

# **Transactiekosten in agrobiodiversiteitsbeleid**

## Een analyse van oplossingsrichtingen in Nederland en Engeland

Rolf Groeneveld  
Marie-José Smits

Projectcode 20540

December 2006

Rapport 3.06.04

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Transactiekosten in agrobiodiversiteitsbeleid; Een analyse van oplossingsrichtingen in Nederland en Engeland

Groeneveld, R. en M. Smits

Den Haag, LEI, 2006

Rapport 3.06.04; ISBN-10: 90-8615-110-8; ISBN-13: 978-90-8615-110-3

Prijs € 15,00 (inclusief 6% BTW)

66 p., fig., tab., bijl.

Subsidieregelingen voor agrarisch natuurbeheer en behoud van zeldzame landbouwhuisdierrassen in Nederland en Engeland zijn met elkaar vergeleken om mogelijkheden te identificeren voor het reduceren van publieke en private transactiekosten met behoud van ecologische effectiviteit en klantvriendelijkheid van de regelingen. Het onderzoek vond plaats binnen het NWO-project 'Towards a productive biodiversity: economic, administrative and juridical implications of agro-biodiversity' in samenwerking met het Copernicus Instituut van de Universiteit Utrecht.

Agri-environment schemes and subsidy schemes for rare livestock breeds in the Netherlands and England were compared in order to identify ways to reduce public and private transaction costs without losing out on ecological effectiveness and participant satisfaction. The study was carried out within the NWO project 'Towards a productive biodiversity: economic, administrative and juridical implications of agro-biodiversity' in collaboration with the Copernicus Institute of Utrecht University.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: [publicatie.lei@wur.nl](mailto:publicatie.lei@wur.nl)

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: [informatie.lei@wur.nl](mailto:informatie.lei@wur.nl)

© LEI, 2006

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.



# Inhoud

	Blz.
<b>Woord vooraf</b>	7
<b>Samenvatting</b>	9
<b>Summary</b>	11
<b>1. Inleiding</b>	13
1.1 Probleemstelling	13
1.2 Doel onderzoek	14
1.3 Methode	14
1.4 Onderzoeksvragen	14
<b>2. Transactiekosten agrobiodiversiteit</b>	15
2.1 Transactiekosten: theorie, termen en definities	15
2.2 Transactiekosten in regelingen tot behoud agrobiodiversiteit	16
<b>3. Behoud agrobiodiversiteit in Nederland</b>	23
3.1 Doelstelling en opzet van de SAN	23
3.2 Effecten van de SAN	24
3.3 Omvang en bronnen van transactiekosten van de SAN	28
3.4 Beleid tot behoud zeldzame landbouwhuisdieren in Nederland	32
<b>4. Beleid tot behoud van agrobiodiversiteit in Engeland</b>	35
4.1 Inleiding	35
4.2 Het Countryside Stewardship Scheme (CSS) in het algemeen	35
4.3 Behoud van dierlijke genetische bronnen in Engeland	40
4.4 Een nieuwe regeling: het Environmental Stewardship Scheme	41
<b>5. Vergelijking van de regelingen in Nederland en Engeland</b>	45
5.1 Aanpak	45
5.2 Effectiviteit	46
5.3 Oordeel deelnemers	46
5.4 Transactiekosten	47
<b>6. Opties om transactiekosten te reduceren</b>	48
6.1 Beperk monitoringsfrequentie	48
6.2 Verbeter contact met deelnemer	49
6.3 Besteed routineklussen uit	49
6.4 Voeg instanties en/of regelingen samen	50

	Blz.	
6.5	Standaardiseer regeling	50
6.6	Verminder frequentie beleidaanpassingen	50
6.7	Verleng duur contracten	51
6.8	Verhoog minimale omvang overeenkomsten	52
<b>7.</b>	<b>Discussie, conclusies en aanbevelingen voor verder onderzoek</b>	<b>53</b>
7.1	Inleiding	53
7.2	Kritische kanttekeningen	53
7.3	Opties om transactiekosten te verlagen	54
7.4	Aanbevelingen voor verder wetenschappelijk onderzoek	56
	<b>Literatuur</b>	<b>59</b>
	<b>Bijlage</b>	
1.	Ecologische effectiviteitsstudies in Nederland	65

## Woord vooraf

In het kader van het NWO-project 'Towards a productive biodiversity: economic, administrative and juridical implications of agro-biodiversity' heeft het LEI in samenwerking met het Copernicus Instituut van de Universiteit Utrecht onderzoek gedaan naar de institutioneel-economische aspecten van beleid tot behoud van agrobiodiversiteit. Bij dit project waren van het LEI Marie-José Smits en Rolf Groeneveld betrokken en van het Copernicus Instituut Pieter Glasbergen, Peter Driessen, Arnoud Smit en Mariëtte van Amstel.

In opdracht van Hans Brand van de Directie Landbouw van het ministerie van LNV is binnen dit project nader onderzoek verricht naar de mogelijkheden om de transactiekosten te verlagen van de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) en de Subsidieregeling Zeldzame Landbouwhuisdieren (SZL). Hieronder worden enerzijds de kosten verstaan die de overheid maakt om de regelingen te organiseren, ook wel de publieke transactiekosten, en anderzijds de kosten die deelnemers aan de regelingen maken, maar die buiten de directe verplichtingen van de regelingen vallen, zoals het invullen van formulieren, het bijhouden van de administratie, enzovoort. Omdat tussen deze twee categorieën transactiekosten een afweging bestaat, en omdat maatregelen om transactiekosten te reduceren ook nog eens ten koste kunnen gaan van de effectiviteit van de regeling, is ervoor gekozen om het onderzoek te concentreren op de afweging tussen de publieke transactiekosten, de 'klantvriendelijkheid' van de regelingen, en hun effectiviteit. Omdat zowel Nederland als Engeland al langere tijd actief zijn op dit gebied, veel onderzoek naar deze regelingen hebben gedaan, én sterk verschillende benaderingen hebben gekozen, is het onderzoek uitgevoerd in de vorm van een vergelijkend literatuuronderzoek. Hierbij is de SAN vergeleken met het Engelse Countryside Stewardship Scheme (CSS) en de SZL met het Engelse Traditional Breeds Incentive (TBI). Hierbij is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksrapporten, wetenschappelijke artikelen en officiële publicaties in beide landen en zijn beleidsambtenaren en onderzoekers benaderd. Gesproken is onder andere met Kees Spek (ministerie van LNV), Paul Smith (DEFRA), Andrew Cooke (DEFRA), Jeremy Franks (University of Newcastle Upon Tyne), Katherine Falconer (Scottish Executive Environment and Rural Affairs Department) en Lorens Habing (ministerie van LNV). Langs deze weg willen we deze mensen hartelijk bedanken voor hun medewerking.



Dr. J.C. Blom  
Algemeen Directeur LEI B.V.





## Samenvatting

Veel regelingen tot behoud van agrobiodiversiteit - de variatie aan soorten, rassen en biologische processen die worden geassocieerd met de productie van voedsel - zijn transacties tussen overheid en agrariërs waarbij de overheid agrariërs betaalt voor de maatregelen die zij nemen. Voorbeelden hiervan zijn de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) en de Subsidieregeling Zeldzame Landbouwhuisdieren (SZL).

Bij alle transacties worden echter transactiekosten gemaakt. De overheid maakt bijvoorbeeld publieke transactiekosten om de SAN en de SZL te ontwerpen, om aanvragen te beoordelen en om de naleving van voorschriften te controleren. Deelnemers aan deze regelingen maken private transactiekosten omdat zij bijvoorbeeld tijd en geld kwijt zijn aan het invullen van aanvraagformulieren en het voldoen aan de administratieve verplichtingen.

Het doel van dit rapport is om mogelijkheden te identificeren om de transactiekosten in het agrobiodiversiteitsbeleid terug te dringen. Hierbij is er rekening mee gehouden dat transactiekosten het gevolg zijn van hoe een regeling is opgezet, en daardoor samenhangen met verschillende gewenste eigenschappen van een regeling. Uit de economische literatuur blijkt namelijk dat er afwegingen bestaan tussen transactiekosten en effectiviteit, maar ook tussen publieke en private transactiekosten. Het is dus zaak om die maatregelen te identificeren die de transactiekosten terug kunnen dringen zonder dat andere kwaliteiten van de regeling in gevaar komen.

Het rapport vergelijkt hiertoe het beleid in Nederland met dat in Engeland. Het Engelse beleid leent zich goed voor een dergelijke vergelijking omdat in beide landen relatief veel onderzoek is verricht naar de ecologische effectiviteit, de transactiekosten en de tevredenheid van deelnemers aan de regelingen, en omdat Engeland een benadering heeft gekozen die minder gestandaardiseerd is dan de Nederlandse regelingen op dit gebied. Het rapport zet van de SAN en de SZL, en van hun respectievelijke tegenhangers het Countryside Stewardship Scheme (CSS) en het Traditional Breeds Incentive (TBI), op een rijtje hoe de regelingen werken, hoe effectief ze zijn, hoe tevreden de deelnemers zijn, hoe hoog de transactiekosten zijn en welke maatregelen zijn genomen om transactiekosten te beperken. Uit een vergelijking tussen de twee landen komen de volgende aanbevelingen naar voren: (i) Bespaar overhead door het houden van zeldzame landbouwhuisdieren als extra optie in de SAN op te nemen; (ii) Reduceer administratieve lasten door subsidies niet per dier, maar per hectare uit te keren; (iii) Bespaar overhead door met de invoering van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) Provincies toe te staan hun Provinciale regelingen onder de SAN te laten vallen; (iv) Verminder publieke transactiekosten en onzekerheden bij deelnemers door de hoogte van beheerssubsidies minder vaak opnieuw vast te stellen; (v) Verminder het aantal foutief of onvolledig ingevulde aanvragen door (potentiële) deelnemers beter voor te lichten of te begeleiden.



## Summary

Transaction costs in agrobiodiversity policy; An analysis of solutions in The Netherlands and England

Many policies to conserve agrobiodiversity - the variety in species, races and biological processes associated with food production - take the form of transactions between the government and farmers, where the government pays farmers for the conservation measures they take. Examples of such policies are the Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) en de Subsidieregeling Zeldzame Landbouwhuisdieren (SZL) in The Netherlands and the Countryside Stewardship Scheme (CSS) and the Traditional Breeds Incentive (TBI) in the UK.

In all transactions, however, transaction costs are made. For instance, the government makes public transaction costs to design policies, to evaluate applications and to monitor compliance with the prescriptions. Participants, on the other hand, make private transaction costs, for instance due to various administrative obligations.

The purpose of this report is to identify possibilities to reduce transaction costs in agrobiodiversity policy. In doing so, the report takes into consideration that transaction costs are closely related to the way a policy is organised, and therefore also to several desirable properties of the policy. For instance, the economic literature gives examples of trade-offs between transaction costs and effectiveness, and between public and private transaction costs. It is therefore necessary to identify measures that reduce transaction costs without cutting down on other qualities of the policy.

To do so, the report compares the Dutch policies to conserve agrobiodiversity to those in England. England provides an interesting case for such a comparison for a number of reasons. First, relatively much research has been done in both the Netherlands and the UK into the ecological effectiveness, the magnitude and cause of transaction costs and the satisfaction of participants with the policies. Second, the English policies, particularly the CSS, take a much less standardised approach than their Dutch counterparts. Of the Dutch SAN and SZL, and of the English CSS and TBI, the report explains how the policies are organised, how specialists judge their effectiveness, how participants value them, how high transaction costs are and what measures are taken to reduce transaction costs. The report arrives at the following recommendations: (i) Keeping rare breeds should be included as an extra option in the SAN; (ii) The administrative burden of rare breeds incentive schemes can be reduced by paying subsidies per hectare instead of per animal; (iii) As local authorities gain more responsibility in the operation of the SAN due to the introduction of the Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), they should also be allowed to include their local agrobiodiversity policies in the SAN; (iv) The magnitude of SAN payments should be determined less frequently in order to reduce public transaction costs and insecurity for participants; (v) Extension or guidance of participants should be improved in order to reduce the number of ineligible applications.



# 1. Inleiding

Sinds geruime tijd bestaan er in Nederland programma's die tot doel hebben het behoud te stimuleren van de biodiversiteit die gepaard gaat met de productie van voedsel, ook wel agrobiodiversiteit genoemd. De Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) heeft tot doel om de in het wild levende plant- en diersoorten te beschermen die (deels) afhankelijk zijn van agrarische productie, ook wel begeleidende biodiversiteit genoemd. Daarnaast is er de Subsidieregeling Zeldzame Landbouwhuisdieren (SZL), die zich richt op behoud van zeldzame inheemse landbouwhuisdieren. Deze landbouwhuisdierrassen behoren met zeldzame gewassen tot de zogenaamde genetische agrobiodiversiteit.

Zoals dat bij ieder beleid het geval is, kan slechts een gedeelte van de kosten van deze programma's direct worden toegeschreven aan de maatregelen die zij willen stimuleren. Er worden immers ook onkosten gemaakt om deze programma's te ontwerpen, in gang te zetten, om te beslissen welke aanvragers in aanmerking komen voor subsidies en om te controleren of deelnemers zich aan de voorschriften houden. En niet alleen de overheid, maar ook deelnemers maken dergelijke kosten omdat ook zij tijd en geld kwijt zijn aan activiteiten die niet het directe doel van de regeling zijn, zoals bijvoorbeeld het lezen van brochures, het invullen van aanvraagformulieren en het voldoen aan allerhande administratieve verplichtingen tijdens hun deelname.

Het behoud van agrobiodiversiteit kan worden opgevat als een 'groene dienst' die deelnemers aan de samenleving leveren. Er vindt in feite een transactie plaats tussen deelnemers en de overheid, en het is dan ook niet verwonderlijk dat de kosten van het organiseren van deze transactie 'transactiekosten' worden genoemd, analoog aan de transactiekosten die zich in de reguliere markt voordoen. Even goed als de directe kosten maken transactiekosten deel uit van de totale kosten van een regeling: een afweging tussen kosten en baten van een regeling moet dus rekening houden met de effecten, de directe kosten, maar ook met de transactiekosten ervan.

## 1.1 Probleemstelling

Transactiekosten zijn een noodzakelijk kwaad. Geen enkele regeling is vrij van transactiekosten, en veel transactiekosten zijn het gevolg van maatregelen die een regeling effectiever maken, bijvoorbeeld het nemen van specifieke maatregelen of het controleren van de naleving van de voorschriften. Desalniettemin moet er voor worden gezorgd dat de kosten van een regeling, inclusief de transactiekosten, in verhouding staan tot de baten ervan. Het gaat er dus niet zozeer om dat transactiekosten *sec* worden teruggebracht, want dit zou ten koste kunnen gaan van allerlei gewenste aspecten van het beleid, waaronder de effectiviteit. Beter is het daarom om te zoeken naar manieren om transactiekosten terug te dringen zonder bijvoorbeeld de effectiviteit van de maatregelen onnodig te beperken, en

om te zorgen voor een zorgvuldige afweging tussen de kosten en de baten van een maatregel.

## **1.2 Doel onderzoek**

Het doel van dit onderzoek is om de mogelijkheden te verkennen om een betere afweging mogelijk te maken tussen transactiekosten bij de overheid, transactiekosten bij de deelnemer en de effectiviteit van regelingen tot behoud van agrobiodiversiteit.

## **1.3 Methode**

Voor dit onderzoek is gekozen voor een landenvergelijkende aanpak waarbij enkele regelingen tot behoud van agrobiodiversiteit in Nederland en het Verenigd Koninkrijk met elkaar worden vergeleken. De reden om Nederland met het Verenigd Koninkrijk te vergelijken is dat beide landen sinds relatief lange tijd dergelijk beleid voeren. Daarnaast is er in zowel Nederland als het Verenigd Koninkrijk uitgebreid ecologisch en sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht naar deze regelingen. Een vergelijking tussen deze landen met betrekking tot de inhoud, effectiviteit, aantrekkelijkheid en transactiekosten van hun regelingen tot behoud van agrobiodiversiteit kan een nuttig inzicht verschaffen in de mogelijke manieren om de (transactie)kosten en de baten van deze regelingen beter met elkaar in balans te brengen.

## **1.4 Onderzoeksvragen**

De onderzoeksvragen die hierbij aan de orde zijn zijn als volgt:

- Welke regelingen in het Verenigd Koninkrijk tot behoud van agrobiodiversiteit kunnen worden opgevat als tegenhangers van de SAN en de SZL?
- Hoe worden de regelingen tot behoud van agrobiodiversiteit in beide landen ingevuld?
- Hoe hoog zijn de transactiekosten van deze regelingen?
- Hoe beoordelen deelnemers deze regelingen met betrekking tot hun transactiekosten en administratieve lasten?
- Hoe hoog schatten ecologen de effectiviteit van de regelingen in?
- Welke mogelijkheden om transactiekosten terug te dringen worden reeds in de wetenschappelijke literatuur genoemd?
- Welke van deze mogelijkheden worden in het beleid in Nederland en het Verenigd Koninkrijk reeds toegepast?
- Hoe beoordelen betrokkenen deze mogelijkheden?
- Welke mogelijkheden om transactiekosten terug te dringen worden in het Verenigd Koninkrijk genomen die ook voor Nederland interessant zijn?

## 2. Transactiekosten agrobiodiversiteit

### 2.1 Transactiekosten: theorie, termen en definities

De aandacht voor transactiekosten in de economie vloeit voort uit de veelgehoorde kritiek dat de neoklassieke economie soms de verkeerde diagnose stelt en daardoor de verkeerde maatregelen voorschrijft omdat zij geen rekening houdt met dergelijke kosten. Aanvankelijk concentreerde deze discussie zich op de transactiekosten die zich voordoen in het alledaagse economische verkeer, zoals het zoeken naar, vergelijken van en het onderhandelen met potentiële handelspartners. Hierbij hield men zich onder andere bezig met de vraag welke factoren een rol spelen bij beslissingen met betrekking tot verticale integratie: met andere woorden, de beslissing van bedrijven om hun behoeften zelf te produceren of bij andere producenten in te kopen (zie onder andere Coase, 1937; Williamson, 1971). Bij deze beslissing spelen de kosten van het tot stand brengen van de transactie een grote rol, want bij hoge transactiekosten kan een bedrijf beslissen de transactie te omzeilen door een tussenproduct zelf te produceren.

Maar transactiekosten zijn niet alleen van belang voor private transacties. Veel beleid tot behoud van agrobiodiversiteit vindt plaats in de vorm van een 'transactie' tussen de overheid en private partijen, zoals burgers, bedrijven en niet-gouvernementele organisaties. De private partij verplicht zich daarbij tot het nemen van bepaalde maatregelen en ontvangt daarvoor een financiële vergoeding van de overheid. Naast de uitgekeerde subsidies en de kosten die direct kunnen worden toegeschreven aan de genomen maatregelen, worden ook hier kosten gemaakt die betrekking hebben op het uitvoeren van de transactie. Hiertoe behoren bijvoorbeeld de kosten voor het uitwerken van de inhoud van een programma, het promoten van het programma onder potentiële deelnemers en het verwerken van de aanvragen. Ook de deelnemers maken hierbij kosten omdat zij bijvoorbeeld aanvraagformulieren moeten invullen, een administratie bij moeten houden en soms een bijdrage moeten leveren aan de monitoring van de effecten.

Voor deze kosten worden vaak verschillende termen en definities gehanteerd. Arrow (1969) omschrijft transactiekosten simpelweg als 'the costs of running the economic system'. Williamson (1989) geeft een gedetailleerdere definitie: 'The comparative costs of planning, adapting, and monitoring task completion under alternative governance structures.' Het gaat hier dus om kosten die moeten worden gemaakt om een transactie tot stand te brengen, en om de instituties op te zetten die voor deze transacties nodig zijn.

Als het gaat om transacties tussen publieke en private partijen worden soms ook de termen 'administratiekosten' en 'apparaatskosten' gehanteerd. Administratiekosten zijn 'de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie' (Dienst Regelingen, 2004). Een groot gedeelte van de transactiekosten die private partijen maken bij publiek-private transacties zijn dus administratiekosten, maar lang niet allemaal: zo wordt de tijd die een potentiële deelnemer aan

een regeling besteedt om zich in een regeling te verdiepen tot de transactiekosten gerekend, maar niet tot de administratiekosten.

Apparaatskosten zijn de uitgaven van de overheid voor personeelskosten en aankoop van goederen en diensten voor het functioneren van het overheidsapparaat (Polman et al., 2005). De transactiekosten voorzover die door de overheid worden gemaakt bestaan dus geheel uit de apparaatskosten die aan de transactie kunnen worden toegerekend, vice versa.

Ten slotte zijn verschillende definities te hanteren voor kosten. In de meest beperkende definitie beperken kosten zich tot daadwerkelijke financiële uitgaven. In deze definitie behoort de extra arbeid die een ondernemer aan een regeling besteedt niet tot de kosten: zolang hij of zij deze arbeid niet van elders inhuurt leidt zij immers niet tot meer financiële uitgaven. In een wat bredere, meer gangbare definitie zou deze arbeid in ieder geval ook worden meegenomen. We zouden zelfs nog verder kunnen gaan door ook rekening te houden met hoe een deelnemer verschillende kosten ervaart. Dit is echter bijzonder moeilijk omdat we dan dergelijk onbehagen in geld moeten uitdrukken.

In dit rapport worden de volgende termen en definities gehanteerd. Onder kosten worden die middelen verstaan die worden inzet op zodanige wijze dat hun alternatieve aanwendingsmogelijkheden verloren gaan. Hiertoe behoren dus financiële middelen, maar ook arbeid, die voor verschillende doeleinden kunnen worden ingezet. Door ze in te zetten voor een bepaald doel kunnen ze echter niet worden ingezet voor andere doelen: ieder uur die een deelnemer steekt in het uitvoeren van een transactie kan hij of zij niet steken in andere, mogelijk winstgevendende activiteiten. Deze definitie sluit de gevoelswaarde van deze middelen uit, maar dit betekent niet dat deze aspecten in dit onderzoek buiten beschouwing zijn gelaten.

Onder transactiekosten worden de kosten verstaan die worden gemaakt om een transactie uit te voeren. Anders gezegd: transactiekosten zijn alle kosten die ten behoeve van een transactie worden gemaakt, met uitzondering van de vergoeding zelf en de kosten die de deelnemer maakt ten behoeve van het doel van de transactie. Omdat beide partijen in een transactie kosten maken, maken we onderscheid tussen private en publieke transactiekosten. Publieke transactiekosten zijn de transactiekosten die de overheid maakt, terwijl private transactiekosten worden gemaakt door de deelnemer.

## **2.2 Transactiekosten in regelingen tot behoud agrobiodiversiteit**

In sectie 2.1 hebben we aangegeven dat transactiekosten de kosten zijn die gemaakt worden om een transactie mogelijk te maken en uit te voeren. Dit geeft al aan dat transactiekosten worden gemaakt met een doel en daarom niet zonder meer kunnen worden beschouwd als een te bestrijden kwaad. Een projectontwikkelaar kan zich bijvoorbeeld veel transactiekosten besparen door niet meer uitgebreid de offertes van verschillende aannemers te vergelijken, maar dan zou hij of zij met de eerste de beste aannemer in zee moeten gaan!

Daarom is het zaak om, alvorens te kijken naar mogelijkheden om transactiekosten te verlagen, niet alleen te kijken hoe hoog ze zijn, maar ook waarom ze gemaakt worden. Vaak zal blijken dat de activiteiten die de kosten veroorzaken niet zomaar kunnen worden stopgezet. Er moeten immers alternatieven worden gevonden die hetzelfde doel dienen te-



gen lagere kosten. Om dergelijke alternatieven te vinden is het ook nodig om stil te staan bij de factoren die de hoogte van transactiekosten bepalen.

Deze paragraaf bespreekt daarom de redenen waarom transactiekosten gemaakt worden in het beleid tot behoud van agrobiodiversiteit, de factoren die de hoogte van deze kosten bepalen en tenslotte de maatregelen die tot nu toe in de wetenschappelijke literatuur worden voorgesteld om de transactiekosten van beleid tot behoud van agrobiodiversiteit te verlagen.

### 2.2.1 Waarom worden transactiekosten gemaakt?

De vraag waarom transactiekosten worden gemaakt is het beste te beantwoorden door te kijken welke soorten transactiekosten er bestaan in beleid tot behoud van agrobiodiversiteit. Vaak hangen de soort en de kenmerken van transactiekosten namelijk samen met het doel waarvoor ze gemaakt worden. Falconer et al. (1999a; 2000) onderscheiden drie groepen transactiekosten: (i) informatiekosten; (ii) contracteringskosten; en (iii) uitvoeringskosten. Daarnaast is het verstandig om deze kosten in te delen in vaste en variabele kosten. Vrij naar Falconer et al. (1999a; 2000) kunnen we de transactiekosten schematisch weergeven als in tabel 2.1.

Tabel 2.1 *Indeling transactiekosten*

Type	Kostenpost	Varieert met	Publiek/privaat
Informatiekosten	Ontwerp algemeen beleid	-	Publiek
	Begrenzen gebied	Aantal gebieden	Publiek
	Vaststellen maatregelen	Aantal gebieden	Publiek
Contracteringskosten	Promotie en voorlichting	Aantal potentiële deelnemers	Publiek
	Onderhandeling met deelnemers	Aantal deelnemers	Beide
	Administratie	Aantal contracten	Beide
Uitvoeringskosten	Monitoring effecten	Aantal contracten	Beide
	Handhaving en controle	Aantal contracten	Beide
	Evaluatie beleid	-	Publiek

Bron: gebaseerd op Falconer et al. (1999a; 2000).

#### *Informatiekosten*

Onder informatiekosten verstaan Falconer en Whitby de kosten die de overheid maakt om het gebied waar de maatregelen worden genomen in kaart te brengen, te begrenzen en de te nemen maatregelen vast te stellen. Deze kosten zijn dus allemaal publieke transactiekosten die variëren met het aantal gebieden. Ze zijn voor regelingen ter behoud van zeldzame landbouwhuisdieren minder relevant dan voor regelingen voor agrarisch natuurbeheer.

Ofschoon ze niet als zodanig door Falconer en Whitby worden genoemd, zouden de kosten voor het ontwerp van het algemene beleid (nog voordat de gebieden worden aangewezen) moeten worden meegerekend. Deze kosten zijn vast.

#### *Contracteringskosten*

Nadat het beleid is vastgesteld moeten potentiële deelnemers worden benaderd. Zij krijgen bijvoorbeeld brochures thuisgestuurd, of worden van het bestaan van de regeling op de

hoogte gesteld via hun belangenorganisatie (bijvoorbeeld LTO) en via verschillende media, zoals vakliteratuur, radio of televisie. Agrariërs die in eerste instantie geïnteresseerd zijn in deelname verdiepen zich verder in de regeling en gaan eventueel over tot het indienen van een aanvraag. De aanvraag wordt door een uitvoerende instantie beoordeeld, en in sommige gevallen (bijvoorbeeld in het geval van de Engelse Countryside Stewardship Schemes) vinden er onderhandelingen plaats tussen de aanvrager en de overheid. Indien uiteindelijk echt een overeenkomst wordt gesloten, wordt de overeenkomst opgenomen in de administratie van de uitvoerende instantie. Hierbij worden zowel publieke als private transactiekosten gemaakt.

Meer dan de informatiekosten zijn contracteringskosten afhankelijk van de (beoogde) schaal van de regeling. Immers, hoe meer deelnemers aan een regeling meedoen, des te meer aanvragen moet de overheid beoordelen. De kosten kunnen ook variëren met de oppervlakte waarover een aanvraag is ingediend. Immers, grote oppervlakten hebben waarschijnlijk een sterker effect op het reilen en zeilen van een landbouwbedrijf, wat voor aanvragers weer een reden kan zijn om intensiever over een contract te willen onderhandelen. Tenslotte kan de beoogde schaal van een regeling bepalen welke middelen worden ingezet om een regeling bekend te maken.

#### *Uitvoeringskosten*

Uitvoeringskosten vloeien voort uit de algemene administratie van de regeling, en de controle op de naleving van de voorschriften. Deze kosten zijn dus voor een groot gedeelte afhankelijk van het aantal deelnemers of de oppervlakte waarover contracten zijn afgesloten. Ook moet het beleid bij tijd en wijle worden geëvalueerd.

### 2.2.2 Factoren die hoogte transactiekosten bepalen

Falconer et al. (1999a; 2000) noemen de volgende factoren die van belang zijn voor de hoogte van transactiekosten in het behoud van agrobiodiversiteit: (i) transparantie van de regeling; (ii) mate van informatieasymmetrie; (iii) de mate van precisie van de regeling; (iv) de regelmaat waarin onderhandelingen plaatsvinden; (v) de aanwezigheid van schaal-effecten; (vi) tijd verlopen sinds de regeling van start is gegaan; (vii) de beschikbare technologie; (viii) de mentaliteit van deelnemers.

#### *Transparantie van de regeling*

Naarmate een regeling tot behoud van agrobiodiversiteit duidelijker en begrijpelijker is, kost het een deelnemer uiteraard minder tijd om de regeling tot zich te nemen. Dit betekent ook dat diezelfde deelnemer minder een beroep zal doen op voorlichters en adviseurs.

#### *Mate van informatieasymmetrie*

Hoe meer verschil er is tussen wat deelnemers aan een regeling weten en wat de overheid weet, des te groter is de kans dat misbruik van de regeling gemaakt wordt. Dit verschil in toegang tot informatie wordt in de economische literatuur aangeduid met 'verborgen informatie' of 'informatieasymmetrie' (zie onder andere Moxey et al., 1999; Goeschl et al., 2004). Problemen met informatieasymmetrie doen zich niet alleen voor bij regelingen tot behoud van agrobiodiversiteit, maar ook bij vele andere soorten transacties zoals bijvoor-

beeld het kopen van een huis of het aanstellen van een directeur van een beursgenoteerd bedrijf. Informatieasymmetrie kan tot twee problemen leiden: moral hazard en adverse selection.

Moral hazard houdt in dat een deelnemer weet of hij zich aan de voorschriften van een regeling houdt of niet, terwijl de overheid die informatie alleen kan verkrijgen door middel van dure controles. Een deelnemer kan er daarom voor kiezen een contract af te sluiten waar hij wel subsidie voor ontvangt, maar waarvan hij vervolgens niet de voorschriften naleeft zodat hij ook geen kosten maakt. Als de voorschriften het doel van de regeling vormen staat de overheid in dat geval voor de klassieke vraag wat de optimale mix is tussen zware straffen, strenge controles en het accepteren van een zekere mate van fraude (Becker, 1968). In regelingen als de SAN en de SZL vormen de voorschriften echter een middel om een ander doel te bereiken: behoud van agrobiodiversiteit. In theorie kan de overheid dus ook aan het behaalde resultaat zien of de voorschriften zijn nageleefd. Hier speelt echter het probleem dat het ecologische resultaat maar gedeeltelijk afhangt van de naleving van de voorschriften. Het kan immers gebeuren dat het resultaat van beheersmaatregelen door toevallige omstandigheden tegenvalt, waardoor deelnemers die netjes de voorschriften naleven ten onrechte worden gestraft. Of dat, weer door toeval, op land waar geen maatregelen zijn genomen toch ecologische resultaten worden geboekt, zodat fraudeerende deelnemers ten onrechte worden beloond. In zekere zin is dit onzekere verband tussen maatregelen en resultaat juist een belangrijke oorzaak van moral hazard. Als beheersmaatregelen zonder uitzondering resultaat zouden boeken zou er immers geen sprake meer zijn van informatieasymmetrie: de overheid hoeft dan alleen het resultaat te controleren om te weten of een deelnemer de juiste maatregelen treft. Naast de elementen in de genoemde mix van Becker (1968) moet de overheid dus ook beslissen over de optimale verdeling van de risico's die het gevolg zijn van de onzekere relatie tussen beheersmaatregelen en ecologisch resultaat. In het ene uiterste krijgen deelnemers alleen betaald voor de naleving van de voorschriften, bijvoorbeeld zoals dat gebeurde onder de oude Regeling Beheersovereenkomsten en Natuurontwikkeling (Rbon). In het andere uiterste krijgen deelnemers alleen betaald voor het behaalde resultaat, zoals bij natuurproductiebetaling (Mugge et al., 1996). Tussen deze twee uitersten zit de huidige SAN, die een gedeelte van de subsidie afhankelijk maakt van het behaalde resultaat.

Adverse selection is ook het gevolg van informatieasymmetrie, maar dan gaat het om informatie met betrekking tot de agrariër zelf in plaats van wat hij doet of nalaat. Voor de overheid is het bijvoorbeeld het meest efficiënt om bedrijven precies het bedrag te betalen dat zij minimaal willen ontvangen voor het afsluiten van een beheersovereenkomst. In de praktijk zou dit betekenen dat met iedere agrariër apart moet worden onderhandeld om dat bedrag vast te stellen. Omdat dit veel te hoge kosten met zich mee zou brengen, verschillen bijvoorbeeld de SAN-subsidies alleen per pakket en niet per deelnemer. Dit betekent echter ook dat deelnemers die lagere kosten maken dan wordt verondersteld 'te veel' uitgekeerd krijgen, terwijl deelnemers die hogere kosten maken niet aan de SAN deelnemen omdat de subsidies niet tegen hun kosten opwegen.

#### *Mate van precisie*

Hoe meer een regeling van geval tot geval varieert, des te hoger de transactiekosten waarschijnlijk zullen zijn. Een regeling die in alle gevallen dezelfde bepalingen oplegt hoeft

immers maar één keer te worden vastgesteld, terwijl het meer tijd en geld zal kosten om allerlei varianten uit te werken.

Het nadeel van uniformiteit is echter dat maatregelen niet worden aangepast op lokale omstandigheden. Een regeling tot behoud van agrobiodiversiteit kan daardoor aan effectiviteit inboeten als ze, bijvoorbeeld om transactiekosten te verlagen, uniformer wordt gemaakt. Hier is dus sprake van een afweging tussen de transactiekosten van een regeling en haar effectiviteit (Vatn et al., 2002).

#### *Regelmaat van contact tussen deelnemer en overheid*

Tussen de overheid en een deelnemer aan een regeling tot behoud van agrobiodiversiteit vindt contact plaats om bijvoorbeeld een nieuw contract te onderhandelen, om advies aan de deelnemer te verlenen, of om naleving van een bestaand contract te controleren. Omdat ieder contact van beide partijen tijd vergt, zullen transactiekosten hoger zijn naarmate er vaker een dergelijk contact plaatsvindt. Daarom hebben contracten met een korte duur relatief hogere transactiekosten dan contracten met een lange duur.

#### *Aanwezigheid van schaaleffecten*

De kosten van het ontwerpen en opzetten van een regeling zijn over het algemeen eenmalige kosten die niet of weinig afhankelijk zijn van de schaal waarop de regeling wordt toegepast. Dit betekent ook, dat kleine regelingen relatief duurder zijn omdat deze eenmalige kosten een groter gedeelte van de totale kosten uitmaken.

Eenzelfde effect doet zich voor met betrekking tot bedrijfsgrootte (Falconer, 2000). Omdat de kosten van het afsluiten van een beheersovereenkomst onafhankelijk zijn van de oppervlakte waarover de overeenkomst wordt afgesloten, hebben kleine landbouwbedrijven relatief meer private transactiekosten dan grote bedrijven.

#### *Tijd verlopen sinds regeling van start is gegaan*

Bij nieuwe regelingen is altijd enige tijd nodig om routine en ervaring te krijgen in de uitvoering ervan. Daardoor zal een regeling in het begin van haar bestaan hogere transactiekosten hebben dan na een aantal jaar.

#### *Beschikbare technologie*

Nieuwe technologische ontwikkelingen, vooral op het gebied van de informatietechnologie, hebben in de loop der jaren transactiekosten verlaagd. Zo is het door toepassing van GIS en databasesystemen eenvoudiger geworden om naar deelnemers te zoeken die aan bepaalde kenmerken voldoen.

#### *Mentaliteit van deelnemers*

De instelling van de deelnemers zelf maakt ook verschil, omdat een gemotiveerde deelnemer minder geneigd zal zijn om fraude te plegen.

### 2.2.3 Mogelijkheden om transactiekosten te verlagen

De factoren die de hoogte van transactiekosten bepalen suggereren al enkele mogelijkheden om transactiekosten te verlagen. Daarnaast zijn al verscheidene suggesties gedaan in

Falconer et al. (1999a; 1999b; 2000), Falconer (2000) en Franks (2003). Hierbij moet opnieuw worden aangetekend dat het verlagen van transactiekosten nooit een doel op zich mag zijn. Het gaat altijd om een afweging tussen de totale kosten van een regeling (dus inclusief zowel transactiekosten als directe kosten) en de effecten van de regeling.

#### *Beperk frequentie van controles*

Controle en handhaving is nodig om ervoor te zorgen dat regels worden nageleefd. Omdat de handelingen die nodig zijn voor controle en handhaving echter ook veel mankracht kunnen kosten, kan het de moeite lonen om alternatieve methoden in te zetten om de naleving van voorschriften te bevorderen. In ieder geval dient bij het opstellen van een regeling en het formuleren van de voorschriften al rekening te worden gehouden met de controleerbaarheid ervan.

Zo kan een hogere boete een dermate afschrikwekkend effect hebben dat een geringe pakkans voldoende is om een groot aantal potentiële fraudeurs ervan te weerhouden voorschriften te overtreden. Er bestaat dus een zekere afweging tussen de hoogte van een boete en de hoogte van de pakkans. Hierbij wordt de hoogte van de boete natuurlijk beperkt door de grenzen van het redelijke, en de hoogte van de pakkans wordt weer beperkt door het beschikbare budget voor controle en handhaving.

Ook zou een versterkte sociale controle de neiging tot frauderen kunnen beperken. Dit zou kunnen worden bereikt door maatregelen ter behoud van agrobiodiversiteit in te zetten via bestaande of nieuwe sociale verbanden, zoals agrarisch natuurverenigingen.

Ten slotte moet toch ook de vraag gesteld worden welk niveau van naleving gewenst is. Absolute zekerheid dat alle deelnemers de voorschriften perfect naleven kan nooit gegeven worden, en zou indien mogelijk extreem duur zijn of exorbitant hoge boetes vergen. Er is dus sprake van een afweging tussen de gewenste mate waarin voorschriften worden nageleefd en gewenste niveau van kosten voor controle en handhaving.

#### *Zorg voor goede voorlichting*

Naarmate informatie met betrekking tot een regeling ter behoud van agrobiodiversiteit gemakkelijker te verkrijgen is, hoeven agrariërs minder arbeid en kosten te besteden aan het vinden van deze informatie. Ook hier kunnen agrarische natuurverenigingen een belangrijke rol spelen, omdat zij als netwerken kunnen dienen om informatie en ervaring onder deelnemers te verspreiden.

#### *Besteed routineklussen uit*

Het kan zijn dat bepaalde administratieve werkzaamheden niet per se hoeven te worden uitgevoerd door de overheid zelf, maar gemakkelijk kunnen worden uitbesteed aan particuliere bedrijven. Door bij verschillende van deze bedrijven offertes aan te vragen kan de goedkoopste optie worden gevonden.

#### *Maak gebruik van bestaande instituties of voeg regelingen samen*

Transactiekosten kunnen ook worden beperkt door instanties of zelfs de regelingen zelf samen te voegen. De meest voor de hand liggende reden hiervoor is dat op deze manier kan worden bespaard op de overhead: werkzaamheden die eerst voor iedere regeling apart moesten worden verricht, kunnen dan in één keer voor alle regelingen plaatsvinden. Daar-

naast kan door regelingen of instanties samen te voegen ook de coördinatie tussen verschillende regelingen verbeterd worden. Tenslotte kunnen hiermee ook private transactiekosten worden beperkt omdat deelnemers voor verschillende soorten maatregelen bij één loket terecht kunnen.

#### *Beperk frequentie van beleidwijzigingen*

Hoewel beleid van tijd tot tijd moet worden aangepast aan nieuwe ontwikkelingen is het verstandig dergelijke aanpassingen tot een minimum te beperken. Niet alleen brengen ze publieke transactiekosten met zich mee in de vorm van extra tijd die ambtenaren nodig hebben om met de nieuwe situatie vertrouwd te raken, er zijn ook belangrijke private transactiekosten aan verbonden. Agrariërs zijn bij regelmatige aanpassingen immers genoodzaakt om zich regelmatig op de hoogte te stellen van nieuwe ontwikkelingen in de wetgeving en moeten zich vervolgens ook verdiepen in de nieuwe regelingen. Wanneer de wijzigingen alleen gelden voor nieuw afgesloten overeenkomsten lopen er op den duur verschillende regelingen door elkaar heen. Aan de andere kant ontstaat er voor deelnemers veel onzekerheid wanneer bestaande overeenkomsten ook vaak tussendoor gewijzigd worden.

#### *Verleng de duur van contracten*

Aan vrijwel alle contracten zijn kosten verbonden die onafhankelijk zijn van de duur van de contracten. Deze kosten hangen onder andere samen met de contactmomenten tussen deelnemer en overheid, en met de tijd die de deelnemer kwijt is aan het zich eigen maken van de regeling en het aanvragen van een contract. Contracten hebben daardoor relatief lagere transactiekosten naarmate ze langer duren.

## 3. Behoud agrobiodiversiteit in Nederland

De meest in het oog springende regeling voor het behoud van begeleidende agrobiodiversiteit in Nederland is de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN). Naast de SAN bestaan er nog een aantal benaderingen om begeleidende agrobiodiversiteit te behouden, maar omdat deze meestal experimenteel of regionaal van aard zijn zullen we ons tot de SAN beperken. Tot voor kort bestond er in Nederland ook een Subsidieregeling Zeldzame Landbouwhuisdieren (SZL) die tot doel had het behoud van een deel van de genetische bronnen, te weten zeldzame landbouwhuisdierrassen, te stimuleren.

Omdat de SZL sinds kort niet meer bestaat, en er naar deze regeling lang niet zoveel onderzoek heeft plaatsgevonden als naar de SAN, zal het grootste deel van dit hoofdstuk over de SAN gaan.

### 3.1 Doelstelling en opzet van de SAN

#### 3.1.1 Doelstelling

De Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) is onderdeel van het Programma Beheer. Het Programma Beheer heeft de volgende doelen (LNV, 1997):

- resultaatgericht beheer van natuur, bos, landschap en de daaraan gerelateerde recreatie;
- aandacht en ruimte voor particulieren in het natuurbeheer;
- aandacht voor de doelen van natuur, bos en landschap buiten de EHS.

Binnen deze doelstelling heeft de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer tot doel het ontwikkelen en in stand houden van natuur op landbouwgronden door met name agrarische ondernemers (LASER, 2003).

#### 3.1.2 Doelgroep

Deelname aan de SAN is voorbehouden aan beheerders van landbouwgrond. Onder beheerders wordt verstaan dat zij in ieder geval gedurende het hele subsidietijdvlak van zes jaar het recht tot gebruik en beheer hebben van het perceel of landschapselement waarvoor de subsidie wordt aangevraagd. Dit kunnen dus eigenaren zijn, maar ook pachters van het betreffende perceel of landschapselement.

#### 3.1.3 Procedure

Op Rijksniveau worden per Provincie de natuurdoelen en provinciale quota voor de te realiseren hectares Programma Beheer vastgesteld. Op basis hiervan stellen de Provincies

gebiedsplannen op, die vaststellen in welke gebieden men SAN-subsidie kan aanvragen en voor welke pakketten dat kan. Landsbreed zijn er 34 beheerspakketten, 15 landschapspakketten en 3 inrichtingspakketten geformuleerd. Ieder pakket is in feite een combinatie van beheersmaatregelen en een beoogd natuurdoel. Daarbij geldt ook dat beheerspakketten en landschapspakketten een duur hebben van zes jaar.

De aanvrager geeft aan voor welke pakketten hij of zij een SAN-subsidie wil aanvragen, hoeveel hectare dat betreft, welk perceel, enzovoort. Na ontvangst voert de Dienst Regelingen een volledigheidstoets en een consistentietoets uit. Deze toetsen controleren onder andere of de aanvraag goed is ingevuld, of het object voldoet aan de algemene regels van het Programma Beheer, en of de aanvraag binnen het gebiedsplan past. Aanvragen die aan al deze voorwaarden voldoen worden gehonoreerd in volgorde van binnenkomst tot het budgettaire plafond voor het betreffende pakket is bereikt. Collectieve aanvragen krijgen daarbij voorrang.

Nadat de subsidie is toegekend vinden gedurende de looptijd van het pakket enkele controles plaats. Ten eerste wordt een aanvangscontrole uitgevoerd, die tot doel heeft om in het veld vast te stellen of het terrein aan de eisen voldoet en de beschikking dus terecht is verleend. Deze controles kunnen leiden tot intrekking van de beschikking en terugvoering van de ten onrechte reeds betaalde subsidie. De inrichtingsaanvragen worden ook beoordeeld op doelmatigheid en efficiëntie. Ook worden, hetzij steekproefsgewijs, hetzij naar aanleiding van concrete aanwijzingen, tussentijdse controles van de naleving van bepalingen uitgevoerd.

Een specifiek kenmerk van het Nederlandse agrarisch natuurbeheer is de sturing op resultaat: een gedeelte van de beheerssubsidie wordt pas uitbetaald als een zekere ecologische kwaliteit is gerealiseerd aan het eind van de looptijd van het pakket. Dit houdt uiteraard ook in dat het ecologisch resultaat aan het eind van de looptijd moet worden gecontroleerd.

## **3.2 Effecten van de SAN**

### **3.2.1 Ecologische effectiviteit**

Kleijn et al. (2003) presenteren een meta-analyse van ecologische effectiviteitsstudies in verschillende landen, waaronder Nederland en het Verenigd Koninkrijk. De Nederlandse onderzoeken die zij bespreken staan weergegeven in bijlage 1. Deze onderzoeken hebben allemaal betrekking op de voorloper van de SAN, de RBON. Voor wat betreft de maatregelen die zijn genomen lijkt de RBON echter veel op de SAN, dus deze resultaten moeten wel een idee kunnen geven van de ecologische effectiviteit van de SAN.

De onderzoeksopzet verschilt enigszins tussen deze studies. De meeste onderzoeken zijn uitgevoerd in het kader van een evaluatie van agrarisch natuurbeheer in beheersgebieden. Deze vergelijken de ontwikkelingen op beheerspercelen gedurende 5-10 jaar met de ontwikkelingen in controlepercelen. Maar er zijn ook studies die slechts momentopnames hebben vergeleken. Verder hebben niet alle studies een statistische analyse uitgevoerd om te controleren of de verschillen statistisch significant zijn.



De onderzoeksresultaten laten een nogal gemengd, maar overwegend positief beeld zien. Een kwart van de onderzoeken heeft geen effect kunnen aantonen, en in één onderzoek is zelfs een negatief effect gevonden. Van de 14 onderzoeken die een positief effect hebben gevonden zijn er minstens 6 die dit effect slechts voor een deel van de doelsoorten laat zien.

Er valt echter wel het een en ander op deze studies af te dingen (Kleijn et al., 2003). Slechts 9 studies hebben een statistische analyse van hun resultaten uitgevoerd, zodat de significantie van de resultaten niet kan worden beoordeeld. Daarnaast is niet altijd duidelijk of de ecologische resultaten te danken zijn aan de beheersmaatregelen of aan de uitgangssituatie. Het kan immers zijn dat de beheersmaatregelen zijn genomen op de meest veelbelovende lokaties. Zeven studies hebben hier rekening mee gehouden door ook de uitgangssituatie in hun analyse mee te nemen.

*Tabel 3.1 Resultaten van ecologische effectiviteitsstudies in Nederland*

Geen effect gevonden	4
Positief effect gevonden: a)	14
Positieve trend sterker in beheersperceel	8
Negatieve trend minder sterk in beheersperceel	1
Negatieve trend in controle, stabiliteit in beheersperceel	1
Onderzoek keek niet naar trends	4
Positief en negatief effect gevonden	1
<i>Totaal</i>	<i>19</i>

a) Het is niet altijd duidelijk of dit geldt voor alle soorten of voor slechts enkele soorten. Soms is de soortenrijkdom als indicator gebruikt. Bij één studie is gekeken naar de natuurwaardeindex.

Selecteren we alleen die studies die zowel een statistische analyse hebben gedaan als rekening hebben gehouden met de uitgangssituatie, dan komen we uit op vijf studies.<sup>1</sup> Hiervan laten er 3 een positief resultaat zien (Van den Brink et al., 1992; Dijkstra, 1994 en Brongers, 1999), één zowel positieve als negatieve effecten (Van den Brink et al., 1992) en één vindt geen effect (Kleijn et al., 2004).

Recent is nog een effectiviteitsstudie verschenen (Kleijn et al., 2006) die interessant is voor dit onderzoek omdat zowel in Nederland als in Engeland op dezelfde wijze onderzoek is gedaan naar het effect van landbouwmilieumaatregelen. In dit onderzoek zijn in Spanje, Zwitserland, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Nederland percelenparen geselecteerd die bestaan uit een perceel met een beheersovereenkomst en een perceel zonder beheersovereenkomst. Kleijn et al. (2006) vinden geen significante effecten van Nederlandse weidevogelpakketten op de soortenrijkdom, maar wel een klein significant effect op het aantal territoria van weidevogels. Hier valt echter wel tegenin te brengen dat de onderzochte weidevogelpakketten geen zware eisen stellen met betrekking tot gebruik van mest en bestrijdingsmiddelen. Agrariërs zullen geneigd zijn om het land na de uitgestelde eerste snede even intensief te gebruiken als conventioneel grasland. Een groot effect op de soortenrijkdom van andere soortengroepen dan weidevogels hoeft dan ook niet te worden verwacht.

<sup>1</sup> Vier studies inclusief Van den Brink et al. (1992) die twee soorten doelstellingen hebben onderzocht.

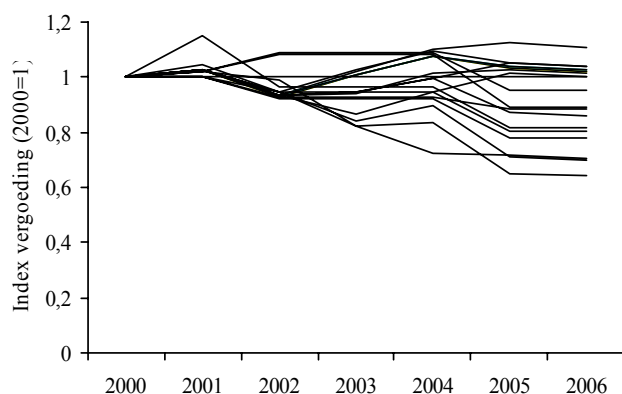
Al met al lijkt het waarschijnlijker dat het Nederlandse agrarisch natuurbeheer een positief effect heeft dan dat er geen of een negatief effect moet worden verwacht. Maar hoe groot dat effect is is vooralsnog niet bekend.

### 3.2.2 Beoordeling door deelnemers

In 2002 verscheen een artikel in *Boerderij* waaruit behoorlijke onvrede sprak met de SAN (Oppewal, 2002). De belangrijkste klachten van deelnemers waren toen: (i) grote vertraging in de beoordeling van aanvragen en de uitbetaling van subsidies; (ii) onverwachte verlagingen van de vergoedingen; (iii) veel afwijzingen door formele beoordeling en ingewikkelde regels; (iv) onzekerheid omtrent de 'Brusselse' acceptatie van agrarisch natuurverenigingen. Sindsdien zijn er een aantal onderzoeken uitgevoerd naar de waardering van SAN-deelnemers voor de SAN. De meest uitgebreide hiervan is de Tussentijdse Evaluatie Programma Beheer (Hilhorst et al., 2003). Daarnaast heeft het LEI een onderzoek uitgevoerd naar de bereidheid van agrariërs om aan de SAN deel te nemen (Leneman et al., 2004). Beide studies worden hieronder besproken.

In Hilhorst et al. (2003) komen vergelijkbare kritiekpunten naar voren als in het *Boerderij*-artikel. Slechts een minderheid van de aanvragen wordt afgehandeld binnen de tijd die het volgens de norm zou moeten duren. Zo bedroeg de gemiddelde behandeltijd in 2002 234 dagen, terwijl de normtijd 122 dagen is. Dit is extra onplezierig aangezien veel deelnemers aangeven de indieningsperiode te kort te vinden.

De verlaging van vergoedingen had te maken met de indexering van de vergoedingen. De vergoedingen verschillen van jaar tot jaar omdat ze ieder jaar in overeenstemming worden gebracht met het gangbare prijspeil. Omdat de kosten van beheer over het algemeen stijgen wegens inflatie, zou de indexering geen probleem moeten zijn voor beheerders. Naarmate de prijzen stijgen, zouden de vergoedingen immers ook moeten stijgen. In 2002 heeft deze indexering echter geleid tot een forse daling van de meeste beheersvergoedingen (figuur 3.1). Daarna is de vergoeding voor een aantal pakketten wel weer gestegen, maar bijvoorbeeld voor een aantal pakketten op akkerland en een aantal weidevogelpakketten zijn de vergoedingen gedaald tot soms slechts 60%-80% van de oorspronkelijke vergoeding.



Figuur 3.1 Ontwikkeling beheersbijdrage van 18 beheerspakketten  
Bron: LNV (2005).

Deze dalingen kunnen worden verklaard uit het feit dat de vergoedingen niet direct zijn gekoppeld aan de prijsontwikkeling, maar worden berekend uit een schatting van de inkomstenderving. Deze schatting is bijvoorbeeld bij botanische pakketten gebaseerd op een inschatting van de derving in gewasopbrengst en de prijs van krachtvoer. Zo kunnen niet alleen de krachtvoerprijsontwikkeling, maar ook allerlei veranderingen in mestbeleid en melkprijs de vergoedingen beïnvloeden en dus ook verlagen. De aanpassing van de vergoedingen geldt voor alle deelnemers, ook de deelnemers die reeds enkele jaren aan de SAN meedoen.

Ook op de aanvraagprocedure was kritiek. Van de respondenten in de enquête van Hilhorst et al. (2003) had 29% klachten over de aanvraagprocedure, en ongeveer een derde vond de aanvraagformulieren (zeer) onduidelijk. Het aantal afwijzingen wegens onvolledig of foutief ingevulde aanvragen was dan ook behoorlijk hoog: 23% in 2000, 62% in 2001 en 41% in 2002.

Ongeveer 70% van de respondenten heeft zich voor de aanvraag laten voorlichten over de mogelijkheden van Programma Beheer. Het merendeel heeft dit bij LASER en DLG gedaan, maar lokale overheden, agrarisch natuurverenigingen en adviesbureaus komen ook voor. Van de respondenten die zich lieten voorlichten door LASER of DLG was ongeveer 60% tevreden tot zeer tevreden. Desalniettemin wordt in interviews aangegeven dat het Programma Beheer te weinig mogelijkheden biedt voor voorlichting, beheersadviesing en beheersbegeleiding.

Uit Hilhorst et al. (2003) blijkt wel brede steun van de deelnemers voor de sturing op resultaat. Negentig procent vindt de pakketdoelen duidelijk, en driekwart van de respondenten denkt dat de doelen goed meetbaar zijn. Wel is er behoefte aan meer begeleiding en voorlichting met betrekking tot de benodigde maatregelen om die doelen te behalen. Er wordt zelfs gesuggereerd dat een goede begeleiding een deel van de controles overbodig kan maken omdat veel overtredingen het gevolg zijn van gebrek aan kennis van natuurbeheer. Overigens vindt men ook dat bij de controles onderscheid gemaakt moet worden tussen natuurlijke processen en slecht beheer. Dit lijkt de sturing op resultaat enigszins te ondermijnen: in feite zou dit immers weer het accent verschuiven van het belonen van resultaat naar het belonen van goed beheer. Ook is er behoefte aan meer flexibiliteit. De beheersvoorschriften worden vaak als te rigide ervaren en staan in sommige gevallen zelfs het realiseren van natuurdoelen in de weg.

Bij de uitslagen van Hilhorst et al. (2003) moeten we wel de kanttekening maken dat het ministerie van LNV het Programma Beheer sinds het verschijnen van dit rapport op enkele punten heeft aangepast. Zo is de problematiek rond de 'Brusselse' goedkeuring van betaling aan agrarisch natuurverenigingen opgelost en heeft DLG een grotere rol gekregen in de informatievoorziening aan aanvragers (Veerman, 2003). Ook is de flexibiliteit vergroot door deelnemers de gelegenheid te bieden tussendoor over te stappen op een zwaarder pakket (Veerman, 2005).

Leneman et al. (2004) hebben een enquête uitgevoerd onder 267 agrariërs naar hun motivatie om al of niet mee te doen aan agrarisch natuurbeheer. Hiervan hebben uiteindelijk 97 agrariërs gereageerd, waarvan 59 deelnemers aan de SAN en 38 niet-deelnemers. Tot de belangrijkste motivaties om aan de SAN mee te doen behoren de inpasbaarheid van de pakketten in de bedrijfsvoering, de subsidie, de zekerheid die door de termijn van de contracten geboden wordt, algemene interesse in natuurbeheer en verbetering van het ima-

go van de agrarische sector. Bij de niet-deelnemers is vooral de hoogte van de vergoeding (13 van de 27) een reden om niet mee te doen. Daarnaast wordt ook de complexiteit van de regeling genoemd: 9 agrariërs geven aan dat dit voor hen de reden was niet mee te doen. Het wordt uit de enquête echter niet duidelijk of dit te maken heeft met hoge private transactiekosten.

### 3.3 Omvang en bronnen van transactiekosten van de SAN

#### 3.3.1 Publieke transactiekosten

Hilhorst et al. (2003) geven een schatting van de uitvoeringskosten van het Programma Beheer (tabel 3.2). Dit zijn de kosten die door uitvoerende diensten zoals DLG en LASER worden gemaakt voor zowel de Subsidieregeling Natuurbeheer (SN) als de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN). Hier zitten dus niet de kosten voor het ontwikkelen van het beleid bij.

Tabel 3.2 *Uitvoeringskosten Programma Beheer*

Jaar	Uitvoeringskosten (m€)	Toegekend geld (m€)	Aandeel uitvoering in budget
2000	5,0	61,6	8%
2001	7,9	49,5	14%
2002	11,9	34,3	26%

Bron: Hilhorst et al. (2003).

Hierbij moet worden aangetekend, dat de toegekende gelden niet noodzakelijkerwijs in het betreffende jaar worden uitgekeerd. De overheid verplicht zich immers om de komende zes jaar een jaarlijks bedrag uit te keren, en was daar in sommige gevallen, getuige de klachten van deelnemers (Oppewal, 2002; Hilhorst et al., 2003), rijkelijk laat mee. We kunnen dus verwachten dat de kosten waar de overheid zich in 2000 toe verplichtte in feite gemaakt werden in de periode 2000-2005. Willen we toch een idee krijgen van het aandeel van uitvoeringskosten in het budget, dan kunnen we kijken naar het gemiddelde over de drie vermelde jaren, en dat is ongeveer 15%.

Tabel 3.2 laat ook zien dat de uitvoeringskosten zijn gestegen in de periode 2000-2003, ondanks dat het aantal beschikkingen in die periode is afgenomen. Hilhorst et al. (2003) geven hiervoor de volgende verklaringen:

- cumulatie van nieuwe beschikkingen en nazorg van eerder goedgekeurde aanvragen;
- verhelpen van kinderziekten van het Programma Beheer;
- ontwikkeling van een automatiseringssysteem;
- uitbreiding takenpakket LASER met betrekking tot het Programma Beheer sinds 2002;
- problemen met de Europese Unie rond collectieve pakketten;
- groeiend aantal vragen en problemen die om behandeling vragen.

In een enquête onder beleidsmedewerkers van het ministerie van LNV blijkt dat de kosten van het ontwikkelen en opstellen van de regeling zelf over het algemeen als het meest omvangrijk worden ingeschat (Polman et al., 2005).<sup>1</sup> Dit suggereert dat de publieke transactiekosten waarschijnlijk aanmerkelijk hoger zijn dan de uitvoeringskosten vermeld in tabel 3.2. Het beoordelen van beschikkingen en het uitbetalen van subsidies worden ook gezien als grote kostenposten. De kosten van ondersteuning bij het invullen van aanvraagformulieren schat men als laagste kostenpost in. Dit laatste is in overeenstemming met het uitgangspunt bij beleidsmakers dat dergelijke ondersteuning niet structureel nodig is omdat de aanvrager zelf verantwoordelijk is voor de aanvraag evenals het vergaren van de kennis die daarvoor nodig is. Ook Hilhorst et al. (2003) melden dat een eventuele adviserende rol van bijvoorbeeld DLG wordt gezien als inconsistent met het algemene uitgangspunt van de terugtrekkende overheid.

In paragraaf 3.2.2 zijn ook enkele oorzaken van hoge transactiekosten naar voren gekomen. Ten eerste vergt het jaarlijks bijstellen van de subsidiebedragen, wat bij deelnemers toch al niet in goede aarde viel, ieder jaar weer tijd om de nieuwe bedragen vast te stellen. Ten tweede leidt een hoog percentage aan afwijzingen wegens foutief of onvolledig ingevulde aanvragen ook tot hogere publieke transactiekosten.

Ook hier geldt dat het Programma Beheer na het verschijnen van Hilhorst et al. (2003) op enkele punten is aangepast. Zo is de adviserende rol van DLG vergroot om te voorzien in de informatiebehoefte van deelnemers (Veerman, 2003). In directe zin kan deze maatregel de publieke transactiekosten hebben verhoogd, maar men moet ook rekening houden met indirecte effecten. Zo kan het aantal afgewezen aanvragen en overtredingen zijn verlaagd omdat deelnemers beter weten hoe zij hun aanvragen moeten invullen en wat zij al dan niet op beheersland mogen doen. Het netto-effect van deze maatregel op de publieke transactiekosten is dus niet zeker. Ook is het minimum aanvraagbedrag verhoogd van € 300 naar € 1.000 (Veerman, 2004). Deze maatregel heeft tot doel de publieke transactiekosten terug te dringen en zal dat effect waarschijnlijk ook hebben.

### 3.3.2 Private transactiekosten

Voor een schatting van de private transactiekosten van de SAN bespreken we hier drie onderzoeken: de Tussentijdse Evaluatie Programma Beheer (Hilhorst et al., 2003), het inventariserend onderzoek naar de administratieve lasten van subsidies uitgevoerd door Cap Gemini (van der Tang et al., 2003) en de Nulmeting Administratieve Lasten Subsidie-regelingen (Dienst Regelingen, 2004). Al deze publicaties richten zich op de administratieve lasten van deelnemers aan de SAN.

#### *Tussentijdse Evaluatie Programma Beheer*

Hilhorst et al. (2003) hebben een enquête uitgevoerd onder deelnemers aan de SAN en de SN waar zij onder andere hebben gevraagd naar de administratieve lasten. In totaal zijn naar 1.900 deelnemers aan de SAN enquêtes verstuurd, waarvan er 1.009 terug zijn ont-

---

<sup>1</sup> Overigens moet wel worden opgemerkt dat het aantal respondenten op deze enquêtevraag nogal klein was (13).

vangen. De steekproef is dus groot, net als de response rate (53%). In de enquête zijn de volgende administratieve lasten onderzocht:

- de gemiddelde administratieve lasten die gepaard gaan met de tijd die men (heeft) besteed aan het indienen van een aanvraag;
- de gemiddelde administratieve lasten die gepaard gaan met de administratie rondom het Programma Beheer;
- de lasten voor de deelnemer die gepaard gaan met het (zelf) controleren van de natuurontwikkeling op de terreinen van de deelnemers aan het Programma Beheer.

Hiervan is de eerste kostenpost eenmalig, en vinden de laatste twee kostenposten jaarlijks plaats. Een monetaire schatting is verkregen door de tijd die de deelnemers nodig hebben gehad te vermenigvuldigen met het uurtarief die de deelnemers voor zichzelf rekenen. Dit kwam in feite neer op het jaarinkomen van de deelnemer gedeeld door het aantal uren dat hij of zij jaarlijks werkt om dat inkomen te genereren. Tabel 3.3 geeft de schattingen voor de SAN.

*Tabel 3.3 Administratieve lasten in 2002 voor deelnemers aan de SAN in euro's per deelnemer*

	Indienen aanvraag (éénmalig per bedrijf)	Administratie (jaarlijks per bedrijf)	Controle (jaarlijks per bedrijf)
Gemiddeld	213,84	215,87	746,36
Beheerspakketten	244,53	239,70	488,46
Landschapspakketten	71,24	84,82	2209,83

Bron: Hilhorst et al. (2003).

Hierbij moet worden aangetekend dat lang niet alle bedrijven controlekosten maken. Jaarlijks worden tussen de 5% en 10% van de deelnemende bedrijven gecontroleerd (Dienst Regelingen, 2004). Hilhorst et al. (2003) maken echter niet duidelijk of hun schatting het gemiddelde voor de gehele populatie deelnemers aan de SAN betreft of slechts die bedrijven die gecontroleerd worden. In het laatste geval zouden de gemiddelde jaarlijkse administratieve lasten als gevolg van de controle uitkomen tussen € 37 en € 75.

#### *Inventariserend onderzoek administratieve lasten van subsidies*

Van der Tang et al. (2003) hebben aan de hand van vragenlijsten onderzocht welke kosten deelnemers maken als gevolg van de administratieve verplichtingen van subsidieregelingen zoals de SAN. Tot deze kosten behoren:

- interne kosten, die de deelnemer geheel zelf maakt en die daarom berekend worden aan de hand van de duur van de handeling en het uurtarief van de deelnemer;
- externe kosten, die de deelnemer maakt door derden in te schakelen, bijvoorbeeld voor een accountantsverklaring. Bij deze kosten is ook het tarief van de derde partijen meegenomen.

Tabel 3.4 *Private transactiekosten van de SAN in euro's*

Aanvraag	450
Uitvoering	450
Vaststelling	400
Totaal administratieve lasten	1.300
Gemiddelde subsidie	21.793
Administratieve lasten/subsidie	6%

Bron: Van der Tang et al. (2003).

Met een verhouding tussen administratieve lasten en subsidiebedrag van 6% behoort de SAN niet tot de goedkoopste, maar zeker ook niet tot de duurste van de negen regelingen die in Van der Tang et al. (2003) worden besproken. De subsidieregeling met de hoogste relatieve administratieve lasten is de Kiem-subsidie binnen het programma Economie, Ecologie, Technologie met een verhouding van 45%. Aan de andere kant hebben drie besproken subsidieregelingen voor investerings- en exportfinanciering niet meer dan 1% administratieve lasten.

#### *Nulmeting Administratiekosten*

Bij de Nulmeting Administratiekosten (Dienst Regelingen, 2004) is gebruikgemaakt van het standaardkostenmodel (SKM) dat door de Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten (IPAL) is ontworpen. Hierbij is geïnventariseerd welke handelingen ondernemers moeten uitvoeren voor de SAN, hoeveel uur een handeling kost en hoe vaak die handeling moet worden uitgevoerd. Tot de onderzochte handelingen behoorden onder andere het lezen van de brochure, het raadplegen van beheerders, het maken van een inrichtingsplan, het opstellen van bezwaarschriften en het meewerken aan controles. Ervan uitgaande dat het uurtarief van de ondernemer € 30 bedroeg, kwam men tot de slotsom dat de administratieve lasten ongeveer 2,5% van het uitgekeerde subsidiebedrag bedroegen (zie tabel 3.5).

Tabel 3.5 *Administratieve lasten van de SAN*

Verplichtingenbudget	€ 160.500.000
Aantal ingediende aanvragen	4.538
Aantal goedgekeurde aanvragen	4.027
Gemiddeld subsidiebedrag	€ 39.856
Administratieve lasten subsidieverlening	€ 800
Administratieve lasten subsidievaststelling	€ 97
Totale administratieve lasten regeling	€ 4.019.096
Percentage administratieve lasten ten opzichte van budget	2,5%

Bron: Dienst Regelingen (2004).

#### *Vergelijking*

Omdat Van der Tang et al. (2003), Hilhorst et al. (2003) en Dienst Regelingen (2004) elk verschillende definities, methoden en indelingen gebruiken, zijn ze moeilijk met elkaar te vergelijken. Alleen Van der Tang et al. (2003) en Dienst Regelingen (2004) vergelijken de administratieve lasten met de uitgekeerde subsidiebedragen. Daarbij komt Dienst Regelin-

gen (2004) op een lager percentage uit dan Van der Tang et al. (2003). De auteurs van Dienst Regelingen (2004) verklaren het verschil uit het volgende:

- in 2002 (het uitgangsjaar van Van der Tang et al., 2003) waren er minder aanvragen en dus ook een lager subsidiebedrag dan in 2003;
- Van der Tang et al. (2003) gebruiken het gerealiseerde budget, terwijl Dienst Regelingen (2004) het verplichtingenbudget gebruikt;
- Van der Tang et al. (2003) veronderstellen een hoger uurtarief;
- Van der Tang et al. (2003) en Dienst Regelingen (2004) nemen verschillende kosten al of niet mee;
- Van der Tang et al. (2003) maken gebruik van een steekproef van twee aanvragers, terwijl Dienst Regelingen (2004) veel informatie van regelingsdeskundigen heeft;
- sinds 2002 is de regeling herzien.

Daarnaast is ook niet duidelijk wat Hilhorst (2003) en Van der Tang (2003) onder uitvoeringskosten verstaan, als in de gedetailleerde beschrijving in Dienst Regelingen (2004) alleen handelingen voorkomen voor aanvraag dan wel vaststelling van subsidie (in beide fasen komen controlehandelingen voor).

Alle drie de studies door de oogharen bekeken, en aangenomen dat de controlekosten in Hilhorst et al. (2003) alleen betrekking hebben op die bedrijven die daadwerkelijk gecontroleerd worden, komen de private transactiekosten uit tussen de € 900 en € 1.900 per aanvraag. Dit is dus een totaalbedrag, waarvan een gedeelte over de duur van het contract is uitgesmeerd. De studies verschillen echter dermate in methodiek en definitie van kosten, dat grote vraagtekens moeten worden gezet bij de vergelijkbaarheid ervan.

### **3.4 Beleid tot behoud zeldzame landbouwhuisdieren in Nederland**

In Nederland was tot voor kort de Subsidieregeling Zeldzame Landbouwhuisdieren (SZL) van kracht. Deze regeling is echter kort geleden opgeheven en op het ministerie van LNV wordt momenteel gewerkt aan het ontwikkelen van een alternatief om het behoud van zeldzame huisdierrassen te stimuleren.

#### **3.4.1 Doelstelling en opzet SZL**

Doel van de regeling was het bevorderen van het in stand houden van veerassen die met uitsterven bedreigd worden. Het behoud van dergelijke rassen wordt belangrijk gevonden vanuit het oogpunt van genetische diversiteit, maar ook vanwege de cultuurhistorische waarde van deze rassen. De belangrijkste doelgroepen van de regeling zijn agrariërs, hobbydierhouders en terreinbeherende organisaties die zeldzame landbouwhuisdieren houden. Onder de regeling vielen diverse traditionele Nederlandse huisdierrassen, zoals de Lakenvelder, het Groninger Paard en de Schoonebeker.

Aan de regeling golden ook enkele beperkingen. Zo kon men voor maximaal 30 grootvee-eenheden (gve) subsidie aanvragen, en kwamen landbouwbedrijven met meer dan 2,5 gve zeldzame landbouwhuisdieren per hectare voedselareaal niet voor subsidie in aanmerking. Daarnaast was voor de regeling een subsidieplafond vastgesteld. Wanneer voor



een gegeven ras voor meer dan 1.000 (runderen en paarden) of 1.500 (schapen) vrouwelijke dieren subsidie werd verleend, kon de minister besluiten dat voor dat ras geen subsidieaanvragen meer zouden worden gehonoreerd.

#### *Procedure*

De aanhoudperiode van de regeling bedroeg vijf jaar en duurde van 14 april 2002 tot 14 april 2007. Geïnteresseerden in de regeling konden tussen 1 maart 2002 en 13 april 2002 een aanvraagformulier bij LASER indienen. Hierbij moesten zij het volgende inleveren:

- een ingevuld aanvraagformulier met contactgegevens, BRS-registratienummer, oppervlakte voederareaal;
- het door LASER voorgeschreven bedrijfsregister met contactgegevens, naam en bedrijfsnummer van de fokkerijorganisatie of stamboekvereniging, en van ieder dier waarvoor subsidie wordt aangevraagd registratienummer, naam, ras, geslacht en geboortedatum;
- een Verklaring Fokkerijorganisatie voor ieder ras waarvoor subsidie wordt aangevraagd;
- een BRS-registratieformulier indien het bedrijf nog niet bij LASER was geregistreerd;
- een kopie van de statuten indien de aanvraag door of uit hoofde van een rechtspersoon werd ingediend.

Ontvangen formulieren kregen bij LASER een dagstempel en werden beantwoord met een ontvangstbericht. Bij onvolledige aanvragen kreeg de indiener het verzoek de ontbrekende gegevens binnen twee weken aan te vullen.

Net als bij de SAN werden de aanvragen behandeld in volgorde van binnenkomst bij LASER. Wanneer het subsidieplafond werd bereikt werden de resterende aanvragen afgewezen. De aanvrager kreeg dan een toekenningsbesluit, waarin per ras het aantal gve werd vermeld waarvoor subsidie werd verleend, het jaarlijkse bedrag van de subsidie en de aanhoudverplichting.

De deelnemer was verplicht gedurende vijf jaar, op elk moment, van ieder ras het aantal gve waarvoor subsidie was verleend aan te houden. Iedere verandering in het bestand van de zeldzame landbouwhuisdieren moest in het register worden bijgeschreven, en aan LASER worden doorgegeven. Daarnaast moesten in de bedrijfsadministratie alle mutatiegegevens worden bewaard. Een verandering die het gevolg was van verkoop, sterfte of noodslachting had geen gevolgen voor de subsidie indien het verkochte, gestorven of in nood geslachte dier aantoonbaar werd vervangen door een dier van hetzelfde ras en dezelfde waarde in gve.

Deelnemers moesten ieder jaar binnen vier weken na afloop van de aanhoudperiode een formulier voor subsidievaststelling indienen met een kopie van het bedrijfsregister en een voldoende gefrankeerde retourenveloppe.

Twee soorten controles werden uitgevoerd. LASER voerde zelf administratieve controles uit. Daarnaast werden ook ieder jaar steekproefsgewijs bedrijfscontroles uitgevoerd door de AID, waarbij in ieder geval het bedrijfsregister, de bedrijfsadministratie en de aanwezige landbouwhuisdieren werden gecontroleerd. Bij onregelmatigheden werd een korting op de subsidie in rekening gebracht die kon oplopen tot 100%.

### 3.4.2 Effecten van de SZL

De SZL lijkt bijzonder succesvol geweest te zijn. De regeling was zo populair bij de houders van zeldzame huisdierrassen, dat in de eerste ronde slechts de helft van de aanvragen kon worden gehonoreerd. De directe subsidies werden onder andere sterk gewaardeerd vanwege de erkenning die ervan uitging voor de inspanningen van houders van zeldzame landbouwhuisdieren. Ook is men door de regeling meer dieren van zeldzame huisdierrassen gaan houden en er zijn stamboekverenigingen opgericht voor rassen waar die voorheen nog niet voor bestonden. Desalniettemin vond men de subsidie aan de lage kant, en werd het plafond van maximaal 30 gve als erg laag ervaren. De administratieve verplichtingen werden als bijzonder lastig ervaren.

### 3.4.3 Transactiekosten

Er zijn geen onderzoeken gedaan naar de transactiekosten van de SZL. De beschrijving van de procedure in paragraaf 3.4.1 wekt echter de indruk dat de regeling behoorlijke administratieve lasten met zich meebracht. Deelnemers gaven ook aan dat de administratieve lasten bijzonder hoog waren, en ook de uitvoeringskosten van deze regeling waren hoog. De oorzaak hiervan zat vooral in de verplichte registratie van dieren en mutaties daarin. Daarnaast moest van de dieren de raszuiverheid worden bewezen voordat de subsidie werd toegekend.

### 3.4.4 Beëindiging en eventuele opvolgers

De SZL is stopgezet om de volgende redenen:

- de regeling belooft hobbydierhouders voor iets dat ze toch al doen. Het is in die zin geen effectieve regeling;
- de regeling gaat gepaard met ingewikkelde verplichtingen met betrekking tot stamboekregistratie en raszuiverheid;
- het ministerie van LNV wil af van structurele subsidies. Men geeft de voorkeur aan opstartsubsidies.<sup>1</sup>

Momenteel wordt op het ministerie gewerkt aan een alternatief voor de SZL dat aan deze bezwaren tegemoetkomt. Eén van de mogelijkheden waar aan gedacht wordt is om de SZL te combineren met de SAN. Zo zou het houden van zeldzame landbouwhuisdieren voor bepaalde pakketten kunnen worden verplicht, of worden opgenomen als extra optie bij beheers- of landschapspakketten. Ook zou de SZL een vervolg kunnen krijgen in het op projectbasis verstrekken van subsidies aan initiatieven om het houden van zeldzame landbouwhuisdierrassen te stimuleren. Dit zou bijvoorbeeld een voorlichtingsproject van de Stichting Zeldzame Huisdierrassen voor hobbydierhouders kunnen zijn. Tenslotte bestaat er het vermoeden dat niet alle functies van zeldzame landbouwhuisdierrassen voldoende worden benut. Door deze functies beter te promoten zou ook de 'marktwaarde' van zeldzame landbouwhuisdieren kunnen worden vergroot.

---

<sup>1</sup> De SAN is hierop dus een uitzondering.

## 4. Beleid tot behoud van agrobiodiversiteit in Engeland

### 4.1 Inleiding

In het Engeland bestonden tot voor kort verschillende regelingen naast elkaar. Het Environmentally Sensitive Areas (ESA) scheme was van toepassing in kwetsbare gebieden in geheel het Verenigd Koninkrijk. Daarnaast had Engeland, evenals de andere landsdelen van het Verenigd Koninkrijk, een eigen programma voor agrarisch natuurbeheer dat op andere agrarische gebieden van toepassing was. In Engeland was dat tot voor kort het Countryside Stewardship Scheme.

Sinds 2005 zijn in Engeland het ESA scheme en het CSS samengevoegd in het Environmental Stewardship Scheme (ESS). Dit heeft het nadeel dat in dit hoofdstuk een regeling wordt besproken die eigenlijk niet meer van kracht is. Aan de andere kant is het CSS uitgebreid geëvalueerd en is het ook interessant om te zien welke aanpassingen zijn gedaan bij de overstap naar het ESS. Zo zijn er veranderingen aan het CSS overwogen (maar niet allemaal uitgevoerd) die tot doel hadden de regeling gebruiksvriendelijker te maken en ook de transactiekosten te verlagen. Ook draagt het ESS bij aan het behoud van zeldzame landbouwhuisdieren, al is het slechts op bescheiden schaal. We zullen in dit hoofdstuk daarom beide regelingen bespreken.

Het Verenigd Koninkrijk heeft geen officieel overheidsbeleid tot behoud van zeldzame landbouwhuisdieren (DEFRA, 2002b). Dergelijk beleid wordt momenteel vooral uitgevoerd door niet-gouvernementele organisaties en individuen. Wel is er het zogenaamde Traditional Breeds Incentive van kracht, maar alleen als onderdeel van 'bredere' regelingen rond agrarisch natuur- en landschapsbeheer. We bespreken dit programma als Engelse tegenhanger van de SZL. Daarnaast houdt het Rare Breeds Survival Trust zich bezig met enkele specifieke programma's, die we kort zullen bespreken.

### 4.2 Het Countryside Stewardship Scheme (CSS) in het algemeen

#### 4.2.1 Inhoud regeling

Het CSS is in 1991 in de vorm van een pilotstudie geïntroduceerd (Nitsch et al., 2005). De doelstellingen van het programma zijn (Finch et al., 2003):

- behoud van de schoonheid en diversiteit van het landschap;
- het verbeteren en vergroten van leefgebieden van in het wild voorkomende fauna;
- het bewaren en beschermen van archeologische locaties en historische elementen;
- het verbeteren van de mogelijkheden tot recreatie op het platteland;
- het herstellen van verwaarloosde landschappen of landschapselementen;
- het creëren van nieuwe habitats en landschapselementen.

Landeigenaren in gebieden in Engeland die niet als Environmentally Sensitive Area zijn aangewezen konden tot 2005 een aanvraag indienen voor een overeenkomst onder de CSS. Zij konden daarbij kiezen uit maar liefst 100 maatregelen die ze op hun land kunnen nemen. Het CSS was dus uitermate flexibel voor wat betreft de inhoud van de overeenkomsten. Deze flexibiliteit stond ook toe dat projecten die speciaal op een doelsoort waren gericht onder de vlag van het CSS konden plaatsvinden. Zo is sinds 1992 in Devon onder het CSS een project van kracht dat tot doel heeft de teruggang van de cirlgors (*Emberiza cirulus*) in dat gebied te stoppen.

Daar stond tegenover dat de aanvragen geselecteerd werden op basis van hun bijdrage aan de doelstellingen van het CSS. Dit gebeurde in twee stappen. In de eerste stap werd binnen vijf dagen na ontvangst van de aanvraag een voorlopige score aan de aanvraag toegekend. Deze score bepaalde of en wanneer het bedrijf bezoek kreeg van een Project Officer. Bij dit bezoek onderhandelde de Project Officer met de aanvrager over de precieze inhoud van de aanvraag. De score van de aanvraag die uit deze onderhandeling voortkwam bepaalde de uiteindelijke prioriteit van de aanvraag in de toekenning van subsidie.

Het aantal overeenkomsten onder het CSS is sinds de introductie in 1991 uitgegroeid tot ongeveer 15.000 met een totaal areaal van meer dan 400.000 ha (DEFRA, 2004). De totale uitgekeerde subsidies voor de CSS betroffen in het fiscale jaar 2002-2003 GBP 52 miljoen oftewel ongeveer € 80 miljoen<sup>1</sup>, waarvan GBP 38 miljoen (€ 58 miljoen) voor jaarlijkse beheersmaatregelen en GBP 14 miljoen (€ 21 miljoen) voor inrichtingsmaatregelen (zie tabel 4.1).

Tabel 4.1 *Uitgekeerde subsidies onder het CSS in fiscaal jaar 2002-2003 uitgesplitst naar type maatregel in miljoenen Engelse ponden cq euro's (GBP 1 ≈ € 1,5341 op 1 januari 2003)*

Maatregel	GBP	€
Conversie akkerland naar grasland <sup>2</sup>	10	15
Inrichten en onderhouden grasstroken	8	12
Beheer laaggelegen graslanden	7	11
Beheer hooggelegen graslanden	4	6
Beheer heide	3	5
Beheer en onderhoud paden en andere toegang	1	2
Andere landschappen <sup>3</sup>	5	8
<i>Totaal beheersmaatregelen</i>	<i>38</i>	<i>58</i>
Aanleggen en herstellen houtwallen	6	9
Aanleggen hekwerken	3	5
Herstellen stenen muren	2	3
Speciale projecten	1	2
Overig, bevat onder andere maatregelen ten behoeve van toegang, aanleggen poelen, enzovoort <sup>3</sup>	2	3
<i>Totaal inrichtingsmaatregelen</i>	<i>14</i>	<i>21</i>

<sup>1</sup> Gemiddelde wisselkoers 2002-2003.

<sup>2</sup> In het Engels: arable reversion. Het is niet duidelijk waarom dit niet wordt gezien als een inrichting.

<sup>3</sup> Niet genoemd in DEFRA (2004), is schatting op basis van totaalbedrag en uitgaven posten die wel zijn genoemd. Is dus niet meer dan indicatief en kan door afrondingsfouten afwijken van werkelijk bedrag.

#### 4.2.2 Effectiviteit

Kleijn et al. (2003) noemen slechts drie onderzoeken naar de ecologische effectiviteit van het CSS. Aebischer et al. (2000) vond een stijging van de populatie van de Griel (*Burhinus oedicnemus*) nadat landbouwmilieumaatregelen werden geïntroduceerd, maar deze studie is dermate beperkt van opzet (één observatie, geen controlemetingen) dat er vrijwel geen conclusies uit kunnen worden getrokken. Brereton et al. (2002) deden een beter onderbouwde studie met tientallen observaties en controlemetingen en een statistische analyse en vonden een gematigd positief resultaat waarbij vijf van de 13 vlindersoorten een significante stijging vertoonden in de beheerslocaties. In een project in Devon waarin CSS specifiek werd gericht op de bescherming van de cirlogors (*Emberiza cirrus*) steeg de populatie van de doelsoort in beheerslocaties met 82% tegenover 2% in controlelocaties (Peach et al., 2001).

Het beheer binnen het CSS bekeken door Kleijn et al. (2006) betreft het onderhouden van stroken gras van ongeveer 6 meter breed langs akkers. Deze akkerranden mogen pas na half juli worden gemaaid, en spuiten mag alleen pleksgewijs tegen problematische kruiden. De studie vindt statistisch significante effecten op de soortenrijkdom van de vegetatie en orthoptera (sprinkhanen en krekels). Voor wat betreft weidevogels worden echter noch op de soortenrijkdom, noch op de abundantie effecten gevonden.

Al met al zijn lijkt het CSS ecologisch effect te sorteren, al is het aantal onderzoeken dat ernaar is gedaan erg mager. Wat vooral opvalt zijn de resultaten van Peach et al. (2001). Het project dat door Peach c.s. is geëvalueerd blijkt uitermate veel effect te hebben, maar het was dan ook specifiek op één soort gericht en intensief begeleid door wetenschappers. De resultaten van Peach et al. (2001) zeggen daarom niet zoveel over de effectiviteit van het CSS in het algemeen.

Dat gezegd hebbende, kunnen we wel zeggen dat het ontwerp van het CSS meer dan de SAN was gericht op kwaliteit en maatwerk, wat de effectiviteit van het beleid zou moeten verbeteren. Zo werden aanvragen beoordeeld op de kwaliteit van het beheer dat ze boden, en koos men voor een geïntegreerde aanpak waarbij het hele bedrijf in zijn geheel werd bekeken. Daarnaast illustreert het voorbeeld van Peach et al. (2001) dat het CSS de mogelijkheid bood om speciaal gefocuste programma's op te zetten, met in het beschreven voorbeeld aanzienlijk succes.

#### 4.2.3 Beoordeling door deelnemers

Het Countryside Stewardship Scheme kan zich verheugen in een grote bekendheid en waardering onder de Britse agrariërs. In een enquête onder deelnemers van de CSS bleek dat bijna driekwart van de respondenten hebben nagedacht over de relevantie van de CSS voor hun bedrijf (Finch et al., 2003). Ook is een grote meerderheid van de respondenten (87%) tevreden met hun ervaringen met het programma.

Short et al. (2000) geven meer details met betrekking tot de waardering van het CSS door deelnemers (64% van de respondenten), niet-deelnemers wiens aanvraag was afgewezen (19%) en niet-deelnemers die überhaupt geen aanvraag hadden ingediend (17%). Hierbij moet worden opgemerkt dat deelnemers een veel hogere response rate hadden dan de niet-deelnemers.

In de resultaten van deze enquête valt op, dat persoonlijke begaanheid met natuur- en landschapswaarden een uitermate belangrijke drijfveer is om aan het CSS mee te doen. Op alle drie de factoren 'Verbeteren van de kwaliteit van het landschap', 'Stimuleren inheemse planten en dieren' en 'Onderhouden houtwallen, muren en gebouwen' geeft meer dan driekwart van de respondenten aan deze factor 'Zeer belangrijk' dan wel 'Extreem belangrijk' te vinden. De vergoedingen zijn ook belangrijk, maar scoren iets lager dan natuur- en landschapskwaliteit: 60% vindt deze factor 'Zeer belangrijk' of 'Extreem belangrijk'.

Van de respondenten die geen aanvraag hebben ingediend geeft 21% aan niet van het CSS te hebben geweten, en 27% denkt niet voor het CSS in aanmerking te komen. Transactiekosten worden niet als zodanig genoemd als reden om niet deel te nemen, maar 13% van de respondenten geeft wel aan te vinden dat er teveel werk gemoeid is met het CSS.

Deelnemers is ook een aantal stellingen voorgelegd met betrekking tot hun ervaringen met het CSS. Hier valt vooral op dat deelnemers over het algemeen tevreden zijn met de uitvoering van het CSS door de betreffende instanties. Op de stelling 'Het ministerie voert het programma efficiënt uit' antwoordt 62% het met deze stelling eens te zijn tegenover 12% die het hier niet mee eens zijn. Ook zijn deelnemers enthousiast over de Project Officer: 79% is het eens met de stelling 'De Project Officer legde duidelijk uit wat ik moet doen' tegenover slechts 6% die het daar niet mee eens zijn. Met betrekking tot de inhoud van de overeenkomsten zijn de reacties meer gemengd. De meerderheid (56%) van respondenten is het eens met de stelling 'De maatregelen zijn gemakkelijk uit te voeren' tegenover 20% die het daar niet mee eens is. Sommige respondenten zijn tegen onvoorziene kosten van de uitvoering gelopen: 40% is het eens met de stelling 'Het CSS heeft verborgen kosten die ik niet had voorzien' tegenover 32% die het niet met deze stelling eens is. Met betrekking tot administratiekosten is 29% het eens met de stelling 'Het papierwerk is een probleem' tegenover 39% die het daar niet mee eens is.

Naast een uitgebreide enquête hebben Short et al. (2000) ook een serie interviews uitgevoerd met 75 deelnemers, 25 mensen wiens aanvraag was afgewezen en 25 mensen die überhaupt geen aanvraag hadden ingediend. Ook hier waren de deelnemers aanmerkelijk positief over de Project Officer. Van de 62 geïnterviewden die gebruik hadden gemaakt van een Project Officer waren 56 positief over zijn of haar bezoek (90%). Bij het invullen van de aanvraag hebben 7 geïnterviewden zich min of meer laten leiden door het advies van de Project Officer, 19 gaven aan 'veel' nuttig advies te hebben gekregen, en 16 gaven aan 'enkele' nuttige tips te hebben gekregen. Achttien geïnterviewden gaven aan de aanvraag op eigen kracht te hebben gedaan.

#### 4.2.4 Omvang en bronnen van transactiekosten

Schattingen van de publieke transactiekosten van het CSS zijn te vinden in Falconer en Whitby (1999b) en Whitby (2000). Tabel 4.2 laat de schattingen hiervoor zien.

Tabel 4.2 *Uitvoeringskosten, uitbetaalde subsidies (in kGBP) en verhoudingen daartussen in het Countryside Stewardship Scheme*

	1992-1993	1993-1994	1996-1997	1998-1999
Transactiekosten	2100	2100	4647	7702
Uitbetaalde subsidie	3950	8650	12255	19896
Verhouding transactiekosten/subsidie	53%	24%	38%	39%
Aandeel transactiekosten in budget	35%	20%	27%	28%

Bron: 1992-1997: Falconer et al. (1999b); 1998-1999: Whitby, (2000).

Whitby (2000) splitst de publieke transactiekosten voor 1998-1999 uit in:

- de kosten van de afdeling van het ministerie (Conservation Management Division) die belast is met de uitvoering van het CSS (kGBP 430 of k€ 612<sup>1</sup>);
- de kosten van de regionale overheden voor uitvoering van het CSS (kGBP 1972 of k€ 2804);
- betalingen aan agentschappen zoals het Farming and Rural Conservation Agency (kGBP 5.300 of k€ 7.537).

Falconer (1999b) laten in een analyse van agrarisch natuurbeheer in verschillende Europese lidstaten zien dat er in de loop van de tijd leereffecten optreden. Dit houdt in, dat naarmate een regeling langer bestaat, zowel uitvoerders als deelnemers met de regeling leren te werken en efficiënter worden in het uitvoeren ervan. In tabel 4.2 is dit echter amper te zien. Het aandeel van publieke transactiekosten in het totale budget gedurende 1992-1993 zijn dan wel hoger dan in de daaropvolgende jaren, maar dat is eerder het gevolg van een stijging van de uitbetaalde subsidies dan van een daling in de kosten. In de jaren 1993-1994, 1996-1997 en 1998-1999 stijgen zowel de publieke transactiekosten als hun aandeel in het totale budget.

Gezien de kosten die ermee gemoeid kunnen zijn, zou het interessant zijn om te zien hoeveel aanvragen voor het CSS worden afgewezen omdat ze foutief of onvolledig zijn ingevuld. Dergelijke informatie blijkt echter nauwelijks beschikbaar te zijn. CRER/CJC (2002) meldt dat gedurende 1991-1994 zo'n 72% van de aanvragen is toegewezen. Van de niet-toegewezen aanvragen is 31% (oftewel 9% van het totaal) door de aanvrager zelf ingetrokken, terwijl 'de resterende'<sup>2</sup> 61% (oftewel 17% van het totaal) is afgewezen. Bij de afgewezen aanvragen zitten echter ook veel aanvragen die worden afgewezen omdat ze onvoldoende waar voor hun geld bieden. Aanvragen voor het CSS worden immers niet geselecteerd op hun datum van aanvraag zoals bij de SAN, maar op de mate waarin zij bijdragen tot de beleidsdoelen voor het geld dat zij de overheid kosten. Daarnaast zijn in eerdere publicaties onvolledig of onjuist ingevulde aanvragen meegeteld met de aanvragen die door de aanvrager zijn ingetrokken (UK Parliament, 1999). Volgens deze bron is in 1998-1999 12% van de aanvragen afgewezen omdat het niet de gewenste doelen bereikte<sup>3</sup>, 9% werd door de indiener ingetrokken of was ongeldig, en 24% bood te weinig waar voor

<sup>1</sup> Wisselkoers van 1 januari 1999: GBP 1 ≈ GBP 1,4221.

<sup>2</sup> Letterlijk citaat uit CRER/CJC (2002). De cijfers lijken echter niet met elkaar te kloppen.

<sup>3</sup> Dit kan natuurlijk ook komen doordat de aanvrager onvoldoende geïnformeerd is over de doelen van het beleid en dus ook van de gewenste inhoud van de aanvraag.

het geld. Deze beperkte informatie suggereert dat tussen de 9% en 20% van de aanvragen werd afgewezen omdat de aanvraag onvolledig of foutief was ingevuld.

Tot nu toe is in de literatuur geen schatting van de private transactiekosten van het CSS gevonden. Finch et al. (2003) halen Falconer (2000) aan die de private transactiekosten zou schatten op ongeveer 5% van de uitgekeerde subsidies, maar dit getal is niet gebaseerd op onderzoek in de UK, maar op onderzoeken naar private transactiekosten in onder andere Zweden (Kumm et al., 1998), Oostenrijk (Sinabell, 1998) en Griekenland (Skuras, 1998).

De enige schatting tot nu toe van de private transactiekosten van een Engels agrarisch-natuurbeheerprogramma betreft die van het Wildlife Enhancement Scheme (Falconer et al., 2002). Dit is een driejarig programma waarvan de totale private transactiekosten in 1996 ongeveer GBP 900 bedroegen. Het Wildlife Enhancement Scheme verschilt echter dermate van het CSS dat deze schatting weinig zegt over de private transactiekosten van het CSS.

### **4.3 Behoud van dierlijke genetische bronnen in Engeland**

Hoewel het Verenigd Koninkrijk geen officieel beleid heeft met betrekking tot behoud van dierlijke genetische bronnen, bestaan er wel enkele initiatieven van regionale overheden en NGO's die dit behoud tot doel hebben. Daarvan lijkt het Traditional Breeds Incentive nog het meest op een 'officiële' regeling tot behoud van dierlijke genetische bronnen. Daarnaast speelt de Engelse tegenhanger van de Stichting Zeldzame Landbouwhuisdieren, het Rare Breeds Survival Trust, een belangrijke rol in het stimuleren van het houden van zeldzame huisdierrassen.

#### **4.3.1 Het Traditional Breeds Incentive**

Het Traditional Breeds Incentive (English Nature, 2004) gaat uit van English Nature en wordt alleen toegepast in Sites of Special Scientific Interest (SSSI's). Eén van de motiva-ties voor dit programma is dat de gangbare rassen te selectief grazen om toepasbaar te zijn in het beheer van sommige graslanden in deze gebieden, terwijl sommige traditionele ras-sen juist zijn gefokt om zich in dergelijke gebieden te handhaven. Het TBI heeft tot doel:

- het behoud van natuurwaarden in SSSI's door ze te begrazen met traditionele rassen;
- bijdragen aan de levensvatbaarheid van extensieve veehouderijsystemen waar zij duidelijke baten hebben voor behoud van natuur en biodiversiteit;
- het bevorderen van het behoud van bedreigde inheemse landbouwhuisdierrassen;
- het bewerkstelligen van een hoog niveau van beheer van milieu en landschap op het gehele bedrijf.

Het TBI is 'area-based': subsidies worden niet uitgekeerd per dier of gve, maar per hectare. Aanvragen voor subsidie onder het TBI hebben dan ook betrekking op een speci-



fiek stuk land dat in een SSSI ligt, of in een vergelijkbaar beschermd gebied.<sup>1</sup> Het land moet ook onder een natuurbeheerprogramma vallen, zoals CSS of ESA.

Het TBI stelt daarom niet alleen eisen aan de dieren die worden gehouden, maar ook aan hoe men met het land omgaat: men mag geen kunstmest of bestrijdingsmiddelen gebruiken, niet over- of onderbegrazen, enzovoort. De belangrijkste bepaling is uiteraard dat begrazing alleen zal plaatsvinden met geregistreerde traditionele rassen. Hoeveel dieren dat zijn hangt vervolgens af van de eisen die het natuurbeheer stelt, maar het spreekt voor zich dat het TBI alleen van toepassing is op typen natuur waar enige begrazing nodig is.

Alle documentatie met betrekking tot het betreffende vee en de afgesloten beheersovereenkomsten moet kunnen worden gecontroleerd door English Nature. Ook moet het bedrijf een diergezondheidsplan maken, en dat plan moet ieder jaar worden herzien, liefst met advies van een veearts. Een kopie van het diergezondheidsplan moet op verzoek naar English Nature worden gestuurd.

#### 4.3.2 Initiatieven van het Rare Breeds Survival Trust

Het Rare Breeds Survival Trust speelt een belangrijke rol in het behoud van zeldzame landbouwhuisdieren in het Verenigd Koninkrijk. Het RBST zet onder andere fokprogramma's op, onderhoudt een zaadbank, en doet onderzoek naar de toestand en het behoud van zeldzame landbouwhuisdieren in het Verenigd Koninkrijk.

Het meest in het oog springende programma van het RBST is echter het Traditional Breed Meat Marketing Scheme. De achterliggende gedachte van het TBMMS is dat zeldzame landbouwhuisdieren datgene wat zij missen in kwantiteit, goedmaken in kwaliteit. Omdat zij langzamer groeien, leveren zij enerzijds minder vlees voor hetzelfde geld, maar heeft het vlees anderzijds een betere kwaliteit. Het RBST heeft daarom een keurmerk in het leven geroepen - de Accredited Butchers - dat garandeert dat:

- het gekochte vlees afkomstig is van volbloeds zeldzame landbouwhuisdierrassen;
- de herkomst van het vlees kan worden achterhaald tot op de individuele veehouder en de ouders van het betreffende dier;
- het dier is gehouden in extensieve en dus diervriendelijke omstandigheden;
- transport tussen veehouder en slager tot een minimum is beperkt, wat gunstig is voor zowel het dier als het milieu.

#### 4.4 Een nieuwe regeling: het Environmental Stewardship Scheme

Het Environmental Stewardship Scheme, dat in maart 2005 van start is gegaan, vervangt het Countryside Stewardship Scheme, het Environmentally Sensitive Areas Scheme en het Organic Farming Scheme. De meest in het oog springende eigenschap van het ESS is de benadering in een basis- en een gevorderd niveau. Deelnemers in heel Engeland kunnen op het basisniveau meedoen, en in specifieke gebieden kunnen zij daar op gevorderd niveau maatregelen aan toevoegen. Het basisniveau bestaat uit het Entry Level Stewardship (ELS) voor gangbare bedrijven en het Organic Entry Level Stewardship (OELS) voor biologische bedrijven. Bedrijven met een ELS of OELS kunnen via Higher Level Stewardship (HLS)

---

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld een wetland dat onder de Ramsar Conventie valt.

subsidie krijgen voor maatregelen die verder gaan dan ELS of OELS, en die bedoeld zijn om een specifiek natuur- of landschapsdoel te behalen.

We zullen hier de belangrijkste kenmerken van het ESS op deze twee niveaus beschrijven. Omdat biologische bedrijven slechts een minderheid zijn, beperken we ons voor het basisniveau tot het ELS.

#### 4.4.1 Entry Level Stewardship

Entry Level Stewardship (ELS) staat open voor alle agrariërs en landgebruikers in Engeland, maar het land waar de beheersmaatregelen worden genomen moet agrarisch land zijn (DEFRA, 2005c). Het ELS werkt met een puntensysteem, waarbij de Rural Development Service (RDS) bepaalt hoeveel punten een deelnemer moet halen en de deelnemer dat aantal punten 'binnenhaalt' door beheersopties te selecteren. ELS is zo ontworpen dat een geïnteresseerde de aanvraag zelfstandig kan indienen.

Geïnteresseerden dienen eerst een Farm Environment Record in, een beknopte beschrijving van het bedrijf op basis waarvan de Rural Development Service de puntendoelstelling bepaalt. Deze puntendoelstelling bedraagt 30 punten per hectare, met uitzondering van Less Favoured Areas (LFA's), waarvoor de puntendoelstelling 8 punten per hectare bedraagt. In de daadwerkelijke aanvraag geeft de aanvrager aan welke beheersopties hij of zij op het bedrijf wil nemen en hoeveel meters, hectares of aantallen dat betreft. De beheersopties waar de aanvrager uit kan kiezen komen sterk overeen met de pakketten in de SAN, en hebben ieder een eigen aantal punten per meter, hectare of aantal. Zo is er een beheersoptie genaamd 'Permanent grassland with low inputs' waar ploegen en herinzaaien niet is toegestaan, niet meer dan 50 kg N/ha aan kunstmest mag worden gegeven en tussen 1 april en 31 mei niet mag worden gerold, geslept, gemaaid of gegraasd, en dat de aanvrager 85 punten per hectare oplevert. Aanvragers mogen hun doelstelling overschrijden, maar worden daar niet extra voor betaald. Wel wordt het aangeraden om ruim boven de doelstelling te blijven, omdat bij een controle kan blijken dat een deelnemer in de praktijk minder punten scoort dan hij/zij in de aanvraag heeft aangegeven.

De subsidie bedraagt GBP 30 per hectare per jaar voor alle deelnemende bedrijven, met uitzondering van land in LFAs, waarvoor de vergoeding GBP 8 per hectare per jaar bedraagt. De subsidie is in LFAs lager, maar daar staat tegenover dat de puntendoelstelling ook lager is. De overeenkomsten duren vijf jaar, waarin de subsidies ieder half jaar worden uitgekeerd. De subsidies blijven hetzelfde gedurende deze vijf jaar en worden dus niet tussendoor verhoogd of verlaagd.

#### 4.4.2 Higher Level Stewardship

Onder Higher Level Stewardship (HLS) worden beheersmaatregelen genomen die ingrijpender en complexer zijn dan die onder ELS of OELS (DEFRA, 2005b). Deelnemers en aanvragers krijgen dan ook veel meer professionele begeleiding vanuit de RDS. HLS is bedoeld als aanvulling op ELS of OELS, dus op enkele uitzonderingen na moet een HLS-overeenkomst altijd worden gecombineerd met een ELS- of OELS-overeenkomst.

Om een overeenkomst onder HLS aan te vragen, dient men eerst een Farm Environment Plan (FEP) op te stellen. Een FEP beschrijft het bedrijf in veel meer detail dan de

FER en gaat ook dieper in op de aanwezige natuur- en milieuwaarden. Veel aanvragers zullen hier een adviseur voor nodig hebben. Aanvragers worden dan ook financieel vergoed voor het opstellen van een FEP.

De uiteindelijke aanvraag voor HLS bestaat uit de bescheiden nodig voor ELS of OELS (inclusief de FER en een kaart met ELS/OELS-beheersopties), en die voor HLS (onder andere de FEP, een aanvraagformulier en een kaart met HLS-beheersopties). Bij de selectie van beheersopties doet de aanvrager er goed aan om aan te sluiten bij de lokale doelen en prioriteiten voor het gebied waar hij subsidie voor aanvraagt. Heel Engeland is namelijk ingedeeld in 150 gebieden, Joint Character Areas genaamd, die ieder hun eigen karakteristieke milieu- en ecologische condities hebben, en daarom ook hun eigen prioriteiten en doelstellingen. Alleen aanvragen die boven een vantevoren vastgestelde minimum kwaliteit overschrijden worden in behandeling genomen. Wanneer het budgetplafond wordt bereikt, worden alleen de aanvragen gehonoreerd die de beste 'value for money' bieden.

Voor HLS kan de aanvrager kiezen uit 109 beheersopties die specifiek voor HLS zijn geformuleerd, maar ook uit 48 opties voor ELS, 41 opties voor OELS en 101 opties voor 'capital items' (investeringen of inrichtingen) (DEFRA, 2005a). De HLS-beheersopties zijn vergelijkbaar met de SAN-pakketten en hebben ieder een eigen subsidiebedrag. In tegenstelling tot ELS en OELS varieert de subsidie per hectare dus per beheersoptie. Er wordt wel gebruikgemaakt van een puntensysteem, maar alleen om aan te geven in hoeverre de aanvraag tegemoet komt aan de doelen en prioriteiten van de betreffende Joint Character Area.

Contracten onder HLS duren 10 jaar, met een optie om na vijf jaar het contract te beëindigen. Gedurende de eerste vijf jaar blijven de subsidies gelijk. Daarna kunnen wijzigingen worden doorgevoerd, waarna de subsidies weer voor vijf jaar vastliggen.

HLS biedt uitgebreide mogelijkheden om aan natuurbeheer bij te dragen, maar het behoud van zeldzame landbouwhuisdierrassen speelt slechts een uitermate kleine rol. In de ontwikkeling van het ESS zijn wel voorstellen in die richting gedaan (zie onder andere DEFRA, 2002a), maar die zijn momenteel niet in de beheersopties opgenomen. Momenteel werkt DEFRA aan een aanpassing van het ESS om het houden van zeldzame landbouwhuisdieren te stimuleren, vooral vanwege hun betekenis voor begraaide natuurgebieden (Paul Smith, DEFRA, pers. comm.).

#### 4.4.3 Verschillen met de oude regelingen

Bij het invoeren van het ESS is het Engelse beleid met betrekking tot behoud van agrobiodiversiteit tot op zekere hoogte vereenvoudigd. Er zijn drie verschillende regelingen in één regeling samengebracht, te weten het Countryside Stewardship Scheme, het Environmentally Sensitive Areas Scheme en het Organic Farming Scheme. Men heeft duidelijk gepoogd het agrarisch natuurbeheer toegankelijker te maken door een instapniveau in te voeren dat voor alle landgebruikers in Engeland openstaat.

Waar Entry Level Stewardship een eenvoudiger en laagdrempeliger regeling is dan het CSS, is Higher Level Stewardship juist een complexere, veeleisender regeling. Het opstellen van een Farm Environment Plan en van de uiteindelijke aanvraag vergen veel van de inzet van de aanvrager. Daarvoor wordt de aanvrager wel gecompenseerd, en hij of zij

krijgt ook persoonlijke begeleiding van de Rural Development Service. Vooral HLS zal waarschijnlijk bijdragen aan de publieke transactiekosten van het ESS. De begeleiding van aanvragers zal immers tijd en dus geld kosten, maar ook het opstellen van de doelen en prioriteiten, en het selecteren van de aanvragen voor alle 150 Joint Character Areas.

## 5. Vergelijking van de regelingen in Nederland en Engeland

### 5.1 Aanpak

Voordat we dieper ingaan op de transactiekosten en effecten van de besproken regelingen tot behoud van agrobiodiversiteit, is het verstandig om eerst de algemene verschillen in opzet te verkennen. Wanneer we kijken naar de regelingen voor agrarisch natuurbeheer, valt als eerste op dat in het Engelse Countryside Stewardship Scheme duidelijk is gekozen voor maatwerk, waar de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer een meer gestandaardiseerde benadering kiest. Dit is vooral te zien aan twee aspecten. Ten eerste is daar de Project Officer in het CSS, die deelnemers vaak persoonlijk adviseert rond de invulling van hun deelname. De voorlichting bij de SAN gebeurt via instanties zoals DLG of LASER, of via agrarisch natuurverenigingen, en is minder uitgebreid dan de informatie die geboden wordt door de website van DEFRA.<sup>1</sup> Destijds is bij de SAN bewust gekozen voor een beperkte begeleiding, omdat al te vergaande bemoeienis met de bedrijfsvoering niet in overeenstemming werd geacht met een terugtrekkende overheid. Ten tweede is de keuzevrijheid bij het CSS groter. Voor het CSS zijn maar liefst 100 mogelijke maatregelen geformuleerd, terwijl deze maatregelen in de SAN zijn gebundeld in 30 pakketten. In de SAN klinkt duidelijk de natuurdoeltypengedachte door, omdat de SAN-pakketten grofweg corresponderen met bepaalde natuurdoeltypen. Voor wat betreft de contractduur is de SAN iets flexibeler dan het CSS. De contracten in het CSS zijn langer, maar bieden wel de mogelijkheid om tussendoor met het programma te stoppen. De SAN heeft daarentegen kortere contracten, en biedt de mogelijkheid om tussendoor over te stappen op een zwaarder pakket.

Vergelijken we het Traditional Breeds Incentive met de Subsidieregeling Zeldzame Landbouwhuisdieren, dan valt vooral op dat het TBI meer is geïntegreerd in natuurbeheer dan de SZL. Het TBI is duidelijk bedoeld als aanvullende regeling in natuurbeheer, waarbij het 'genetische' aspect bijdraagt aan het 'natuurdoel' omdat de gesubsidieerde rassen beter passen in het beoogde natuurdoel. De SZL is daarentegen bedoeld als op zichzelf staande regeling. Deze verschillen in benadering verklaren waarom het TBI betrekking heeft op, en subsidie uitkeert per, eenheden land, terwijl de SZL betrekking heeft op en subsidie uitkeert per gve. Daarnaast is de registratie bij het TBI iets eenvoudiger omdat de deelnemer in feite alle gegevens bijhoudt en wordt gecontroleerd door de uitvoerende instantie (in dit geval English Nature), terwijl bij de SZL zowel deelnemer als overheid de gegevens bijhouden.

Een vergelijking tussen de SAN en ESS is lastiger omdat het ESS uit twee niveaus bestaat. Het eerste niveau (ELS of OELS) is bedoeld als een regeling waar een landgebruiker zonder begeleiding aan mee kan doen. De regeling is enerzijds eenvoudiger en laagdrempeliger dan de SAN, omdat ze openstaat voor alle landeigenaren (ongeacht lokatie, gebiedplan enzovoort) en geen speciale voorzieningen biedt voor collectief beheer.

---

<sup>1</sup> <http://www.defra.gov.uk/>

Anderzijds is ELS/OELS minder flexibel dan de SAN voor wat betreft het niveau van beheer. Waar de SAN de mogelijkheid biedt om verschillende pakketten en vergoedingen tegen elkaar af te wegen, is het voor de deelnemer aan ELS/OELS ja of nee: óf hij/zij ontvangt de subsidie die voor zijn/haar bedrijf wordt geboden en probeert met de beheeropties aan de taakstelling te voldoen, óf hij/zij ziet ervan af.

Het tweede niveau van de ESS (HLS) is juist flexibeler, maar ook complexer en veeleisender dan de SAN. De aanvrager moet een gedetailleerd plan indienen en 'concurreren' met andere aanvragers, terwijl de SAN het ambitieniveau aan de aanvrager overlaat, afgezien van het minimum subsidiebedrag dat hij/zij moet aanvragen. Al met al lijkt de SAN in vergelijking met het ESS het midden te houden tussen ELS/OELS enerzijds en HLS anderzijds voor wat betreft flexibiliteit en ambitieniveau. Het ESS lijkt beduidend complexer te zijn dan de SAN, maar daar staat tegenover dat ESS-deelnemers intensiever worden begeleid.

## **5.2 Effectiviteit**

De onderzoeken naar het effect van het CSS en de SAN die door Kleijn et al. (2003) worden besproken zijn erg beperkt in opzet en aantal. Dit maakt het gevaarlijk om vergaande algemene uitspraken te doen. Daarnaast zijn SAN en CSS ook verschillend in maatregelen, zodat de regelingen zelf ook moeilijk te vergelijken zijn. Kleijn et al. (2006) vergelijken contracten in Nederland en Engeland die ongeveer dezelfde eisen stellen (uitgesteld maaien, alleen pleksgewijs spuiten). Hun resultaten suggereren dat het Engelse beleid iets meer effect heeft op de soortenrijkdom van planten en bepaalde groepen insecten, terwijl het Nederlandse beleid iets meer effect heeft op weidevogels. Dit verschil in effect kan echter zoveel verschillende mogelijke verklaringen hebben dat het onmogelijk is om te zeggen in hoeverre deze verschillen in verband staan met de transactiekosten van het beleid.

Kleijn et al. (2003) hebben echter meer landen vergeleken dan alleen het Verenigd Koninkrijk en Nederland. Zij komen tot de conclusie dat agrarisch natuurbeheer effectiever lijkt te zijn als deelnemers zich daadwerkelijk betrokken voelen bij het beleid, en niet alleen voor het geld deelnemen. Het meest succesvolle voorbeeld dat zij noemen, het behoud van de cirlgors in Devon (Peach et al., 2001), lijkt dit te illustreren. In dit project is samengewerkt tussen de Royal Society for the Protection of Birds (RSBP), English Nature en landeigenaren om de habitat van de cirlgors te behouden. De financiering hiervoor liep grotendeels via het CSS, dat bijzonder populair was bij agrariërs. Het CSS lijkt daarom een flexibiliteit te bieden die het programma kansvoller maakt dan de SAN om ecologisch effect te bereiken.

## **5.3 Oordeel deelnemers**

De deelnemers aan het CSS lijken over het algemeen positiever te oordelen over 'hun' regeling dan die aan de SAN. Zij hebben vooral waardering voor de rol van de Project Officer, terwijl deelnemers aan de SAN wat minder positief waren over de informatievoorziening en de duidelijkheid omtrent de SAN. Deelnemers aan beide regelingen geven aan de admi-

nistratieve lasten hoog te vinden. Bij de SAN is wel grote waardering voor de beloning op resultaat.

Voor beide regelingen geldt overigens dat deze resultaten afkomstig zijn uit evaluaties die op hun beurt weer kunnen hebben geleid tot aanpassingen. Zo zijn enkele van de klachten van deelnemers over de SAN (Hilhorst et al., 2003) reeds meegenomen in herzieningen van deze regeling (Veerman, 2003; 2005).

#### **5.4 Transactiekosten**

De publieke transactiekosten van het CSS lijken wat hoger te zijn dan die van de SAN. Dit zou bijvoorbeeld verklaard kunnen worden uit de opzet van het CSS, dat flexibeler is en meer begeleiding biedt dan de SAN. Zeker weten doen we dit echter niet, omdat van geen van beide regelingen de publieke transactiekosten voldoende zijn uitgesplitst.

Van de private transactiekosten weten we helaas nog minder. Onderzoeken naar de private transactiekosten van de SAN laten nogal verschillende uitkomsten zien, en cijfers over de private transactiekosten van het CSS zijn al helemaal niet beschikbaar.

## 6. Opties om transactiekosten te reduceren

In Hoofdstuk 5 is duidelijk geworden dat de SAN en het CSS nogal verschillende benaderingen vertegenwoordigen. Hetzelfde geldt voor de regelingen in Nederland en Engeland tot behoud van zeldzame landbouwhuisdierrassen. Dit heeft het voordeel dat we beide regelingen onder de loep kunnen nemen om te zien welke maatregelen er zijn genomen om transactiekosten, publiek dan wel privaat, te beperken en welke gevolgen dat zou kunnen hebben gehad op de 'gebruiksvriendelijkheid' van de regeling, of de effectiviteit ervan. Door deze regelingen in Nederland en Engeland op dergelijke maatregelen na te speuren, en door suggesties uit de economische literatuur met de praktijk te vergelijken, komen we tot een lijst van oplossingsrichtingen om transactiekosten in het behoud van agrobiodiversiteit te beperken, en om regelingen 'gebruiksvriendelijker' te maken.

Deze twee doelen zijn echter niet altijd hetzelfde. Men kan publieke transactiekosten beperken met maatregelen die de gebruiksvriendelijkheid van een regeling drastisch verminderen, bijvoorbeeld door allerlei administratieve handelingen door de deelnemer te laten doen. Daarnaast hangt de gebruiksvriendelijkheid van een regeling niet alleen af van de private transactiekosten, maar ook van hoe de deelnemer die transactiekosten ervaart. Deze kanttekeningen worden in meer detail besproken in Hoofdstuk 7.

### 6.1 Beperk monitoringsfrequentie

In de huidige SAN vindt monitoring voor twee doelen plaats. Het eerste doel is controle van de naleving van voorschriften. Het tweede doel is het meten van het ecologische resultaat ten behoeve van de subsidievaststelling.

Voor wat betreft het eerste doel is er vanuit 'Brussel' een duidelijke ondergrens gesteld dat de Nederlandse overheid minstens 5% van de beheersovereenkomsten moet controleren. In de praktijk wordt er meer gecontroleerd, namelijk zo'n 10%. Onderzoek door DLG heeft aangetoond dat er mogelijkheden zijn om controle door agrarisch natuurverenigingen te laten doen, maar de mogelijkheden daartoe worden beperkt door de 'Brusselse' eisen (Smits et al., 2004).

Het is niet geheel duidelijk hoeveel vrijheid de Nederlandse overheid heeft met betrekking tot het tweede doel. Omdat het Programma Beheer in 2000 van start is gegaan, lopen in 2006 pas de eerste subsidies ten einde. In principe zouden hier van alle aflopende subsidies de ecologische resultaten gemeten moeten worden, maar wellicht kan hier op de controlekosten worden bespaard. Eén mogelijke constructie zou kunnen zijn dat agrariërs of agrarisch natuurverenigingen zelf het eindresultaat vaststellen. Om de kans op fraude te beperken zou bijvoorbeeld Dienst Regelingen een gedeelte hiervan steekproefsgewijs alsnog moeten controleren. Agrarisch natuurverenigingen zijn hierbij veelbelovender dan individuen, omdat agrarisch natuurverenigingen een zekere mate van sociale controle met zich meebrengen. Ook zou op fraude een fikse boete moeten staan die verder gaat dan al-



leen het intrekken van de bonus. Dan speelt echter het probleem dat een geconstateerd verschil tussen het opgegeven resultaat en het daadwerkelijke resultaat niet het gevolg hoeft te zijn van moedwillige fraude of grove nalatigheid. Een deelnemer kan zich immers altijd nog vergissen.

Een uiterste mogelijkheid om de kosten te besparen van de resultaatscontrole zou kunnen zijn om de resultaatsbeloning in zijn geheel af te schaffen. Dit zou echter negatief uit kunnen pakken voor de waardering van deelnemers aan de SAN, die zich dankzij de resultaatbeloning meer serieus genomen voelen en meer betrokken bij het natuurbeheer.

## **6.2 Verbeter contact met deelnemer**

Uit de Tussentijdse Evaluatie van de SAN (Hilhorst et al., 2003) bleek dat nogal wat deelnemers aan de SAN ontevreden zijn over de voorlichting en informatievoorziening door de overheid. Het CSS daarentegen kreeg positieve oordelen van deelnemers met betrekking tot de persoonlijke begeleiding die zij ontvingen. Een betere voorlichting, of een betere begeleiding van deelnemers kan de gebruiksvriendelijkheid van de SAN dus sterk vergroten.

Een dergelijke ingreep in de SAN kan meer voordelen hebben dan alleen een betere gebruiksvriendelijkheid. Veel overtredingen van SAN-voorschriften blijken voort te komen uit gebrek aan kennis van wat precies wel of niet mag (Hilhorst et al., 2003). Als hier geen controlekosten mee worden bespaard, dan waarschijnlijk wel handhavingskosten. Een beter contact met de deelnemer kan ook het gevoel van betrokkenheid van de deelnemer verbeteren, wat ook weer kan leiden tot minder overtredingen, maar ook tot een betere effectiviteit. Kleijn et al. (2003) vermoeden immers dat agrarisch natuurbeheer daar het effectiefst is waar agrariërs zelf ook een goed gevoel hebben bij de genomen maatregelen.

Een beter contact met de deelnemer, zeker als dat zo intensief plaats zou vinden als bij het CSS, levert echter vrijwel zeker hogere publieke transactiekosten op. Voor een deel zouden die kunnen worden gecompenseerd door eventuele lagere kosten van handhaving, en eventuele lagere private transactiekosten. Het is echter onwaarschijnlijk dat deze verlagingen de hogere kosten voor voorlichting geheel compenseren. Overigens is in de eerste tranche van de herziening van de SAN besloten DLG een grotere rol te geven in de voorlichting naar deelnemers toe (Veerman, 2003).

Een vergelijking tussen het ESS en de SAN laat ook zien dat het voorlichtingsmateriaal van het ESS veel uitgebreider is. Een uitbreiding van het voorlichtingsmateriaal van de SAN zou ook veel kunnen verbeteren aan de gebruiksvriendelijkheid. Daarmee kunnen ook transactiekosten en frustratie als gevolg van afgewezen aanvragen en overtredingen uit onwetendheid worden voorkomen.

## **6.3 Besteed routineklussen uit**

In de literatuur wordt de suggestie gedaan dat publieke transactiekosten kunnen worden gereduceerd door routineklussen aan particulieren uit te besteden (Falconer et al., 1999). Het idee hierachter is dat concurrentie de particulieren dwingt hun kosten te minimaliseren, mogelijk zelfs tot lagere kosten dan de overheid zelf maakt.

Deze maatregel hebben we in geen van beide landen aangetroffen. Dit zou erop kunnen duiden dat de werkzaamheden die voor het CSS en de SAN plaatsvinden zich niet voor uitbesteding lenen. Toch zijn er werkzaamheden die wellicht door particulieren kunnen gebeuren. Zo zou de controle van het ecologische resultaat gedaan kunnen worden door een ecologisch adviesburo. Het is echter onduidelijk of hiermee de kosten daadwerkelijk worden verlaagd.

#### **6.4 Voeg instanties en/of regelingen samen**

Het Engelse beleid geeft twee voorbeelden van hoe behoud van genetische bronnen kan worden opgenomen in een regeling voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Ten eerste was het Traditional Breeds Incentive een aanvulling op bestaande regelingen zoals het CSS, dat bedrijven een extra financiële prikkel gaf om zeldzame landbouwhuisdieren te houden. Ten tweede zijn er plannen om een dergelijke regeling in het Environmental Stewardship Scheme op te nemen. Door dit voorbeeld van de Engelsen te volgen kan Nederland waarschijnlijk ook haar transactiekosten beperken.

#### **6.5 Standaardiseer regeling**

De SAN is in vergelijking met het CSS een zeer gestandaardiseerde subsidieregeling. Dit kan een verklaring zijn voor de lagere publieke transactiekosten van de SAN, maar het kan ook leiden tot een lagere ecologische effectiviteit en een verminderde inpasbaarheid in de bedrijfsvoering. Een verdere versimpeling zou het aanvragen van subsidie eenvoudiger kunnen maken, maar het zou ook ten koste kunnen gaan van de effectiviteit. De suggestie om Provinciale regelingen aan de SAN toe te voegen (zie paragraaf 6.4) zou de mate van standaardisatie van de SAN overigens verminderen.

#### **6.6 Verminder frequentie beleidaanpassingen**

Het regelmatig aanpassen van het beleid heeft twee nadelen. Ten eerste betekenen regelmatige aanpassingen een grotere onzekerheid voor deelnemers, die immers niet weten hoe de regeling er volgend jaar uit ziet. Ten tweede moet de overheid bij iedere wijziging kosten maken om de aanpassingen door te voeren.

Een goed voorbeeld van dergelijke wijzigingen zijn de regelmatige aanpassingen van de beheersvergoedingen. Beheersvergoedingen worden ieder jaar opnieuw vastgesteld om ze in overeenstemming te brengen met het geldende prijspeil. Dit heeft echter niet alleen tot verhogingen van de subsidies geleid, maar ook tot verlagingen, wat grote onzekerheid bij deelnemers veroorzaakte (Oppewal, 2002; Hilhorst et al., 2003). Daarnaast brengt het jaarlijks opnieuw vaststellen van de beheersvergoedingen publieke transactiekosten met zich mee.

In het Environmental Stewardship Scheme is ervoor gekozen om de subsidies voor een periode van vijf jaar constant te houden. Aanvankelijk is zelfs voorgesteld de vergoe-

dingen geheel te ontkoppelen van de onkosten en inkomstenderving (Franks, 2003), maar dat is uiteindelijk niet ingevoerd vanwege de EU-regels hieromtrent. In het huidige systeem zijn de vergoedingen nog wel op onkosten en inkomstenderving gebaseerd, maar worden de vergoedingen voor een periode van vijf jaar vastgesteld, wat in ieder geval een besparing op publieke transactiekosten zou opleveren, en wellicht enige onzekerheid bij de deelnemers zou wegnemen.

Aan een dergelijke maatregel kleven misschien ook nadelen. Ten eerste behoren onzekerheden in de kosten van het agrarisch natuurbeheer juist tot de redenen waarom de vergoedingen worden bijgesteld. Bedrijven lopen immers ook het risico dat de kosten van het agrarisch natuurbeheer sterk stijgen gedurende de loop van een contract. Bij een gelijkblijvende vergoedingen zullen de netto inkomsten uit de SAN voor een bedrijf in dat geval dalen. In het huidige systeem stijgen de vergoedingen met de belangrijkste kostenposten mee zodat de netto inkomsten in theorie gelijk zullen blijven. In de praktijk gaat dit echter niet op omdat de vergoedingen zijn gebaseerd op situaties die in de praktijk weinig voorkomen (Groeneveld et al., 2006). Bij het vaststellen van de beheersvergoedingen gaat men ervan uit, dat SAN-pakketten worden afgesloten over hoogproductieve percelen op bedrijven die hun grond optimaal benutten. In werkelijkheid worden SAN-pakketten vaak echter afgesloten over percelen die overschieten of die van mindere kwaliteit zijn dan andere. Agrariërs gaan zelden zo ver dat ze hun bedrijfsvoering zo sterk moeten aanpassen als in de berekening van de beheersvergoedingen wordt verondersteld. Hierdoor variëren de vergoedingen waarschijnlijk sterker dan de kosten van de SAN, zodat het minder vaak aanpassen van de beheersvergoeding waarschijnlijk per saldo een verlagend effect heeft op de gebruiksvriendelijkheid van de SAN.

Een tweede nadeel is dat bij het vaststellen van de vergoedingen een inschatting moet worden gemaakt van het verloop van de kosten van de SAN voor deelnemers gedurende de komende periode waarvoor de vergoeding wordt vastgesteld. Dit maakt de vaststelling van de vergoedingen complexer en daarmee duurder. Omdat ze minder frequent wordt uitgevoerd zullen de publieke transactiekosten waarschijnlijk toch lager zijn dan bij een jaarlijkse vaststelling.

## **6.7 Verleng duur contracten**

Naarmate contracten langer duren, hoeven minder vaak aanvragen te worden ingediend en behandeld. In theorie zouden daarom de kosten van deze handelingen, die zowel publiek als privaat van aard zijn, op de lange termijn kunnen worden verminderd door de duur van beheersovereenkomsten te verlengen. Een langere duur kan ook ecologische voordelen opleveren, omdat veel ecologische waarden langere tijd dan zes jaar nodig hebben om ontwikkeld te worden. Het nadeel van een langere contractduur is echter, dat langere contracten minder aantrekkelijk zijn voor deelnemers. Ze verplichten zich immers voor langere tijd om beheersmaatregelen te nemen. Daarnaast zijn langere contracten ook politiek gezien minder flexibel. Men heeft immers na het invoeren van een nieuw beleid langer te maken met contracten uit het oude beleid.

In het ESS zijn de contracten onder ELS/OELS een jaar korter dan een standaard SAN-overeenkomst. De contracten onder HLS zijn echter veel langer, te weten tien jaar.

Het nadeel voor deelnemers dat hiervan uitgaat wordt in het ESS ondervangen door deelnemers na vijf jaar de gelegenheid te geven het contract te beëindigen.

Een alternatief voor het verlengen van de contractduur van de SAN zou ook kunnen zijn dat deelnemers kunnen kiezen voor een stilzwijgende verlenging van hun lopende contract, in plaats van dat zij opnieuw aanvragen moeten indienen. Dit zou al enige administratiekosten kunnen besparen die bij aanvragen worden gemaakt.

## **6.8 Verhoog minimale omvang overeenkomsten**

Omdat transactiekosten slechts in beperkte mate afhangen van de omvang van de overeenkomst, maken 'kleine' overeenkomsten relatief meer transactiekosten dan 'grote' overeenkomsten. Het instellen van een minimale oppervlakte of minimaal subsidiebedrag zal zowel de publieke transactiekosten als het uitgekeerde subsidiebedrag verlagen, maar het aandeel van de publieke transactiekosten in het totale budget zal hiermee ook worden verlaagd omdat relatief dure 'kleine' overeenkomsten niet meer worden afgesloten. Een dergelijke maatregel was al aanwezig in de SAN en is na de Tussentijdse Evaluatie nog eens aangescherpt (Veerman, 2004).

## 7. Discussie, conclusies en aanbevelingen voor verder onderzoek

### 7.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn enkele mogelijke maatregelen genoemd die private en/of publieke transactiekosten in het agrarisch natuurbeheer zouden kunnen verlagen. Bij deze opsomming willen we echter enige kritische kanttekeningen maken. Vervolgens presenteren we de maatregelen die naar ons idee de beste mogelijkheden bieden om transactiekosten te verlagen zonder dat dit ten koste gaat van de gebruiksvriendelijkheid of de ecologische effectiviteit. We sluiten het hoofdstuk af met enige aanbevelingen voor verder onderzoek.

### 7.2 Kritische kanttekeningen

#### 7.2.1 Voor niets gaat de zon op

Transactiekosten worden niet voor niets gemaakt. Uit de vergelijking met het Engelse beleid blijkt al dat het Countryside Stewardship Scheme (CSS) en haar opvolger Environmental Stewardship Scheme (ESS) weliswaar hogere publieke transactiekosten maken, maar dat deze regelingen anderzijds gebruiksvriendelijker zijn dan de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN). Het ecologisch effect van beide programma's is vooralsnog moeilijk te beoordelen en dus te vergelijken, al lijkt het erop dat het CSS meer mogelijkheden biedt om gerichte maatregelen te nemen.

Ook uit de theoretische literatuur omtrent transactiekosten van landbouwmilieumaatregelen blijken er een aantal afwegingen te bestaan in het omgaan met transactiekosten (Vatn, 2002). Ten eerste is er een afweging tussen transactiekosten enerzijds en de effectiviteit van een regeling anderzijds. Onze vergelijking tussen het CSS en het ESS enerzijds en de SAN anderzijds geeft enkele redenen waarom verschillende maatregelen om transactiekosten te verlagen ten koste kunnen gaan van de kwaliteit. Zo maakt standaardisering een regeling eenvoudiger en dus goedkoper, maar beperkt het ook de mogelijkheden om maatwerk te leveren in natuurbeheer. Het voorbeeld van de cirlgors in Devon (Peach et al., 2001) laat zien dat dergelijk maatwerk uitermate succesvol kan zijn. Ook het beperken van monitoring kan niet alleen transactiekosten, maar ook de effectiviteit beperken omdat de kans groter wordt dat overtreders niet worden gepakt. Ook betere voorlichting en begeleiding kosten geld, maar kunnen de effectiviteit wel verhogen.

Ten tweede is er een afweging tussen private en publieke transactiekosten. Zo kunnen publieke transactiekosten worden bespaard door bepaalde handelingen, bijvoorbeeld voorlichtings- en monitoringstaken, uit te besteden aan individuele deelnemers en agrarische natuurverenigingen, maar hiermee worden wel weer de private transactiekosten

verhoogd. Beter voorlichting en begeleiding veroorzaakt ook een verschuiving van transactiekosten tussen private en publieke partijen, omdat het de private transactiekosten verlaagt en de publieke transactiekosten kan verhogen.

Door dergelijke afwegingen is het onverstandig om transactiekosten los te zien van andere aspecten van een regeling omdat het ertoe kan leiden dat het kind met het badwater wordt weggegooid (Polman et al., 2005). Beter kunnen regelingen in hun geheel worden geëvalueerd, rekening houdend met zowel de transactiekosten als het totale budget, de effectiviteit en andere relevante aspecten.

### 7.2.2 Gebruiksvriendelijkheid is meer dan private transactiekosten

De gebruiksvriendelijkheid van een regeling wordt voor een groot gedeelte bepaald door administratieve handelingen die weer af te lezen zijn in de private transactiekosten. Toch vertellen de metingen van private transactiekosten niet het gehele verhaal. Zo behelst de gebruiksvriendelijkheid van een regeling ook de inpasbaarheid van de beheersmaatregelen, de mate van flexibiliteit, en andere zaken die niet tot transactiekosten worden gerekend. In het begin hebben deelnemers geklaagd over de late uitbetaling van subsidies, onverwachte veranderingen in subsidiebedragen en de beperkte bereikbaarheid van instanties voor vragen (Oppewal, 2002; Hilhorst et al., 2003). Deze aspecten lijken voor deelnemers minstens zo belangrijk te zijn als private transactiekosten. Het verbeteren van de gebruiksvriendelijkheid van de SAN zou daarom niet alleen de private transactiekosten moeten betreffen, maar ook deze aspecten.

Maar ook als we ons beperken tot private transactiekosten is het niet altijd éénduidig waar we het precies over hebben. Hier speelt vooral dat een deelnemer verschillende handelingen verschillend kan waarderen. Het zou bijvoorbeeld kunnen, dat een deelnemer liever een uur met een adviseur praat dan een uur zelf bezig is met het lezen van voorlichtingsbrochures of met het zoeken op de website van LNV Loket. Dergelijke aspecten komen in bestaande onderzoeken naar private transactiekosten niet naar voren. Deze onderzoeken kijken doorgaans naar het aantal uur dat een deelnemer of aanvrager kwijt is aan een handeling, hoe vaak deze handeling voorkomt en wat het uurtarief van de deelnemer of aanvrager is. Men houdt geen rekening met hoe de deelnemer of aanvrager de handeling zelf ervaart.

## 7.3 Opties om transactiekosten te verlagen

Met de zojuist besproken kanttekeningen in gedachten kunnen we uit Hoofdstuk 6 de volgende opties selecteren die de beste mogelijkheden lijken te bieden om de transactiekosten van de SAN en de SZL te verlagen zonder dat de effectiviteit of de gebruiksvriendelijkheid worden aangetast.

### 7.3.1 Combineer regelingen

Het Engelse beleid doet enkele interessante suggesties hoe natuurbeheer en behoud van zeldzame landbouwhuisdieren kunnen worden gecombineerd. Het Traditional Breeds In-

centive (TBI) van English Nature wordt in Engeland gecombineerd met contracten onder het CSS. Er is dus niet zozeer sprake van het samengaan van regelingen, alswel van een aanvulling op een bestaande regeling door een andere organisatie. Desalniettemin kan een dergelijke aanvulling in de SAN worden opgenomen als extra maatregel, zoals momenteel het uitrijden van ruige stalmest bij weidevogelpakketten.

Het TBI keert geen subsidie uit per grootvee-eenheid, maar per hectare land waar het contract over wordt afgesloten. Aan dit land worden dan natuurlijk wel eisen gesteld. Deze keuze is te verklaren uit de beweegredenen van English Nature, namelijk dat traditionele landbouwhuisdieren anders grazen en dus een andere vegetatie opleveren dan gangbaar vee. Door de uitbetaling per hectare valt echter ook te verwachten dat de administratieve lasten van het TBI lager uitvallen dan die van de Subsidieregeling Zeldzame Landbouwhuisdieren (SZL). Een belangrijke bron voor administratieve lasten van de SZL was namelijk dat bedrijven een register bij moeten houden van welke individuele dieren onder de SZL vallen, en dat gestorven, verkochte of geslachte dieren moesten worden vervangen door dieren van hetzelfde ras en dezelfde waarde in grootvee-eenheden. Door simpelweg subsidie uit te keren voor het oppervlak waar de dieren op grazen en eisen te stellen aan het aantal dieren dat op dat oppervlak graast, kan deze administratieve rompslomp worden omzeild.

De SZL zou natuurlijk niet alleen in de SAN kunnen worden opgenomen. Belangrijke deelnemers aan de SZL zoals terreinbeherende organisaties houden hun dieren op natuurgrond. Als een stimulering van het houden van zeldzame landbouwhuisdieren in de SAN opgenomen zou worden, zou dat dus ook in de Subsidieregeling Natuurbeheer (SN) moeten gebeuren.

De SZL en de SAN zijn niet de enige regelingen die gecombineerd kunnen worden. Verschillende Provincies hebben subsidieregelingen voor agrarisch en particulier natuur- en landschapsbeheer die zijn opgezet als aanvulling op het Programma Beheer. Voorbeelden hiervan zijn de Subsidieregeling Landschapselementen van Landschap Noord-Holland, en de natuurproductiebetaling door de Provincie Overijssel (GS Overijssel, 1999). Tegelijkertijd krijgen Provincies met de invoering van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) meer verantwoordelijkheid in de uitvoering van het Programma Beheer. Deze overheveling van beleidsverantwoordelijkheid kan enerzijds tot gevolg hebben dat werkzaamheden die daarvoor éénmaal op Rijksniveau plaatsvonden straks in iedere Provincie apart worden uitgevoerd. Dit betekent dus een verhoging van de publieke transactiekosten. Anderzijds kunnen er ook publieke transactiekosten worden bespaard door de bestaande Provinciale regelingen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer bij de SAN en/of de SN onder te brengen.

Omdat Provincies door het ILG meer verantwoordelijkheid en vrijheid krijgen in hun invulling van het beleid tot behoud van agrobiodiversiteit wordt het ook beter mogelijk om bestaande subsidieregelingen tot behoud van agrobiodiversiteit in te zetten op specifieke doelen of regio's. Het voorbeeld van het behoud de cirgors in Devon (Peach et al., 2001), een project dat uitermate succesvol was, zou bijvoorbeeld navolging kunnen krijgen in het behoud van de grutto in Friesland, of de korenwolf in Limburg. Al met al biedt het ILG veel kansen om transactiekosten te verlagen door Provinciale regelingen onder te brengen bij landelijke regelingen, maar ook om de effectiviteit te verhogen door beter in te spelen op lokale situaties en prioriteiten.

### 7.3.2 Stel vergoedingen voor een langere periode vast

Door de hoogte van de SAN-subsidies minder vaak vast te stellen kunnen twee vliegen in één klap worden gevangen. Ten eerste bespaart deze maatregel publieke transactiekosten, omdat de berekeningen minder vaak hoeven te worden uitgevoerd. Ten tweede weten deelnemers aan de SAN voor langere tijd waar zij aan toe zijn voor wat betreft de vergoedingen. Daar kan wel eventueel een grotere onzekerheid tegenover staan met betrekking tot de kosten van het agrarisch natuurbeheer, maar deze kosten variëren waarschijnlijk minder sterk dan de vergoedingen. Per saldo zal de onzekerheid bij SAN-deelnemers worden verminderd.

Hoe hoog moeten de subsidies dan zijn en hoe vaak moeten zij opnieuw worden vastgesteld? Zoals de ervaring in Engeland laat zien, kunnen de subsidies niet geheel worden losgekoppeld van een schatting van de onkosten. Nederland zal de hoogte van de subsidies nog altijd moeten verantwoorden aan de EU. Wat vanuit die redenering de minimale frequentie van herziening is, moet nader worden uitgezocht. Verder moet bij het vaststellen van de hoogte van de subsidies natuurlijk rekening worden gehouden met de verwachte kosten in de komende periode. De kosten van het vaststellen van de subsidie zullen daarom waarschijnlijk hoger uitvallen dan in het huidige systeem, maar omdat de vaststelling minder frequent plaatsvindt kan deze maatregel de publieke transactiekosten per saldo nog steeds verminderen.

### 7.3.3 Verbeter de voorlichting

Een belangrijk verschil tussen het CSS en het ESS enerzijds en de SAN en de SZL anderzijds is dat in de Engelse programma's de deelnemers veel intensiever worden begeleid en voorgelicht. Waar in Nederland enkele brochures worden uitgegeven waarin de SAN wordt uitgelegd, biedt het Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) uitgebreide handboeken op haar website aan waarin de deelnemer stap voor stap krijgt uitgelegd hoe hij de formulieren in dient te vullen. Daarnaast kunnen aanvragers van het CSS persoonlijk advies vragen. Hierdoor kan het aantal onjuist ingevulde formulieren worden verminderd, en daarmee ook het aantal afwijzingen en de frustratie die daarmee gepaard gaat. We zagen in paragraaf 3.2.2 dat tussen 2000 en 2002 tussen de 23% en 62% van de aanvragen werden afgewezen wegens het onvolledig of foutief invullen van de aanvraag. De Engelse cijfers zijn minder duidelijk maar lijken te suggereren dat deze cijfers voor het CSS iets lager liggen.

## 7.4 Aanbevelingen voor verder wetenschappelijk onderzoek

In dit rapport noemen we verschillende opties voor het verlagen van de transactiekosten in beleid tot behoud van agrobiodiversiteit. We hebben echter niet meer kunnen doen dan deze opties aanstippen, waarbij we ook enkele kritische kanttekeningen hebben gemaakt. Er zijn dan ook vele vragen open gebleven. We noemen hier enkele van de vragen die nader onderzoek rechtvaardigen.



#### 7.4.1 Dataverzameling

Ten eerste is uit het onderzoek duidelijk geworden dat er een schrijnend gebrek is aan gedetailleerde gegevens met betrekking tot de private en publieke transactiekosten van het beleid tot behoud van agrobiodiversiteit. De beschikbare gegevens zijn óf uitermate geaggregeerd (Hilhorst et al., 2003) óf missen een stevige empirische basis (Van der Tang et al., 2003; Dienst Regelingen, 2004). Om betere uitspraken te kunnen doen over de afweging tussen transactiekosten en andere aspecten van regelingen zijn in ieder geval meer empirische gegevens nodig. Momenteel wordt onder andere in Nederland een onderzoek uitgevoerd door de Leerstoelgroep Agrarische economie en plattelandsbeleid van Wageningen Universiteit in samenwerking met enkele Europese partners (zie onder andere Bonnieux et al., 2004; Bonnieux et al., 2005; Nitsch et al., 2005) naar de transactiekosten in de landbouwmilieuprogramma's. Dit onderzoek behelst onder andere uitgebreide enquêtes met het doel transactiekosten te meten, maar de resultaten van dit onderzoek zijn momenteel nog niet openbaar.

#### 7.4.2 Effect van sociale controle

In theorie zou sociale controle tussen deelnemers moeten helpen om fraude en free riding te beperken. Hoe sterk dit effect is en van welke factoren het afhangt is echter nog onbekend. Onderzoek hiernaar zou op vragen in kunnen gaan als:

- Wordt bij individuele weidevogelpakketten meer gefraudeerd dan bij collectieve weidevogelpakketten en is dit verschil toe te rekenen aan sociale controle?
- Wat moet er gebeuren om dergelijke sociale controle tot stand te brengen?
- Hoe groot is het gevaar dat sociale controle averechts werkt, namelijk dat het in een groep normaal wordt gevonden om te frauderen?
- Welke kosten kunnen zijn gemoeid met het tot stand brengen van sociale controle en welke baten kunnen ervan worden verwacht?

#### 7.4.3 Perceptie van transactiekosten

In paragraaf 7.2.2 is aangegeven dat de perceptie van transactiekosten kan verschillen met het type transactiekosten dat wordt gemaakt. Zo kan een deelnemer een uur aan een bureau werken anders waarderen dan een uur met een consultant praten. Het is echter niet bekend hoe groot deze verschillen zijn en in hoeverre zij de optimale opzet van een regeling bepalen.

#### 7.4.4 De temporele dimensie van beheersovereenkomsten

Vooralsnog is er weinig systematisch onderzoek verricht naar de optimale invulling van beheersovereenkomsten voor wat betreft de duur ervan en mogelijkheden om ze voort te zetten dan wel te beëindigen. Dit onderwerp is echter van belang voor verschillende aspecten van beheersovereenkomsten, waaronder de effectiviteit, de gebruiksvriendelijkheid en de transactiekosten. De voorbeelden die in dit rapport worden genoemd, met termijnen van

vijf, zes en twee maal vijf jaar, missen een degelijke wetenschappelijke onderbouwing. Een dergelijke onderbouwing zou zowel economisch als ecologisch onderzoek vergen.

#### 7.4.5 Administratieve lasten regelingen tot behoud zeldzame landbouwhuisdieren

De Subsidieregeling Zeldzame Landbouwhuisdieren (SZL) stelt zware administratieve eisen aan de deelnemer. Deze eisen hebben betrekking op de identiteit en raszuiverheid van de dieren waarvoor de subsidie wordt uitgekeerd. In dit onderzoek is onvoldoende duidelijk geworden of het Engelse Traditional Breeds Incentive (TBI) ook dergelijke zware eisen stelt. Een opvallend verschil is wel dat het TBI subsidies per hectare uitkeert, terwijl dat bij de SZL per dier gebeurt. Een vergelijkend onderzoek naar de organisatie van de TBI en de SZL kan meer licht werpen op de vraag in hoeverre verschillen in administratieve eisen zouden kunnen leiden tot verschillende administratieve lasten bij deelnemers of tot verschillende resultaten. Wellicht leidt een dergelijk onderzoek ook tot suggesties voor een verbetering van het Nederlandse beleid tot behoud van zeldzame landbouwhuisdierrassen.

## Literatuur

Aebischer, N. J., R. E. Green en A. D. Evans, 'From science to recovery: four case studies of how research has been translated into conservation action in the UK'. In: N. J. Aebischer, A. D. Evans, P. V. Grice en J. A. Vickery (red.). *Ecology and conservation of lowland farmland birds*. British Ornithologists Union, Tring, Verenigd Koninkrijk, 2000.

Altenburg, W. en E. Wymenga, *Evaluatie van het beheersplan Midden-Opsterland Deel 5*. DBL-Publikatie 46, Altenburg & Wymenga/Directie Beheer Landbouwgronden, Veenwouden/Utrecht, 1991.

Altenburg, W., B. Rebergen en E. Wymenga, *Weidevogels in de Terschellinger polder in 1983 - 1992: evaluatie van het beheersplan Terschelling*. DBL-publikatie 65, Altenburg & Wymenga/Directie Beheer Landbouwgronden, Veenwouden/Utrecht, 1993.

Altenburg, W. en R. Griffioen, *Evaluatie van het beheersplan Midden-Opsterland Deel 6: Weidevogels in Midden-Opsterland in 1985-1993, resp in Henswouden in 1993*. DBL-Publikatie 73, Altenburg & Wymenga/Directie Beheer Landbouwgronden, Veenwouden/Utrecht, 1994.

Arrow, K. J., 'The organization of economic activity: issues pertinent to the choice of market versus nonmarket allocation'. In: (red.), *The analysis and evaluation of public expenditure: the PPB system 1*. US Government Printing Office, Washington, 1969.

Becker, G. S., 'Crime and punishment: an economic approach'. In: *Journal of Political Economy* 76 (1968) 2, pp. 169-217.

Bonnieux, F., P. Dupraz, K. Latouche en M. Pech, *State of the art and methods: consolidated report*. Document number ITAES WP2 D2 P1, INRA-ESR, Rennes, 2004.

Bonnieux, F., D. Bougherara, Y. Desjeux, P. Dupraz, K. Latouche, J.-C. Paoli en C. Tafani, *Consolidated report on case studies*. Document number ITAES WP3 P1 D3, INRA-ESR/INRA-SAD, Rennes/Corte, 2005.

Brandsma, O. H., *Weidevogelonderzoek in het relatienotagebied Giethoorn - Wanneperveen, 1987 - 1991*. DBL-Publikatie 63, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten/Directie Beheer Landbouwgronden, 's-Graveland/Utrecht, 1993.

Brereton, T., K. S. Stewart en M. S. Warren, *Developing a system for assessing the effect of agri-environment schemes on butterfly populations*. Report to the Department of Farming and Rural Affairs, Butterfly Conservation, Dorset, 2002.

- Brink, H. J. van den en R. Fijn, *Weidevogels en vegetatie in relatienotagebieden in het Zuidelijk Westerkwartier en Sauwerd (Groningen): eindrapport van het evaluatieonderzoek 1986 - 1991*. DBL-publicatie 52, Directie Beheer Landbouwgronden, Utrecht, 1992.
- Brongers, M. en S. Kolkman, *De vegetatie van het relatienotagebied Vechtdal in de periode 1989 - 1995*. LBL-Publikatie 91, Altenburg & Wymenga/Dienst Landinrichting en Beheer Landbouwgronden, Veenwoude/Utrecht, 1996.
- Brongers, M., *Kievitsbloemen in de oeverlanden van het Zwarte Water bij verschillende typen graslandgebruik Deel 3: Ontwikkelingen in de periode 1990-1998*. DLG Rapport 116, Altenburg & Wymenga/Dienst Landelijk Gebied, Veenwoude/Utrecht, 1999.
- Buel, H. van en J. W. Vergeer, *Weidevogels van de relatienotagebieden Waterland en Zeevang in 1993*. LBL-Publikatie 78, Bureau Van Buel/Dienst Landinrichting en Beheer Landbouwgronden, Wouwse Plantage/Utrecht, 1995.
- Buel, H. van, *Weidevogels binnen en buiten relatienotagebieden in Zeeland in 1995*. LBL-Publikatie 90, De Horst/Dienst Landinrichting en Beheer Landbouwgronden, Gilze/Utrecht, 1996.
- Canters, K. J., *Een oriënterend onderzoek naar de effecten van akkerrandbeheer op ziekten, plagen en biodiversiteit*. LBL-Publikatie 88, Centrum voor Milieukunde/Dienst Landinrichting en Beheer Landbouwgronden, Leiden/Utrecht, 1996.
- Coase, R. H., 'The nature of the firm'. In: *Economica* 4 (1937) 16, pp. 386-405.
- CRER/CJC, *Economic evaluation of agri-environment schemes: final report to the Department of Environment, Food and Rural Affairs*. Centre for Rural Economics Research en CJC Consulting, Cambridge/Oxford, 2002.
- DEFRA, *Agri-environment Schemes Framework Document: a consultation on the future of agri-environment schemes - expanded version*. Department for Environment, Food and Rural Affairs, Londen, 2002a.
- DEFRA, *UK Country Report on Farm Animal Genetic Resources 2002*. Department for Environment, Food and Rural Affairs, Londen, 2002b.
- DEFRA, *Countryside Stewardship and Environmentally Sensitive Areas Schemes: annual report 2002-03*. Department for Environment, Food and Rural Affairs, Londen, 2004.
- DEFRA, *Higher Level Stewardship: payments for land management options, supplements and capital items*. Department for Environment, Food and Rural Affairs, Londen, 2005a.

- DEFRA, *Higher Level Stewardship handbook: terms and conditions and how to apply*. Department for Environment, Food and Rural Affairs, Londen, 2005b.
- DEFRA, *Entry Level Stewardship handbook: terms and conditions and how to apply*. Department for Environment, Food and Rural Affairs, Londen, 2005c.
- Dienst Regelingen, *Nulmeting administratieve lasten subsidieregelingen: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*. Dienst Regelingen, Den Haag, 2004.
- Dijkstra, A. A., *Vegetatie - onderzoek relatienotagebied Nieuwkoop 1990 - 1994*. DBL-Publikatie 76, Directie Beheer Landbouwgronden, Utrecht, 1994.
- English Nature, *Traditional Breeds Incentive for Sites of Special Scientific Interest*. English Nature, Somerset, 2004.
- Falconer, K. en M. Whitby, 'The invisible costs of scheme implementation and administration'. In: G. Van Huylenbroeck and M. Whitby (red.), *Countryside stewardship: farmers, policies and markets*. Elsevier Science Ltd., Oxford, Verenigd Koninkrijk, 1999a.
- Falconer, K. en M. Whitby, *Transactions and administrative costs in countryside stewardship policies: an investigation for eight European member states*. Research Report University of Newcastle Upon Tyne, Newcastle Upon Tyne, 1999b.
- Falconer, K., 'Farm-level constraints on agri-environmental scheme participation: a transactional perspective'. In: *Journal of Rural Studies* 16 (2000) 3, pp. 379-394.
- Falconer, K. en M. Whitby, 'Untangling red tape: scheme administration and the invisible costs of European agri-environmental policy'. In: *European Environment* 10 (2000) 4, pp. 193-203.
- Falconer, K. en C. Saunders, 'Transaction costs for SSSIs and policy design'. In: *Land Use Policy* 19 (2002) 2, pp. 157-166.
- Finch, C. en J. Slater, *The mid-term evaluation of the England Rural Development Programme (ERDP): Countryside Stewardship Scheme*. ADAS, Wolverhampton, 2003.
- Franks, J., 'Revised agri-environment policy objectives: implications for scheme design'. In: *Journal of Environmental Planning and Management* 46 (2003) 3, pp. 443-466.
- Goeschl, T. en T. Lin, *Biodiversity conservation on private lands: information problems and regulatory choices*. Nota di Lavoro 55.2004, Fondazione Eni Enrico Mattei, Milaan, 2004.
- Groeneveld, R. A. en D. A. E. Dirks, *Bedrijfseconomische effecten van agrarisch natuurbeheer op melkveebedrijven: perceptie van deelnemers aan de Subsidieregeling Agrarisch*

*Natuurbeheer*. Rapport 17, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen, 2006.

GS Overijssel, *Natuurproductiebetaling weidevogels (beleidsregels)*. Gedeputeerde Staten Overijssel, Zwolle, 1999.

Hilhorst, R., S. Kroon, A. de Bonte, E. Jongsma, M. van der Linden, D. Hanemaayer en P. Sloot, *Tussentijdse evaluatie Programma Beheer*. B&A Groep BV/DLV Groen & Ruimte, Den Haag/Dronten, 2003.

Kleijn, D., M. Boekhoff, F. Ottburg, M. Gleichman en F. Berendse, 'De effectiviteit van agrarisch natuurbeheer: evaluatie van natuurwinst door beheersovereenkomsten in de polders Westbroek en Maarsseveen'. In: *Landschap* 16 (1999) 4, pp. 227-235.

Kleijn, D., F. Berendse, R. Smit en N. Gilissen, 'Agri-environment schemes do not effectively protect biodiversity in Dutch agricultural landscapes'. In: *Nature* 413 (2001) pp. 723-725.

Kleijn, D. en W. J. Sutherland, 'How effective are European agri-environment schemes in conserving and promoting biodiversity?' In: *Journal of Applied Ecology* 40 (2003) 6, pp. 947-969.

Kleijn, D. en G. J. C. van Zuijlen, 'The conservation effects of meadow bird agreements on farmland in Zeeland, the Netherlands, in the period 1989 - 1995'. In: *Biological Conservation* 117 (2004) 4, pp. 443-451.

Kleijn, D., R. A. Baquero, Y. Clough, M. Díaz, J. De Esteban, F. Fernández, D. Gabriel, F. Herzog, A. Holzschuh, R. Jöhl, E. Knop, A. Kruess, P. Marshall, I. Steffan-Dewenter, T. Tschamntke, J. Verhulst, T. M. West en J. L. Yela, 'Mixed biodiversity benefits of agri-environment schemes in five European countries'. In: *Ecology Letters* 9 (2006) 3, pp. 243-254.

Kumm, K. I. en L. Drake, *Transaction costs to farmers of environmental compensation*. Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala, 1998.

LASER, *Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer*. Dienst Landelijke Service bij Regelingen, 2003.

Leneman, H. en C. Graveland, *Deelname en continuïteit van het agrarisch natuurbeheer*. Rapport 7.04.06, LEI, Den Haag, 2004.

LNV, *Programma Beheer: het beheer van natuur, bos en landschap binnen en buiten de Ecologische Hoofdstructuur*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, 1997.

LNV, *Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer: overzicht tarieven 2000-2006*. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag, 2005.

Moxey, A., B. White en A. Ozanne, 'Efficient contract design for agri-environment policy'. In: *Journal of Agricultural Economics* 50 (1999) 2, pp. 187-202.

Mugge, F. L. T., W. van Harmelen en M. Kruk, *Natuurproductie-betaling: een bruikbaar instrument voor het agrarisch natuurbeheer? Een evaluatie van de experimenten en een vergelijking met andere systemen van agrarisch weidevogel- en slootkantbeheer*. Werkdocument 96-01, Rijksuniversiteit Leiden, Leiden, 1996.

Nitsch, H., B. Osterburg, V. Beckmann en A. Lütteken, *Inventory of institutional arrangements of agri-environmental schemes in Europe*. Document number ITAES WP4 P5 D8, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft /Humboldt-Universität zu Berlin, Braunschweig/Berlijn, 2005.

Oppewal, J., 'Onvrede over agrarisch natuurbeheer'. In: *Boerderij* 87 (2002) 30, pp. 6-7.

Peach, W. J., L. J. Lovett, S. R. Wotton en C. Jeffs, 'Countryside stewardship delivers ciril buntings (*Emberiza cirilus*) in Devon, UK'. In: *Biological Conservation* 101 (2001) 3, pp. 361-373.

Polman, N. B. P., L. H. G. Slangen, M. A. H. J. van Bavel en K. H. M. van Bommel, *Transactiekosten voor de overheid voor verschillende alternatieve institutionele arrangementen voor natuurbeheer*. Wageningen Universiteit en Researchcentrum, Leerstoelgroep Agrarische Economie en Plattelandsbeleid, Wageningen, 2005.

Short, C., M. Winter, J. Crabb, M. Temple, A. Dauven en B. Augustin, *Economic evaluation of the Countryside Stewardship Scheme*. Cheltenham and Gloucester College of Higher Education, Gloucestershire, 2000.

Sinabell, F., *Exploring administration and transaction costs*. Unpublished Task 3 report to the STEWPOL meeting FAIR1/CT95/0709, Universität Wien, Wenen, 1998.

Skuras, D., *Transaction costs: the Greek case*. Unpublished Task 3 Report to the STEWPOL Meeting FAIR1/CT95/0709, University of Patras, Patras, 1998.

Smits, M. J. W. en M. A. H. J. van Bavel, *Mogelijkheden en beperkingen van certificering van natuurbeheer: een inventarisatie van ideeën en meningen*. Rapport 6.04.02, LEI, Den Haag, 2004.

Stege, E. A. ter, R. Jalving en E. Wymenga, *De vegetatie in de relatienotagebieden Mars- en Westerstroom en Zuidwolde in de periode 1988 - 1994*. LBL-Publikatie 83, Altenburg & Wymenga/Dienst Landinrichting en Beheer Landbouwgronden, Veenwouden/Utrecht, 1995.

Tang, J. G. van der, W. L. Lee, E. Luttjehuizen en R. J. Kruit, *Inventariserend onderzoek administratieve lasten van subsidies*. Cap Gemini Ernst & Young, Utrecht, 2003.

Terlouw, R. J. S., *Weidevogelonderzoek voor de evaluatie van de beheersplannen Bethunepolder en Polder Mijnden*. DBL-Publikatie 50, Bureau Terlouw/Directie Beheer Landbouwgronden, Gouderak/Utrecht, 1992.

Uilhoorn, H. M. G., *Weidevogelinventarisatie in de Terschellingerpolder in 1995*. LBL-Publikatie 92, Dienst Landinrichting en Beheer Landbouwgronden, Utrecht, 1996.

UK Parliament, *Lords Hansard text for Wednesday 30 June 1999*. UK Parliament, Londen, 1999.

Vatn, A., 'Multifunctional agriculture: some consequences for international trade regimes'. In: *European Review of Agricultural Economics* 29 (2002) 3, pp. 309-327.

Vatn, A., V. Kvakkestad en P. K. Rørstad, *Policies for multifunctional agriculture: the trade-off between transaction costs and precision*. Report No. 23, Agricultural University of Norway, Ås, Noorwegen, 2002.

Veerman, C. P., *Concrete beleidsaanpassingen naar aanleiding van de evaluatie van Programma Beheer*. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag, 2003.

Veerman, C. P., *Tweede tranche revisie Programma Beheer*. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag, 2004.

Veerman, C. P., *Derde tranche revisie Programma Beheer*. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag, 2005.

Whitby, M., 'Reflections on the costs and benefits of agri-environment schemes'. In: *Landscape Research* 25 (2000) 3, pp. 365-374.

Williamson, O. E., 'The vertical integration of production: market failure considerations'. In: *American Economic Review* 61 (1971) 2, pp. 112-123.

Williamson, O. E., 'Transaction cost economics'. In: R. Schmalensee and R. D. Willig (red.), *Handbook of industrial organisation*. Elsevier Science, New York, 1989.

Wymenga, E., R. Jalving en H. Jansen, *De vegetatie van het relatienotagebied Reestdal in de periode 1987 - 1993*. DBL-Publikatie 72. Altenburg & Wymenga/Directie Beheer Landbouwgronden, Veenwouden/Utrecht, 1994.



## Bijlage 1 Ecologische effectiviteitsstudies in Nederland

<i>Resultaten</i>	Geen verschil tussen beheerspercelen en controlepercelen	Geen verschil in trends tussen beheerspercelen en controlepercelen	Positievere trends op beheerspercelen voor kievit	Positievere trends op beheerspercelen	Positievere trends op beheerspercelen voor drie soorten	Positievere trends op beheerspercelen voor zes soorten	Positieve trends iets sterker op beheersland (niet significant)	Negatieve trends minder sterk op beheersland	Daling in controlepercelen, stabiel in beheerspercelen
<i>Periode</i>	1984-1990	1988-1991	1986-1990	1986-1990	1987-1991	1983-1995	1987-1993	1985-1993	1990-1994
<i>Ecol. indicator</i>	Soortenrijkdom planten	Dichtheid nesten weidevogels	Weidevogels	Vegetatie	Weidevogelpopulatie	Weidevogelpopulatie	Vegetatie	Weidevogelpopulatie	Natuurwaarde-index
<i>Referentie</i>	Altenburg et al., 1991	Terlouw, 1992	Van den Brink et al., 1992	Van den Brink et al., 1992	Brandsma, 1993	Altenburg et al., 1993; Uilhoorn, 1996	Wymenga et al., 1994	Altenburg et al., 1994	Dijkstra, 1994

<i>Resultaten</i>	Daling in controle-percelen, stabiel in beheerspercelen	Positieve trend sterker op beheerspercelen (significantie onduidelijk)	Geen verschil met controlepercelen	Positieve trends sterker op beheerspercelen	Hogere dichtheid vijf soorten in beheerspercelen	Hogere soortenrijkdom op beheerspercelen	Significante stijging op beheerspercelen opzichte van controlepercelen	Eén loopkeversoort komt meer voor op beheersperceel	Planten: neutraal; insecteb: positief; vogels: negatief	Gelijke trends in beheers- en controlepercelen
<i>Periode</i>	1990-1994	1988-1994	1987-1993	1989-1995	1995	1995	1990-1998	1998	2000	1989-1995
<i>Ecol. indicator</i>	Natuurwaarde-index	Vegetatie	Weidevogelpopulatie	Vegetatie	Nestdichtheid weidevogels	Soortenrijkdom insecten	Kievitsbloem	Voorkomen en soortenrijkdom planten, vogels en beestjes	Voorkomen en soortenrijkdom planten, vogels en beestjes	Weidevogel-populatie
<i>Referentie</i>	Dijkstra, 1994	Ter Stege et al., 1995	Van Buel et al., 1995	Brongers et al., 1996	Van Buel, 1996	Canters, 1996	Brongers, 1999	Kleijn et al., 1999	Kleijn et al., 2001	Kleijn et al., 2004