidsinstrumenten spelen in gebiedsgerichte planvormingsprocessen. De methodische kant van casestudies behoeft echter nog aandacht. Zo is het de vraag wat een enkele casus zegt over de rest van Nederland. Bij de interpretatie van de uitkomsten van onderzoek naar de werking van beleidsinstrumenten blijkt de inzet van bestuurskundige analysekaders onmisbaar.

Uitspraken over de mate waarin met instrumenten de beoogde natuur- en landschapsdoelen kunnen worden bereikt, vragen ook om inzicht in de drijvende krachten in de groene ruimte. Alleen dan kan worden beoordeeld of instrumenten voldoende in staat zullen blijken te zijn om gewenste ontwikkelingen te stimuleren en ongewenste te weren of bij te sturen.





## Reacties op ‘Kennis voor beleid’

In dit deel van de bundel komen prominente onderzoekers van buiten het onderzoeksprogramma aan het woord. Zij nemen het gepresenteerde onderzoek in ogeschouw en geven hun visie op wat er aan kennis nodig is. Zo constateert Stolwijk van het Centraal Planbureau dat er tweerichtingsverkeer bestaat tussen beleid en onderzoek: beleid kan onderzoeksvragen formuleren maar omgekeerd bepaalt goed onderzoek in belangrijke mate wat er op de beleidsagenda komt. Hij schetst vier onderzoeksvragen waarin de maatschappelijke welvaartseffecten van het natuurbeleid de rode draad vormen. Van Leeuwen van de Raad voor het Landelijk Gebied gaat in op de vraag wat de verlegging van bestuurlijke verantwoordelijkheden in onze samenleving voor consequenties heeft voor de rol van private partijen in de natuurbescherming. Wie moet er voor zorgen dat kennis en onderwijs blijven aansluiten op de praktijk? En komt de beschikbare kennis nog wel aan op de juiste plek nu het beleid is verdeeld over twaalf provincies? Hoogleraar bestuurskunde aan Wageningen Universiteit Termeer vindt dat het natuur- en landschapsonderzoek moet waken voor te veel hijgerigheid: natuurlijk moet het onderzoek

maatschappelijk relevant zijn, maar de natuur heeft vooral baat bij ‘trage kennis’. Het onderzoek moet niet het slachtoffer worden van de moderne populistische oneliners en tijdelijke hypes. Want dat zou volgens Termeer leiden tot minder integrale afwegingen en op termijn ook in vermindering van legitimiteit en vertrouwen in het natuurbeleid.

Van Bruchem en Silvis, onderzoekers bij LEI Wageningen UR constateren dat het natuurbeleid voor een toenemend deel uitgevoerd wordt door de landbouw. Agrariërs werken in ruil voor beheervergoedingen aan natuur en landschap. Maar welke afwegingen gaan die agrariërs maken onder een Europees landbouwbeleid zonder bijvoorbeeld melkquota? En welke invloed hebben de Nationale landschappen en de Natura 2000-gebieden op de afwegingen van agrariërs? Van Bruchem en Silvis vinden het gewenst om deze problematiek nader te onderzoeken en zo mogelijk met behulp van rekenmodellen te kwantificeren. Want alleen dan kunnen beleidsmakers een idee krijgen van wat er nodig is om in de gewijzigde omstandigheden de doelstellingen van het natuur- en landschapsbeleid te realiseren

# Natuur en landschap: wat zou er onderzocht kunnen worden?

H.J.J. Stolwijk

Waarom doen maatschappijwetenschappers onderzoek naar natuur- en landschapsbeleid? In abstracte zin is het niet moeilijk deze vraag te beantwoorden. De rechtvaardiging ligt in de bijdrage die het onderzoek kan leveren aan beter beleid, en daarmee aan de maatschappelijke welvaart. Een voorgestelde beleidsactiviteit is aantrekkelijk indien de maatschappelijke baten groter zijn dan de maatschappelijke kosten. Maar de vraag of dit het geval is, is zelden gemakkelijk te beantwoorden. Niet alleen zijn de gevolgen van veel (voorgesteld) beleid op het gebied van natuur en landschap onvolledig bekend, ook op de vraag hoe burgers die gevolgen waarderen, is zelden een eenvoudig antwoord mogelijk.

Goed beleidsondersteunend onderzoek draagt bij aan het, in wetenschappelijke zin, 'objectiveren' van de beleidsdiscussie. Daar hoort ook het suggereren van activiteiten (investeringen) bij die vanuit een maatschappelijk welvaartsoogpunt, interessant zijn. De verhouding tussen de onderzoeksagenda en het beleid is dus geen eenrichtingsverkeer. Integendeel, goed onderzoek bepaalt in belangrijke mate wat er op de beleidsagenda komt.

Het is, tegen die achtergrond, niet moeilijk een lange lijst van onderzoeksvragen te formuleren. Vanwege de beperkte ruimte noem ik er vier.

1. Op bescheiden schaal wordt in Nederland landbouwgrond omgezet in natuur. Deze omzetting zal de mondiale vraag naar voedsel niet of nauwelijks beïnvloeden. Onttrekking van landbouwgronden hier, betekent dus dat landbouwproductie buiten Nederland toe zal nemen. Normaal gesproken zal dit ten koste van de bestaande natuur elders gaan. Vanwege de hoge opbrengsten in Nederland zal de verloren oppervlakte natuur buiten Nederland groter zijn dan de winst aan natuur binnen Nederland. In de vele kosten-batenanalyses die ik de afgelopen jaren onder ogen heb gehad, ben ik de kosten hiervan nooit tegengekomen. De kosten dus van 'het afwentelen op elders' zoals dat in de wereld van milieu en natuur genoemd wordt.
2. Het Europese landbouwbeleid gaat veranderen. Onder andere in een dit voorjaar verschenen SER-advies wordt gepleit om toeslagen meer te koppelen aan prestaties op het gebied van natuur, landschap en milieu. Een probleem is of zo'n koppeling tegen aanvaardbare transactiekosten kan worden vormgegeven. Vanwege de hoge transactiekosten wordt marktfalen nogal eens vervangen door overheidsfalen, zoals de praktijk laat zien. Wat zijn de welvaartseffecten hiervan? En is dit noodzakelijkerwijs het geval?
3. Nederland verstedelijkt. Opmerkelijk genoeg lijkt hierdoor de interesse voor natuur en landschap niet toe te nemen. Dit geldt misschien nog meer voor jongeren dan voor ouderen. Net als in de musea en het concertgebouw, zien we een vergrijzing van het natuurplein. Wat zijn de lange termijn implicaties van deze veranderingen in preferenties voor het natuur- en landschapsbeleid? En wat zijn de achterliggende determinanten van die veranderingen?
4. De Ecologische Hoofdstructuur dient, volgens plan, in 2018 gerealiseerd te zijn. Betekent dit dat Nederlands natuurbeleid daarna voornamelijk uit het beheer van bestaande natuur zal bestaan? Of zijn er, vanuit een maatschappelijk welvaartsoogpunt, nieuwe interessante projecten te formuleren?

# Natuur en landschap en de beleidsopgaven voor de komende jaren

Het belang van een solide onderbouwing van beleid met onderzoek is in dit rapport opnieuw bevestigd. Alleen als je weet hoe de werkelijkheid in elkaar zit, welke effecten optreden bij ingrijpen en ook de onzekerheden kent, is het mogelijk die werkelijkheid te beïnvloeden. Elk hier gepresenteerd onderzoek heeft beleidsrelevantie, actualiteit en onafhankelijkheid. Het beleidsrendement van dit onderzoek, in termen van vermeden maatschappelijke kosten door ineffectief beleid, is in potentie hoog. Uiteraard bepaalt de feitelijke doorwerking van de resultaten in beleid het uiteindelijke rendement en dit rapport verlaagt de drempel tot doorwerking. Dit smaakt naar meer. Wat zijn de belangrijke beleidsopgaven voor de komende jaren voor het thema natuur en landschap?

Per definitie voorbijgaand aan onvoorzienbare ontwikkelingen, zijn de beleidsopgaven voor natuur en landschap de komende jaren op themaniveau onveranderd: bepaling van maatschappelijke behoefte aan natuur en landschap, afstemming van het grondgebruik op natuur en landschap, vormgeven aan natuur- en landschapsbeheer, effectieve sturing vanuit het beleid en optimalisatie van maatschappelijke kosten en opbrengsten. De toekomstige beleidsopgaven worden grotendeels bepaald door factoren als klimaatverandering, demografische ontwikkeling, economische ontwikkeling, de noodzaak om materie- en energiekringlopen te sluiten en de verlegging van bestuurlijke verantwoordelijkheden.

Kennis is nodig over de consequenties van deze ontwikkelingen, voor zowel het ecologisch als het economisch, sociaal en juridisch domein. Binnen

deze driedimensionale matrix van thema's, factoren en domeinen is een reeks kennisvragen te onderscheiden. Enkele voorbeelden.

De verlegging van bestuurlijke verantwoordelijkheden geeft maatschappelijke organisaties en bedrijven een grotere rol voor natuur en landschap, overigens zonder dat de eindverantwoordelijkheid voor de publieke belangen naar die partijen overgaat. Deze private sector heeft instrumenten die vergelijkbaar zijn met instrumenten van overheden: keurmerken (regelgeving), koopkracht (algemene middelen), campagnes (voorlichting), analyses, praktijkervaring en opdrachtonderzoek door adviesbureaus (onderzoeksinstellingen), vakopleidingen en cursussen (onderwijsinstellingen) en particuliere terreinbeherende organisaties, particuliere eigenaren, boeren en buitenlui (Staatsbosbeheer, Rijkswaterstaat, groendiensten van provincies en gemeenten). Evaluatie en optimalisatie van deze instrumenten van de private sector wordt belangrijker voor de realisatie van doelen voor natuur en landschap.

Naast regelgeving en geld, die terecht veel aandacht krijgen binnen het huidige onderzoek, winnen instrumenten als kennisvoorziening, onderwijs en personeelsbeleid verder aan belang. Die zijn essentieel voor de kwaliteit van de uitvoering van beleid en beheer, waaronder het gebruik van die regelgeving en financiële middelen. Sluiten de opleidingen nog aan op de behoefte van de praktijk; is de personele bezetting (kwantitatief en kwalitatief) afgestemd op de verantwoordelijkheden van de organisaties en overheden? Zijn bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties nog in staat de rol die hen is toebe-

*B.H. van Leeuwen*

dacht goed te spelen, nu bijvoorbeeld de sturing van het natuurbeleid verdeeld is in twaalf provinciale overlegcircuits?

Dichter op het actuele beleid staan kennisbehoeften op het gebied van bijvoorbeeld de leefgebiedenbenadering in het soortenbeleid, de verankering van Belvedere bij gemeenten en private sector, de handhaving van natuurregeling via

Algemene Inspectiedienst en Butengewone opsporingsambtenaren, het beoogd gebruik van monitoring bij vergunningverlening voor de Natuurbeschermingswet, de maatschappelijk-economische betekenis van natuur en landschap, de shifting baseline (acceptatie van een armoediger wereld door de nieuwe generaties) en het natuur- en economisch rendement van zorgvuldiger planning bij ingrepen.



## Trage vragen voor natuur- en landschapsbeleid

Het terrein van natuur en landschap kent ook voor de komende jaren veel belangrijke beleidsopgaven. Vele daarvan zijn ook bekend en te lezen in kennisagenda's en beleidsnota's van diverse overheden en maatschappelijke organisaties. Bovenaan deze lijsten staan onderwerpen zoals klimaatadaptatie, biodiversiteit, landschap, Europese regelgeving, gebiedsprocessen of realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur. Ik beperk me hier daarom tot het benoemen van enkele trage vragen, vragen die zijn ingebed in maatschappelijke patronen en zich langzaam maar onontkoombaar aandienen (Kunneman, 2005).

Allereerst noem ik de 'hijgerigheid', die het gevolg is van een veranderende relatie tussen overheid, politiek en maatschappij. De traditionele politieke partijen verliezen hun agenda-vormende macht. Daarvoor in de plaats komen one-issue partijen, individuele burgers of populistische politici met de media als belangrijke katalysator. Op veel plekken binnen de overheid leidt dit al tot hijgerig beleid, meegolvend met populistische oneliners en tijdelijke hypes en ondersteund met uitgekiende communicatiestrategieën. Het resulteert in minder integrale afwegingen en op termijn ook in vermindering van legitimiteit en vertrouwen. Deze ontwikkeling kan grote consequenties hebben voor het natuur en landschapsbeleid, dat grotendeels gebaat is bij enige (niet teveel) luwte en continuïteit.

Ten tweede noem ik de vicieuze cirkel rondom juridisering. Juridisering duidt op een trend waarin verhoudingen binnen de overheid, tussen de overheid en burgers en tussen burgers onder-

ling voorwerp worden van een steeds fijnmaziger net van regels en procedures die door de rechter worden gewaarborgd. De negatieve connotatie ontstaat wanneer burgers/organisaties buiten de politieke arena hun gelijk proberen te halen via de rechter of wanneer dezelfde burgers/organisaties worden 'afgescheept' met juridische ingewikkeldheden wanneer het gaat om onderwerpen die voor hen wezenlijke waarden representeren. De continue accumulatie van ingewikkelde wet- en regelgeving, in het natuur- en landschapsbeleid sterk gelegitimeerd door Europese richtlijnen, jaagt dit proces verder aan. Overheid en civil society komen met elkaar in een vicieuze cirkel terecht waaruit steeds vaker uitkomsten resulteren waar niemand echt blij mee is en die de onderlinge kloof vergroot.

Ten derde noem ik het prefereren van optimale balansen boven vitale verbindingen. Gebiedsprocessen hebben veel potentie voor vitale verbindingen maar er is ook continu de verleiding om te verzanden in een fantasieeloze consensus, een verzameling leuke projecten met een strik erom, ambitieuze plan die in de kast blijven liggen, moerassen van stuur- en projectgroepen en het uitsluiten van actoren die niet van participeren houden. In de relatie tussen gebiedsprocessen en rijksbeleid is er een voorkeur voor het scheiden en afbakenen van verantwoordelijkheden boven het zoeken naar krachtige koppelingen met ruimte voor leren en innoveren. Verbindingen tussen gebieden onderling lijken vooralsnog op de lange baan te zijn geschoven. Natuurlijk zijn er uitzonderingen. Processen waarin actoren met elkaar echt de plek der moeite betreden, conflicten naar voren halen, rust organiseren voor

*C.J.A.M. Termeer*

wederzijds begrip en vertrouwen en elkaar niet laten vallen wanneer het moeilijk wordt. Juist op de terreinen van natuur en landschap is het belangrijk om vitale verbindingen te creëren tussen waarden, activiteiten en schaalniveaus die bovendien robuust zijn in de tijd. Dit vergt

leiderschap en is niet eenvoudig in een institutionele context gericht op optimale balansen en aangejaagd door hypes en juridisering.

Voor trage vragen is trage kennis nodig!

## Agrarisch natuurbeheer in gewijzigde omstandigheden

*C. van Bruchem en  
H.J. Silvis*

Het beheer van natuur en landschap door agrariërs heeft de afgelopen decennia een grote vlucht genomen. Voor een deel is dit te danken aan het besluit om agrariërs – en andere particulieren – meer in te schakelen bij de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur en minder het accent te leggen op aankoop van grond door de overheid. Behalve politiek-maatschappelijke overwegingen lag aan die accentverschuiving ook de gedachte ten grondslag dat dit voor de overheid goedkoper zou zijn dan aankoop, althans op korte termijn.

Voor de verklaring van de forse groei moeten echter ook andere factoren worden genoemd. Een ervan is de melkquotering, die er voor zorgde dat er in verschillende opzichten ruimte kwam op melkveebedrijven. Een deel van die ruimte kwam ten goede aan het beheer van natuur en landschap. Daarnaast was de inkomensontwikkeling in verschillende delen van de agrarische sector vrij matig, waardoor boeren op zoek gingen naar nevenactiviteiten die inkomen opleverden (Van Bruchem en Silvis, 2008).

Het valt te betwijfelen of de omstandigheden in de komende periode nog (even) bevorderlijk zullen zijn voor het beheer van natuur en landschap door agrariërs. Zo ziet het er naar uit dat de agrarische markten de komende tijd minder overvoerd zullen zijn dan in de afgelopen decennia en dat de landbouwprijzen hoger zullen zijn, of althans minder snel zullen dalen. Dat betekent aan de ene kant dat de landbouw in gebieden met natuurlijke handicaps of andere beperkingen minder onder druk zal staan. Volgens de recent gepubliceerde ‘Houtskoolschets’ van minister Verburg (2008) moet daarbij vooral worden gedacht aan de Nationale Landschappen en aan de Natura 2000-gebieden. Echter: met handhaven van de landbouw als zodanig kun je hooguit een deel van de in de Houtskoolschets genoemde maatschappelijke waarden overeind houden. Dat vergt gericht beleid.

En dan komen we bij de andere kant van de medaille van de hogere prijzen: de opbrengstenderving als gevolg van beperkingen ten behoeve van natuur en/of landschap zal dan groter zijn dan bij voortzetting van de tendensen van het

verleden. Om de boeren over de streep te trekken, zal dus vaak een hogere compensatie nodig zijn. Dat wordt versterkt doordat, naar zich laat aanzien, de arbeidsmarkt geleidelijk krappert zal worden. De boeren zullen dan minder makkelijk aan personeel kunnen komen, er komen meer mogelijkheden om werk te vinden buiten het bedrijf en de loonkosten gaan omhoog.

Dat laatste zal voor boeren een (extra) reden zijn om het bedrijf te vergroten. Naast de betere rentabiliteit als zodanig is dat een factor die de grondprijzen opwaarts zal beïnvloeden. Deze ontwikkeling tekent zich al af. Een laatste factor is het – waarschijnlijk – verdwijnen van de melk-quotering. Veehouders kunnen dan weer meer gaan melken en velen zijn dat ook van plan. Grond zal dan vaak de beperkende factor zijn en de bereidheid om grond beschikbaar te stellen voor natuur en/ of landschap zal daardoor niet positief worden beïnvloed.

Er zijn dus verschillende factoren die er op wijzen dat aan het realiseren van de maatschappelijke doelstellingen op het gebied van natuur en landschap een hoger prijskaartje komt te hangen.

Er tekent zich een factor af die misschien voor tegenwicht zal zorgen. Dat is de voorgenomen verandering van het EU-beleid waarbij een verschuiving van financiële middelen van landbouwondersteuning naar publieke doelstellingen is voorzien. Dus niet alleen het prijskaartje van natuurbeheer zal een hoger bedrag laten zien, er komt ook meer geld voor beschikbaar. Voor de agrariërs is dat misschien een schrale troost, want die kunnen zo'n verschuiving ervaren als

een 'sigaar uit eigen doos', waar ook nog inspanningen voor moeten worden verricht.

Het lijkt gewenst deze problematiek nader te onderzoeken en zo mogelijk met behulp van rekenmodellen te kwantificeren. Dan kunnen de beleidsmakers een idee krijgen van wat er nodig is om in de gewijzigde omstandigheden de doelstellingen van het natuur- en landschapsbeleid te realiseren.

*Grond zal dan vaak de beperkende factor zijn en de bereidheid om grond beschikbaar te stellen voor natuur en/ of landschap zal daardoor niet positief worden beïnvloed*





## Literatuur

- Boer, S. de, W. Kuindersma, M.W. van der Zouwen en J.P.M. van Tatenhove (2008), De Ecologische Hoofdstructuur als gebiedsopgave; bestuurlijk vermogen, dynamiek en diversiteit in het natuurbeleid. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 74.
- Breeman, G.E. en A. Timmermans (2008), Politiek van de aandacht voor milieubeleid; een onderzoek naar maatschappelijke dynamiek, politieke agendavorming en prioriteiten in het Nederlandse milieubeleid. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 77.
- Bruchem van, C. en H.J. Silvis (red.) 2008, Agrarische structuur, trends en beleid; ontwikkelingen in Nederland vanaf 1950. LEI Wageningen UR. Rapport 2008-060.
- Downs, A. (1972), 'Up and Down with Ecology: the issue Attention Cycle', *Public Interest* 28: 38-50.
- Helming, J.F.M. en R.A.M. Schrijver (2008), Economische effecten van inzet van landbouwsubsidies voor milieu, natuur en landschap in Nederland. Achtergrond bij MNP-rapport 'Opties voor Europese landbouwsubsidies'. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Werkdocument 87.
- Kamphorst, D.A. en T. Selnes (2007), Investeringsbudget Landelijk Gebied in natuurbeleid. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2007. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 62.
- Kamphorst, D.A., M. Pleijte, F.H. Kistenkas en P.H. Kersten (2008), Nieuwe Wet ruimtelijke ordening; nieuwe bestuurscultuur? Voorgenomen provinciale inzet van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening voor het landelijk gebied. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu WOt-rapport 69.
- Kloen, H., A. de Bonte, M. Pikkemaat, W. Tolkamp (2008), Landschapswaaier. Bouwstenen voor duurzame landbouw en natuur in het Groene Hart. CLM Onderzoek en Advies BV en Aequator Groen & Ruimte bv, Culemborg
- Koeijer de, T.J., K.H.M. van Bommel, K. Oltmer, M.J.S.M. Reijnen en M.N. van Wijk (2008), Kosteneffectiviteit terrestrische Ecologische Hoofdstructuur; een eerste verkenning van mogelijke toepassingen. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 73.
- Kunneman, H. (2005), Voorbij het dikke ik. SWP: Amsterdam
- Luijt, J. (2007), Strategisch gedrag grondeigenaren, van belang voor de realisatie van natuurdoelen. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 38.

MNP (2007), Opties voor Europese landbouwsubsidies. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

Nisbet, M.C. & M.Huge. 2007, 'Where do Science Debates Come From? Understanding Attention Cycles and Framing' In: D. Brossard, J. Shanahan en T.C. Nesbitt (eds.). *The Media, the Public and Agricultural Biotechnology*, Oxford: New CABI.

Pleijte, M., J. Vreke, F.J.P. van den Bosch, A.L. Gerritsen, R.P. Kranendonk, P.H. Kersten (2008 in voorbereiding), *Verdrogingsbestrijding in het ILG-tijdperk. Tussen government en governance?* Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

Schrijver, R.A.M., A. Corporaal, A.H.F. Stortelder (2008 in voorbereiding), *Landbouw op een hoog peil: omhoog boeren in laag Nederland*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

Selnes, T.A. en P. van der Wielen (2008), *Tot elkaar veroordeeld? Het belang van gebiedsprocessen voor natuur*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu WOt-werkdocument 105.

Smits, M.J., M.J. Bogaardt, D. Eaton, P. Roza, T. Selnes (2008), *Tussen de bomen het geld zien – Programma Beheer en vergelijkbare regelingen in het buitenland (een quick-scan)*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-werkdocument 84.

Smits, M.J. en M.J. Bogaardt (2008 in voorbereiding), *Kennis over de effecten van EU-beleid op natuur en landschap*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, werkdocument.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2006), *Ecologische Hoofdstructuur, Vergaderjaar 2006-2007*, 30 825, nrs. 1-2.

Verburg, G. (2008), *Houtskoolschets Europees landbouwbeleid 2020*. Ministerie van LNV, d.d. 12 september 2008.

Verburg, R.W., H. Leneman, K.H.M. van Bommel, J.J. van Dijk, (2008), *Helpt boeren de Nationale Landschappen? Een empirische analyse van de landbouw en haar effecten op kernkwaliteiten*. Wageningen Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 83.

VROM (2004), *Nota Ruimte*. Den Haag, Sdu.

Wijk, M.N. van (redactie) (2008), *Aansturing en kosten van het natuurbeheer. Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. WOt-werkdocument 104.

## Auteurs

Bogaardt, M.J. (Marc-Jeroen) is bestuurskundig onderzoeker landbouw-, milieu-, natuur- en landschapsbeleid bij de afdeling Maatschappijvraagstukken, LEI Wageningen UR, Den Haag.

Bouwma, I.M. (Irene) is onderzoeker op het gebied van de implementatie van Natura 2000 en ecologische netwerken in Nederland en in Europa en werkzaam bij Centrum Landschap, Alterra Wageningen UR, Wageningen.

Breeman, G.E. (Gerard) is als universitair docent verbonden aan de leerstoelgroep Bestuurskunde van Wageningen Universiteit, Wageningen.

Brouwer, F.M. (Floor) is deelprogrammaleider natuur en economie bij de WOT Natuur & Milieu en verbonden aan LEI Wageningen UR, Den Haag.

Clement, J. (Jan) is onderzoeker geografische informatietechnologie, Centrum Geo-Informatie, Alterra Wageningen UR, Wageningen.

Corporaal, A. (Albert) is wetenschappelijk onderzoeker (landschapsecoloog) bij Centrum Landschap, Alterra Wageningen UR, Wageningen.

De Boer, S. (Sara) heeft tot 2008 als bestuurskundige bij Alterra Wageningen UR onderzoek gedaan naar beleidsprocessen in de groene ruimte. In 2009 hoopt ze te promoveren op haar onderzoek naar hedendaagse ontwikkelingen in het cultureel erfgoedbeleid.

De Jong, J.J. (Anjo) is onderzoeker natuurbeheer en bedrijfseconomie bij Alterra Wageningen UR, Wageningen.

De Koeijer, T.J. (Tanja) is thematrekker Kosten en baten bij de WOT Natuur & Milieu Wageningen UR, Wageningen.

De Vor, F. (Friso) is verbonden aan de afdeling Ruimtelijke Economie van de Faculteit voor Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde, VU, Amsterdam

De Groot, H.L.F. (Henri) is verbonden aan de afdeling Ruimtelijke Economie van de Faculteit voor Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde, VU, Amsterdam.

Dirkx, G.H.P. (Joep) is deelprogrammaleider landschap bij de WOT Natuur & Milieu Wageningen UR, Wageningen.

Eaton, D.J.F. (Derek) is onderzoeker bij de afdeling Maatschappijvraagstukken, LEI Wageningen Universiteit, Den Haag.

Groeneveld, R.A. (Rolf) is universitair docent bij de leerstoelgroep Milieueconomie en Natuurlijke Hulpbronnen van Wageningen Universiteit.

Guldmond, A. (Adriaan) is teamleider omgeving bij Centrum Landbouw en Milieu, Culemborg.

Hees, E. (Eric) is senior adviseur bij Centrum Landbouw en Milieu, Culemborg.

Helming, J.F.M. (John) is senior onderzoeker bij de afdeling Maatschappijvraagstukken van LEI Wageningen UR, Den Haag.

Jongeneel, R.A. (Roel) is onderzoeker op het gebied van landbouw en natuurlijke hulpbronnen bij de afdeling Maatschappijvraagstukken, LEI, Wageningen UR, Den Haag en universitair docent agrarische economie bij de leerstoelgroep Agrarische Economie en Plattelandsbeleid, Wageningen Universiteit, Wageningen.

Kamphorst, D.A. (Dana) is bestuurskundig onderzoeker bij Alterra Wageningen UR, Wageningen.

Leneman, H. (Hans) is senior onderzoeker op gebied van deelnamebereidheid, beleidsinstrumenten en financiering van het Natuur- en Landschapsbeleid bij LEI Wageningen UR, Den Haag.

Luijt, J. (Jan) is econoom met als specialisaties de agrarische grondmarkt en het beheer van bos en natuur, Afdeling Maatschappijvraagstukken, LEI Wageningen UR, Den Haag.

Oltmer, K. (Katrin) is onderzoeker op het gebied van landbouw en milieu en verbrede landbouw bij de Afdeling Dier, LEI Wageningen UR, Den Haag.

Pedroli, G.B.M. (Bas) is senioronderzoeker Europese landschappen bij Centrum Landschap, Alterra Wageningen UR, Wageningen.

Pleijte, M. (Marcel) is senior bestuurskundig onderzoeker bij het Centrum Landschap, Alterra Wageningen UR, Wageningen.

Polman, N.B.P. (Nico) is institutioneel econoom landelijk gebied, afdeling Maatschappijvraagstukken, LEI Wageningen UR, Den Haag.

Reijnen, M.J.S.M. (Rien) is deelprogrammaleider biodiversiteit bij de WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR, Wageningen.

Roza, P. (Pim) is bestuurskundig onderzoeker bij de afdeling Maatschappijvraagstukken, LEI Wageningen UR, Den Haag.

Schrijver, R.A.M. (Raymond) is onderzoeker natuurlijke hulpbronnen bij de afdeling Maatschappijvraagstukken, LEI Wageningen UR, Den Haag.

Schröder, R.R.G. (Rob) is senior onderzoeker voor internationale en regionale planning bij Centrum Landschap, Alterra Wageningen UR, Wageningen.

Selnes, T.A. (Trond) is bestuurskundig onderzoeker bij de afdeling Maatschappijvraagstukken, LEI Wageningen UR, Den Haag.

Silvis, H.J. (Huib) is hoofd van de afdeling Maatschappijvraagstukken, LEI Wageningen UR, Den Haag.

Slangen, L.H.G. (Louis) is universitair hoofddocent bij de leerstoelgroep Agrarische Economie en Plattelandsbeleid Wageningen Universiteit en senior onderzoeker bij het LEI Wageningen UR, Den Haag.

Smits, M.J.W. (Marie-José) is verbonden aan LEI Wageningen UR, sectie Beheer Natuurlijke Hulpbronnen, Den Haag.

Stolwijk, H.J.J. (Herman) is programmaleider Landbouw en Natuur bij Sector Economie en Fysieke Omgeving van het Centraal Planbureau, Den Haag.

Stortelder, A.H.F. (Anton) is senior onderzoeker landschapsecologie bij het Centrum Ecosystemen, Alterra Wageningen UR, Wageningen.

Termeer, C.J.A.M. (Katrien) is hoogleraar Bestuurskunde, Wageningen Universiteit, Wageningen.

Timmermans, A. (Arco) is verbonden aan de Faculteit Sociale Wetenschappen (afdeling bestuurskunde), Universiteit Leiden.

Vader, J. (Janneke) is onderzoeker bij de sectie Ruimtelijk en Regionaal Beleid van de afdeling Maatschappijvraagstukken, LEI Wageningen UR, Den Haag.

Van Bommel, K.H.M. (Karel) was ten tijde van het project onderzoeker bij LEI Wageningen UR, Den Haag. Op dit moment is hij werkzaam bij het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.

Van Bruchem, C. (Cees) is senior wetenschappelijk onderzoeker bij de afdeling Maatschappijvraagstukken van LEI Wageningen UR, Den Haag. Hij houdt zich bezig met vrijwel alle aspecten van het beleid voor de agrarische sector.

Van Dijk, J.J. (Janneke) is GIS-specialist bij LEI Wageningen UR, Den Haag.

Van Leeuwen, B.H. (Bas) is plaatsvervangend secretaris Raad Landelijk Gebied, Utrecht.

Van Well, E. (Erik) is senior adviseur bij Centrum Landbouw en Milieu, Culemborg.

Van Wijk, M.N. (Martijn) was ten tijde van het project onderzoeker bedrijfsvoering, economie en beleid bij Alterra Wageningen UR, Wageningen.

Verburg, R.W. (René) is onderzoeker bij de afdeling Maatschappijvraagstukken, sectie Beheer Natuurlijke Hulpbronnen, LEI Wageningen UR, Den Haag en momenteel als beleidsonderzoeker gedetacheerd bij de WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR, Wageningen.

Wascher, D.M. (Dirk) is senior onderzoeker voor international landschapsbeleid, evaluatie en duurzaam ontwerp bij Alterra, Wageningen UR.

Woltjer, G.B. (Geert) is onderzoeker natuur en economie bij de afdeling Maatschappijvraagstukken, LEI Wageningen UR, Den Haag.

## Verschenen WOt-studies

Nr. 1 Bosch, F. van den, 2005, *Natuur in beleidsprocessen*.

Nr. 2 Oenema, O., J.W.H. van der Kolk & A.M.E. Groot, 2006, *Landbouw en milieu in transitie*.

Nr. 3 Heide, M. van der, E. Bos & J. Vreke, 2006, *Analyseren en evalueren van beleidsmaatregelen met een effect op natuur en milieu*.

Nr. 4 Boer, S. de, M. van der Zouwen, P. Roza & J. van den Berg, 2007, *Bestuurlijke variëteit in natuur- en landschapsbeleid; Vergelijkende analyse van regionale beleidsarrangementen rond de Wijde Biesbosch, het Drents-Friese Wold en het Grootte Veld*.

Nr. 5 Buijs, A.E., M.H.G. Custers & F. Langers, 2007, *Natuur door andere ogen bekeken; De natuurbeleving van allochtonen en jongeren*.

Nr. 6 Knotters, M. (red.), 2008, *Een blik op monitoring van de natuurlijke leefomgeving*.

Nr. 7 Vullings, L.A.E., 2008, *Even afrekenen alstublieft. Een studie naar het opzetten van afrekenbaar beleid met Agenda Vitaal Platteland van Ministerie LNV als voorbeeld*.

Nr.8 Brouwer, F.M. & G.H.P. Dirkx (red.), 2008, *Natuur en landschap in het landelijk gebied: kennis voor beleid*.



De WOT Natuur & Milieu laat veel onderzoek uitvoeren om het natuur- en landschapsbeleid te ondersteunen. Deze studie geeft een overzicht van het recente onderzoek. De bijdragen liggen op het raakvlak van natuur, landschap, economie en beleid. Als basis voor de verdere kennisontwikkeling wordt per thema een reflectie gegeven op de bereikte resultaten: waar liggen nog kennislücken en welk onderzoek zou uitgevoerd moeten worden om het beleid effectiever te krijgen? En kan het onderzoek anticiperen op nieuwe ontwikkelingen zoals het vernieuwde EU-beleid en klimaatsveranderingen?