

## In dit nummer

- WOT Natuur & Milieu onderzoekt de ecologische effectiviteit van het natuurbeheer
- Toekomst van agrarische ondernemers
- Strategisch gedrag van grondeigenaren
- Landschap ontwikkelen met kwaliteit
- Biodiversiteit en kleine landschapselementen in de biologische landbouw

WOT's new is een uitgave van de eenheid WOT Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Deze Nieuwsbrief bevat informatie over alle wettelijke onderzoekstaken natuur en milieu.

**Redactie:** Wichertje Bron & Bram ten Cate  
WOT Natuur & Milieu  
Postbus 47, 6700 AA Wageningen  
Tel. (0317) 47 78 44  
E-mail: info.wnm@wur.nl  
Internet: www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

### Abonnement

Aan- of afmelden voor de Nieuwsbrief kan uitsluitend via bovenstaand mailadres. Informatie uit deze Nieuwsbrief mag worden overgenomen mits de bron wordt vermeld.

Nummer 13 van de Nieuwsbrief verschijnt in september 2007.

## WOT Natuur & Milieu onderzoekt de ecologische effectiviteit van het natuurbeheer

*Geert van Duinhoven*

**Dat Nederland een natuurbeleid heeft, is genoegzaam bekend. Ook dat er veel geld in om gaat en dat er veel mensen mee bezig zijn. Of dat beleid ook werkt, is echter veel minder duidelijk. Zitten de regelingen uit dat beleid bijvoorbeeld wel goed in elkaar? Leiden de regelingen ook echt tot het gewenste resultaat? De antwoorden op die vragen staan in het rapport 'Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer' dat het Milieu- en Natuurplanbureau onlangs uitbracht. Martijn van Wijk en Alex Schotman werkten vanuit de WOT Natuur & Milieu mee aan het rapport.**

Het natuurbeleid komt er heel in het kort op neer dat het Rijk natuurdoelen stelt: zoveel hectare van die natuur, zoveel hectare van die natuur. Provincies zetten die natuurdoelen vervolgens op hun eigen provinciale natuurdoelenkaart. Natuurbeheerders weten dan waar ze welke natuur moeten gaan ontwikkelen of onderhouden. Beheerders kunnen agrariërs zijn, particulieren of organisaties als Natuurmonumenten en de Landschappen. Voor het beheer dat ze uitvoeren krijgen ze subsidie van het Rijk via de subsidieregeling Programma Beheer. Dit programma bestaat uit een aantal pakketten waaruit de beheerders kunnen kiezen, en waarvoor ze per pakket een geëigende vergoeding krijgen. Met Staatsbosbeheer heeft het Rijk aparte afspraken en een apart vergoedingensysteem.

In theorie wellicht een goed bouwwerk, maar in de praktijk werkt het helaas niet altijd even goed, zo blijkt uit de evaluatie van zes jaar Programma Beheer. De natuurkwaliteit, zo begint de evaluatie, gaat vooruit maar blijft achter bij de doelen die het Rijk heeft gesteld, ook al komen de beheerders meestal de afspraken na die ze met het Rijk hebben gemaakt. Voor meer dan de helft van het areaal dat in beheer is bij terreinbeherende organisaties worden de doelen die het Rijk heeft gesteld nog niet gehaald. Ecologische effectiviteit van natuurbeheer wordt beperkt door te kleine beheergebieden en te slechte milieucondities.

### Natuurbeleid in de steigers maar nog niet af

Om te begrijpen waarom de regelingen niet altijd even effectief lijken, moeten we van Alex Schotman en Martijn van Wijk onderscheid maken tussen de verschillende niveaus van effectiviteit. Zo is er gekeken in hoeverre de regelingen bijdragen aan de realisatie van de rijksnatuurdoelen. Ook is er gekeken of de beheerders de afspraken die zij met het Rijk maken, ook daadwerkelijk nakomen en in hoeverre de pakketten die beheerders via



Foto: Guy Ackermans

Alex Schotman (links) en Martijn van Wijk (rechts): "Afsluiten van beheerspakketten leidt niet altijd tot de gewenste natuurdoelen".



Foto: Bram ten Cate

## Outputsturing

Dan de effectiviteit van de pakketten zelf: Leidt het afsluiten van pakketten tot de gewenste natuurdoelen? Nee, niet altijd menen Van Wijk en Schotman. De huidige regelingen gaan er vanuit dat beheerders subsidie krijgen op basis van het natuurresultaat en niet zoals voorheen een vast subsidiebedrag per hectare. Enerzijds werkt deze outputsturing goed, ondanks de hogere administratieve lasten. Anderzijds heeft deze vorm van sturing en toetsing zijn beperkingen. Een beheerder wordt namelijk afgerekend op het resultaat, terwijl hij daar maar gedeeltelijk invloed op heeft. Een beheerder heeft bijvoorbeeld geen invloed op de luchtkwaliteit of de grondwaterkwaliteit terwijl die wel degelijk bepalend kunnen zijn voor het resultaat. En, zo geeft van Wijk aan, outputsturing is maar gedeeltelijk toegepast. "De aan de pakketten gekoppelde subsidiebedragen zijn vastgesteld op basis van uit te voeren beheer. Daarmee wordt geen vergoeding gegeven voor het gerealiseerde natuurresultaat, maar voor de inspanning die nodig is om dat natuurresultaat te bereiken. Met name bij pakketten waarvoor met relatief weinig inspanning een natuurresultaat gerealiseerd kan worden, zijn de pakketvergoedingen niet stimulerend." Schotman: "Bij het landschapsbeheer zie je vervolgens nog eens dat de ecologische doelen van het landschapsbeheer helemaal niet zijn vastgelegd in Programma Beheer. Daarmee is Programma Beheer wat dit onderdeel betreft een regeling voor een mooi landschap. En omdat de boeren alleen worden betaald voor het onderhoud zelf, en niet voor de inkomstenderving als gevolg van ruimtebeslag, is het ook helemaal niet aantrekkelijk om een dergelijke landschapspakket af te sluiten. Het levert ze financieel niets op, terwijl ze wel inkomstenderving hebben."

Programma Beheer kunnen afsluiten, leiden tot het resultaat waarvoor de pakketten waren bedoeld. Wat dat laatste betreft is Van Wijk positief. Beheerders realiseren in het algemeen wat zij hebben afgesproken en met de pakketten is het inzicht bij de beheerders in de kwaliteit van de eigen terreinen toegenomen.

Wat betreft de bijdrage van de regelingen aan de rijksnatuurdoelen zijn er volgens Van Wijk wel wat kanttekeningen te plaatsen: "Sterk punt is in ieder geval dat de provincies de rijksnatuurdoelen in hun gebiedsplannen hebben vertaald. We weten door de evaluatie dat de provincies in hun gebiedsplannen niet één-op-één de rijksdoelen hebben overgenomen, maar dat is ook niet zo vreemd. Provincies hebben de gebiedsplannen immers samen met de streek opgesteld en daar spelen natuurlijk meer belangen dan alleen natuurbelangen. Het is goed dat natuur nu in die plannen staat. We weten daarmee namelijk wat we hebben en wat we willen. En dat is een overzicht waar de meeste Europese landen nog lang niet aan toe zijn. Met Programma Beheer hebben we een systematiek om de gewenste natuur te ontwikkelen." Maar de evaluatie laat ook zien dat we er nog niet zijn, voegt Van Wijk daar aan toe. "De aansluiting van de rijksdoelen op de provinciale doelen kan beter en moet ook beter. Daar zullen de provincies de komende jaren aan kunnen werken, zeker nu zij ook de financiële verantwoordelijkheid voor het landelijk gebied hebben. En ook de informatievoorziening kan in de toekomst nog beter. Zo wordt er nu wel gemonitord en gecontroleerd of beheerders aan de eisen van Programma Beheer voldoen, maar er wordt niet gemonitord of de rijksnatuurdoelen al dan niet gehaald worden. Met dit rapport hebben we nu dus heel veel gegevens over prestaties en resultaten op een rij staan en kunnen Rijk en provincies nagaan waar er verbeteringen mogelijk en nodig zijn."

## Doelen voor het landschap

Voor de natuurdoelen mag het beleid dan al een eind op streek zijn, voor het landschap geldt dat nog lang niet, vindt Schotman. "Voor natuur weten we tenminste al wat we willen, wat het Rijk wil, wat provincies willen. Voor landschap is er nooit een eenduidige keus geweest: wil je landschapsbehoud, wil je ontwikkeling, wil je dat centraal sturen, provinciaal sturen? De instellingen van de Nationale Landschappen is misschien een eerste stap maar hoe krijgt de inrichting vorm? Komen er overall recreatie-landschappen? Je ziet dan ook dat Programma Beheer in feite helemaal niet sturend is in het beheer van landschapselementen. Gemiddeld over Nederland wordt ongeveer 2,5 procent van de landschapselementen beheerd met subsidie uit Programma Beheer of door Staatsbosbeheer. Nergens wordt door sturing vanuit Programma Beheer een samenhangend netwerk van goed beheerde landschapselementen gerealiseerd."



Foto: Rik Olde Loohuis

### Meer informatie:

Het rapport 'Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer' is kosteloos te bestellen bij het MNP te Bilthoven via [www.mnp.nl](http://www.mnp.nl).



## Toekomst van agrarische ondernemers

*Hoe zullen agrarische ondernemers inspelen op toekomstige ontwikkelingen in de maatschappij? Hiervoor zijn agrarische ondernemers in vier verschillende regio's geconfronteerd met de twee uiteenlopende wereldbeelden Mondiale markt en Zorgzame regio. Deze wereldbeelden komen uit de Duurzaamheidsverkenning die het Milieu- en Natuurplanbureau in 2004 heeft uitgebracht.*

Het Mondiale markt scenario gaat uit van een grote mate van vrijheid voor het individu in de samenleving. De nadruk ligt sterk op het realiseren van economische doelstellingen. In dit wereldbeeld is de wereld niet opgedeeld in

economische eenheden, maar zijn grenzen vervaagd.

In het wereldbeeld Zorgzame regio ligt het accent vooral op het realiseren van met name ecologische en sociaal-culturele doelen. Hierbij hebben individuen een grote verantwoordelijkheid, maar zal de (lokale) overheid de regio beschermen door middel van een meer sturende wet- en regelgeving.

Agrarische ondernemers uit de regio's Winterswijk, Land van Cuijk, Westland en het Hoge Land zijn tijdens een workshop meegenomen in de wereldbeelden. Daar is hen gevraagd hoe zij binnen dit wereldbeeld hun

bedrijf en het gebied waarin zij wonen zien in het jaar 2030. Op basis van de resultaten van deze workshops kan worden geconcludeerd dat gebiedskenmerken (zoals landschapskenmerken, grondsoort en klimaat) en cultuur een grotere impact hebben op de uitwerking van het wereldbeeld in een gebied dan kenmerken van het wereldbeeld zelf. *WB*

### *Meer informatie:*

Kolk, J.W.H. van der et al., 2007. Verkenning duurzame landbouw. Doorwerking van wereldbeelden in vier Nederlandse regio's. WOT-rapport 29. WOT Natuur & Milieu, Wageningen.

## Strategisch gedrag van grondeigenaren

*Gezien de omvang van de aankopen door het Rijk om de EHS te realiseren zou het Rijk anticyclisch grond aan moeten kopen. Dat wil zeggen, aankopen wanneer de grond goedkoop is. Doorgaans is het grondaanbod op een dergelijk moment ook groot. Dat beleid is waarschijnlijk goedkoper dan het huidige beleid. Bovendien kan dit beleid gezien de omvang van de grondbehoefte een substantiële bijdrage leveren aan een meer evenwichtige ontwikkeling van de grondprijzen.*

Het natuurbeleid in Nederland is voor een belangrijk deel gericht op de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). In 2018 moet deze gerealiseerd zijn. Eén van de instrumenten die hiervoor beschikbaar is, is het aankopen van landbouwgrond. Deze

grond krijgt vervolgens natuur als bestemming. De realisatie van de EHS hangt daarmee deels af van de bereidheid van grondeigenaren om hun grond te verkopen.

Opmerkelijk op de grondmarkt is dat zich onverwachte explosieve prijsstijgingen kunnen voordoen. Deze worden gevolgd door een bijna even forse daling. Sinds het vrijlaten van de prijs van onverpachte grond, in 1963, heeft dit in Nederland tweemaal plaatsgevonden, namelijk eind jaren zeventig en eind jaren negentig. Deze grondmarktscyclus gaat in op het moment dat grondeigenaren verwachten dat de grondprijzen zal gaan stijgen. Zij stellen vervolgens de verkoop van de grond uit. Wanneer de prijs uiteindelijk gaat stijgen en vooral wanneer die prijs doorschiet vanwege

de steeds krappere wordende grondmarkt, bieden grondeigenaren weer meer grond aan, zij gaan winst nemen. Echter, dan gaan kopers anticiperen op een daling van de dan zeer hoge grondprijzen. Bij het grotere aanbod en stakende kopers, daalt de grondprijzen en neemt het aantal transacties nog verder af. Pas wanneer kopers er van overtuigd raken dat er geen verdere daling van de grondprijzen meer in zit, gaat men weer aankopen. *WB*

### *Meer informatie:*

Luijt, J., 2007. Strategisch gedrag van grondeigenaren. Van belang voor de realisatie van natuurdoelen. WOT-rapport 38. WOT Natuur & Milieu, Wageningen.

## Biodiversiteit en kleine landschapselementen in de biologische landbouw

*De overheid verstrekt in verschillende vormen subsidies aan de biologische landbouw. Dit onder andere vanwege de vooronderstelling dat biologische landbouw publieke doelen dient voor behoud van biodiversiteit en kleine landschapselementen. De vraag is of de literatuur die vooronderstelling bevestigt. Ruim honderd literatuurreferenties zijn onderzocht.*

In vergelijking met de gangbare landbouw is het effect van biologische landbouw op de biodiversiteit waarschijnlijk minder negatief. De literatuur is echter hierover niet eenduidig, maar de meeste studies tonen aan dat op biologische akkers, percelen en bedrijven voor specifieke dier- of plantgroepen meer biodiversiteit te vinden is dan op gangbare.

Het effect van biologische teeltwijzen op de biodiversiteit blijkt lastig aan te tonen, mogelijk door methodologische problemen. Enkele methodologische problemen zijn:

- In veel onderzoek wordt een biologisch perceel gekoppeld aan een vergelijkbaar gangbaar perceel. Het is echter heel lastig om twee percelen te vinden die echt vergelijkbaar zijn;
- Factoren buiten het bedrijf hebben veel invloed op de biodiversiteit binnen het bedrijf;
- De schaal van het onderzoek is belangrijk. Bij vergelijking van biologisch en gangbare bedrijven worden over het algemeen meer positieve effecten voor de biologische landbouw gevonden dan bij vergelijking van biologische en gangbare percelen.



Foto: Rik Olde Loohuis

Biologische landbouw heeft belang bij een divers en gevarieerd landschap. Maar voor ondernemers lijken overwegingen rond landschap en biodiversiteit nauwelijks een rol te spelen in de omschakeling naar biologische teelt. Deze constatering is echter gebaseerd op een beperkte hoeveelheid literatuur. *WB*

*Meer informatie:*

Smits, M.J.W. en F.A.N. van Alebeek, 2007. Biodiversiteit en kleine landschapselementen in de biologische landbouw. Een literatuurstudie in opdracht van het Milieu- en Natuurplanbureau. WOT-rapport 39. WOT Natuur & Milieu, Wageningen.



Foto: Rik Olde Loohuis

## Landschap ontwikkelen met kwaliteit

*Het Rijk heeft in 2004 de beleidsstrategie 'Landschap Ontwikkelen met Kwaliteit' (LOK) geformuleerd. In opdracht van het Milieu- en Natuurplanbureau en de WOT Natuur & Milieu heeft Alterra een methode ontwikkeld waarmee de bijdrage van het Rijk aan deze strategie kan worden geëvalueerd. In LOK formeert het Rijk vooral doelen die gericht zijn op de taakverdeling en rollen van overheden, maar nauwelijks inhoudelijke landschapsdoelen. Evaluatie van de rijksbijdrage kan zich dan ook alleen richten op deze procesdoelen. Het Rijk geeft immers bewust alleen zeer abstract aan wat zij zelf onder landschapskwaliteit verstaat.*

Met de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland (beide uit 2004) is de beleidsstrategie 'Landschap ontwikkelen met kwaliteit' (LOK) geformuleerd. Dit is het generieke landschapsbeleid van het Rijk (als aanvulling op de Nationale Landschappen; het specifieke landschapsbeleid) en de opvolger van de Ontwikkelingsgerichte Landschapsstrategie (OLS), die in het Tweede Structuurschema Groene Ruimte (2001) genoemd werd. Het grote verschil tussen OLS en LOK is de mate waarin er inhoudelijke landschapsdoelen geformuleerd worden. In LOK is men hier bijna volledig van afgestapt. De beleidsstrategie LOK kenmerkt zich door een concentratie op de rol- en taakverdeling tussen overheden. Het Rijk wil faciliteren en stimuleren dat anderen er zorg voor dragen dat er ook een kwaliteitsimpuls voor het landschap gerealiseerd wordt bij ruimtelijke ontwikkelingen.

Over wat landschapskwaliteit is, wil het Rijk geen dwingend standpunt meer hebben. De moeilijkheid is daarbij dat door de rolopvatting van het Rijk kwantitatief toetsbare landschapsdoelen ontbreken. Het benoemen van te ontwikkelen en te behouden landschapskwaliteiten, is de taak van provincies, gemeenten, waterschappen en anderen. Een evaluatie die zich richt op de effecten op het landschap, zou dan ook moeten uitgaan van de landschapsdoelen die zij formuleren.

In dit rapport wordt een methode uitgewerkt waarmee de bijdrage van het Rijk aan de rijksbeleidstrategie 'Landschap ontwikkelen met kwaliteit' (LOK) kan worden geëvalueerd. Het rapport werkt twee evaluatielijnen uit waar het Rijk wél duidelijke doelen voor heeft geformuleerd. Het gaat hierbij voornamelijk om de rolverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten. De gepresenteerde methodiek gaat uit van twee kijkrichtingen:

- Van individuele ontwikkelingen naar 'boven' kijken, naar wat de invloed is van de beleidsstrategie LOK. Dit richt zich op doelbereiking in ontwikkelingen;
- Vanaf het beleid naar 'beneden' kijken (en van links naar rechts), naar hoe decentrale overheden en andere organisaties en overheden LOK implementeren. Dit richt zich op de doorwerking van het gedachtegoed van LOK.

De methode biedt nadrukkelijk aanknopingspunten om achter oorzaken te komen van het wel of niet bereiken van resultaat. Alleen de

resultaten evalueren, biedt slechts beperkt aanknopingspunten voor leereffecten. Bovendien is het in deze methode mogelijk om specifiek de rol van het Rijk in LOK te evalueren. *WB*

*Meer informatie:*

Gerritsen, A.L., A.J.M. Koomen en J. Kruit, 2007. Landschap ontwikkelen met kwaliteit. Een methode voor het evalueren van de rijksbijdrage aan een beleidsstrategie. WOT-rapport 37. WOT Natuur & Milieu, Wageningen.



*De WOT Natuur & Milieu geeft drie reeksen publicaties uit: WOT-studies, WOT-rapporten en WOT-werkdocumenten. Een volledig overzicht van verschenen publicaties is te vinden op de website: [www.wotnatuurenmilieu.wur.nl](http://www.wotnatuurenmilieu.wur.nl).*

*Publicaties van de WOT Natuur & Milieu zijn ook te verkrijgen bij het secretariaat. Postadres: Postbus 47, 6700 AA Wageningen. Bezoekadres: Droevendaalsesteeg 3, Gebouw Gaia, kamer C.002. E-mail: [info.wnm@wur.nl](mailto:info.wnm@wur.nl) Telefoon: (0317) 47 78 44*