

Natuurkosten

Deel 1. Definities en de berekeningsmethodiek vanuit bedrijfseconomisch perspectief

K.H.M. van Bommel

J.A. Boone

K. Oltmer

M.N. van Wijk

Projectcode 30035

September 2004

Rapport 3.04.11

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

Natuurkosten; Deel 1. Definities en de berekeningsmethodiek vanuit bedrijfseconomisch perspectief

Bommel, K.H.M. van, J.A. Boone, K. Oltmer en M.N. van Wijk

Den Haag, LEI, 2004

Rapport 3.04.11; ISBN 90-5242-933-2; Prijs € 14,- (inclusief 6% BTW)

71 p., fig., tab., bijl.

Het doel van dit onderzoek is het ontwikkelen van een methodiek natuurkosten en is een vervolg op 'Natuurkostenmethodologie, Inventarisatie van discussiepunten'. Deze methodiek kent een bedrijfseconomisch perspectief: de primaire nettokosten en is ontwikkeld voor de monitoring van de natuurkosten. Voor monitoring is het van belang dat tegen relatief geringe kosten en met een hoge betrouwbaarheid de kosten kunnen worden bepaald. Daarom is voor primaire nettokosten gekozen. Methodieken met andere (economische) uitgangspunten kunnen een groot deel van deze methodiek overnemen. Ze hoeven zich dan alleen te concentreren op de afwijkingen in economische zin en niet opnieuw het natuurbegrip af te bakenen.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2004

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.
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1. Inleiding	13
1.1 Aanleiding	13
1.2 Doel van het onderzoek	13
1.3 Afbakening	14
1.4 Leeswijzer	14
2. Economie en natuur	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Doelen economisch onderzoek MNP	15
2.3 Economische initiatieven gerelateerd aan natuurkosten	16
2.4 Kostenbegrippen	19
2.5 Koppeling doelen en kostenbegrippen	22
2.6 Conclusie	25
3. Natuur en natuurbeleid	27
3.1 Inleiding	27
3.2 Uitgangspunten voor een natuurdefinitie	27
3.3 Natuurbeleid	28
3.3.1 Doelstelling	28
3.3.2 Uitvoering van het natuurbeleid	29
3.4 Natuurbeheer en natuurbeleid	29
3.4.1 Maatregelen	29
3.4.2 Terreinen	30
3.4.3 Actoren	31
3.5 Toerekening kosten natuur en afbakening met andere beleidsvelden	31
3.5.1 Inleiding	31
3.5.2 Actoren	35
3.5.3 Terreinen	35
3.5.4 Maatregelen	35
4. Berekening bedrijfseconomische kosten	39
4.1 Inleiding	39
4.2 Uitgaven, kosten en lasten	39

	Blz.
4.3 Grond	40
4.3.1 Inleiding	40
4.3.2 Waardering van grond voor natuur	41
4.3.3 Kosten bij verwerving	42
4.3.4 Moment van kosten inrekenen	43
4.4 Water	45
4.4.1 Waterbeheer rond natuurgebieden	45
4.4.2 Natte natuur	45
4.5 Vermogen	46
4.6 Arbeid	47
4.6.1 Toerekening arbeidskosten	47
4.6.2 Vrijwilligerswerk	48
5. Natuurkostenmethodiek	51
5.1 Toepassingen van de methodiek	51
5.2 Algemeen	51
5.3 Verwerving	53
5.3.1 Kosten	53
5.3.2 Actoren	53
5.4 Inrichting en beheer	54
5.4.1 Kosten	54
5.4.2 Actoren	56
5.5 Apparaat	56
5.6 Onderzoek, voorlichting en onderwijs	56
5.7 Aandachtspunten berekening natuurkosten	58
6. Slotbeschouwing	59
6.1 Toepasbaarheid methodiek	59
6.1.1 Monitoring	60
6.1.2 Beleidsevaluatie en voorbereiding	61
6.2 Vervolg	61
Literatuur	63
Bijlagen	
1. Samenstelling Platform Definitie Natuurkosten	65
2. Definities	67
3. Deel van de begrotingsonderdelen van het ministerie van LNV, met concrete beleidsinstrumenten uit het Natuurbeleid	69
4. Verschillende waarderingen grond	71

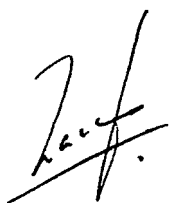
Woord vooraf

Naar aanleiding van de publicatie 'Natuurkostenmethodologie, inventarisatie van discussiepunten' van Boone et al. (2003), heeft het Milieu- en Natuurplanbureau Alterra en het LEI gevraagd deze methodiek verder uit te werken. Uit de publicatie van Boone et al. kwam naar voren dat natuurkosten een complexe materie is, die het beste in stappen uitgewerkt kan worden. In deze publicatie worden de natuurkosten vanuit een bedrijfseconomisch perspectief benaderd.

Deze publicatie is geschreven voor Karel van Bommel, Koen Boone en Katrin Oltmer van het LEI en Martijn van Wijk van Alterra. De eindredactie lag in handen van Karel van Bommel. Vanuit het MNP is het project begeleid door Hans Leneman.

Het MNP heeft het initiatief genomen voor het instellen van een discussiegroep, waarin de methodologische keuzes omtrent de berekening van natuurkosten aan de orde komen, het Platform Definitie Natuurkosten. Door middel van het Platform wil het MNP breed draagvlak creëren, zowel bij wetenschap, beleidsmakers, als 'mensen uit het veld'. Het Platform heeft deze methodiek niet zelf geschreven; ze begeleidt hierin een projectgroep van het LEI, Alterra, het Milieu- en Natuurplanbureau van het RIVM (MNP) (Corjan Brink en Sonja Kruitwagen) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (Roel Delahaye). Bij deze willen we alle leden van het Platform bedanken voor de medewerking aan het onderzoek.

Financiering van de activiteiten van het LEI en Alterra is verzorgd door het DLO onderzoeksprogramma 376 (Mens, Economie en Groene Ruimte) en komt voort uit het onderbouwend onderzoek ten behoeve van de Natuurplanbureauafunctie. Financiering van de MNP-activiteiten komt uit eigen middelen.



Prof.dr.ir. L.C Zachariasse
Algemeen directeur LEI B.V.

Samenvatting

Voor de monitoring en evaluatie van het natuurbeleid is een goed inzicht in de kosten belangrijk. Vorig jaar is in *Natuurkostenmethodologie, inventarisatie van discussiepunten* (Boone et al., 2003) de eerste stap gezet naar de ontwikkeling van een methodiek voor de berekening van de natuurkosten.

Het doel van dit onderzoek is het ontwikkelen van een methodiek voor de berekening van de kosten, die gepaard gaan met het verrichten van activiteiten ten behoeve van de instandhouding, de verbetering en ontwikkeling van natuur en landschap en het gebruik van de natuur en het landschap.

De methodiek kent een bedrijfseconomisch perspectief, de primaire nettokosten, en wordt ontwikkeld voor de monitoring van de natuurkosten. Voor monitoring is het van belang dat tegen relatief geringe kosten en met een hoge betrouwbaarheid de kosten kunnen worden bepaald, en daarom is voor primaire nettokosten¹ gekozen. Voor beleidsevaluatie en -voorbereiding kan het gewenst zijn om naast primaire ook de secundaire kosten en opbrengsten, en in bepaalde gevallen ook niet-geprijsde effecten mee te nemen, omdat het totaal effect van het natuurbeleid van belang is.

De methodiek sluit in eerste instantie aan bij de uitgangspunten van de *Methodiek Milieukosten* (De Wit, 1997). Een eerste belangrijke uitgangspunt is het primaire motief. Het primaire motief achter een activiteit moet *natuur* of *natuurbeleid* zijn om de kosten van een activiteit tot de natuurkosten te rekenen. Voor de methodiek zijn drie invalshoeken mogelijk:

1. actoren;
2. terreinen;
3. maatregelen/activiteiten.

Actoren

Alle actoren die kosten maken voor natuur dienen in de natuurkostenmethodiek in beschouwing te worden genomen. Het gaat daarbij zowel om uitvoeringskosten als om apparaatskosten. Actoren worden gecategoriseerd naar overheden (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen), (natuurbeheer)organisaties, bedrijven (bosbouw, landbouw, nijverheid (exclusief bouwnijverheid)) en huishoudens. Deze indeling is vergelijkbaar met de indeling die het CBS nu gebruikt bij de presentatie van de huidige natuurkosten.

Terreinen

Bij natuur is het primaire motief echter niet altijd bruikbaar, omdat veel natuurterreinen of -wateren multifunctioneel worden gebruikt. Dit kan betekenen dat verschillende doelen even

¹ Primaire nettokosten zijn de kosten die direct worden gemaakt door de actor die een bepaalde natuurmaatregel uitvoert, verminderd met de directe opbrengsten van deze maatregel.

belangrijk zijn en er dus geen primair motief is aan te geven. De kosten die met deze terreinen en wateren samenhangen moeten over de verschillende functies worden verdeeld.

Omdat niet altijd sprake is van een primair motief, worden de terreinen en wateren in vier categorieën ingedeeld:

1. *natuur alleen*: gebieden met de hoofdfunctie natuur. Dit zijn bijvoorbeeld gebieden die maar beperkt zijn opengesteld, zoals de Oostvaardersplassen;
2. *natuur centraal*: gebieden met naast de hoofdfunctie natuur daaraan gerelateerde functies, te weten name natuurbeleving en recreatie. De meeste bossen van Staatsbosbeheer vallen bijvoorbeeld onder deze categorie;
3. *gedeelde natuur*: gebieden met naast natuur een andere deelfunctie. Hieronder vallen de productiebossen en de Noordzee;
4. *bijkomende natuur*: gebieden met een andere hoofdfunctie, zoals agrarisch natuurbeheer in gebieden met hoofdfunctie landbouw.

Bij de eerste twee categorieën is er sprake van het primaire motief natuur en worden de kosten volledig meegenomen. Bij de derde categorie is sprake van multifunctioneel gebruik en worden de kosten over de verschillende functies verdeeld. Bij de vierde categorie worden alleen de kosten, die specifiek voor natuur worden gemaakt, meegenomen.

Maatregelen/Activiteiten

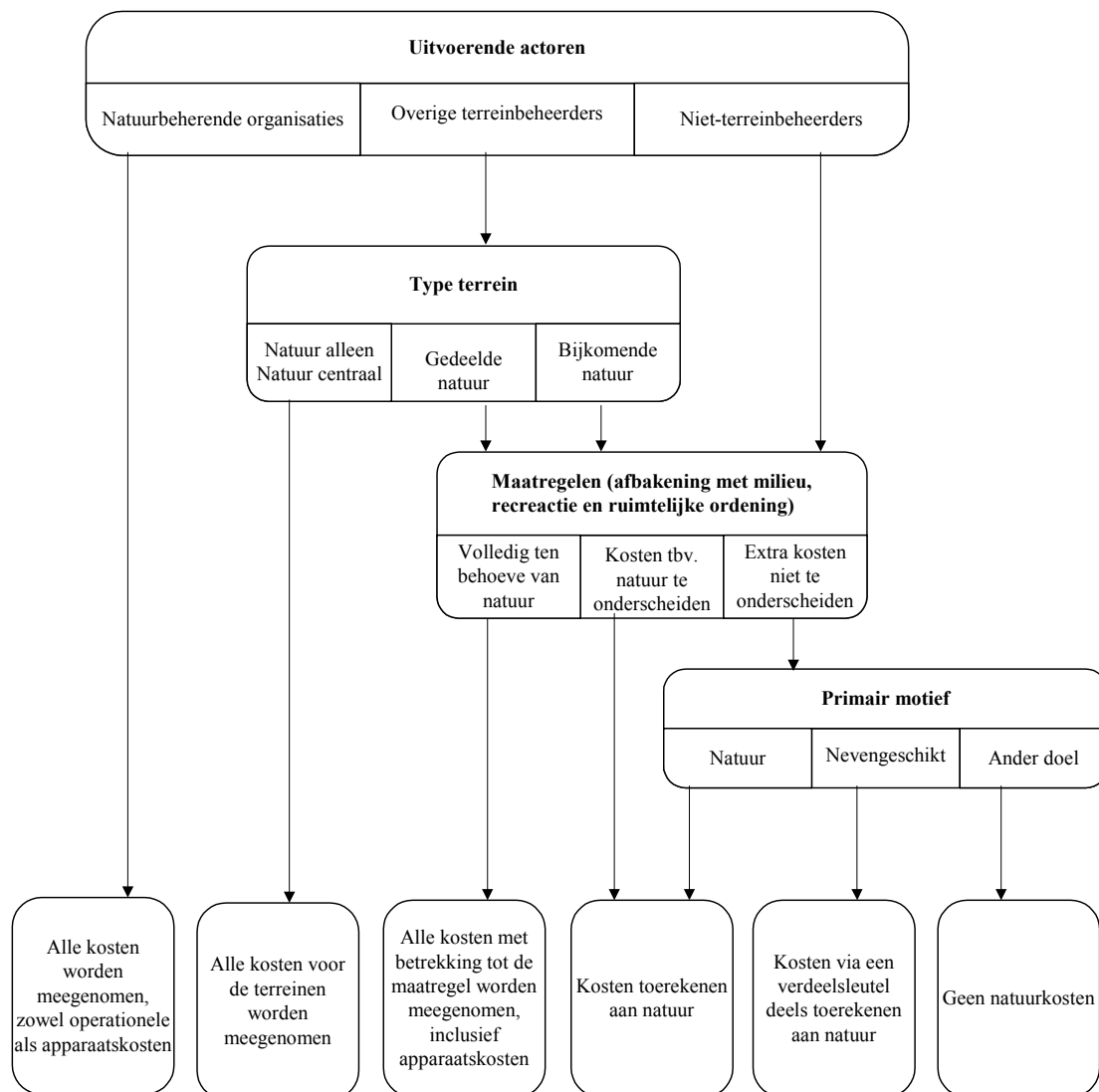
Bij de presentatie van de kosten maakt de methodiek onderscheid tussen:

- *Verwerving*
De verwerving beschrijft in principe een kort moment: het moment van overdracht aan de uiteindelijke terreinbeheerder. De kosten bij de verwerving van grond komen voort uit de waardedaling van grond bij de definitieve bestemmingsverandering naar natuur, omdat de 'natuur'waarde van de grond lager ligt dan de waarde waartegen de grond is verworven. Verder bestaan de verwervingskosten uit transactiekosten;
- *Inrichting en beheer*
Onder inrichting wordt verstaan de éénmalige verandering van een terrein in natuur. Onder beheer wordt verstaan het onderhouden en in stand houden van natuur. De kosten voor inrichting en beheer bestaan uit:
 - operationele kosten, zoals personeelskosten en materiaalkosten;
 - afschrijvingskosten en vermogenskosten van investeringen.De vermogenskosten over de (natuur)waarde van de grond vallen onder de kosten voor beheer, niet onder verwerving, omdat de grond in het bezit is van de terreinbeheerder en de kosten onderdeel uitmaken van de jaarlijkse kosten;
- *Apparaat*
De apparaatskosten voor natuur en natuurbeleid bestaan uit de kosten voor ondersteunende diensten van natuurbeherende organisaties, zoals administratie en uit kosten voor beleidsontwikkeling en -handhaving. Deze laatste kosten worden vooral door ministeries, provincies en gemeenten gemaakt;
- *Onderzoek, voorlichting en onderwijs*
Onderzoek draagt bij aan het nemen van de beslissingen bij het natuurbeleid. Voorlichting en onderwijs zorgen voor een verhoging van het natuurbesef bij burgers en ook

voor beter beheer. Deze kosten dragen indirect bij aan de beleidsdoelen en (het instandhouden van) de natuur en daarom worden deze kosten meegenomen;

- *Compensatie en mitigatie*

Compenserende en mitigerende maatregelen zijn erop gericht om negatieve effecten op natuur, veroorzaakt door ingrepen van de mens, op te heffen. Compenserende en mitigerende maatregelen dragen bij aan het realiseren van doelen van het natuurbeleid, want als ze niet zouden worden genomen, raakt Nederland verder van deze doelen verwijderd. De compenserende en mitigerende maatregelen worden als een aparte post in de natuurkostenmethodiek meegenomen, omdat de kosten op andere beleidsterreinen worden gemaakt.



Figuur 1 Stappenplan

Bij de berekening van de natuurkosten is zinnig aan te nemen dat alle kosten die natuurbeherende organisaties maken, ook kosten voor educatie en recreatie bijvoorbeeld, kosten ten behoeve van natuur zijn. Het primaire doel van een natuurbeherende organisatie is namelijk natuur. Bij alle overige actoren wordt slechts een deel van de kosten aan natuur toegerekend, omdat zij naast natuur ook altijd andere doelen nastreven. Bij de andere actoren is verder een onderscheid te maken in overige terreinbeheerders en overheden. Voor de bepaling in welke mate gemaakte kosten tot de natuurkosten kunnen worden gerekend, is een stappenplan ontworpen (zie figuur 1).

Conclusie

Deze methodiek is ontwikkeld voor monitoring. Bij monitoring is de vergelijkbaarheid van resultaten in de tijd van groot belang, zodat reeksen kunnen worden opgebouwd. Hiervoor moeten de kosten relatief eenvoudig in kaart gebracht kunnen worden, met een correcte toerekening van de kosten aan jaren. Voor de monitoring is het ook van belang dat de kosten aan de juiste actoren worden toegerekend. De methodiek voorziet hierin door van primaire nettokosten uit te gaan, die (relatief) objectief zijn vast te stellen en periodiek zijn te verzamelen.

Methodieken voor de andere begrippen kunnen een groot deel van de methodiek voor de primaire kosten overnemen. Ze hoeven zich dan alleen te concentreren op de afwijkingen in economische zin en niet opnieuw het natuurbegrip af te bakenen. De methodiek geeft de structuur voor de berekening van de kosten, hiermee kan het ook als een checklist dienen.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Ten behoeve van de *Natuurbalans 2001* en de financiële verkenningen, gekoppeld aan de *Tweede Natuurverkenning* (Lammers et al., 2002) is aandacht besteed aan geldstromen, die gemoeid zijn met natuurbeleid. Het beeld van de werkelijke kosten en baten bleek moeilijk te schetsen. Dit werd niet zozeer veroorzaakt door het ontbreken van statistische bronnen voor het monitoren van de kosten en baten van natuurbeleid, maar met name door het ontbreken van een vastgelegde methodiek voor de berekening van die kosten en baten. Met zo'n methodiek wordt in dit kader bedoeld onder andere afspraken over de te hanteren definitie van natuur, afspraken over het type maatregelen die onder natuurbeleid worden genomen, over de afbakening met bijvoorbeeld milieu (en dus ook milieukosten) enzovoorts.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) hanteert bij de totstandkoming van haar statistiek 'Kosten- en financiering van Natuur en landschap' uitgangspunten, die grotendeels overeenkomen met de Methodiek Milieukosten. In internationaal verband (OECD/Eurostat) zijn er afspraken over de rapportage omtrent 'Environmental Expenditures'. Hieronder valt ook voor een deel natuur. Eenduidigheid is er niet, en de aansluiting met het Nederlandse natuurbeleid is niet duidelijk omschreven.

Samen met het CBS is (in opdracht van het Milieu- en Natuurplanbureau) in 2002 een project uitgevoerd, dat een eerste stap heeft gezet in de richting van het oplossen van dit probleem. Het rapport *Methodiek natuurkosten: inventarisatie van discussiepunten* (samenwerking LEI, Alterra, CBS), heeft keuzes ten aanzien van de methodiek voor de berekeningen van kosten en baten expliciet gemaakt.

1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is het ontwikkelen van een methodiek voor de berekening van de kosten, die gepaard gaan met het verrichten van activiteiten¹ ten behoeve van de instandhouding, de verbetering en ontwikkeling van natuur en landschap en het gebruik van de natuur en het landschap. Uit het bovenstaande blijkt wel dat deze methodiek niet *de methodiek* is die voor alle toepassingen het meest geschikt is, maar *een methodiek* die voor bepaalde toepassingen het meest geschikt is.

Hoewel de methodiek dus niet zorgt voor een volledige standaardisatie van alle kostenberekeningen van natuur, voorkomt deze wel het onnodig gebruik van verschillende kostenbegrippen voor soortgelijke doelen. Dit neemt veel onduidelijkheid weg bij de gebrui-

¹ Beleid, maatregelen en activiteiten hangen met elkaar samen. Voorbeeld: een maatregel leidt tot activiteiten. De Subsidieregeling Natuurbeheer (SN) kent diverse pakketten (maatregelen, zoals weidevogelbeheer), die veelal samengesteld zijn uit een of meerdere aantal activiteiten (bijvoorbeeld geen gras maaien voor 15 juni).

kers van de uitkomsten en zorgt ervoor dat uitkomsten die voor hetzelfde doel zijn opgesteld vergelijkbaar en onderling consistent zijn. Daarnaast is het opstellen van de methodiek hulpsaam bij het uitvoeren van het onderzoek omdat niet lang gediscussieerd hoeft te worden over de te hanteren kostenbegrippen.

Een laatste functie van deze methodiek is dat het een belangrijk hulpmiddel is bij het uitwerken van een methodiek die gebaseerd is op een ander kostenbegrip. Een groot deel van deze methodiek (zoals de definitie van het natuurbegrip) is vaak rechtstreeks over te nemen.

1.3 Afbakening

Een groot deel van de natuurkosten vloeit voort uit het Rijksnatuurbeleid. De overheid maakt zelf veel kosten en zorgt door haar beleid dat andere partijen kosten moeten maken. Niet alle kosten die voor de natuur worden gemaakt, zijn echter een direct gevolg van het natuurbeleid. Zo maken natuurbeherende organisaties kosten ten behoeve van de aankoop, beheer en inrichting van natuurgebieden die los staan van het natuurbeleid. Deze kosten worden bijvoorbeeld gefinancierd uit giften van bedrijven en particulieren. Daarnaast worden kosten gemaakt door bijvoorbeeld provincies en gemeenten die weinig verband houden met het Rijksnatuurbeleid. Ook deze kosten worden meegenomen.

Hoewel in hoofdstuk 2 verschillende kostenbegrippen worden besproken, wordt in deze publicatie maar een kostenbegrip uitgewerkt: namelijk het bedrijfseconomisch kostenbegrip. De methodiek die in deze publicatie wordt beschreven, is dus niet geschikt voor de berekening van natuurkosten met behulp van andere kostenbegrippen.

De nadere afbakening van het bedrijfseconomisch kostenbegrip is een van de doelen van dit onderzoek. Deze afbakening komt in de gehele publicatie aan de orde.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt allereerst de keuze van het kostenbegrip bediscussieerd. Hierbij komen de doelen van de kostenberekening van natuur voor het MNP aan de orde en initiatieven die al ondernomen zijn op dit gebied. Daarnaast wordt besproken in hoeverre de verschillende kostenbegrippen aansluiten bij de gestelde doelen. Hieruit resulteert naast een keuze voor de uit te werken methodiek in deze publicatie, een onderzoeksagenda.

De volgende hoofdstukken bespreken de uitwerking van een methodiek volgens het bedrijfseconomisch kostenbegrip. Het uitwerken van een methode voor de bepaling van natuurkosten betekent een uitwerking met aandacht voor zowel natuur als voor kosten, met andere woorden dus voor de ecologie en voor de economie. In hoofdstuk 3 wordt de afbakening van het begrip natuur bediscussieerd terwijl in hoofdstuk 4 de kostenberekening zelf behandeld. In hoofdstuk 5 wordt vervolgens de gekozen methode voor de bepaling van natuurkosten samengevat.

Het uitkomen van deze rapportage betekent zeker niet het einde van de discussies over de kosten en baten, samenhangend met natuur en natuurbeleid. Het afsluitende hoofdstuk richt zich daarom op een aantal hoofdzaken die in de toekomst nader aandacht verdienen.

2. Economie en natuur

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de doelen van het economisch onderzoek van het MNP. Daarna worden de belangrijkste initiatieven op economisch gebied van het MNP besproken (paragraaf 2.3). Deze paragrafen zijn nodig om te kunnen bepalen welk kostenbegrip het beste aansluit bij de doelen waarvoor de uitkomsten van de natuurkostenberekening zullen worden gebruikt. In paragraaf 2.4 worden de belangrijkste kostenbegrippen beschreven waarna de koppeling tussen kostenbegrippen en doelen wordt gemaakt.

2.2 Doelen economisch onderzoek MNP

Zoals in hoofdstuk 1 al is aangegeven, is het doel van de natuurkostenberekening, waar worden de uitkomsten voor gebruikt, van groot belang voor de keuze van het kostenbegrip. Daarom wordt eerst ingegaan op het doel dat het MNP heeft met het uitwerken van een methodiek voor de bepaling van natuurkosten.

1. *Beleidsevaluatie en voorbereiding*

Inzicht in de kosten van natuur is van belang om vast te stellen wat de kosten zijn van het natuurbeleid. Hierbij gaat het zowel om de totale omvang van de kosten, maar vooral ook om de kosten van de verschillende typen maatregelen. In combinatie met informatie over de effectiviteit van de maatregelen (de bereikte natuureffecten), kan op deze manier vastgesteld worden hoe de natuurdoelen op meest kostenefficiënte manier behaald kunnen worden.

Een natuurkostenmethodiek zou kunnen bijdragen aan de beleidsevaluatie door een methodiek vast te stellen voor het berekenen van de kosten van de verschillende maatregelen of beleidsopties. Hierbij is van belang dat de kosten aan het bereikte natuurresultaat gerelateerd kan worden.

2. *Inzicht in geldstromen, kosten en lasten*

Hierbij gaat het om het verschaffen van inzicht omtrent de aan natuur gerelateerde geldstromen, kosten en lasten.¹ Het gaat dus om het monitoren van de geldstromen en kosten, die door alle betrokken actoren worden gemaakt ten behoeve van de instandhouding, het gebruik en het uitbreiden van natuur in Nederland. Het doel is hier dus niet in eerste instantie beleidsevaluatie maar inzicht verkrijgen in de financiële effecten van natuur. Deze financiële gevolgen kunnen een direct gevolg zijn van het beleid (bijvoorbeeld inrichten van een natuurgebied

¹ Voor het onderscheid tussen geldstromen, kosten en lasten, zie paragraaf 4.2.

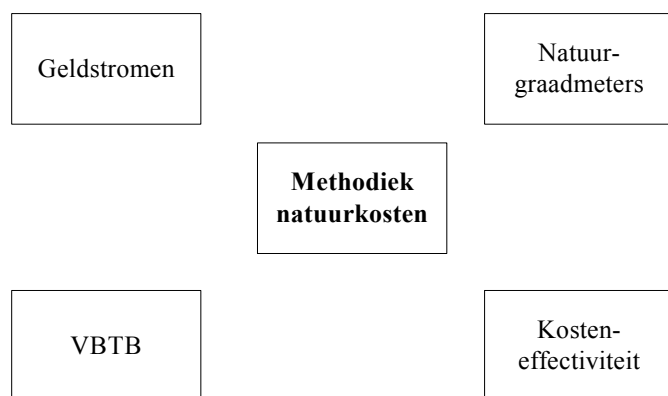
door de overheid) maar ook min of meer los staan van het beleid (de inrichting van een natuurgebied door een natuurbeherende organisatie gefinancierd door giften van bedrijven en particulieren).

De uitkomsten kunnen wel weer een belangrijke input voor het beleid zijn. Bij de beleidsvoorbereiding is het belangrijk om inzicht te hebben welke partijen actief zijn en wat de financiële omvang van hun activiteiten zijn. Ook kunnen de uitkomsten behulpzaam zijn bij de vraag of de lasten wel eerlijk verdeeld zijn.

Daarnaast kunnen de uitkomsten behulpzaam zijn bij onderdelen van de beleidsevaluatie. Het kan bijvoorbeeld bijdragen aan de evaluatie van beleid dat er op gericht is om andere partijen aan te zetten tot het financieren van natuurmaatregelen. Belangrijk hierbij is de verdeling over de verschillende actoren. Zo dient bijvoorbeeld inzicht te worden verkregen in de *verdeling van de geldstromen, kosten en lasten* over de Europese Unie¹, de Rijksoverheid (en hierbinnen verschillende ministeries), andere overheden (provincies, gemeenten en waterschappen), Staatsbosbeheer, Provinciale landschappen en Natuurmonumenten, bedrijven (bosbouw, particuliere terreinbeheerders, landbouw) en huishoudens (consumenten) en de *ontwikkeling hiervan in de tijd*.

2.3 Economische initiatieven gerelateerd aan natuurkosten

De ontwikkeling van de natuurkostenmethodiek vindt plaats binnen een groter initiatief van het MNP. De methodiekontwikkeling loopt deels parallel en kan bijdragen leveren aan de andere initiatieven. Om het grotere beeld te geven, worden de overige trajecten hier kort beschreven. Voor een overzicht zie figuur 2.1.



Figuur 2.1 Economische initiatieven gerelateerd aan natuurkosten

¹ De Europese Unie wordt hier expliciet genoemd, omdat ze een deel van het rijksnatuurbeleid financiert (onder andere via gelden voor Plattelandsontwikkeling (POP)).

Graadometers

Het Natuurplanbureau werkt vanaf 1999 met een raamwerk van graadmeters, om het natuurbeleid op een structurele wijze te kunnen evalueren. Een graadmeter geeft bijvoorbeeld de toestand van een bepaald type natuur weer in een score. Het raamwerk is nog in ontwikkeling en Wiertz (2003) heeft de stand van zaken samengevat. Naast graadmeters voor natuur en het landschap, worden hierin de eerste stappen gezet voor de graadmeter 'economische betekenis'.

De graadmeters hebben een dubbele functie. Allereerst hebben ze een monitoringsdoel: het monitoren van de ontwikkelingen van voor natuur relevante indicatoren. Daarnaast dienen ze ook een bijdrage te leveren aan de beleidsevaluatie.

VBTB (Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording)

In 1997 heeft de Commissie voor de Rijksuitgaven van de Staten-Generaal de aanzet gegeven voor de VBTB. Het centrale idee van de VBTB is dat in begroting en jaarverslag een koppeling gemaakt wordt tussen beleid, prestaties en geld. In de begroting moeten de drie 'w-vragen' beantwoord worden:

1. wat willen we bereiken?
2. wat gaan we daarvoor doen?
3. wat mag dat kosten?

In het jaarverslag moeten vervolgens de drie 'h-vragen' aan de orde komen:

1. hebben we bereikt wat we hebben beoogd?
2. hebben we gedaan wat we zouden doen?
3. heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?

De VBTB wordt ook wel 'begroting nieuwe stijl' genoemd. De kern van de begroting en het jaarverslag is de beleidsparagraaf, met zijn beleidsagenda en beleidsartikelen. In de beleidsagenda worden beknopt de beleidsprioriteiten weergegeven.

De rijksoverheid rapporteert haar financiële begroting en verantwoording momenteel volgens het kasstelsel. Bij het kasstelsel is het moment van de feitelijke uitgaven en ontvangsten maatgevend voor de opname in de begroting en verantwoording. Kenmerkende grootheden bij het kasstelsel zijn de uitgaven, de ontvangsten en het kassaldo. In de Miljoenennota 2001 is echter de intentie verklaard om binnen enkele jaren over te gaan naar het baten-lastenstelsel. Het voornemen kent twee aanleidingen, de VBTB en de aansluiting aan internationaal gestandaardiseerde boekhoudregel voor overheden, de International Public Sector Accounting Standards (IPSAS¹).

¹ De Public Sector Committee van de International Federation of Accountants (IFAC) heeft de International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) ontwikkeld en beoogt hiermee de internationale harmonisatie van baten-lastenstelsels in de publieke sector te stimuleren. De IPSAS baseert zich op de steeds belangrijker wordende internationale verslaggevingstandaarden van het bedrijfsleven.

Kosteneffectiviteit

Kosteneffectiviteit van het natuurbeleid staat in de schijnwerpers, mede in verband met de VBTB-systematiek. Het MNP is op dit moment een kosteneffectiviteitsmethodiek aan het ontwikkelen in de studie *Toetsing en monitoring voor de kosteneffectiviteit van het natuurbeleid* (zie Brink et al., 2003). Het doel van een kosteneffectiviteitsanalyse (KEA) in het algemeen is om te bepalen met welke opties (maatregel, instrument, maatregelpakket, enzovoort) een bepaalde concrete doelstelling tegen zo laag mogelijke kosten gerealiseerd kan worden.¹ Naast de vraag hoe (met welke maatregelen) een bepaalde doelstelling kan worden gerealiseerd, kunnen in een KEA ook vragen spelen als waar (allocatie), wanneer en in welke volgorde (tijdspad) acties daartoe het beste kunnen plaatsvinden.

Kosteneffectiviteit kan worden bepaald aan de hand van de vergelijking $I_m = K_m/E_m$, waarbij K_m staat voor de kosten van optie m , E_m voor het effect van deze optie, en I_m voor de kosteneffectiviteitsindex van m , bijvoorbeeld euro per eenheid gereduceerde emissie van een bepaalde stof (zie bijvoorbeeld Van der Woerd et al., 2000).

De centrale vraag van de MNP-studie 'Toetsing en monitoring kosteneffectiviteit van beleid voor natuurkwaliteit' luidt: In welke mate dragen verschillende fysieke maatregelen (onder andere milieu, water, areaalvergroting, natuurbeheer) en beleidsinstrumenten (zoals wet en regelgeving, subsidies) uit het beleid bij aan de beoogde doelen uit de nota *Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur* (LNV, 2000). Hierbij worden natuureffecten gekoppeld aan de inzet van financiële middelen.²

Geldstromen

Ieder jaar kent Natuurbalans een speciaal thema, en in 2005 zal dit zijn 'Geldstromen voor natuur'. Bij geldstromen gaat het om geldbedragen die door een actor in het natuurbeleid en in het kader van het natuurbeleid worden uitgegeven aan goederen, diensten of de eigen organisatie dan wel van een andere actor worden ontvangen, alles blijkens een financiële verantwoording ('zichtbare stromen').

Met behulp van deze analyse wil het MNP allereerst inzicht geven in de financiële omvang van de diverse actoren die een rol spelen in het natuurbeleid. Verder wil men inzicht in de geldstromen op zich. Langs welke schakels lopen deze stromen en hoe is de omvang. Naast de zichtbare stromen worden er ook onzichtbare stromen onderscheiden, de door de overheid gederfde inkomsten op grond van fiscale regelingen waarvan het primaire doel is een bijdrage te leveren aan natuurbeleid.

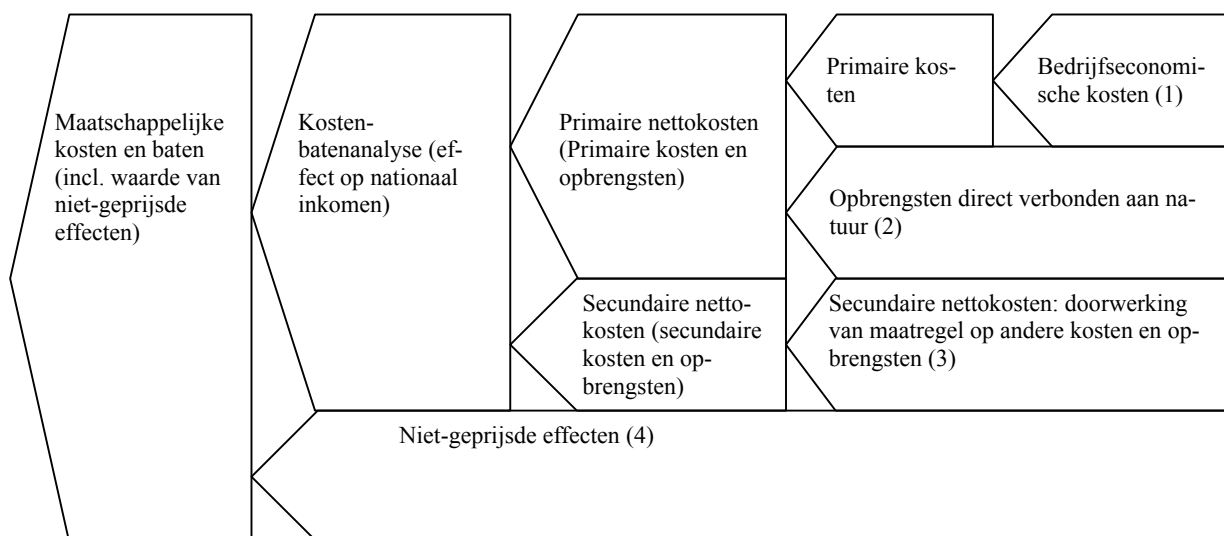
¹ Een KEA kan ook worden toegepast om te onderzoeken welke alternatieven resulteren in een zo groot mogelijk effect met een gegeven hoeveelheid middelen.

² Zie uitgangspunt 6 voor toelichting.

2.4 Kostenbegrippen

Kosten en opbrengsten kunnen op verschillende manieren gedefinieerd worden. De verschillende definities en hun onderlinge relatie worden in figuur 2.2 weergegeven.¹ We zullen hierna op de belangrijkste groepen ingaan:

- primaire kosten (1 in figuur 2.2);
- primaire nettokosten (1 en 2 in figuur 2.2);
- secundaire nettokosten (3 in figuur 2.2);
- niet-geprijsde effecten (4 in figuur 2.2).



Figuur 2.2 Definities van kosten en opbrengsten

Primaire Kosten (1)

Primaire kosten zijn gedefinieerd als de bedrijfseconomische kosten die *direct* worden gemaakt door de *actor* die een bepaalde natuurmaatregel uitvoert. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de kosten die bosbouwers maken ten behoeve van het onderhoud van het bos. Er wordt gekozen voor 'kosten van de actor die de maatregel uitvoert' ter onderscheid van degene die de kosten uiteindelijk draagt. Als de beheerder van een natuurterrein extra kosten maakt maar dit compenseert door een hogere toegangsprijs tot het terrein, draagt de bezoeker van het park uiteindelijk de lasten. Toch worden de kosten in deze methodiek dan bij de beheerder van het natuurterrein gerekend en niet bij de bezoeker.

Tot de primaire kosten behoren echter ook de directe bedrijfseconomische kosten van de overige (niet uitvoerende) actoren. Het gaat nu niet om het doorrekenen van kosten aan andere partijen door de uitvoerende partij maar de kosten die voor een niet uitvoerende partij ontstaan als gevolg van de maatregel zelf. Hierbij kan gedacht worden aan een waterschap dat

¹ Voor een uitgebreidere beschrijving van alle kostenbegrippen uit figuur 2.1 zie Boone et al. (2003).

besluit om het grondwaterpeil te wijzigen. Hierdoor ontstaan niet alleen kosten voor het waterschap zelf, maar kunnen ook kosten ontstaan voor de boeren in de betreffende regio.

Het primaire kostenbegrip komt overeen met het kostenbegrip zoals dat in het bedrijfsleven wordt gehanteerd. Het berekent de kosten zoals die door de relevante actoren werkelijk worden ervaren.

Primaire Nettokosten (1+2)

Bij de primaire nettokosten worden de opbrengsten (2) die door een natuurmaatregel voor de uitvoerende actor en de overige actoren ontstaan, verrekend met de primaire kosten. Het gaat hier om opbrengsten die direct het gevolg zijn van het natuurbeheer. Voorbeelden zijn de houtopbrengsten en de jachtverhuur bij bosbouwbedrijven. Het moet gaan om duidelijk te onderscheiden opbrengstenposten en niet om bijvoorbeeld een veronderstelde hogere omzet van recreatiebedrijven vanwege de nabijheid van een natuurterrein.

Het CBS gaat in zijn huidige methodiek uit van een kostenbegrip dat het meest lijkt op primaire nettokosten. De totale primaire nettokosten voor natuur en landschap waren volgens de CBS berekeningswijze in 1999 ongeveer € 700 miljoen en in 2000 bijna € 900 miljoen.¹ Deze methodiek sluit ook (grotendeels) aan bij de methodiek milieukosten en de door de OECD/Eurostat voorgeschreven methodiek.

Secundaire nettokosten (effecten op het nationaal inkomen) (3)

De secundaire kosten en opbrengsten komen voort uit de indirecte effecten van een maatregel. Indirecte effecten zijn effecten die niet rechtstreeks met de maatregel samenhangen maar die voortvloeien uit de directe effecten van de maatregel. Een verandering in kosten zal vaak ook tot een verandering in gedrag of prijzen leiden. Verder worden hierbij (modelmatige) schattingen gemaakt van financiële gevolgen die niet afzonderlijk zijn te onderscheiden in financiële verslagen zoals de extra horeca opbrengsten in een regio als de kwaliteit of de toegankelijkheid van een natuurterrein in de buurt wordt verbeterd. Hierbij dient dan ook weer rekening gehouden te worden met het feit dat de extra inkomsten in deze regio op hun beurt weer ten koste gaan van de recreatieopbrengsten in een andere regio.

Het gaat bij deze berekening alleen om economische effecten. Effecten die wel het welzijn bevorderen maar geen economische effecten met zich meebrengen, zoals het genot wat mensen zullen beleven aan de nabijheid van een natuurgebied, worden niet meegenomen.

Waar primaire kosten vaak een kwestie van dataverzameling is door bijvoorbeeld de financiële verslagen te analyseren, zijn voor de bepaling van de secundaire effecten vaak aannames nodig over veronderstelde gevolgen van een bepaalde maatregelen. Vaak zijn ook berekeningen met economische modellen (die weer gebaseerd zijn op de nodige veronderstellingen) noodzakelijk om een inschatting te kunnen maken van de doorwerkingseffecten. Als

¹ Het belangrijkste verschil met de *primaire nettokosten*-definitie is dat het CBS de kosten van aankoop van grond volledig tot de kosten in het jaar van aankoop rekent. De omvang hiervan was in 1999 € 130 miljoen en in 2000 € 245 miljoen. De omvang van de kosten is natuurlijk ook afhankelijk van het gehanteerde natuurbegrip van het CBS.

alle secundaire effecten van een natuurmaatregel worden meegenomen, resulteert uiteindelijk het effect op het nationale inkomen.¹

Halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw hebben een aantal auteurs de effecten op het nationale inkomen van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) berekend. Hierbij kwam Slangen (1994) op een cumulatief kostenbedrag van € 3,1 miljard voor de komende 30 jaar, Oskam (1994) op 2,5 miljard euro en Strijker en Sijtsma (1995) op € 1,1 miljard, beiden voor de komende 50 jaar. Effecten op recreatie en kwalitatief en kwantitatief waterbeheer worden door alle auteurs overigens niet meegenomen.

Waardering van niet-geprijsde effecten (4)

Niet-geprijsde effecten zijn effecten van een maatregel die wel een economische waarde hebben maar waarvoor geen markt en prijsvorming bestaat waardoor de waarde vaak lastig is vast te stellen.² Niet-geprijsde effecten van de bosbouw zijn bijvoorbeeld het biodiversiteit verhogend effect, de zuiverende werking ten aanzien van luchtvervuiling, de vastlegging van koolstof en de bescherming tegen erosie maar ook het extra plezier van recreanten.³

Overigens is het onderscheid tussen bovenstaande kostenbegrippen in de praktijk niet altijd helder te maken. Zo is het onderscheid tussen directe effecten en indirecte effecten niet altijd zo duidelijk. Bij vormen van agrarisch natuurbeheer zijn bijvoorbeeld directe effecten als lagere opbrengsten wel duidelijk. Er kunnen echter ook aanpassingen in de bedrijfsvoering plaatsvinden als gevolg van de gewijzigde omstandigheden. Het is dan niet altijd duidelijk welke wijzigingen direct effecten zijn en welke niet.

Verder worden in de praktijk bij de maatschappelijke kosten baten analyses wel bepaalde (aspecten van) niet-geprijsde goederen meegenomen maar zeker niet alle. Ook is er groot verschil tussen de studies naar secundaire kosten, welke effecten men wel inschatbaar acht en dus meeneemt en welke effecten men als niet in te schatten beschouwd.

Ook is het mogelijk dat bepaalde kostenposten verschuiven van categorie afhankelijk van het feit of er een geldstroom mee gemoeid is. Als er bijvoorbeeld vrije toegang tot een natuurterrein is, zal de waarde die dit natuurterrein heeft voor omwonenden alleen meegenomen worden in het kostenbegrip inclusief niet-geprijsde effecten. De hogere omzet die wordt gerealiseerd door de ijscoman aan de rand van het natuurgebied wordt in principe wel meegenomen bij de secundaire nettokosten⁴ maar niet bij de primaire nettokosten. Wordt nu

¹ Naast het effect op het nationaal inkomen levert ook de herverdelingseffecten interessante informatie op. Dat wil zeggen welke partijen gaan er in inkomen op vooruit en welke achteruit.

² In dit verband wordt ook wel het onderscheid gemaakt tussen financiële effecten en economische effecten. Bij financiële effecten gaat het alleen om zaken die ook tot een geldstroom leiden. Bij economische effecten gaat het naast de financiële effecten ook om zaken die waarde hebben maar die niet tot een financiële stroom leiden.

³ Er bestaan een aantal methoden die als doel hebben een prijskaartje aan bepaalde niet-geprijsde effecten te hangen. De belangrijkste methodieken zijn a) Contingent Valuation, waarbij mensen direct gevraagd worden hoeveel geld zij over hebben voor een bepaald stuk natuur, b) de reiskostenmethodieken, waarbij de kosten die mensen moeten maken om bijvoorbeeld een bosterrein te bezoeken de waarde van dit stuk natuur bepaalt, en c) de hedonic pricing methodiek, waarbij extra opbrengst van vastgoed, bijvoorbeeld van woningen rondom een natuurgebied ten opzichte van vergelijkbare woningen zonder dat nabijgelegen natuurgebied, een indicatie geeft voor de natuurwaarde.

⁴ Dit effect is in de 3 hiervoor genoemde studies van secundaire kosten overigens alleen als pm post (dus niet) meegenomen.

toegang geheven dan worden deze opbrengsten bij de primaire nettokosten meegenomen in plaats van de secundaire nettokosten.

2.5 Koppeling doelen en kostenbegrippen

Zoals hiervoor al is aangegeven, moet het kostenbegrip aansluiten bij het doel van de berekening. In paragraaf 2.2 is al aangegeven dat er twee belangrijke doelen zijn voor de kostenberekening: beleidsevaluatie/voorbereiding en monitoring. Voor beide doelen wordt in deze paragraaf aangegeven welke criteria een rol spelen. Hierbij wordt er vanuit gegaan dat de monitoring met name is bedoeld voor een periodieke (bijvoorbeeld jaarlijkse) meting van de totale kosten van het natuurbeleid, uitgesplitst naar actor en beleidsonderdeel. Bij evaluatie en voorbereiding wordt deze kostenberekening met name gebruikt voor eenmalige berekeningen van afzonderlijke beleidsonderdelen of projecten.

In figuur 2.3 is aangegeven hoe belangrijk de diverse criteria zijn voor de keuze van het kostenbegrip bij respectievelijk beleidsevaluatie/voorbereiding en monitoring. Hierna worden de criteria en hun belang voor de onderscheiden doelen besproken.

	<i>Beleidsevaluatie en voorbereiding</i>	<i>Monitoring</i>
1. Robuustheid	+	+++
2. Beleidsdoelen	+++	++
3. Internationaal	--	++
4. Milieukosten	--	++
5. Doelgroepen	+/-	+++
6. Tijd	-	++
7. Inspanning	+/-	++
8. Volledigheid	+++	+
9. Betrouwbaarheid	++	+++

Figuur 2.3 Belang criteria bij doelen beleidsevaluatie/voorbereiding en monitoring

1. Robuustheid

De methodiek moet relatief ongevoelig zijn voor kleine wijzigingen in het natuurbeleid. Omdat bij *monitoring* vergelijking in de tijd belangrijk is, moet voorkomen worden dat de methodiek steeds moet worden aangepast, zodat trendbreuken ontstaan. Bij beleidsevaluatie is dit minder belangrijk omdat elke berekening op zich staat.

2. Uitsplitsing beleidsdoelen

De methodiek dient de kosten per beleidsonderdeel binnen het rijksnatuurbeleid te kunnen identificeren. Dit is vooral heel belangrijk bij evaluatie, omdat het effect van (onderdelen van het) beleid moet worden gemeten. De toerekening naar beleidsonderdelen is dan van groot belang.

3. *Relatie met internationale gegevensleveranties*

De methodiek moet zoveel mogelijk aansluiten bij methodieken, die in internationaal verband (zoals OECD, Eurostat) zijn afgesproken. De OECD (zie bijvoorbeeld OECD, 2003) laat in de PAC¹-methodologie 'Protection of Biodiversity and Landscapes' onder 'Environmental Protection' vallen. Deze categorie moet te identificeren zijn vanuit de methodiek.

Dit criterium is alleen van belang voor monitoring. Het hoeft overigens niet beslissend te zijn. Er kan wel voor een andere methodiek gekozen worden, maar dat moet het wel mogelijk zijn om de kosten ook volgens de Eurostat-methodiek te berekenen zijn. Voor beleidsevaluatie en voorbereiding is het niet van belang omdat cijfers niet aan internationale organisatie hoeven te worden geleverd.

4. *Afbakening met Milieukosten*

De methodiek moet een heldere afbakening met de Methodiek Milieukosten bevatten. Uit Boone et al. (2003), maar ook uit de diverse Natuurbalansen (bijvoorbeeld Natuurbalans 2000) blijkt een duidelijke verbondenheid tussen milieu en natuur via verzuring, vermesting en verdroging. Deze thema's komen terug in de Methodiek Milieukosten. Voor monitoring is dit criterium erg belangrijk, omdat de cijfers dan onderling op elkaar aansluiten.²

5. *Uitsplitsing doelgroepen*

De methodiek legt de bepaling van de kosten vast, die gemaakt zijn door het Rijk, andere overheden (provincies, gemeenten en waterschappen), Staatsbosbeheer, Provinciale land- schappen en Natuurmonumenten, bedrijven (bosbouw, particuliere terreinbeheerders, landbouw) en huishoudens (consumenten). De kosten, die deze doelgroepen maken, moeten kunnen worden onderscheiden en bovendien moeten ze op dezelfde manier berekend zijn, zodat vergelijking onderling mogelijk is. Voor monitoring is dit erg belangrijk, omdat er inzicht gewenst is in de kosten en lastenverdeling over actoren. Voor beleidsevaluatie is dit minder belangrijk. Het gaat vooral over het totaal effect.

6. *Tijd*

De kosten moeten vergelijkbaar zijn in de tijd, zodat de ontwikkeling kan worden geanalyseerd. Dit vereist ook dat de kosten aan de juiste tijdsperiode moeten worden gekoppeld. Dit criterium is vooral belangrijk bij monitoring. Bij evaluatie is alleen van belang vanwege het berekenen van de netto contante waarde.

¹ Pollution Abatement and Control Expenditure.

² Als milieu en natuur verschillende eigenschappen hebben, die er toe leiden dat de kosten op een andere manier moeten worden berekend, gaat dit criterium niet op. Een van de verschillen tussen milieu en natuur is dat milieu-kosten met name door het bedrijfsleven worden gemaakt terwijl natuurkosten met name door de overheid of non-profit organisaties worden gemaakt.

7. *Inspanning*

De inspanningen van de kostenberekeningen moet zodanig zijn dat periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks) publicatie van de totale natuurkosten in Nederland mogelijk is. Dit is vooral bij monitoring van belang, omdat die meting regelmatig plaats zal vinden. Bij eenmalige evaluaties zullen kosten een minder grote rol spelen.

8. *Volledigheid*

Bij de evaluatie is het belangrijk om alle belangrijke effecten mee te nemen. Het is hierbij beter om een ruwe schatting van een belangrijke kostenpost te maken dan deze post helemaal niet mee te nemen. Bij monitoring is naast het absolute niveau ook de ontwikkeling in de tijd erg belangrijk.

9. *Betrouwbaarheid*

Hierbij gaat het om het aantal aannames en de onzekerheid rond de aannames die gemaakt moet worden om de kosten te berekenen. Bij monitoring moeten zo weinig mogelijk aannames gemaakt worden, zodat de ontwikkelingen en verschillen tussen actoren niet beïnvloed worden door de aannames in plaats van werkelijke verschillen.

<i>Criteria</i>	<i>Primaire nettokosten</i>	<i>Secundaire nettokosten</i>	<i>Maatschappelijke kosten en baten</i>
1. Robuustheid	+	+/-	-
2. Beleidsdoelen	+	-	--
3. Internationaal	++	-	-
4. Milieukosten	++	-	-
5. Doelgroepen	++	+/-	+/-
6. Tijd	+	--	--
7. Inspanning	++	-	---
8. Volledigheid	+	++	+++
9. Betrouwbaarheid	+++	++	+

Figuur 2.4 Samenvatting beoordeling kostenbegrippen voor gebruik in natuurkosten

Nu vastgesteld is welke criteria een rol spelen bij de diverse doelen, moet nu nog vastgesteld worden hoe de kostenbegrippen scoren op de criteria (figuur 2.4). Achtereenvolgens wordt ingaan op de primaire nettokosten, de secundaire nettokosten (effect op nationaal inkomen) en de maatschappelijke kosten en baten (inclusief waardering niet-geprijsde effecten).

Primaire nettokosten

Bij de bepaling van de primaire nettokosten worden de kosten van de afzonderlijke actoren en activiteiten in beeld gebracht. In tegenstelling tot bij de andere kostenbegrippen worden de kosten en baten berekend zoals die relevant zijn voor de betrokken actoren en activiteiten. Het

feit dat bepaalde kosten weer gedeeltelijk gecompenseerd worden door opbrengsten bij andere actoren kan relevant zijn voor Nederland als geheel, maar niet voor de betreffende actor.

Omdat de kosten bij de primaire kosten berekening redelijk objectief en betrouwbaar kunnen worden afgebakend en vastgesteld, is de vergelijking tussen actoren onderling en in de tijd goed mogelijk. Primaire nettokosten kunnen aan de juiste tijdsperiode gekoppeld worden. De milieukosten methodiek hanteert ook het primaire nettokostenbegrip (De Wit, 1997).

Hoewel bij de bepaling van de primaire kosten die tot de natuur behoren (bijvoorbeeld ter onderscheid van bijvoorbeeld milieu- of recreatiekosten) wel bepaalde aannames moeten worden gemaakt, is het vaststellen van de kosten toch met name dataverzameling in plaats van modelmatige berekening zoals bij de secundaire kosten vaak noodzakelijk is. De inspanningen voor het in beeld brengen van de natuurkosten zijn veel lager dan bij de andere kostenbegrippen.

Secundaire nettokosten (effecten op nationaal inkomen)

Het berekenen van de secundaire kosten en opbrengsten is complex en vereist veel inspanning. Daarnaast is de betrouwbaarheid minder groot omdat veel veronderstellingen moeten worden gemaakt over doorwerkingseffecten (zie bijlage 3 voor een illustratie van de complexiteit). Dit maakt dit begrip ook minder geschikt voor vergelijking in de tijd.

Bij berekening van de effecten op het nationaal inkomen volgt niet automatisch de verdeling van de effecten over actoren. Hiervoor zullen aanvullende berekeningen (en veronderstellingen) moeten worden gemaakt. De toerekening van secundaire kosten aan jaren is ook erg complex. De secundaire kosten scoren wel beter op volledigheid. Er wordt getracht om alle directe- of indirecte effecten op het nationaal inkomen in te schatten.

Maatschappelijke kosten en baten inclusief niet-geprijsde effecten

Hierbij gelden dezelfde argumenten als bij het vorige kostenbegrip waarbij de verschillen met het primaire kostenbegrip nog extremer zijn. Dit is het enige kostenbegrip waarbij alle relevante effecten bij het nemen van beleidsbeslissingen worden meegenomen.

2.6 Conclusie

Ter nuancering van bovenstaande discussie dient gerealiseerd te worden dat het theoretische onderscheid tussen de verschillende kostenbegrippen in de praktijk niet altijd eenvoudig te maken is en de keuze dus in de praktijk minder strikt is. In veel studies wordt ook een combinatie van de kostenbegrippen gebruikt, waarbij bijvoorbeeld alleen de meest relevante of de meest eenvoudig te schatten secundaire kosten of niet geprijsde effecten worden meegenomen.

Voor het doel monitoring lijkt het primaire kostenbegrip het meest geschikt. Tegen relatief geringe kosten en met een hoge betrouwbaarheid kan een inschatting gemaakt worden van de kosten. Verder is dit het enige kostenbegrip waarbij de kosten en lasten berekend kunnen worden die relevant zijn gezien vanuit het oogpunt van de afzonderlijke actoren.

Voor beleidsevaluatie en voorbereiding zal het vaak noodzakelijk zijn om ook (een deel van) de secundaire of niet-geprijsde effecten mee te nemen. Bij beleidsevaluatie zijn vaak de kosten van afzonderlijke partijen niet zozeer van belang, maar vooral het totaal effect.

Aan de hand van de relevante criteria (figuur 2.1) en de scores erop (figuur 2.2) voor de monitoringsdoelstelling kan worden geconcludeerd dat primaire nettokosten het meest geschikt is voor de natuurkostenmethodiek. In het vervolg van deze publicatie zullen we de methodiek uitwerken volgens het primaire kostenbegrip. Het is het meest eenvoudige begrip; het is verstandig om hier mee te starten. Methodieken voor de andere begrippen zullen voor een groot deel de methodiek voor de primaire kosten over kunnen nemen. Ze hoeven zich dan alleen te concentreren op de afwijkingen in economische zin en zich niet opnieuw op bijvoorbeeld de afbakening van het natuurbegrip te richten.

Naar aanleiding van de discussie in het Platform *Definitie Natuurkosten* heeft het MNP besloten om ook een afzonderlijk project te starten voor de vaststelling van een methodiek voor de secundaire kosten. De secundaire kosten kunnen een belangrijke rol spelen bij beleidsevaluatie. Verder is voor het meest complexe onderwerp, de grondkosten, ook een afzonderlijk project gestart.

3. Natuur en natuurbeleid

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op economische kaders voor een methodiek ter bepaling van de kosten samenhangend met natuur en natuurbeleid. Dit hoofdstuk gaat in op de vraag wat er onder natuur en natuurbeleid moet worden verstaan en belicht zo de ecologische en de beleidsmatige kant. Vanuit de ecologie, de maatschappij en het beleid zijn er verschillende beelden over wat onder natuur verstaan kan worden. Gezien vanuit de ecologie zal een natuurdefinitie zich toespitsen op organismen, soorten en ecosystemen. Gezien vanuit de maatschappij kan natuur alles zijn wat groeit en bloeit ('een plant in de vensterbank', 'groente in de volkstuin'). In het natuurbeleid is natuur beschreven waar de overheid beleid op wil voeren. Een natuurdefinitie die het natuurbeleid hanteert zit daarmee tussen de 'enge' definitie die ecologen hanteren en de 'ruime' definitie die burgers gebruiken.

3.2 Uitgangspunten voor een natuurdefinitie

De natuurkostenmethodiek wordt ontwikkeld voor de berekening van kosten (en baten) van natuur. Kosten voor natuur omvatten overigens meer dan kosten voor natuurbeleid. Er wordt onderscheid gemaakt tussen kosten voor natuur en kosten voor natuurbeleid omdat:

1. andere actoren (particulieren, waterschappen, vrijwilligers, provincies) ook aan natuur doen, in meer of mindere mate gerelateerd aan het (nationale) natuurbeleid;
2. het natuurbeleid aan veranderingen onderhevig is. Het *Natuurbeleidsplan* (LNV, 1990) hanteert een ander natuurbegrip, meer vanuit biodiversiteit, dan de nota *Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur* (LNV, 2000) (NvM), dat de mens meer naar voren laat komen, en bovendien het beleid voor onder andere bos en landschap 'inlijft'. Door naast natuurbeleid ook natuur expliciet op te nemen in de doelstelling zal de methodiek robuuster zijn.

In *Natuurkostenmethodologie* (Boone et al., 2003) is voorgesteld de definitie uit NvM ('van voordeur tot Waddenzee') te hanteren. Het Platform *Definitie Natuurkosten* stemt met deze definitie in. Met betrekking tot de definitie 'van voordeur tot Waddenzee' worden de volgende opmerkingen gemaakt:

1. beleidsmatig is de aansluiting bij het natuurbegrip uit NvM belangrijk. Dit natuurbegrip bevat naast biodiversiteit, ook bos, natuur en landschap als objecten van beleving;
2. de brede invulling van het natuurbegrip maakt, dat het beleid uit NvM raakvlakken heeft met vele andere beleidsterreinen, zoals milieu, water, ruimtelijke ordening, wonen, landbouw, visserij, verkeer en vervoer, klimaat, recreatie en toerisme, grote steden en cultuurhistorie;

3. het belang van het natuurbeleid van de Europese Unie voor Nederland neemt toe. Verplichtingen betreffen onder andere de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in nationale wetgeving en het aanmelden en beschermen en beheren van speciale beschermingszones;
4. de UNESCO-Werelderfgoedlijst: de gebieden met bijzondere cultuurhistorische waarde, zijn op deze lijst geplaatst;
5. de Rijksoverheid heeft Belvédèregebieden benoemd, waarin projecten uitgevoerd worden gericht op behoud en ontwikkeling van cultuurhistorische waarden. Ook zijn Waardevolle cultuurlandschappen aangewezen, met bijzondere natuur-, landschaps- en recreatiewaarden. Van een recentere datum zijn de Proeftuinen in het kader van de 'Kwaliteitsimpuls Landschap';
6. het gaat om 'voorzieningen', die door overheden, particulieren of bedrijven gerealiseerd en/of gefinancierd worden en voor de samenleving van belang zijn.

3.3 Natuurbeleid

3.3.1 Doelstelling

De hoofddoelstelling van het natuurbeleid van de Nederlandse overheid luidt:

'Behoud, herstel, ontwikkeling en duurzaam gebruik van natuur en landschap, als essentiële bijdrage aan een leefbare en duurzame samenleving (LNV, 2000).'

Deze doelstelling is breed geformuleerd wat beleid betreft. Van het begrip natuur wordt geconstateerd dat dit zeer divers ingevuld wordt door de Nederlandse bevolking. Dit laatste - de rol van wensen van de burgers - werkt door in de brede opvatting van natuur 'van voordeur tot Waddenzee'. Uit voorbeelden in de *NvM* blijkt dat er nog veel ruimte voor interpretatie van het natuurbegrip opengelaten wordt. De beleidsdoelstelling is uitgewerkt naar 5 richtingen¹:

- *Internationaal*, met als doelen de bescherming van ecosystemen van internationale betekenis en het duurzaam gebruik ervan. Ecosystemen in Nederland van internationale betekenis zijn bossen, wetlands, zeeën en kusten;
- *Realisering Ecologische Hoofdstructuur (EHS)*: uiteindelijk in 2020 te realiseren samenhangend netwerk van natuur- en bosgebieden van 750.000 ha (op het land); ecologische verbindingzones en robuuste verbindingen maken hiervan deel uit; de doelstelling betreft dus areaal, samenhang en kwaliteit;
- *Natte natuur*: voor Nederland karakteristieke natte natuur in oppervlakte (6.300.000 ha natte EHS) en kwaliteit versterken en duurzaam gebruik waarborgen;
- *Landschap*, in het bijzonder gericht op behoud en versterking van de landschappelijke en ecologische kwaliteit van het landelijk gebied. Minimaal 400.000 ha agrarisch cultuurlandschap moet hiertoe in 2020 een kwaliteitsimpuls hebben gehad;

¹ In de Nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* wordt gesproken van vijf 'Programma's', die geïntroduceerd worden aan de hand van vijf perspectieven'.

- *Groen in en om de stad*: hoogwaardig groen om de stad realiseren, alsmede de bereikbaarheid ervan vergroten en de samenhang tussen groengebieden in de Randstad versterken. Totaal gaat het om 25.000 ha, waarvan 10.000 ha bij nieuwe bouwplannen, tot 2020.

De categorieën zijn niet wederzijds uitsluitend. Zo wordt aan de internationale verplichtingen in belangrijke mate bijgedragen door realisering van de EHS. Het type natuur dat binnen de EHS gerealiseerd moet worden is in het rijksbeleid verder gedefinieerd naar groot-schalige natuur (zoals beek- en zandboslandschappen, rivierenlandschappen en moerasboslandschappen), gevoelige natuur (onder andere beken, natte schraalgraslanden en bos van rijke gronden) en multifunctionele natuur (zoals weidevogelgraslanden, droge heide, multifunctioneel bos en Noordzee en overige grote wateren). De robuuste verbindingen hebben meer dan een ecologische functie; ze dragen ook bij aan versterking van de landschappelijke en cultuurhistorische identiteit, meer natuur bij de stad, een duurzaam waterbeheer en betere recreatiemogelijkheden (LNV, 2000).

3.3.2 Uitvoering van het natuurbeleid

De uitvoering van het natuurbeleid richt zich op het veiligstellen van soorten en gebieden. Zo is de veiligstelling van de EHS ruimtelijk vastgelegd in het Structuurschema Groene Ruimte (SGR1). Vogel- en Habitatrichtlijngebieden worden via de Natuurbeschermingswet veiliggesteld. Voor soortenbescherming biedt daarnaast de Flora- en Faunawet het wettelijke kader.

De instrumenten die de rijksoverheid onderscheidt voor uitoefening van het natuurbeleid richten zich in belangrijke mate op eigenaren en beheerders van gebieden, zowel particulieren als overheden. *Verwerving, inrichting en beheer* van gebieden zijn belangrijke activiteiten waarop de overheid de actoren aanspreekt of hen faciliteert. Alles bij elkaar bestaan er tientallen besluiten, procedures en regelingen, hetzij van oudsher (bijvoorbeeld de Natuurschoonwet, oorspronkelijk uit 1928), hetzij recent ingesteld (de SGB2000, Stimuleringsregeling Gebiedsgericht Beleid).

3.4 Natuurbeheer en natuurbeleid

Voor het verzamelen van kostengegevens is het van belang inzicht te hebben in:

1. *maatregelen* (activiteiten) die aan het natuurbeheer kunnen worden toegerekend;
2. (typen) *terreinen* waarop natuurbeheer wordt toegepast;
3. *actoren* die natuurbeheer uitvoeren.

3.4.1 Maatregelen

Natuurbeheer (Boone et al., 2003) kan worden onderverdeeld in:

- natuurbeheer in enge zin of terreinbeheer;
- natuurbeheer in brede zin of natuurbeleid.

Natuurbeheer in enge zin is eerder gedefinieerd als¹: elke vorm van fysiek ingrijpen in een concreet terrein en/of zijn omgeving, met het oogmerk de natuurwaarde of -functie van dat terrein te behouden en/of te ontwikkelen. Natuurbeheer in brede zin omvat, naast beheer in enge zin, ook apparaatskosten voor beleid, bestuur, toezicht, enzovoort, dat het omgaan met natuur regelt door het opstellen van wet- en regelgeving en door het aansturen van het terreinbeheer. Kosten voor natuurbeheer in brede zin worden niet alleen door uitvoerende instanties gemaakt (bijvoorbeeld kosten van personeelszaken van een terreinbeherende organisatie), maar ook door bijvoorbeeld overheden (beleidsontwikkeling) en uitvoerende diensten zoals DLG en LASER, die zelf geen natuurterreinen beheren.

Voorstel: Bij de berekening van natuurskosten wordt het begrip 'natuurbeheer in brede zin' gehanteerd. Apparaatskosten voor natuur en uitvoeringskosten van natuurbeleid worden in de natuurskostenmethodiek meegenomen. Deze kosten zijn immers direct verbonden met instandhouding en ontwikkeling van natuur. In de natuurskostenmethodiek wordt wel een onderscheid gemaakt in apparaatskosten en uitvoeringskosten.

3.4.2 Terreinen

Het gebruik van de brede natuurdefinitie (NvM) voor de natuurskostenmethodiek heeft als consequentie dat op veel gronden sprake is van een vorm van natuur(beheer). Voor het bepalen van de hoogte van de natuurskosten moeten daarom veel terreintypen in beschouwing worden genomen. Het natuurbeheer in enge zin wordt door het MNP verder uitgesplitst in een aantal gradaties of categorieën:

1. beheer ten behoeve van 'natuur alleen' in gebieden met de hoofdfunctie natuur;
2. beheer ten behoeve van 'natuur centraal' in gebieden met naast de hoofdfunctie natuur daaraan gerelateerde nevenfuncties, met name natuurbeleving en recreatie;
3. beheer ten behoeve van 'gedeelde natuur' in gebieden met natuur naast een andere deelfunctie, de deelfunctie natuur;
4. beheer ten behoeve van 'bijkomende natuur' in gebieden met een andere hoofdfunctie.

Deze nadere uitsplitsing kan behulpzaam zijn bij een nadere afbakening van terreinen die in beschouwing dienen te worden genomen bij het bepalen van de natuurskosten. Tot categorie 1 zouden gebieden zoals de Oostvaardersplassen, die maar beperkt toegankelijk zijn en een belangrijke natuurfunctie hebben, kunnen worden gerekend. Categorie 2 gebieden zijn bijvoorbeeld de duinen, schraalgraslanden, de (natuurlijke) bossen (zonder productiedoelstelling). In deze gebieden spelen naast natuurwaarden, beleving, cultuurhistorie en landschappelijke waarden een belangrijke rol. Tot de categorie 3 gebieden kunnen onder andere worden gerekend de productiebossen en grote wateren als de Noordzee waar visvangst een commerciële activiteit is. Bij categorie 4 gebieden gaat het over gebieden die duidelijk een andere hoofdfunctie hebben, maar waar natuur als nevenfunctie een rol speelt (bijvoorbeeld gebieden waarin agrarisch natuurbeheer plaatsvindt).

De in paragraaf 3.3 beschreven beleidsrichtingen kunnen aan de bovenstaande indeling worden gekoppeld. De beleidsrichtingen Internationaal en Realisering EHS zullen in hoofd-

¹ Zie rapportages *Beheer als strategie*, Van Wijk et al. (1999) en *Natuurskostenmethodologie*, Boone et al. (2003).

lijnen binnen de categorieën 1 en 2 vallen. De beleidsrichtingen Natte natuur en Landschap vallen in hoofdlijnen binnen categorie 3. Tenslotte valt de natuur in en om de stad in hoofdlijnen in categorie 4.

Voorstel: De bovenstaande indeling naar vier categorieën terreinen wordt als uitgangspunt genomen bij het verzamelen van gegevens ten behoeve van de natuurkostenmethodiek.

3.4.3 Actoren

Alle actoren die kosten maken voor natuur dienen in de natuurkostenmethodiek in beschouwing te worden genomen. Het gaat daarbij zowel om uitvoeringskosten als om apparaatskosten. Actoren worden gecategoriseerd naar overheden (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen), (natuurbeheer)organisaties, bedrijven¹ (bosbouw, landbouw, nijverheid (exclusief bouwnijverheid)) en huishoudens. Deze indeling is vergelijkbaar met de indeling die het CBS nu gebruikt bij de presentatie van de huidige natuurkosten.

De actor doet er theoretisch gezien niet toe bij de beoordeling of een maatregel natuurkosten is of niet. In de praktijk is de uitvoerende actor echter wel behulpzaam bij het vaststellen van het primaire doel. Een organisatie die zich alleen met natuurbeheer bezighoudt, heeft immers bij alle maatregelen natuur als primair motief. Bij de bepaling van de vermogenskosten is de uitvoerende actor wel van belang, omdat de verschillende actoren verschillende interestpercentages hebben (zie paragraaf 4.6).

Voorstel: Voor de natuurkosten is alleen bij de berekening van de vermogenskosten de uitvoerende actor van belang.

3.5 Toerekening kosten natuur en afbakening met andere beleidsvelden

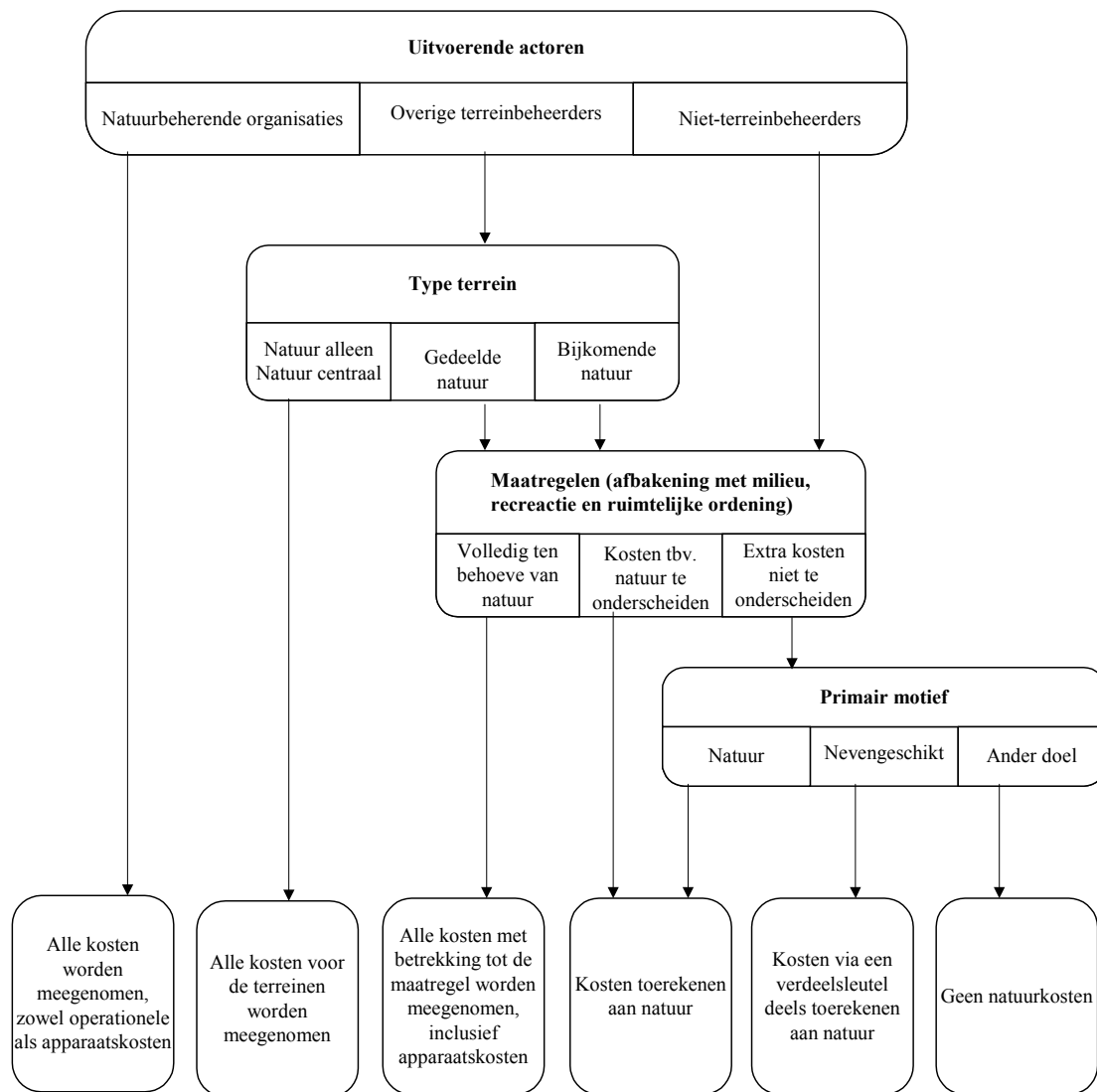
3.5.1 Inleiding

Natuur komt niet alleen tot stand door natuurbeleid, natuur 'lift' in toenemende mate mee met andere beleidsterreinen, waarbij natuur soms zelfs een doel of legitimering is. Dit kan er toe leiden dat afbakening moet plaatsvinden tussen de verschillende beleidsterreinen en daarmee de toerekening van de kosten aan natuur. Milieubeleid en waterbeleid zijn hierbij belangrijke terreinen, omdat deze direct medebepalend zijn voor de kwaliteit van natuur op het land en in en rond het water. Maar ook op andere beleidsterreinen, zoals landbouw, recreatie, landschap, steden en verkeer hebben invloed, zowel positief als negatief, op natuur.

De verschillende beleidsvelden hebben uitwerking op de activiteiten die actoren voor natuur ondernemen, zoals boeren met agrarisch natuurbeheer of bij recreatieondernemers. Een gedeelte van hun kosten zullen zij ten behoeve van natuur maken, maar zeker niet alle kosten zijn aan natuur toe rekenen. Om een consistente toerekening van de natuurkosten te bereiken is het van belang dat een stappenplan wordt ontwikkeld voor de toerekening (zie figuur 3.1). Dit stappenplan moet ervoor zorgen dat kosten niet dubbel wordt meegenomen en dat de ver-

¹ CBS gebruikt de term particulieren voor bedrijven, stichtingen en verenigingen.

schillende berekeningen vergelijkbaar zijn. Allereerst worden een paar algemene uitgangspunten besproken voordat de indeling wordt gemaakt.



Figuur 3.1 Stappenplan toerekening van de natuurkosten

Algemene lijn; het primaire motief

Bij een maatregel moet worden bekeken of er een hoofdreden is om deze maatregel te nemen, het *primaire motief*. Is het primaire motief van een maatregel het verbeteren of instandhouden van natuur of heeft het betrekking op het natuurbeleid, dan worden de kosten van deze maatregel tot de natuurkosten gerekend. Binnen de milieukostenmethodiek wordt het criterium

primair motief ook gehanteerd. In het geval van multifunctionaliteit is er echter geen sprake van een primair motief, omdat de maatregel voor meerdere doelen wordt genomen.

Voorstel: Bij de afbakening met andere beleidsterreinen wordt in principe het primaire motief als uitgangspunt genomen.

Algemene lijn; multifunctionaliteit

In de definitie van NvM heeft 468.000 ha van de 695.000 ha droge EHS en 6.229.000 ha van de 6.300.000 ha natte EHS een multifunctioneel karakter. Bij de natte EHS hebben de grote wateren (Noordzee, Waddenzee, IJsselmeer en de grote rivieren) een multifunctioneel karakter met als medegebruik onder andere transport, visserij en toerisme. Multifunctionaliteit speelt dan ook een belangrijke rol bij de natte EHS.

Het overgrote deel van de 'multifunctionele' droge natuur heeft echter als primaire functie natuur en geldt voor de methodiek niet als multifunctioneel. Hiermee wordt dan ook afgeweken van de definitie uit NvM. In de definitie van NvM zijn de meeste terreinen van Staatsbosbeheer multifunctioneel, omdat zij ook een recreatiefunctie hebben, terwijl de primaire functie nog steeds natuur is. Multifunctionaliteit speelt waarschijnlijk wel bij de 23.000 ha defensie terreinen en een gedeelte van de retentiegebieden. In het geval van multifunctionaliteit moeten de kosten over de verschillende doelen worden verdeeld, omdat ze niet aan één doel zijn toe te rekenen.

Voorstel: Bij natuurkosten is pas sprake van multifunctionaliteit, wanneer de functies nevensgeschikt zijn. Met deze definitie wordt er afgeweken van de definitie uit NvM, omdat bij de NvM-definitie nog meestal een primair doel aan te wijzen is. Wanneer de kosten voor zowel voor natuur als voor andere doelen worden gemaakt, worden de kosten evenredig toegerekend.

Primaire motief en multifunctionaliteit

In de uiterwaarden wordt landbouwgrond aangekocht in het kader van 'Ruimte voor Rivieren'. Deze grond krijgt een waterbergingsfunctie en tegelijkertijd krijgt het een natuurdoel (passend bij de functie waterberging). Een multifunctioneel gebied dus. De verwervingskosten van de grond zouden, gezien het primaire motief, aan het waterbeleid moeten worden toegerekend. Dit zijn dus geen natuurkosten.

Daar waar het gaat om inrichting wordt het moeilijker. Zijn inrichtingsmaatregelen noodzakelijk om de natuurdoelen te realiseren, dan dienen ze aan de natuur te worden toegerekend. Zijn ze (vooral) bedoeld voor waterberging dan moeten ze aan waterbeleid worden toegerekend.

Het voor het gebied vastgelegde natuurdoel is 'passend' binnen de waterbergingsfunctie die het gebied ook moet vervullen. Het beheer van het gebied is gericht op het realiseren van het voor het gebied vastgelegde natuurdoel. Beheerkosten zijn daarmee natuurkosten.

Algemene lijn; (inter)nationaal

De methodiek is gericht op het geven van overzicht van de kosten voor natuur en het Rijksnatuurbeleid voor Nederland als geografische eenheid (zowel land als water, inclusief het Nederlands deel van het continentaal plat). De Nederlandse overheid financiert overigens wel projecten met een natuurdoelstelling, die in het buitenland worden uitgevoerd. Middelen voor

aankoop, inrichting en beheer van Nederlandse natuur komen deels ook vanuit het buitenland (onder andere de EU).

Voorstel: Alleen de kosten voor natuur en het Rijksnatuurbeleid voor Nederland als geografische eenheid (zowel land als het wateroppervlak, inclusief het Nederlands deel van het continentaal plat) worden in de methodiek meegenomen.

Algemene lijn; Compensatie en mitigatie

Compenserende en mitigerende maatregelen zijn erop gericht om negatieve effecten vanuit ander beleid (zoals: milieu, ruimtelijk, verkeer) teniet te doen of te 'verzachten'.¹ Het wel of niet meenemen van compensatie en mitigatie is een belangrijke keuze voor de natuurkostenmethodiek. Feit is dat compenserende en mitigerende maatregelen bijdragen aan het realiseren van natuurdoelen, want als ze niet zouden worden uitgevoerd, raakte Nederland verder van deze doelen verwijderd. Zonder een natuurbeleid zouden deze maatregelen ook niet worden uitgevoerd. Dit zou betekenen dat compenserende en mitigerende maatregelen in de natuurkostenmethodiek moeten worden meegenomen.

Echter, compenserende en mitigerende maatregelen worden uitgevoerd als gevolg van ander beleid dan natuurbeleid. Zonder de andere doelen waren de compenserende en mitigerende maatregelen niet nodig. Wanneer de keuze tot compensatie of mitigatie wordt gemaakt, is dit blijkbaar kosteneffectiever dan een andere optie en dus in principe renderend is. Dit zou een reden zijn om compenserende en mitigerende maatregelen niet mee te nemen. Hieruit blijkt dat compensatie en mitigatie een complex vraagstuk is. Beide visies zijn te verdedigen, omdat zowel natuur als de andere beleidsterreinen als primair motief kunnen worden aange-merkt.

Compensatie en mitigatie; veel onduidelijkheid

Compenserende en mitigerende maatregelen worden in de praktijk vaak verward met andere (natuur)maatregelen. Zo is de aanleg van een wildviaduct over een snelweg geen compenserende- of mitigerende maatregel. Het doel van een dergelijk viaduct is immers om ontsnippering van de natuur te bevorderen. Het is daarmee onderdeel van het natuurbeleid (ontsnipperingsbeleid) en dient tot de natuurkosten te worden gerekend. Wordt er echter een wildviaduct gepland over een nieuw aan te leggen snelweg die door een bestaand natuurgebied loopt, dan is wel sprake van een compenserende/mitigerende maatregel. Het niet aanleggen van een wildviaduct zou in dat geval namelijk leiden tot een achteruitgang van de natuurkwaliteit (door de aanleg van een snelweg). Het aan te leggen wildviaduct compenseert de schade aan de natuur veroorzaakt door de aan te leggen snelweg. Het ondertunnelen van het Groene Hart met het doel landschap en natuur te sparen is een ander voorbeeld van een compenserende/mitigerende maatregel.

Voorstel: De compenserende en mitigerende maatregelen worden als een aparte post in de natuurkostenmethodiek meegenomen.

¹ Denk hierbij bijvoorbeeld aan de compensatie van 'verloren' gegane natuur. Deze aanleg van nieuwe natuur leidt niet tot een netto-uitbreiding van het areaal natuur.

Het primaire motief is een belangrijk criterium voor de toerekening van de kosten. Voor de toerekening kan gebruik worden gemaakt van de indeling uit paragraaf 3.4:

- actoren;
- terreinen;
- maatregelen.

3.5.2 Actoren

Aangezien het aantal type actoren beperkt is, is het verstandig om deze als eerste op het primaire motief te toetsen. Bij de actoren wordt uitgegaan van de uitvoerende actoren, het is niet van belang wie de financierende actor is. Bij de toerekening wordt een onderscheid gemaakt naar natuurbeherende organisaties, overige terreinbeheerders (particulieren) en niet-terreinbeheerders (overheden). Bij natuurbeherende organisaties kan worden aangenomen dat voor alle maatregelen natuur het primaire motief is. Dit betekent dat alle kosten aan natuur zijn toe te rekenen, dus zowel uitvoeringskosten als apparaatskosten. De natuurbeherende organisaties zijn: Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de twaalf Provinciale landschappen.

Bij alle overige actoren wordt slechts een deel van de kosten aan natuur toegerekend, omdat zij naast natuur ook altijd andere doelen nastreven. Bij actoren die natuur(terreinen) beheren is de toerekening op basis van het type terrein mogelijk en anders zijn maatregelen de eerste ingang voor de toerekening.

3.5.3 Terreinen

Terreinen zijn voor de overige terreinbeheerders van belang. Hebben de terreinen als primaire functie natuur (natuur centraal of natuur alleen), dan worden kosten die met de terreinen samenhangen tot de natuurkosten gerekend, hierbij moet gedacht worden aan de kosten voor verwerving, inrichting en beheer. In het geval van gedeelde natuur en bijkomende natuur moeten de kosten op basis van de maatregelen worden toegerekend. De toerekening van de kosten vindt dan plaats aan de hand van de maatregelen.

3.5.4 Maatregelen

De toerekening van de kosten van niet-terreinbeheerders en de terreinen met gedeelde- en bijkomende natuur wordt gemaakt aan de hand van de maatregelen. Een afbakening andere beleidsterreinen is nodig om te bepalen of een maatregel leidt tot toerekening aan natuurkosten. De belangrijkste beleidsterreinen die raakvlakken met natuur hebben zijn: milieubeleid, waterbeleid en recreatie, landbouw, steden en landschapsbeleid, verkeer en ruimtelijk beleid.

Milieu

In de rapportage *Natuurkostenmethodologie; inventarisatie van discussiepunten* (Boone, 2003) is al aandacht besteed aan de afbakening tussen natuur en milieu. Natuur en milieu zijn verweven omdat in natuurgebieden maatregelen worden uitgevoerd om negatieve effecten van milieu tegen te gaan en milieumaatregelen worden genomen om de natuur te ontzien. Het algemene uitgangspunt voor de natuurkostenmethodiek is dat ze aansluit op de milieukosten-

methodiek. Vallen kosten niet binnen de milieukostenmethodiek, dan kunnen ze binnen de natuurkostenmethodiek worden meegenomen. Hiermee geldt de afbakening uit de Methodiek Milieukosten als de afbakening voor de toerekening van de natuurkosten.

Waterkwaliteit

Het waterkwaliteitsbeleid valt bijna volledig onder het milieubeleid, omdat de waterkwaliteit vooral wordt bepaald door de emissies richting het water. Dit betekent dat voor de waterkwaliteit dezelfde toerekening geldt als voor milieu, namelijk in principe onder milieu. Er zijn wel specifieke op natuur gerichte waterkwaliteitsmaatregelen, zoals zoet-zoutovergangen, verplaatsen van waterinlaten om natuur te ontzien. Dergelijke maatregelen vallen dan ook onder de natuurkosten.

Voorstel: Vallen kosten niet onder de Methodiek Milieukosten, dan kunnen ze binnen de Natuurkostenmethodiek vallen. In principe vallen alle milieumaatregelen onder milieukosten. Deze afbakening geldt ook bij waterkwaliteit.

Waterkwantiteit

Waterkwantiteitsbeheer heeft hoofdzakelijk betrekking op het waarborgen van de veiligheid, maar ook deels op natuur. Bij waterbergingsgebieden wordt vaak naast bergingscapaciteit ook natuur gerealiseerd. Waterkwantiteitsbeheer voor natuur heeft betrekking op het tegengaan van verdroging. De grondwaterstand of oppervlaktewaterstand moet vaak worden verhoogd om verdroging van natuurgebieden tegen te gaan, omdat voor natuur hogere waterstanden nodig zijn dan voor wonen of landbouw.

Voorstel: Bij waterkwantiteitsbeheer worden de kosten van het tegengaan van verdroging als natuurkosten meegenomen.

Recreatie

De beleving van natuur en landschap is expliciet onderdeel van het natuurbeleid zoals verwoord in *NvM*. Vrijwel alle natuurterreinen in Nederland hebben ook een recreatieve functie en het merendeel ervan is opengesteld voor het publiek. Voor deze gebieden geldt het primaire motief natuur en worden tot de natuurkosten gerekend. Op deze terreinen worden kosten gemaakt voor basisvoorzieningen voor recreatie, zoals bankjes en vuilnisbakken. Deze kosten worden gemaakt voor de beleving van de natuur en vallen dan ook onder de natuurkosten. Deze basisvoorzieningen komen overeen met de eisen vanuit Programma Beheer om subsidie te ontvangen.

Recreatieschappen aan de andere kant hebben grote arealen grond in bezit. Deze gronden hebben veelal een op de recreatie afgestemd natuurdoel. Kosten die de recreatieschappen maken om dit natuurdoel te realiseren dienen te worden meegenomen in de natuurkostenmethodiek. Kosten die worden gemaakt om recreatiedoelen te realiseren worden uiteraard niet meegenomen in de natuurkostenmethodiek. De toerekening moet op basis van de maatregelen worden bekeken, aangezien op de terreinen gedeelde natuur of bijkomende natuur zijn.

Voorstel: Basisvoorzieningen voor recreatie vallen onder de beleving van de natuur en daarmee onder de natuurkosten. Extra voorzieningen vallen onder recreatie en daarmee buiten de natuurkosten.

Landbouw

De kosten die de landbouw voor natuur maakt, hebben vooral betrekking op agrarisch natuurbeheer. Het betreft hier bijkomende natuur, omdat de hoofdfunctie landbouw blijft. In het kader van agrarisch natuurbeheer maken zij kosten die volledig aan natuur zijn toe te rekenen.

Voorstel: Voor landbouw worden de kosten van het agrarisch natuurbeheer meegenomen, hiervoor worden de uitgekeerde subsidies van Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) als indicatie genomen.

Groen in en om de stad (GIOS)

Groen in en om de stad is onderdeel van het beleid uit *NvM*. Kosten ten behoeve van natuur die in en om steden worden gemaakt worden daarom meegenomen in de natuurkostenmethode. Maar niet al het groen in en om steden is natuur, zoals sportvelden, begraafplaatsen en wegbermen. Natuur is bij deze types groen geen doel. Wanneer extra maatregelen ten behoeve van natuur worden genomen, dienen deze wel meegenomen te worden.

Stadsparken en landgoederen hebben meestal ook een natuurdoelstelling. De toerekening vindt plaats op basis van maatregelen, omdat natuur niet het primaire doel is, maar een van de doelstellingen. Voor de maatregelen komen ze in aanmerking voor de Subsidieregeling Natuurbeheer.

Privé-tuinen worden niet als natuur beschouwd, omdat niet na te gaan is wat de doelstelling van de eigenaar (meestal geen natuur, maar woongenot). Hiermee wordt wel afgeweken van *NvM*-definitie (van voordeur tot Waddenzee). Deze definitie zou inhouden dat voortuinen wel worden meegenomen, maar achtertuinen niet.

Voorstel: Landgoederen worden in de natuurkosten meegenomen, wanneer zij in aanmerking komen voor de Subsidieregeling Natuurbeheer (SN).

Verkeer en ruimtelijk beleid

Bij verkeer liggen de belangrijkste maatregelen op het gebied van het ruimtelijk beleid, namelijk de ontsnippering van natuurgebieden, door bijvoorbeeld ecoducten. Ontsniperingsmaatregelen zijn een onderdeel van de natuurkosten. Een ander belangrijk item bij verkeer en ruimtelijk beleid is compensatie en mitigatie, omdat deze investeringen vaak een negatief effect op natuur hebben. Voor compensatie en mitigatie zie de algemene lijn.

De toerekening van maatregelen

Zijn de maatregelen volledig aan natuur toe te rekenen, dan worden alle kosten met betrekking tot die maatregel aan natuur toegerekend. Zijn de kosten voor natuur te onderscheiden, dan worden deze kosten aan natuur toegerekend. Is de maatregel niet volledig aan natuur en zijn de kosten voor natuur niet te onderscheiden, dan wordt op basis van het primair motief of multifunctionaliteit de kosten aan natuur toegerekend.

Ook de kosten voor niet-terreinbeherende organisaties moeten aan de hand van de maatregelen worden toegerekend. Bij actoren die kosten voor natuur maken, maar geen natuur beheren, zoals overheden die beleid maken, DLG die grond aankopen voor natuur of waterschappen worden de kosten die specifiek voor natuur worden gemaakt meegenomen. De directie natuur van het Ministerie van LNV wordt volledig meegenomen. Maar vaak is dit niet zo duidelijk aan te geven, omdat er geen aparte afdelingen natuur zijn. In dat geval moeten de kosten via verdeelsleutels worden toegerekend. Bij DLG kan bijvoorbeeld het aantal hectaren die voor natuur zijn verworven als verdeelsleutel dienen. Een andere verdeelsleutel kan het aantal arbeidsplaatsen zijn of de verstrekte subsidie.

4. Berekening bedrijfseconomische kosten

4.1 Inleiding

In de hoofdstukken twee en drie zijn afbakeningen ten aanzien van economie en natuur(beleid) uitgewerkt. Deze afbakeningen hebben effect op de berekening van de natuurkosten. In dit hoofdstuk worden een aantal specifieke aspecten van de natuurkostenberekening volgens het bedrijfseconomisch kostenbegrip beschreven. De definitie van de begrippen sluit aan bij het normale gebruik van deze begrippen in de bedrijfseconomie. Allereerst wordt in paragraaf 4.2 het verschil tussen uitgaven, kosten en lasten beschreven. Vervolgens worden grond (4.3), water (4.4), vermogen (4.5) en arbeid (4.6) beschreven.

4.2 Uitgaven, kosten en lasten

Uitgaven

Bij uitgaven voor natuur gaat het om de geldbedragen die een bepaalde actor in een jaar uitgeeft ten behoeve van natuur. Het betreft het totaal aan financiële stromen, bijvoorbeeld om de geldbedragen die de overheid uitgeeft aan de aankoop van grond ten behoeve van de EHS of aan het beheer van natuurgebieden.

Kosten

Kosten worden door Bouma (1988) gedefinieerd als de waarde van de inputs die in een transformatieproces nodig zijn voor de verkrijging van de outputs. Kosten ontstaan door uitgaven aan perioden toe te rekenen waarin ze tot een economische last leiden. Kosten kunnen om een drietal redenen afwijken van uitgaven:

1. bepaalde uitgaven (investeringen) worden in een jaar gedaan maar worden gedurende meerdere jaren gebruikt. Om tot een juiste vaststelling van het financieel resultaat in een bepaalde periode te komen, dienen de kosten van deze investeringen op een juiste manier over de gebruiksduur te worden gespreid. Een voorbeeld van deze post zijn de kosten van machines en gebouwen die gebruikt worden om de natuur te beheren. Deze leiden in een jaar tot een uitgave maar leiden gedurende meerdere jaren tot kosten via de afschrijvingen;
2. sommige kosten resulteren niet (direct) in uitgaven. Dit is bijvoorbeeld het geval bij kosten van het eigen vermogen. Het feit dat het geld is geïnvesteerd in een bepaald object levert kosten op omdat het geld op een andere manier aangewend had kunnen worden (opportuniteitskosten van het eigen vermogen). Of deze kosten ook werkelijk tot een uitgave leiden, hangt af van het feit of het geld geleend is (vreemd vermogen) of dat het eigen geld is (eigen vermogen). Alleen in het geval van vreemd vermogen moet er

- daadwerkelijk rente betaald worden en is er dus sprake van een uitgave. Een voorbeeld van deze post vormt het vermogen dat is geïnvesteerd in de natuurgronden en gebouwen;
3. een uitgave kan in een andere periode vallen als waartoe de kosten worden. Bijvoorbeeld producten die in het ene jaar worden gekocht, terwijl ze in het andere jaar pas worden verbruikt.

Lasten

Bij natuurlasten wordt berekend wie de uiteindelijk lasten draagt van de gemaakte natuurkosten. De lasten van een actor kunnen worden berekend door naast de vaststelling van de kosten ook rekening te houden met de (natuur gerelateerde) overdrachten (subsidies, heffingen en fiscale voordelen).

Natuur lasten = nettonatuurkosten +/- natuur gerelateerde overdrachten

Voorbeelden van deze overdrachten zijn door de overheid verstrekte subsidies voor agrarisch natuurbeheer of het belastingsvoordeel voor particuliere bosbezitters in het kader van de bosbouwvrijstelling. Belangrijk hierbij is dat deze overdrachten een directe relatie met de natuur moeten hebben.

De subsidies, heffingen en fiscale voordelen zijn interessant voor de bepaling van lasten en financiële stromen voor natuur, maar hebben geen invloed op de kosten van natuur zoals deze hier zijn gedefinieerd.¹ De overdrachten hebben alleen tot gevolg dat de verdeling tussen de actoren verschuift. Aangezien deze methodiek is gericht op kosten, vallen de uitgaven en lasten buiten deze methodiekwontwikkeling. De natuurkostenmethodiek zal echter wel bouwstenen aanleveren voor de juiste vaststelling van natuuruitgaven en natuurlasten.

4.3 Grond

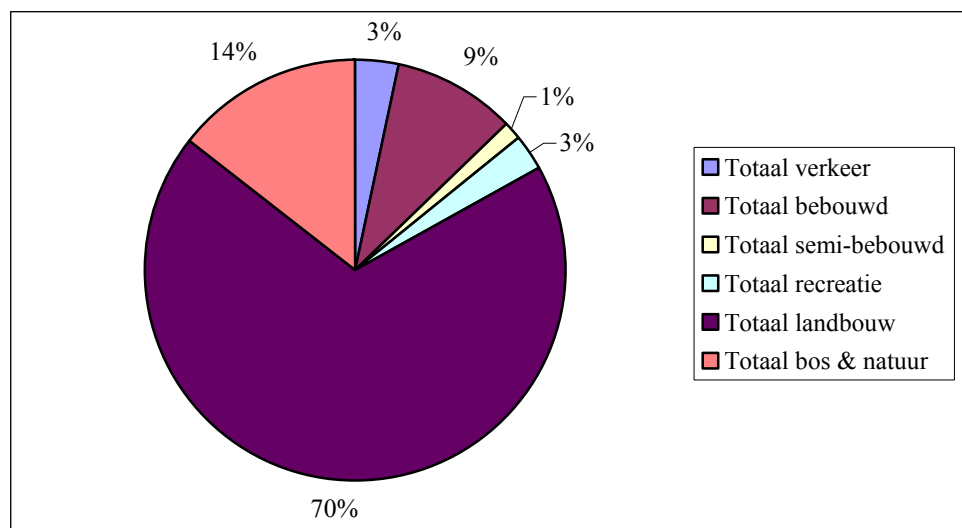
4.3.1 Inleiding

Voor natuur zijn grond en water belangrijke voorwaarden om te bestaan. Hier worden de kosten met betrekking tot grond besproken. Grond is economisch gezien een aparte investering, omdat op grond, in tegenstelling tot andere investeringen normaal gesproken niet wordt afgeschreven, aangezien grond niet slijt. De waarde van de grond hangt af van de bestemming (gebruikswaarde) en de kans op een bestemmingswijziging (optiewaarde). Grond voor woningbouw heeft een veel hogere waarde dan grond voor natuur of landbouw. Wanneer grond voor natuur wordt aangekocht, verandert zowel de bestemming als de kans op bestemmingswijziging, omdat natuur in principe eeuwig natuur blijft. Deze aspecten van grond hebben grote invloed op de kosten van grond voor de natuur en daarom wordt grond apart behandeld. Water wordt in paragraaf 4.4 afzonderlijk behandeld.

¹ Soms vallen onder de definitie van kosten ook de overdrachten (bijvoorbeeld in de financiële verslaggeving van bedrijven). Dit is hier dus uitdrukkelijk niet het geval.

Het belang van grond komt ook naar voren in de omvang van het areaal dat door natuurbeschermingsorganisaties wordt beheerd. Volgens het CBS bestond Nederland in 2000 voor 14% uit bos en natuur (zie figuur 4.1), dit kwam overeen met 483.000 ha. Van deze 438.000 ha is ongeveer 100.000 ha in bezit van particuliere grondeigenaren en het overige areaal wordt beheerd door natuurbeschermingsorganisaties.

In deze paragraaf wordt nu ingegaan op de waardering van grond voor natuur (4.3.2), de kosten bij verwerving (4.3.3) en op de vraag wanneer aangekochte gronden nu daadwerkelijk als natuur kunnen worden beschouwd (4.3.4).



Figuur 4.1 Verdeling grondgebruik in Nederland (exclusief binnenwateren en zee) (2000)
Bron: Statline van CBS.

4.3.2 Waardering van grond voor natuur

Voor de bepaling van de kosten die met grond samenhangen is de waardering van groot belang, omdat over de waarde van de grond vermogenskosten worden berekend. Voor grond zijn in principe drie waarderingen mogelijk:

1. niet waarderen;
2. waarderen uitgaande van definitieve bestemming natuurgrond;
3. waarderen uitgaande van de mogelijkheid tot bestemmingswijziging.

De natuurbeschermingsorganisaties waarderen de grond niet, omdat zij grond als een essentieel bezit zien en niet zullen vervreemden. Het feit dat iets essentieel bezit is en niet vervreemd zal worden, is op zich geen reden om er geen waarde aan toe te kennen. Bij verkoop zou de grond geld opleveren en de beslissing om deze niet te verkopen kost dus geld. Zelfs als gesteld wordt dat de grond voor altijd een natuurbestemming zal hebben, is ze nog steeds als natuurgrond verhandelbaar, waardoor zij een waarde vertegenwoordigt. Deze 'markt'waarde voor natuurgrond moet tot uitdrukking worden gebracht, omdat ze tot kosten

over het in de grond geïnvesteerde vermogen leiden. Het niet waarderen leidt tot een onderschatting van de kosten. Dit zou bijvoorbeeld tot een onjuiste vergelijking van kosten leiden tussen natuurgronden aankopen en het realiseren van natuur door middel van het betalen van beheersvergoedingen. Dit betekent dat de waardering tegen waarde in natuurbestemming (optie 2) beter is dan het niet waarderen (optie 1).

Het is ook mogelijk om de grond te waarderen uitgaande van de mogelijkheid dat het (in de toekomst) mogelijk weer een andere bestemming kan krijgen (optie 3). Maar bij grond met een natuurbestemming is een bestemmingswijziging lastig te realiseren, omdat de natuurbestemming in het bestemmingsplan ligt verankerd. Deze verankering heeft tot gevolg dat de optiewaarde zo goed als afwezig is en de waarde van de natuurgrond gelijk is aan de gebruikswaarde van de natuurgrond. Dit betekent dat de optie 2 de waarde van de natuurgrond beter weergeeft dan optie 3.

De waardering tegen optie 2 kan nog een probleem zijn, omdat er jaarlijks maar een gering aantal transacties van natuurgronden plaatsvinden. Hierdoor hebben incidentele factoren een te grote invloed op de gemiddelde prijs van deze percelen, waardoor grote schommelingen kunnen plaatsvinden. Bij bosgrond geldt een herplantverplichting, waardoor deze grond eeuwig de bestemming bosgrond zal behouden en de optiewaarde ook nagenoeg nihil is. Volgens Luijt (persoonlijke communicatie) geeft bosgrond de beste benadering voor de waarde bij optie 2, omdat hierin meer transacties plaatsvinden en daarmee een beter beeld geven.

Voorstel: Bij natuurgrond wordt ervan uit gegaan dat er geen bestemmingswijziging meer mogelijk is en daarmee eeuwig natuur blijft. De bestaande natuur wordt gewaardeerd tegen de gemiddelde waarde van bosgrond. De kosten worden berekend door een vermogenskostenvoet¹ te vermenigvuldigen met deze laatste waarde.

4.3.3 Kosten bij verwerving

De waardering van natuurgrond tegen de 'natuurwaarde' heeft een grote invloed op de kosten bij verwerving. De grond wordt meestal tegen een agrarische waarde (of DLG-waarde) verworven en wanneer de grond in natuur wordt omgezet, krijgt deze de 'natuurwaarde'. Het verschil tussen de verwervingswaarde en natuurwaarde moet als éénmalige kosten worden genomen. In 2000 waren de eenmalige kosten gemiddeld bijna € 20.000 per hectare (zie tabel 4.1). Naast de kosten van waardevermindering zijn er bij verwerving transactiekosten, zoals notariskosten.

Voorstel: De waardering van de natuurgronden tegen de actuele 'natuurwaarde' geeft het beste beeld van de actuele waarde van de natuurgebieden en daarmee het vermogensbeslag bij de terreineigenaren. Deze waardering heeft tot gevolg dat bij verwerving het verschil tussen de verwervingsprijs (prijzen DLG) en de waarde van natuurgronden zonder mogelijkheid tot bestemmingswijziging, als eenmalige kosten genomen dienen te worden.

¹ Aan de berekening van de vermogenskostenvoet wordt in paragraaf 4.5 aandacht besteed. De vermogenskostenvoet van grond zal relatief laag zijn omdat het een belegging met relatief weinig risico is en er gemiddeld over de jaren genomen sprake is van een aanzienlijke waardestijging.

4.3.4 Moment van kosten inrekenen

Een discussiepunt bij verwerving is de momentbepaling van wanneer grond tot natuur moet worden gerekend. Er kan een behoorlijke tijdsperiode zitten tussen het moment dat DLG grond aankoopt voor natuurontwikkeling en het moment dat de grond wordt overgedragen aan een natuurbeschermingsorganisatie, soms wel jaren. Daarnaast is het ook mogelijk dat ruilgronden worden verworven, met het doel deze te ruilen tegen gronden die natuur moeten worden. De gronden krijgen geen bestemming natuur, maar ze worden wel aangekocht met een natuurdoel: het verkrijgen van gronden voor natuur. In feite worden beide gronden dus met het doel natuurontwikkeling verworven. Het lijkt dus logisch om deze gronden mee te nemen in de kosten voor natuur.

Maar de gronden worden in de tussenliggende periode verpacht aan boeren, waardoor naast vermogenskosten ook pachtopbrengsten staan. De veronderstelling wordt gemaakt dat de opbrengsten compenseren voor de kosten, dus dat er in die periode per saldo geen kosten ontstaan. Dit leidt ertoe dat pas bij de overdracht aan terreinbeheerders/natuurorganisaties kosten voor natuur worden gerekend. Vanaf dit moment wordt de grond tot natuur gerekend.

Het effect van bestemmingswijzigingen

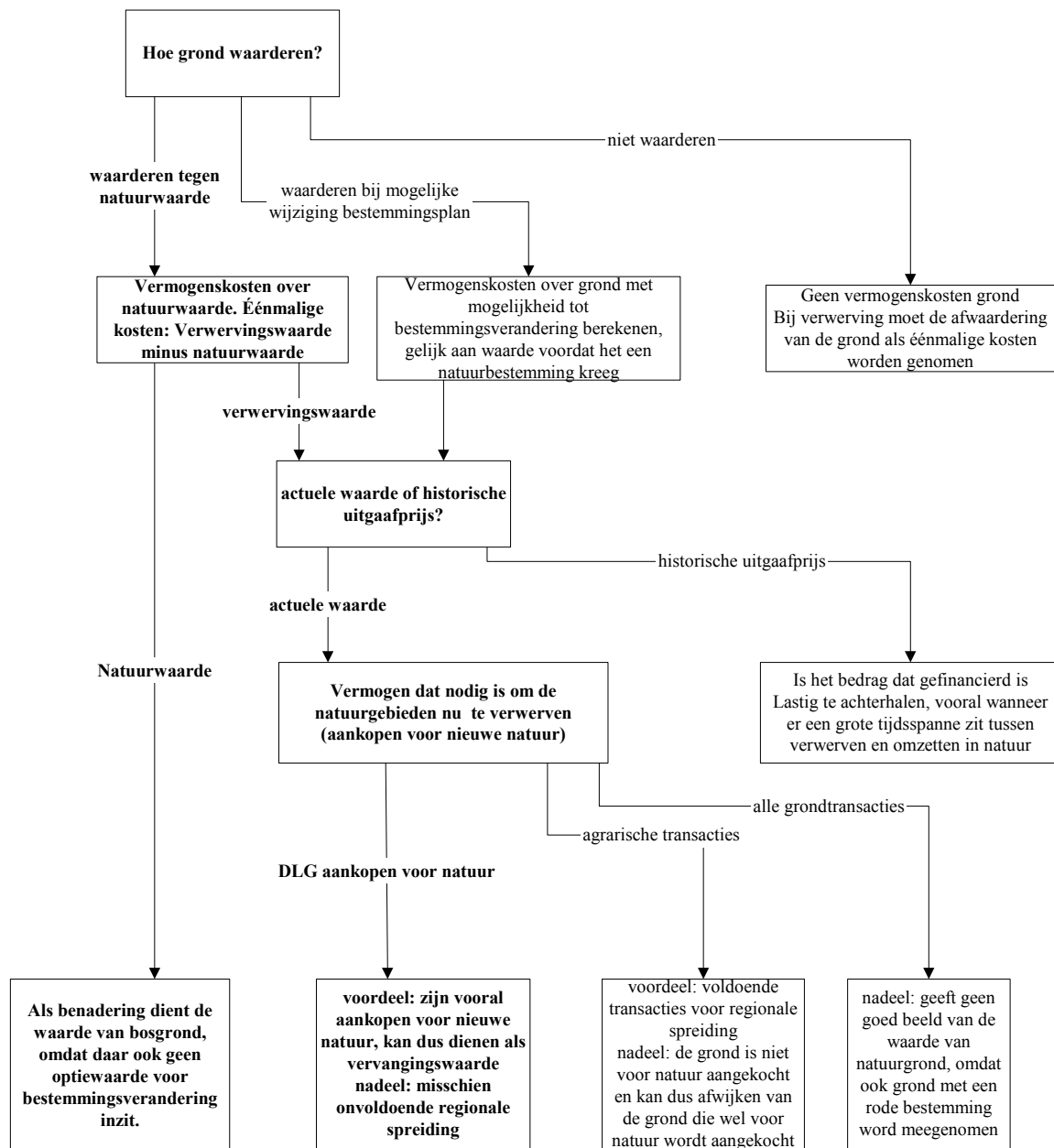
Wanneer natuurgrond voor eeuwig de bestemming natuur behoudt, betekent dit dat de waarde van de natuurgrond op het moment van aankoop sterk in waarde daalt. Deze waardedaling leidt tot een eenmalige kostenpost ter omvang van de waardedaling. Hoewel de gevolgen van waardedaling (optie 2) ten opzichte van optie 3 heel groot lijken, is de contante waarde van de kosten van de twee opties per saldo gelijk. Dit kan met een voorbeeld worden geïllustreerd.

Stel dat de aankoopprijs van 1 ha grond, die voor natuur wordt verworven, € 30.000 is en het interestpercentage 5%. Als wordt verondersteld dat de grond voor altijd een natuurbestemming houdt, daalt de waarde naar € 10.000 (verkoopprijs in natuurstaat). Dan zou bij verwerving € 20.000 (30.000 -/- 10.000) als eenmalige kosten voor de afwaardering moeten worden genomen. Over de € 10.000 worden jaarlijks vermogenskosten berekend. Voor de contante waarde van een eindeloze reeks jaarlijkse bedragen, mag wiskundig gezien het jaarbedrag door het interestpercentage worden gedeeld. Uit de tabel blijkt dat de totale kosten voor beide opties gelijk zijn.

Vergelijking van totale kosten bij verschillende veronderstellingen over de mogelijkheid tot bestemmingswijziging natuur

	Waarde grond	Jaarlijkse vermogenskosten	Contante waarde vermogenskosten	Eenmalige kosten	Totale contante waarde van de kosten
Geen bestemmingswijziging mogelijk	10.000	500	10.000	20.000	30.000
Bestemmingswijziging mogelijk	30.000	1.500	30.000	0	30.000

Hoewel de contante waarde van de kosten gelijk is, verschilt de spreiding van de kosten over de jaren natuurlijk wel. Bij de eenmalige waardedaling zullen de kosten relatief hoog zijn wanneer in een bepaald jaar veel grond aan het natuurareaal wordt toegevoegd. Dit kan tot grote fluctuaties in de jaarlijkse natuurkosten leiden, maar het geeft wel de kosten weer van het beleid om extra in natuurareaal te investeren.



Figuur 4.2 Schema bepaling kosten voor (nieuwe en bestaande) natuurgrond, vetgedrukt is de gekozen optie

Voorstel: Kosten voor grond worden pas in rekening gebracht bij de overdracht aan de natuurterreinberende organisatie. Dit betekent ook dat voor ruilgronden helemaal geen kosten in rekening moeten worden gebracht.

Het verschil tussen de actuele verwervingswaarde en de natuurwaarde wordt op het moment van overdracht als eenmalige verwervingskosten gerekend.

4.4 Water

Water is net als grond een belangrijke bestaansvoorwaarde voor natuur. Bij water is een onderscheid te maken tussen wateroppervlakte, ook wel natte natuur genoemd en het waterbeheer rond natuurgebieden ook een grote invloed op de natuur.

4.4.1 Waterbeheer rond natuurgebieden

Zoals in paragraaf 3.5 is aangegeven valt een belangrijk deel van het waterbeleid ten aanzien van waterkwaliteit en kwantiteit onder het milieubeleid en valt hiermee buiten de natuurkosten. Voor natuur is goede waterkwaliteit van belang, evenals het juiste peilniveau, zowel bij grond- als bij oppervlaktewater. Voor de waterkwaliteit is het mogelijk dat specifieke kosten worden gemaakt voor natuur. Hierbij kan gedacht worden aan helophytenfilters, verplaatsen van waterinlaten of het vasthouden van water om minder gebiedsvreemd water hoeven in te laten. Deze kosten worden vooral door waterschappen gemaakt. Deze kosten moeten in de berekening worden meegenomen.

De kosten die met peilverhoging samenhangen, moeten worden toegerekend aan het natuurgebied, waarvoor het peil wordt verhoogd. Door waterpeilverhoging kan productieverlies voor omringende (landbouw)gebieden ontstaan. Indien eigenaren hiervoor gecompenseerd worden, dienen de kosten die met deze compensatie samenhangen te worden gerekend tot de natuurkosten. Schade in de landbouw als gevolg van productieverlies die niet gecompenseerd wordt, wordt niet in de natuurkostenmethodiek meegenomen, omdat het secundaire effecten zijn.

Voorstel: Alleen de kosten voor waterbeheer die niet onder milieukosten vallen, kunnen onder natuurkosten vallen.

Wanneer omliggende gebieden worden gecompenseerd voor peilverhoging, worden deze meegenomen. Wanneer geen compensatie plaatsvindt, zijn de effecten van peilverhoging secundaire effecten en worden ze niet meegenomen.

4.4.2 Natte natuur

Het toerekenen van natuurbeheerkosten aan natte natuur is complex. Met name bij het beheer van de grote wateren (IJsselmeer, Noordzee, Ooster- en Westerschelde, Waddenzee en rivieren; gezamenlijk zo'n 6 miljoen hectare en onderdeel van de natte EHS) is het lastig om een onderscheid te maken in beheerkosten die ten behoeve van de natuurfunctie van het water worden gemaakt en kosten die ten behoeve van andere functies (milieu, waterbeheersing of waterberging) worden gemaakt, omdat de grote wateren een multifunctioneel karakter hebben. Een tweede groot probleem is dat de waarde van water, en hiermee de vermogenskosten, niet kan worden achterhaald. Dit betekent dat alleen de kosten specifiek voor natuur worden meegenomen in de methodiek.

De kleinere wateren worden deels door terreinbeheerders en deels door waterschappen beheerd. Bij sloten en beken is natuur meestal niet de enige functie en worden alleen de kosten ten behoeve van natuur meegenomen. Maar soms liggen ze ook volledig in natuurgebieden en dan worden alle kosten meegenomen. De indeling naar beheerder kan ge-

bruikt worden voor de bepaling van de kosten, bij een waterschap alleen de extra kosten ten behoeve van natuur en bij een terreinbeheerder de totale kosten, omdat bij de terreinbeheerder het primaire doel natuur is en bij een waterschap natuur een van de doelen is. Voor de waarde van het areaal water, wordt de waarde van natuurgrond genomen.

Voorstel: Bij de grote wateren worden alleen de beheerskosten van maatregelen die specifiek voor natuur worden gemaakt, meegenomen in de methodiek, de natuur wordt als gedeelde- of bijkomende natuur gezien.

Voor het beheer van kleinere wateren (zoals vennen, sloten, beken) wordt een onderscheid gemaakt naar beheerder. Bij een waterschap worden alleen de extra kosten ten behoeve van natuur meegenomen en bij een terreinbeheerder de totale kosten, dus inclusief vermogenskosten over het areaal.

4.5 Vermogen

Zoals in Boone et al. (2003) is aangegeven, wordt bij de vermogenskostenvoet aangesloten bij de methodiek milieukosten. In de methodiek milieukosten wordt uitgegaan van een reële kostenvoet, dit betekent dat het nominale interestpercentage met het inflatiepercentage wordt verminderd. Er wordt van een reële kostenvoet uitgegaan, omdat van constante prijzen wordt uitgegaan. Dit houdt in dat er van geen inflatieverwachting hoeft te worden uitgegaan. Alle kostenvoeten zijn in de methodiek milieukosten gerelateerd aan de rentepercentages van staatsobligaties. Het voorstel is om bij natuurkosten de rentepercentages ook te relateren aan de rente van staatsobligaties, omdat dit rentepercentage goed de ontwikkelingen in de werkelijk te betalen rentepercentages van de betrokken partijen weergeeft. Het rentepercentage op de meest recente tienjaars-staatsobligatie sluit aan bij de door de Nederlandse Bank, Centraal Planbureau en de Milieukostenmethodiek gebruikte methodiek. Er wordt gekozen voor een relatief lange looptijd van tien jaar, omdat investeringen in natuur lange termijn zijn en de tienjaars-staatsobligatie minimaal jaarlijks worden uitgeschreven en hiermee een actueel beeld geeft (zie De Wit, 1997).

Voorstel: het rentepercentage van de meest recente tienjaars-staatsobligatie als basis voor alle rentepercentages gebruiken. Deze wordt verminderd met de inflatie om tot het reële rentepercentage te komen.

De vermogenskostenvoet is afhankelijk van de partij die het vermogen aanwendt. Dit betekent dat actoren met een hoog risico (bedrijfsleven) een hogere kostenvoet van het vermogen zullen hebben dan actoren met een laag risico (overheid). Dit sluit aan bij de methodiek milieukosten. Bij natuurkosten worden de volgende actoren onderscheiden: Rijksoverheid, andere overheden (provincies, gemeenten en waterschappen), (natuurbeheer)organisaties, bedrijven (bosbouw, landbouw, nijverheid (exclusief bouwnijverheid)) en huishoudens. Iedere actor heeft een eigen opslag bovenop de rente van staatsobligaties.

De Rijksoverheid kent vanzelfsprekend geen opslag, ze schrijft zelf de staatsobligaties uit. Voor andere overheden wordt het risico hoger ingeschat (zoals bij de milieukostenmethodiek) en met een opslag rekening gehouden.

Bij terreinbeheerders kan nog een onderscheid worden gemaakt in publieke- en particuliere terreinbeheerders. Onder de publieke terreinbeheerders vallen Staatsbosbeheer en de provinciale landschappen. Staatsbosbeheer staat op beperkte afstand van het Ministerie van LNV. Zij beheren veel gronden, die juridisch in handen van het Rijk. Voor deze gronden geldt dan ook dat deze voor de kostenvoet onder de Rijksoverheid vallen. Voor de provinciale landschappen wordt de aanname gemaakt dat deze overeenkomen met lagere overheden.

Het risico bij grote private terreinbeheerders, zoals Vereniging Natuurmonumenten, zal redelijk vergelijkbaar zijn met Provinciale landschappen, zij hebben hun gronden op de balans ook niet gewaardeerd en nog steeds een hoge solvabiliteit. Dit betekent dat ze veel zekerheden hebben. Andere private terreinbeheerders zijn landgoederen, heerlijkheden en dergelijke. Vooralsnog lijken ze vergelijkbaar met bosbouwbedrijven, als het gaat om risico.

Bij de methodiek milieukosten kwam men bij de landbouw tot een opslag van 0,3%. Hiervoor worden twee redenen aangedragen: (1) Ze betalen een lagere rente op vreemd vermogen dan het overige bedrijfsleven vanwege de relatief hoge solvabiliteit, en (2) het rendement op het eigen vermogen is substantieel lager en ligt zelfs onder de rente van het vreemd vermogen. Verder geldt dat een investering in grond een relatief waardevaste belegging is met een beperkt risico.

Ook bij bosbouwbedrijven worden vergelijkbaar lage rendementen behaald en vandaar dat ook voor deze bedrijven kan worden aangenomen dat zij genoegen nemen met een laag rendement op eigen vermogen, waardoor eenzelfde opslag als voor de landbouw kan worden aangehouden.

Overige actoren zullen wel kosten maken voor natuur, maar hoogstwaarschijnlijk geen investeringen plegen ten behoeve van natuur. Daarom wordt er ook geen opslag berekent. Een overzicht van de gehanteerde opslagen staat in tabel 4.1.

Tabel 4.1 Gehanteerde opslagen voor de verschillende actoren

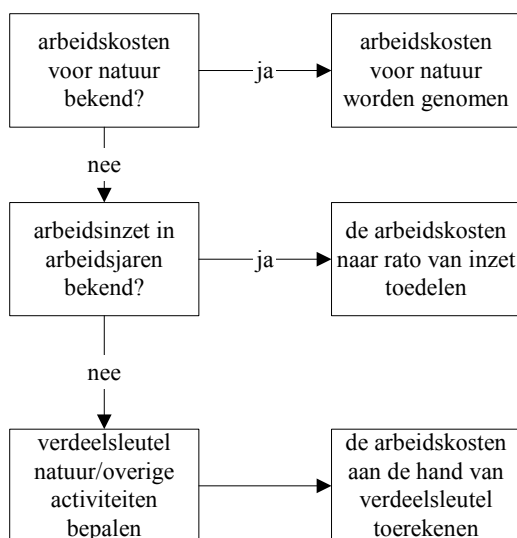
<i>Actor</i>	<i>Opslag</i>
Rijksoverheid	Geen
Lagere overheden (Provincies, gemeenten en waterschappen)	0,2
Staatsbosbeheer	Geen
Provinciale landschappen en Natuurmonumenten	0,2
Bedrijfsleven (Bosbouw, private terreinbeheerders en landbouw)	0,3
Overige actoren	Nvt

4.6 Arbeid

4.6.1 Toerekening arbeidskosten

Bij de arbeidskosten zijn een paar zaken van belang, namelijk hoe om te gaan met vrijwilligerswerk (zie paragraaf 4.6.2) en het toerekenen van arbeid bij organisaties met meerdere doelen.

De kosten voor personeel bij natuurbeschermingsorganisaties wordt volledig meegenomen, omdat de aanname gemaakt wordt dat deze volledig ten dienste staan van het bereiken van het natuurdoel. Voor de arbeidskosten bij Ministeries, provincies, gemeenten en DLG worden toerekeningsregels gehanteerd (zie figuur 4.3). Als beste indicator geldt natuurlijk het arbeidsjaren die aan natuur worden besteed. De arbeidskosten van de organisatie wordt naar rato aan natuur toegerekend. Bijvoorbeeld wanneer twee arbeidsjaren van de tien arbeidsjaren aan natuur wordt besteed, wordt 20% van de arbeidskosten aan natuur toegerekend. Wanneer het aantal arbeidsjaren niet bekend is moet een andere verdeelsleutel worden gekozen. Het hangt van de organisatie/activiteiten af welke verdeelsleutel de beste inschatting geeft. Het is voorbeeld mogelijk om op basis van de verhouding directe kosten voor natuur ten opzichte van de totale directe kosten de arbeidskosten toe te rekenen. Een andere maatstaf kan de verstrekte subsidies zijn, of het aantal hectares. Deze CBS-indeling wordt voor de natuurkostenmethodiek overgenomen.



Figuur 4.3 Toerekening arbeidskosten aan natuur

Voorstel: Arbeidskosten bij natuurbeschermingsorganisaties worden volledig meegenomen en voor beleidsvorming wordt aangesloten bij de CBS-methodiek 'Kosten en financiering natuur- en landschapsbeheer'.

4.6.2 Vrijwilligerswerk

In het natuur- en landschapsbeheer in Nederland spelen vrijwilligers (en de arbeid die ze verrichten), een vooraanstaande rol. Het aantal vrijwilligers in het landschapbeheer fluctueert sinds 1995 rond de 22.000. In 2001 verrichtten deze vrijwilligers ongeveer 500.000 uren werk in het landschapsonderhoud. Dit komt overeen met circa 300 mensjaren. Op het gebied van natuur- en milieueducatie zijn zo'n 1.500 vrijwillige gidsen actief, die jaarlijks circa 120.000 geïnteresseerde mensen rondleiden. Het weidevogelbeheer wordt ondersteund door ongeveer

11.000 vrijwilligers. In het kader van natuurmonitoring (Particuliere Gegevensbeherende Organisaties) zijn zo'n 13.000 vrijwilligers actief. In totaal besteden naar schatting dus ongeveer 47.500 particulieren een deel van hun vrije tijd aan werkzaamheden in het natuur- en landschapsbeheer (RIVM, 2002 en 2003). De vraag is of deze post mee moet worden genomen in de berekening van natuurkosten.

In de huidige natuurkostenberekening van het CBS ('Kosten en financiering natuur- en landschapsbeheer') wordt vrijwilligerswerk niet meegenomen. Bij de vraag of de post vrijwilligerswerk mee moet worden genomen bij de berekening van natuurkosten is het belangrijk om onderscheid te maken tussen de positie van de vrijwilligers zelf en de kosten van organisaties waarvoor de vrijwilligers actief zijn.

Kosten voor de vrijwilligers zelf

Het koppelen van vrijwilligerswerk aan geldwaarde wordt vaak als 'niet juist' gezien. Mensen verrichten vrijwilligerswerk vanwege een aantal redenen. Een bijdrage willen leveren aan de natuur is er één van. Andere redenen zijn onder andere ontspanning, anderen mensen ontmoeten en ervaringen opdoen op een bepaald gebied. Vrijwilligers zien vrijwilligerswerk meestal niet als kosten die zij voor natuur maken, maar ook als vrije tijdsbesteding. Het is dus niet altijd duidelijk wat het belangrijkste motief is voor vrijwilligerswerk.

Consumenten verrichten dit werk in hun vrije tijd; er kan dus niet zomaar aangenomen worden dat zij in plaats van vrijwilligerswerk betaald werken uit zouden gaan voeren. Aan de kant van de consumenten is er dus geen sprake van opportunitetskosten.

Kosten voor organisaties

Voor organisaties die vrijwilligers 'in dienst' hebben, ligt de situatie mogelijk anders. Door de inzet van vrijwilligers worden soms betaalde arbeidskrachten uitgespaard. In de literatuur zijn voorbeelden te vinden waar vrijwilligerswerk in de financiële resultaten opgevoerd is. Hierbij worden zowel aan de kosten- als ook aan de opbrengstenkant bedragen opgevoerd, zodat er per saldo geen kosten ontstaan (Goulbourne, 2002). De economische waarde van vrijwilligerswerk wordt in dit geval vastgesteld door de toerekening van loonkosten voor vergelijkbare werkzaamheden in een betaalde baan. Over het algemeen wordt vrijwilligerswerk niet in de financiële resultaten van organisaties opgenomen.

Voor de evaluatie van de inzet van vrijwilligers is de toekenning van een economische waarde voor dit type werk wellicht nuttig. Het is echter de vraag of deze waarde ook als kosten voor natuur in rekening gebracht moeten worden. Het is immers ook niet altijd duidelijk of, bij afwezigheid van vrijwilligers, de verrichte taken van vrijwilligers door betaald personeel uitgevoerd zouden worden.

Naast de waarde van het feitelijke werk dat de vrijwilligers uitvoeren, investeren natuurorganisaties ook in vrijwilligerswerk. Er worden bijvoorbeeld workshops, cursussen of vrijwilligersdagen georganiseerd. Natuurmonumenten heeft sinds kort zelfs op alle inspectiekantoren medewerkers 'vrijwilligerswerk' in dienst genomen. Het is ook mogelijk dat er extra kosten zijn ten behoeve van de vrijwilligers, zoals verzekeringen en werkkleding.

Voorstel: Opportuiniteitskosten van de arbeid die door vrijwilligers wordt geleverd, worden niet meegenomen bij de berekening van natuurkosten. Kosten voor organisaties die ontstaan door de verwerving en het behouden van vrijwilligers worden wel als post bij de berekening van natuurkosten meegenomen, evenals de extra kosten die worden gemaakt om vrijwilligers hun taken te laten uitvoeren.

5. Natuurkostenmethodiek

5.1 Toepassingen van de methodiek

Dit hoofdstuk geeft aan hoe kosten, die gepaard gaan met het verrichten van activiteiten ten behoeve van de instandhouding, de verbetering en ontwikkeling en het gebruik van de natuur en het landschap, kortweg natuurkosten, berekend moeten gaan worden. Hiervoor dienen de economische uitgangspunten, die in hoofdstuk 2 werden besproken, de keuzes omtrent de definitie van natuur, zoals omschreven in hoofdstuk 3 en de bedrijfseconomische consequenties uit hoofdstuk 4 als basis (5.2). De beschrijving van de methodiek voor de berekening is opgebouwd uit kosten voor de activiteiten verwerving (5.3), inrichting en beheer (5.4), apparaat (5.5) en voorlichting en educatie (5.6).

Toepassingen van de methodiek liggen op een aantal terreinen. Deze terreinen liggen deels op het werkkerrein van het MNP en zijn al in paragraaf 1.1 aan de orde gekomen (Financiële stromen, Kosteneffectiviteit).

Het gebruik van de methodiek leidt tot inzicht in de huidige en toekomstige natuurkosten op macroniveau. De methodiek is bruikbaar in zowel monitoringsrapportages (Natuurbalans, Natuurcompendium) als verkenningen (Natuurverkenningen, maar ook verkenningen van het Centraal Planbureau). Verder kan de methodiek ook gebruikt worden om de gegevensverzamelingen over natuur en landschap, bijvoorbeeld bij het CBS, het LEI of bij andere organisaties, op elkaar aan te laten sluiten.

5.2 Algemeen

De eerste stap bij de bepaling van natuurkosten is de vraag in hoeverre een activiteit bijdraagt aan het instandhouden, het verbeteren of de ontwikkeling van natuur en landschap, dan wel voortkomt uit of samenhangt met het natuurbeleid. In principe moet het primaire motief achter de activiteit *natuur* of *natuurbeleid* zijn.

Het primaire motief is echter niet altijd bruikbaar, omdat veel terreinen of wateren met natuur multifunctioneel worden gebruikt. Er is dan sprake van andere doelen naast natuur en kosten moeten aan de verschillende doelen worden toegerekend. Wanneer een activiteit specifiek nodig is om dat natuurdoel te realiseren, dient ze volledig aan natuur te worden toegeschreven en zijn alle gemaakte kosten natuurkosten. Kosten die gepaard gaan met activiteiten specifiek gericht op andere doelen vormen logischerwijs geen deel van de natuurkosten. In alle overige gevallen dient een evenredige verdeling van de kosten over de verschillende doelen te worden gemaakt.

Op andere beleidsterreinen (bijvoorbeeld mobiliteit) is soms sprake van compenserende of mitigerende maatregelen, om de schadelijke gevolgen van deze beleidskeuzes op natuur en landschap te beperken of op te heffen. Wanneer het primaire motief het realiseren van een ander beleidsdoel is, worden de kosten als een aparte post meegenomen.

Voor het verzamelen van natuurkosten is het verder van belang een indeling te gebruiken voor:

1. activiteiten die aan natuur en natuurbeleid moeten worden toegerekend;
2. (typen) terreinen waarop natuurbeheer wordt toegepast;
3. actoren die natuurbeheer uitvoeren.

ad 1 Bij de berekening van natuurkosten wordt het begrip 'Natuurbeheer in brede zin' gehanteerd. Zowel apparaatskosten als uitvoeringskosten (verwerving, beheer en inrichting) voor natuur en natuurbeleid worden dus meegenomen. Deze kosten zijn immers direct verbonden met instandhouding en ontwikkeling van natuur. In de methodiek wordt een onderscheid gemaakt naar apparaatskosten en uitvoeringskosten. Daarnaast wordt onderzoek, voorlichting en onderwijs als een aparte categorie activiteiten meegenomen, evenals compensatie en mitigatie.

ad 2 De volgende typen terreinen worden onderscheiden (zie ook paragraaf 3.4):

- *natuur alleen*. Terreinen met als enige functie natuur;
- *natuur centraal*. Terreinen met, naast de hoofdfunctie natuur, daaraan gerelateerde nevenfuncties, met name natuurbeleving en recreatie;
- *gedeelde natuur*. Terreinen met natuur als een van de functies naast een andere deelfunctie, zoals bijvoorbeeld waterberging met de deelfunctie natuur;
- *bijkomende natuur*. Terreinen met een andere hoofdfunctie.

Voor water is dezelfde indeling als voor terreinen te hanteren, ook hier zijn wateren met natuur alleen of natuur centraal. Bij veel (grote) wateren geldt gedeelte natuur.

ad 3. De actoren, die kosten maken voor natuur en natuurbeleid, zijn overheden (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen), (natuurbeheer)organisaties, bedrijven (bosbouw, landbouw, nijverheid (exclusief bouwnijverheid)) en huishoudens (consumenten). In de categorie natuurbeheerorganisaties moeten Staatsbosbeheer, de Provinciale landschappen en Natuurmonumenten worden onderscheiden.

Activiteiten, terreinen en actoren zijn nu onderscheiden; vervolgens is het kostenbegrip van belang, en ook de manier waarop kosten voor arbeid en vermogen worden bepaald. De methodiek heeft een bedrijfseconomische insteek. Uitgangspunt bij de bepaling van natuurkosten zijn de primaire nettokosten, dit vanwege de (redelijk) objectieve vaststelling en de mogelijkheid tot het koppelen aan actoren en aan tijd.

Kosten voor betaalde arbeid worden meegenomen; vrijwilligerswerk wordt niet meegenomen, omdat onduidelijk is in hoeverre opportunitetskosten kunnen worden gebruikt. Kosten, die organisaties maken voor het werven en het behouden van vrijwilligers worden wel in de berekening van natuurkosten meegenomen, evenals de extra kosten die worden gemaakt om vrijwilligers hun taken te laten uitvoeren.

Het vertrekpunt voor de verdere beschrijving van de methodiek natuurkosten zijn de activiteiten verwerving, inrichting en beheer, apparaat, en voorlichting en educatie. Daarnaast wordt compensatie en mitigatie als een aparte post weergegeven. Verwerving en inrichting zijn niet altijd te onderscheiden, aangezien DLG natuurterreinen ingericht aan terreinbeheren-

de organisaties oplevert. In dat geval moet bij de overdrachtprijs worden gesplitst in de grondprijs en inrichtingskosten.

5.3 Verwerving

5.3.1 Kosten

Verwerving is de aankoop van grond voor natuur. De methodiek geeft de kosten voor de verwerving van grond voor natuur weer; ook worden ook de uitgaven in het jaar van verwerving aangegeven. De voornaamste reden hiervoor is gelegen in het belang van verwerving voor het natuurbeleid en het feit dat de overheid (in haar begrotingssysteem) het kasstelsel hanteert en daarmee de uitgaven en niet de kosten van de aankoop van grond in beeld brengt. Bij de uitgaven voor verwerving wordt aangesloten bij de CBS-methodiek. De verwervingskosten bestaan uit:

- kosten voor eigendomsoverdracht (notariskosten en andere transactiekosten);
- verlies aan grondwaarde door definitieve bestemmingswijzing naar natuur.

De kosten bij de verwerving van grond komen vooral voort uit het verlies van de grondwaarde bij de definitieve bestemmingsverandering naar natuur, omdat de 'natuur'waarde van de grond lager ligt dan de verwervingswaarde.

Ook het tijdstip is van belang. Natuurkosten worden pas ingerekend vanaf het moment van overdracht aan de uiteindelijke terreinbeheerder tegen de dan geldende actuele waarde. De actuele waarde geldt zowel voor de natuurwaarde als de verwervingswaarde. Voor ruilgronden worden geen kosten in rekening gebracht, omdat wordt verondersteld dat de (pacht)opbrengsten gelijk zijn aan de vermogenskosten.

De kosten voor het vermogensbeslag vallen niet onder de verwervingskosten, maar onder de beheerskosten, omdat de grond dan in het bezit is van de betreffende actor en de kosten dan onderdeel uitmaken van de jaarlijkse kosten. De verwerving beschrijft in principe maar een kort moment: het moment van overdracht aan de uiteindelijke terreinbeheerder.

5.3.2 Actoren

Bij de berekening van de verwervingskosten van grond hoeft in principe geen verschil gemaakt worden tussen actoren, omdat bij alle actoren de grond de natuurwaarde krijgt en het verschil tussen de verwervingswaarde en de 'natuurwaarde' als verwervingskosten genomen dienen te worden. In veel gevallen koopt DLG, voor de Rijksoverheid, grond voor natuur aan, richt deze in en draagt de ingerichte natuurterreinen vervolgens over aan de terreinbeheerders, zoals Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de Provinciale landschappen. Voor de verwerving van deze terreinen maakt dus uitsluitend de Rijksoverheid kosten. Natuurmonumenten en de Provinciale landschappen kopen ook zelf gronden aan en maken dan ook de verwervingskosten.

Voorbeeld: De Rijksoverheid koopt via DLG 1 ha landbouwgrond voor natuur aan tegen de aankoopprijs van € 25.000. Het betreft grond met een landbouwbestemming. De uitgaven van

deze aankoop zijn dus € 25.000 (kasstelsel). Bij een wijziging van de bestemming naar definitieve natuur daalt de waarde van de grond naar € 15.000 (natuurwaarde). De verwervingskosten bedragen dus € 10.000 (vermeerderd met de transactiekosten).

5.4 Inrichting en beheer

Onder inrichting wordt verstaan de eenmalige verandering van (bijvoorbeeld) landbouwgrond naar natuurgrond; het gaat dus om het planten van bomen, het meanderen van een beek en dergelijke. Onder beheer wordt verstaan het onderhouden en in stand houden van natuur. Dit kan variëren van bijvoorbeeld het maaien van grasvelden in parken in het kader van de beleidscategorie 'Groen in en om de stad' tot groot onderhoud, zoals het plaggen van heidevelden in het kader van realisering van de EHS.

Inrichting en beheer van natuur kan ook plaatsvinden op gronden die niet alleen een natuurdoel hebben. Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 kunnen terreinen gebruikt worden voor bijvoorbeeld waterberging, waarbij bij de inrichting en het beheer van deze terreinen wel rekening wordt gehouden met het instandhouden van de natuur. Hetzelfde geldt voor terreinen van Defensie. Bij het berekenen van natuurkosten is het dus van belang om te weten of de maatregelen die op deze terreinen getroffen worden ook een natuurdoel nastreven.

5.4.1 Kosten

De kosten voor inrichting en beheer bestaan uit:

- operationele kosten;
- afschrijving en vermogenskosten van investeringen.

Operationele kosten

Onder operationele kosten vallen:

1. *personeelskosten*: alle personeelskosten van de werknemers die zich bezighouden met het onderhoud van de natuurterreinen en de vaste activa (bijvoorbeeld tractoren) en voor de verzorging van dieren, voorzover deze een rol spelen in het natuurbeheer;
2. *loonwerk*. Een deel van het werk wordt uitbesteed aan loonwerkers, zoals bijvoorbeeld grondverzet of maaien. Deze kosten dienen meegenomen te worden;
3. *materialen*. Materialen worden in principe in het jaar van aanschaf verbruikt. Op het moment dat het materiaal wordt gebruikt, worden er kosten gemaakt en deze kosten moeten worden meegenomen.

Al deze kosten moeten een directe relatie hebben met het beheren van de natuur. Omdat er van primaire nettokosten wordt uitgegaan, moeten directe opbrengsten, zoals houtopbrengsten, van de kosten worden afgetrokken. De directe opbrengsten zijn het gevolg van het natuurbeheer, zoals rooien en maaien.

Afschrijvingen en vermogenskosten

Naast de operationele kosten zijn er de kosten voor afschrijving en rente op investeringen. Investerings zijn vaste activa, die meerdere jaren worden gebruikt. Hierbij kan worden gedacht aan de investeringen in gebouwen en machines. Deze dienen over de economische levensduur te worden afgeschreven. Over de gemiddelde boekwaarde¹ dienen vermogenskosten te worden berekend. Omdat investeringen ook deels met eigen vermogen worden gefinancierd wordt uitgegaan van berekende rente.

Grootschalig onderhoud is op dezelfde manier te behandelen, omdat deze ten behoeve van meerdere jaren worden uitgevoerd (bijvoorbeeld het plaggen van heide gebeurt eens in de 30 jaar). De kosten hiervan dienen over deze periode te worden verdeeld door middel van afschrijving.

Een belangrijke post zijn de vermogenskosten over de grond, deze hebben direct betrekking op het instandhouden van natuur. De jaarlijkse vermogenskosten voor de grond worden als volgt in rekening gebracht:

$$\text{jaarlijkse kosten} = \text{actuele waarde van de grond} * \text{vermogenskostenvoet}$$

De jaarlijkse kosten voor grond zijn dus afhankelijk van de waarde van de grond en de vermogenskostenvoet van de betreffende actor (zie tabel 5.1). De waarde van de grond is gelijk aan de waarde van bosgrond (vrije economische waarde van grond met de bestemming bos). De kosten van vermogensbeslag bij grond worden toegerekend aan de beheerder van de grond.

De vermogenskosten over het totaal geïnvesteerde vermogen worden berekend aan de hand van het rentepercentage op de meest recente tienjaars-staatsobligatie, verminderd met de inflatie, om tot het reële rentepercentage te komen. Bij de berekening van de vermogenskosten dient rekening te worden gehouden met verschillende actoren, omdat iedere actor een specifiek risico kent en van daaruit zijn eigen reële rentepercentage (zie tabel 5.1).

Tabel 5.1 Opslag ten opzichte van meest recente tienjaars-staatsobligatie voor verschillende actoren in het natuurbeleid

Actor	Opslag
Rijksoverheid	Geen
Andere overheden (Provincies, gemeenten en waterschappen)	0,2
Staatsbosbeheer	Geen
Provinciale landschappen en Natuurmonumenten	0,2
Bedrijven (Bosbouw, particuliere terreinbeheerders, landbouw)	0,3
Huishoudens (Consumenten)	Nvt

¹ Aanschafprijs minus afschrijvingen.

5.4.2 Actoren

Zoals aangegeven in paragraaf 5.2 gelden voor de verschillende actoren verschillende vermogenskostenvoeten. Verder zijn de berekeningen voor alle actoren in principe gelijk. In principe worden de werkelijke beheerskosten genomen. Wanneer deze niet voorhanden zijn, worden normkosten gebruikt. Zijn deze ook niet voorhanden, dan is het mogelijk om subsidies te gebruiken als benadering voor de kosten.

Voor de boeren die aan agrarisch natuurbeheer deelnemen, zijn de gegevens voor de beheerskosten niet voorhanden. Als beste benaderingen van de beheerskosten kunnen de vergoedingen in het kader van de subsidieregeling SAN¹ worden gebruikt. Deze vergoeding geldt voor de totale kosten (en kent ook een geringe opslag voor management). Hetzelfde geldt voor de inrichtingssubsidies die particulieren ontvangen voor de verandering van bijvoorbeeld landbouwgrond naar landbouwgrond met natuurbeheer. De hoogte van de inrichtingssubsidie dient als benadering voor de kosten die de particulier voor de inrichting maakt. Vooral bij gedeelde natuur en bijkomende natuur kan gebruikgemaakt worden van subsidies als benadering van de kosten, omdat de subsidies in principe als vergoeding voor de kosten gelden en alleen betrekking hebben op natuur.

5.5 Apparaat

In paragraaf 5.2 is al aangegeven dat bij de berekening van natuurkosten zowel de apparaatkosten voor natuur en natuurbeleid en de uitvoeringskosten mee moeten worden genomen. Zonder administratie en een afdeling personeelszaken zou het lastig worden om de taken in het kader van het natuurbeleid uit te voeren. Ook kosten die specifiek voor natuurwetgeving en handhaving worden gemaakt, dienen meegenomen te worden. De kosten voor beleidsontwikkeling (Ministeries, provincies en gemeenten) vormen ook een onderdeel van de apparaatskosten.

Bij organisaties, waarbij natuur slechts een van de functies is, is het lastig vast te stellen welk deel van de bovenstaande kosten meegenomen moet worden. Het probleem is dat deze posten vaak verzamelposten zijn en bij verschillende organisaties verschillende betekenissen hebben. Het CBS heeft voor financiering van natuur en landschap grondslagen uitgewerkt voor de toerekening van de apparaatsuitgaven. Voor de berekening van de natuurkosten wordt hierbij aangesloten, omdat de apparaatsuitgaven in veel gevallen gelijk zullen zijn aan de apparaatskosten.

5.6 Onderzoek, voorlichting en onderwijs

Bij onderzoek, voorlichting en onderwijs (ovo) is de directe band met natuur minder duidelijk. Onderzoek draagt bij aan het nemen van de beslissingen bij het natuurbeleid en heeft daardoor hetzelfde indirecte verband met natuur als apparaatskosten. Voorlichting en onderwijs zorgen voor een verhoging van het natuurbesef bij burgers en ook voor beter beheer. Ook

¹ Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer.

deze kosten dragen indirect bij aan de beleidsdoelen en (het instandhouden van) de natuur. Daarom worden ook deze kosten meegenomen. Wanneer ovo als separate post wordt onderscheiden in de financiële overzichten van de uitvoerders, verdient het aanbeveling ze bij de natuurkosten ook als afzonderlijke post weer te geven. Als ze niet afzonderlijk te onderscheiden zijn, verdient het de voorkeur ze (als schatting) onder de apparaatskosten op te nemen in plaats van ze helemaal niet mee te nemen.

	Natuur alleen	Natuur centraal	Gedeelde natuur	Bijkomende natuur	Algemeen
Verwerving			Primair doel: natuur, verwerving meenemen Primair doel: ander beleidsdoel, geen verwervingskosten Multifunctioneel: gedeelte van de kosten aan natuur toerekenen	Geen kosten voor verwerving	
Inrichting			De kosten voor inrichting specifiek voor natuur worden meegenomen. Bij multifunctionele gebieden en wateren kan toerekening van belang zijn.	De extra kosten en investeringen ten behoeve van natuur worden meegenomen	
Beheer	Vermogenskosten en afschrijving over investeringen (ook over groot onderhoud) en operationele kosten.		Bij multifunctionaliteit moeten de kosten worden toegerekend aan de verschillende functies	Voornamelijk de extra kosten ten behoeve van natuur.	
Onderzoek, voorlichting en onderwijs Apparaat (beleid (ontwikkeling, wetgeving))					Worden als kosten meegenomen. Apparaatskosten van natuurbeschermingsorganisaties worden volledig meegenomen en van andere organisaties en beleid via verdeelsleutels
Compensatie en mitigatie					Deze kosten worden als een aparte post meegenomen

Figuur 5.1 Indeling natuurkosten

5.7 Aandachtspunten berekening natuurkosten

Compenserende en mitigerende maatregelen dragen bij aan het realiseren van natuurdoelen, want als ze niet zouden worden uitgevoerd, raakte Nederland verder van deze doelen verwijderd. De compenserende en mitigerende maatregelen worden als een aparte post in de natuurkostenmethodiek meegenomen. Als afsluiting van dit hoofdstuk worden de specifieke aandachtspunten per onderdeel weergegeven (zie figuur 5.1).

6. Slotbeschouwing

6.1 Toepasbaarheid methodiek

In hoofdstuk twee waren negen criteria geformuleerd om tot een keuze te komen voor een specifiek kostenbegrip. Ten behoeve van beleidsevaluatie en -voorbereiding kan het gewenst zijn om naast primaire ook secundaire kosten en opbrengsten mee te nemen. Aan de hand van de criteria, ten behoeve van monitoring, werd gekozen voor de primaire nettokosten. De methodiek zelf dient ook aan deze criteria getoetst te worden, om te bepalen in welke mate de methodiek voldoet. De criteria uit paragraaf 2.5 zijn:

1. *Robuustheid*. Doordat zowel natuur als natuurbeleid voor de methodiek wordt gebruikt is de methodiek bestand tegen wijzigingen in het natuurbeleid. Dit is met name bij monitoring van belang;
2. *Uitsplitsing beleidsdoelen*. De kosten voor de verschillende beleidsonderdelen zijn met de natuurkosten methodiek te berekenen. In hoofdstuk 3 is aangegeven hoe met de verschillende beleidsterreinen uit het Rijksbeleid behandeld dienen te worden. De insteek van de methodiek is wel meer op de instrumenten: Verwerving, inrichting en beheer dan op beleidsterreinen;
3. *Relatie met internationale gegevensleveranties*. Deze aansluiting is vooral bij monitoring van belang, al wordt de rol van de EU op het natuurbeleid ook steeds groter. De EU kan verlangen dat de beleidsvoornemens volgens internationale standaarden worden berekend. Op grote lijnen komt de methodiek overeen met de internationale standaarden, deze hanteren de primaire netto-uitgaven. Het grote verschil is dat de OECD/Eurostat-methodiek niet met afschrijving en rente werkt;
4. *Afbakening met milieukosten*. De milieukostenmethodiek gold als leidend bij de ontwikkeling van de natuurkostenmethodiek, hierdoor zijn er geen afbakeningsproblemen. Net als bij de milieukostenmethodiek hanteert de natuurkostenmethodiek het primaire nettokosten begrip.
5. *Uitsplitsing doelgroepen*. Bij de uitsplitsing naar doelgroepen in de methodiek aangesloten bij het CBS. Voor de berekening van kosten zijn activiteiten belangrijker dan actoren, omdat kosten los staan van financiering;
6. *Tijd*. Het aspect tijd heeft in de methodiekontwikkeling veel aandacht gekregen, in verband met afschrijving en het vermogenskosten. Deze twee zijn nodig om de kosten aan de juiste tijdsperiode te koppelen;
7. *Inspanning*. Door primaire nettokosten te gebruiken, blijven de inspanningen die nodig zijn voor de kostenberekeningen beperkt, zodat periodieke berekeningen mogelijk zijn;
8. *Volledigheid*. Deze hangt natuurlijk samen met punt 7 inspanning. Deze natuurkostenmethodiek is niet volledig, omdat ze van primaire nettokosten uitgaat. Vooral bij beleidsevaluatie kan behoefte zijn aan secundaire kosten of maatschappelijke kosten. Maar binnen de primaire nettokosten is de methodiek wel volledig;

9. *Betrouwbaarheid.* Door van primaire nettokosten uit te gaan worden het aantal aannames beperkt. Maar er blijven altijd aannames in de methodiek zitten, zoals bijvoorbeeld de toerekening van de apparaatskosten aan natuur. Hierbij geldt natuurlijk ook weer een afweging tussen volledigheid en betrouwbaarheid.

Geconcludeerd kan worden dat de methodiek behoorlijk goed aan de criteria voldoet. De natuurkostenmethodiek is voor twee doelen ontwikkeld: monitoring en beleidsevaluatie en voorbereiding. Deze twee worden in de volgende twee subparagrafen besproken.

6.1.1 Monitoring

Bij monitoring is de vergelijkbaarheid van resultaten in de tijd van groot belang, waardoor reeksen opgebouwd kunnen worden. Hiervoor moeten de kosten relatief eenvoudig in kaart gebracht kunnen worden, met een correcte toerekening van de kosten aan jaren. Voor de monitoring is het ook van belang dat de kosten aan de juiste actoren worden toegerekend.

De methodiek voorziet hierin door van primaire nettokosten uit te gaan, die (relatief) objectief zijn vast te stellen en periodiek zijn te verzamelen. Door voor een belangrijk deel aan te sluiten bij de CBS-methodiek 'financiering van natuur en landschap', worden algemeen geaccepteerde definities gehanteerd. Een belangrijk verschil met de CBS-methodiek zijn de investeringen; in de natuurkostenmethodiek wordt wel afgeschreven en worden er vermogenskosten over berekend terwijl bij het CBS ze als lasten worden geboekt. Voor periodieke monitoring geeft afschrijving en vermogenskosten een beter beeld van de kosten in de tijd.

Aandachtspunten

Een belangrijk aandachtspunt voor monitoren is om een voldoende zicht hebben op investeringen. Voor vaste activa, als machines en gebouwen, zijn de gegevens wel via jaarverslagen te achterhalen. Maar als activiteiten als plaggen als investeringen worden gezien, omdat ze eens in de 40 jaar nodig zijn, wordt het lastiger. Deze activiteiten komen niet op de balans voor, waardoor ze lastig te achterhalen zijn. Bij periodieke monitoring is de eerste inventarisatie van groot belang, zodat de jaarlijkse kosten voor investeringen in beeld gebracht kunnen worden. Wanneer het jaar van investering niet te achterhalen is, dient met normkosten gewerkt te worden. Voor plaggen heeft Staatsbosbeheer bijvoorbeeld normkosten. Wanneer dan werkelijk geplagd wordt, kan van de werkelijke kosten worden uitgegaan.

Stel dat een heideterrein twintig jaar geleden voor het laatst is geplagd, dan is de oorspronkelijke investering niet of moeilijk te achterhalen is. In dit geval wordt uitgegaan van de normkosten per hectare. Wanneer een heideterrein dan weer geplagd wordt, zijn de werkelijke investeringen bekend. Deze werkelijke investeringen kunnen dan als basis dienen voor de berekening van de jaarlijkse kosten.

De benadering van de apparaatskosten voor beleidsontwikkeling, dus de kosten bij de overheden kan misschien nog extra verfijning opleveren. Vooral de kosten bij de lagere overheden zijn nog ruwe schattingen. Uitkomsten van het project 'Transactiekosten' kunnen een bijdrage leveren aan het in kaart brengen van de kosten die naast de operationele kosten worden gemaakt. Deze uitkomsten zijn ook een mogelijke aanscherping van de apparaatskosten.

Bij verfijningen van de methodiek wordt de methodiek aangepast, waardoor trendbreuken kunnen ontstaan. Bij periodieke monitoring zijn trendbreuken minder gewenst, omdat dit de vergelijkbaarheid tussenperioden verminderd. De verfijningen zullen meestal echter niet tot heel grote effecten leiden, omdat het overgrote deel van de kosten al vastligt.

6.1.2 Beleidsevaluatie en voorbereiding

Bij beleidsevaluatie en voorbereiding is het van belang dat de methodiek aangeeft hoe kosten berekend moeten worden. Hiervoor zijn twee redenen: Allereerst is het van belang dat de berekeningen onderling vergelijkbaar zijn en dezelfde kostenbegrippen worden gehanteerd en als tweede reden dat er geen discussie ontstaat over de opbouw van de kosten.

De kosten zijn behoorlijk eenduidig vast te stellen. Vooral als er alternatieven bij beleidsvoorbereiding worden doorgerekend is de vergelijkbaarheid goed. De methodiek geeft de structuur voor de berekening van de kosten, hiermee kan het ook als een checklist dienen.

Aandachtspunten

Bij beleidsevaluatie en voorbereiding kunnen secundaire kosten een belangrijke rol spelen, omdat voor het beleid het totale effect van belang is. De berekening van de secundaire kosten zouden dan ook op de primaire kosten, zoals die bij deze methodiek worden gehanteerd, moeten aansluiten.

6.2 Vervolg

Hierbij moet gedacht worden aan een verdere definiëring/uitwerking van de secundaire (afgeleide) kosten en opbrengsten. Een stap verder is de inbreng van gemonetariseerde natuurbaten. Hierbij zijn onder andere ontwikkelingen ten aanzien van de herziening van de OEI-leidraad belangrijk. Bij het Ministerie van LNV wordt een natuurbatenmodule voor de OEI-leidraad ontwikkeld. Al deze activiteiten moeten leiden tot structureel meer inzicht in de economische betekenis van natuur en natuurbeleid. Binnen MNP lopen nu ook projecten om de apparaatsuitgaven en de transactiekosten in kaart te brengen. De uitkomsten van deze onderzoeken kunnen tot een verdere verfijning van de natuurkostenmethodiek leiden.

Bij beleidsevaluaties en voorbereiding zijn niet alleen de kosten van belang, maar ook zeker de effecten van het beleid. In het traject 'Natuurkosteneffectiviteit' wordt een methodiek ontwikkeld voor de kosteneffectiviteit van natuurbeleid te berekenen. Deze methodiek sluit aan bij de uitgangspunten en keuzes van de natuurkostenmethodiek.

Bij monitoring moet verdere afstemming met het CBS plaatsvinden, om tot periodieke monitoring van de natuurkosten in Nederland te komen.

Literatuur

Boone, J.A., K.H.M. van Bommel, E.J. Bos en M.N. van Wijk, *Natuurkostenmethodologie: Inventarisatie van discussiepunten*. Rapport 3.03.01, LEI, Den Haag, 2003.

Bouma, J.L., *Leerboek der bedrijfseconomie*. Delwel, Wassenaar, 1988.

Brink, J.C., K.H.M. van Bommel, J.B. Latour, S.S.H. Ligthart, T. van Rheenen en E.G. Steiner, *Kosteneffectiviteit natuurbeleid: Methodiekontwikkeling*. Werkdocument 2003/31, Natuurplanbureau, Bilthoven, 2003.

CBS, *Kosten en financiering natuur- en landschapsbeheer 1999-2000*. Voorburg, 2003.

DLG, *Jaarverslag 2000*, Dienst Landelijk Gebied, Utrecht, 2001.

DLG, *Jaarverslag 2001*, Dienst Landelijk Gebied, Utrecht, 2002.

Goulbourne, M., *Assigning Economic Value to Volunteer Activity: Eight Tools for Efficient Program Management*. Canadian Centre for Philanthropy, Toronto, 2002.

Lammers, W., S. Kruitwagen, W. Kuidersma, R. van Oostenbrugge, H. Stolwijk en F. Veene-klaas, *Quick scan effectiviteit en doelmatigheid van het natuurbeleid, 2000-2030*. Bilthoven, 2002.

LNV, *Natuurbeleidsplan Regeringsbeslissing*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Den Haag, 1990.

LNV, *Natuur voor mensen mensen voor natuur; Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Den Haag, 2000.

OECD, *Pollution abatement and control expenditure in OECD countries*. ENV/EPOC/SE(2003)1, 2003.

Oskam, A.J., *Het landbouw/natuur-vraagstuk: economisch gezien*. Landbouw Universiteit Wageningen, Wageningen, 1995.

RIVM, *Natuurbalans 2002*. Kluwer, Alphen aan de Rijn, 2002.

RIVM, *Natuurbalans 2003*. Kluwer, Alphen aan de Rijn, 2003.

Slangen, L.H.G. en A.J. Oskam, *Kosten-batenanalyse en de ecologische hoofdstructuur*, In: TSL 325-335, 1996.

Strijker, D. en F.J. Sijtsema, *Drie effect analyses van de Ecologische Hoofdstructuur*, In: TSL, 309-324, 1996.

Wijk, M.N. van et al., *Beheer als strategie: een eerste aanzet tot het ontwikkelen van een graadmeter beheer (tussenrapportage)*. IBN, Wageningen, 1999.

Wit, G. de, *Methodiek Milieukosten*. CE, Delft, 1997.

Woerd, F. van der, E.C.M. Ruijgrok en R. Dellink, *Kosteneffectiviteit van verspreiding naar water*. Rapport E-00/01. Institute for Environmental Studies (IVM), Amsterdam, 2000.

VROM, *Kosten en baten in het milieubeleid*. Ministerie van VROM, publicatiereeks milieu-strategie nr. 1998/6, 1998.

Wiertz, J., *Graadmeters voor Natuur en Landschap-stand van zaken 1-6-2003*. MNP rapport 500002001, concept juni 2003, 2003.

Bijlage 1 Samenstelling Platform Definitie Natuurkosten

Dr. L.C. Braat (voorzitter)
RIVM-MNP- Team NLB
Postbus 1
3720 BA Bilthoven
leon.braat@rivm.nl

Ir. H. Leneman (secretaris)
LEI/Natuurplanbureau
p/a LEI
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
hans.leneman@wur.nl

Mr. Drs. Th. van Bellegem
Ministerie van VROM
Postbus 20951
2500 EZ Den Haag
Theo.vanbellegem@minvrom.nl

Drs. A.P. Blok
Ministerie van LNV
Directie Platteland
Postbus 20401
2500 EK Den Haag
a.p.blok@grr.agro.nl

Drs. J.A. Boone
LEI
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
koen.boone@wur.nl

Dr. R. Brouwer
RIZA
Postbus 17
8200 AA Lelystad
R.Brouwer@riza.rws.minvenw.nl

Dr. Ir. J. Dalhuisen
Ministerie van LNV
Directie Natuurbeheer
Postbus 20401
2500 EK Den Haag
J.M.dalhuisen@n.agro.nl

Drs. O-J van Gerwen
Milieu- en Natuurplanbureau
Postbus 1
3720 BA Bilthoven
olaf-jan.van.gerwen@rivm.nl

Franke Hoekstra
Staatsbosbeheer
Postbus 1300
3970 BH Driebergen
F.hoekstra@sbb.agro.nl

Drs. R. van Oostenbrugge
Alterra
postbus 47
6700 AA Wageningen
R.vanoostenbrugge@wur.nl

Drs. M. van 't Riet
Centraal Planbureau
Postbus 80510
2508 GM Den Haag
mvtr@cpb.nl

Dr. Ir. L. Slangen
Wageningen Universiteit
Leerstoelgroep Agrarische Economie en
Plattelandsbeleid
De Leeuwenborch, Hollandseweg 1,
6706 KN Wageningen
louis.slangen@wur.nl

Ir. M. Streefkerk
Ministerie van VROM
Postbus 20951
2500 EZ Den Haag
marc.streefkerk@minvrom.nl

Drs. M.P. Swede
Ministerie van Financiën
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
m.p.swede@minfin.nl

Drs. F. Wentink
Centraal Bureau voor de Statistiek
Postbus 4000
2270 JM Voorburg
FWNK@cbs.nl

Prof. dr. Ecco van Ierland (agendalid)
WUR
Leerstoelgroep Milieu-economie en na-
tuurlijke hulpbronnen
Postbus 8130
6700 EW Wageningen
ekko.vanierland@wur.nl

Prof. Dr. P.F.M. Opdam
Natuurbeheer en plantenecologie
Bornsesteeg 69
6708 PD Wageningen
Paul.opdam@wur.nl

Dr. B.F. van Tooren (agendalid)
Natuurmonumenten
Postbus 9955
1243 ZS 's-Graveland
b.vantooren@natuurmonumenten.nl

Bijlage 2 Definities

Natuurkosten:

De kosten, die gepaard gaan met het verrichten van activiteiten ten behoeve van de instandhouding, de verbetering en ontwikkeling van natuur en landschap en het gebruik van de natuur en het landschap.

Actoren:

Partijen die kosten maken voor natuur of natuurbeleid. De volgende actoren zijn te onderscheiden: Rijksoverheid, andere overheden (provincies, gemeenten en waterschappen), (natuurbeheer)organisaties, bedrijven (bosbouw, landbouw, nijverheid (exclusief bouwnijverheid)) en huishoudens (consumenten). Bij de natuurbeschermingsorganisaties zijn de provinciale landschappen, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten te onderscheiden.

Terreintypen:

Indeling van terreinen en wateren naar de gradatie natuur:

1. *natuur alleen*: gebieden met de hoofdfunctie natuur. Dit zijn bijvoorbeeld gebieden die maar beperkt zijn opengesteld, zoals de Oostvaardersplassen;
2. *natuur centraal*: gebieden met naast de hoofdfunctie natuur daaraan gerelateerde functies, te weten name natuurbeleving en recreatie. De meeste bossen van Staatsbosbeheer vallen bijvoorbeeld onder deze categorie;
3. *gedeelde natuur*: gebieden met naast natuur een andere deelfunctie. Hieronder vallen de productiebossen en de Noordzee;
4. *bijkomende natuur*: gebieden met een andere hoofdfunctie, zoals agrarisch natuurbeheer in gebieden met hoofdfunctie landbouw.

Verwerving:

Het aankopen van grond voor natuur.

Inrichting:

De verandering van (bijvoorbeeld) landbouwgrond naar natuurgrond; het gaat dus om het planten van bomen, de aanleg van wandelpaden en dergelijke.

Beheer:

Het onderhouden en in stand houden van natuur.

Apparaatskosten:

De kosten van overhead bij natuurbeschermingsorganisaties en de kosten die betrekking hebben op het beleid, zoals Ministeries en andere overheden.

Primair doel:

De belangrijkste reden voor een activiteit of terrein.

Primaire nettokosten:

De bedrijfseconomische kosten die direct worden gemaakt door de actor, die een bepaalde natuurmaatregel uitvoert, verminderd met de directe opbrengsten van de natuurmaatregel.

Multifunctionele terreinen:

Gebieden waaraan naast de functie natuur ook andere functies zijn toegekend. Een groot deel van de Nederlandse natuur heeft een multifunctionele doelstelling, zoals waterberging, recreatie of landbouw naast natuur.

Bijlage 3 Deel van de begrotingsonderdelen van het ministerie van LNV, met concrete beleidsinstrumenten uit het Natuurbeleid

Begrotingsonderdeel	Beleidsinstrument
02.12 Verwerving droge EHS	Aankopen voor SBB via DLG: 100%
02.12 Verwerving natte EHS	Regeling particuliere NB-organisaties 50%
	Provinciale subsidieregelingen voor NB-organisaties 50%
02.13 Inrichting droge EHS	Landinrichting
	SGB Subsidie Gebiedsgericht Beleid
	Reconstructie
	Programma Beheer
	Natuurdoelenkaart
	V&W /RWS
02.14 Inrichting natte EHS	Provinciale wegbeheerders: wat precies
	Landinrichting
	Natuurdoelenkaart
03.11 Beheer EHS	Afspraken SBB/RWS
	Wetlands-conventie
	VHR
	VHR in NB-wet en SGR
	Programma Beheer
	Oude regelingen die opgegaan zijn in Programma Beheer
	Subsidieregeling Natuurbeheer 2000 (SN)
	Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN)
	Regeling Organisatiekosten Samenwerkingsverbanden
	Natuurdoelenkaart en provinciale natuurdoelenkaarten
	Handboek Natuurdoeltypen
	Convenanten met Terreinbeherende organisaties
	Besluit versterking natuur- en bosbeheer bij bos- en landgoedeigenaren (VNBBL)
	Regeling effectgerichte maatregelen in bossen en natuurterreinen
	Subsidieregeling nationale en grensoverschrijdende parken
	Besluit behoud historische buitenplaatsen
	Fiscale vrijstelling inkomstenbelasting over ontvangen subsidies voor functie-wijziging en beheer SN (afh. EC)
	Fiscale vrijstelling inkomstenbelasting over ontvangen subsidies in kader regeling stimulering bosuitbreiding op landbouwgronden
	Fiscale vrijstelling grondslag forfaitair rendement bos- en natuurterreinen in inkomstenbelasting voor bos- en natuurterreinen en NSW-landgoederen (Natuurschoonwet 1928)
01.11 Gebiedenbeleid	Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB)
01.13 Landelijk Natuurlijk	Formulering kernkwaliteiten
	Subsidiëring gemeentelijke landschapsontwikkelingsplannen
	Nota Belvédère en architectuurbeleid
	Nationale landschappen
	Groen-blauwe dooradering
	Instrument Groene diensten
	Proeftuinen

01.14 De stedelijke omgeving - GIOS	Soortenbeschermingsplannen Beschermingsregime historisch-geografisch waardevolle objecten/UNESCO Fiscale faciliteiten, zie onder 3.11 Convenanten Rijk-steden (GSB, WSV, ISV) Bufferzoneconvenant VROM-LNV Bestuursovereenkomst en uitvoeringscontracten gebiedsgerichte inrichting Rijk-provincies Intentiedocumenten verstedelijking 2002 Verwerving en landinrichting Innovatieprogramma stedelijke vernieuwing (IPSV), zonder LNV-middelen Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) Regeling kwaliteitsimpuls Groen Hart
01.15 Realisering gevarieerde recreatiemogelijkheden in het landelijk gebied	Bestuursovereenkomst en uitvoeringscontracten gebiedsgerichte inrichting Rijk-provincies Verwerving en landinrichting Subsidieregeling gebiedsgericht beleid (SGB) Regeling versterking recreatie (RVR) Subsidieregeling netwerk landelijke wandelpaden (SNLW) Staatsbosbeheer
01.16 Internationaal natuur- lijk	Deelname recreatieschappen (Midden-Delfland en Grevelingen) Internationale verdragen, overeenkomsten met internationale organisaties p.m. projectsubsidies, etc. betreft natuur buiten Nederland Contributies aan internationale organisaties Vertegenwoordiging in internationale organisaties

Bijlage 4 Verschillende waarderingen grond

a) (Gemiddelde) prijs transacties natuurgebieden

Het voordeel van deze prijs is dat het om grond gaat die al een natuurfunctie heeft. Als er vanuit wordt gegaan dat natuurgrond nooit meer een andere bestemming kan krijgen dan is dit de relevante waarde. Een praktisch nadeel is dat dergelijke transacties slechts sporadisch plaatsvinden (jaarlijks ongeveer 550 ha, jaarverslagen DLG 2001 en 2002) waardoor zelfs voor het landelijk gemiddelde sterke schommelingen optreden tussen de jaren. In 2000 was de gemiddelde waarde van de verhandelde natuurgebieden € 8.800 per hectare, terwijl in 2001 gemiddeld € 24.600 per hectare is betaald (DLG 2001, 2002). Gezien de grote schommelingen in het landelijk gemiddelde is het al helemaal niet mogelijk om met regionale verschillen rekening te houden.

b) (Gemiddelde) grondprijs aankopen DLG

DLG is de belangrijkste partij op de Nederlandse markt voor de aankoop van grond voor natuurgebieden. DLG koopt jaarlijks ongeveer 4.000 ha voor natuur en landschap aan (DLG, 2001, 2002). De gemiddelde prijs was in 2001 € 36.600 per hectare (2000: € 30.900). Door gebruik te maken van de transacties van DLG worden de prijzen gebruikt die ook voor de verwerving voor natuur worden betaald.

Het grotere aantal transacties, leidt er toe dat deze prijs minder sterk wordt beïnvloed door toevallige omstandigheden dan de prijs van transacties van natuurgebieden (a). Voor een regionale differentiatie van prijzen is het mogelijk dat 4000 hectare een te gering aantal is, omdat er gebieden kunnen zijn met te weinig transacties. In het laatste geval kan het een optie zijn om de deze prijzen met een regionale verhouding van de agrarische prijs te corrigeren.

c) (Gemiddelde) prijs transacties agrarische grond

In de CBS-statistiek van de agrarisch grondprijs is met de onder c) beschreven twee effecten (transactie in familieverband en transacties voor rode bestemming) rekening gehouden, door de bovenste en onderste x% niet mee te nemen. De gemiddelde prijs van grasland en bouwland per hectare was in 2001 € 37.300 (2000: € 35.800).

Wel is er sprake van een grote regionale spreiding. De prijzen van landbouwgrond per hectare varieerde in 2001 van gemiddeld € 27.700 in de Veenkoloniën tot € 48.800 in de IJsselmeerpolders. Aangezien dat de meeste gronden die voor natuurontwikkeling worden aangekocht landbouwgronden zijn, zal deze variatie bij natuurgronden ook waarneembaar zijn.