

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.

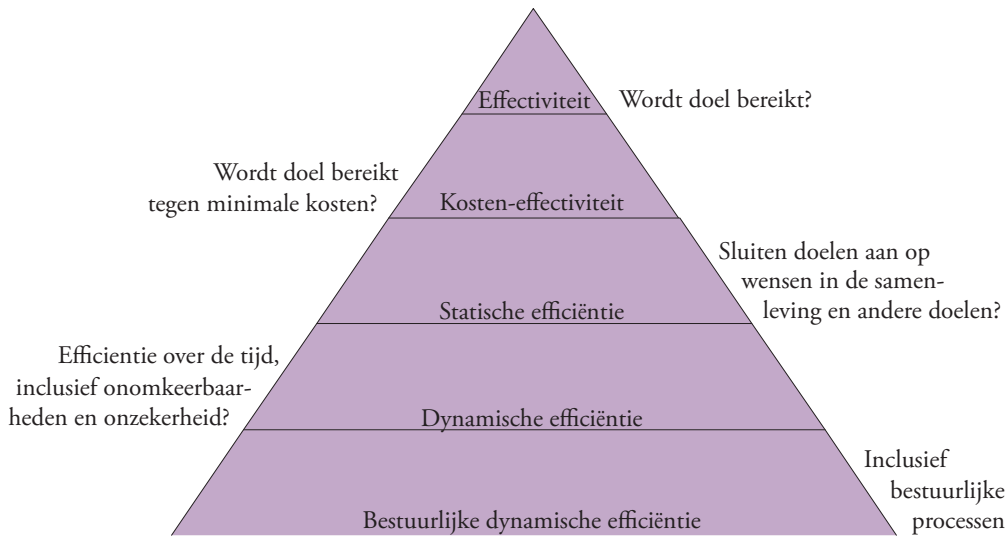
Aanpak

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 efficiëntiebeprijp, 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 efficiëntiebeprijp. Ten tweede is gekeken in hoeverre veranderingen in het EHS-beleid begrepen kunnen worden op basis van het bestuurlijke, dynamische efficiëntiebeprijp. 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 efficiëntiebeprijp. 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 grondprijzevergelijking 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

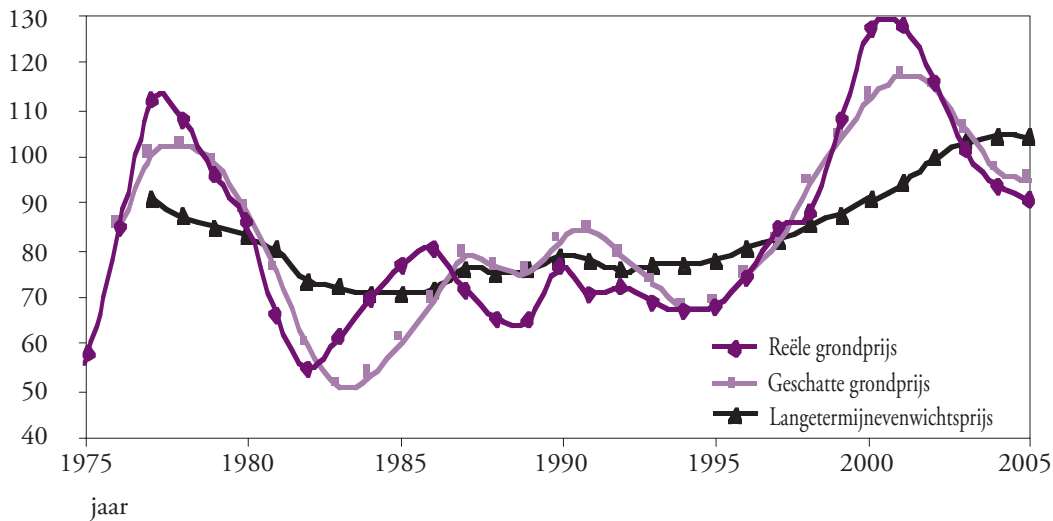
Het tweede voorbeeld is de analyse van de verschuivingen in het EHS-beleid richting decentralisatie en verbreding naar meerdere doelen. Oorspronkelijk is ervoor gekozen om natuur en andere functies strak te scheiden. Ecologen kregen 'echte natuur', die min of meer operationeel in hectares van een bepaalde

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.

