



# Methodeontwikkeling kosteneffectiviteit natuurbeleid

Lessen voor de Lerende Evaluatie Natuurpact

Onder redactie van: F.G. Boonstra en R. Folkert

| WOt-technical report 221



**WAGENINGEN**  
UNIVERSITY & RESEARCH



## **Methode-ontwikkeling kosteneffectiviteit natuurbeleid**

---

Dit Technical report is gemaakt conform het Kwaliteitsmanagementsysteem (KMS) van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen University & Research.

De WOT Natuur & Milieu voert wettelijke onderzoekstaken uit op het beleidsterrein natuur en milieu. Deze taken worden uitgevoerd om een wettelijke verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) te ondersteunen. We zorgen voor rapportages en data voor (inter)nationale verplichtingen op het gebied van agromilieu, biodiversiteit en bodeminformatie, en werken mee aan producten van het Planbureau voor de Leefomgeving zoals de Balans van de Leefomgeving.

## **Disclaimer WOt-publicaties**

De reeks 'WOt-technical reports' bevat onderzoeksresultaten van projecten die kennisorganisaties voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu hebben uitgevoerd.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het PBL is een inhoudelijk onafhankelijk onderzoeksinstituut op het gebied van milieu, natuur en ruimte, zoals gewaarborgd in de Aanwijzingen voor de Planbureaus, Staatscourant 3200, 21 februari 2012.

Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de methodische kennis voor het uitvoeren van de Lerende Evaluatie van het Natuurpact.

# Methode-ontwikkeling kosteneffectiviteit natuurbeleid

Lessen voor de Lerende Evaluatie Natuurpact

F.G. Boonstra<sup>1</sup> en R. Folkert<sup>2</sup>

1 Wageningen Environmental Research

2 Planbureau voor de Leefomgeving

Projectnummer WOT-04-010-037.12

**Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu**

Wageningen, augustus 2022

---

**WOT-technical report 221**

ISSN 2352-2739

DOI [10.18174/568430](https://doi.org/10.18174/568430)

---

## Referaat

Boonstra F.G. en R. Folkert (red.) (2022). *Methodie-ontwikkeling kosteneffectiviteit natuurbeleid; Lessen voor de Lerende Evaluatie Natuurpact*. WOT-technical report 221. 89 blz.; 9 fig.; 0 tab.; 30 ref; 0 Bijlagen.

Dit rapport doet verslag van drie methodische experimenten voor het bepalen van de kosteneffectiviteit van het natuurbeleid. De experimenten richten zich op het beleid voor agrarisch natuurbeheer, herstelbeheer in het Natuurnetwerk Nederland (NNN) en de realisatie van het NNN. Een belangrijke les uit de experimenten is dat het in een lerende evaluatie noodzakelijk is veel aandacht te besteden aan de methodische stappen 'in kaart brengen beleidsissue' en 'in kaart brengen beleidsaanpak'. Daarna volgen de stappen 'in kaart brengen effecten', 'in kaart brengen kosten' en 'bepalen kosteneffectiviteit'. Afhankelijk van de specifieke kosteneffectiviteitsvraag, de beschikbare gegevens en de beleidscontext kunnen de verschillende stappen worden uitgewerkt in specifieke methoden voor dataverzameling en analyse. Voor het in kaart brengen van de beleidsaanpak zijn goede ervaringen opgedaan met het samen met stakeholders ontwikkelen van een flowchart waarin de verschillende activiteiten en kostenposten in beeld worden gebracht en stapsgewijs worden aangescherpt.

*Trefwoorden:* kosteneffectiviteit, beleidsevaluatie, Natuurnetwerk Nederland, Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer, herstelbeheer

## Abstract

Boonstra F.G. and R. Folkert (2022). *Development of a method for determining the cost-effectiveness of the Nature Pact: Lessons for the reflexive evaluation of the Nature Pact*. WOT-technical report 221. 89 pp.; 9 figs.; 0 tabs.; 30 refs.; 0 Annexes.

This report presents three methodological experiments for determining the cost-effectiveness of nature policy. The experiments concern the policies for agri-environmental management, restoration management in the national ecological network (NEN) and the realisation of the NEN. An important lesson from the experiments is that when carrying out a reflexive evaluation it is essential to fully investigate the methodological steps 'identification of the policy issue' and 'reconstruction of the policy approach'. These are followed by the steps 'identification and measurement of the effects', 'identification and measurement of the costs' and 'determine cost-effectiveness'. Depending on the specific cost-effectiveness question being investigated, the available data and the policy context, the various steps can be worked up into specific methods for data collection and analysis. For describing the policy approach, good experiences were obtained with developing a flow chart with stakeholders that maps out the various activities and cost items, and then refining this in a stepwise process.

*Keywords:* cost-effectiveness, policy evaluation, national ecological network, Dutch agri-environment scheme ANLb, restoration management

*Foto omslag:* Shutterstock

© 2022 **Wageningen Environmental Research**  
Postbus 47, 6700 AA Wageningen  
Tel: (0317) 48 51 31; e-mail: [froukje.boonstra@wur.nl](mailto:froukje.boonstra@wur.nl)

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (unit binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 54 71, [info.wnm@wur.nl](mailto:info.wnm@wur.nl), [www.wur.nl/wotnatuurenmilieu](http://www.wur.nl/wotnatuurenmilieu).  
WOT Natuur & Milieu is onderdeel van Wageningen University & Research.

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/568430> of op [www.wur.nl/wotnatuurenmilieu](http://www.wur.nl/wotnatuurenmilieu). De WOT Natuur & Milieu verstrekt geen gedrukte exemplaren van rapporten.

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

---

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>Summary</b>	<b>11</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>15</b>
<b>2 Transactiekosten Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer</b>	<b>17</b>
2.1 Inleiding	17
2.2 Doelen en vraagstelling	18
2.3 Methode	19
2.4 Inhoudelijke bevindingen	20
2.5 Overige bevindingen	22
2.6 Methodische bevindingen	24
2.7 Discussie	25
2.8 Conclusie	26
2.9 Literatuur	26
<b>3 Vergelijkingsbases kosteneffectiviteit agrarisch natuur- en landschapsbeheer</b>	<b>27</b>
3.1 Inleiding	27
3.2 Doel	27
3.3 Aanpak	28
3.4 Mogelijke vergelijkingsbases	28
3.5 Synthese	38
3.5.1 Reflectie over mogelijke kosteneffectiviteitsanalyses	38
3.5.2 Een blik vooruit	41
3.6 Literatuur	41
<b>4 Kosteneffectiviteit natuurherstel</b>	<b>43</b>
4.1 Achtergrond	43
4.2 Doelstelling en onderzoeksvraag	44
4.3 Methode	44
4.4 Resultaten	45
4.4.1 In kaart brengen beleidsaanpak	45
4.4.2 In kaart brengen effecten	51
4.5 In kaart brengen kosten	53
4.6 Reflectie	55
4.6.1 Lessen	55
4.6.2 Resterende uitdagingen	56
4.7 Literatuur	57
<b>5 Kosten realisatie Natuurnetwerk Nederland</b>	<b>59</b>
5.1 Inleiding	59
5.1.1 Aanleiding	59
5.1.2 Methodische uitdagingen	60
5.1.3 Onderzoeksdoel en -vraag	62
5.1.4 Opbouw hoofdstuk	62
5.2 Methode	62
5.2.1 Afbakening en definities	62
5.2.2 Gehanteerde methode	62
5.3 Resultaten: geïdentificeerde kostenposten	65
5.3.1 Inleiding	65

---

5.3.2	Planvorming	66
5.3.3	Grondtransactie	69
5.3.4	Juridische kosten en schadevergoedingen	72
5.3.5	Inrichting	74
5.4	Methodische bevindingen	75
5.4.1	Inleiding	75
5.4.2	Casestudy als methode	75
5.4.3	Het in kaart brengen van kostenposten	76
5.4.4	Het kwantificeren van activiteiten en kosten	77
5.5	Conclusies	77
5.5.1	Beantwoording onderzoeksvragen	77
5.5.2	Lessen voor vervolgonderzoek	79
5.6	Literatuur	80
<b>6</b>	<b>Tot slot</b>	<b>81</b>
6.1	Inleiding	81
6.2	Uitgangspunten	81
6.3	De deelstudies	81
6.4	Algemene conclusies	82
6.5	Conclusies per methodische stap	83
6.6	Literatuur	86
	<b>Verantwoording</b>	<b>87</b>



---

# Samenvatting

## De vraag

Voor de komende lerende evaluaties van het Natuurpact heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) behoefte aan methodeontwikkeling voor het ex post bepalen van de kosteneffectiviteit van het natuurbeleid. Deze vraag is in 2020 opgepakt in een gezamenlijk project van PBL- en WUR- onderzoekers. Hierin hebben zij de methodische uitdagingen verkend rond het beantwoorden van kosteneffectiviteitsvragen. Zo bleken er vragen over het afbakenen van het object van evaluatie, het vinden van een goede vergelijkingsbasis voor natuurbeleidsstrategieën, het toedelen van kosten aan activiteiten en het ontsluiten van kostendata. Deze uitdagingen zijn opgepakt in methodische deelstudies naar het beleid voor agrarisch natuurbeheer, herstelbeheer in het Natuurnetwerk Nederland (NNN) en de realisatie van het NNN.

Uitgangspunt bij deze studies was dat het weinig zin heeft op zoek te gaan naar dé kosteneffectiviteit van hét natuurbeleid, maar dat de methodeontwikkeling zich zou moeten richten op concrete kosteneffectiviteitsvragen van beleidsbetrokkenen bij beleidsstrategieën in het natuurbeleid. Dit uitgangspunt komt voort uit de meervoudigheid van het natuurbeleid en de opdracht van de lerende evaluaties, die gericht is op het ontwikkelen van handelingsperspectieven voor de provincies en het Rijk en daarmee op hun leervragen.

## De aanpak

Centraal in de aanpak van deze methodische deelstudies stond 'al doende leren'. Aan de hand van concrete praktijkcases en gesprekken met beleidsbetrokkenen hebben de betrokken onderzoekers in relatief korte tijd ervaring opgedaan met kosteneffectiviteitsanalyses, hiervan geleerd en de methode op basis hiervan uitgewerkt. Ze focusten hierbij op specifieke methodische uitdagingen die samenhangen met bepaalde stappen in een kosteneffectiviteitsanalyse, zoals het vinden van een goede vergelijkingsbasis voor het bestaande beleid of het in kaart brengen van transactiekosten die samenhangen met het beleid. Door de gekozen focus en daarmee samenhangende afbakening heeft geen van de studies een volledige kosteneffectiviteitsanalyse gedaan.

Belangrijk in de aanpak waren gezamenlijke peerreviewsessies waarin tussenresultaten werden gepresenteerd aan onderzoekers betrokken bij andere deelstudies en zij elkaar adviseerden over de aanpak. Deze peerreviewgroep was multidisciplinair samengesteld met bestuurskundigen, ecologen en economen werkzaam bij WUR en PBL. Dit heeft bijgedragen aan meer inzicht in elkaars disciplinaire aanpak en aan de ontwikkeling van een gemeenschappelijk repertoire.

## De deelstudies

Naar het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) zijn twee deelstudies gedaan. De eerste richtte zich op het in kaart brengen van de transactiekosten die samenhangen met het ANLb en de tweede op de mogelijke alternatieven voor de huidige aanpak die zouden kunnen dienen als vergelijkingsbasis voor het ANLb in een kosteneffectiviteitsanalyse.

De deelstudie naar het herstelbeheer in het Natuurnetwerk Nederland (NNN) richtte zich op het ontwikkelen van een methode om kosteneffectiviteit van de inzet van provincies op grootschalig natuurherstel te bepalen en te leren van de toepassing ervan in een concrete casus. Hiertoe is de provinciale beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel vergeleken met die voor kleinschalig natuurherstel in Zeeland (Kop van Schouwen).

De deelstudie naar de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) richtte zich op het identificeren van relevante kostenposten van verschillende realisatiestrategieën voor het NNN. Hiertoe is gebruikgemaakt van explorerende casestudies waarin met de provincies Overijssel en Zuid-Holland is besproken welke activiteiten en kosten er komen kijken bij de realisatiestrategieën van het NNN.

---

## De methode

Het onderstaande methodische raamwerk, dat is gebaseerd op het *Handbook of Policy Evaluation* van Crabbé en Leroy (2008), biedt goede aanknopingspunten voor het uitvoeren van kosteneffectiviteitsanalyse in het kader van het de lerende evaluaties van het Natuurpact. Met de hoofdstappen 'in kaart brengen beleidsissue' en 'in kaart brengen beleidsaanpak' kan namelijk expliciet aandacht worden besteed aan de meervoudigheid van het natuurbeleid en kan worden aangesloten op de leervragen van beleidsbetrokkenen. De vervolgstappen 'in kaart brengen effecten', 'in kaart brengen kosten' en 'bepalen kosteneffectiviteit' overlappen sterk met andere methodische kaders voor kosteneffectiviteitsanalyse. Alle stappen bieden voldoende ruimte voor methodisch maatwerk: het uitwerken van specifieke methoden voor dataverzameling en analyse, afhankelijk van de specifieke kosteneffectiviteitsvraag, de beschikbare gegevens en beleidscontext.

---

### Onderdelen kosteneffectiviteitsanalyse ex post

---

#### In kaart brengen beleidsissue

---

Stap 1: verwerf inzicht in beleidsissue

---

Stap 2: bepaal perspectief

---

#### In kaart brengen beleidsaanpak

---

Stap 3: reconstrueer beleidsaanpak

---

Stap 4: construeer alternatieven

---

#### In kaart brengen effecten

---

Stap 5: identificeer (beoogde) effecten en relaties, causaliteit

---

Stap 6: bepaal minimale databehoeft

---

Stap 7: verzamel data en bepaal effecten

---

#### In kaart brengen kosten

---

Stap 7: identificeer kosten

---

Stap 8: bepaal minimale databehoeft

---

Stap 9: verzamel data en bepaal kosten

---

#### Bepalen kosteneffectiviteit

---

Stap 10: bepaal kosteneffectiviteitsratio beleidsaanpak en alternatieven

---

Stap 11: vergelijk kosteneffectiviteitsratio's

---

## De ervaringen

### *In kaart brengen beleidsissue*

In drie deelstudies zijn (potentiële) beleidsissues geïdentificeerd op basis van de literatuur, zoals eerdere rapportages van de LEN of achtergrondstudies. In de deelstudie naar de kosteneffectiviteit van natuurherstel is het potentiële issue ook getoetst aan de provinciale beleidspraktijk door verkennende gesprekken te voeren met de provincie Zeeland en Noord-Holland. Door het open karakter van de gesprekken kregen beleidsmakers de kans hun inzichten te delen en op basis hiervan het issue samen met de onderzoekers aan te scherpen. Hierdoor ontstond een basis voor eigenaarschap voor de kosteneffectiviteitsanalyse, die positief uitpakte in de vervolgstadia van het onderzoek (casuskeuze, verstrekken gegevens, duiding). In de deelstudie naar de vergelijkingsbases voor het ANLb is met verschillende stakeholders gesproken over een tiental theoretisch te onderscheiden alternatieven voor (onderdelen van) het ANLb die als vergelijkingsbasis zouden kunnen dienen in een kosteneffectiviteitsanalyse. Per optie werden vervolgens de beleids- of maatschappelijke relevantie besproken met de geïnterviewden. Nadeel van deze theoretische insteek was dat geïnterviewden het als vrij complex ervoeren en geen duidelijke keuze voor een vergelijkingsbasis konden maken, omdat ze het lastig vonden een verband met hun eigen vragen te leggen.

In twee van de vier deelstudies (kosteneffectiviteit natuurherstel en kosten realisatie NNN) werd gekozen voor een provinciaal perspectief op basis van de lerende evaluatie Natuurpact dat werd vertaald naar een focus op kosten voor de provincie. In de deelstudie naar de transactiekosten ANLb werd het perspectief breder getrokken en zijn goede ervaringen opgedaan met een flowchart waarin onderscheid is gemaakt in verschillende actoren die een rol spelen bij de uitvoering van het ANLb en de transactiekosten die zij maken. Ook in de deelstudie naar vergelijkingsbases was sprake van een breder perspectief, wat verschillende invalshoeken opleverde. Het in de analyse gemaakte onderscheid tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders

---

lijkt achteraf gezien weinig zinvol wegens de diversiteit binnen deze groepen en het feit dat zogenoemde beleidsuitvoerders zoals BoerenNatuur ook nadrukkelijk invloed uitoefenen op de beleidsontwikkeling.

Op basis van deze ervaringen concluderen we dat het aanbeveling verdient via interviews of groeps gesprekken met beleidsbetrokkenen inzicht te verwerven in de beleidsissues waaraan kosteneffectiviteitsanalyses mogelijk kunnen bijdragen. Met deze gesprekken wordt verkend waar de beleidsbetrokkenen tegenaan lopen bij het bepalen en uitvoeren van een beleid en of hier een kosteneffectiviteitsaspect aan zit. Begin dus bij de wereld van de beleidsmakers en stakeholders en niet bij de wens een kosteneffectiviteitsanalyse te willen doen.

Om blinde vlekken te voorkomen en de diverse aanwezige perspectieven voldoende aan bod te laten komen, verdient het verder aanbeveling dergelijke interviews vooraf te laten gaan door een krachtenveldanalyse. Hiermee kunnen de belangrijkste spelers en hun posities worden geïdentificeerd waarna ze kunnen worden betrokken in de verkenning en er een afgewogen keuze kan worden gemaakt voor een bepaald perspectief.

#### *In kaart brengen beleidsaanpak*

Reconstructie van de beleidsaanpak kan via combinaties van documentenanalyse, interviews en werksessies met betrokkenen en experts. In de deelstudies naar herstelbeheer en realisatie NNN is gekozen voor een casestudy naar respectievelijk een natuurherstel project (Kop van Schouwen) en realisatie NNN in twee provincies (Overijssel en Zuid-Holland) om inzicht te krijgen in de verschillende activiteiten uit de aanpak. Casestudies zijn met name van belang als er grote verschillen zijn in de beleidsaanpak tussen gebieden of provincies en de omstandigheden uiteenlopen.

Voor het bepalen van de kosteneffectiviteit van de beleidsaanpak moet deze worden afgezet tegen een alternatief dat kan dienen als vergelijkingsbasis. Voor het kiezen hiervan kan gekeken worden naar de aanpakken die de beleidsactor heeft overwogen bij de keuze voor de huidige aanpak of naar aanpakken die de beleidsactor bijvoorbeeld toepast in andere gebieden of in het verleden heeft toegepast om hetzelfde doel te bereiken.

Bij het ANLb hebben onderzoekers samen met beleidsbetrokkenen voornamelijk theoretische alternatieven geformuleerd voor de huidige aanpak op basis van hun kennis van het beleidsveld. In Zeeland is als alternatief voor grootschalig herstelbeheer voor kleinschalig herstelbeheer gekozen. Dit is een beleidsaanpak die de provincie in andere natuurgebieden toepast. Met de provincie is geconstrueerd hoe een kleinschalige aanpak er in de Kop van Schouwen had uitgezien als daarvoor was gekozen. In Overijssel en Zuid-Holland is gekeken naar drie gelijkwaardige grondstrategieën (vrijwillige verwerving, zelfrealisatie en onteigening) en drie inrichtingsstrategieën die de provincie in wisselende combinaties inzet in verschillende gebieden. Hier was dus geen sprake van een hoofdstrategie en een of meerdere alternatieven. Omdat vooral de grondstrategieën sterk met elkaar verweven zijn, is hier eerst gekeken naar de verschillende typen kosten die de provincie maakt voor grondverwerving en inrichting en is vervolgens geprobeerd deze kosten toe te delen aan de verschillende strategieën.

Er zijn in alle deelstudies goede ervaringen opgedaan met het werken met een flowchart waarin de verschillende activiteiten in de aanpak in beeld worden gebracht. Een flowchart biedt ook structuur aan de gesprekken. Door met een eerste ontwerp van de flowchart, gebaseerd op informatie uit de documenten en gesprekken tot dan toe, in gesprek te gaan met betrokkenen bij de beleidsaanpak kan middels een iteratief proces de definitieve flowchart van activiteiten en kosten in kaart gebracht worden.

De aanwezigheid van een duidelijk beleidsissue dat ten grondslag ligt aan de kosteneffectiviteitsanalyse is verder cruciaal voor het opstellen en afbakenen van relevante alternatieven voor de huidige beleidsaanpak. De studie naar het ANLb toont dat het ontbreken van inzicht in een gedeeld beleidsissue leidt tot een groot aantal potentiële alternatieven, waarmee zeer uiteenlopende kosteneffectiviteitsvragen kunnen worden beantwoord.

Een hardnekkige methodische uitdaging is dat er vaak geen volwaardige alternatieven zijn overwogen bij het kiezen van de huidige beleidsaanpak. Dat betekent dat er voor een KEA achteraf een alternatief moet worden geconstrueerd. Dit vermindert het realiteitsgehalte van de analyse en kan problemen opleveren voor het eigenaarschap en de databeschikbaarheid.

---

### *In kaart brengen effecten*

Alleen in de studie naar grootschalig herstelbeheer is een poging gedaan om de effecten van de beleidsaanpak op VHR-doelen in kaart te brengen via expert judgement van de beheerder en de provincie en het raadplegen van monitoringsrapportages. Dit leverde een eerste indruk op van de veranderingen in het gebied als gevolg van het beheer.

Hierbij treden klassieke time lag- en causaliteitsproblemen op die we kennen uit andere ex-postevaluaties van natuurbeleid. Het duurt vaak jaren voordat ecologische effecten van veranderingen in beheer optreden met als risico dat men niet het effect van het huidige, maar van het vorige beleid aan het evalueren is. Daarnaast blijft het bepalen van de causale relatie tussen de toegepaste beleidsaanpak en natuurkwaliteit ingewikkeld. Natuur reageert niet altijd zoals men op voorhand zou verwachten, omdat het erg afhankelijk is van lokale condities en context. Het is daardoor moeilijk vast te stellen of de effecten of het voorkomen van soorten die worden waargenomen ook daadwerkelijk veroorzaakt worden door de genomen maatregelen of dat er externe factoren van invloed zijn op de geïdentificeerde effecten. Nog lastiger is het een inschatting te maken van de effecten van een hypothetische alternatieve beleidsaanpak.

Op basis van deze ervaringen verdient het aanbeveling in te zetten op multidisciplinair expert judgement voor het bepalen van de effecten van de beleidsaanpak. Hierbij kan gebruikgemaakt worden van monitoring van procesindicatoren of indicatoren die iets zeggen over condities voor biodiversiteitsherstel (zoals habitatkwaliteit), omdat veranderingen in beheer hierin eerder doorwerken. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkelde systematiek voor het monitoren van habitatkwaliteit bij agrarisch natuurbeheer, waarbij gekeken wordt naar habitatfactoren als openheid van het landschap, verstoring, omvang leefgebied, bodemvochtigheid of kruidenrijdom vegetatie van Visser en Melman (2021). Voordeel van het monitoren van habitatkwaliteit is dat de invloed van de beheer- en beleidskeuzes op het resultaat veel directer is dan bij de monitoring van soorten en er dus minder sprake is van andere 'versturende' factoren. Dit vergroot de mogelijkheden voor leren.

### *In kaart brengen kosten*

De flowchart waarin de verschillende activiteiten per beleidsaanpak zijn onderscheiden, biedt een goede basis voor het identificeren van kosten en databehoeftes. Dit laatste is lastiger wanneer verschillende beleidsaanpakken overlappen en activiteiten niet exclusief aan één beleidsaanpak gekoppeld zijn, zoals in het geval van de strategieën voor de realisatie van het NNN. Ook kan complexiteit ontstaan bij onderzoek naar vergelijkbare beleidsstrategieën van verschillende provincies, omdat de uitvoeringssystematiek per provincie anders is en kosten op verschillende manieren worden geregistreerd.

Voor het daadwerkelijk verkrijgen van de kostengegevens zijn de volgende zaken van belang:

- De gegevens moeten beschikbaar zijn;
- De beleidsactor moet bereid zijn de betreffende gegevens te delen (toegankelijkheid);
- De tijd die het kost om de gegevens te verkrijgen en te verwerken, moet proportioneel zijn.

Bij de realisatie van het NNN was het relatief makkelijk om toegang te krijgen tot gegevens om te komen op het niveau van ingezette fte's die kunnen worden omgerekend naar uurtarieven en uitbestedingen. Het verstrekken van informatie over grondtransacties lag gevoeliger. Bij de aanpak voor herstelbeheer kon de betreffende provincie geen inzicht geven in de specificering van de kosten en is het onbekend in welk onderdeel van de beleidsaanpak de meeste kosten worden gemaakt en waar minder. Dit maakt de vergelijking met het alternatief lastig, omdat er geen goede inschatting kan worden gemaakt in welke stappen het grootste verschil zit tussen beide beleidsalternatieven.

Door goed aan te sluiten bij de beleidsvraag van de beleidsbetrokkenen zelf en gegevens te anonimiseren of te werken met ordegrottes kan de toegankelijkheid van gegevens worden vergroot.

### *Bepalen kosteneffectiviteit*

In de vier deelstudies zijn geen kosteneffectiviteitsratio's van de verschillende beleidsaanpakken bepaald, daarom trekken we geen conclusies over dit onderdeel van de kosteneffectiviteitsanalyse. Reden voor het niet berekenen van kosteneffectiviteitsratio's was het niet doorlopen van cruciale stappen hiervoor in de deelstudies, zoals het verzamelen van data over kosten en effecten. Het grotendeels overslaan van deze stappen kwam weer voort uit de beperkte scope van de deelstudies en niet noodzakelijkerwijs uit onopgeloste methodische problemen.

---

# Summary

## **The objective**

For the coming reflexive evaluations of the Nature Pact, the Netherlands Environmental Assessment Agency (PBL) needs to develop a method for the ex post determination of the cost-effectiveness of nature policy. This was taken up in 2020 in a joint project by researchers at PBL and Wageningen University & Research (WUR) which explored the methodological challenges involved in answering cost-effectiveness questions. The challenges identified concerned scoping the object of evaluation, finding a valid basis for comparing nature policy strategies, allocating costs to activities and accessing cost data. These challenges were then tackled in methodological studies on the policy for agri-environmental management, restoration management in the national ecological network (NEN) and the realisation of the NEN.

The studies were based on the premise that it makes little sense to try to identify a single measure of the overall cost-effectiveness of nature policy as a whole, but that the development of the method should focus on concrete cost-effectiveness questions from stakeholders involved in policy strategies within nature policy. This starting point reflects the diversity of nature policy and the remit of the reflexive evaluations, which is to develop action perspectives for the provinces and national government, and therefore to address their learning objectives.

## **The approach**

The methodological studies were based on a 'learning by doing' approach. From real-world case studies and interviews with policy actors, the researchers were able to gain experience with cost-effectiveness analyses, learn from them and develop a method based on them, all in a relatively short period of time. They focused on specific methodological challenges associated with certain steps in the cost-effectiveness analysis, such as finding a valid basis of comparison for existing policy and identifying transaction costs associated with the policy. This focus and the consequent scoping meant that none of the studies involved a full cost-effectiveness analysis.

An important element in the approach were the joint peer review sessions in which researchers presented their interim results to colleagues carrying out the other studies and gave each other advice about the approach. This peer review group was multidisciplinary and consisted of public administration and policy scholars, ecologists and economists working at PBL and WUR. These sessions contributed to a better understanding of each other's disciplinary approach and to the development of a common repertoire.

## **The studies**

Two studies concerned the Dutch agri-environment scheme (*Agrarisch natuur- en landschapsbeleid*, ANLb). The first was on identifying the transaction costs associated with the ANLb and the second concerned possible alternatives to the current approach that could serve as a basis for comparison with the ANLb in a cost-effectiveness study.

The study on restoration management in the national ecological network (NEN) set out to develop a method to determine the cost-effectiveness of the provinces carrying out large-scale nature restoration and to learn from applying this method in a concrete case study. The policy approach adopted by the provinces for large-scale nature restoration was compared with the approach taken for small-scale habitat restoration in the province of Zeeland (Kop van Schouwen).

The study on the realisation of the national ecological network (NEN) focused on identifying the relevant cost items in different strategies for realising the NEN. Use was made of exploratory case studies in which the activities and costs involved in the strategies for realising the NEN were discussed with representatives from the provinces of Overijssel and Zuid-Holland.

---

## The method

The methodological framework described below is based on the *Handbook of Policy Evaluation* by Crabbé and Leroy (2008) and provides a sound basis for carrying out cost-effectiveness analyses for reflexive evaluations of the Nature Pact. The main steps of the method, 'identification of the policy issue' and 'reconstruction of the policy approach', can be used to examine the diversity of nature policy and identify connections with the learning objectives of policy actors. The subsequent steps, 'identification and measurement of the effects', 'identification and measurement of the costs' and 'determine cost-effectiveness', overlap considerably with other methodological frameworks for cost-effectiveness analysis. All steps offer sufficient leeway for tailoring the method to develop specific methods for data collection and analysis, depending on the cost-effectiveness question being addressed, the available data and the policy context.

---

### Elements of an ex post cost-effectiveness analysis

---

#### Identification of the policy issue

---

Step 1: obtain insight into the policy issue

---

Step 2: determine the perspective

---

#### Reconstruction of the policy approach

---

Step 3: reconstruct the policy approach

---

Step 4: devise alternatives

---

#### Identification and measurement of the effects

---

Step 5: identify (intended) effects and relations, causality

---

Step 6: determine minimum data needs

---

Step 7: collect data and determine effects

---

#### Identification and measurement of the costs

---

Step 7: identify costs

---

Step 8: determine minimum data needs

---

Step 9: collect data and determine costs

---

#### Determine cost-effectiveness

---

Step 10: determine the cost-effectiveness ratio of the policy approach and alternatives

---

Step 11: compare cost-effectiveness ratios

---

## Experiences

### *Identification of the policy issue*

In three studies potential policy issues were identified from the literature, such as previous reflexive evaluation reports on the Nature Pact and background studies. In the study on the cost-effectiveness of nature restoration, the potential issue was also evaluated against provincial policy practice in exploratory interviews with representatives from the provinces of Zeeland and Noord-Holland. Due to the open nature of the interviews, policymakers were able to share insights and work with the researchers to define the issue more precisely, which created a basis for ownership of the cost-effectiveness analysis that proved positive in the subsequent stages of the research. In the study on the bases for comparison for the ANLb, discussions were held with various stakeholders on ten theoretically distinguishable alternatives for elements of the ANLb which could serve as a basis for comparison in a cost-effectiveness analysis. The policy or social relevance of each option was then discussed with the interviewees. The disadvantage of this theoretical approach was that the interviewees found it to be rather complex and could not come to a clear decision on their preferred basis for comparison because they had difficulty making the link to their own questions.

In two of the four studies (cost-effectiveness of nature restoration and the costs of realising the NEN) a decision was made to adopt a provincial perspective based on the reflexive evaluation of the Nature Pact, focusing on the costs to the province. In the study on ANLb transaction costs, the perspective taken was broader and good experiences were obtained with using a flow chart which identifies each of the actors in the implementation of the ANLb and the transaction costs they incur. A broader perspective was also taken in the study on bases for comparison, which resulted in different approaches. In retrospect, the distinction between policymakers and policy implementers that was made in the analysis seems to have been of little use because of the diversity within these groups and the fact that policy implementers, such as BoerenNatuur

---

(the national organisation that represents all farmers' collectives in the Netherlands), also have an influence on the development of policy.

Based on these experiences, we conclude that it is advisable to hold interviews or group discussions with policy actors to learn more about the policy issues which might benefit from cost-effectiveness analyses. Such discussions would explore the obstacles the policy actors run up against when defining and implementing policy and whether or not cost-effectiveness has a part to play. The advice is therefore to start by exploring the issues that concern the policymakers and stakeholders and not from a position of intending to carry out a cost-effectiveness analysis.

To prevent blind spots and ensure that the various perspectives are all given due attention, it is also advisable to carry out a force-field analysis before holding these interviews. This would allow the key players and their positions to be identified, after which they can be included in the study and a considered choice made to adopt a particular perspective.

#### *Reconstruction of the policy approach*

The policy approach can be reconstructed from combinations of document analysis, interviews and working sessions with stakeholders and experts. For the studies on restoration management and realisation of the NEN it was decided to carry out cases studies of a nature restoration project (Kop van Schouwen) and the realisation of the NEN in two provinces (Overijssel and Zuid-Holland) respectively, the purpose being to obtain insight into the different activities within the approach. Case studies are important when there are big differences in the policy approach between areas or provinces and circumstances differ.

When determining the cost-effectiveness of the policy approach, a comparison must be made with an alternative. An appropriate alternative may be found by examining the approaches the policy community considered when choosing the current approach, or an approach they have used to achieve the same objective either in other areas or in the past.

In the case of the ANLb the researchers and policy actors formulated mainly theoretical alternatives to the current approach based on their knowledge of the policy field. In the province of Zeeland the chosen alternative to large-scale restoration management was small-scale restoration management, a policy approach that the province uses in other nature conservation areas. Working with provincial policy offers, a reconstruction was made of what a small-scale approach would have looked like in the Kop van Schouwen area if it had been the chosen approach. In Overijssel and Zuid-Holland the alternatives chosen were three equally valid land strategies (voluntary sale, private conservation management and expropriation) and three strategies for converting land to nature the provinces use in varying combinations in different areas. Here there was no question of a main strategy and one or more alternatives. As the three land strategies are generally used in combination, the first step was to identify the different types of costs incurred by the province for acquiring and converting land to nature, and then an attempt was made to allocate these costs to the strategies.

In all studies, working with a flow chart that maps out the different activities within the approach was found to be beneficial. A flow chart also gives structure to the discussions. A first draft of the flow chart, compiled using information from the documents and conversations to date, can be worked up into a final flow chart of activities and costs in an iterative process involving interviews with actors in the policy approach.

The presence of a clear policy issue underlying the cost-effectiveness analysis is an essential condition for drawing up and scoping relevant alternatives to the current policy approach. The ANLb study shows that a lack of insight into a shared policy issue leads to a large number of potential alternatives, which can be used to answer a diverse range of cost-effectiveness questions.

A persistent methodological challenge is that often no full alternatives were considered when choosing the current policy approach. This means that an alternative must be devised for use in an ex post cost-effectiveness analysis, which reduces the plausibility of the analysis and can cause problems for ownership and data availability.

---

### *Identification and measurement of the effects*

The study on large-scale restoration management was the only one to attempt to describe the effects of the policy approach in terms of the objectives of the Birds and Habitats Directives, which was based on the expert judgement of the manager and the provincial officials and an analysis of monitoring reports. From this an initial impression of the changes in the area resulting from the management was obtained. A difficulty with such ex post evaluations of nature policy is that they suffer from the classic problems of time lag and causality. It often takes several years before the ecological effects of changes in management become apparent, which entails a risk that what is being evaluated are the effects of the previous policy rather than the current policy. In addition, determining causal connections between the policy approach and ecological quality is complicated. Nature does not always respond as one would expect because it is highly dependent on local conditions and context. It is therefore difficult to establish whether the effects or the presence of species observed in the area are indeed the result of the measures taken or that their occurrence or presence has been influenced by external factors. It is even more difficult to estimate the effects of a hypothetical alternative policy approach.

In view of these experiences, it is advisable to determine the effects of the policy approach from multidisciplinary expert judgement. Where possible, use can be made of monitoring data on process indicators or indicators that say something about conditions for biodiversity restoration (such as habitat quality), because changes in management are reflected sooner in these indicators. An example of this is the monitoring system for habitat quality under agri-environmental management schemes, which looks at habitat factors such as openness of the landscape, disturbance, habitat size, soil moisture content and the herb richness of vegetation (Visser and Melman, 2021). The advantage of monitoring habitat quality is that the influence of the management and policy choices on the result is much more direct than when species are monitored and so there are fewer other confounding factors. This increases the possibilities for learning.

### *Identification and measurement of the costs*

The flow chart that maps out the different activities for each policy approach provides a good basis for identifying costs and data needs. This is more difficult when policy approaches overlap and activities are not exclusively linked to a single policy approach, as in the case of the strategies for realising the NEN. Complexity of this nature may also affect research into comparable policy strategies pursued by different provinces, because the implementation procedures may differ per province and costs may be recorded in different ways.

To obtain information on the actual costs, the following conditions must be met:

- The data must be available;
- The policy actor must be prepared to share the relevant data (accessibility);
- The time it takes to obtain and process the data must be proportional.

For the realisation of the NEN it was relatively easy to gain access to data at the level of labour deployment in FTEs which can in turn be converted into hourly rates and contracts. Obtaining information on land transactions was a more sensitive issue. In the restoration management study, the province concerned was unable to provide information on specific costs and it is not known which element of the policy approach incurs most costs and where costs are lowest. This makes comparison with the alternative difficult, because it is not possible to estimate in which steps the biggest differences between the two policy alternatives can be found.

Data can be made more accessible by being responsive to the stakeholders' policy questions and anonymising data or working with orders of magnitude.

### *Determine cost-effectiveness*

In none of the four studies were cost-effectiveness ratios of the different policy approaches calculated, and for that reason we draw no conclusions about this part of the cost-effectiveness analysis. The reason for not calculating cost-effectiveness ratios was that crucial steps for the determination of these ratios, such as collecting data on costs and effects, were not performed in the studies. These steps were largely omitted due to the limited scope of the studies and not necessarily because of unresolved methodological problems.



---

# 1 Inleiding

*Froukje Boonstra en Rob Folkert*

In de in 2017 en 2020 verschenen rapportages van de Lerende Evaluatie Natuurpact (LEN) hebben het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Wageningen University & Research (WUR) het provinciale natuurbeleid sinds de decentralisatie geëvalueerd. Hierin is de bijdrage van dit beleid getoetst aan de doelstellingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en ambities op het vlak van maatschappelijke betrokkenheid en de verbinding tussen natuur en economie. Hierbij lag de nadruk op effectiviteitsvragen. Er is niet ingegaan op de kosteneffectiviteit van het provinciale natuurbeleid (PBL en WUR, 2017; 2020).

Omdat de verwachting is dat in de komende evaluaties van het Natuurpact kosteneffectiviteit wél een belangrijk thema zal zijn, hebben onderzoekers van PBL en WUR de methodische uitdagingen verkend die er rond het beantwoorden van de kosteneffectiviteitsvragen te verwachten zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het afbakenen van het object van evaluatie, het vinden van een goede vergelijkingsbasis voor natuurbeleidsstrategieën, het toedelen van kosten aan activiteiten en het ontsluiten van kostendata. Deze uitdagingen zijn opgepakt in methodische deelstudies naar het beleid voor agrarisch natuurbeheer, herstelbeheer in het Natuurnetwerk Nederland (NNN) en de realisatie van het NNN. Uitgangspunt hierbij was dat het weinig zin heeft op zoek te gaan naar dé kosteneffectiviteit van hét natuurbeleid, maar dat de methodeontwikkeling zich zou moeten richten op concrete kosteneffectiviteitsvragen van beleidsbetrokkenen bij deze beleidsstrategieën. Dit uitgangspunt komt voort uit de opdracht van de lerende evaluaties, die gericht is op het ontwikkelen van handelingsperspectieven voor de provincies en het Rijk en daarmee op hun leervragen.

Centraal in de aanpak van deze methodische deelstudies stond verder 'al doende leren'. Aan de hand van concrete praktijkcases en gesprekken met beleidsbetrokkenen hebben de betrokken onderzoekers ervaring opgedaan met kosteneffectiviteitsanalyses, hiervan geleerd en de methoden op basis hiervan verder uitgewerkt. Belangrijk hierbij waren gezamenlijke peerreviewsessies waarin tussenresultaten werden gepresenteerd aan onderzoekers betrokken bij andere deelstudies en zij elkaar adviseerden over de aanpak. Deze peerreviewgroep was multidisciplinair samengesteld met bestuurskundigen, ecologen en economen werkzaam bij WUR en PBL. Dit heeft bijgedragen aan meer inzicht in elkaars disciplinaire aanpak en aan de ontwikkeling van een gemeenschappelijk repertoire. Naast het inhoudelijke resultaat beschreven in deze rapportage, is dat een procesmatig resultaat waarop in komende evaluaties van het Natuurpact kan worden voortgebouwd.

In de komende hoofdstukken gaan de betrokken onderzoekers in op de wijze waarop zij gewerkt hebben aan de methodische uitdagingen samenhangend met nader afgebakende kosten(effectiviteits)vragen rond het beleid voor achtereenvolgens agrarisch natuurbeheer (hoofdstuk 2 en 3), herstelbeheer in het NNN (hoofdstuk 4) en de realisatie van het NNN (hoofdstuk 5). Ze bespreken de methodische en inhoudelijke resultaten die hun deelonderzoek heeft opgeleverd en de methodische uitdagingen die nog resteren. Hoofdstuk 6 geeft een samenvatting van de belangrijkste conclusies en lessen uit de deze hoofdstukken.



---

## 2 Transactiekosten Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer

Tanja de Koeijer en Thomas Mattijssen

### 2.1 Inleiding

#### Achtergrond

Het agrarisch natuurbeheer in Nederland is gericht op het beschermen en beheren van natuur en landschap op het boerenland. Dit beheer is onder andere gericht op het beschermen van weidevogels en landschapselementen, het verbinden van leefgebieden van diverse plant- en diersoorten en het bieden van een geschikte habitat aan deze soorten (Melman et al., 2016). In Nederland wordt jaarlijks zo'n 70 miljoen euro aan publiek geld gespendeerd aan agrarisch natuurbeheer in de subsidiestelsels ANLb (Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer) en SNLa (Subsidiestelsel Natuur en Landschap) (Boonstra et al., 2021). Van dit geld is 75% afkomstig van de Europese Unie en 25% wordt door de provincies gefinancierd.

Het stelsel Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer (ANLb) is in 2016 ingevoerd als opvolger van het aflopende Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNLa). Binnen het ANLb kan subsidie worden verleend voor vier agrarische leefgebieden, te weten: open grasland, open akkerland, natte dooradering en droge dooradering en daarnaast voor de categorie 'water'. Een belangrijke aanleiding voor deze wijziging is de motie Koopmans-Jacobi, die in 2011 door de Tweede Kamer is aangenomen, waarin werd opgeroepen om de 'uitvoeringskosten' van het SNLa terug te brengen van ruim 40% naar minder dan 10% (Koopmans en Jacobi, 2011).

Met de invoering van het ANLb is de organisatie van het agrarisch natuurbeheer in Nederland ingrijpend veranderd. Contracten voor agrarisch natuurbeheer worden niet langer afgesloten met individuele agrarische ondernemers, maar met agrarische collectieven die op regionale schaal opereren (Boonstra et al., 2021). Het gehele ANLb-stelsel bestaat uit twaalf provinciale subsidieregelingen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer en is uitgerold via een gebiedsgerichte aanpak, waarbij veertig gecertificeerde agrarische collectieven een centrale rol hebben in het organiseren, administreren, faciliteren en coördineren van beheer door individuele boeren. De collectieven zorgen er daarbij voor dat subsidie wordt aangevraagd namens en overgemaakt richting de boeren en zij spelen ook een rol in kennisoverdracht.

#### Beleidsissue

Waar er in het SNLa-stelsel sprake was van 14.000 individuele aanvragen van agrariërs, beperkt het nieuwe stelsel zich nu tot zo'n 45 gebiedsaanvragen die vanuit 40 agrarische natuurcollectieven worden ingediend (een aantal collectieven strekt zich uit over twee provincies en moet daarmee twee aparte aanvragen indienen). Hiermee zou de totale administratieve last van het agrarisch natuurbeheer lichter moeten worden, aangezien gezamenlijke organisatie van het beheer tot lagere kosten voor de organisatie van dit beheer zouden kunnen leiden (Westerink et al., 2017). De verwachting is dan ook dat deze transactiekosten in het nieuwe ANLb-stelsel zullen afnemen tot maximaal 20%.

Vraag op dit moment is echter of dit zo is: zijn deze kosten inderdaad gedaald? Of zijn deze vooral verschoven van RVO (en mogelijk ook vanuit individuele boeren) richting de collectieven, die nu het contact met de individuele boeren en RVO onderhouden?

Inzicht in de daadwerkelijke transactiekosten voor de verschillende partijen die bij het agrarisch natuurbeheer zijn betrokken, ontbreekt echter momenteel. Daardoor is het nog niet haalbaar om onderbouwde uitspraken te doen over de vraag of de totale uitvoeringskosten en die voor verschillende partijen binnen het ANLb-stelsel zijn gedaald.

Inzicht in deze kosten is een van de noodzakelijke randvoorwaarden om in een later stadium ook uitspraken te kunnen doen over de kosteneffectiviteit van het stelsel.

---

### **Methodische uitdagingen rondom transactiekosten**

Bij het in kaart brengen van transactiekosten spelen diverse complicerende factoren. Allereerst zijn er vele partijen bij het ANLb-stelsel betrokken, die allemaal hun eigen transactiekosten maken. De complexiteit van het stelsel en de ondoorzichtigheid van financiële stromen tussen diverse partijen in het kader van dit stelsel betekenen dat een eerste belangrijke uitdaging ligt bij het in kaart brengen van dit stelsel, de financieringsstromen hierin en de transactiekosten die daar deel van uitmaken.

Ten tweede is er de gevoeligheid van informatie over de financiële boekhouding en de diverse kosten die verschillende partijen maken in de uitvoering van het ANLb. Momenteel is er nog geen duidelijk overzicht van de diverse boekhoudingen beschikbaar. Van de berekeningen die oorspronkelijk zijn gemaakt om een inschatting te maken van de transactiekosten op het niveau van de agrarische collectieven geeft BoerenNatuur aan dat deze niet meer geheel actueel zijn.

Als derde zijn er mogelijk verschillen tussen de 'papieren' kosten zoals deze formeel staan geregistreerd en de daadwerkelijke kosten die door bijvoorbeeld boeren in de uitvoering worden gemaakt. Het in kaart brengen van deze daadwerkelijke kosten is een methodische uitdaging die een andere aanpak vergt dan het doorspitten van de officiële boekhoudingen. Dit vergt waarschijnlijk een gesprek met betrokken partijen – waarbij het wederom de vraag is of er toegang tot gevoelige informatie kan worden verkregen.

### **Kosteneffectiviteit van het ANLb-stelsel**

Vanuit kosteneffectiviteit bezien, speelt er nog een andere methodische uitdaging: lagere transactiekosten betekenen niet automatisch dat het beheer ook kostenefficiënter is (zie ook Jongeneel et al., 2012). Door extra tijd (en dus geld) te investeren in bijvoorbeeld monitoring of het opstellen van een goed beheerplan zullen de transactiekosten toenemen, maar kan de ecologische effectiviteit van het beheer verbeterd worden. Lagere transactiekosten kunnen weliswaar resulteren in een efficiënte inzet van middelen als het gaat om het percentage van ANLb-gelden dat direct aan het agrarisch natuurbeheer ten goede komt, maar dit hoeft niet te betekenen dat deze beheergelden vervolgens in ecologische zin ook op de beste of effectiefste manier worden ingezet. Het inzetten van beperkte middelen voor transactiekosten die samenhangen met zaken zoals besluitvorming, monitoring en coördinatie kan ook resulteren in suboptimaal beheer.

Naast inzicht in de omvang van de transactiekosten is voor het doen van uitspraken over de kosteneffectiviteit van het agrarisch natuurbeheer ook inzicht nodig in de totale economische, ecologische en sociale effecten van dit stelsel. Hierop gaan we in dit hoofdstuk niet in. Hier richten we ons enkel op de methodiek om de omvang van de transactiekosten van het ANLb in beeld te brengen. Op basis van de resultaten zal wel worden gereflecteerd op aanknopingspunten om in bredere zin uitspraken te kunnen doen over de kosteneffectiviteit van het ANLb-stelsel.

## **2.2 Doelen en vraagstelling**

Als eerste stap in het ontwikkelen van een methode voor het verkrijgen van inzicht in de kosteneffectiviteit van het ANLb-stelsel, hebben we ons gericht op het in kaart brengen van de transactiekosten die samenhangen met het ANLb-stelsel. Inzicht hierin moet bijdragen aan de vraag die door de Tweede Kamer bij de introductie van het stelsel is gesteld (het beleidsissue). Via het uitvoeren van een quickscan wilden we meer inzicht krijgen in de methodische uitdagingen die samenhangen met het bepalen van de transactiekosten van het ANLb-stelsel en experimenteren met manieren om met deze uitdagingen om te gaan.

Voor deze quickscan zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld:

1. Hoe kunnen de transactiekosten van het ANLb-stelsel in kaart worden gebracht?
2. Welk type transactiekosten worden er gemaakt in het kader van het ANLb-stelsel?
3. Hoe kosteneffectief is het agrarisch natuurbeheer?

De analyse in dit hoofdstuk richt zich vooral op onderzoeksvraag 1 en 2, in de reflectie komen wij terug op inzichten die voor de derde vraag van belang zijn.

---

## Afbakening transactiekosten

De transactiekosten zijn in dit onderzoek als volgt gedefinieerd:

*Transactiekosten zijn die kosten die niet gericht zijn op de uitvoering en/of de gedeerde inkomsten van het beheer zelf. Het betreft dus feitelijk alle kosten behalve de uitkering aan de individuele ondernemers voor beheer en/of opbrengstderving.*

Aangenomen is dat de zo gedefinieerde transactiekosten grotendeels overeen komen met wat door de Kamerleden Koopmans en Jacobi wordt benoemd als 'uitvoeringskosten': het gaat hier immers ook om de kosten die niet aan de directe uitvoering van het agrarisch natuurbeheer zelf ten goede komen. Op deze wijze kan de analyse aansluiten bij deze motie en het beleidsissue.

Bij de analyse van de transactiekosten kan in navolging van Mettepenningen et al. (2009) onderscheid worden gemaakt tussen publieke en private transactiekosten.

- *Private transactiekosten* zijn de transactiekosten die liggen bij boeren, collectieven en BoerenNatuur; die dus worden gedragen door private partijen.
- *Publieke transactiekosten* zijn de transactiekosten die liggen bij provincies, RVO en de Rijksoverheid/ministeries en die gefinancierd worden vanuit de publieke middelen.

De analyse ten aanzien van de transactiekosten wordt beperkt tot kosten die in Nederland gemaakt worden in het kader van het ANLb-stelsel. Transactiekosten op EU-niveau worden buiten beschouwing gelaten.

## 2.3 Methode

Grofweg bestond onze aanpak uit drie samenhangende sporen:

1. Het opstellen van een flowchart
2. Workshops en interne discussies
3. Afnemen van interviews

Deze sporen zijn sterk met elkaar verbonden en liepen ook deels parallel aan elkaar: resultaten op een bepaald spoor waren regelmatig aanleiding voor aanvullende onderzoeksactiviteiten in een ander spoor. Hieronder lichten wij de drie sporen verder toe.

### Flowchart

Er zijn diverse partijen betrokken bij het agrarisch natuurbeheer. Op ieder niveau van betrokkenheid worden transactiekosten gemaakt. Een belangrijke opgave in dit kader is dan ook het in kaart brengen van welke partijen er betrokken zijn bij het ANLb-stelsel en welke soorten transactiekosten daarbij worden gemaakt. Dit is gedaan met behulp van een 'flowchart', die gedurende dit project is (door)ontwikkeld om in kaart te kunnen brengen hoe het ANLb-stelsel uitwerkt met een focus op de transactiekosten die worden gemaakt (zie Figuur 2.1).

Deze flowchart is een eerste instantie door ons als een 'mind-map' opgesteld, maar vormde ook een belangrijk middel om gedurende het proces van onderzoek het gesprek met anderen aan te gaan. In samenspraak met collega's, tijdens workshopsessies en gedurende interviews met experts vormde deze flowchart een belangrijke leidraad voor gesprek. Op basis van deze gesprekken is de flowchart steeds verder ontwikkeld. Dit gaat om aanvullingen over de betrokken partijen, verdere duiding van hun rol in het stelsel, de onderlinge relatie tussen actoren en het soort transactiekosten dat in dit kader wordt gemaakt.

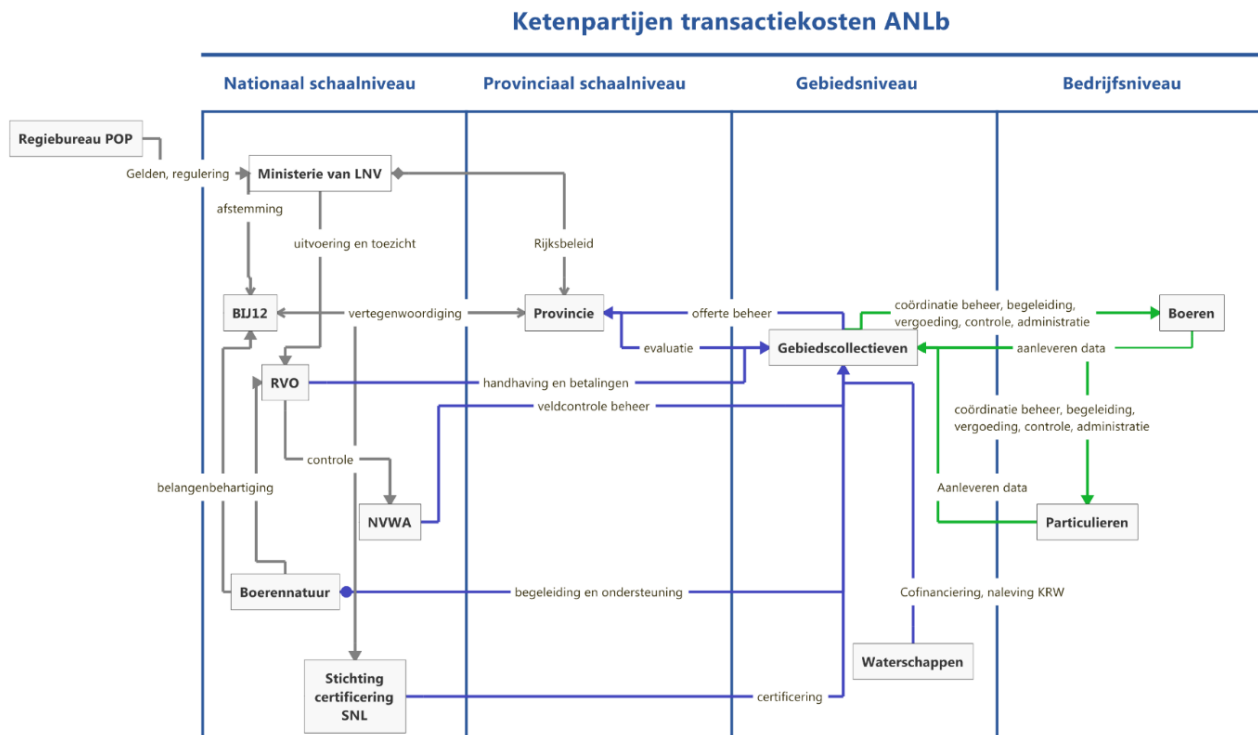
### Workshops en interne discussies

Naast een algemene review van de literatuur zijn er ook diverse discussies georganiseerd in het kader van dit project, waarbij is gebrainstormd over de (on)mogelijkheden om transactiekosten in het ANLb-stelsel in kaart te brengen. In dit kader zijn vier WUR-onderzoekers geraadpleegd met kennis van het stelsel, in een aantal gevallen op meerdere momenten tijdens het proces van onderzoek: Froukje Boonstra, Roel Jongeneel, Wim Nieuwenhuizen en Nico Polman.

Aanvullend hierop is in dit project een serie workshops georganiseerd, waarin gezamenlijk met zo'n 15 onderzoekers is gekeken naar de opgaven die er liggen op het gebied van kosteneffectiviteit van het Nederlands natuurbeleid. Daarbij is er gedurende vijf sessies eerst een onderzoeksvoorstel geformuleerd. Vervolgens is dit onderzoek door ons uitgevoerd. Gedurende dit proces van onderzoek is er steeds tussentijds gereflecteerd op de voortgang, de uitdagingen die onderzoekers tegenkwamen en de manieren om verdere voortgang de kunnen boeken bij het in kaart brengen van de transactiekosten en in meer algemene zin om ook verder te kunnen komen op het gebied van kosteneffectiviteit.

## Interviews

Om het functioneren van het ANLb-stelsel beter te kunnen begrijpen, zijn in het kader van dit project interviews afgenomen met deskundigen die een belangrijke rol spelen in dit stelsel: twee respondenten van BoerenNatuur en een respondent van RVO.



**Figuur 2.1** Betrokken actoren en activiteiten ANLb.

## 2.4 Inhoudelijke bevindingen

### Betrokken partijen bij agrarisch natuurbeheer

Er zijn veel partijen betrokken bij het ANLb. Bij al deze partijen worden materiële en/of immateriële kosten gemaakt die niet de beheeractiviteiten zelf betreffen of die dienen als vergoeding voor opbrengstderving bij boeren. Daarmee is er volgens onze definitie sprake van transactiekosten. De keten met de belangrijkste partijen die zijn betrokken bij het ANLb is opgenomen in Figuur 2.1 (een aantal niet opgenomen partijen speelt een relatief kleine rol en is omwille van praktische overwegingen weggelaten). Iedere partij maakt transactiekosten (of 'uitvoeringskosten') om haar rol in dit stelsel te kunnen vervullen. De in de flowchart beschreven activiteiten waarmee transactiekosten worden gemaakt (in het grijs bij de pijlen), komen immers niet ten goede aan het beheer dan wel aan inkomstderving voor boeren.

In de figuur worden vier schaalniveaus onderscheiden die in het kader van het ANLb in Nederland van belang zijn voor de gemaakte transactiekosten. Belangrijk om hierbij te beseffen is dat 75% van de financiering van de programmakosten afkomstig is van de EU. De EU kan daarmee gezien worden als het vijfde en hoogste

---

schaalniveau, maar valt buiten de afbakening van dit project, dat zich in eerste instantie op de in Nederland gemaakt transactiekosten richt.

In het ANLb-stelsel is er in principe geen direct contact meer tussen overheden en boeren, maar verloopt dit via de collectieven. Deze collectieven hebben daarmee een 'voordeur' (alle blauwe pijlen in de figuur) en een 'achterdeur' (alle groene pijlen in de figuur). De groene pijlen omvatten daarmee de *private transactiekosten*, terwijl het bij de blauwe pijlen om *publieke transactiekosten* gaat. Ook de grijze pijlen omvatten publieke transactiekosten, maar dit zijn kosten die niet direct gerelateerd zijn aan (interactie met) de collectieven – deze transactiekosten worden gemaakt nog voordat men aan de voordeur bij de collectieven aanklopt.

### **Activiteiten waarbij transactiekosten worden gemaakt**

Figuur 2.1 laat zien dat er bij veel verschillende partijen transactiekosten worden gemaakt. Hieronder volgt een opsomming van de belangrijkste actoren waar transactiekosten worden gemaakt en het type transactiekosten waarop dit voornamelijk betrekking heeft.

#### *Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)*

- Het formuleren van nationale beleidsdoelen agrarisch natuurbeheer
- Het formuleren van beleid ten aanzien van handhaving op deze doelen
- Onderhandeling met Brussel
- Rapportages over voortgang ANLb naar Brussel

#### *Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)*

- Coördineren van de financiering ANLb
- Afstemming SCAN-GIS (informatiesysteem waarin beheer wordt gedocumenteerd)
- Voorziening informatie over ANLb-stelsel
- Toetsing op conformiteit gebiedsaanvraag met provinciale subsidie-eisen
- Uitbetalen beheervergoedingen aan collectieven
- Integriteit/datacontrole op administraties

#### *BIJ12*

- Informatievoorziening voor agrariërs en collectieven
- Coördinatie, overleg tussen ketenpartijen ANLb-stelsel
- Vertegenwoordiging en belangenbehartiging namens provincie

#### *Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA)*

- Uitvoeren veldcontroles op beheer
- Ontvangen en verwerken controlebevindingen

#### *Stichting Certificering SNL*

- Certificering van agrarische collectieven
- Auditing van agrarische collectieven
- Opstellen programma van eisen voor collectieven (i.s.m. BoerenNatuur)

#### *BoerenNatuur*

- Kennisvoorziening en informatieverstrekking ANLb-stelsel naar collectieven
- Afstemming en finetuning regelgeving met Rijk, Provincies en RVO
- Opstellen programma van eisen voor collectieven (i.s.m. SNL)
- Afstemming met gebiedscoördinatoren over monitoring van beheer
- Onderhoud SCAN-ICT applicatie en contact hierover met RvO

#### *Provincie*

- Formuleren provinciale beleidsdoelen en strategieën agrarisch natuurbeheer
- Begrenzing van leefgebieden en de categorie water voor beheer
- Opstellen paragraaf agrarisch natuurbeheer in provinciale natuurbeheerplannen
- Toetsing gebiedsaanvragen

- 
- Toewijzing beheer aan collectieven
  - Toewijzing budgetten per collectief
  - Beleidsmonitoring agrarisch natuurbeheer
  - Monitoring ecologische effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer
  - Voorfinanciering collectieven (initiële kosten voorafgaand aan inkomsten)

#### *Agrarische collectieven*

- Opstellen beheerstrategie
- Maken van offerte
- Indienen gebiedsaanvraag
- Ecologische begeleiding van deelnemers
- Uitkeren van individuele vergoedingen
- Monitoring beheer en uitvoeren controles bij leden
- Administratie
- Rapporteren van voortgang/opstellen rapportage
- Ondersteunen van vrijwilligers

#### *Waterschappen*

- Controle op naleving Kaderrichtlijn Water
- Overleg en afstemming met collectieven en provincie

#### *Boeren*

- Informatieverzameling en besluitvorming t.a.v. participatie in het beheer
- Kennisontwikkeling en netwerken
- Boekhouding en administratie
- Monitoring en aanleveren van data naar agrarische collectieven

#### *Particulieren*

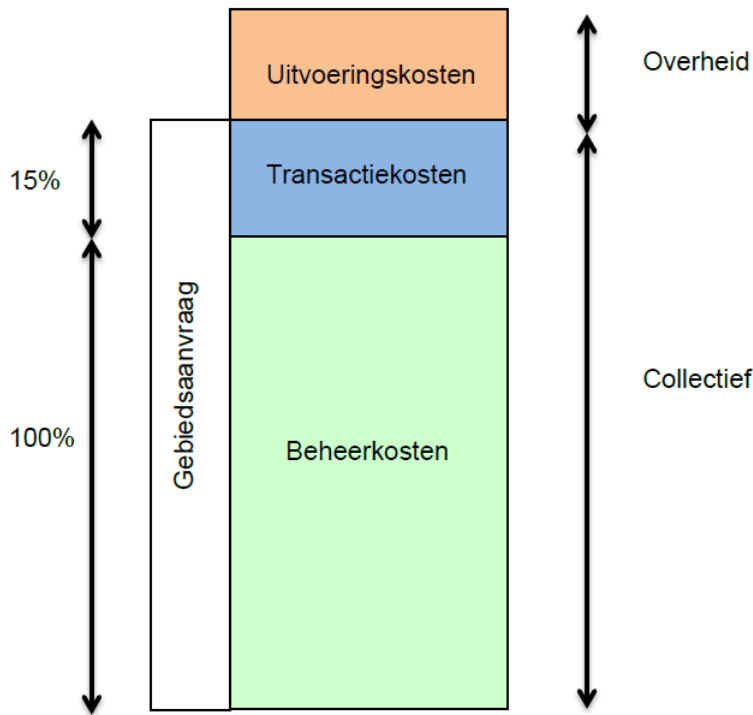
- Informatieverzameling en besluitvorming t.a.v. participatie in het beheer
- Kennisontwikkeling en netwerken
- Boekhouding en administratie
- Monitoring en aanleveren van data naar agrarische collectieven

## 2.5 Overige bevindingen

### **Het onderscheid tussen transactiekosten en uitvoeringskosten**

In dit hoofdstuk definiëren wij transactiekosten als alle kosten die niet gericht zijn op de uitvoering en/of de gedeerde inkomsten van het beheer zelf. Dit is in lijn met diverse definities in de wetenschappelijke literatuur, zoals het werk van Mettepenningen et al. (2009). Het sluit echter niet aan bij de wijze waarin er in de praktijk door sommige betrokkenen over transactiekosten wordt gepraat. Figuur 2.2 is hiervoor illustratief: er wordt door BoerenNatuur en RVO een onderscheid gemaakt tussen 'beheerkosten', 'transactiekosten' en 'uitvoeringskosten'.





**Figuur 2.2** Beheerkosten, transactiekosten en uitvoeringskosten (bron: BoerenNatuur, 2016).

Onze respondent bij RvO geeft aan: *'In overheidsland is het heel gebruikelijk om onderscheid te maken tussen programmagelden en uitvoeringskosten. Programmakosten [in dit geval de ANLb-gelden] geef je doelgericht aan begunstigden ... Intern, het ambtelijk apparaat, heb je uitvoeringskosten ... je mag nooit programmagelden inzetten voor de uitvoeringskosten.'* De beheerkosten en transactiekosten worden dus betaald uit ANLb-gelden, maar de uitvoeringskosten niet.

Dat neemt echter niet weg dat er op diverse niveaus bij diverse (semi)overheden ook kosten worden gemaakt om het ALNb-stelsel uit te kunnen voeren. Wanneer we alleen de ANLb-geldstromen zouden volgen, komen dergelijke 'uitvoeringskosten' niet in beeld. Uitgaande van onze definitie van transactiekosten én omdat dergelijke uitvoeringskosten wel relevant zijn om uitspraken over kosteneffectiviteit te kunnen doen, is het wel van belang om deze kosten mee te nemen.

Bij de voorbeeldberekeningen van BoerenNatuur (2016) die nu worden gebruikt om een inschatting te maken van transactiekosten van collectieven is alleen naar deze collectieven gekeken. Deze berekeningen schieten dan ook tekort om een inschatting te kunnen maken van het percentage aan transactiekosten dat in het gehele stelsel wordt gemaakt. Daarvoor is ook inzicht nodig in de transactiekosten en uitvoeringskosten die elders in het stelsel worden gemaakt (zie Figuur 2.1).

### Het belang van diverse geldstromen

Een andere belangrijke bevinding is dat wij in deze opdracht alleen kijken naar het ANLb-stelsel, maar dat er regelmatig sprake is van meerdere geldstromen die samenkomen in de dagelijkse praktijk van het agrarisch natuurbeheer. Collectieven hebben vaak ook andere inkomstenbronnen dan ANLb-gelden. Hoewel deze geldstromen op papier in principe gescheiden blijven, kan het voortbestaan van sommige collectieven niet los gezien worden van het combineren van diverse geldstromen.

Een voorbeeld: agrarisch collectief Flevoland heeft jaarlijks zo'n 350.000€ aan inkomsten vanuit ANLb-gelden. Volgens BoerenNatuur heeft een agrarisch collectief een omzet nodig van 1.500.000€ op jaarbasis om als collectief levensvatbaar te zijn en de (relatieve) transactiekosten in toom te houden. Of dit bedrag klopt, kunnen wij niet met zekerheid stellen. Maar agrarisch collectief Flevoland heeft vanaf de start in 2016 met de provincie naar andere inkomsten gezocht. Omdat deze inkomsten uit andere geldstromen ook gebruikt worden voor het in standhouden van de organisatie, is dit ook van invloed op de (relatieve) transactiekosten die worden gemaakt in het kader van het ANLb.

---

Ten slotte is ook het belang van de financieringsstructuur door de tijd heen belangrijk. Financiering volgt pas achteraf. Dit werd door onze respondenten bij BoerenNatuur benoemd als een 'weeffout'. Collectieven moeten eerst een jaar draaien, en dus meer dan een jaar voorfinancieren, voordat er geld wordt uitgekeerd. Ze kunnen daardoor geen vet op de botten krijgen en moeten in enkele gevallen zelfs geld lenen bij provincies om lopende rekeningen te kunnen dekken. Daarmee is ook de toegang tot dergelijke voorfinanciering een belangrijke voorwaarde voor agrarische collectieven om te fungeren, en dientengevolge van belang in het kader van kosteneffectiviteit.

### **Een verschuiving van transactiekosten**

Als we kijken naar de overgang van het SNLa naar het ANLb-stelsel, dan heeft er een significante verschuiving plaatsgevonden in de transactiekosten van RVO naar de agrarische collectieven. Maar deze verschuiving, zoals tijdens het interview bij BoerenNatuur terecht werd opgemerkt, was ook een van de uitgangspunten voor het nieuwe stelsel. Agrarische collectieven bestonden nog niet echt – of in ieder geval niet in de huidige vorm. Er liepen veel dingen via allerlei wegen, nu gaat dat via deze collectieven.

Ditzelfde geldt niet voor de verwachting dat het totaal aan transactiekosten is afgenomen: op basis van de bronnen die zijn geraadpleegd voor dit hoofdstuk is daar geen hard bewijs voor. Zowel de beschikbare bronnen als respondenten geven aan dat deze zijn afgenomen: echter er is nog geen harde onderbouwing aan de hand van cijfers. Onze respondent bij RVO geeft dit beide aan wanneer hij gevraagd wordt of de transactiekosten zijn afgenomen: 'Dat gevoel heb ik wel, maar kan ik nog niet helemaal hard maken.'

De verschuiving in transactiekosten lijkt primair van RVO naar de collectieven te hebben plaatsgevonden. Zoals onze respondent bij RVO benoemt: het maakt nogal uit of je 10.000 of 45 aanvragen moet behandelen. Dat geeft een massavoordeel, er is dus een enorme daling in uitvoeringskosten bij RVO. Maar de agrarische collectieven zijn nieuw, en daar worden nu kosten gemaakt die er eerst niet waren. Toch meent onze respondent: 'De inzet van de middelen voor agrarisch natuurbeheer is absoluut veel efficiënter.' BoerenNatuur onderschrijft dit: 'We weten het niet zeker, maar we denken dat de totale transactiekosten nu veel lager zijn dan het eerst was.' Wel is hierbij, zoals in de bovenstaande alinea is aangehaald, de omvang van het collectief een mogelijk belangrijke factor ten aanzien van het percentage transactiekosten.

## **2.6 Methodische bevindingen**

Onze aanpak heeft interessante inzichten opgeleverd rondom de manier waarop transactiekosten in het ANLb-stelsel worden gemaakt en aanknopingspunten om deze kosten verder in beeld te brengen.

### **Wat zijn transactiekosten?**

Er zijn verschillende opvattingen over wat wel en geen transactiekosten zijn. Onze respondent van RVO benadrukt dat wij steeds duidelijk moeten weergeven wat deze kosten precies zijn en dat het belangrijk is dat wij het onderscheid tussen transactiekosten en uitvoeringskosten handhaven. Voor onze definitie van transactiekosten en het bredere vraagstuk van kosteneffectiviteit is het hoe dan ook van belang om ook een inzicht te verkrijgen in de uitvoeringskosten.

### **De feiten en cijfers**

Wij hebben de feiten, cijfers en achterliggende berekeningen nog niet boven tafel gekregen met enkele interviews en documentenanalyses. Om echt uitspraken te kunnen doen over de omvang van transactiekosten is nog het nodige vervolgonderzoek nodig en zal op verschillende plaatsen gekeken moeten worden naar de diverse geldstromen. Voor het begrijpen van de transactiekosten moet je eigenlijk alle pijlen in Figuur 2.1 in beeld hebben, met daarbij ook de geldstromen die met al deze activiteiten samenhangen.

Dat is geen gemakkelijke opgave, en wordt verder gecompliceerd door een aantal factoren die eerder zijn benoemd. Als we puur en alleen vanuit de geldstromen in het ANLb-stelsel redeneren, blijven de uitvoeringskosten wellicht (deels) buiten beeld. Daar komt nog eens bij dat het een ingewikkelde opgave zal blijken om manuren van ambtenaren die vanuit reguliere overheidsmiddelen gefinancierd worden te duiden in het kader van de transactiekosten die in het ANLb-stelsel gemaakt worden. Ook de mix van diverse geldstromen in de praktijk van (sommige) collectieven is een complicerende factor.

---

## Het goede gesprek

Gedurende het onderzoeksproces werd voor ons als onderzoekers duidelijk: een flowchart helpt enorm om het gesprek op gang te krijgen. Het biedt structuur om het gesprek aan te gaan. Enerzijds biedt het handvatten voor een verdere verdieping van de pijlen in de figuur, anderzijds nodigt het respondenten ook uit om te gaan 'tekenen' en de flowchart aan te scherpen. Met meerdere van dit soort gesprekken is er dan ook een verbeterslag gemaakt in de flowchart en ons begrip van de achterliggende processen die in de figuur zijn gegeven. Kort gezegd: met samen tekenen, kom je verder.

Wat het goede gesprek wel bemoeilijkte, was de (gevoelige) politieke context waarbinnen dit project zich afspeelt. Zo was er voor één specifiek interview uitgebreide afstemming vooraf nodig en bleek het nog niet mogelijk voor ons om alle documenten in te zien die er 'in het circuit' rondgaan. Ook precieze geldbedragen werden niet altijd genoemd, en in een aantal gevallen (bijvoorbeeld rondom weeffouten in het stelsel) gaven respondenten antwoorden die sterk van elkaar verschilden. Het goede gesprek voeren is daarmee nog niet gemakkelijk in de sociaal-politieke context waarbinnen het agrarisch natuurbeheer vormt krijgt en waar diverse belangen spelen.

## 2.7 Discussie

Onze analyse laat zien dat er veel partijen een rol spelen in het ANLb-stelsel. Ook wordt hieruit duidelijk dat er veel geldstromen zijn om het uiteindelijke beheer door boeren of particulieren mogelijk te maken. De grote diversiteit aan transactiekosten ten behoeve van het agrarisch natuurbeheer hangt samen met de rol van de verschillende partijen in dit stelsel. Er zijn diverse schaalniveaus waar activiteiten worden verricht om het beheer te organiseren. Hoewel de flowchart (Figuur 2.1) wordt herkend door betrokken partijen, wordt voor ons wel duidelijk dat er verschillende visies zijn op het stelsel en op de rol van transactiekosten in het beheer.

### Naar het in kaart brengen van transactiekosten

Om écht uitspaken te kunnen over doen over de gemaakte transactiekosten, moeten de geldstromen uit Figuur 2.1 in kaart gebracht worden en is het nodig om voor de pijlen in deze figuur te kijken welke transactiekosten er gemaakt worden en om welke bedragen/tijdsinzet dit gaat. Zoals besproken, spelen er op dit vlak allerlei (praktische) zaken die dit niet gemakkelijk maken: een verschil van inzicht over wat transactiekosten zijn; het samenkomen van diverse geldstromen in de praktijk, gevoeligheid van en toegang tot informatie; een mogelijk verschil tussen 'papierene' en daadwerkelijke kosten; de complexiteit van het stelsel; én verschillende visies van betrokken partijen zullen belangrijke uitdagingen zijn bij dit vervolg.

### Van transactiekosten naar kosteneffectiviteit

Er is nog een groot gat van transactiekosten naar kosteneffectiviteit. Wij hebben ons nu voornamelijk op de 'methode voor het bepalen van de transactiekosten van kosteneffectiviteit' gericht. Voor de verdere methodiekontwikkeling om de kosteneffectiviteit van het agrarisch natuurbeheer te bepalen, is aandacht nodig voor de wijze waarop de ecologische opbrengsten en de economische kosten aan elkaar kunnen worden gekoppeld. Wat kosten specifieke beheermaatregelen en wat is het ecologische effect? Uiteindelijk is het namelijk ook van essentieel belang om iets te kunnen zeggen over de output, outcome en impact van het beheer als het gaat om de uiteindelijke doelen van het ANLb-stelsel, waaronder het beschermen van leefgebieden en de categorie 'water' en soorten en zorgen voor ecologische connectiviteit naast de beheeren transactiekosten.

Ook de sociale dimensie is van belang en verdient uiteindelijk aandacht in een vervolg op dit onderzoek. De deelnamebereidheid en participatiegraad onder boeren zijn essentieel voor doelbereik van het ANLb-stelsel, omdat er sprake is van vrijwilligheid en moet dus ook worden gemeten. Dit kan met behulp van gegevens over deelname van boeren in bepaalde gebieden én interviews met boeren en/of collectieven in kaart worden gebracht.

---

## 2.8 Conclusie

Voor deze quickscan zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld:

1. Hoe kunnen de transactiekosten van het ALNb-stelsel in kaart worden gebracht?
2. Welke transactiekosten worden er gemaakt in het kader van het ANLb-stelsel?
3. Hoe kosteneffectief is het agrarisch natuurbeheer?

Met de eerste twee vragen zijn we wel een stuk verder gekomen. In paragraaf 2.4 hebben we laten zien welke partijen er betrokken zijn bij het ANLb-stelsel en welke transactiekosten zij maken. Dit biedt een belangrijk aanknopingspunt voor onderzoeksvraag 1, omdat het duidelijk maakt waar er transactiekosten te verwachten zijn én bij wie je moet zijn om daar meer grip op te krijgen. Ook de aard van deze kosten hebben wij benoemd: ten aanzien van onderzoeksvraag 2 kunnen wij een overzicht bieden van de belangrijkste transactiekosten per actor in het ANLb-stelsel, hoewel we nog geen inzicht hebben in de relatieve omvang van deze kosten.

Concluderend zijn wij met behulp van deze quickscan nog niet in staat om uitspraken te doen over de derde onderzoeksvraag, die kan worden gezien als een onderzoeksdoel voor de langere termijn. De discussie toont dat er nog diverse stappen te maken zijn voor dit doel.

## 2.9 Literatuur

- BoerenNatuur, 2016. Financieel overzicht overheadkosten agrarisch collectief. BoerenNatuur, Utrecht.
- Boonstra, F.G., Nieuwenhuizen, W., Visser, T., Mattijssen, T., Zee, F.F. van der, Smidt, R.A. en N. Polman (2021). *Stelselvernieuwing in uitvoering; Tussenevaluatie van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer*. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 3066.
- Jongeneel, R., Polman, N., Slangen, L., 2012. Cost-benefit analysis of the Dutch nature policy: Transaction costs and land market impacts. *Land Use Policy* 29, 827-836.
- Koopmans, G.P.J., Jacobi, L., 2011. Gewijzigde motie van de leden Koopmans en Jacobi ter vervanging van die gedrukt onder nr. 102. Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag.
- Melman, T.C.P., Schotman, A.G.M., Meeuwsen, H.A.M., Smidt, R.A., Vanmeulebrouk, B., Sierdsema, H., 2016. Ex-ante-evaluatie ANLb-2016 voor lerend beheer; Een eerste blik op de omvang en ruimtelijke kwaliteit van het beheer in het nieuwe stelsel. Wageningen Environmental Research, Wageningen.
- Mettepenningen, E., Verspecht, A., Van Huylbroeck, G., 2009. Measuring private transaction costs of European agri-environmental schemes. *J. Environ. Plann. Manage.* 52, 649-667.
- Westerink, J., Jongeneel, R., Polman, N., Prager, K., Franks, J., Dupraz, P., Mettepenningen, E., 2017. Collaborative governance arrangements to deliver spatially coordinated agri-environmental management. *Land Use Policy* 69, 176-192.

---

# 3 Vergelijkingsbases kosteneffectiviteit agrarisch natuur- en landschapsbeheer

*Tanja de Koeijer en Thomas Mattijssen*

## 3.1 Inleiding

Zoals geconstateerd in hoofdstuk 2, is er nog een groot gat tussen het in beeld brengen van de transactiekosten van het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) en de kosteneffectiviteit van het ANLb. Voor dat laatste is het van belang dat niet alleen de transactiekosten in beeld worden gebracht, maar ook de beheerkosten. Daarnaast moeten deze kosten ook gekoppeld kunnen worden aan de bijbehorende ecologische of andere baten. En ten slotte is het de vraag wat de ecologische effecten en bijbehorende beheer- en transactiekosten zijn van eventuele alternatieve beleidsmaatregelen.

Een beleid is kosteneffectief als de baten (het doelbereik) in redelijke verhouding tot de gemaakte kosten staan. In hoeverre de gemaakte kosten ten opzichte van het doelbereik daadwerkelijk kosteneffectief zijn, wordt bepaald door de kosten en het doelbereik te vergelijken met andere mogelijke opties om het doel te realiseren en door de bijbehorende kosten. Het begrip kosteneffectiviteit betreft dus altijd een onderlinge afweging tussen de kosten en baten van mogelijke opties om een bepaald doel te bereiken. Het begrip kosteneffectiviteit is dan ook een relatief begrip en hangt af van de kosten en baten van de mogelijke opties waarmee wordt vergeleken.

De keuze van de mogelijke opties waarmee de kosten en baten van een bepaalde maatregel worden vergeleken, de zogenoemde vergelijkingsbasis, hangt sterk af van de gewenste inzichten die uit de kosteneffectiviteitsanalyse naar voren moeten komen. De gewenste inzichten zijn afhankelijk van het doel van de analyse en stakeholders kunnen hier verschillende opvattingen over hebben. Relevante groepen stakeholders bij het ANLb zijn overheden, natuur beherende organisaties, agrarische collectieven en deelnemers.

## 3.2 Doel

Doel van dit deelonderzoek was het verkrijgen van inzicht in de wensen van stakeholders ten aanzien van een kosteneffectiviteitsanalyse van het ANLb-stelsel en de wijze waarop een kosteneffectiviteitsanalyse van het ANLb kan worden aangepakt.

Voor de realisatie van de doelstelling zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de gewenste inzichten van stakeholders ten aanzien van een kosteneffectiviteitsanalyse van het ANLb?
2. Vanuit welk beleidsmatig en/of maatschappelijk oogpunt zijn deze inzichten van belang? Voor welk beleidstraject kunnen de inzichten worden gebruikt?
3. Wat betekent dit voor de keuzes ten aanzien van de mogelijke effecten en kosten die moeten worden gemeten en de te hanteren vergelijkingsbasis?
4. Wat betekenen bovenstaande keuzes ten aanzien van de databeschikbaarheid en uitvoerbaarheid van de analyse?
5. Hoe worden de verschillende gewenste inzichten geprioriteerd door de stakeholders?

---

## 3.3 Aanpak

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is gesproken met verschillende stakeholders: BoerenNatuur, RVO, BIJ12, Unie Van Waterschappen, Ministerie van LNV en Provincies. Binnen de groep stakeholders is onderscheid gemaakt tussen beleidsuitvoerders en beleidsmakers. De beleidsuitvoerders zijn met name bevraagd op mogelijke relevante doelen van een kosteneffectiviteitsanalyse en welke data hiervoor mogelijk beschikbaar zijn. Met de beleidsmakers is besproken aan welke beleidsvraag een kosteneffectiviteitsanalyse zou kunnen bijdragen en hoe ze mogelijke type kosteneffectiviteitsanalyses zouden prioriteren in het licht van actuele beleidsissues.

## 3.4 Mogelijke vergelijkingsbases

Op basis van de analyse zijn de volgende typen kosteneffectiviteitsanalyses onderscheiden:

1. ANLb versus geen ANLb
2. Vergroting of verkleining budget ANLb
3. SNLa versus ANLb
4. Agrarisch natuur- en landschapsbeheer versus regulier natuurbeheer
5. Financiering via GLB versus financiering vanuit Rijk/Provincie
6. Efficiënte besteding van de middelen
7. Samenhang met andere vormen van (agrarisch) (natuur)beheer
8. Vergelijking tussen provincies
9. Vergelijking tussen collectieven
10. Vergelijking verschillende typen natuur/leefgebieden en categorie 'water'-/beheermaatregelen

De verschillende typen kosteneffectiviteitsanalyses worden hierna verder uitgewerkt aan de hand van de aandachtspunten die in paragraaf 3.1 beschreven zijn.

### 1. ANLb versus geen ANLb

#### *Beleidsvraagstuk en vergelijkingsbasis*

Doel van dit type analyse is om te analyseren of het überhaupt zinvol om het ANLb-stelsel in te zetten. De beleidsvraag die dan centraal staat, is of het ANLb een meerwaarde heeft en dus zou moeten worden voortgezet. Binnen het agrarisch natuur- en landschapsbeheer gaat het meeste budget naar het weidevogelbeheer. Een interessante vraag is dan of er daadwerkelijk meer weidevogels worden beschermd door het agrarisch natuur- en landschapsbeheer dan bij regulier agrarisch gebruik.

De vergelijkingsbasis is een situatie zonder ANLb. Omdat in de vergelijkingsbasis geen beleid gericht op agrarisch natuur- en landschapsbeheer wordt uitgevoerd, kan de berekende kosteneffectiviteit voor de situatie met ANLb niet worden afgezet tegen een kosteneffectiviteit zonder ANLb. In het laatste geval zijn er namelijk geen kosten en is er ook geen ecologisch effect waardoor er geen verhouding tussen kosten en effecten kan worden bepaald. Feitelijk gaat het in deze analyse daarom om een 'impact meting'. De ecologische 'impact' wordt berekend per bestede euro. De zo berekende kosteneffectiviteit van het ANLb kan daardoor niet worden afgezet tegen een vergelijkingsbasis met een andere kosteneffectiviteit op basis waarvan bepaald kan worden of het gewenste doel op een andere wijze met minder kosten per eenheid ecologisch effect kan worden bepaald.

#### *Welke kosten en effecten?*

Als eerste moet de doelindicator van het betreffende agrarisch natuur- en landschapsbeheerdoel worden geoperationaliseerd en moeten de bijbehorende data voor beide situaties worden verzameld. Bijvoorbeeld: het voorkomen van bepaalde doelsoorten in gebieden met en zonder ANLb. Op het moment dat de doelindicator zelf niet gemeten kan worden, zou de realisatie van de benodigde condities ten aanzien van de benodigde milieu- en beheercondities kunnen worden gemeten. Vervolgens moeten ook de bijbehorende kosten in beeld worden gebracht. In de situatie zonder agrarisch natuur- en landschapsbeheer is dat eenvoudig: er worden geen kosten voor het beheer gemaakt.

---

### *Methodische opties en uitvoerbaarheid*

Deze analyse zou kunnen worden uitgevoerd door vergelijkbare gebieden die momenteel wel en niet in het ANLb worden beheerd te monitoren en door de jaren heen te kijken naar de populaties plus eventueel de ecologische en hydrologische condities door de jaren heen. Zo kan een gerichte inschatting gemaakt worden van de effecten per bestede euro, waarbij het 'niets doen' als baselinescenario fungeert. De beleidsmonitoring van het ANLb, die momenteel al door provincies wordt uitgevoerd, en de beheermonitoring vanuit collectieven kunnen hierbij als belangrijke input dienen. Er worden immers al data verzameld rondom het voorkomen van diverse ANLb-doelsoorten. Deze analyse zou hierop kunnen voortbouwen. Een andere manier om deze analyse uit te voeren, is een vergelijking tussen boeren die wel en niet deelnemen aan het stelsel ANLb. Zo kan een vergelijking tussen de biodiversiteit op deze bedrijven worden gemaakt.

Echter, deze vergelijking stuit in de praktijk wel op een aantal obstakels. Elk collectief spreekt aan de voordeur bepaalde vormen van beheer af en zet ook andere vormen van beheer in aan de achterdeur. Om een representatieve uitspraak te doen over kosteneffectiviteit, zul je daarom moeten kijken naar verschillende collectieven en verschillende beheermaatregelen. Daarbij zullen de milieumomstandigheden en sociale omstandigheden (bijvoorbeeld acceptatie van predatiebeheer of deelnamebereidheid onder boeren) ook invloed hebben op de effectiviteit van beheer en dus ook moeten worden meegenomen als 'externe factoren' om iets te kunnen zeggen over de kosteneffectiviteit in ecologische zin. Dit geldt zeker bij een vergelijking tussen deelnemers en niet-deelnemers: door begrenzing en de sturende rol van collectieven mag worden verwacht dat deelnemers het beheer uitvoeren op relatief geschikte percelen, terwijl dit voor niet-deelnemers niet het geval hoeft te zijn. De vraag is of dit effect ook tot uiting komt.

Naast ecologische effecten zou in dit type analyse ook nog naar andere typen effecten kunnen worden gekeken, bijvoorbeeld kennisontwikkeling rondom agrarisch natuur- en landschapsbeheer bij boeren die wel of niet deelnemen aan het ANLb.

### *Wenselijkheid in de ogen van beleidsmakers en -uitvoerders*

Er zijn verschillende beelden over de wenselijkheid van deze analyse. De beleidsmakers in onze klankbordgroep zien er wel enig perspectief in. Vanuit die hoek wordt aangegeven: het ANLb is maar 5% van het boerenland, daarmee ga je het sowieso niet redden. Alleen daarom al is het zinvol om eens echt te kijken wat de verschillen zijn, zodat de eventuele meerwaarde van ANLb-beheer ook kan worden aangetoond. Zo kun je wel een inschatting maken of het gerealiseerde effect wel of niet het benodigde geld waard was. De analyse geeft dan aan of het beleid wel of niet effectief is. De beleidsvraag is of populaties van bijvoorbeeld weidevogels stabiliseren of toenemen en vooral of de situatie zonder ANLb slechter zou zijn. Deze vraag sluit aan bij het Aanvalsplan Grutto van Winsemius en Crone (2020), waarin het belang van het ANLb wordt benadrukt, maar ook duidelijk wordt gesteld dat alleen inzetten op dit stelsel niet voldoende is om het tij te doen keren in de stand van weidevogels zoals de grutto. De vraag of het beheer ook het budget waard is, is een politieke vraag die niet met deze analyse wordt beantwoord. De betrokken beleidsuitvoerders van het ANLb vragen zich af wat een analyse van ANLb versus geen ANLb precies zou opleveren en betwijfelen sterk of dat prioriteit zou moeten hebben ten aanzien van de andere opties.

## **2. Vergroting of verkleining budget ANLb**

### *Beleidsvraagstuk en vergelijkingsbasis*

Een belangrijke vraag is of met het huidige budget voor het ANLb het überhaupt mogelijk is om de doelen te halen. Het ANLb is een budget-gestuurd programma, waarbij in principe wordt ingezet op het behalen van maximaal resultaat met vaststaande middelen. De vraag is dan: welk bedrag is minimaal nodig om een bepaald effect te kunnen realiseren, bijvoorbeeld stabilisatie van populaties van bepaalde doelsoorten? Of zelfs: welk bedrag is minimaal nodig om überhaupt resultaat te behalen en onder welk bedrag is het dus überhaupt niet zinvol om in te zetten op agrarisch natuur- en landschapsbeheer?

Voor beantwoording van deze vraag moet nagegaan worden of de ecologische effecten meer of minder dan evenredig toe- of afnemen bij een toe- of afnemend budget voor het programma. Interessant is ook de vraag of er een optimum kan worden bepaald. De vergelijkingsbasis is dan: de theoretisch benodigde kosten in relatie tot doelbereik versus de huidige omvang van het budget. De hiermee samenhangende beleidsvraag

---

hangt vooral samen met de allocatie van overheidsbudgetten voor het ANLb: hoeveel geld zou men hieraan moeten toewijzen en wat betekent dit voor de kosteneffectiviteit van het ANLb?

#### *Welke kosten en effecten?*

In principe kan bij een dergelijke analyse naar diverse soorten effecten gekeken worden: wat betekent het hogere en/of lagere budget in ecologische zin, wat zijn de sociale effecten en welk totaalpercentage van de gelden komt direct ten goede aan beheer of inkomstenderving? Dit kan ook samenhangen met de vergoeding per beheerpakket die samenhangt met een ander totaalbudget voor het ANLb: is er alleen geld voor uitbreiding in areaal? Of zou ook de vergoeding voor bepaalde beheermaatregelen veranderen? Uiteindelijk moet dan gekeken worden naar alle kosten voor het betreffende type natuur m.b.t. beheervergoeding, coördinatie beheer en apparaatskosten en hoe dit samenhangt met de behaalde resultaten.

#### *Methodische opties en uitvoerbaarheid*

De kosten en de effectiviteit kunnen worden afgezet tegen de theoretisch berekende benodigde kosten voor het realiseren van de noodzakelijke condities (ruimtelijk, milieu, beheer) voor een bepaalde effectiviteit. De praktijkresultaten worden afgezet tegen de theoretische, op basis waarvan geanalyseerd kan worden op welke wijze de kosteneffectiviteit het efficiëntst kan worden verhoogd. Daarbij moet tevens nagegaan worden in hoeverre dit haalbaar is in het licht van deelnamebereidheid van (potentiële) beheerders.

De vraag is echter wel of dit praktisch vast te stellen valt. Het is de vraag of er ergens een duidelijk te meten/observeren optimum of omslagpunt ligt, en voor de verschillende doelen van het ANLb (zoals ruimtelijke samenhang van beheer of juist het beheer focussen op de meest optimale plekken) kan in dit kader ook wat spanning liggen. Ook kun je het eventuele extra budget op diverse wijzen inzetten: bijvoorbeeld uitbreiding van het areaal aan beheer door de huidige pakketten met bijbehorende vergoedingen op meerdere plaatsen af te sluiten, of de vergoedingen op zwaar beheer vergroten, zodat er meer van dergelijke beheermaatregelen worden afgesloten. Dit maakt ook uit voor de effecten die je gaat meten. Kortom, ook bij dit type analyse speelt er een aantal complicerende factoren en afwegingen die moeten worden meegenomen bij een analyse.

#### *Wenselijkheid in de ogen van beleidsmakers en -uitvoerders*

Vanuit onze klankbordgroep wordt deze analyse wenselijk geacht. Qua timing zou deze analyse dan moeten aansluiten bij de invulling van het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid dat in 2023 van start gaat. De vraag is dan of de kosteneffectiviteit van het ANLb kan worden verbeterd door aanpassing het beheerbudget voor boeren of niet. Het geeft inzicht aan welke knoppen je zou kunnen draaien om de effectiviteit te verbeteren. Wat is het mogelijke effect van hogere vergoedingen voor meer dan alleen kostenderving? En hoe speelt dit door in bijvoorbeeld zwaar beheer? Gesteld wordt dat de vergoedingen niet meelopen met de inflatie (en daarom zes jaar lang niet geïndexeerd worden) en dat je daar ook eens naar zou kunnen kijken. Wel wordt erkend: er zitten in de praktijk grenzen aan de vergoedingen die je kunt uitkeren wegens de regelingen rondom staatssteun. Daarnaast is een belangrijke kanttekening hierbij dat hogere budgetten zich niet direct hoeven te vertalen in hogere vergoedingen, maar ook kunnen worden ingezet voor uitbreiden van deelnemers of areaal beheerd gebied. Er staan bij diverse collectieven nu boeren op de wachtlijst die bij uitbreiding van budgetten ook aan het ANLb zouden kunnen deelnemen.

### **3. SNLa versus ANLb**

#### *Beleidsvraagstuk en vergelijkingsbasis*

Doel van deze analyse is vooral kijken of het ANLb op het gebied van kosteneffectiviteit tot betere resultaten leidt dan het SNLa. De overgang van het SNLa- naar het ANLb-stelsel was deels ingegeven door een wens om de transactiekosten te verminderen ten opzichte van het voorgaande SNLa-stelsel (Koopmans en Jacobi, 2011). Inzicht kan vanuit dit type analyse worden verkregen in de vraag hoe de transactiekosten in het SNLa zich verhouden tot die van het oude ANLb-stelsel. Op deze wijze beperkt de vraag zich tot kosten en gaat die niet over de effectiviteit.

Daarnaast wilde men met het ANLb ook de regels en procedures vereenvoudigen, het beheer professionaliseren, de ruimtelijke samenhang van het beheer vergroten en zorgen dat het goede beheer op de juiste plek is gesitueerd. Ook samenwerking tussen deelnemers, het afstemmen van het beheer en het



---

gezamenlijk leren en kennis ontwikkelen via collectieven zijn uitgangspunten voor het nieuwe stelsel (Boonstra et al., 2021). Dat betekent dat de effectiviteit wellicht niet in puur ecologische termen moet worden geanalyseerd, maar dat deze bij een vergelijking met het ANLb vooral gericht moet zijn op de hiervoor genoemde aspecten als ruimtelijke samenhang, vereenvoudiging regels, transactiekosten, gezamenlijke kennisontwikkeling. Op deze wijze kan worden gekeken of het bestede geld voor diverse criteria nu tot meer of minder effectiviteit leidt.

#### *Welke kosten en effecten?*

In het geval dat de vraag alleen is gericht op de omvang van de transactiekosten, kan de analyse worden beperkt tot de besteding van de middelen en de verdeling daarvan over de transactiekosten en de kosten voor het beheer zelf (zie hoofdstuk 2). In dat geval zou de analyse niet naar de uiteindelijke ecologische effecten hoeven te kijken. Wanneer de scope breder is, en verder gaat dan alleen een effectieve besteding van middelen, worden ook (ecologische) effecten belangrijk en is ook van belang of bijvoorbeeld de deelnamebereidheid is veranderd met het nieuwe stelsel.

#### *Methodische opties en uitvoerbaarheid*

Afhankelijk van de gekozen focus zijn er dus nog steeds verschillende aspecten die binnen de vergelijkingsbasis SNLa/ANLb uitgelicht kunnen worden. Complicerend punt daarbij is dat je, om zo'n vergelijking tussen 'oud' en 'nieuw' te kunnen maken, afhankelijk bent van de informatie die er over het oude stelsel is verzameld. Op aspecten waarop toentertijd (voor 2016) niet werd gemonitord, is het zeer lastig om een goede vergelijking te maken met het huidige stelsel. Je bent dan vooral afhankelijk van verhalen van betrokkenen waardoor je weliswaar een beeld kunt schetsen, maar op sommige punten waarschijnlijk geen harde kwantitatieve uitspraken kunt doen.

#### *Wenselijkheid in de ogen van beleidsmakers en -uitvoerders*

Deze analyse wordt niet geprioriteerd door betrokkenen. Bij de tussenevaluatie van het ANLb is al een vergelijking tussen het SNLa en ANLb gemaakt (Boonstra et al., 2021). Deze evaluatie kijkt niet specifiek naar kosteneffectiviteit, maar op vele andere aspecten wordt er al wel een vergelijking gemaakt. Ook wordt benoemd dat deze analyse voor het goed vormgeven van toekomstig beheer minder relevant is, omdat je vooral (ver) terugkijkt en gegevens over het SNLa wellicht niet aanwezig zijn.

## **4. Agrarisch natuur- en landschapsbeheer versus 'regulier' natuurbeheer**

#### *Beleidsvraagstuk en vergelijkingsbasis*

In dit type analyse wordt een vergelijking gemaakt tussen het agrarisch natuur- en landschapsbeheer en het reguliere natuurbeheer binnen het Natuurnetwerk (vaak door terreinbeherende organisaties). Doel van deze analyse is vooral om te kijken of en in hoeverre bepaalde ecologische effecten kosteneffectiever via het huidige ANLb dan via het regelingen voor natuurbeheer kunnen worden bereikt. De vergelijkingsbasis ligt dus bij wie het beheer uitvoert en of dat via regulier of agrarisch natuur- en landschapsbeheer wordt gedaan. De hiermee samenhangende beleidsvraag is vooral of en onder welke omstandigheden de inzet van middelen in het ANLb meer of minder zinvol is vanuit het oogpunt van kosteneffectiviteit. Hierdoor kan er een afweging worden gemaakt over de inzet van middelen op het ANLb versus andere vormen van (natuur)beheer.

#### *Welke kosten en effecten?*

Uit een eerdere studie (De Koeijer, 2007) bleek dat weidevogelbeheer door agrariërs slechts 25% van de kosten voor vergelijkbaar weidevogelbeheer door terreinbeherende organisaties met zich meebrengt. Voor botanisch beheer was dit circa 60%. Deze grote verschillen werden met name veroorzaakt door de hoge kosten die natuurorganisaties maken voor verwerving en inrichting van terreinen. Actuele gegevens over het ANLb-stelsel en de vergelijking tot kosten die gemaakt worden in het reguliere natuurbeheer zouden de basis kunnen vormen voor een nieuwe vergelijking, waarbij niet alleen de kosten (zoals door De Koeijer (2007) berekend) worden meegenomen, maar ook de effectiviteit van beheer en ruimtelijke samenhang van beheer factoren van belang zijn. Ook de continuïteit van beheer zou hier idealiter een factor zijn die wordt meegenomen, omdat deze bij agrarisch natuur- en landschapsbeheer op papier vaak in mindere mate is geborgd dan in het beheer door natuurorganisaties – en de vraag is hoe dit feitelijk in de praktijk uitpakt m.b.t. beheer door zowel boeren als natuurorganisaties.

---

### *Methodische opties en uitvoerbaarheid*

Complicerende factor bij deze berekening is dat de kosten die boeren en natuurorganisaties maken niet geheel gelijksoortig zijn. Bij het beheer door natuurorganisaties zijn er initiële kosten voor aankopen/verwerven en inrichten als natuur, terwijl het beheer bij boeren in de reguliere bedrijfsvoering wordt ingepast. De termijn waarop je dan kijkt (over hoeveel jaar smeert je de aankoopkosten uit), maakt nogal uit voor het jaarlijkse bedrag waarmee je rekent. Voor de vergelijking is het daarom noodzakelijk om alle kosten om te rekenen naar jaarkosten. Deze tijdshorizon is ook van belang voor de ecologische resultaten, waardoor ook de continuïteit van beheer een factor is waarmee rekening moet worden gehouden. Inzet op kruidenrijk grasland kan vanuit voedselrijke omstandigheden al snel 5 tot 10 (of meer) jaren duren voordat er een significant resultaat is. Een vergelijk op basis van de benodigde condities (ruimtelijk, milieu, beheer) maakt het makkelijker vergelijkbaar. Echter, de looptijd van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer dat via het GLB is ingevuld, is maximaal zes jaar, aangezien elke zes jaar nieuwe afspraken worden gemaakt over de invulling van het GLB. Dit maakt het moeilijk om de ecologische effectiviteit van het ANLb te meten, omdat deze slechts zes jaar bedraagt en er vervolgens weer een nieuw stelsel met andere kosten en andere afspraken mogelijk is.

### *Wenselijkheid in de ogen van beleidsmakers en -uitvoerders*

Het belang van een dergelijke analyse wordt ingezien, maar dan wel vanuit een achtergrond dat het niet per se moet betekenen dat het voor beleidsmakers een 'vaste keuze' is tussen de twee. Beleidsmakers zeggen: het gaat niet om óf ANLb óf regulier natuurbeheer, maar om beide (waarbij ANLb-geld deels vanuit de EU komt en regulier natuurbeheer uit Nederlandse middelen wordt gefinancierd). Wat is dan de optimale combinatie van ANLb en regulier natuurbeheer? In het ANLb zit je bovendien vast aan het vrijwilligheidsprincipe, dat maakt het soms heel lastig om dingen voor elkaar te krijgen en is ook een belangrijke onderscheidende factor. Daarbij geeft men mee dat je bij een vergelijking hier ook de tijdshorizon van maximaal zes jaar (ANLb) mee zou moeten nemen, omdat continuïteit in regulier natuurbeheer meer gewaarborgd is. Ook voor andere EU-landen zou het interessant kunnen zijn om te kijken naar de kosten en effecten van het integreren van natuur en landbouw, iets dat lessen kan opleveren die ook elders van meerwaarde kunnen zijn en in het goed op elkaar aan laten sluiten van gebieden.

## **5. ANLb gefinancierd vanuit GLB versus financiering vanuit Rijk/provincie**

### *Beleidsvraagstuk en vergelijkingsbasis*

Doel van deze analyse is om te kijken vanuit welke (beleids)pijler het ANLb kosteneffectiever kan worden geïmplementeerd. Het huidige beleid (ANLb-stelsel) wordt voor 75% gefinancierd vanuit Europese gelden en het inzetten van deze EU-gelden neemt door Brusselse richtlijnen en verplichtingen de nodige administratieve lasten met zich mee. Wellicht leiden deze extra handelingen tot zorgvuldiger beheer, maar het brengt ook extra transactiekosten met zich mee die niet zouden spelen indien het beheer volledig vanuit provinciale of nationale middelen gefinancierd zou worden.

Voor het beleid kan het daarom relevant zijn om te kijken of de financiering van het ANLb ook via andere geldstromen zou kunnen lopen en wat dit dan betekent voor de kosteneffectiviteit. Hoe is de kosteneffectiviteit van het ANLb gefinancierd vanuit het GLB (het huidige stelsel) in relatie tot de potentiële kosteneffectiviteit van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer als dit door het Rijk en/of de provincies wordt gefinancierd? De vergelijkingsbasis is hier theoretisch, omdat de andere situatie niet aan de orde is, maar gaat dus vooral over de beleidscontext waarbinnen het stelsel vorm krijgt en de consequenties hiervan voor (de kosteneffectiviteit van) het beheer.

### *Welke kosten en effecten?*

Qua kosten gaat het hier voornamelijk om de transactiekosten die in verschillende beleidspijlers worden gemaakt. Daarmee kan worden onderzocht welk totaalaandeel van het gelijkblijvende budget er in verschillende financieringsstromen direct aan het beheer of aan inkomstenderving voor de boer ten goede komt. Qua effecten kan dan gekeken worden naar de wijze waarop middelen besteed worden vanuit de aanname dat er meer resultaten behaald kunnen worden als een groter deel van het budget aan beheer ten goede komt. Dit gaat echter voorbij aan het belang van transactiekosten, die ook kunnen bijdragen aan zorgvuldiger of beter beheer. Idealiter zou er daarom ook naar de ecologische effecten gekeken moeten worden in relatie tot de gemaakte transactiekosten in de diverse financieringsstromen.

---

### *Methodische opties en uitvoerbaarheid*

Nagegaan zou kunnen worden wat de huidige kosten voor Nederland zijn voor het agrarisch natuur- en landschapsbeheer en hoe met dezelfde middelen een alternatief beleid zou kunnen worden vormgegeven waarbij de Brusselse richtlijnen niet het uitgangspunt zijn. In dit alternatieve beleid zou in kaart moeten worden gebracht wat de deelnamebereidheid van agrariërs zou zijn, welke (transactie)kosten hiermee gemoeid zijn en wat de te verwachten ecologische effectiviteit dan zou zijn.

Het mag duidelijk zijn dat dit op de hierboven beschreven wijze vooral een theoretische exercitie is, omdat er op het gebied van natuur geen vergelijkingsbasis in de praktijk bestaat. Een potentieel voordeel van loskoppeling van het GLB is dat het stelsel niet langer hoeft te worden opgetuigd vanuit een vergoeding van de opbrengstderiving, maar bijvoorbeeld vanuit een resultaatsbetaling – al blijven regelingen rondom staatssteun hier een complicerende factor. In het geval van een mogelijke resultaatsbetaling wordt optimaal gebruikgemaakt van de inzichten van de ondernemer om zo kosteneffectief mogelijk het gewenste resultaat te realiseren.

Overigens is op provinciaal niveau een vergelijking in de praktijk wellicht wel mogelijk. De provincie Overijssel heeft bijvoorbeeld een regeling voor landschapselementen, waarvoor een vergelijking met het doeltypische 'droge dooradering' mogelijk zou zijn. Deze regeling, en mogelijk ook andere provinciale regelingen, zou een aanknopingspunt kunnen vormen voor een praktijkanalyse met de hierboven beschreven vergelijkingsbasis.

### *Wenselijkheid in de ogen van beleidsmakers en -uitvoerders*

Beleidsmakers zijn stellig: deze analyse is niet realistisch, want we hebben we de financiering uit Brussel gewoon nodig. En: het zou vreemd zijn als we het GLB niet zouden inzetten als instrument voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Het geld is immers beschikbaar hiervoor vanuit Brussel. De regels uit Brussel worden dus als een noodzakelijk kwaad gezien en daardoor prioriteren beleidsmakers deze vergelijkingsbasis niet. Daarbij speelt mee dat dit een puur theoretische exercitie zou zijn. Bij de uitvoerders is het beeld wat wisselend: een deel van onze klankbordgroep vindt dit een interessante vergelijkingsbasis, omdat de collectieven aanlopen tegen de hoge administratieve lasten van het huidige stelsel; tijd die ze niet in het verbeteren van de kwaliteit van het beheer kunnen steken. Ook de inkomstenderiving versus resultaatbeloning is voor sommigen een interessant oogpunt. Andere beleidsuitvoerders zien de relevantie van deze analyse minder.

## **6. Efficiënte besteding van de middelen**

### *Beleidsvraagstuk en vergelijkingsbasis*

In dit type analyse wordt vooral gekeken of de beschikbare middelen efficiënt en volledig worden besteed volgens de EU-regels. Doel is inzicht te verkrijgen in de vraag in hoeverre de middelen voor ANLb op de formeel juiste manier zijn ingezet en in hoeverre ze volledig zijn ingezet. De beleidsrelevantie zit hem dan ook vooral op administratief vlak, in een verantwoording van de bestede middelen naar de EU toe. Dit is een vergelijkingsbasis die vooral vanuit het oogpunt van RVO en LNV interessant zou kunnen zijn, omdat zij een belangrijke rol spelen in en belang hebben bij een juiste verantwoording. Als vergelijkingsbasis zou dan gekeken kunnen worden naar andere regelingen vanuit het GLB of naar de wijze waarop verantwoording in andere landen wordt gedaan.

### *Welke kosten en effecten?*

Hierbij gaat het niet zozeer om langetermijntuitkomsten en impact, maar om de directe output van het stelsel: aspecten zoals de beheermaatregelen die zijn afgesloten, aantallen hectares in beheer, aantallen deelnemers en de bestede geldbedragen hieraan. Een analyse van kosteneffectiviteit zou dan bijvoorbeeld kunnen kijken welk percentage van het totaalbedrag direct aan beheer ten goede komt, of naar het gemiddelde bedrag aan euro's dat er per hectare aan diverse beheermaatregelen is besteed. Ook kan worden gekeken naar het percentage transactiekosten. Benadrukt moet worden dat deze analyse eigenlijk niets zegt over kosteneffectiviteit van het stelsel, maar vooral over efficiëntie van de uitvoering.

---

### *Methodische opties en uitvoerbaarheid*

In vergelijking met bijna alle andere opties die wij in deze paragraaf schetsen, is deze analyse relatief eenvoudig empirisch uit te voeren, omdat data op het gebied van output over het algemeen wel beschikbaar zijn via RVO. Toch zijn er wel degelijk factoren die zo'n analyse lastig maken. Zo is een complicerende factor dat niet alle beheermaatregelen die collectieven zelf samenstellen geheel zijn geadmistreerd bij RVO. Voor een compleet beeld zou je daarom ook de data van collectieven moeten inzien.

Een andere complicerende factor is het verkrijgen van de data voor de vergelijkingsbasis als het zou gaan om een vergelijking met de verantwoording door andere EU-lidstaten. Een vergelijking met andere GLB-regelingen in Nederland is waarschijnlijk wel goed mogelijk, omdat een groot deel van de data bij RVO beschikbaar zijn. Het lastigst is de verzameling van de transactiekosten. Dit geldt zowel voor de transactiekosten van de Rijksoverheid, provincies en RVO voor het ontwerp, uitvoering en verantwoording van de regeling die niet centraal worden bijgehouden en voor die van de collectieven en de deelnemers zelf. Vanwege de vervlechting met andere dossiers en beheertaken is hier bij nagenoeg alle partijen moeilijk zicht op te krijgen (zie hoofdstuk 2).

### *Wenselijkheid in de ogen van beleidsmakers en -uitvoerders*

Verantwoording van de besteding van middelen richting Brussel is noodzakelijk. Er is daarvoor behoefte aan goed inzicht welk geld waar terechtkomt – cijfers waarover RVO ook al (groten)deels beschikt. De meeste partijen in onze klankbordgroep zijn van mening dat deze vergelijkingsbasis geen recht doet aan de complexiteit van (kosteneffectiviteit van) het ANLb-stelsel. Zoals werd gezegd: je moet een bredere benadering toepassen, anders doe je geen recht aan het systeem (ANLb).

## **7. Samenhang ANLb met andere instrumenten voor (agrarisch) natuurbeheer**

### *Beleidsvraagstuk en vergelijkingsbasis*

Het ANLb staat als stelsel in principe op zichzelf, maar als we het hebben over de 68 doelsoorten, maken ANLb-gebieden deel uit van een landschap waarbinnen ook gebieden liggen die buiten het stelsel vallen, maar die wel van belang zijn voor het voortbestaan van deze soorten. Er zijn naast het ANLb ook andere beleidsinstrumenten die worden ingezet in de omgeving van de ANLb-gebieden, zoals regulier natuurbeheer of provinciale landschapsregelingen. De beleidsrelevantie zit hem in de vraag hoe deze instrumenten optimaal op elkaar kunnen worden afgestemd voor een zo kosteneffectief mogelijk beheer.

Het doel van deze analyse is dan ook gericht op het verkrijgen van inzicht in de impact van omgevingsfactoren en andere beleidsinstrumenten op de effectiviteit van het ANLb. Bijvoorbeeld: Hoe verhoudt geïsoleerd ANLb-beheer zich tot ANLb-beheer waarbij ook in het omliggende gebied bij het beheer aansluitende milieu- en beheercondities worden gerealiseerd door bijvoorbeeld natuurorganisaties? Andersom kan ook worden gekeken hoe het beheer via het ANLb-stelsel een bijdrage levert aan bijvoorbeeld de populaties van doelsoorten in nabijgelegen (natuur)gebieden. De vergelijkingsbasis beschouwt de bijdrage van het ANLb dus als onderdeel van een veel breder pakket aan instrumenten en maatregelen dat op eniger wijze beoogt om een bijdrage te leveren aan de instandhouding van doelsoorten.

### *Welke kosten en effecten?*

In principe zou je voor een echt breed beeld over de samenhang van het ANLb met ander beheer niet alleen willen kijken naar de gemaakte kosten in het kader van het ANLb, maar ook naar de kosten van de extra omgevingsfactoren die de ecologische effectiviteit bevorderen. Dit geldt ook voor de (ecologische) effecten. Een simpeler versie van deze analyse kan alleen naar de kosten voor ANLb kijken, maar vervolgens de effecten wel relateren aan de ruimtelijke samenhang met ander beheer.

### *Methodische opties en uitvoerbaarheid*

Dit type analyse is complex. Het vergt niet alleen inzicht in kosten en effecten die samenhangen met het ANLb-stelsel, maar ook in die van andere beleidsinstrumenten voor beheer in de omgeving en die mogelijk een effect hebben op de instandhouding van de doelsoorten van het ANLb. Voor deze analyse is een scenario-analyse waarin de effecten van een verandering in omgevingsfactoren (bijv. eveneens ANLb in het omliggende gebied, ander natuurbeheer in het omliggende gebied, versus geen beheer in het omliggende gebied) wellicht het geschiktst om zo de effecten van samenhang met omgevingsfactoren in beeld te brengen.

---

Een mogelijke optie hierbij is om na te gaan hoe het effect van agrarisch natuur- en landschapsbeheer omringd door landbouwgebied zich verhoudt tot vergelijkbaar natuurbeheer liggend in een groter natuurgebied, waardoor mogelijk minder schadelijke omgevingscondities voorkomen rondom het beheer. Een andere optie is om in een scenarioanalyse na te gaan wat het potentiële effect op de natuur en de kosten zou zijn indien potentieel schadelijke condities in het omringende gebied worden weggenomen.

Een alternatief kan zijn om niet voor een scenarioanalyse te kiezen, maar dit empirisch te onderzoeken in een aantal vergelijkbare ANLb-gebieden waarbij de omgevingsfactoren qua beheer verschillen. Ook dit is een complexe analyse, omdat gebieden nooit helemaal identiek zijn (zie ook scenario 10) en de omgevingsfactoren op diverse variabelen kunnen verschillen.

#### *Wenselijkheid in de ogen van beleidsmakers en -uitvoerders*

Deze vergelijkingsbasis wordt door iedereen in onze klankbordgroep interessant gevonden. Daarbij legt men een verband tussen het ANLb en de bredere ruimtelijke context door ook de rol van het ANLb in de inrichting van het landschap te benoemen. Hoewel deze vergelijkingsbasis interessant gevonden wordt, erkennen respondenten ook dat een dergelijke analyse buitengewoon complex is en nog verdere uitwerking vereist om hiermee aan de slag te gaan. Hoe dan ook is dit iets dat men graag wil weten: is het ANLb kosteneffectiever als we meer samen optrekken met het beheer van het Natuurnetwerk en de Natura 2000-gebieden? Provincies zouden een dergelijke analyse bijvoorbeeld kunnen gebruiken om te bepalen hoe er op begrenzing gestuurd wordt.

## **8. Vergelijking tussen provincies**

#### *Beleidsvraagstuk en vergelijkingsbasis*

Doel van dit type analyse is het verkrijgen van inzicht in verschillen in kosteneffectiviteit van vergelijkbare ANLb-regelingen tussen provincies. In dit type analyse vormt niet het ANLb-stelsel als geheel, maar de twaalf provinciale subsidieregelingen het uitgangspunt voor een vergelijking. Voor beleidsmakers kan dit belangrijke inzichten opleveren m.b.t. de keuzes die zij maken en de mogelijkheden om hier anders te sturen voor een betere uitrol van het ANLb op provinciaal niveau.

De provincies verschillen onderling in de manieren waarop ze de leefgebieden en de categorie 'water' van het ANLb in hun beheerplannen begrenzen en in de doelsoorten waarop ze zich op richten. Ook de gebiedsaanvragen van de collectieven worden mogelijk niet overal op een vergelijkbare wijze beoordeeld. Dit betekent dat het speelveld waarin collectieven opereren per provincie verschilt, wat ook consequenties heeft voor de kosten en effecten van beheer. Zo zijn er provincies, zoals Zuid-Holland, die redelijk ruim begrenzen en veel ruimte geven aan de collectieven om zelf de beheerlocaties aan te wijzen. Andere provincies, zoals Drenthe, hebben daarentegen veel strenger begrensd, waarbij van bovenaf veel meer is bepaald op welke (deel)gebieden collectieven zich moeten richten. Ook de keuze voor doelsoorten is interessant, omdat er hier tussen provincies verschillen zijn. Zo hebben diverse provincies eigen doelsoorten toegevoegd aan de 68 VHR-soorten waarop het stelsel zich aanvankelijk richtte.

#### *Welke kosten en effecten?*

In dit type analyse kan worden gekeken welke invloed provinciale keuzes in de begrenzing hebben op bijvoorbeeld de ruimtelijke concentratie en samenhang van beheer, de deelnamebereidheid en de participatiegraad onder boeren in de provincie, de continuïteit van het beheer en nog andere aspecten die met het beheer samenhangen. Ook kan worden gekeken welke effecten provinciale keuzes voor bepaalde doelsoorten hebben op het voorkomen van diverse soorten in ANLb-gebieden binnen de provincie. Qua kosten zijn hier vooral de transactiekosten interessant: zijn er grote verschillende (bij de collectieven) in de verschillende provincies?

#### *Methodische opties en uitvoerbaarheid*

De provincies in Nederland verschillen significant in leefgebieden en categorie 'water', milieucondities, aanwezigheid van soorten en het budget dat zij hebben voor het ANLb. Dit zijn factoren die een vergelijking ingewikkeld maken. Daarnaast krijgt het beheer in de praktijk vooral vorm door inspanningen van de collectieven, wat betekent dat resultaten van beheer niet geheel toe te schrijven zijn aan de provinciale keuzes, maar ook afhankelijk zijn van de afwegingen die de collectieven maken.

---

Desalniettemin kan een vergelijking tussen provincies interessante bevindingen opleveren als het bijvoorbeeld gaat om het ecologische effect van begrenzing en keuzes voor doelsoorten. Zo'n vergelijking vergt echter wel een bewustzijn van de rol van collectieven, de milieucondities en de provinciale budgetten als belangrijke (verklarende) factoren.

#### *Wenselijkheid in de ogen van beleidsmakers en -uitvoerders*

De mogelijkheid om een dergelijke vergelijkingsbasis toe te passen, is verschillende keren benoemd gedurende dit onderzoek. Het kan provincies helpen bij het beter inzetten van de middelen die zij voor het ANLb beschikbaar hebben door bijvoorbeeld andere keuzes te maken in de begrenzing. Er zijn echter wel kanttekeningen. Benoemd wordt: politiek kan zo'n analyse gevoelig liggen, omdat de provincies wegens de decentralisaties een bepaalde mate van autonomie hebben gekregen. Daaraan wordt toegevoegd dat de analyse vooral interessant is als die per doelsoort of leefgebied wordt uitgevoerd. Dan kun je kijken welke effecten verschillende strategieën in begrenzing hebben en wat de rol van flankerend beleid is, bijvoorbeeld ten aanzien van predatiebeheer. Ook kan de analyse gekoppeld worden aan de vraag of de decentralisatie van het beleid vanuit kosteneffectiviteitsperspectief een juiste beslissing was. In dat geval moet de analyse wel worden uitgebreid naar een vergelijking van de kosteneffectiviteit voor en na decentralisatie van het beleid.

### **9. Vergelijking tussen collectieven**

#### *Beleidsvraagstuk en vergelijkingsbasis*

Doel van dit type analyse is het verkrijgen van inzicht in verschillen in kosteneffectiviteit tussen collectieven. Zo kunnen collectieven van elkaar leren en kunnen zij hierdoor sturen op een betere kosteneffectiviteit van het ingezette ANLb. In dit type analyse wordt dus, net als bij de vergelijking tussen provincies, niet gekeken naar de kosteneffectiviteit van het ANLb-stelsel als geheel, maar wordt een vergelijking gemaakt op het niveau van de veertig collectieven. Elk collectief heeft immers een eigen strategie en maakt andere keuzes in hoe het beheer wordt vormgegeven en uitgevoerd.

Om deze vergelijking eenvoudiger te maken, zou specifiek gekeken kunnen worden naar collectieven die op een aantal factoren (zoals de begrensde leefgebieden en categorie 'water' of het totale budget) redelijk overeenkomen, zodat er meer specifiek kan worden gefocust op de kosten en effecten van de strategie die er binnen die omstandigheden wordt ontwikkeld.

#### *Welke kosten en effecten?*

De verschillende keuzes die collectieven maken, veroorzaken verschillen in kosten. Dit uit zich waarschijnlijk ook in verschillende effecten op het gebied van economie, ecologie en samenleving. De vraag is hier: welke kosten worden gemaakt door de collectieven voor het agrarisch natuur- en landschapsbeheer en welke effecten heeft dit? Als er door verschillende collectieven voor bepaalde kosten andere effecten worden gerealiseerd, kan dit inzicht geven in hoe collectieven hun middelen het best in kunnen zetten voor bepaalde doelstellingen.

#### *Methodische opties en uitvoerbaarheid*

Door te kijken hoe verschillende collectieven middelen inzetten en tot wat voor soort resultaten dit leidt, kan op verschillende aspecten worden gekeken naar de verhouding tussen middelen en resultaat. Heel plat geslagen kan tussen de collectieven een vergelijking gemaakt worden tussen de gependeerde euro's en het voorkomen van doelsoorten. Echter voor het kunnen verklaren van de verschillen, zullen ook aspecten als de gekozen beheerstrategie, de deelnamebereidheid en participatiegraad onder boeren, ruimtelijke samenhang van beheer, continuïteit van beheer en transactiekosten die worden gemaakt in beeld moeten worden gebracht, evenals de ecologische kwaliteit van de leefgebieden en categorie 'water'. Door het toepassen van een lerende benadering kan samen met de collectieven ook worden geanalyseerd hoe het verschil in aanpak samenhangt met het verschil in effecten en in hoeverre inpassing van andere aanpakken wel/niet de kosteneffectiviteit zou kunnen verbeteren.

#### *Wenselijkheid in de ogen van beleidsmakers en -uitvoerders*

Beleidsmakers twijfelen over het nut van deze vergelijkingsbasis: wat levert dit echt op en wat ga je er vervolgens concreet mee doen? Er wordt op dit vlak geopperd dat de verschillen tussen collectieven wellicht te groot zijn om een zinvolle vergelijkingsbasis te kunnen maken, terwijl er ook twijfel is of collectieven

---

concreet aan de slag zouden gaan met de mogelijke resultaten van deze analyse. Op het niveau van collectieven zou een dergelijke analyse wellicht wel kunnen helpen om in de implementatie van het stelsel betere keuzes te kunnen maken op het gebied van kosteneffectiviteit. BoerenNatuur geeft echter aan: we zijn al samen met de collectieven aan het leren, er is een lerende evaluatie gaande. Daarom is een dergelijke analyse voor hen op dit moment niet relevant.

## **10. Vergelijking tussen verschillende typen natuur/leefgebieden en categorie 'water'-/beheermaatregelen**

### *Beleidsvraagstuk en vergelijkingsbasis*

Doel van deze vergelijking is het krijgen van inzicht in de verschillen in kosteneffectiviteit per doelsoort en leefgebied in het ANLb. Een groot deel van de aandacht in het ANLb gaat naar weidevogels zoals de grutto. Tegelijkertijd gaan de populaties van veel van deze soorten nog steeds achteruit. De vergelijkingsbasis in dit type ligt op het niveau van de keuzes die er binnen het stelsel worden gemaakt in de leefgebieden en categorie 'water', typen natuur en/of doelsoorten waarop men focust. Beleidsuitvoerders kunnen de inzichten vanuit een dergelijke analyse gebruiken om meer kosteneffectieve keuzes ten aanzien van mogelijke beheermaatregelen te maken. Beleidsmakers zouden het kunnen meenemen in de begrenzing van leefgebieden en categorie 'water' (provincies) en eventueel bij het opstellen van een nieuw stelsel als het huidige afloopt.

Eigenlijk kent dit type analyse drie varianten, waarbij de vergelijkingsbasis steeds net iets anders is, maar waarbij het beleidsissue vergelijkbaar is. De vergelijkingsbasis kan zijn: (1) een vergelijking tussen dezelfde beheermaatregelen in verschillende leefgebieden en categorie 'water'; (2) een vergelijking tussen de kosten en effecten van verschillende beheermaatregelen; (3) een vergelijking tussen de kosten en effecten van beheer gefocust op verschillende doelsoorten.

### *Welke kosten en effecten?*

Het beleidsvraagstuk dat aan dit type analyse ten grondslag ligt, is vooral welke keuzes binnen het ANLb-stelsel de meeste natuurwinst opleveren, gegeven de gemaakte kosten. Een belangrijke vraag hierbij is hoe de ene natuurwinst gewogen kan worden ten opzichte van de andere natuurwinst. Dit kan feitelijk niet worden vergeleken, omdat elke doelsoort en/of leefgebied uniek is: het komt zagezegd neer op het vergelijken van appels met peren.

Het is wel mogelijk om te kijken in hoeverre met het ANLb duurzame instandhouding van de onderscheiden doelsoorten of leefgebieden en categorie 'water' kan worden gerealiseerd. Een doelsoort die relatief veel kost maar toch geen duurzame instandhoudingscondities heeft, is dan per definitie niet kosteneffectief. Een dergelijke conclusie betekent dan dat bij moeilijke budgetkeuzes gericht kan worden gekozen voor die maatregelen die effectieve instandhouding realiseren. Dan gaat het bijvoorbeeld om provinciale keuzes voor begrenzing van verschillende leefgebieden en categorie 'water' en keuzes van collectieven voor wel of niet inzetten van bepaalde beheerpakketten.

### *Methodische opties en uitvoerbaarheid*

Misschien kan het agrarisch natuur- en landschapsbeheer effectiever worden ingezet voor andere doelsoorten dan weidevogels of voor andere leefgebieden of categorie 'water' dan open grasland? Dit is een lastige afweging, want waar de doelsoorten op papier 'gelijk' zijn, is er in de praktijk veel meer focus op de ene soort dan op de andere. Een belangrijke vraag wordt dan ook hoe je de ene natuurwinst weegt ten opzichte van een andere natuurwinst. Zoals we hierboven al zeiden: het wordt al snel appels met peren vergelijken.

### *Wenselijkheid in de ogen van beleidsmakers en -uitvoerders*

Deze vergelijkingsbasis wordt door diverse respondenten erg interessant gevonden. Zo wordt gesteld: als predatiebeheer taboe is, zoals in Noord-Holland, dan is het misschien niet kosteneffectief om alsnog voor de grutto te gaan. Wellicht kan er dan in sommige omstandigheden beter op bijvoorbeeld insecten worden gefocust, waar nog wel mee kan worden gewonnen. Ook speelt de vraag in hoeverre de huidige budgetverdeling over de vier leefgebieden en de categorie 'water' optimaal is. Op dit moment gaat het meeste geld naar het leefgebied 'open grasland', terwijl bijvoorbeeld de 'droge dooradering' heel moeizaam van de grond komt. Een mogelijke oorzaak zou kunnen zijn dat de vergoeding voor 'droge dooradering' te

---

laag is, maar er kunnen ook andere knelpunten zijn waardoor dit beheer niet wordt afgesloten. Daarbij wordt benadrukt dat de aanwezige kennis over effectieve beheermaatregelen mogelijk een knelpunt is, waardoor de effectiviteit van het beheer van het ene leefgebied en/of de categorie 'water' minder effectief is. Indien dat zo zou zijn, moet opgepast worden voor de onterechte conclusie dat het kosteneffectiever is om in te zetten op de leefgebieden waar we al veel weten.

## 3.5 Synthese

### 3.5.1 Reflectie over mogelijke kosteneffectiviteitsanalyses

De tien geïdentificeerde typen kosteneffectiviteitsanalyses zijn besproken met beleidsmakers en beleidsuitvoerders die betrokken zijn bij het ANLb-stelsel. Het overzicht van de verschillende typen was daarbij een goed middel om met hen de discussie aan te gaan over prioritering en afbakening van de gewenste analyse. Uit deze discussies kwam naar voren dat er niet een duidelijke voorkeur is bij deze beleidsbetrokkenen voor één type analyse. Een combinatie van elementen uit de onderscheiden opties zou volgens deze betrokkenen het interessantst (kunnen) zijn.

Vanuit het perspectief van de beleidsmaker is kosteneffectiviteit nastrevenswaardig, omdat een kosteneffectieve vormgeving en implementatie van beleid tot de normen van 'goed bestuur' behoren waaraan een democratische overheid dient te voldoen (Buijs et al., 2020). Ook voor beleidsuitvoerders is het nastrevenswaardig om de middelen op de juiste manier in te zetten en daarmee een maximaal resultaat te behalen. De voor deze analyse geconsulteerde beleidsbetrokkenen geven allen aan dat ze behoefte aan inzicht hebben in de kosteneffectiviteit van het ANLb-stelsel. Een actueel beleidstraject of -vraagstuk waarvoor een kosteneffectiviteitsanalyse zou moeten worden ingezet, kwam in de gesprekken niet naar voren. In principe zou een kosteneffectiviteitsanalyse van het ANLb interessant zijn voorafgaand aan de voorbereiding van het nieuwe GLB, dat in 2023 van start gaat. Echter, dat betekent dat de kosteneffectiviteitsanalyse in 2022 (en eigenlijk al in 2021) beschikbaar moet zijn om zinvol te kunnen meenemen in de beleidsvoorbereiding. De huidige oriëntatiefase van te onderscheiden kosteneffectiviteitsanalyses en bijbehorende beleidsvraagstukken is daarom vooral interessant om tijdig en goed onderbouwd een keuze te kunnen maken voor een kosteneffectiviteitsanalyse die kan bijdragen aan de invulling van het GLB van 2028.

Vanuit dit kader zijn hieronder de tien keuze-opties beschouwd. In deze beschouwing is ook de reflectie van de respondenten meegenomen. Voor de beschouwing zijn de onderscheiden keuze-opties als eerste in vier clusters ingedeeld. Het eerste cluster betreft die keuze-opties die vanuit het oogpunt van goed bestuur minder relevant zijn en daarom geen prioriteit krijgen. Het tweede cluster betreft die keuze-opties waarbij de uitkomsten mogelijk gevoelig kunnen liggen bij de beleidsmakers en -uitvoerders, omdat ze met elkaar worden vergeleken. Maar dit type analyses kan mogelijk wel relevant zijn als het gaat om te leren hoe de kosteneffectiviteit zou kunnen worden verbeterd. In het derde cluster wordt in de kosteneffectiviteitsanalyses het ANLb beschouwd in samenhang met andere vormen van aanwezig natuur- en/of landschapsbeleid. Ten slotte is er een cluster onderscheiden met kosteneffectiviteitsanalyses die zich vooral richten op de optimale inzet van het budget als het gaat om welke type natuur met welk budget zou moeten worden ondersteund. Hieronder worden deze vier clusters uitgewerkt.

#### **Geen prioriteit**

Van een aantal van de onderscheiden analysetypen lijkt de beleids- en/of maatschappelijke relevantie relatief beperkt. Dat wil niet zeggen dat een dergelijke analyse vanuit wetenschappelijk, maatschappelijk of politiek perspectief zinloos is, maar ze kunnen weinig toevoegen als het gaat om het verbeteren van het huidige en toekomstige beleid voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer.

Het gaat daarbij om de volgende typen analyses:

- ANLb versus SNLa (#3)
- Financiering via GLB versus financiering door het Rijk en/of de provincies (#5)
- Efficiënte besteding van de middelen (#6)



---

Bij een vergelijking tussen ANLb en SNLa (#3) speelt mee dat het SNLa inmiddels afgebouwd is. Om zo ver terug te kijken terwijl het vooral gaat om de invulling van het nieuwe en/of daaropvolgende GLB is daarom minder interessant. Daarbij komt dat de lessen van het SNLa al eerder zijn onderzocht, en hoewel een dergelijke vergelijking kan helpen bij de (ex-post) verantwoording van de stelselovergang van SNLa naar ANLb, lijkt het vanuit het oogpunt van kosteneffectiviteit zinvoller om op andere typen analyses te focussen.

Een vergelijking van de financiering van GLB versus eventuele financiering vanuit het Rijk en of de provincies (#5) levert waarschijnlijk minder relevante resultaten op, omdat het geld van de EU extra budget betekent dat ook zeer gewenst is – beleidsmakers zijn daar zeer stellig over. Het is een gegeven dat moet worden voldaan aan de Brusselse randvoorwaarden als je als Nederland gebruik van deze gelden wilt maken. Zoeken naar alternatieve financiering voor het agrarisch natuur- en landschapsbeheer betekent feitelijk dat wordt bedankt voor het geld vanuit Brussel en er dus per saldo minder EU-budget beschikbaar is voor het agrarisch natuur- en landschapsbeheer in Nederland. Dat is vanuit het oogpunt van deze beleidsmakers niet wenselijk.

Een analyse van de vraag of de middelen efficiënt zijn besteed (#6) zegt maar beperkt iets over de kosteneffectiviteit. In een dergelijke analyse gaat het niet zozeer over de doelen van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer, maar voornamelijk over de input en output van middelen in nauwe zin.

### **Gevoelige kosteneffectiviteitsanalyses, maar wel relevant**

Twee keuze-opties richten zich vooral op de verschillen in implementatie van het ANLb-stelsel en de vraag wat je hieruit kunt leren:

- Vergelijking tussen provincies (#8)
- Vergelijking tussen collectieven (#9)

De betrokken stakeholders zien hierbij wel als risico dat de uitkomsten van zo'n analyse de onderlinge relatie tussen de collectieven kan verstoren en dit geldt ook voor de autonomie die provincies hebben bij de implementatie van het beleid. Tegelijkertijd kan dit type analyse wel zinvolle informatie voor verbetering van de kosteneffectiviteit opleveren. Dit betekent dat vanwege de politieke en maatschappelijke gevoeligheid bij een eventuele keuze voor deze typen analyses het proces zorgvuldig moet worden vormgegeven om recht te doen aan politieke en maatschappelijke gevoeligheden. Dit zou wellicht beter in een traject van 'onderling leren' passen dan in een beleidsevaluatie gericht op verantwoording.

Een vergelijking tussen provincies (#8) kan van belang zijn, omdat het provincies kan helpen bij het beter inzetten van de middelen die zij voor het ANLb beschikbaar hebben. Zij kunnen dan bijvoorbeeld gerichtere keuzes maken in de begrenzing van gebieden en het sturen op (provinciale) doelsoorten. Echter: aangezien de provincies bij de decentralisatie van het beleid een bepaalde mate van autonomie hebben verkregen, kan dit politiek gevoelig liggen. Het uitgangspunt moet dan ook vooral liggen bij het gegeven dat de analyse is bedoeld om gezamenlijk van te leren en dat het niet is bedoeld als een instrument om de provincies op af te rekenen.

Bij een vergelijking tussen collectieven (#9) zou eveneens het streven moeten zijn om dit als een proces van gezamenlijk leren vorm te geven en duidelijk te maken dat het geen afrekening wordt van wie er beter of minder goed met de beschikbare middelen omgaat. De analyse moet namelijk niet het huidige bij de collectieven groeiende proces van gezamenlijk leren schaden.

### **ANLb in de context van het bredere beleidslandschap**

De conclusie dat met een dekkinggraad van 5% van het boerenland de weidevogels niet gered zullen worden, wordt breed gedeeld (zie ook Winsemius en Crone, 2020). Het ANLb mag dan een stelsel op zichzelf zijn, de 68 doelsoorten maken deel uit van een landschap waarbinnen ook gebieden liggen die buiten het ANLb-stelsel vallen, maar die wel van belang zijn voor het voortbestaan van deze soorten, zowel op boerenland als in natuurgebieden. Het is daarom vanuit beleidsmatig perspectief van belang om de effectiviteit van het ANLb in een bredere beleids- en omgevingscontext te beschouwen. Bezien vanuit de verwevenheid van het landschap is de vraag relevant waar het ANLb het best kan worden toegepast en waar andere beleidsinstrumenten meer van toepassing zijn. En daarop aansluitend: hoe kunnen deze vormen van beleid en beheer het best op elkaar afgestemd worden?

---

De onderstaande drie keuze-opties hebben alle betrekking op de relatie/verhouding tussen ANLb en andere stelsels/opties:

- ANLb versus geen ANLb (#1)
- Agrarisch natuur- en landschapsbeheer versus regulier natuurbeheer (#4)
- Samenhang met andere vormen van (agrarisch) (natuur)beheer (#7)

Voor beleidsmakers kan een vergelijking van een situatie met en zonder ANLb belangrijke inzichten opleveren: wat is de impact van het stelsel en is het het geld wel waard? Met deze analyse kan worden aangetoond of er met het aan ANLb bestede geld een positieve impact is gerealiseerd. Een vergelijking van de kosteneffectiviteit van beide situaties is niet mogelijk, omdat in de situatie zonder natuurbeheer geen kosten worden gemaakt en er dus ook geen effect per eenheid kosten kan worden bepaald.

De vergelijking tussen agrarisch natuur- en landschapsbeheer via het ANLb en regulier natuurbeheer (#4) is ook interessant, maar dit zou niet moeten resulteren in een keuze tussen de twee. De relevante vraag is vooral: waar en onder welke omstandigheden kan er het meest kosteneffectief worden ingezet op beheer via het ANLb en waar past regulier natuurbeheer het best? En hoe sluit dit aan bij de omstandigheden en bredere beleidscontext, zoals verplichte openstelling in SNL? Door een combinatie van deze analyse met keuze-optie 1 wordt de vraag: waar en onder welke omstandigheden kan vanuit het oogpunt van kosteneffectiviteit het best worden ingezet op het ANLb, waar op regulier natuurbeheer en waar is niets doen de beste optie?

Bovenstaande raakt aan keuze-optie #7. In deze analyse wordt de ruimtelijke samenhang tussen het ANLb en andere vormen van beleid en beheer expliciet meegenomen als factor bij het bepalen van de kosteneffectiviteit van het ANLb. Voor het maken van het beleid is deze optie heel relevant. De analyse moet antwoord geven op de vraag wat de optimale mix en afstemming van de verschillende beleidsinstrumenten is en waar deze het best zouden kunnen worden ingezet. Los van de complexiteit van deze analyse is dit een bijzonder relevante vraag voor zowel beleid als samenleving.

### **Optimalisering van de inzet van het ANLb-budget**

De laatste twee typen analyses hebben vooral betrekking op de wijze waarop het ANLb als stelsel is vormgegeven, en daarmee op de randvoorwaarden waarbinnen het beheer vorm krijgt. Door aan bepaalde knoppen te draaien, kunnen er in het beheer andere keuzes gemaakt worden of zijn er meer of minder middelen beschikbaar, waardoor het ANLb mogelijk meer kosteneffectief kan worden geïmplementeerd.

Het gaat daarbij om de volgende twee typen analyses:

- Vergroting of verkleining budget ANLb (#2)
- Vergelijking tussen verschillende typen natuur/leefgebieden en categorie 'water'/beheermaatregelen (#10)

Het ANLb is een budget-gestuurd programma, waarbij aan de voorkant nooit is nagegaan hoeveel budget er (minimaal) nodig is voor het behalen van bepaalde doelstellingen, terwijl er wel op deze doelstellingen wordt gestuurd. Dit betekent dat er geen goede analyse vooraf is geweest van de vraag of de doelstellingen van het ANLb met het huidige budget gerealiseerd zouden kunnen worden. Hierdoor kunnen onrealistische verwachtingen worden gewekt ten aanzien van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer, die uiteindelijk het agrarisch natuur- en landschapsbeheer in een negatief daglicht kunnen stellen omdat de verwachtingen niet konden worden waargemaakt. Daarom is voor een goede onderbouwing van het beleid inzicht in de benodigde dan wel optimale omvang van het budget in relatie tot de ecologische effectiviteit van groot belang. Dit betekent dat voor de invulling van het volgende stelsel deze vraag zeker moet worden meegenomen. Vervolgens kan geanalyseerd in hoeverre via een optimale mix met andere beleidsinstrumenten of via het overhevelen tussen bepaalde pijlers het budget en daarmee de effectiviteit zou kunnen worden verbeterd.

Een kosteneffectiviteitsanalyse gericht op de verschillende vormen van beheer binnen het ANLb-stelsel (kosteneffectiviteitsanalyse #10) is eveneens relevant en vormt de eerste stap voor de hiervoor besproken analyse (#2). Voordat je iets over het benodigde kosteneffectieve budget voor het ANLb als geheel kunt zeggen, is inzicht nodig in de vraag wat de kosteneffectiviteit van het beheer is van de onderscheiden leefgebieden en categorie 'water', beheermaatregelen en doelsoorten. Bij een beperkt budget voor het ANLb

---

kan zo'n analyse helpen bij de prioritering. In combinatie met kosteneffectiviteitsanalyse #2 zou een dergelijke analyse kunnen bijdragen aan een betere verdeling van ANLb-budget, al dan niet aangevuld met andere middelen, over de leefgebieden en categorie 'water', beheermaatregelen en doelsoorten.

### 3.5.2 Een blik vooruit

Het uitvoeren van een analyse naar de kosteneffectiviteit van het ANLb is niet eenvoudig. De tien onderscheiden kosteneffectiviteitsanalyses laten zien dat er vele aanvliegroutes zijn. Afhankelijk van het doel van deze analyses zijn er ook implicaties voor het vormgeven van (mogelijk) onderzoek en dit brengt ook methodische uitdagingen met zich mee. Voor een daadwerkelijke kosteneffectiviteitsanalyse moeten dan ook nog veel keuzes worden gemaakt, voordat de verdere methode verder kan worden ontwikkeld. Daarbij gaat het niet alleen om de grote keuzes qua type kosteneffectiviteitsanalyse, maar ook om de concrete operationalisering en vertaling in analysecriteria.

Diverse stakeholders benadrukken dat het voor hen nog vrij complexe materie is en dat het voor hen kan helpen om het wat verder te operationaliseren. Daarbij geven zij allen aan graag betrokken te blijven bij de vormgeving van de concrete analyse. Daarbij wordt ook gezegd dat het belangrijk is dat dit niet alleen met hen, maar ook met collega's bij deze organisaties wordt besproken.

Relevante kosteneffectiviteitsanalyses die op relatief korte termijn kunnen bijdragen aan een verbetering van de kosteneffectiviteit betreffen de keuze opties uit cluster 2: een vergelijking van de kosteneffectiviteit tussen collectieven en tussen provincies. De focus op kosteneffectiviteit zou een toevoeging kunnen zijn op het traject van gezamenlijk leren en kennisuitwisseling tussen collectieven dat al loopt. Ook voor de provincies zou het interessant kunnen zijn, maar voornamelijk ligt het leren van elkaars strategische keuzes gevoelig. Een belangrijke voorwaarde is dat provincies zich gezamenlijk eigenaar voelen van het traject. Ook zou gestart kunnen worden met enkele provincies die al veel met elkaar samenwerken en hiervoor in zijn.

In een ideale situatie zou een analyse van de kosteneffectiviteit van het ANLb in ieder geval aandacht moeten besteden aan de relatie tussen ANLb en het bredere beleidslandschap (cluster 3), en ook kijken naar de relatie tussen de gerichte inzet van budgetten en het resultaat dat dit oplevert (cluster 4). Mocht het methodisch en qua tijd gezien niet haalbaar zijn om direct de relatie tussen het ANLb en andere stelsels te verkennen, dan ligt het voor de hand om te starten met de analyses van cluster 4.

## 3.6 Literatuur

- Boonstra, F.G., Nieuwenhuizen, W., Visser, T., Mattijssen, T., Zee, F.F. van der, Smidt, R.A. en N. Polman (2021). Stelselvernieuwing in uitvoering; Tussenevaluatie van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 3066.
- Buijs, A.E., Boonstra, F.G., Mattijssen, T.J.M. (2020). Inleiding. In: legitimiteit betwist, eds. Buijs, A.E., en Boonstra, F., pg 9-16. KNNV: Zeist.
- Koeijer, T.J. de (2007) Van aankoop naar beheer II; Ex ante evaluatie omslag natuurbeleid, rapportnr: 500402006, Milieu en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- Koopmans, G.P.J., Jacobi, L. 2011. Gewijzigde motie van de leden Koopmans en Jacobi ter vervanging van die gedrukt onder nr. 102. Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag.
- Winsemius, P., Crone, F. (2020). Aanvalsplan Grutto. <https://www.fmf.frl/wp-content/uploads/sites/13/2020/11/AANVALSPLAN-grutto.pdf>



---

## 4 Kosteneffectiviteit natuurherstel

*Nienke Nuesink, Didi van Doren en Jeroen Schutt*

### 4.1 Achtergrond

Het verbeteren van de biodiversiteit is een hoofdambitie van het Nederlandse natuurbeleid. Rijk en provincies richten zich hierbij vooral op de Europese natuurdoelen, met name de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). Om deze doelen te behalen, zetten provincies in op de afronding van het Natuurnetwerk Nederland (NNN), instandhoudingsbeheer en kwaliteitsverbetering van natuur binnen het NNN. Deze notitie richt zich op het beleid voor kwaliteitsverbetering van het NNN, via herstelmaatregelen zoals plaggen, maaien en afvoeren, en hydrologische maatregelen. Met kwaliteitsverbetering wordt het verbeteren van de biotische en abiotische omstandigheden bedoeld.

Provincies richten zich bij kwaliteitsverbetering met name op de stikstofgevoelige Natura-2000 gebieden, de zogenaamde PAS-gebieden. Het voormalige PAS was een landelijk programma gericht op het verminderen van de stikstofdepositie in natuurgebieden door middel van bronmaatregelen en het bestrijden van de effecten van stikstofbelasting met herstelmaatregelen.

Provincies kunnen verschillende maatregelen laten treffen door natuurbeheerders om kwaliteitsverbetering in natuurgebieden te realiseren. In studies wordt vaak onderscheid gemaakt tussen kleinschalige en grootschalige herstelmaatregelen. De definities van kleinschalige en grootschalige herstelmaatregelen lopen uiteen: soms gaat het over het aantal hectares, soms over de aard van de maatregel. Zo kan een kleinschalige herstelmaatregel gedefinieerd worden in omvang van het gebied waarop de maatregel wordt getroffen (x aantal hectare), of gericht op het directe effect van de maatregel (denk aan plaggen van een beperkt gebied) en een grootschalige herstelmaatregel kan zijn in omvang van het gebied waarop de maatregel wordt getroffen (x aantal hectare), of gericht op herstel van het (eco)systeem (denk bijvoorbeeld aan hydrologische maatregelen zoals beekherstel).

Uit de tweede Lerende Evaluatie van het Natuurpact (LEN2) blijkt dat provincies binnen het NNN met name kleinschalige herstelmaatregelen financieren (hier gedefinieerd als een maatregel getroffen op minder dan 5 ha). Circa 70% van de maatregelen is getroffen op een gebied kleiner dan 1 hectare en slechts 20% is getroffen op een gebied groter dan 5 hectare. Ook blijkt dat kleinschalige maatregelen vaak herhaald moeten blijven worden om het gewenste effect te (blijven) bereiken, en op de lange termijn kunnen de kleinschalige ingrepen een negatief effect hebben op de natuur. Zo kan veelvuldig plaggen, waarbij de bovenste grondlaag wordt verwijderd, leiden tot uitputting van de zaadbank of er kan een tekort aan fosfor en sporenelementen – belangrijk voor plantengroei – ontstaan (PBL & WUR, 2020). Ook de Zesde Voortgangsrapportage Natuur noemt dat herstelmaatregelen zoals plaggen eindig zijn, en dat er meer moet worden ingezet op verbetering van het gehele natuurlijke ecosysteem (IPO en LNV, 2020).

In het nieuwe Uitvoeringsprogramma Natuur is voor de komende tien jaar 3 miljard gereserveerd voor natuurherstel en -ontwikkeling (IPO & Ministerie LNV, 2020). Ongeveer 70% van dit bedrag is bestemd voor maatregelen in en rondom bestaande natuurgebieden om kwaliteit te verbeteren en de gebieden robuuster te maken. De overige 30% zal gaan naar versnelling van verwerving en optimalisering van de inrichting van gebieden. Gezien de grote, nog resterende VHR-opgave en de gesignaleerde nadelen van de huidige inzet op kleinschalig natuurherstel, is de verwachting dat provincies bij de inzet van dit nieuwe geld hun huidige herstelstrategie zullen heroverwegen. Het is de vraag hoe zij met het extra geld voor natuurherstel de meeste winst kunnen boeken voor de VHR. Hierbij is het voor provincies ook de vraag of inzetten op grootschalig natuurherstel mogelijk kosteneffectiever is dan de huidige praktijk van kleinschalig natuurherstel.

---

Omdat er tot nu toe nog maar weinig ervaring is opgedaan met grootschalige herstelmaatregelen, is het inzicht bij provincies in de kosteneffectiviteit van deze maatregelen beperkt. Uit een verkennende gespreksronde bij de provincie Zeeland kwam naar voren dat er interesse is om meer inzicht te krijgen in de effecten en kosten van een beleidsaanpak gericht op grootschalige herstelmaatregelen. Sorteert een beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel bijvoorbeeld meer effect dan een aanpak voor kleinschalig natuurherstel? En is een beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel op de lange termijn relatief goedkoper voor provincies dan een aanpak met kleinschalige herstelmaatregelen?

In dit hoofdstuk beschrijven we een methode om inzicht te krijgen in de kosteneffectiviteit van een beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel en onze ervaringen met de toepassing van deze methode in een concrete gebiedscasus. Voor we ingaan op onze methodische en inhoudelijke bevindingen beschrijven we eerst de doelstelling en onderzoeksvraag van het onderzoek en de toegepaste methode. We sluiten af met een reflectie.

## 4.2 Doelstelling en onderzoeksvraag

Doel van het onderzoek was het ontwikkelen van een methode om kosteneffectiviteit van de inzet van provincies op grootschalig natuurherstel in kaart te brengen en te leren van de toepassing ervan in een concrete casus.

De hoofdvraag die we hierbij beantwoorden, luidt:

*Hoe kan de kosteneffectiviteit van een provinciale beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel worden bepaald en wat zijn hierbij methodische uitdagingen?*

## 4.3 Methode

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, hebben we een experiment uitgevoerd om ervaringen op te doen met een methode om kosteneffectiviteit van een provinciale beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel. Bij het uitvoeren van dit experiment hebben we verschillende onderdelen en stappen onderscheiden van kosteneffectiviteitsanalyse (KEA), gebaseerd op het *Handbook of policy evaluation* (Crabbé & Leroy, 2008):

### **Onderdeel 1: in kaart brengen beleidsaanpak**

- Stap 1: identificeren beleidsissue
- Stap 2: bepalen perspectief
- Stap 3: bepalen casuskeuze
- Stap 4: reconstructie van de beleidsaanpak
- Stap 5: construeren alternatief

### **Onderdeel 2: in kaart brengen effecten**

- Stap 6: bepalen minimum databehoeftte voor effecten
- Stap 7: Bepalen effecten en relaties, causaliteit

### **Onderdeel 3: in kaart brengen kosten**

- Stap 8: bepaal minimum databehoeftte voor kosten
- Stap 9: bepaal de kosten
- Stap 10: bepaal kosteneffectiviteit

Deze onderdelen en stappen worden hierna in aparte paragrafen beschreven. Elke paragraaf beschrijft de methodische stap, de inhoudelijke bevindingen en de methodische uitdagingen waar we tegenaan zijn gelopen tijdens de toepassing en eventuele oplossingen die we hebben gevonden.

---

## 4.4 Resultaten

### 4.4.1 In kaart brengen beleidsaanpak

Een eerste onderdeel om de kosteneffectiviteit van de beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel in beeld te krijgen, is het in kaart brengen van de beleidsaanpak. Hiervoor hebben we verschillende stappen doorlopen die hieronder worden besproken.

#### **Stap 1: Identificeren van het beleidsissue**

##### *Beschrijving methodische stap*

Een eerste stap in het bepalen van kosteneffectiviteit van een provinciale beleidsaanpak is het identificeren van het beleidsissue rond natuurbeheer. Om het beleidsissue voor de provincie duidelijk te krijgen, hebben we verschillende beleidsanalyses (o.a. LEN 2; 6<sup>e</sup> Voortgangsrapportage Natuur) bekeken om een beeld te krijgen van wat er bij provincies speelt op het vlak van natuurbeheer en wat mogelijk consequenties heeft voor de kosteneffectiviteit van het beheer. Ook hebben we hierover intern gesprekken gevoerd met bij de studies betrokken collega's. Over het potentiële beleidsissue dat vanuit de beleidsanalyses naar boven kwam, hebben we vervolgens verkennende gesprekken gevoerd met twee provincies: Noord-Holland en Zeeland. Tijdens de verkennende gesprekken met de provincies zijn verschillende onderwerpen besproken, waaronder: of het beleidsissue speelt in de provincie, wat hun ervaringen zijn met het issue, welke definities van klein- en grootschalige herstelmaatregelen zij hanteren en hoe zij hier onderscheid in maken, de redenen voor het kiezen van een bepaalde beleidsaanpak (beleidstheorie en overwegingen), de activiteiten, de betrokken partijen, de tijdshorizon van de activiteiten en effecten, en de mogelijke uitdagingen gerelateerd aan het in kaart brengen van de effecten en kosten van het beleidsissue.

##### *Beschrijving inhoudelijke bevindingen*

Onder andere uit de LEN 2 kwam naar voren dat provincies met name inzetten op kleinschalige herstelmaatregelen, terwijl deze maatregelen op de lange termijn mogelijk negatieve effecten hebben. Een kosteneffectiviteitsvraag die hierbij opkwam, is of een beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel (op termijn) mogelijk kosteneffectiever is dan een aanpak voor kleinschalige herstel.

Daarnaast bleek uit de verkennende interviews en interne discussies en gesprekken met collega's dat er geen eenduidige definitie is van de begrippen klein- en grootschalige herstelmaatregelen. Ook gebruiken niet alle provincies deze termen. Zo maakt de provincies Noord-Holland geen gebruik van deze termen, maar maakt zij een onderscheid tussen effectgerichte maatregelen en systeemmaatregelen. De provincie Zeeland maakt wel onderscheid tussen en klein- en grootschalige herstelmaatregelen, maar noteert hierbij dat de definitie grootschalig rekbaar is; het kan refereren aan de grootte (omvang in hectares) van het gebied, maar kan ook aan de aard van het gebied refereren (in grootschalige natuur zijn natuurlijke processen dominant en stuurt men niet op perceelniveau maar op processen). De terminologie loopt dus door elkaar.

Gezien bovenstaande, en om verwarring te voorkomen, is gekozen om in het onderzoek de termen kleinschalig natuurherstel versus grootschalig (systeem) natuurherstel te hanteren. Het gebruik van deze terminologie sluit ook aan bij PAS en wordt veelal gehanteerd binnen de ecologie. De definities die wij hebben aangehouden zijn:

- grootschalig (systeem)herstel:
  - maatregelen die gericht zijn op het herstel van het landschap en het ecologische systeem. Het is een systeemgerichte strategie en er wordt gestuurd op condities. Voorbeelden zijn zandsuppleties, kerven in de zeeprep en het introduceren van grote grazers, peilverhogingen.
- kleinschalig herstel:
  - maatregelen gericht op specifieke habitattypen of soorten – het is een effectgerichte strategie. Voorbeelden zijn het verwijderen en afvoeren van nutriënten, van vegetatie en strooisel, afplaggen van zoden, chopperen, maaien.

Kleinschalige maatregelen kunnen op grote schaal (in ha) plaatsvinden, maar dragen niet bij aan systeemherstel en kunnen zodoende niet als grootschalig worden omschreven. In de praktijk kunnen de strategieën ook gecombineerd worden.

---

Een andere inhoudelijke bevinding die voortkwam uit deze eerste stap is dat de kosteneffectiviteit van een beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel voor provincies vooral interessant is in relatie tot het effect op reguliere beheerkosten en de gevolgen die dit heeft voor subsidies. De provincies gaven aan dat een beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel vaak (in eerste instantie) grotere investeringen vraagt vanuit de provincie, omdat bij grootschalige ingrepen vaak veel partijen betrokken zijn als het een groot gebied betreft, dat vraagt veel overleg en afstemming. Daarnaast heeft een beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel vaak meer impact op de omgeving dan een beleidsaanpak voor kleinschalig natuurherstel, waardoor meer weerstand vanuit de omgeving verwacht kan worden die in goede banen geleid moet worden, en dat vraagt meer inzet van de provincie. Maar als blijkt dat met een beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel op den duur minder regulier beheer nodig is waardoor beheersubsidies omlaag kunnen en het tot een langdurig betere kwaliteit in de gebieden leidt, dan kan dit een interessant beleidsalternatief zijn. In dit onderzoek kijken we alleen naar de kosteneffectiviteit van de beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel voor de provincie, maar voor vervolgonderzoek is het mogelijk interessant om ook naar de beheerkosten voor de lange termijn te kijken.

Verder bleek dat dit beleidsissue niet alleen relevant is voor provincies, maar mogelijk ook voor het Rijk, omdat bijna al het geld dat provincies aan natuurbeheer uitgeven vanuit het Rijk komt. Het kan voor het Rijk daarom ook van belang zijn bij de besluitvorming over financiering: als blijkt dat een beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel kosteneffectiever is dan een aanpak voor kleinschalig natuurherstel, dan kan dat de financieringskeuzes van het Rijk beïnvloeden.

#### *Beschrijving methodische uitdagingen en ervaringen*

De methode om potentiële beleidsissues te identificeren op basis van de literatuur en die te vervolgens toetsen aan de beleidspraktijk door verkennende gesprekken te voeren met provincies werkte goed. Het duurde wel even om het beleidsissue helder te krijgen, omdat het project op ons initiatief was en er niet een directe vraag vanuit de provincies lag met betrekking tot kosteneffectiviteit van natuurbeheer. Het was daarom even zoeken tijdens de interviews en ook daarna of het potentiële issue dat wij signaleerden ook daadwerkelijk een issue was voor de provincies. Het hielp hierbij dat de interviews waren ingestoken als 'verkennende' gesprekken. Hierdoor wist de provincie van tevoren wat ze konden verwachten en waren ze ook bereid om mee te denken. De keuze om twee verschillende provincies te interviewen, hielp bovendien om een beeld te krijgen of en hoe het beleidsissue in verschillende provincies speelt.

### **Stap 2: Bepalen van het perspectief**

#### *Beschrijving van de methodische stap*

De tweede stap bestond uit het bepalen van het perspectief van de kosteneffectiviteitsanalyse. Het perspectief geeft aan vanuit welke actor de kosteneffectiviteit wordt vastgesteld en voor wie de kosten en baten van de beleidsaanpak zijn. Het perspectief bepaalt welke kosten van een beleidsaanpak voor grootschalig herstel meetellen. Voor een provincie zijn bijvoorbeeld andere kosten en baten relevant dan voor een terreinbeheerder.

#### *Beschrijving inhoudelijke bevindingen*

Het methode-experiment van dit onderzoek is bedoeld om methodische input te leveren voor de volgende LEN. De LEN evalueert beleidsstrategieën van provincies om de doelen van het Natuurpact te realiseren. Voor ons methodische experiment hebben we daarom ook het perspectief van de provincie gekozen.

#### *Beschrijving methodische uitdagingen en ervaringen*

Het bepalen van het perspectief van de kosteneffectiviteitsanalyse leidde niet tot grote methodische uitdagingen. Het perspectief lag vanuit het kader van de opdracht voor methodeontwikkeling ten behoeve van de volgende LEN van tevoren al vast.

### **Stap 3: Bepalen casuskeuze**

#### *Beschrijving methodische stap*

De derde stap bestaat uit het kiezen van de casus die wordt onderzocht. Voor het kiezen van een casus hebben we eerst een aantal criteria vastgesteld waaraan de casus moest voldoen.



---

Belangrijke criteria waren:

- Een project waarbij de provincie heeft gekozen voor een beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel, maar waar de provincie in theorie ook had kunnen kiezen voor een beleidsaanpak met kleinschalige maatregelen.
- Een project dat al afgerond is of al verder in de uitvoering is, zodat er voldoende zicht is op de inzet vanuit de provincie, de kosten hiervan en mogelijk ook de effecten van het project.
- Een project waarin PAS-herstelmaatregelen zijn genomen.

Vervolgens hebben we bij collega's gevraagd naar projecten/gebieden die (mogelijk) aan deze criteria voldeden. Hieruit kwam een aantal potentiële gebieden (o.a. Fochteloerveen, Dwingelderveld, Drents-Friese Wold). Ook aan de provincies waarmee we de verkennende gesprekken hebben gevoerd, hebben we gevraagd welke projecten in hun provincie aan deze criteria voldeden. Hieruit kwam naar voren dat de provincie Zeeland een project had lopen in de Kop van Schouwen dat aan de criteria voldeed. In deze provincie hadden we al goed contact met de juiste personen vanwege de verkennende gesprekken, en bovendien was vorig jaar voor een voorloper van dit deelproject ook al kennis opgedaan over het betreffende gebied. Daarom is deze casus uiteindelijk gekozen als casus.

#### *Beschrijving inhoudelijke bevindingen*

De Kop van Schouwen in de provincie Zeeland is een groot en gevarieerd duingebied bij Burgh-Haamstede aan de westkant van Schouwen-Duiveland. Het gebied maakt onderdeel uit van het Natura 2000-netwerk. Het project is ontstaan door bundeling van drie projecten: (1) Parels in de Nederlandse kust (PINK) (2) het RWS-project 'Slim omgaan met zand' en (3) de PAS-/Natura 2000-opgave. Uit de combinatie van deze drie projecten is de projectgroep PINK-PAS ontstaan. Ten behoeve van de gekoppelde projecten is in 2014 een convenant getekend door alle samenwerkingspartners. De samenwerkingspartners zijn: De provincies Zeeland en Zuid-Holland, Rijkswaterstaat, Waterschap Scheldestromen, de gemeenten Schouwen-Duiveland en Goeree-Overflakkee, Evides en Staatsbosbeheer. Doel van het project is het herstellen van de verstuiving en dynamiek in het bijna 1000 hectare grote duingebied (grootschalig systeemherstel). Het herstellen van de natuurlijke dynamiek in het gebied was nodig, want door begroeiing van de duinen was het zandtransport van strand naar de duinen stil gevallen. Belangrijke natuurwaarden in het gebied dreigden daardoor te verdwijnen. Om verstuiving te stimuleren en het natuurlijke proces te versnellen, zijn er twee kerven in de eerste duinenrij gemaakt. In combinatie met maatregelen als het weghalen van struiken en bomen en het plaggen van de bodem, wordt verstuiving van zand vanaf het strand tot ver landinwaarts mogelijk (Provincie Zeeland, 2015). Het project is gevorderd in de uitvoering: in 2017 is het grootste deel van de herstelmaatregelen uitgevoerd, maar het project is nog niet helemaal afgerond. Momenteel vindt nog nabehoor plaats om het dynamische proces van het gebied te stimuleren. In theorie had de provincie in dit gebied ook door kunnen gaan met een beleidsaanpak voor kleinschalig natuurherstel zoals tot dan toe werd gedaan door het regelmatig laten verwijderen van begroeiing in de duinen. Echter, om de begroeiing door stikstofneerslag in de duinen voor langere tijd te remmen (en zo de N-2000-instandhoudingsdoelen voor het gebied te realiseren), is gekozen voor het herstellen van de dynamiek in het gebied middels grootschalig natuurherstel.

#### *Beschrijving methodische uitdagingen en ervaringen*

De manier van het bepalen van de casuskeuze door eerst een lijstje met criteria op te stellen en vervolgens een casus te kiezen, werkte goed. Het zoeken naar gebieden door eerst bij (ecologische) collega's te vragen naar geschikte gebieden die voldeden aan onze criteria was een goede eerste stap, maar niet voldoende. Het bleek belangrijk dit te combineren met een gesprek met de provincie. De ecologische collega's keken op basis van kaarten en GIS-bestanden wat potentieel geschikte gebieden waren. Maar op basis van die informatie kon niet goed worden vastgesteld welke beleidsaanpak door de provincie werd gevolgd in het gebied. Zo konden de omvang van de maatregelen en het type maatregelen wel worden vastgesteld, maar werden de overwegingen van de provincie om voor grootschalig dan wel kleinschalig natuurherstel te kiezen niet duidelijk. Ook werkten de ecologen met de GIS-bestanden met bestaande data. Dit heeft als nadeel dat prille ontwikkelingen niet zichtbaar zijn. Het bleek daarom belangrijk te zijn om bij de casuskeuze af te stemmen met de provincie om een extra dimensie aan de selectie van potentiële casusgebieden toe te voegen door te vragen naar welke beleidsaanpak er is gevolgd in de verschillende gebieden en waarom hiervoor is gekozen en welke projecten aansluiten bij de casuscriteria die voorafgaand zijn gesteld. Bij de selectie van een gebied voor casuonderzoek kunnen GIS-kaarten dus een eerste inzicht geven, maar het is belangrijk om dit te combineren met een gesprek met de provincie, want dit voegt een extra laag toe aan de casuskeuze.

---

Daarnaast speelde bij de casuskeuze voor dit kosteneffectiviteitsonderzoek ook mee dat er in Zeeland al contacten bestonden tussen de onderzoekers en de provincie. Toen bleek dat er een geschikt project was in Zeeland om het beleidsissue te onderzoeken, is ook vanuit praktisch oogpunt gekozen voor deze casus. Voor nieuwe onderzoek naar kosteneffectiviteit zouden de stappen van 1) verkennen beleidsissues bij provincies 2) bepalen of hier een kosteneffectiviteitsvraag uit volgt 3) keuze van het beleidsissue en 4) kiezen van een geschikte casus of geschikte casussen nog meer uit elkaar getrokken kunnen worden. Bij de verschillende fasen van het onderzoek zouden verschillende gesprekken gepland kunnen worden. Bijvoorbeeld eerst een verkennende gespreksronde bij verschillende provincies om potentiële beleidsissues te verkennen en vervolgens verdiepende interviews om een geschikte casus te vinden.

#### **Stap 4: Reconstrueren van de beleidsaanpak**

##### *Beschrijving methodische stap*

Om de beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel van de provincie Zeeland in de Kop van Schouwen in beeld te krijgen, hebben we door middel van een documentenanalyse en interviews het de beleidsaanpak gereconstrueerd. Vervolgens hebben we een visueel overzicht gemaakt van de beleidsaanpak in de vorm van een flowchart. Ook is een hypothetische flowchart gemaakt van het alternatief, namelijk een beleidsaanpak voor kleinschalige natuurherstel. De flowcharts zijn opgesteld als een 'mind-map' voor de onderzoekers die betrokken zijn, maar vormde ook een belangrijk middel om gedurende de interviews het gesprek aan te gaan. Zo hebben we eerst een concept opgesteld met de activiteiten waarvan we vanuit beleidsdocumenten (bijvoorbeeld gebiedsanalyse) verwachtten dat de provincie deze moet doorlopen bij (grootschalig) natuurherstel. Tijdens het gesprek hebben we dit concept laten zien aan de provincie en gevraagd om correcties en aanvullingen. We vroegen bijvoorbeeld of ze de verschillende activiteiten herkenden, of de indeling en volgorde klopte en wat ze precies onder die activiteiten verstaan. Op basis hiervan is de flowchart aangepast en verder ontwikkeld.

##### *Beschrijving inhoudelijke bevindingen*

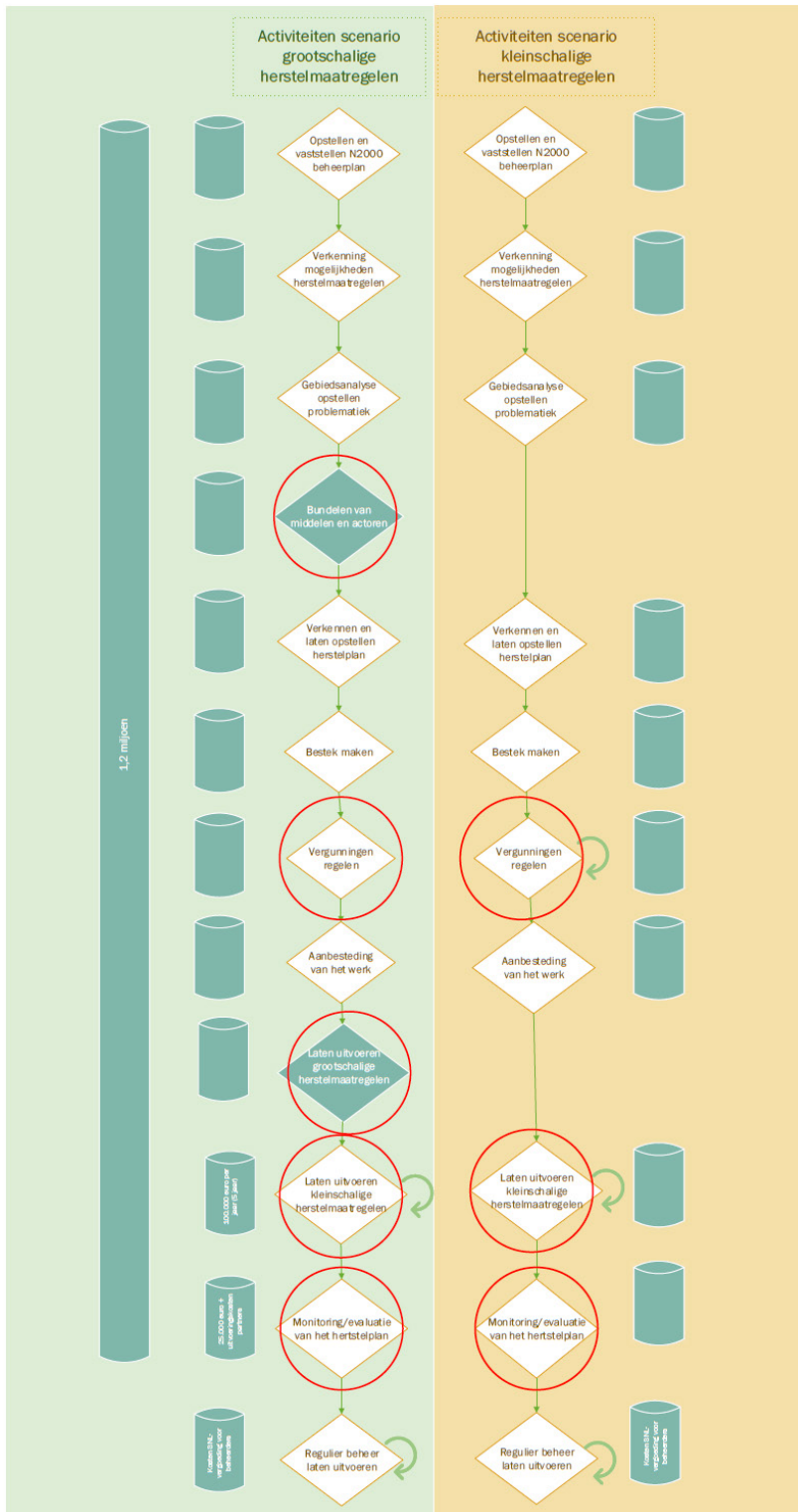
In onderstaande flowchart (zie Figuur 4.1) zijn de activiteiten van de provincie bij een beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel en een hypothetische beleidsaanpak voor kleinschalig herstel weergegeven. De voornaamste verschillen tussen de beleidsaanpakken zit in de rood omcirkelde activiteiten. Zo moeten bij een beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel de middelen van de diverse betrokken partijen gebundeld worden en moet er iets geregeld worden voor de samenwerking met de vele verschillende partijen (opzetten projectteam en opstellen convenant). De provincie reguleert dit proces. Bij de alternatieve beleidsaanpak gericht op kleinschalig natuurherstel hoeft dit niet, omdat er hierbij een doorgaans veel minder partijen betrokken zijn (provincie en terreinbeheerder) en de financieringsstromen minder divers en complex zijn.

Een ander verschil tussen de beleidsaanpakken zit in het regelen van de vergunningen. Voor grootschalig natuurherstel hoeven in principe maar één keer de vergunningen voor het project te worden aangevraagd, en mogelijk nog beperkt voor het nabehoor. In het geval van de kleinschalig natuurherstel blijft het aanvragen van de vergunningen naar verwachting steeds terugkomen, omdat het systeem zichzelf niet in stand kan houden en er dus steeds weer nieuwe ingrepen gedaan moeten worden in de natuur om de condities op orde te houden, waarvoor steeds opnieuw een vergunningaanvraag gedaan moet worden. Dit is dus veel minder efficiënt en brengt daardoor naar verwachting relatief meer inspanning en kosten voor de provincie met zich mee.

Een ander verschil is dat bij de beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel de maatregelen eenmalig uitgevoerd moeten worden, terwijl dit in het scenario van kleinschalig natuurherstel niet gedaan wordt. De omvang en het type maatregelen dat getroffen wordt bij grootschalig herstelbeheer zijn vaak kostbaarder voor de provincie om uit te laten voeren dan de maatregelen bij kleinschalig herstelbeheer, maar als het goed wordt uitgevoerd, hoeft dit maar eenmalig te gebeuren en houdt het systeem zichzelf daarna min of meer in stand.

Verder is bij grootschalig herstelbeheer minder vaak kleinschalig nabehoor (zoals wortels verwijderen) nodig dan bij kleinschalig natuurherstel. Hierdoor hoeft de provincie in geval van een beleidsaanpak met grootschalig beheer op den duur mogelijk minder subsidie te verstrekken aan beheerders, omdat de beheerders minder vaak ingrepen hoeven te doen.

Tot slot is er nog verschil in de monitoringsinspanningen door de provincie. In geval van de beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel wordt er op meerdere aspecten gemonitord. Naast de jaarlijkse monitoring op de ecologische indicatoren wordt ook gemonitord op procesindicatoren. Dit laatste is een extra monitoring die de dynamiek (zandverstuiving) in het gebied in kaart brengt en de kustlijn en kustveiligheid monitort. Financiering voor deze monitoring is meegekomen vanuit het project Parels in de Nederlandse kust (PINK) waarmee het project gebundeld is. Deze monitoring is uitgebreider dan bij een aanpak met kleinschalige herstelmaatregelen, maar kost de provincie in principe niks extra's, omdat financiering hiervoor dus meekomt vanuit een ander project. In het geval van een beleidsaanpak voor kleinschalig natuurherstel wordt alleen jaarlijks gemonitord op de gebruikelijke ecologische indicatoren.



**Figuur 4.1** Processtappen en kosten voor beide beleidsaanpakken, verschillen zijn rood omcirkeld.

---

### *Beschrijving methodische uitdagingen en ervaringen*

De flowcharts zijn een goede manier gebleken om de beleidsaanpak en het alternatief inzichtelijk te maken. Ze bieden inzicht in de activiteiten en globale kosten van de provincie. Het maken van flowcharts bleek nuttig om de activiteiten en kosten van kleinschalige en grootschalige herstelmaatregelen met elkaar te kunnen vergelijken. Het is ook een nuttig middel om gedurende het onderzoeksproces een gesprek aan te gaan met betrokkenen om te spreken over actoren, activiteiten en relaties daartussen. Door met een eerste ontwerp van de flowchart, gebaseerd op informatie uit de documenten en gesprekken tot dan toe, in gesprek te gaan met betrokkenen bij de beleidsaanpak, kan middels een iteratief proces de definitieve flowchart van activiteiten en kosten in kaart gebracht worden. Onze ervaring is dat het hierbij belangrijk is om per stap in de flowchart te bespreken wat men hier precies onder verstaat. Soms werden door de betrokkenen andere begrippen gebruikt dan we vooraf in beleidsdocumenten (bijvoorbeeld gebiedsanalyse) hadden gevonden. Zo hadden wij verwacht dat het verkennen van de mogelijkheden van herstelmaatregelen onderdeel was van de gebiedsanalyse, maar de provincie zag dit als een aparte stap in de beleidsaanpak. Daarnaast is het belangrijk gebleken om te vragen naar de verschillen tussen beide beleidsaanpakken. Zo vindt bijvoorbeeld bij beide beleidsaanpakken monitoring en evaluatie van het herstelplan plaats, maar in beide gevallen gebeurt dit op een andere manier, waardoor er een verschil in inspanning en kosten voor de provincie kan ontstaan.

### **Stap 5: Construeren alternatief**

#### *Beschrijving methodische stap*

De vijfde stap is het definiëren van de alternatieve beleidsaanpak. Om kosteneffectiviteit van een beleidsaanpak te bepalen, is het nodig om het ergens tegen af te zetten. Door de beleidsaanpak af te zetten tegen een alternatieve beleidsaanpak kan worden nagegaan met welke variant de beoogde doelstelling tegen de laagste kosten gerealiseerd kan worden. Om het alternatief te bepalen, hebben we gekeken naar welk doel de beleidsaanpak heeft. Als beide beleidsaanpakken hetzelfde doel hebben (in ons geval het realiseren van VHR-doelstellingen), kan worden nagegaan met welke aanpak de minste inspanningen en kosten gepaard gaan en dus het meest kosteneffectief is.

#### *Beschrijving inhoudelijke bevindingen*

In de flowchart (zie Figuur 4.1) zijn de activiteiten van de provincie bij een beleidsaanpak met de (hypothetische) alternatieve beleidsaanpak voor kleinschalig natuurherstel in de Kop van Schouwen weergegeven. De voornaamste verschillen tussen de beleidsaanpakken zit in de rood omcirkelde activiteiten.

Bij een beleidsaanpak voor kleinschalig herstel zijn enerzijds minder stappen nodig, zo hoeven middelen en actoren niet gebundeld te worden en het laten uitvoeren van de grootschalige maatregelen hoeft niet plaats te vinden. Hierdoor zijn voor deze activiteiten minder inspanningen en kosten vanuit de provincie nodig. Anderzijds verwacht de provincie bij kleinschalig natuurherstel dat andere stappen vaker herhaald zullen moeten worden zoals vergunningen regelen en het laten uitvoeren van kleinschalige maatregelen. Omdat bij voor kleinschalig natuurherstel naar verwachting het ecosysteem zichzelf minder goed in stand kan houden en kleinschalige ingrepen slechts tijdelijk effect hebben, is het nodig om kleinschalige herstelmaatregelen vaker te laten uitvoeren en daarvoor moeten ook steeds opnieuw vergunningen worden aangevraagd. Deze stappen vragen meer inspanning en kosten van de provincie dan bij een beleidsaanpak met grootschalige maatregelen.

Een ander verschil in de beleidsaanpak betreft de monitoring. Bij de beleidsaanpak voor kleinschalig natuurherstel wordt alleen jaarlijks gemonitord op de gebruikelijke ecologische indicatoren bij PAS-herstelmaatregelen. Bij de beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel vindt extra monitoring plaats. In principe zou dit betekenen dat de monitoring bij kleinschalig natuurherstel voor minder inspanning en kosten zorgt bij de provincie. Echter, de financiering voor de aanvullende monitoring bij de beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel komt vanuit een ander project, dus veroorzaakt in dit specifieke geval geen extra kosten voor de provincie.

#### *Beschrijving methodische uitdagingen en ervaringen*

Op basis van het geïdentificeerde beleidsissue was het al snel duidelijk tegen welke alternatieve beleidsaanpak we de analyse wilden afzetten. Het was voor ons geen optie om de aanpak van grootschalige herstelmaatregelen af te zetten tegen een nul-alternatief (niks doen), omdat het realiseren van de VHR-

---

doelen niet vrijblijvend is, en het duidelijk is dat als er geen natuurbeheer meer plaatsvindt, de toestand van de VHR-soorten en habitats in Nederland achteruitgaat.

Ondanks dat beide beleidsaanpakken hetzelfde doel hebben (het realiseren van VHR-doelen), zijn er wel verschillende effecten te verwachten van beide strategieën. Tijdens een discussiebijeenkomst ten behoeve van het project werd de vraag opgeworpen of kosteneffectiviteit van de beleidsaanpakken in dat geval überhaupt wel kan worden vergeleken, omdat er sowieso een andere uitkomst wordt verwacht. Echter, beide beleidsaanpakken streven nog wel naar hetzelfde doel, en de ene beleidsaanpak (met bijbehorende effecten) kan mogelijk meer bijdragen aan dat doel dan de andere (met effecten die daarbij horen). Dit hoeft in onze ogen daarom geen problemen op te leveren.

Verder is casusonderzoek locatie- en context-specifiek. Dit heeft als voordeel dat er zo een gedetailleerd en diepgaand beeld ontstaat van de specifieke situatie. Anderzijds kunnen op basis van casestudyonderzoek geen algemene conclusies worden getrokken over het onderzoeksobject (in dit geval de kosteneffectiviteit van grootschalig natuurherstel ten opzichte van kleinschalig natuurherstel in het algemeen). Immers, een beleidsaanpak die in het ene gebied de gewenste effecten sorteert en bijdraagt aan het realiseren van de VHR-doelen levert mogelijk andere effecten en resultaten op wanneer het wordt toegepast in een ander gebied. Wel kan hier bij het kiezen van een casus en het bepalen van het alternatief rekening mee worden gehouden door goed te kijken naar wat relevante (verschillen tussen) casussen en alternatieven zijn om de resultaten te kunnen opschalen. Bijvoorbeeld door meerdere casussen te onderzoeken en door casussen te laten verschillen op verklarende factoren voor het resultaat, zoals grondsoort of type gebied.

Daarnaast is de alternatieve beleidsaanpak die we hier hebben geconstrueerd en inzichtelijk hebben gemaakt op basis van de literatuur en interviews met de provincie hypothetisch. Hier is voor gekozen, omdat het in dit geval zeer onwaarschijnlijk is dat een experimentele setting gecreëerd kan worden met een grootschalige en kleinschalige beleidsaanpak voor natuurherstel in hetzelfde gebied. Wel kan de vergelijking met dit hypothetische alternatief meer inzicht geven in de potentiële verschillen, zodat de beleidsalternatieven beter tegen elkaar kunnen worden afgewogen.

#### 4.4.2 In kaart brengen effecten

##### **Stap 6: bepalen minimum databehoeft voor effecten**

###### *Beschrijving methodische stap*

Deze stap bestaat uit het bepalen van de minimale data die nodig zijn om de effecten van de beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel te bepalen. Om te bepalen welke data nodig zijn voor het vaststellen van de effecten, hebben we in een interview met de provincie en de beheerder van het gebied gevraagd wat de doelstellingen zijn en wat volgens hen belangrijke indicatoren zijn om effecten te meten. Daarnaast hebben we de beschikbare monitoringsrapportages bekeken om te zien op welke indicatoren gemonitord wordt. Aan de hand daarvan hebben we bepaald welke data nodig zijn om inzicht te krijgen in de effecten.

###### *Beschrijving inhoudelijke bevindingen*

De doelstelling voor het gebied is om een duurzaam grijsduin-systeem te creëren. Om die doelstelling te monitoren, is het belangrijk om te monitoren op zowel proces- als biodiversiteit(impact)indicatoren.

Procesindicatoren zijn indicatoren voor het vaststellen van veranderingen op relatief korte termijn, vooral bedoeld om een inschatting van het verloop van het beoogde herstelproces te geven (BIJ12). Omdat het soms lang duurt voordat effecten gemeten kunnen worden, zijn procesindicatoren en procesmonitoring nodig om tussentijds iets te kunnen zeggen over de voortgang. Met deze procesindicatoren kan in de meeste gevallen op relatief korte termijn (< 3 jaar) gezegd worden of het gewenste proces op gang is gebracht. In het geval van de Kop van Schouwen gaat het bij de procesindicatoren vooral over het herstellen van de dynamiek, bijvoorbeeld door de verplaatsing van zand te monitoren.

De biodiversiteitsindicatoren zijn indicatoren voor het vaststellen of het beoogde habitattype (met de bijbehorende soorten) gerealiseerd is in een gebied. Door naar deze indicatoren te kijken, kan worden vastgesteld of de beoogde doelstellingen in een gebied gerealiseerd zijn. Voor de Kop van Schouwen gaat het

---

bij de biodiversiteitsindicatoren vooral om de effecten op vegetatieontwikkeling (terugdringen struweel en wortels) en of de doelstellingen voor de habitattypen (met name Grijze duinen) worden gehaald.

#### *Beschrijven methodische uitdagingen en ervaringen*

Het bepalen van de data die nodig zijn om het effect te bepalen, leidde in ons experiment niet direct tot methodische uitdagingen. Dit had ook te maken met het feit dat de indicatoren die van belang zijn voor het meten van het effect en het proces van de ingreep al bekend waren, omdat er al monitoring van start was gegaan.

### **Stap 7: Bepalen effecten en relaties**

#### *Beschrijven methodische stap*

Een belangrijke stap in het bepalen van de kosteneffectiviteit van de beleidsaanpak voor grootschalig en kleinschalig natuurherstel is het bepalen van de effecten die de aanpak heeft op de doelstellingen in het gebied. Voor het bepalen van de effecten zijn interviews gehouden met de beheerder van het gebied en met de provincie. Daarnaast zijn de gebiedsanalyse en de beschikbare monitoringsrapportages bekeken om (de voorlopige) effecten te bepalen.

#### *Beschrijven inhoudelijke bevindingen*

De uitvoering van het grootschalige natuurherstelproject is gestart in 2017 en duurt circa 3 tot 4 jaar, de responstijd van veel maatregelen ligt tussen de 1 en 5 jaar. Voor een definitieve beoordeling van de ecologische effecten is het dus nog te vroeg. Wel zijn er voorlopige effecten. Zo ontkiemen er bijna geen nieuwe zaailingen van de Amerikaanse Vogelkers meer en de wortels van het struweel in het gebied zijn sterk teruggedrongen, zodat de zandverstuiving goed op gang komt. Door de ontbossing, het verwijderen van het struweel en het graven van kerven in de zeereep is er geen luwte meer in het gebied en is er sprake van zoutinvloed, waardoor het voor de begroeiing ook steeds moeilijker wordt om terug te keren. Hierdoor is meer variatie in het gebied ontstaan. Die openheid van het gebied is een voorwaarde om het beoogde doeltype Grijze duinen te laten toenemen.

Verder zijn er Hooglanders geherintroduceerd in het gebied. Deze grazers konden lange tijd niet in de meeuwenduinen komen omdat er te veel begroeiing stond. De herintroductie van de Hooglanders heeft een positief effect op de duingraslandontwikkeling doordat ze met hun betrapting en begrazing variatie aanbrengen in het gebied.

Tot slot zijn er nog neveneffecten geconstateerd van de beleidsaanpak. Zo heeft het grootschalig natuurherstel geen invloed op recreatie in het gebied, want het is altijd al gesloten geweest voor recreatie. Maar de aanpak heeft wel geleid tot verbetering van recreatiemogelijkheden in omliggende delen (met name strand Brouwersduin). Daarnaast wordt met het grootschalig natuurherstel dynamisch kustbeheer gerealiseerd, wat voordelen brengt voor bescherming tegen de stijgende zeespiegel (door verstuiving kunnen de duinen meegroeien).

Uit communicatie met de beheerder van het gebied komt naar voren dat het gebied er in het alternatieve scenario waarschijnlijk heel anders uit had gezien. In dat geval zouden de kerven namelijk niet in de zeereep worden geslagen om de zandverstuiving langdurig op gang te brengen waardoor het gebied zichzelf beter in stand houdt. In het geval van kleinschalig natuurherstel zouden wel regelmatig de prunus en duindoorns worden verwijderd, maar met een tijdelijk effect, omdat het gebied (door gebrek aan verstuiving vanwege ontbrekende kerven in de zeereep) steeds weer dichtgroeit.

Waarschijnlijk zouden er dan ook (deels) andere soorten zitten. Omdat het naaldbos, de prunus en duindoorn veel minder grootschalig en minder langdurig verwijderd worden in het alternatieve scenario, ontstaat er een dichtbegroeid gebied met weinig wind en zandverstuiving. In het gebied liggen bunkers waar vóór de grootschalige herstelmaatregelen veel vleermuizen leefden. Maar hoe opener het gebied is, hoe minder vleermuizen er komen, omdat er dan meer wind staat en daar houden vleermuizen niet van. Bovendien hebben vleermuizen bomen nodig voor de routes die ze uitzetten. In het alternatieve scenario zou de situatie voor vleermuizen dus naar verwachting gunstiger zijn geweest doordat er meer luwte en begroeiing rondom de bunkers zou zijn.

---

Anderzijds zouden de duinen met kleinschalig natuurherstel niet worden gevoed door zandverstuiving waardoor de duinen steeds verder teruglopen in kwaliteit. Door gebrek aan zandverstuiving ontstaat steeds meer bosvegetatie en loopt de duinvegetatie (die gewenst is voor de VHR-doelstellingen) terug. Dus zelfs wanneer er regelmatig kleinschalige natuurherstelmaatregelen worden uitgevoerd, zou het resultaat op die duinvegetatiedoelstellingen minder zijn.

#### *Beschrijven methodische uitdagingen en ervaringen*

Het vaststellen van de effecten van de beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel leidde tot een aantal methodische uitdagingen. Zo bleek het lastig om aan te tonen wat het effect is van de aanpak, omdat de maatregelen pas kortgeleden zijn uitgevoerd waardoor het nog te vroeg is om de definitieve ecologische effecten te meten, want de responstijd is 1 tot 5 jaar. We hebben dit deels geprobeerd op te lossen door expert judgement van de beheerder uit het gebied en de provincie Zeeland. Zij konden wel wat zeggen over de veranderingen die tot nu toe zijn geconstateerd in het gebied (voorlopige effecten). Ook is er in het gebied jaarlijks gemonitord op procesindicatoren, waardoor de monitoringsrapportages geraadpleegd konden worden. Echter, een definitieve oplossing voor dit probleem hebben we nog niet gevonden, want als een evaluatie vroeger komt dan het definitieve effect van de beleidsaanpak is bereikt, kan er een verkeerd beeld uit de KEA komen. Dit kan dan later in de vergelijking van de kosten en effecten tussen de beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel en het alternatief bemoeilijken. Grootschalig natuurherstel doet er waarschijnlijk langer over om de gewenste effecten te bereiken, maar levert uiteindelijk mogelijk wel een groter doelbereik, terwijl kleinschalige maatregelen mogelijk sneller effect sorteren, maar op lange termijn minder effectief zijn dan grootschalige maatregelen.

Naast de time lag in het optreden van ecologische effecten is een andere methodische uitdaging voor het vaststellen van de effecten van de beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel het verklaren van de causale relatie tussen de toegepaste beleidsaanpak en natuurkwaliteit. Dit blijft in alle ecologische studies een uitdaging. Natuur reageert niet altijd zoals men op voorhand zou verwachten, omdat het erg afhankelijk is van lokale condities en context. Het is moeilijk vast te stellen of de effecten die worden waargenomen ook daadwerkelijk veroorzaakt worden door de genomen maatregelen of dat er externe factoren van invloed zijn op de geïdentificeerde effecten. Hiervoor hebben wij in dit experiment geen oplossing gevonden.

Een methodische uitdaging bij het bepalen van de effecten van het alternatieve scenario is dat het lastig bleek om geïnterviewden mee te laten denken over de potentiële effecten in het hypothetische alternatief: wat zou er zijn geweest als een beleidsaanpak voor kleinschalig natuurherstel was gevolgd? Zo gaven respondenten aan dat ze het moeilijk vonden om de aanpakken een-op-een met elkaar te vergelijken omdat ze zo verschillend zijn, met een andere achterliggende gedachtegang en beoogd einddoel.

## 4.5 In kaart brengen kosten

### **Stap 8: Bepalen minimum databehoeft voor kosten**

#### *Beschrijving methodische stap*

Een volgende stap in het bepalen van de kosteneffectiviteit is bepalen welke data nodig zijn om de kosten van de beleidsaanpak en het alternatief vast te stellen. Om te bepalen welke kosten relevant zijn om naar te kijken, hebben we de stappen in de flowchart (zie Figuur 4.1) gebruikt. Om inzicht te krijgen in de kosten zijn in ieder geval de totale kosten van de beleidsaanpak nodig, en het liefst uitgesplitst per stap in de flowchart.

#### *Beschrijving inhoudelijke bevindingen*

Voor het bepalen van de kosten van de beleidsaanpak zijn de totale kosten van de beleidsaanpak nodig en bij voorkeur gespecificeerd per stap uit de flowchart. Dat betekent dat we data nodig hebben over de kosten in euro's of in uren inzet van de provincie Zeeland voor de volgende onderdelen van de beleidsaanpak:

- Opstellen en vaststellen van het N2000-beheerplan
- Verkennen van mogelijkheden voor herstelmaatregelen
- Gebiedsanalyse opstellen

- 
- Het bundelen van middelen en actoren: het opstellen van een convenant met alle deelnemende partners, het maken van afspraken maken over financiën en het samenstellen van een projectteam
  - Verkennen en laten opstellen van het herstelplan
  - Vergunningen regelen
  - Aanbesteding van het werk
  - Laten uitvoeren van grootschalige herstelmaatregelen
  - Laten uitvoeren van kleinschalige herstelmaatregelen (nabeheer)
  - Monitoring en evaluatie van het herstelplan
  - Laten uitvoeren van regulier beheer

#### *Beschrijving methodische uitdagingen en ervaringen*

Het bepalen van welke kosten relevant zijn om mee te nemen bij het bepalen van de kosteneffectiviteit van de beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel leidde door het eerder opstellen van de flowchart samen met de provincie niet tot problemen. Hierdoor was al duidelijk wat voor de provincie belangrijke stappen zijn in de beleidsaanpak en waarvan de kosten in kaart gebracht moesten worden.

Het bepalen welke kosten relevant zijn om mee te nemen bij de alternatieve aanpak met kleinschalige maatregelen leidde ook niet tot grote problemen. Doordat kleinschalig natuurherstel eigenlijk de 'standaard' is en ook is hoe het gebied hiervoor is beheerd, konden we ook deze activiteiten in de flowchart opnemen. We hebben hierbij niet specifiek gevraagd naar bedragen, maar naar activiteiten en inspanningen door de provincie die nodig zouden zijn in geval van kleinschalig natuurherstel.

### **Stap 9: Bepalen kosten**

#### *Beschrijven methodische stap*

Stap 9 is het bepalen van de kosten van de beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel en het alternatief met kleinschalig natuurherstel. Hiervoor hebben we de provincie gevraagd naar de totale kosten van de beleidsaanpak en naar de kosten per stap in de flowchart. Ook is gekeken naar de kosten die zijn aangegeven voor de beheerplanperiodes in de gebiedsanalyse.

#### *Beschrijven inhoudelijke bevindingen*

De totale kosten van de beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel bedragen 1,2 miljoen euro voor de provincie Zeeland. De kosten van de beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel in de Kop van Schouwen zijn alleen op een hoog aggregatieniveau (het gehele project) vast te stellen, de provincie kon ons geen inzicht geven in de exacte uitsplitsing van dat bedrag over de verschillende activiteiten van de flowchart. Het is onduidelijk of dit overzicht er binnen de provincie wel is maar dit niet ter beschikking willen stellen, of dat ze dit overzicht zelf ook niet hebben. Wel gaf de provincie aan dat het laten uitvoeren van kleinschalig nabeheer zo'n 100.000 euro per jaar zal kosten en dat het nabeheer nog vijf jaar zal plaatsvinden. Ook gaf de provincie aan dat de provincie voor monitoring en evaluatie van het herstelplan ongeveer 25.000 euro per jaar kwijt is.

Voor de alternatieve beleidsaanpak voor kleinschalig natuurherstel hebben we geen bedragen achterhaald, omdat we in de interviews met name hebben gefocust op de kosten van de grootschalige aanpak. Wel hebben we de activiteiten en inspanningen door de provincie in het alternatieve scenario in kaart gebracht. Als de inspanningen van de provincie bij grootschalig natuurherstel worden vergeleken met het alternatief blijkt wel dat er bij het alternatief veel meer inspanningen (en dus kosten) nodig zijn om in de buurt te komen van het gewenste effect in het gebied. Zo moeten vergunningen steeds opnieuw worden aangevraagd om het gebied in te gaan voor het treffen van kleinschalige maatregelen en moet de provincie veel vaker kleinschalige herstelmaatregelen laten treffen door beheerders in het gebied. De provincie geeft aan dat ze verwacht dat het daardoor in het alternatieve scenario nog meer had gekost om in de buurt te komen van het effect van de beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel. Daarnaast heeft de provincie de verwachting dat bij de beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel de effecten langduriger zullen zijn en zichzelf (door verstuiving en openheid) uiteindelijk meer in stand zullen houden, waardoor mogelijk minder regulier beheer nodig is en de provincie dus mogelijk minder kosten daaraan kwijt is.



---

### *Beschrijven methodische uitdagingen en ervaringen*

Het inzichtelijk krijgen van de kosten van de beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel per stap in de flowchart bleek lastig te zijn. Doordat de provincie geen inzicht kon geven in de specificering van de kosten voor grootschalig natuurherstel, is het onbekend in welk onderdeel van de beleidsaanpak de meeste kosten worden gemaakt en waar minder. Dit maakt vooral de vergelijking met het alternatief lastig, omdat er geen goede inschatting kan worden gemaakt in welke stappen het grootste verschil zit tussen beide beleidsalternatieven. Een mogelijke oplossing hiervoor is in plaats van de kosten in euro's bijvoorbeeld te vragen naar percentages of inspanningen geleverd door de provincie per processtap in relatie tot het geheel.

## **Stap 10: Bepalen van kosteneffectiviteit**

### *Beschrijven methodische stap*

De laatste stap is het bepalen van de kosteneffectiviteit van de beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel ten opzichte van het alternatief: een beleidsaanpak met kleinschalige hertstelmaatregelen. De kosteneffectiviteit kan worden bepaald door het verschil in kosten en het verschil in effecten tussen de beleidsalternatieven met elkaar te vergelijken. In principe kan dit berekend worden door de verhouding van het verschil in kosten en het verschil in effecten tussen de twee beleidsalternatieven (kosteneffectiviteitsratio) te berekenen. De kosteneffectiviteitsratio geeft dan aan wat de beleidsaanpak A meer kost dan beleidsaanpak B, voor het extra effect van beleidsaanpak A ten opzichte van beleidsaanpak B. De kosteneffectiviteit kan worden berekend door de kosten van beleidsaanpak A min de kosten van beleidsaanpak B te delen door de effecten van beleidsaanpak A min beleidsaanpak B.

$$(kosten\ grootschalig\ natuurherstel - kosten\ kleinschalig\ natuurherstel) / (effect\ grootschalig\ natuurherstel - effect\ kleinschalig\ natuurherstel) = kosteneffectiviteitsratio.$$

Door dit te berekenen, weet je welke beleidsaanpak de beoogde doelstelling (in dit geval VHR-doelbereik) tegen de laagste kosten kan realiseren.

### *Beschrijven inhoudelijke bevindingen*

Aan deze stap zijn we in dit project niet toegekomen, dus we hebben geen inhoudelijke bevindingen opgedaan.

### *Beschrijven methodische uitdagingen en ervaringen*

Aan deze stap zijn we uiteindelijk niet toegekomen. Wel is er een aantal methodische uitdagingen waar we naar verwachting tegenaan gelopen zouden zijn. Zo hebben we maar weinig concrete cijfers kunnen achterhalen, wat de berekening van de kosteneffectiviteitsratio zou bemoeilijken. Een alternatief zou kunnen zijn om een kwalitatieve beoordeling te doen van de kosteneffectiviteit, bijvoorbeeld door middel van expert judgement.

## **4.6 Reflectie**

Het experiment om een methode te ontwikkelen voor het bepalen van kosteneffectiviteit van een beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel heeft een aantal waardevolle lessen en ervaringen opgeleverd. Daarnaast is er nog een aantal methodische uitdagingen onopgelost gebleven die nog verdere reflectie behoeven. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste lessen en resterende uitdagingen besproken.

### **4.6.1 Lessen**

De eerste ervaring die we willen meegeven, is dat het stappenplan van kosteneffectiviteitsanalyse (KEA) – geïnspireerd op *het Handbook of policy evaluation* (Crabbé & Leroy, 2008) – een duidelijke structuur heeft geboden om de analyse vorm te geven. Het stappenplan van KEA geeft overzicht en dient als middel om de logische vervolgstappen voor de KEA te bepalen. Het stappenplan is echter geen doel op zich, iedere analyse van kosteneffectiviteit kan er anders uitzien, afhankelijk van het onderwerp. Het blijft dus maatwerk en het stappenplan kan worden aangepast al naargelang het onderzoek.

---

Bij een kosteneffectiviteitsanalyse van een beleidsaanpak is het belangrijk om eerst op zoek te gaan naar het betreffende beleidsissue. Het beleidsissue is bepalend voor het doel van de KEA: waarom is het nodig om een KEA uit te voeren? Wie heeft er wat aan? En wat wil men hiermee bereiken? Voorafgaand aan de start van de KEA is het daarom belangrijk om eerst het probleem (beleidsissue) te analyseren. Vervolgens kan worden bepaald of en op welke wijze een KEA hieraan kan bijdragen. Verkennende gesprekken met de stakeholders kunnen helpen bij het scherp krijgen van het beleidsissue. Dit voorkomt dat een KEA een doel op zich wordt.

Een andere les die volgt uit dit experiment is dat de verkenning van een beleidsissue bij provincies opgedeeld kan worden in verschillende fasen: 1) verkennen waar de provincie tegenaan loopt bij het bepalen en uitvoeren van haar beleid; 2) bepalen of er een kosteneffectiviteitsvraag aan zit; 3) keuze voor een beleidsissue; 4) kiezen van een geschikte casus. In het geval van dit experiment hebben we hierin stappen overgeslagen, omdat we vanaf het begin specifiek op zoek waren naar een kosteneffectiviteitsvraag. Hierdoor zijn we in beleidsdocumenten gericht op zoek gegaan naar potentiële beleidsissues die kosteneffectiviteitscomponent in zich hadden en hebben op basis hiervan het gesprek met provincies gevoerd. Ook de keuze voor de casus is deels gemaakt op basis van praktische overwegingen, zoals bestaande contacten met de provincie. In vervolgonderzoek raden we aan om deze verschillende fasen meer uit elkaar te trekken. Door eerst breed ingestoken verkennende gesprekken te voeren over beleidsissues die spelen binnen de provincie en vervolgens te bepalen of hier ook kosteneffectiviteitsvraag aan zit. Als dit het geval is, kan daarna een verdiepende gespreksronde plaatsvinden om het beleidsissue rondom kosteneffectiviteit bij provincies scherper te krijgen. Vervolgens kan in overleg met de provincie hierbij een geschikte casus worden gezocht.

Bij het inzichtelijk maken van de kosteneffectiviteit van een beleidsaanpak is een casusonderzoek noodzakelijk, omdat gedetailleerde informatie nodig is over een specifiek fenomeen. Het doel van een kosteneffectiviteitsanalyse is namelijk om de kosten en effecten van twee interventies voor hetzelfde 'probleem' te vergelijken. Om dat te kunnen doen, zijn concrete gevallen (interventies) van de beleidsaanpak nodig om het te kunnen onderzoeken. Wanneer gekozen wordt voor een representatieve casestudy, waarbij het gaat om cases die iets moeten zeggen over een breder fenomeen is het belangrijk om goed scherp te hebben wat criteria zijn om de casus te kiezen. Waaraan moet de casus voldoen om een zinvol voorbeeld te zijn van de beleidsaanpak? Het kan hierbij helpen om met de beleidsmakers samen te zoeken naar potentiële casussen die aansluiten bij de gestelde criteria omdat zij deze van binnenuit kennen.

Het opstellen van een flowchart met daarin de verschillende stappen van de beleidsaanpak kan helpen om de beleidsaanpak inzichtelijk te maken. Een flowchart is een iteratief document en kan aangevuld worden naarmate in het onderzoek meer informatie wordt achterhaald over de beleidsaanpak en bijbehorende kosten. Een flowchart kan op die manier dienen als een 'mind-map' voor de onderzoekers die betrokken zijn, maar is ook een belangrijk middel om gedurende de interviews met stakeholders het gesprek aan te gaan en de beleidsaanpak zo gezamenlijk verder in kaart te brengen. Door het hier gezamenlijk over te hebben, komen ook eventuele definitieverschillen aan het licht en kan verwarring over de inhoud van een stap in het proces worden voorkomen.

#### 4.6.2 Resterende uitdagingen

Een onopgeloste methodische uitdaging die we tijdens het experiment zijn tegengekomen, is dat de resultaten van de KEA voor de beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel context-specifiek zijn. In de evaluatie van natuurbeleid is dit vaker een issue. De effecten van de beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel die in de Kop van Schouwen zijn gevonden, kunnen in een ander gebied heel anders uitpakken. Bijvoorbeeld de invloed van stikstof en het bodemtype zijn factoren die hierbij een grote rol spelen en per gebied verschillend zijn. Dit komt de generaliseerbaarheid van de resultaten van de KEA niet ten goede. Hiervoor hebben we in onze KEA geen directe oplossing gevonden. Een mogelijke interessante optie om in vervolgonderzoek te adresseren, kan zijn om naar de kosten van meerdere zorgvuldig gekozen grootschalige projecten te kijken die verschillen op relevante factoren en deze te vergelijken. Hieruit zou een 'range' van kosten en verklarende factoren kunnen komen waarin zich grootschalige natuurherstelprojecten bevinden, waardoor resultaten mogelijk beter 'generaliseerbaar' worden voor verschillende gebieden.

---

Een andere methodische uitdaging die we hebben geïdentificeerd en vaak speelt in ecologisch onderzoek heeft betrekking op het bepalen van effecten van de beleidsaanpak. Zo bleek het lastig om aan te tonen wat het effect is van de beleidsaanpak, omdat de maatregelen pas kortgeleden zijn uitgevoerd waardoor het nog te vroeg is om de definitieve ecologische effecten te kunnen meten. In sommige gevallen kan een tussentijdse ex-ante-evaluatie van de effecten – bijvoorbeeld op basis van expert judgement en procesmonitoringsgegevens – uitkomst bieden. Voor ex post vaststellen van effecten werkt een tussentijdse evaluatie echter minder goed. Een beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel doet er meestal langer over om effecten te bereiken, maar kan uiteindelijk wel een groter effect hebben op doelbereik, terwijl een beleidsaanpak met kleinschalige maatregelen mogelijk sneller effect sorteert op de doelen, maar het effect kan op de lange termijn kleiner zijn dan bij de aanpak met grootschalige maatregelen. Als de tussentijdse ex-postevaluatie dan te vroeg komt (voordat het definitieve effect van de beleidsaanpakken is bereikt), kan daar een verkeerd beeld uit komen. Een mix van ex-post- en ex-anteanalyses biedt dan betere aanknopingspunten.

Tot slot bleek tijdens het experiment met de 'hypothetische' alternatieve beleidsaanpak dat het voor de meeste interviewrespondenten toch lastig is om zich een voorstelling te maken van de kosten en effecten van een alternatief scenario als in werkelijkheid is gekozen voor een andere beleidsaanpak. Dit maakte het lastig om het alternatieve scenario concreet te maken met bijbehorende kosten en effecten. Hierdoor werd het maken van een goede vergelijking van de kosteneffectiviteit van de beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel ten opzichte van de alternatieve beleidsaanpak voor kleinschalig natuurherstel ook moeilijk. Voor deze uitdaging hebben we geen oplossing gevonden.

## 4.7 Literatuur

- Bij12 (2018). Gebiedsrapportage 2017: Natura-2000 gebied nr. 116 Kop van Schouwen. Geraadpleegd van: [https://www.bij12.nl/assets/116\\_Kop-van-Schouwen.pdf](https://www.bij12.nl/assets/116_Kop-van-Schouwen.pdf)
- Crabbé, A. en Leroy, P. (2008). The Handbook of Environmental Policy Evaluation: London and Sterling, VA: Earthscan.
- IPO en LNV (2020). Zesde Voortgangsrapportage Natuur, Den Haag.
- Kiwa Water Research & EGG (2007). Knelpunten- en kansenanalyse Natura 2000-gebieden: Natura 2000-gebied 116 - Kop van Schouwen. Kiwa Water Research, Nieuwegein/ EGG, Groningen.
- PBL & WUR (2020). Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020: Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij, Den Haag: PBL.
- Provincie Zeeland (2015). Informatieblad Innovatief kustbeheer: Slim omgaan met zand op Schouwen-Duiveland.
- Provincie Zeeland (2011). Natura 2000-Kop van Schouwen: voor mens en natuur. Geraadpleegd van: <https://www.zeeland.nl/publicaties-en-bekendmakingen/publicaties/natura-2000-kop-van-schouwen>
- Provincie Zeeland (2017). Gebiedsanalyse Kop van Schouwen. Geraadpleegd van: [https://www.natura2000.nl/sites/default/files/PAS/Gebiedsanalyses\\_vigerend/116\\_Kop%20van%20Schouwen\\_gebiedsanalyse\\_15-12-2017\\_ZL.pdf](https://www.natura2000.nl/sites/default/files/PAS/Gebiedsanalyses_vigerend/116_Kop%20van%20Schouwen_gebiedsanalyse_15-12-2017_ZL.pdf)



---

# 5 Kosten realisatie Natuurnetwerk Nederland

*Esther de Wit-de Vries, Nienke Nuesink, Rolf Michels*

## 5.1 Inleiding

### 5.1.1 Aanleiding

Het Nederlandse natuurbeleid wordt vormgegeven en uitgevoerd door provincies. Zij spraken hiervoor een aantal ambities af met het Rijk in het Natuurpact. Deze ambities richten zich op het voldoen aan Europese afspraken in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn, maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en verbinden van natuur en economie. De beleidsstrategieën die moeten leiden tot het halen van Europese doelen zijn vooral gericht op het realiseren en beheren van het NNN en het verbeteren van natuurkwaliteit. Er wordt al langere tijd gewerkt aan het realiseren van het NNN (eerder de EHS). Hierdoor is een groot deel van het NNN al gerealiseerd. Om het NNN af te maken, moet de gebruiksfunctie van de laatste hectaren die zijn aangewezen om omgevormd te worden naar natuur nog worden verworven en ingericht. Vaak gaat het hierbij om landbouwgrond. In 2014 ging het om ca. 80.000 hectare die nog van functie moest worden veranderd (PBL en WUR, 2017). Sinds het decentraliseren van het natuurbeleid ligt de verantwoordelijkheid hiervoor bij provincies. Zij ontwikkelen hiervoor hun eigen beleid.

Voor het omvormen van bestaand landgebruik naar natuur zijn er verschillende aanpakken voor functieverandering mogelijk (naar PBL en WUR, 2017):

- *Vrijwillige verwerving* door de provincie door aankoop of ruil, waarna de grond wordt doorgeleverd aan de eindbeheerders voor of na inrichting.
- *Zelfrealisatie*, waarbij agrariërs of andere grondeigenaren zelf natuur realiseren en beheren of daarvoor de voorwaarden scheppen op eigen terrein. Hierbij verandert de bestemming van de grond naar natuur en wordt de grondeigenaar gecompenseerd voor het verlies aan productiewaarde. We spreken ook van zelfrealisatie als een terreinbeherende organisatie (TBO) de grond koopt van de bestaande eigenaar en het daarna omvormt naar natuur.
- *Dwingend instrumentarium* ingezet door de provincie, zoals onteigening, gedoogplicht of aanschrijving. Bij de laatste twee wordt een eigenaar verplicht effecten te gedogen of bepaalde handelingen (bijvoorbeeld bemesten) na te laten. Dwingende instrumenten worden gebruikt als het vrijwillige spoor vastloopt en/of om volledige schadeloosstelling te kunnen bieden bij verwerving.

Voor de omvorming naar natuur zien we drie strategieën (De Wit-De Vries et al., 2018):

- Inrichten door de eigenaar.
- Inrichten onder leiding van de provincie, waarbij wordt uitbesteed aan een TBO of aannemer.
- Inrichting gecoördineerd door een eigenaar, waarbij een eigenaar trekker is van de inrichting, vaak is dit iemand met veel grond in het gebied, zoals een terreinbeheerder, een gemeente, waterschap of landgoedeigenaar.

Achter de specifieke keuzes voor de inzet van deze strategieën zitten strategische afwegingen over onder meer de kosten van verschillende strategieën, de verwachte effecten op natuur, de snelheid van afronding, het maatschappelijk draagvlak en het effect op de realisatie van andere doelen uit het Natuurpact, zoals maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en het verbinden van natuur en economie (PBL en WUR, 2017).

Uit de tweede Lerende Evaluatie Natuurpact (PBL en WUR, 2020) blijkt dat provincies een voorkeur hebben voor zelfrealisatie en terughoudend zijn met het inzetten van dwingend instrumentarium. Een van de redenen daarvoor is dat men verwacht dat zelfrealisatie goedkoper is en beter voor het draagvlak. Er blijkt echter geringe belangstelling vanuit grondeigenaren te zijn om over te gaan tot zelfrealisatie (De Wit-De Vries et al., 2018). Daarmee is het de vraag of de doelen (afronding NNN in 2027) op tijd gehaald

---

worden. Om tot afspraken te komen met eigenaren wordt in de meeste gevallen gebruikgemaakt van gebiedsprocessen. Binnen de gebiedsprocessen wordt een mix van bovengenoemde van strategieën toegepast voor functieverandering. Provincies geven deze gebiedsprocessen op verschillende manieren vorm (PBL en WUR, 2017 en 2020). Dit varieert niet alleen tussen provincies, ook binnen provincies zijn er soms grote verschillen in aanpak per gebied.

Uitgangspunt voor dit deelonderzoek is dat inzicht in de kosten van verschillende realisatiestrategieën helpt om tot goede afwegingen te komen in de keuze voor realisatiestrategieën, hoewel er ook andere factoren een rol spelen in deze afweging. Wil men hier inzicht in krijgen, dan stuit men op een aantal methodische problemen. Zo is het onduidelijk welke kostenposten moeten worden toebedeeld aan de verschillende grondstrategieën. Oftewel welke kosten worden er gemaakt en hoe moet het proces worden afgebakend? De problemen met afbakenen worden nog versterkt door het gegeven dat de strategieën gecombineerd worden toegepast in gebiedsprocessen en provincies per gebied andere voorkeursstrategieën kunnen hebben. Dit vergroot de variatie in het gebruik van strategieën, wat het lastig maakt individuele strategieën te vergelijken. Ook is het verzamelen van gegevens over de kosten een uitdaging.

### 5.1.2 Methodische uitdagingen

Voor het bepalen van kosteneffectiviteit wordt vaak gewerkt met een methode waarbij verschillende alternatieven tegen elkaar worden afgewogen. Hoewel onze vraag geen volledige kosteneffectiviteitsanalyse vergt, laten we aan de hand van stappen die in een kosteneffectiviteitsanalyse worden gehanteerd zien welke methodische uitdagingen er zijn voor het doen van een kosteneffectiviteitsanalyse (Ebrecht et al., 2005).

1. Het vaststellen van het doel dat men wil bereiken.
2. Het identificeren van alternatieve wijzen van verwezenlijking van het doel.
3. Het bepalen van de kosten voor elk van de alternatieve strategieën, contant gemaakt naar het basisjaar.
4. Opsporen van mogelijke neveneffecten en nagaan welke kosten gemaakt moeten worden om te voorkomen dat randvoorwaarden worden overschreden.
5. Presenteren en prioritering van alternatieven op basis van de bepaalde kengetallen van kosteneffectiviteit.

Hieronder laten we zien waar moeilijkheden optreden bij het uitvoeren van deze stappen bij het vergelijken van de strategieën die provincies gebruiken bij functieverandering.

#### **Stap 1: Het vaststellen van het doel**

Het doel is het veranderen van de gebruiksfunctie en inrichten van grond ten behoeve van het NNN. Het vaststellen hiervan leidt niet tot methodische uitdagingen.

#### **Stap 2: Het identificeren van strategieën om het doel te verwezenlijken**

Hoewel er drie strategieën zijn geïdentificeerd voor functieverandering die provincies inzetten, is het lastig deze als op zichzelf staande alternatieven te zien, omdat deze strategieën deels overlappen in de uitvoering. Ze worden vaak naast of na elkaar ingezet, waardoor het lastig is te bepalen welke activiteiten en kosten aan welke strategie moeten worden toegekend. Voor inrichting speelt dit probleem niet. Daar is in principe sprake van één strategie per gebied of eigenaar.

#### **Stap 3: Het bepalen van kosten**

In deze stap zitten de volgende methodische uitdagingen:

##### *a. Het toedelen van kosten*

Door de bovengenoemde overlap in activiteiten die worden ondernomen voor alle realisatiestrategieën is het voor een deel van de kosten onmogelijk deze toe te delen aan één strategie. Hoe provincies invulling geven aan een kostenstrategie varieert per provincie. De invulling die wordt gegeven aan het gebiedsproces hangt vaak samen met de voorkeursstrategie van een provincie. Bijvoorbeeld, als er voorkeur is voor zelfrealisatie kunnen er hiervoor aanvullende regelingen worden ingezet die je niet ziet bij een strategie gericht op onteigening. De voorkeursstrategie kan binnen een provincie ook verschillen per gebied. Zo'n voorkeursstrategie is vaak gebaseerd op de aanwezige gebiedsspecifieke factoren die de kosten van een

---

gebiedsproces (mede)bepalen, zoals: hoeveel eigenaren zijn er, hoeveel grond is al verworven en hoe staan eigenaren tegenover zelfrealisatie. Daarnaast zijn er eigenaar-specifieke factoren. Zo zal de beschikbaarheid van grond in de omgeving of de mate waarin het type natuur dat moet worden gerealiseerd geschikt is voor medegebruik deels bepalen of eigenaren geïnteresseerd zijn in zelfrealisatie. Ook de leeftijd van de eigenaar en aanwezigheid van een opvolger bepaalt de voorkeur van een eigenaar voor verkopen of zelfrealisatie. Daarmee zijn uitkomsten dus niet alleen afhankelijk van de strategie van de provincie en zijn kostenverschillen niet altijd te relateren aan de gekozen grondstrategieën. De variatie in hoe provincies de verschillende strategieën invullen, maakt het lastig provincies en gebieden te vergelijken.

*b. Het afbakenen en identificeren van kosten*

De volgende vraag is welke kosten worden meegenomen in de vergelijking. Dit zijn in ieder geval de kosten die betaald worden voor de grond of afwaardering. Echter, aan de functieverandering gaat vaak een heel proces vooraf dat leidt tot kosten voor de provincie. Onder deze kosten vallen bijvoorbeeld planvorming, het voeren van gesprekken met eigenaren en kosten voor juridische procedures. Deze processen moeten meegenomen worden, omdat ze een groot deel uitmaken van de totale kosten die provincies maken in de uitvoering van het beleid. Dit proces en de intensiteit ervan verschilt per strategie, per provincie, per gebied en per eigenaar.

Er is nog weinig zicht op hoe deze processen eruitzien, welke variaties er zijn in deze processen tussen strategieën. Voor er tot een vergelijking van strategieën kan worden gekomen, moeten dus eerst deze kosten worden geïdentificeerd en afgebakend. Complicerende factor daarbij is dat er verschillen zijn in hoe provincies het beleidsproces en instrumentarium per strategie inrichten. De ene provincie hanteert een subsidieregeling, de andere een adviestraject. Daarmee moet rekening worden gehouden in het identificeren van kosten. Dit vraagt van onderzoekers dat zij een eigen begrippenkader moeten construeren om activiteiten in onder te brengen, zodat kosten vergeleken kunnen worden.

*c. Vaststellen van kosten*

Als de kostenposten zijn geïdentificeerd, moeten deze worden gekwantificeerd en gemonetariseerd. De uitdaging ligt in een methode vinden die haalbaar is qua dataverzameling. Wat zijn gegevens die provincies willen delen en welke gegevens hebben zij beschikbaar? Hoe is het werkbaar te houden voor onderzoekers? Een deel van de kosten die we in dit onderzoek in kaart brengen, bestaat uit directe betalingen, andere bestaan vooral uit inzet van mensen die wel of niet in dienst zijn van de provincie. Mensen die niet in dienst zijn, maar wel werk verrichten in het proces worden in de ene provincie wel en in andere provincies niet betaald door de provincie (PBL en WUR, 2017).

**Stap 4: Identificeren van neveneffecten**

Naast het realiseren van het NNN spelen er in de afweging voor strategieën nog andere belangen voor provincies in het kiezen voor strategieën, bijvoorbeeld politieke belangen of maatschappelijk draagvlak. Een aantal van deze neveneffecten wordt benoemd in dit onderzoek. In dit onderzoek kijken we alleen naar kostenverschillen tussen realisatiestrategieën, de doelen maatschappelijke betrokkenheid en natuur en economie laten we buiten beschouwing. Wel kunnen deze doelen meespelen in het bepalen van de grondstrategie.

**Stap 5: Het presenteren van resultaten en prioriteren van alternatieven**

Om grondstrategieën te kunnen vergelijken, moeten ze naast elkaar gezet en beoordeeld worden. Daarbij worden verschillende kostenposten gecombineerd. Transactiekosten gaan per eigenaar, terwijl grondkosten per hectare worden berekend. Bij kleine grondtransacties maken transactiekosten een relatief groot deel uit van de kosten als je strategieën per eigenaar zou bekijken. Maar ook als je gebieden vergelijkt, zal een gebied met een paar grote transacties waarschijnlijk minder transactiekosten kennen dan een gebied met veel kleine grondtransacties. De methodische vraag is: op welke manier kunnen kosten (bijvoorbeeld grond, gebiedsproces en transactiekosten) worden gepresenteerd (bijvoorbeeld per hectare, of per eigenaar) en gecombineerd om strategieën op een relevante manier met elkaar te kunnen vergelijken?

---

### 5.1.3 Onderzoeksdoel en -vraag

Met dit onderzoek wilden we bijdragen aan het oplossen van de hierboven geïdentificeerde methodistische problemen voor het bepalen van kosteneffectiviteit van realisatiestrategieën voor het NNN. We hebben geen volledige kosteneffectiviteitsanalyse uitgevoerd. We hebben ons beperkt tot het identificeren van relevante kostenposten en hoe deze toe te delen zijn aan een provinciale grondstrategie en inrichtingsstrategie.

De onderzoeksvraag luidt:

*Hoe kunnen kosten van de provinciale strategieën voor het realiseren van het NNN worden vergeleken en hoe zijn deze te kwantificeren?*

Deze vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Welke kosten maken provincies bij realisatie van het NNN en hoe kunnen die worden bepaald?
2. Hoe kunnen kosten worden toebedeeld aan de geïdentificeerde grond- en inrichtings-strategieën?
3. Hoe kunnen deze kosten worden gekwantificeerd?
4. Hoe kunnen kosten worden gepresenteerd om de kosten te kunnen vergelijken?

### 5.1.4 Opbouw hoofdstuk

In paragraaf 5.2 bespreken we de methode die we hebben gebruikt om kostenposten te identificeren en te kwantificeren. In paragraaf 5.3 beschrijven we de geïdentificeerde kostenposten en waar zij verschillen per strategie. In paragraaf 5.4 reflecteren we op de bruikbaarheid van de gehanteerde methode. En in de laatste paragraaf trekken we conclusies over de gevonden kosten en de gehanteerde methode en doen we aanbevelingen voor vervolgonderzoek naar kosteneffectiviteit van realisatiestrategieën.

## 5.2 Methode

### 5.2.1 Afbakening en definities

Voor we verder ingaan op de gehanteerde methode, is het nodig een aantal begrippen en uitgangspunten te definiëren. Als we het in dit onderzoek hebben over kosten, gaat het om kosten die de provincie maakt in het proces van planvorming tot functieverandering en inrichting van het NNN. Het gaat dus niet over de kosten die eigenaren of belanghebbenden moeten maken in inspraakprocessen om tot functieverandering over te gaan, tenzij deze kosten worden vergoed door de provincie. Bij de kosten nemen we zowel de arbeidsinzet van de provincie als de betalingen voor goederen en diensten mee. Omdat men bij arbeidsinzet niet echt kan spreken over kosten, beschrijven we deze in termen van activiteiten. De kosten waarnaar wordt gekeken, zijn die kosten die voortvloeien uit functieverandering en inrichting.

Onder realisatie wordt verstaan: het veranderen van gebruik van de grond. Dit bestaat uit twee opeenvolgende aspecten. Eerst het veranderen van bestemming grond, de functiewijziging, en vervolgens de omvorming naar natuur via beheer of inrichting, verder genoemd inrichting. Voor functiewijziging kunnen de in de inleiding gespecificeerde grondstrategieën worden ingezet: zelfrealisatie, vrijwillige verwerving en dwingend instrumentarium. Bij inrichting gaat het om de inrichtingsstrategieën inrichting door de provincie, inrichting door individuele eigenaren en inrichting gecoördineerd door een eigenaar.

### 5.2.2 Gehanteerde methode

#### **Kosten in kaart brengen via casestudie**

Om inzicht te krijgen in welke kosten er gemaakt worden bij het realiseren van het NNN is gekozen voor explorerende casestudies. Het doel van deze casestudies was met de provincie te bespreken welke kosten en activiteiten er komen kijken bij de realisatie van het NNN. Daarnaast hebben we een aanpak voor kwantificering en monetarisering ontwikkeld en is binnen de casestudies onderzocht of de benodigde gegevens beschikbaar waren bij de onderzochte provincies.



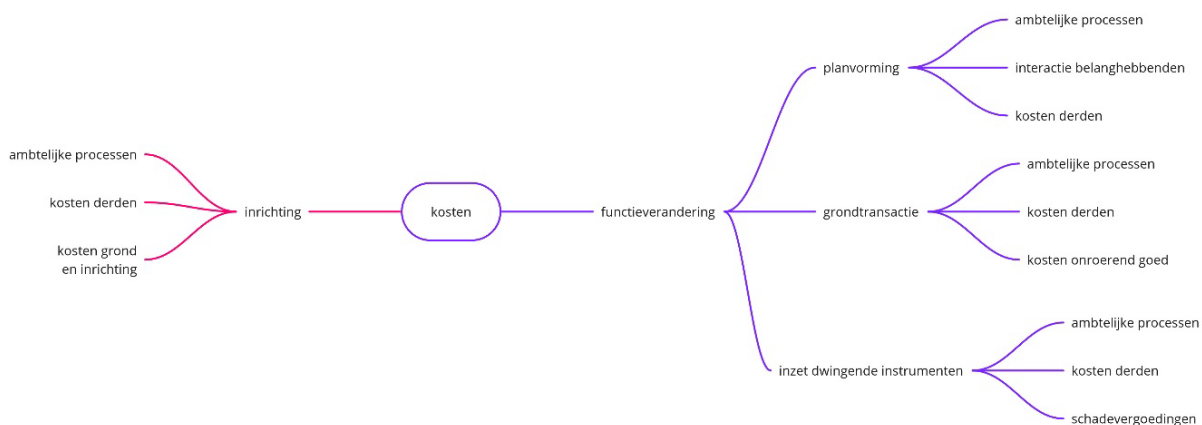
Er is gezocht naar provincies die de drie strategieën voor functieverandering inzetten om zo te kunnen onderzoeken waar de activiteiten en kosten tussen strategieën verschillen. Omdat dwingend instrumentarium niet vaak wordt ingezet, vielen veel provincies af. Vervolgens is gekeken welke van de resterende provincies die de drie strategieën inzetten, bereid waren mee te werken aan het onderzoek. Dit waren Overijssel en Zuid-Holland. Er is gekozen voor twee provincies omdat, zoals hierboven beschreven, provincies verschillen in hoe zij invulling geven aan de grondstrategieën, bijvoorbeeld in welke beleidsinstrumenten zij inzetten en hoe het gebiedsproces vorm krijgt. Op deze manier kon alvast getoetst worden of activiteiten van verschillende provincies in een gedeelde structuur konden worden ondergebracht en vergeleken kunnen worden.

Omdat onteigening in Overijssel deel uitmaakt van de algemene realisatiestrategie voor het programma 'Samen werkt beter', is in Overijssel deze algemene strategie besproken en gekeken of er verschillen zijn in activiteiten tussen de drie strategieën. In Zuid-Holland zijn twee verschillende gebiedsprocessen bekeken, een gebied waarin vrijwilligheid het uitgangspunt is (met voorkeur voor zelfrealisatie en daarnaast vrijwillige verwerving) en een gebied waar onteigening wordt ingezet. Daarbij is gekeken hoe activiteiten en kosten verschillen tussen deze twee aanpakken.

Voor het verzamelen van data zijn er interviews gehouden met de twee geselecteerde provincies. Tijdens deze interviews is op gedetailleerd niveau gekeken naar 1) de activiteiten die nodig zijn voor het realiseren van het NNN, en 2) de kosten en personele inzet die gepaard gaan met deze werkzaamheden. Er is gesproken met programmamangers, programmacontrollers, beleidsadviseurs grondzaken en een beleidsmedewerker natuur.

### Systematiek toedelen kosten

Om kosten van verschillende strategieën te onderscheiden en in kaart te brengen, zijn de kosten gecategoriseerd. Daarbij is eerst onderscheid gemaakt tussen de processtappen 'planvorming', 'aankooptraject grond', 'inzet dwingend instrumentarium' en 'inrichting'. Vervolgens zijn deze processtappen opgesplitst in activiteiten en kostenposten. Voor elk onderdeel is vervolgens gekeken wat de personele inzet van de provincie is en voor welke werkzaamheden derden worden ingehuurd. Daarnaast zijn de kostenposten in kaart gebracht die niet onder deze twee categorieën vallen, bijvoorbeeld kosten die gemaakt worden voor subsidieregelingen, kosten voor grondaankoop, schadevergoedingen etc. We zijn zo tot de onderstaande kostenposten gekomen die vervolgens verder zijn gespecificeerd in paragraaf 5.3 (zie Figuur 5.1).



**Figuur 5.1** Processtappen en kostenposten.

### Systematiek kwantificeren kosten

Om de kosten per strategie te bepalen, moeten zowel kosten van directe transacties als kosten voor activiteiten die zijn uitgevoerd door de provincie in kaart worden gebracht. Directe betalingen worden bijgehouden in het boekhoudsysteem van de provincie. Het doorpluizen daarvan kost zeer veel tijd en voerde te ver voor ons doel. Daarom hebben we gekeken naar gemiddelde kosten per kostenpost voor de hele provincie of de totale kosten per kostenpost per gebied. Wat daarin een logische keuze is, moet worden

---

bepaald op basis van de precieze onderzoeksvraag. Wel is verkend welke informatie de provincies zouden kunnen leveren.

Bij het bepalen van kosten voor activiteiten die worden uitgevoerd door de provincie hebben we het aantal fte's in kaart gebracht dat volgens de provincie nodig is voor de betreffende activiteit en deze vervolgens via een standaard uurtarief/jaarsalaris omgerekend naar euro's. Soms worden activiteiten die de provincie ook zelf kan uitvoeren, uitbesteed aan derden. Zij worden hiervoor betaald. Deze kosten geven een beeld van de uren die anders door de provincie zouden zijn gemaakt. Ook voor het in kaart brengen van uren is onderzocht in hoeverre en op welk aggregatieniveau dit mogelijk is.

## **De cases**

### *Overijssel*

In Overijssel is de meeste grond in Natura 2000-gebieden al verworven. Om de juiste instandhoudingscondities te realiseren, zijn er rondom gebieden vaak nog extra maatregelen nodig. De provincie organiseert samen met maatschappelijke partners gebiedsprocessen om de maatregelen te bepalen en de benodigde functieveranderingen van grond te realiseren. Het organiseren van die processen wordt deels uitbesteed aan maatschappelijke partners, zij krijgen hiervoor een vergoeding. Met het oog op mogelijke inzet van juridische instrumenten worden alle plannen in de provincie Overijssel vastgelegd in een Provinciaal Inpassingsplan (PIP).

De provincie hoopt via gesprekken en het aanbieden van ondersteuning zo veel mogelijk functieverandering te realiseren via zelfrealisatie en vrijwillige verwerving. De ondersteuning bestaat uit kennisprojecten en verplaatsingssubsidie. Omdat de KRW- en N2000-doelstellingen een bindend karakter hebben, houdt de provincie onteigening als instrument achter de hand om te garanderen dat realisatie op tijd plaatsvindt. Daarnaast biedt het inzetten van onteigening de mogelijkheid om grondeigenaren beter te compenseren voor waardevermindering van hun grond en opstallen dan vrijwillige verwerving. Om vrijwilligheid te stimuleren, biedt Overijssel alle eigenaren in het gebied een grondprijs op basis van onteigeningsvergoeding aan in de planvormingsfase. Als het waardeverlies bekend is, na de vaststelling van het PIP, krijgt men alleen nog de afwaardering vergoed.

Als een eigenaar niet wil meewerken aan functieverandering wordt eerste onderzocht of via aanschrijving of gedoogplicht het doel ook bereikt kan worden. Pas bij grote ingrepen in het gebruik wordt naar onteigening gekeken. Als dwingende middelen worden ingezet, kan een eigenaar een beroep doen op schadevergoedingen voor inkomensverlies, en bij onteigening voor verlies aan bruikbaarheid van onroerend goed.

### *Zuid-Holland*

In Zuid-Holland hebben we ervoor gekozen om naar twee gebieden te kijken, Gouwe Wiericke en de Krimpenerwaard, omdat de NNN-opgave van de provincie zich hier concentreert. Hier heeft de provincie de opgave uitbesteed aan de gemeenten, waarbij de provincie capaciteit beschikbaar stelt om het werk uit te voeren. Het uitbesteden is voor deze analyse handig, omdat het de kosten en inzet expliciet maakt. Het geeft ook inzicht in de kosten die de provincie zou maken als ze het gebiedsproces geheel zelf zou coördineren.

De initiële inzet in beide gebieden was om zo veel mogelijk van de opgave via zelfrealisatie te realiseren. Hiervoor zette de provincies adviseurs in om eigenaren te helpen bij het ontwikkelen van een nieuw verdienmodel en het realiseren van ecologische doelen. Het animo voor zelfrealisatie bleek echter beperkt, waarop er een nieuwe strategie werd ingezet om de opgave voor natuur te realiseren, namelijk herbegrenzen in Gouwe Wiericke en onteigenen in de Krimpenerwaard. Dit maakte het mogelijk binnen één provincie te kijken naar de verschillen tussen een gebiedsproces met vrijwillige aanpak en een gebied waar onteigening wordt ingezet.

In Gouwe Wiericke was een aantal grote grondeigenaren net buiten de begrenzing van het NNN die hun grond wilde omzetten naar natuur, terwijl aan de andere kant van het gebied een aantal eigenaren binnen de begrenzing niet wilde meewerken. Omdat het hier niet om een N2000-gebied ging, was het mogelijk dezelfde oppervlakte te behouden door de grenzen te verleggen. Het doelbereik en een deel van de maatregelen

---

moesten daarvoor opnieuw worden uitgerekend, wat vertraging opleverde. De nieuwe grenzen moeten nog worden goedgekeurd door Provinciale en Gedeputeerde Staten.

Toen bleek dat met een vrijwillige strategie de realisatie van de Krimpenerwaard niet binnen de afgesproken termijn zou kunnen plaatsvinden, heeft de wethouder besloten onteigening in te gaan zetten. Alle grondeigenaren zouden een onteigeningsvergoeding aangeboden krijgen. Dit zou echter wel veel extra geld gaan kosten ten opzichte van zelfrealisatie, waarbij men uitging van een gedeeltelijke afwaardering. Hiervoor was dus toestemming en extra budget van de provincie nodig. Vervolgens zijn er nieuwe gesprekken gevoerd met eigenaren en is een brief met daarin een laatste bod naar eigenaren verstuurd. Alle boeren in het gebied kregen daarin een onteigeningsvergoeding aangeboden, inclusief degenen die anders mogelijk waren overgegaan tot vrijwillige verwerving. Het nieuwe bod heeft ook de laatste eigenaren die zelfrealisatie doen, doen besluiten het bod van de provincie te accepteren.

## 5.3 Resultaten: geïdentificeerde kostenposten

### 5.3.1 Inleiding

In deze paragraaf worden per deelactiviteit uit Figuur 5.1 (planvorming, verwerving, inzet dwingend instrumentarium en inrichting) de activiteiten en kosten verder uitgewerkt. Bij elke activiteit of kostenpost wordt toegelicht wat er onder wordt verstaan. Ook bespreken we hoe de afwikkeling van de activiteit verschilt tussen de geïdentificeerde strategieën, zelfrealisatie, vrijwillige verwerving, dwingend instrumentarium en herbegrenzen.

Tijdens de interviews zijn ook al inzet van mensen en kosten gekwantificeerd. Deze zijn ter illustratie verwerkt in kaders die steeds de werkwijze van de onderzochte provincies beschrijven. De kosten zijn gebaseerd op schattingen van betrokkenen en zijn vooral illustratief; ze behoeven nog verdere specificering en uitdieping. Dit komt enerzijds doordat ze tijdens de interviews nog niet waren gekoppeld aan het schema met activiteiten, waardoor nog niet voldoende zicht was op alle geïdentificeerde posten. Ten tweede is niet altijd met de juiste mensen gesproken om de kosten te kunnen achterhalen. Daarvoor is een gericht gesprek met bijvoorbeeld de projectcontrollers nodig.

Het door ons ontwikkelde schema helpt dit gesprek te structureren. De genoemde bedragen en uren zijn dus vooral illustratief.

## Kader 5.1 Planvorming in Overijssel

In Overijssel wordt het 'Samen Werkt Beter'-traject per gebied georganiseerd in vier fasen: Verkenning, Planvorming, Uitvoering en Beheer & Monitoring. In de verkenningsfase wordt een plan van aanpak opgesteld. Het projectteam maakt een begroting waarin ook kosten zijn opgenomen voor begeleiding door landschapsontwerpers en ingenieursbureaus voor het doorrekenen van de effecten van maatregelen o.a. op hydrologie en ecologie. In de planvormingsfase vindt het gebiedsproces plaats. Dit besteedt de provincie uit aan maatschappelijk partners. Zij stellen daarvoor een projectteam samen dat bemenst wordt door ca. 1,5-2 fte per gebied. Voor de organisatie van het proces krijgen ze een vergoeding van de provincie. De begroting van de projectorganisatie geeft inzicht in de verwachte kosten en kan worden gebruikt voor een kostenanalyse op gebiedsniveau.

In de planvormingsfase is overleg georganiseerd op vier niveaus: 1) Bestuurlijk advies commissie (BAC), 2) ambtelijk overleg tussen gemeenten, waterschap, Provincie, LTO en een vertegenwoordiger van terreinbeheerders, 3) het informeren van omwonenden en 4) gesprekken met grondeigenaren. Het bestuurlijk overleg is 3 à 4 keer per jaar en wordt voorbereid in een ambtelijk overleg, wat vaker plaatsvindt.

Naast het projectteam zijn vanuit de provincie verschillende vertegenwoordigers betrokken bij deze overleggen. De (afgevaardigde van de) gedeputeerde neemt deel aan het BAC; de gebiedsregisseur, ecologisch en hydrologische experts in het ambtelijk overleg en in de eindfase van onderhandelingen over grond sluit grondzaken aan bij gesprekken met eigenaren.

De inspraak en voorlichting voor belanghebbenden worden georganiseerd door het projectteam. Die voert ook de eerste gesprekken met grondeigenaren, op individuele basis. Daaraan wordt tussen de 50-100 uur per eigenaar besteed en nog eens dezelfde tijd is nodig voor dossiervorming. In deze gesprekken worden de wensen van de eigenaar en de plannen van de provincie besproken en gezocht naar de best passende grondstrategie.

Voor de coördinatie van de hele natuuropgave (verkenning tot inrichting) heeft de provincie een programmteam samengesteld. Hierbinnen werken zo'n 50 personen die 26 gebiedsprocessen begeleiden. Een belangrijke spil hierin is de gebiedsadviseur, die het hele proces coördineert. Deze besteedt hier ongeveer 0.4 fte aan per gebied. Daarnaast zijn er programma-brede functies, zoals communicatiemedewerkers, management, controllers etc. aan het programmteam verbonden.

Dit programmteam werkt nauw samen met een aantal andere afdelingen: met grondzaken voor het aankopen en afwaarderen van grond en het opstellen van het Provinciaal inpassingsplan (PIP) en met juridische zaken voor dossieropbouw voor individuele eigenaren. Zij worden betrokken bij de voorbereiding van het eventueel inzetten van dwingende procedures en het maken van contracten rond nieuwe bestemmingen van de grond. Ecologisch en hydrologisch adviseurs van de provincie toetsen de plannen voor het gebied op ecologisch doelbereik.

### 5.3.2 Planvorming

Planvorming beslaat het proces waarin de natuurdoelen die voor een gebied zijn vastgesteld, worden uitgewerkt in een inrichtingsplan voor het gebied. De verschillende functies voor het gebied worden bepaald en krijgen ruimtelijk beslag. Vervolgens worden de benodigde inrichtingsmaatregelen in kaart gebracht. Daarbij zijn de ecologische doelen leidend. Het plan wordt vervolgens getoetst op het behalen van ecologische doelen. Meestal wordt dit plan opgesteld via een gebiedsproces waarin vertegenwoordigers van belangengroepen uit het gebied zitting hebben in een besluitvormend overleg en er inspraak voor individuele belanghebbenden wordt georganiseerd (zie kader 5.1 en 5.2).

De activiteiten en kosten die we hebben gevonden rond planvorming zijn te zien in Figuur 5.2. Daarin is onderscheid gemaakt tussen het ambtelijk proces, de kosten voor goederen en diensten die worden geleverd door derden en provinciale regelingen voor grondeigenaren.

#### Ambtelijke processen

Het ambtelijk proces valt uiteen in een groot aantal deelactiviteiten. De meeste spelen zich af rond het gebiedsproces. Het gebiedsproces kan de provincie zelf organiseren of uitbesteden. In Figuur 5.2 zijn we uitgegaan van uitbesteden en beschrijven we de deelactiviteiten bij externe kosten. Als de provincie deze deelactiviteiten zelf uitvoert, verschuiven die activiteiten en kosten naar het ambtelijk proces. Het is niet duidelijk of dit dan een andere tijdsinvestering met zich meebrengt. Naast de *organisatorische* activiteiten voor het gebiedsproces is er meestal een programma of afdeling natuur waar de processen worden gecoördineerd en provinciale inbrengen voor het proces vorm krijgen. Deze activiteiten hebben we onder ambtelijke processen geschaard. Deze omvatten het management en ondersteuning in de vorm van secretariaat, financieel beheer en communicatie.

## Kader 5.2 Planvorming in Zuid-Holland

In Zuid-Holland heeft de provincie de natuuropgave in de gebieden Gouwe Wiericke en Krimpenerwaard neergelegd bij gemeenten en waterschappen. Met hen zijn afspraken gemaakt over de doelen, kosten en termijn waarop de opgaven moet worden gerealiseerd en hoe de verantwoordelijkheden zijn gedeeld. Deze uitvoerders krijgen hiervoor een vergoeding en de provincie ondersteunt het proces met inzet van eigen mensen. Na enkele jaren van verkennende gesprekken en de inzet van stimuleringsregelingen lukte het in beide gebieden niet alle eigenaren mee te krijgen. In Gouwe Wiericke is toen besloten een voorstel voor herbegrenzing te doen bij PS en in de Krimpenerwaard heeft de wethouder gevraagd om extra middelen om onteigening in te zetten.

Over de provinciale inzet in Krimpenerwaard is niet veel bekend. Toen werd overgegaan op onteigening, is er 1,9 miljoen euro extra budget beschikbaar gesteld voor het proces. Hiermee kunnen extra gesprekken met eigenaren worden gevoerd en juridische experts worden ingehuurd. Ook zijn er voor de begeleiding van het proces een gebiedsmakelaar en projectontwikkelaar ingehuurd. Voor ondersteuning van de planvorming is een ecooloog ingehuurd.

In Gouwe Wiericke zijn acht deelgebieden met een eigen gebiedsproces. In dit programma worden de volgende mensen ingezet: projectleiders (0,4 fte per deelgebied), een programmamanager (1 fte), ondersteuning (1,5 fte), een projectmedewerker (1fte), een planner (0,1 fte), risicobeheersing (0,1 fte), een financieel beheerder (0,5 fte), ecologische ondersteuning (0,4 fte) en communicatie (0,4 fte). Van zowel de gemeente (0,4 fte) als het waterschap is er iemand (0,2 fte) aangesloten om het proces binnen de eigen organisatie te coördineren. Voor de planvorming worden externe landschapsplanners en ecologisch adviseurs ingehuurd. Afhankelijk van de complexiteit van het gebied kost dit ca. 150.000 euro per deelgebied.

Om eigenaren te stimuleren over te gaan tot zelfrealisatie kunnen zij op kosten van de provincie in beide projecten advies krijgen van een ecooloog en bedrijfsadviseur.

Een belangrijk onderdeel van de ambtelijke processen is vertegenwoordiging van de provincie in het gebiedsproces. Besluitvorming over het gebiedsproces vindt meestal plaats in een bestuurlijk overleg tussen belangenvertegenwoordigers, zoals landbouw, gemeente, waterschap, provincie en natuurorganisaties. Deze besluiten worden ambtelijk voorbereid en afgestemd in een ambtelijk overleg tussen adviseurs van de vertegenwoordigers in het bestuurlijk overleg. Vanuit de provincie kunnen hierbij bijvoorbeeld de ambtenaar die het proces begeleidt, een ecooloog of hydroloog aanwezig zijn. Daarnaast vindt procesbegeleiding plaats. Dit bestaat vooral uit het zorgen dat alle provinciale procedures goed doorlopen worden, er verbindingen gelegd worden met andere opgaven en dat de provincie aangesloten blijft bij het proces.

De inrichtingsplannen die worden ontwikkeld in de gebiedsprocessen worden regelmatig getoetst door ecologen en hydrologen om te kijken of de voorgestelde plannen voldoende aansluiten bij de instandhouding van de belangrijke soorten in het gebied. Soms zijn er voor een gebied ook andere provinciale doelen, bijvoorbeeld rond recreatie, hydrologie, economische ontwikkeling; dan worden deze ook getoetst. Hiervoor zijn bij dit proces dan ook relevante experts van de provincie betrokken.

Als een gebiedsproces is afgerond, moet het uitgewerkte plan worden goedgekeurd door Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten. Deze worden georganiseerd en begeleid door de ambtelijke betrokkenen bij het proces. Bij het inzetten van dwingend instrumentarium is het opstellen van een provinciaal inpassingsplan (PIP) of bestemmingsplan (gemeente) nodig, anders kan met een inrichtingsplan worden volstaan. De extra stappen die nodig zijn voor het opstellen en goedkeuren van het PIP zouden dus alleen als er een intentie is om dwingende procedures in te zetten tot de grondstrategie 'inzet dwingende instrumenten' moeten worden gerekend. Als het niet nodig is om een PIP te maken omdat er geen dwingende instrumenten worden ingezet en de bestemming al natuur is, is het logischer deze kosten toe te rekenen aan het afronden van het gebiedsproces.



**Figuur 5.2** Activiteiten en kosten planvorming.

### Ondersteuningsregelingen

Om eigenaren te helpen over te gaan tot zelfrealisatie worden er faciliteiten opgezet om ze te helpen hun bedrijf om te vormen. Hieronder vallen bijvoorbeeld subsidieregelingen voor bedrijfseconomisch en ecologisch advies of een innovatieve proefboerderij waar kennis wordt ontwikkeld en overgedragen over natuurinclusief boeren. Niet elke boer die gebruikmaakt van de regelingen gaat over tot zelfrealisatie en besluit alsnog over te gaan op verkoop van zijn grond. Echter, omdat deze post is verbonden met het inzetten op zelfrealisatie, rekenen we deze kosten toe aan zelfrealisatie. Deze regelingen en programma's brengen directe kosten met zich mee en moeten worden opgezet en gecoördineerd, wat personele inzet vraagt (zie ambtelijke processen).

### Externe kosten

Een belangrijk onderdeel van het gebiedsproces is de planvorming en het meenemen van belanghebbenden bij de plannen voor de inrichting van het gebied. Hierbij is onderscheid te maken tussen het inspraakproces voor omwonenden en belangengroepen en gesprekken met individuele grondeigenaren. Wat opviel, is dat de onderzochte provincies een deel van deze taken zelf uitvoerden, in dienst van het project. Welke taken dit waren, verschilde. Voor de kosten maakt dit niet uit als wordt gerekend met dezelfde fte's en uurtarief. Voor het inspraakproces met omwonenden en belanghebbenden worden diverse communicatie- en inspraakactiviteiten georganiseerd. Daarnaast is er intensief overleg met individuele grondeigenaren naar de passendste vorm van vrijwillige functieverandering. De opties zijn in eerste instantie verkopen of zelf beheren. Op het moment dat eigenaren niet meewerken, kan de provincie overwegen onteigening in te

---

zetten. Deze gesprekken vinden altijd plaats; wie ze voert, varieert per provincie en per fase van gesprekvoering. Dit kan het projectteam zijn, grondzaken, een taxateur of de rentmeester.

In het gebiedsproces worden landschapsarchitecten ingehuurd voor het maken van een gebiedsontwerp en ingenieursbureaus voor het opstellen van technische maatregelen en doorrekenen van plannen, met name de hydrologische en ecologische effecten.

### **Kostenverschillen tussen verschillende strategieën**

Omdat vrijwel altijd een gebiedsproces voorafgaat aan functieverandering – waarin in ieder geval vrijwillige verwerving en zelfrealisatie meegenomen worden –, zijn er weinig variaties in de kosten voor de verschillende grondstrategieën. Doordat bij herbegrenzing een deel van het werk dubbel of opnieuw moet worden gedaan, kan dit leiden tot extra kosten. Bij zelfrealisatie zetten provincies soms ondersteuningsregelingen in om agrariërs te helpen natuur in te passen in hun bedrijfsvoering, wat tot extra kosten leidt.

In Gouwe Wiericke vonden we een variant op vrijwillige verwerving die tot extra kosten kan leiden. Hier is het gebied opnieuw begrensd. Dit betekent dat grenzen van een gebied worden verlegd, zodat grond van eigenaren die niet willen meewerken aan functieverandering buiten het beoogde natuurgebied komt te vallen, en worden gecompenseerd met grond van eigenaren die wel willen meewerken aan omvorming van landbouwgrond naar natuur. Deze realisatiestrategie leidt tot een verschuiving van kosten en mogelijk tot extra kosten in vergelijking met vrijwillige verwerving. Er moet niet voor één ontwerp, maar er dienen voor twee of meer ontwerpen effecten worden berekend (externe kosten) en getoetst (ambtelijk proces). Ook moeten er met meer eigenaren gesprekken worden gevoerd. Er is verder een goedkeuring nodig van PS en GS en wijziging van bestemmingen, mogelijke via een PIP, wat extra ambtelijke voorbereiding met zich meebrengt. Daarnaast is extra communicatie naar omwonenden nodig. Maar als er niet wordt herbegrensd, zal het gebiedsproces langer duren, wat ook kosten met zich meebrengt. Deze meerkosten zijn moeilijk te kwantificeren.

Voor het stimuleren van zelfrealisatie worden in de twee onderzochte provincies provinciale regelingen ingezet. Als er zou worden ingezet op verwerving zouden deze regelingen er niet zijn. Mogelijk zouden er dan ook minder gesprekken met boeren zijn, maar dat zou moeten worden getoetst.

### **5.3.3 Grondtransactie**

Grondtransacties gaan over het regelen van de daadwerkelijke functieverandering van de grond (zie ook kader 5.3 en 5.4). De gevonden activiteiten en kosten voor het proces rond de grondtransactie zijn te zien in Figuur 5.3. Ook hier is weer onderscheid gemaakt tussen de inzet van ambtenaren rond het organiseren van het proces, de inhuur van derden en de kosten die moeten worden betaald voor de grond. Eerst lichten we in de tekstblokken weer toe hoe grondtransacties in Zuid-Holland en Overijssel zijn georganiseerd.

#### **Kader 5.3 Grondtransacties in Overijssel**

Als eigenaren aangeven mee te willen werken aan functieverandering wordt dit geregeld door de afdeling grondzaken. Grondzaken heeft 50 tot 100 uur nodig per dossier, maar bij ingewikkelde dossiers kan dit oplopen tot 200 uur. Er wordt een externe rentmeester ingehuurd voor de taxatie en ook de eigenaar krijgt een vergoeding om een onafhankelijke taxatie te laten doen en zich te laten ondersteunen in de onderhandeling. Als de prijs en voorwaarden zijn afgesproken, regelt grondzaken de contracten met de notaris en deze regelt de inschrijving in het Kadaster. Voor deze externe kosten heeft de provincie 16.000 euro per dossier begroot.

De waarde van de grond wordt bepaald door de taxatie. Bij zelfrealisatie wordt grond afgewaardeerd op basis van verwacht medegebruik dat mogelijk blijft na inrichting. Dus als de grond 30% productieverlies heeft door maatregelen, wordt er 30% van de waarde vergoed. Bij vrijwillige verwerving wordt 100% van de waarde vergoed. In de fase voordat de planvorming is afgerond, krijgen eigenaren die willen verkopen (vrijwillige verwerving) ook een onteigeningsvergoeding o.b.v. taxatie tot maximaal een half miljoen euro, ongeacht de verwachte mogelijkheden voor agrarisch medegebruik. Als de planvorming is afgerond, kijkt de provincie naar de restwaarde op basis van agrarisch medegebruik voor het bepalen van de waarde van grond.

---

#### **Kader 5.4 Grondtransacties in Zuid-Holland**

De waarde van grond wordt in Zuid-Holland bepaald door een taxatie. De gesprekken over prijzen worden georganiseerd vanuit grondzaken. Daar is een centraal aanspreekpunt (0,3 fte) die de betrokken gebiedsmakelaars aanstuurt die extern worden ingehuurd. Deze verwervers besteden ongeveer drie dagen per kwartaal per eigenaar (ca. 160-200 uur per dossier) aan gesprekken met grondeigenaren. Zij hebben 10% onderhandelingsmarge op de getaxeerde grondprijs. Als al duidelijk is wie de volgende eigenaar wordt, kan deze ook de onderhandelingen voeren. Dan krijgt deze partij later de afwaarderingskosten vergoed.

In Krimpenerwaard krijgen alle eigenaren een grondprijs geboden op basis van de onteigeningsvergoeding en schadeloosstelling. Omdat bij zelfrealisatie geen onteigeningsvergoeding wordt uitgekeerd, heeft dit de paar eigenaren die positief stonden tegenover zelfrealisatie doen besluiten hun grond te verkopen en elders opnieuw te beginnen (PBL&WUR, 2020).

Het opstellen van contracten doet de provincie zelf. Met een aantal notarissen zijn contracten afgesloten om de overdracht notarieel te bekrachtigen en in te schrijven bij het Kadaster, hiervoor heeft de provincie 1000-2000 euro per dossier begroot voor de overdracht. De kosten voor inhuren van gebiedsmakelaars vallen daarbuiten.

#### **Het ambtelijk proces**

Onder het ambtelijk proces vallen de procesbegeleiding voor de functieverandering, wat bestaat uit aansturing van het taxatieproces, aansturen van de onderhandelingen met de eigenaren over de grond en de procesbegeleiding voor het vastleggen van functieverandering bij de notaris. De provincie voert soms ook de onderhandelingen. Ook als deze onderhandelingen door een externe partij worden gevoerd, scharen we deze kosten onder ambtelijk proces.

#### **Externe kosten**

Om de grondprijs te bepalen, wordt een taxateur of rentmeester ingehuurd. Als de prijs overeengekomen is, moeten de contracten voor de overdracht, zoals koopcontract, kwalitatieve bepalingen daarbij en kadastrale gegevens voor de transactie op orde worden gebracht. Dit doet een notaris meestal. Deze regelt ook inschrijving van de nieuwe contracten in het Kadaster. De Kadasterkosten worden doorberekend aan de provincie. In de kwalitatieve verplichtingen worden de eisen voor inrichten en gebruik vastgelegd die zijn verbonden aan de afwaardering, daar kan juridisch advies bij worden ingewonnen.





**Figuur 5.3** Kosten en activiteiten functieverandering.

In Overijssel krijgt de eigenaar ook een vergoeding om een eigen taxatie te laten doen en zich te laten bijstaan in de onderhandelingen met de provincie. Bij vrijwillige verwerving koopt de provincie eerst de grond en moet deze daarna doorleveren aan de eindbeheerder. Dan moeten notariële kosten, kadastrale kosten en kosten voor het opmaken van contracten twee keer worden gemaakt. In Zuid-Holland worden onderhandelingen soms gedaan door de nieuwe eigenaar, die vervolgens de grond kan laten afwaarderen door de provincie. Dat voorkomt dat de grond eerst aan de provincie en dan aan de nieuwe eigenaar moet worden verhandeld en scheelt één keer betaling van notariële en kadastrale kosten.

### Kosten afwaardering en aankoop

De meeste kosten voor het realiseren van natuur gaan zitten in de afwaardering en aankoop van grond. Bij vrijwillige verkoop betaalt de koper eerst de huidige waarde van de grond en daarna volgt afwaardering naar de waarde voor natuurgrond. Als de provincie de grond koopt en na afwaardering doorverkoopt, krijgt ze dus maar een deel van de waarde terug. Het waardeverlies wordt vergoed uit de Subsidie Natuur en Landschapsbeheer (SNL) van de provincie.

Als de provincie grond en eventueel opstallen heeft gekocht, worden deze veelal doorverkoopt. De waarde van de grond wordt dan afgewaardeerd van oorspronkelijke waarde naar de waarde met de nieuwe functie. De afwaardering wordt vergoed via de SNL-regeling. Er kan een waardeverschil optreden, waardoor er winst of verlies op de grond wordt gemaakt. Bij zelfrealisatie ontvangt de eigenaar alleen de afwaardering voor de grond en loopt de provincie dus minder risico.

### Kostenverschillen tussen grondstrategieën

Kostenverschillen tussen grondstrategieën doen zich voornamelijk voor tussen zelfrealisatie en verwerving. Bij zelfrealisatie wordt alleen de waardevermindering van de grond vergoed. Bij verwerving 100% van de waarde. Ook zullen de kosten voor notaris en Kadaster bij zelfrealisatie waarschijnlijk lager liggen. Bij vrijwillige verwerving moeten twee keer kosten voor taxatie, overdracht en kadaster worden betaald. Ook

---

loopt de provincie bij vrijwillige verwerving het risico op verlies van grondwaarde die hoger is dan de afwaardering die door SNL wordt vergoed.

#### 5.3.4 Juridische kosten en schadevergoedingen

Functieverandering – met name via onteigening – en planprocedures kunnen leiden tot claims en processen van grondeigenaren richting de provincie. Hier bespreken we de juridische aspecten van inspraakprocedures en schadevergoedingen. Een overzicht van de kosten is te vinden in Figuur 5.4.

Dwingend instrumentarium behelst niet altijd onteigening. Ook het gedogen van nieuwe omgevingscondities, zoals een hogere waterstand, en aanschrijving waarbij iemand gesommeerd wordt bepaalde activiteiten uit te voeren of na te laten, zijn vormen van dwingende instrumenten.

Een onteigeningsprocedure bevat de volgende procedures. Nadat het PIP is vastgesteld, wordt er een onteigeningsplan vastgesteld. Dit wordt voorgelegd aan de regering en ter inzage gelegd voor inspraak van belanghebbenden. Als het plan is vastgesteld, wordt naar alle grondeigenaren een brief gestuurd waarin wordt aangegeven dat ze moeten verkopen of dat er kan worden onteigend.

Is de termijn voor vrijwillige verkoop verstreken, dan kan overgegaan worden tot de gerechtelijke procedure voor onteigening. Gedurende die procedure kan alsnog minnelijk tot verkoop worden overgegaan waarbij de onderhandelde waarde van de grond en opstallen worden vergoed (volledige schadeloosstelling).

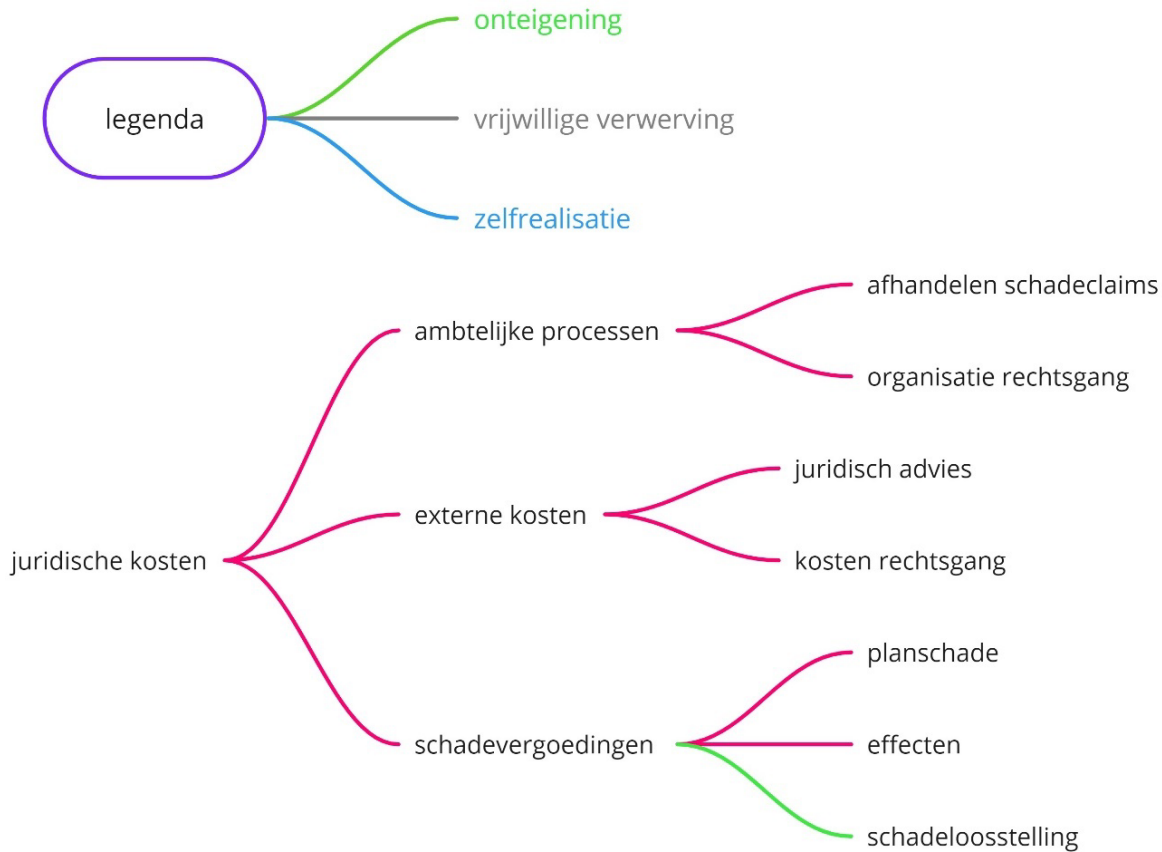
##### **Ambtelijke processen**

Als belanghebbenden het niet eens zijn met de plannen van een provincie kunnen ze dit laten blijken via inspraakprocedures. Als de zorgen die daar geuit worden niet voldoende worden opgelost, kan men naar de rechter stappen om andere maatregelen af te dwingen. Dit kan bijvoorbeeld gaan over of er voldoende effect wordt bereikt voor bepaalde soorten of effecten van maatregelen op percelen buiten het natuurgebied. Voor die laatste kunnen schadeclaims worden geëist. Dit soort kosten, die horen bij het algemene proces, kunnen niet aan een specifieke grondstrategie worden toegerekend.

Ambtelijk moeten deze juridische processen goed worden opgezet en claims moeten worden afgehandeld, hiervoor is capaciteit nodig. Overijssel heeft bijvoorbeeld een loket opgezet met het waterschap voor schade die mensen ondervinden door functiewijzigingen.

Bij onteigening moeten de hierboven beschreven procedures juist worden gevolgd, anders kan dit leiden tot problemen tijdens de rechtsgang. Daarom vindt er vaak juridische begeleiding plaats.

Juristen van de provincie kijken dan al mee in het gebiedsproces om te zorgen dat de juiste procedures op de goede manier worden gevolgd en de provincie haar dossiervorming goed geregeld heeft, mocht het tot een rechtszaak komen. De inzet van deze juristen kan ook tot het ambtelijk proces worden gerekend.



**Figuur 5.4** Kosten en activiteiten juridische procedures.

### Externe kosten

Om procedures aan de voorkant goed op te zetten en zo later sterk te staan bij een rechtszaak kan juridisch advies al op voorhand worden ingewonnen. Daarnaast maakt de provincie kosten voor juristen en de rechtsgang als het tot een zaak komt.

### Schadevergoedingen

Er zijn verschillende soorten schadevergoedingen waar eigenaren en omwonenden een beroep op kunnen doen. Planschade kan optreden bij omwonenden van een natuurgebied als de bestemming van grond wordt gewijzigd. Als de provincie onteigening inzet, kan er schadeloosstelling worden verleend voor het waardeverlies als gevolg van de onteigening. Bijvoorbeeld als er minder vee gehouden kan worden, verliest een deel van de stal zijn functie. Op het moment dat onteigening wordt ingezet, wordt in de onderzochte provincies deze schadeloosstelling aangeboden aan alle grondeigenaren in een gebied, ook aan degenen die vrijwillig hadden willen verkopen.

Maatregelen als aanschrijven, gedoogplicht en 'effecten van maatregelen' kunnen invloed hebben op de productiviteit van grond. De gevolgen daarvan kunnen verhaald worden op de veroorzaker als ze onaanvaardbaar groot zijn. Het kan hierbij om langdurige vergoeding van schade gaan.

### Kostenverschillen tussen grondstrategieën

De kosten van juridische procedures hebben te maken met algemene procedures of ze zijn verbonden aan de inzet van dwingende instrumenten. Onder dat laatste vallen kosten voor volledige schadeloosstelling en alle kosten die te maken hebben met voorbereiding van onteigening. Onder algemene kosten vallen effecten van maatregelen in een natuurgebied die effect hebben op percelen buiten dat gebied, waardoor schadeclaims voor effecten van maatregelen of planschade kunnen worden ingediend. Of het gaat om procedures als belanghebbenden het niet eens zijn met de plannen. Bij het toekennen van juridisch advies in het voortraject kan onderscheid worden gemaakt in kosten die gerelateerd zijn aan het voorbereiden van de inzet van

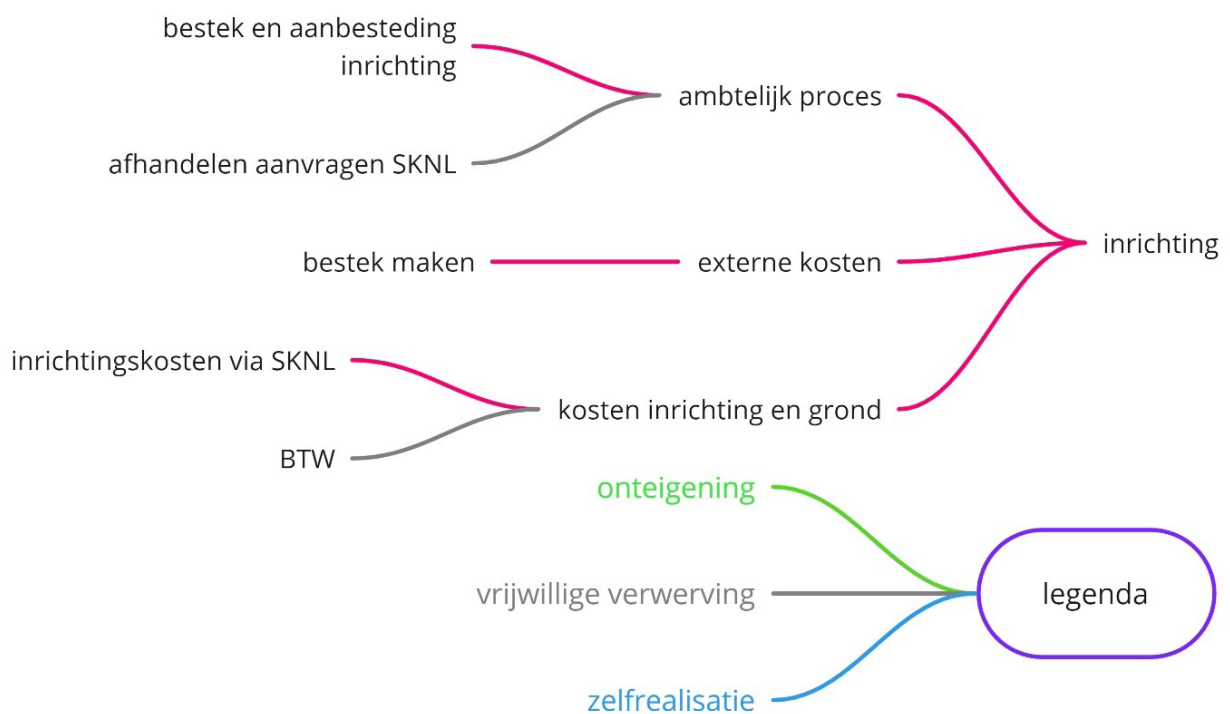
dwingende instrumenten en algemene procedures rond het gebiedsproces en realisatie van maatregelen bij inrichting.

### 5.3.5 Inrichting

Na het veranderen van de bestemming van de grond moet het terrein nog ingericht worden (zie kader 5.5 voor gang van zaken in Overijssel. In Zuid-Holland was hierover nog geen informatie beschikbaar). De kosten voor inrichting komen grotendeels uit de provinciale Subsidieregeling Kwaliteitsverbetering Natuur (SKNL). We hebben hier alleen onderscheid gemaakt tussen ambtelijke processen en inrichtingskosten, omdat inrichtingskosten ook de kosten voor derden omvat (zie Figuur 5.5).

**Kader 5.5 Inrichting in Overijssel**

De inrichting van het NNN houdt de provincie graag zo veel mogelijk in eigen hand, ook van percelen die in handen zijn van andere eigenaren. Dit heeft vaak ook de voorkeur van eigenaren, omdat ze geen ervaring hebben met inrichting. Voor het maken van het bestek huurt de provincie een extern bureau in en de inrichting zelf wordt aanbesteed en uitgevoerd door een aannemer. Mocht een eigenaar zelf willen inrichten, dan krijgt hij daarvoor een vergoeding van de provincie. Als de provincie grond aankoopt en na inrichting weer moet verkopen, gaat ze ervan uit dat ze de grond weer tegen de restwaarde kan doorverkopen. Er zijn dan wel extra transactiekosten gemoeid met de tweede verkoop aan de toekomstige beheerder.



**Figuur 5.5** Overzicht kostenposten inrichting.

#### Ambtelijke processen

Er zijn drie opties bij inrichting: 1) de provincie richt het gebied zelf in, 2) een eigenaar regelt inrichting voor alle eigenaren of 3) de eigenaren richten het gebied zelf in. Meestal wordt één strategie per gebied gehanteerd. Soms zijn er enkele eigenaren die zelf willen inrichten. De provincie moet een bestek (laten) maken waarin de werkzaamheden worden vastgelegd voor de aannemer. Als de provincie eigenaar is van veel grond speelt de aanbestedingsgrens een rol in de keuzes die gemaakt worden. Als de provincie de inrichting regelt, zullen de kosten meestal boven de aanbestedingsgrens liggen en moet de provincie naast

---

het maken van het bestek ook de aanbestedingsprocedure coördineren. In plaats van een aannemer kan ook een TBO de inrichting op zich nemen. Dat is interessant als de betreffende TBO veel grond in het gebied heeft waardoor er niet hoeft te worden aanbesteed. De kosten voor inrichting worden vergoed via SKNL. Deze aanvragen moeten worden beoordeeld en afgehandeld. Hierbij zijn verschillende provinciale specialisten betrokken.

### **Externe kosten**

De provincie kan het maken van een bestek uitbesteden. Dan vallen deze kosten niet onder ambtelijke processen.

### **Kosten inrichting**

Een grote kostenpost zijn de kosten voor inrichting zelf, deze liggen tussen de 10.000 en 15.000 euro per hectare. Dat zijn gemiddelden voor een heel gebied met verschillende natuurtypen. De hoogte van de vergoeding is per natuurdoeltype bepaald in de kostensystematiek SKNL. De kosten worden vergoed uit de middelen voor natuur die via het Provinciefonds over de provincies zijn verdeeld. In sommige provincies moet btw worden betaald over de inrichtingskosten als de grond na inrichting wordt overgedragen aan een nieuwe eigenaar. Hier gaan de belastinginspecteurs verschillend mee om.

### **Kostenverschillen tussen grondstrategieën en inrichtingsstrategieën**

Grondstrategieën spelen een kleine rol in de kosten voor inrichting. Als de provincie eigenaar is geworden na vrijwillige verwerving of onteigening en de grond doorlevert, kan dit leiden tot extra kosten omdat er aanbesteed moet worden. In sommige provincies is er een kostenvoordeel als de provincie zelf inricht en deze geen btw hoeft te betalen na doorlevering op korte termijn. Een eigenaar die inricht, hoeft niet aan te besteden. Als een eigenaar zelf inricht, leidt dit wel tot administratieve kosten voor de provincie voor het afhandelen van de subsidieaanvraag.

Omdat kosten voor het inrichtingswerk zijn bepaald via een vaste systematiek, verschillen de inrichtingskosten in principe niet per strategie. Als de provincie de inrichting in eigen beheer doet, zou de provincie tegen extra kosten kunnen aanlopen als de uitvoering van het werk in de praktijk duurder blijkt dan de vergoeding volgens de standaardkostensystematiek.

## **5.4 Methodische bevindingen**

### **5.4.1 Inleiding**

In deze paragraaf bekijken we in hoeverre de gekozen methode passend is voor het in kaart brengen, toedelen en kwantificeren van kosten van verschillende grond- en inrichtingsstrategieën die provincies inzetten voor de realisatie van het NNN. Dit is een eerste stap in het bepalen van de kosteneffectiviteit van verschillende grondstrategieën.

### **5.4.2 Casestudy als methode**

We hebben gebruikgemaakt van casestudies om meer inzicht te krijgen in het proces en daarmee de activiteiten en kosten voor afronding van het NNN. Hiermee kan aangesloten worden bij de werk- en denkwijze van provincies. Uit de provinciale cases bleek dat provincies vooral redeneren op basis van fasen in ontwikkeling en differentiëren tussen werk van verschillende afdelingen. Deze kijk op kosten en activiteiten hebben we meegenomen in hoe we de kosten hebben gecategoriseerd. Provincies hanteren hun eigen werkwijze in hoe ze processen organiseren en welke werkzaamheden ze door wie laten uitvoeren. Omdat het beleid per provincie en per gebied verschilt, zullen er verschillen zijn tussen provincies en gebieden voor de kosten van de grondstrategieën. Dat maakt dat een case-specifieke aanpak voor beoordelen van kosten nodig is. Daarbij zijn er verschillende cases denkbaar, een provinciale strategie, een gebiedsstrategie of een eigenaar-specifieke afweging. De keuze is afhankelijk van de kosteneffectiviteitsvraag die men heeft.

---

Voor het identificeren en kwantificeren van activiteiten en kostenposten hebben we gebruikgemaakt van interviews. Dit bleek een geschikte methode om meer zicht te krijgen op de werkwijze en daarmee de activiteiten en kosten van de provincie voor de realisatie van het NNN. Wij hebben vooral gesproken met programma- en projectleiders. Zij kunnen inzicht geven in de werkwijze, het aantal fte op bepaalde functies en generieke kosten. Ze hebben minder inzicht in de precieze activiteiten en bijbehorende kosten. Als die gegevens relevant zijn, zal gezocht moeten worden naar mensen die inzicht hebben in de precieze tijdsbesteding voor ambtelijke processen. Dit kunnen de betrokken ambtenaren zelf zijn of bijvoorbeeld projectcontrollers.

Een beperkte bijdrage is ook weggelegd voor onderzoek in documenten, zoals projectbegrotingen en gespecificeerde offertes van derden die activiteiten op zich nemen. Hieruit kunnen kosten voor verschillende activiteiten worden afgeleid. Als activiteiten soms door de provincie en soms door externen worden gedaan, kan de inschatting van werk door externen een indicatie zijn voor het werk dat anders door de provincie wordt gedaan.

Er moet echter worden gewaakt voor te gedetailleerd onderzoek naar individuele offertes of rekeningen. We raden aan vooral te focussen op gemiddelde kosten voor bijvoorbeeld Kadaster/notaris. Dit helpt ook om de eigenaar of gebiedsspecifieke elementen van kostenvariatie te reduceren. Daarvoor lijken gesprekken met financieel beheerders e.g. projectcontrollers een goed startpunt om samen de rekeningen in te duiken.

### 5.4.3 Het in kaart brengen van kostenposten

We hebben in dit onderzoek een eerste kader gemaakt voor het ordenen van kosten. Dit kader is een resultaat op zich dat gebruikt kan worden in onderzoek naar kosteneffectiviteit van provinciale strategieën voor het realiseren van het NNN. Dit kader kan nog worden verfijnd. Er is gekozen om alleen te kijken naar de kosten die de provincie maakt; deze kosten zijn geïdentificeerd op basis van wat de geïnterviewde provincies aangaven als relevante kosten te zien.

Zoals aangegeven, hanteren provincies eigen beleid en is daarom een case-specifieke benadering nodig waarbij per provincie of gebied wordt gekeken welke kostenposten er zijn en hoe die verdeeld zijn over de geïdentificeerde activiteiten. Als er data van meerdere provincies zijn verzameld, kan mogelijk een nadere specificatie plaatsvinden van welke activiteiten onder welke post vallen. Als vergelijkingen tussen gebieden of provincies of strategieën worden gewenst, is het belangrijk consequent te zijn in hoe men onderscheid maakt tussen de geïdentificeerde kostenposten.

De methode voor het onderscheiden van kosten per strategie lijkt geschikt om activiteiten en kosten te identificeren die specifiek horen bij een bepaalde strategie. Het blijkt lastiger om inzicht te krijgen of er een verschil in kosten of tijdsinvestering is tussen strategieën voor activiteiten die bij meerdere strategieën worden ingezet, bijvoorbeeld of er meer gesprekken worden gevoerd met grondeigenaren als wordt ingezet op zelfrealisatie dan wel bij inzet op onteigening.

Een uitdaging ligt nog in hoe de kosten kunnen worden vergeleken en hoe ze dan worden gepresenteerd: zijn het euro's per gebied, per eigenaar? De keuze hiervoor hangt vooral af van de onderzoeksvraag of het beleidsissue dat men wil onderzoeken. Daarmee hangt ook samen welke kosten en op welk detailniveau de kosten in beeld moeten worden gebracht.

In ons onderzoek hebben we onderzocht welke kostenverschillen er zijn tussen de grondstrategieën vrijwillige verwerving, zelfrealisatie en dwingende instrumenten. Het bleek dat de invulling van deze strategieën verschilt per provincie en dat een vergelijking van deze kosten over heel Nederland mogelijk niet relevant of doenlijk is. Een algemene bevinding over kosten van grondstrategieën zegt ook niet zoveel over specifieke situaties. Onteigening in een gebied met heel weinig resterende percelen kan kosteneffectiever zijn dan een heel gebiedsproces. Terwijl in een gebied waar nog veel verworven moet worden vanaf het begin sturen op onteigening veel extra kosten met zich meebrengt waardoor een vrijwillige aanpak meer geschikt is. Om dit soort beoordelingen te kunnen doen, is het inzicht in de kosten zoals we die specificeren in onze resultaten wel behulpzaam.

---

## 5.4.4 Het kwantificeren van activiteiten en kosten

Tijdens de interviews hebben we onderzocht of we de gevonden activiteiten ook konden kwantificeren. Hiervoor zijn de volgende zaken van belang:

- De gegevens moeten beschikbaar zijn;
- Provincies moeten bereid zijn de betreffende gegevens te delen (toegankelijkheid);
- Het verkrijgen en verwerken van de gegevens mag niet te veel tijd kosten.

### **Beschikbaarheid**

Voor activiteiten die vallen onder ambtelijk proces hebben we getracht het aantal uur en/of fte te achterhalen die er wordt besteed aan geïdentificeerde activiteiten. Dit hebben we uitgevraagd tijdens de interviews met programma- en projectleiders.

Voor de meeste activiteiten kon aangegeven worden hoeveel fte binnen een afdeling of gebiedsproces beschikbaar was. Soms kon ook het gemiddelde aantal uren voor een activiteit gegeven worden. Afhankelijk van welke activiteiten het betreft en wat men precies wil onderzoeken, is fte's voldoende of kan inzicht in uren inzet nodig zijn. Kijk je naar hoeveel tijd het schrijven van een PIP kost, dan is het aantal fte's gedurende een bepaalde periode voldoende informatief. Wil je weten of er meer tijd aan gesprekken wordt besteed bij vrijwillige verwerving dan bij zelfrealisatie, dan zul je naar hieraan bestede uren moeten kijken. Om inzicht in urenniveau te krijgen, zijn waarschijnlijk verdere gesprekken nodig met degenen die die gesprekken voeren.

Voor het inhuren van externen kan gewerkt worden met begrotingen of facturen die door deze organisaties of personen worden ingediend. Het verschilt per provincie en soms per gebied of een provincie mensen inhuurt voor een activiteit of de activiteit zelf uitvoert. In offertes worden kosten vaak gespecificeerd naar activiteiten, dit kan extra inzicht geven in de verdeling van kosten of activiteiten die komen kijken bij gebiedsprocessen. Provincies waren wel bereid dergelijke kosten te delen per gebied, maar niet per individuele eigenaar.

### **Toegankelijkheid**

De onderzochte provincies waren bereid mee te werken aan het onderzoek en waren bereid de gegevens over inzet te delen. Bij Zuid-Holland lag een aantal gegevens gevoelig, bijvoorbeeld als het ging om taxatiewaarden van grond. Er was een kostenraming gemaakt waarop de bedragen voor de gebiedsprocessen waren gebaseerd. Deze taxatiewaarden en kostenraming wilden ze niet direct met ons delen. Maar men was wel bereid gemiddelden uit te rekenen of bepaalde gegevens op basis daarvan door te geven. Zolang het niet gaat om specifieke percelen of opdrachten lijkt er bereidheid tot delen van data.

### **Verwerkingstijd**

Hoe gedetailleerder de data, hoe meer tijd het kost om ze te verwerken. Het aggregatieniveau van fte's en uitbestede opdrachten was goed te hanteren. Als er op niveau van uren wordt gekeken, zal de tijd voor het verzamelen van data snel oplopen. Ook omdat dit steeds gedetailleerdere uitwerking van taken en veel overleg met de provincie vraagt.

## 5.5 Conclusies

### 5.5.1 Beantwoording onderzoeksvragen

Voor het onderzoeken van de kosteneffectiviteit van verschillende grondstrategieën spelen verschillende methodologische uitdagingen. Kosten overlappen en zijn daardoor niet toe te rekenen aan een grondstrategie, met name tijdens het gebiedsproces. Kostenverschillen worden ook veroorzaakt door eigenaar- of gebiedsspecifieke omstandigheden en niet alleen door de toegepaste grondstrategieën. Daarnaast is er nog weinig inzicht in welke kosten er gemaakt worden in het proces van realisatie en hoe deze kosten te kwantificeren zijn op een manier die werkbaar is. Dit onderzoek brengt de kosten in kaart en draagt bij aan mogelijke oplossingen voor de methodische uitdagingen. Daartoe zijn onderstaande

---

onderzoeksvragen opgesteld en is een casestudy uitgevoerd in Overijssel en in twee gebieden in Zuid-Holland. Per onderzoeksvraag kunnen we op basis daarvan nu de volgende antwoorden formuleren.

## **Hoe kunnen kosten van de provinciale strategieën voor het realiseren van het NNN worden vergeleken en hoe zijn deze te kwantificeren?**

### *1. Welk kosten maken provincies bij realisatie van het NNN en hoe kunnen die worden bepaald?*

Er was weinig inzicht in welke kosten de provincie maakt in het proces van functieverandering en inrichting. Een eerste stap in een kosteneffectiviteitsanalyse is deze kostenposten in kaart brengen, zodat de kosten vervolgens gekwantificeerd kunnen worden. We hebben dit gedaan door interviews te houden met betrokkenen over welke stappen zij doorlopen in het functieveranderingsproces. Daarbij hebben we gevraagd welke werkzaamheden daarbij kwamen kijken en of deze stappen verschillen per grondstrategie. Hierbij hebben we gekeken naar ambtelijke processen, goederen en diensten van derden die werden ingehuurd en gevraagd naar regelingen die het beleid ondersteunen. Op deze manier zijn vooral de kostenposten meegenomen die de provincies relevant achten voor deze activiteiten. Deze kosten zijn vervolgens gecategoriseerd.

Kosten die we daarbij hebben gevonden, zijn in paragraaf 5.3 samengevat in de figuren 5.2 tot en met 5.4. De belangrijkste kostenposten zijn:

1. Kosten rond het gebiedsproces. Hieronder vallen gesprekken met belanghebbenden, het maken en doorrekenen van plannen, goedkeuring door GS en vastleggen van deze plannen.
2. Grondtransactie of -afwaardering. Dit omvat onderhandelingen over de grondwaarde, contracten en vergoedingen voor grond of waardeverlies (afwaardering).
3. Juridische processen rond functieverandering: deze omvatten zowel juridische begeleiding in het gebiedsproces en grondtransactie als de afhandeling van schadeclaims en rechtszaken, al dan niet voortvloeiend uit de inzet van dwingende instrumenten.
4. Inrichting, waaronder de kosten voor coördinatie van opdrachtverlening aan eigenaren en eventueel aanbesteding en bestekschrijven vallen en de kosten voor het inrichten.

### *2. Hoe kunnen kosten worden toebedeeld aan de geïdentificeerde grond- en inrichtingsstrategieën?*

Ondanks de verschillen in hoe provincies invulling geven aan de realisatiestrategieën is het mogelijk kosten te verdelen in verschillende categorieën. Deze categorieën zijn gemaakt op basis van het onderscheid dat de provincie maakt tussen fasen en werkzaamheden van de afdelingen natuurprogramma, grondzaken en juridische zaken. Ondersteuning door specialisten zoals ecologen, is neergezet in de fase dat de ondersteuning plaatsvindt. Binnen de categorieën hebben we onderscheid gemaakt in kosten die worden betaald aan derden voor diensten, ambtelijke processen en kosten die worden gemaakt ten bate van grondbezitters, zoals subsidieregelingen, vergoedingen voor grond en inrichting en schade.

Omdat provincies verschillende uitvoeringsstrategieën hebben, zal niet elke provincie alle kostenposten maken. Ook kan het zijn dat een provincie zelf de kosten in een andere categorie indeelt. Het is dus zaak als onderzoeker helder te hebben welke kosten onder welke post vallen en dit consequent toe te passen. Een andere indeling is mogelijk als die de onderzoeksvraag beter ondersteunt.

Het is lastig grondstrategieën te vergelijken vanwege de grote overlap in kosten en activiteiten van de verschillende strategieën. Daarnaast is slechts een deel van de kostenverschillen toe te delen aan een bepaalde realisatiestrategie, andere zijn gebieds- of eigenaar-specifiek.

Bij alle kostenposten kan vervolgens worden gekeken hoe deze kosten verschillen per grondstrategie: worden ze ingezet bij een specifieke strategie of verschilt de inzet per strategie? Het eerste onderscheid was wel te maken. Het tweede was lastiger, omdat er veel overlap is tussen de strategieën en er naast de grondstrategie nog andere factoren meespelen die variaties in kosten veroorzaken.

### *3. Hoe kunnen deze kosten worden gekwantificeerd?*

Om de kosten te kwantificeren, kan onderscheid gemaakt worden in activiteiten en kosten die worden betaald aan derden. Bij activiteiten gaat het om de tijd die provincies inzetten. Deze tijd kan worden vertaald in fte's en via een standaard uurtarief kan dit worden omgezet naar kosten. Omdat provincies activiteiten



---

verschillend invullen, kunnen er tussen provincies verschillen optreden in hoe kostenposten verdeeld zijn over de verschillende activiteiten en tussen activiteiten en kosten. Dit hangt af van welke taken een provincie zelf uitvoert of uitbesteedt. De verwachting is wel dat binnen een hoofdcategorie (gebiedsproces, grondverwerving, juridische procedures) alle activiteiten zullen terugkomen, maar dat ze soms onder ambtelijke processen vallen en soms onder externe kosten.

De gehanteerde methode voor kwantificeren waarin een verdeling in activiteiten en kosten op basis van uitgaven is gedaan, lijkt werkbaar, maar is nog niet getest met het huidige schema. Dus het is niet duidelijk of voor alle kostenposten informatie beschikbaar is.

#### *4. Hoe kunnen kosten worden gepresenteerd om de kosten te kunnen vergelijken?*

Om de grondstrategieën te kunnen vergelijken, is het nodig de kosten die horen bij de strategie inzichtelijk te maken. Daarvoor moeten kostenposten worden gecombineerd en opgeteld. Dit is lastig, omdat het verschillende grootheden zijn. Sommige kosten worden per eigenaar weergegeven, andere per hectare en weer andere per gebied of provinciale afdeling (fte's bijvoorbeeld). We zijn nog niet tot een goede oplossing gekomen hoe hiermee om te gaan.

De manier waarop provincies invulling geven aan een bepaalde grondstrategie verschilt bovendien. En ook binnen provincies zijn er verschillen per gebied of eigenaar. Hiermee moet rekening worden gehouden als er een vergelijking tussen grondstrategieën wordt gemaakt. Daarvoor is het nodig heel zorgvuldig te bekijken welke kosten onder welke post vallen en onder welke strategie. Ook moet er aandacht zijn voor context-specifieke factoren die de verschillen in kosten mede bepalen.

#### **Inrichting**

De hierboven beschreven methodische uitdagingen vinden we alleen bij functieverandering. Voor inrichting is het proces veel overzichtelijker. Er is een duidelijk begin- en eindpunt en de bijbehorende activiteiten verschillen per strategie, maar hebben in principe geen overlap. Als een eigenaar zelf inricht, vraagt hij daarvoor subsidie aan. Als een TBO inricht regelt, vraagt deze subsidie aan of een vergoeding via de eigenaren, die op hun beurt subsidie aanvragen. En als de provincie inricht, maakt deze een bestek, coördineert de aanbesteding en vergoedt de aannemer.

### 5.5.2      Lessen voor vervolgonderzoek

- Provincies gebruiken verschillende uitvoeringsinstrumenten bij de verschillende grondstrategieën. Dat maakt het lastig grondstrategieën te vergelijken tussen provincies en gebieden. Er is niet één strategie voor vrijwillige verwerving, maar er zijn vele variaties hierop, die ook nog eens kunnen verschillen per gebied of eigenaar. Die variaties en verschillen in context zijn naast de gekozen grondstrategie medebepalend voor optredende kostenverschillen. Onderzoek naar kosteneffectiviteit van grondstrategieën dient daarom ook inzicht te geven in deze verklarende factoren om aan te kunnen sluiten bij de provinciale beleidspraktijk.
- Voor onderzoek naar kosteneffectiviteit van grondstrategieën is een specifieke beleidsissue of een concrete beleidsvraag nodig om een goede afweging te kunnen maken over op welk niveau het zinvol is om strategieën met elkaar te vergelijken, wat een passend detailniveau is en welke kosten dan moeten worden onderzocht.
- De uitsplitsing van de kosten zoals in dit hoofdstuk gepresenteerd, kan verder worden verfijnd, afhankelijk van de precieze onderzoeksvraag. Dit kan gevolgen hebben voor de beschikbaarheid of hoeveelheid werk die nodig is voor het verzamelen van data. Hoe gedetailleerder de posten, hoe moeilijker de kosten te kwantificeren zijn.

---

## 5.6 Literatuur

Ebregt, C.J.J. Eigenraam en H.J.J. Stolwijk, (2005). Kosteneffectiviteit van maatregelen en pakketten Kosten-batenanalyse voor Ruimte voor de Rivier, deel 2 J., CPB (No. 83).

PBL en WUR (2017). Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving, Den Haag: PBL.

PBL en WUR (2020), Lerende evaluatie van het Natuurpact. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij, Den Haag: PBL.

Wit, de Esther; Doren, van Didi; Bouwma, Irene; Broekhoven, van Saskia; Kamphorst, Dana; Kuindersma, Wiebren, (2018). Analyse van provinciale natuurbeleidsstrategieën: Realiseren van het natuurnetwerk en vergroten van maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. Wageningen, (WOT-paper 49) – 20.

---

## 6 Tot slot

*Froukje Boonstra*

### 6.1 Inleiding

In dit rapport hebben onderzoekers van WUR en PBL de methodische uitdagingen verkend die er bij het beantwoorden van de kosteneffectiviteitsvragen in het natuurbeleid te verwachten zijn en beschrijven zij hun zoektocht naar manieren om hiermee om te gaan. De hiermee opgedane ervaringen moeten bijdragen aan methodeontwikkeling voor het doen van ex-post-kosteneffectiviteitsanalyses in de lerende evaluaties van het Natuurpact. Aan het einde van deze zoektocht ga ik achtereenvolgens in op de uitgangspunten van deze verkenning (par. 6.2), de deelstudies (par. 6.3) en de belangrijkste methodische conclusies (par. 6.4).

### 6.2 Uitgangspunten

Een eerste uitgangspunt van deze verkenning is dat hét natuurbeleid niet bestaat. Het beleidsveld is opgebouwd uit verschillende beleidsstrategieën en -kaders van provincies, Rijk en EU (multi-level), bij de ontwikkeling en uitvoering van het beleid zijn verschillende stakeholders en perspectieven betrokken (multi-actor) en er is sprake van wisselwerking tussen natuurbeleid en andere beleidsdomeinen waarbij grenzen tussen domeinen steeds meer vervagen (multi-sector). Daarom zijn in dit onderzoek methodische deelstudies gedaan die betrekking hebben op verschillende onderdelen van het natuurbeleid: het beleid voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb), het beleid voor herstelbeheer in het Natuurnetwerk Nederland (NNN) en het beleid voor de realisatie van het NNN.

Een tweede uitgangspunt van de verkenning is dat de methodeontwikkeling gericht is op lerende evaluaties. Dit betekent dat nauw aangesloten moet worden op de issues en leervragen van beleidsbetrokkenen rond kosten en effectiviteit van natuurbeleid opdat de kosteneffectiviteitsanalyses bij kunnen dragen aan leerervaringen en nieuwe handelingsperspectieven voor beleid. Ook de methodische deelstudies hadden een 'lerend karakter'. Via praktijkcases en gesprekken met beleidsbetrokkenen is ervaring en kennis opgedaan met kosteneffectiviteitsanalyses en zijn methoden verder uitgewerkt. Belangrijk hierbij waren gezamenlijke peerreviewsessies met bestuurskundigen, ecologen en economen werkzaam bij WUR en PBL, waarin de aanpakken van de verschillende deelstudies en tussenresultaten werden gepresenteerd en besproken met onderzoekers betrokken bij andere deelstudies.

### 6.3 De deelstudies

Naar het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) zijn twee deelstudies gedaan. De eerste richtte zich op het in kaart brengen van de transactiekosten die samenhangen met het ANLb en de tweede op de mogelijke alternatieven voor de huidige aanpak die zouden kunnen dienen als vergelijkingsbasis voor het ANLb in een kosteneffectiviteitsanalyse (zie hoofdstuk 2 en 3).

De deelstudie naar het herstelbeheer in het Natuurnetwerk Nederland (NNN) richtte zich op het ontwikkelen van een methode om kosteneffectiviteit van de inzet van provincies op grootschalig natuurherstel te bepalen en te leren van de toepassing ervan in een concrete casus. Hiertoe is de provinciale beleidsaanpak voor grootschalig natuurherstel vergeleken met die voor kleinschalig natuurherstel in Zeeland (Kop van Schouwen) (zie hoofdstuk 4).

De deelstudie naar de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) richtte zich op het identificeren van relevante kostenposten van verschillende realisatiestrategieën voor het NNN. Hiertoe is gebruikgemaakt van explorerende casestudies waarin met de provincies Overijssel en Zuid-Holland is besproken welke activiteiten en kosten er komen kijken bij de realisatiestrategieën van het NNN (zie hoofdstuk 5).

Geen van de studies had als doel om een volledige kosteneffectiviteitsanalyse te doen. De opdracht was om in relatief korte tijd antwoorden te vinden op een aantal specifieke methodische uitdagingen rond het ex post bepalen van de kosteneffectiviteit van beleid, hiermee te experimenteren en hierop te reflecteren. In Figuur 6.1 is te zien op welke stappen de betrokken onderzoekers hebben gefocust. In paragraaf 6.5 bespreken we per hoofdstap de belangrijkste ervaringen en lessen die er met de betreffende stap zijn opgedaan en de eventuele methodische uitdagingen die resteren.

	Transactiekosten ANLb	Vergelijkings- bases ANLb	Kosteneffectiviteit natuurherstel	Kosten realisatie NNN
<b>In kaart brengen beleidsissue</b>				
Stap 1: verwerf inzicht in beleidsissue				
Stap 2: bepaal perspectief				
<b>In kaart brengen beleidsaanpak</b>				
Stap 3: reconstrueer beleidsaanpak				
Stap 4: construeer alternatieven				
<b>In kaart brengen effecten</b>				
Stap 5: identificeer (beoogde) effecten en relaties, causaliteit				
Stap 6: bepaal minimale databehoeftes				
Stap 7: verzamel data en bepaal effecten				
<b>In kaart brengen kosten</b>				
Stap 7: identificeer kosten				
Stap 8: bepaal minimale databehoeftes				
Stap 9: verzamel data en bepaal kosten				
<b>Bepalen kosteneffectiviteit</b>				
Stap 10: bepaal kosteneffectiviteitsratio beleidsaanpak en alternatieven				
Stap 11: vergelijk kosteneffectiviteitsratio's				

**Figuur 6.1** Focus van de deelstudies aan de hand van stappen kosteneffectiviteitsanalyse. Groen betekent dat de studie hier aandacht aan heeft besteed (naar: Crabbé en Leroy, 2008).

## 6.4 Algemene conclusies

De belangrijkste conclusie op basis van de verschillende deelstudies is dat het in Figuur 6.1 gepresenteerde methodische raamwerk voor kosteneffectiviteitsanalyse – gebaseerd op het *Handbook of Policy Evaluation* van Crabbé en Leroy (2008) en verder uitgewerkt op basis van de deelstudies – goed past bij de genoemde uitgangspunten van deze verkenning en een waardevolle basis biedt voor het doen van kosteneffectiviteitsanalyses in het natuurbeleid. Met de hoofdstappen 'in kaart brengen beleidsissue' en 'in kaart brengen beleidsaanpak' kan namelijk expliciet aandacht worden besteed aan de meervoudigheid van het natuurbeleid en worden aangesloten op de leervragen van beleidsbetrokkenen. De vervolgstappen 'in kaart brengen effecten', 'in kaart brengen kosten' en 'bepalen kosteneffectiviteit' overlappen sterk met andere methodische kaders voor kosteneffectiviteitsanalyse zoals die van Brink et al. (2003), Ligthart et al. (2004), Ebrecht et al. (2005) en Michels et al. (2017).

Een andere belangrijke conclusie is dat verdere uitwerking van het raamwerk in gestandaardiseerde methoden voor dataverzameling en analyse weinig zinvol is. De beleidsstrategieën in het natuurbeleid zijn continu in ontwikkeling en de daarover gestelde kosteneffectiviteitsvragen ook. Er is dus methodisch maatwerk nodig om deze vragen te kunnen beantwoorden. Daarbij is het zeer belangrijk de gemaakte

---

methodische keuzes in specifieke studies goed te onderbouwen en te rapporteren over de hiermee opgedane ervaringen, zodat hierop in nieuwe studies voortgebouwd kan worden. Een constatering na afloop van de experimenten is dat dit soort methodische reflectie en verslaglegging geen gemeengoed is bij de WOT en het PBL. Onderzoekers voelen zich vaak sterk thuis bij bepaalde methoden en passen nog liever de vraag aan dan dat zijn hun beproefde methode ter discussie stellen.

Behalve methodische inzichten hebben de deelstudies, ondanks hun beperkte omvang, interessante beleidsinzichten opgeleverd. Zo laat de deelstudie naar realisatie van het Natuurnetwerk zien waar de grootste (kosten)verschillen en overeenkomsten zitten tussen aanpakken gericht op zelfrealisatie, vrijwillige verwerving en onteigening. Hieruit blijkt onder meer dat in de planvormingsfase nog weinig variaties zijn in kosten voor de verschillende grondstrategieën, omdat vrijwel altijd een gebiedsproces moet worden doorlopen. De grootste verschillen in activiteiten en kosten ontstaan bij daadwerkelijke functieverandering/verwerving en de juridische afwikkeling. Ook de deelstudie naar herstelbeheer geeft meer inzicht in de verschillen en overeenkomsten tussen provinciale aanpakken, in dit geval kleinschalig en grootschalig herstelbeheer. Zo vergt de aanpak voor kleinschalig herstelbeheer aanvankelijk minder provinciale inspanningen en daarmee samenhangende kosten dan grootschalig herstelbeheer. Maar omdat stappen als het uitvoeren van kleinschalige maatregelen en het regelen van vergunningen hiervoor vaker herhaald moeten worden bij kleinschalig herstelbeheer, is het zeer de vraag of er op termijn ook sprake is van een kostenvoordeel.

## 6.5 Conclusies per methodische stap

### **In kaart brengen beleidsissue**

In drie deelstudies zijn (potentiële) beleidsissues geïdentificeerd op basis van de literatuur zoals eerdere rapportages van de LEN of achtergrondstudies. In de deelstudie naar de kosteneffectiviteit van natuurherstel is het potentiële issue ook getoetst aan de provinciale beleidspraktijk door verkennende gesprekken te voeren met provincie Zeeland en Noord-Holland. Door het open karakter van de gesprekken kregen beleidsmakers de kans hun inzichten te delen en op basis hiervan het issue samen met de onderzoekers aan te scherpen. Hierdoor ontstond een basis voor eigenaarschap voor de kosteneffectiviteitsanalyse, die positief uitpakte in de vervolgstadia van het onderzoek (casuskeuze, verstrekken gegevens, duiding). In de deelstudie naar de vergelijkingsbases voor het ANLb is met verschillende stakeholders gesproken over een tiental theoretisch te onderscheiden alternatieven voor (onderdelen van) het ANLb die als vergelijkingsbasis zouden kunnen dienen in een kosteneffectiviteitsanalyse. Per optie werden vervolgens de beleids- of maatschappelijke relevantie besproken met de geïnterviewden. Nadeel van deze theoretische insteek was dat geïnterviewden het als vrij complex ervoeren en geen duidelijke keuze voor een vergelijkingsbasis konden maken, omdat ze het lastig vonden een verband te leggen met hun eigen vragen.

In twee van de vier deelstudies (kosteneffectiviteit natuurherstel en kosten realisatie NNN) werd gekozen voor een provinciaal perspectief op basis van de lerende evaluatie Natuurpact dat werd vertaald naar een focus op kosten voor de provincie. In de deelstudie naar de transactiekosten ANLb werd het perspectief breder getrokken en zijn goede ervaringen opgedaan met een flowchart waarin onderscheid is gemaakt in verschillende actoren die een rol spelen bij de uitvoering van het ANLb en de transactiekosten die zij maken. Ook in de deelstudie naar vergelijkingsbases was sprake van een breder perspectief, wat verschillende invalshoeken opleverde. Het in de analyse gemaakt onderscheid tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders lijkt achteraf gezien weinig zinvol wegens de diversiteit binnen deze groepen en het feit dat zogenoemde beleidsuitvoerders zoals BoerenNatuur ook nadrukkelijk invloed uitoefenen op de beleidsontwikkeling.

Op basis van deze ervaringen concluderen we dat het aanbeveling verdient via interviews of groeps gesprekken met beleidsbetrokkenen inzicht te verwerven in de beleidsissues waaraan kosteneffectiviteitsanalyses mogelijk kunnen bijdragen. Met deze gesprekken wordt verkend waar de beleidsbetrokkenen tegenaan lopen bij het bepalen en uitvoeren van een beleid en of hier een kosteneffectiviteitsaspect aan zit. Begin dus bij de wereld van de beleidsmakers en stakeholders en niet bij de wens een kosteneffectiviteitsanalyse te willen doen.

---

Om blinde vlekken te voorkomen en de diverse aanwezige perspectieven voldoende aan bod te laten komen, verdient het verder aanbeveling dergelijke interviews vooraf te laten gaan door een krachtenveldanalyse. Hiermee kunnen de belangrijkste spelers en hun posities worden geïdentificeerd, waarna ze kunnen worden betrokken in de verkenning en er een afgewogen keuze kan worden gemaakt voor een bepaald perspectief.

### **In kaart brengen beleidsaanpak**

Reconstructie van de beleidsaanpak kan via combinaties van documentenanalyse, interviews en werksessies met betrokkenen en experts. In de deelstudies naar herstelbeheer en realisatie NNN is gekozen voor een casestudy naar respectievelijk een natuurherstelproject (Kop van Schouwen) en realisatie NNN in twee provincies (Overijssel en Zuid-Holland), om inzicht te krijgen in de verschillende activiteiten uit de aanpak. Casestudies zijn met name van belang als er grote verschillen zijn in de beleidsaanpak tussen gebieden of provincies en de omstandigheden uiteenlopen.

Voor het bepalen van de kosteneffectiviteit van de beleidsaanpak moet deze worden afgezet tegen een alternatief dat kan dienen als vergelijkingsbasis. Voor het kiezen hiervan kan gekeken worden naar de aanpakken die de beleidsfactor heeft overwogen bij de keuze voor de huidige aanpak of naar aanpakken die de beleidsfactor bijvoorbeeld toepast in andere gebieden of in het verleden heeft toegepast om hetzelfde doel te bereiken.

Bij het ANLb hebben onderzoekers samen met beleidsbetrokkenen voornamelijk theoretische alternatieven geformuleerd voor de huidige aanpak op basis van hun kennis van het beleidsveld. In Zeeland is als alternatief voor grootschalig herstelbeheer, kleinschalig herstelbeheer gekozen. Dit is een beleidsaanpak die de provincie in andere natuurgebieden toepast. Met de provincie is geconstrueerd hoe een kleinschalige aanpak er in de Kop van Schouwen had uitgezien als daarvoor was gekozen. In Overijssel en Zuid-Holland is gekeken naar drie gelijkwaardige grondstrategieën (vrijwillige verwerving, zelfrealisatie en onteigening) en drie inrichtingsstrategieën die de provincie in wisselende combinaties inzet in verschillende gebieden. Hier was dus geen sprake van een hoofdstrategie en een of meerdere alternatieven. Omdat vooral de grondstrategieën sterk met elkaar verweven zijn, is hier eerst gekeken naar de verschillende typen kosten die de provincie maakt voor grondverwerving en inrichting en is vervolgens geprobeerd deze kosten toe te delen aan de verschillende strategieën.

Er zijn in alle deelstudies goede ervaringen opgedaan met het werken met een flowchart waarin de verschillende activiteiten in de aanpak in beeld worden gebracht. Een flowchart biedt ook structuur aan de gesprekken. Door met een eerste ontwerp van de flowchart, gebaseerd op informatie uit de documenten en gesprekken tot dan toe, in gesprek te gaan met betrokkenen bij de beleidsaanpak kan middels een iteratief proces de definitieve flowchart van activiteiten en kosten in kaart gebracht worden.

De aanwezigheid van een duidelijk beleidsissue dat ten grondslag ligt aan de kosteneffectiviteitsanalyse is verder cruciaal voor het opstellen en afbakenen van relevante alternatieven voor de huidige beleidsaanpak. De studie naar het ANLb toont dat het ontbreken van inzicht in een gedeeld beleidsissue leidt tot een groot aantal potentiële alternatieven, waarmee zeer uiteenlopende kosteneffectiviteitsvragen kunnen worden beantwoord.

Een hardnekkige methodische uitdaging is dat er vaak geen volwaardige alternatieven zijn overwogen bij het kiezen van de huidige beleidsaanpak. Dat betekent dat er voor een KEA achteraf een alternatief moet worden geconstrueerd. Dit vermindert het realiteitsgehalte van de analyse en kan problemen opleveren voor het eigenaarschap en de databeschikbaarheid.

### **In kaart brengen effecten**

Alleen in de studie naar grootschalig herstelbeheer is een poging gedaan om de effecten van de beleidsaanpak op VHR-doelen in kaart te brengen via expert judgement van de beheerder en de provincie en het raadplegen van monitoringsrapportages. Dit leverde een eerste indruk op van de veranderingen in het gebied als gevolg van het beheer.

Hierbij treden klassieke time lag- en causaliteitsproblemen op die we kennen uit andere ex-post-evaluaties van natuurbeleid. Het duurt vaak jaren voordat ecologische effecten van veranderingen in beheer optreden,

---

met als risico dat men niet het effect van het huidige, maar het vorige beleid aan het evalueren is. Daarnaast blijft het bepalen van de causale relatie tussen de toegepaste beleidsaanpak en natuurkwaliteit ingewikkeld. Natuur reageert niet altijd zoals men op voorhand zou verwachten, omdat het erg afhankelijk is van lokale condities en context. Het is daardoor moeilijk vast te stellen of de effecten of het voorkomen van soorten die worden waargenomen ook daadwerkelijk veroorzaakt worden door de genomen maatregelen, of dat er externe factoren van invloed zijn op de geïdentificeerde effecten. Nog lastiger is het een inschatting te maken van de effecten van een hypothetische alternatieve beleidsaanpak.

Op basis van deze ervaringen verdient het aanbeveling in te zetten op multidisciplinair expert judgement voor het bepalen van de effecten van de beleidsaanpak. Hierbij kan gebruikgemaakt worden van monitoring van procesindicatoren of indicatoren die iets zeggen over condities voor biodiversiteitsherstel (zoals habitatkwaliteit), omdat veranderingen in beheer hierin eerder doorwerken. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkelde systematiek voor het monitoren van habitatkwaliteit bij agrarisch natuurbeheer, waarbij gekeken wordt naar habitatfactoren als openheid van het landschap, verstoring, omvang leefgebied, bodemvochtigheid of kruidenrijkdom vegetatie (Visser en Melman, 2021). Voordeel van het monitoren van habitatkwaliteit is dat de invloed van de beheer- en beleidskeuzes op het resultaat veel directer is dan bij de monitoring van soorten en er dus minder sprake is van andere 'versturende' factoren. Dit vergroot de mogelijkheden voor leren.

### **In kaart brengen kosten**

De flowchart waarin de verschillende activiteiten per beleidsaanpak zijn onderscheiden, biedt een goede basis voor het identificeren van kosten en databehoeftes. Dit laatste is lastiger wanneer verschillende beleidsaanpakken overlappen en activiteiten niet exclusief aan één beleidsaanpak gekoppeld zijn, zoals in het geval van de strategieën voor de realisatie van het NNN. Ook kan complexiteit ontstaan bij onderzoek naar vergelijkbare beleidsstrategieën van verschillende provincies, omdat de uitvoeringssystematiek per provincie anders is en kosten op verschillende manieren worden geregistreerd.

Voor het daadwerkelijk verkrijgen van de kostengegevens zijn de volgende zaken van belang:

- De gegevens moeten beschikbaar zijn;
- De beleidsactor moet bereid zijn de betreffende gegevens te delen (toegankelijkheid);
- De tijd die het kost om de gegevens te verkrijgen en te verwerken, moet proportioneel zijn.

Bij de realisatie van het NNN was het relatief makkelijk om toegang te krijgen tot gegevens om te komen op het niveau van ingezette fte's die kunnen worden omgerekend naar uurtarieven en uitbestedingen. Het verstrekken van informatie over grondtransacties lag gevoeliger. Bij de aanpak voor herstelbeheer kon de betreffende provincie geen inzicht geven in de specificering van de kosten en is het onbekend in welk onderdeel van de beleidsaanpak de meeste kosten worden gemaakt en waar minder. Dit maakt de vergelijking met het alternatief lastig, omdat er geen goede inschatting kan worden gemaakt in welke stappen het grootste verschil zit tussen beide beleidsalternatieven.

Door goed aan te sluiten bij de beleidsvraag van de beleidsbetrokkenen zelf en gegevens te anonimiseren of te werken met ordegrottes, kan de toegankelijkheid van gegevens worden vergroot.

### **Bepalen kosteneffectiviteit**

In de vier deelstudies zijn geen kosteneffectiviteitsratio's van de verschillende beleidsaanpakken bepaald, daarom trekken we geen conclusies over dit onderdeel van de kosteneffectiviteitsanalyse. Reden voor het niet berekenen van kosteneffectiviteitsratio's was het niet doorlopen van cruciale stappen hiervoor in de deelstudies, zoals het verzamelen van data over kosten en effecten. Het grotendeels overslaan van deze stappen kwam weer voort uit de beperkte scope van de deelstudies en niet noodzakelijkerwijs uit onopgeloste methodische problemen. De onderzoekers hebben bovendien ideeën aangedragen over hoe om te gaan met de (resterende) methodische uitdagingen bij deze stappen.

---

## 6.6 Literatuur

- Brink, J.C., K.H.M. van Bommel, J.B. Latour, S.S.H. Ligthart, T. van Rheenen en E.G. Steingröver (2003). *Kosteneffectiviteit natuurbeleid: methodiekwontwikkeling: tussenrapportage 2004*. Planbureau -werk in uitvoering, Werkdocument 2003/31.
- Crabbé, A. en P. Leroy (2008). *The Handbook of Environmental Policy Evaluation*, London and Sterling, VA: Earthscan.
- Ebregt, C.J.J. Eijgenraam en H.J.J. Stolwijk, (2005). Kosteneffectiviteit van maatregelen en pakketten Kosten-batenanalyse voor Ruimte voor de Rivier, deel 2 J., CPB (No. 83)
- Ligthart S.S.H. (red.), T. van Rheenen, K.H.M. van Bommel, M.J.S.M. Reijnen, M.N. van Wijk, C.B. Brink, A. Gaaff, H. Leneman en J. Latour (2004). *Kosteneffectiviteit natuurbeleid: methodiekwontwikkeling: tussenrapportage 2004*. Natuurplanbureau, Planbureau rapporten 23.
- Michels, R., R. Verburg, A. de Blaeij, V. Linderhof en I. Terluin (2017). *Scopingstudie kosteneffectiviteit*. Tussenrapportage WOT-04-010-036.83, Wageningen Economic Research, Wageningen, Den Haag.
- Visser, T. en Th. C. P. Melman (2021) *Vaststellen habitatkwaliteit i.h.k.v. het agrarisch natuurbeheer: Ervaringen uit de praktijk*, Wageningen Environmental Research.



---

# Verantwoording

WOT-technical report: 221

Projectnummer: WOT-04-010-037.12

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT N&M) hecht grote waarde aan de kwaliteit van eindproducten. Een review van de rapporten op wetenschappelijke kwaliteit door een referent maakt standaard onderdeel uit van ons kwaliteitsbeleid.

Dit project werd begeleid door Petra van Egmond (*PBL*) en Joep Dirkx (*WOT N&M*). Een stuurgroep bestaande uit Bram Bregman, Olav-Jan van Gerwen en Jetske Bouma (allen PBL) was verantwoordelijk voor de focus van het project. De stuurgroep heeft bovendien tussenresultaten uitgebreid besproken en het eindconcept van de rapportage becommentarieerd.

De auteurs bedanken allen voor hun bijdrage aan het tot stand komen van deze rapportage.

## Akkoord referent/extern contactpersoon

functie: project- en programmaleider PBL

naam: Petra van Egmond

datum: 30 maart 2022

## Akkoord intern contactpersoon

naam: Joep Dirkx

datum: 23 maart 2022



## Verschenen documenten in de reeks Technical reports van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

<b>200</b>	J.J.T.I. Boesten, M.M.S. ter Horst (2021). <i>Manual for PEARLNEQ v6.</i>	<b>212</b>	Glorius, S.T. & A. Meijboom (2021). <i>Ontwikkeling van enkele droogvallende mosselbanken in de Nederlandse Waddenzee; Periode 1995 tot en met 2020.</i>
<b>201</b>	Arets, E.J.M.M., J.W.H. van der Kolk, G.M. Hengeveld, J.P. Lesschen, H. Kramer, P.J. Kuikman & M.J. Schelhaas (2021). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector in the Netherlands. Methodological background, update 2021.</i>	<b>213</b>	During, R., R.I. van Dam, J.L.M. Donders, J.Y. Frissel, K. van Assche (2022). <i>Veerkracht in de relatie mens-natuur; De cursus omgaan met tegenslag gaat morgenavond wederom niet door (Herman Finkers)</i>
<b>202</b>	M.E. Sanders, H.A.M. Meeuwssen, H.D. Roelofsen, R.J.H.G. Henkens (2021). <i>Voortgang natuurnetwerk en areaal beschermd natuurgebied. Technische achtergronden bij de digitale Balans van de Leefomgeving 2020.</i>	<b>214</b>	Sanders, M.E., G.W.W. Wamelink, R. Jochem, H.A.M. Meeuwssen, D.J.J. Walvoort, R.M.A. Wegman, H.D. Roelofsen, R.J.H.G. Henkens (2022). <i>Milieucondities en ruimtelijke samenhang natuurgebieden; Technische achtergronden indicatoren digitale Balans van de Leefomgeving 2020.</i>
<b>203</b>	Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, L.A. Lagerwerf, H.H. Luesink, M.B.H. Ros, G.L. Velthof, J. Vonk en T. van der Zee (2021). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw berekend met NEMA voor 1990-2019.</i>	<b>215</b>	Chouchane H., A. Jellema, N.B.P. Polman, P.C. Roebeling (2022). <i>Scoping study on the ability of circular economy to enhance biodiversity; Identifying knowledge gaps and research questions.</i>
<b>204</b>	Ijsseldijk, L.L., van Schalkwijk, L., M.J.L. Kik & A. Gröne (2021). <i>Postmortaal onderzoek van bruinvissen (Phocoena phocoena) uit Nederlandse wateren, 2020. Biologische gegevens, gezondheidsstatus en doodsoorzaken.</i>	<b>216</b>	Bakker, G. (2022). <i>Hydrofysische gegevens van de bodem; Uitbreiding gegevens in 2021 en overdracht naar de Basisregistratie Ondergrond.</i>
<b>205</b>	Kros, J., J.C.H. Voogd, J. van Os, L.J.J. Jeurissen (2021). <i>INITIATOR Versie 5 - Status A; Beschrijving van de kwaliteitseisen ter verkrijging van het kwaliteitsniveau Status A.</i>	<b>217</b>	Arets, E.J.M.M., S.A. van Baren, H. Kramer, J.P. Lesschen & M.J. Schelhaas (2022). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector in the Netherlands; Methodological background, update 2022.</i>
<b>206</b>	Waenink, R., D.J. van der Hoek, B. de Knecht & J. Schütt (2021). <i>Aanbevelingen voor verbetering van de landelijke analyse van effect herstelmaatregelen op biodiversiteit; Verdiepende analyse in zes natuurgebieden.</i>	<b>218</b>	Schalkwijk, L. van, M.J.L. Kik, A. Gröne & L.L. Ijsseldijk (2022). <i>Postmortaal onderzoek van bruinvissen (Phocoena phocoena) uit Nederlandse wateren, 2021; Biologische gegevens, gezondheidsstatus en doodsoorzaken.</i>
<b>207</b>	Kamphorst, D.A., J.L.M. Donders, T.A. de Boer & J.G. Nuesink (2021). <i>Maatschappelijk debat naar aanleiding van het PAS-arrest en de mogelijke invloed op het natuurbeleid; Discours- en sociale media analyse naar aanleiding van het PAS arrest.</i>	<b>219</b>	Ehlert, P.A.I., R.P.J.J. Rietra, P.F.A.M. Römken, L. Timmermans & L. Veenemans (2022). <i>Effectbeoordeling van invoering van Verordening EU/2019/1009 op de aanvoer van zware metalen in Nederland.</i>
<b>208</b>	Schöll, L. van, R. Postma, P.A.I. Ehlert, L. Veenemans, D.W. Bussink (2022). <i>Opties voor opname van plant-biostimulanten in de Nederlandse Meststoffenwet; WP-2 Implementatie van VO-EU 2019/1009 in de Meststoffenwet.</i>	<b>220</b>	Faber M. & M.H.M.M. Montforts (2022). <i>Organic contaminants in fertilising products and components materials.</i>
<b>209</b>	Koffijberg K., P. de Boer, S.C.V. Geelhoed, J. Nienhuis, H. Schekkerman, K. Oosterbeek, J. Postma (2021). <i>Broedsucces van kustbroedvogels in de Waddenzee in 2019.</i>	<b>221</b>	Boonstra F.G. en R. Folkert (red.) (2022). <i>Methode-ontwikkeling kosteneffectiviteit natuurbeleid; Lessen voor de Lerende Evaluatie Natuurpact.</i>
<b>210</b>	Kraalingen, D.W.G. van, F. van den Berg, A. Tiktak and J.J.T.I. Boesten (2022). <i>GeoPEARL version 4.4.4; Technical description of database and interface.</i>	<b>222</b>	Meeuwssen, H.A.M. & G.W.W. Wamelink (2022). <i>Neerschaling beheertypenkaarten; Methode zoals gebruikt bij ex-anteanalyse Natuurpact.</i>
<b>211</b>	Kuiters, A.T., G.A. de Groot, D.R. Lammertsma, H.A.H. Jansman & J. Bovenschen (2021). <i>Status van de Nederlandse otterpopulatie: genetische variatie, mortaliteit en infrastructurale knelpunten in 2020.</i>	<b>224</b>	Bruggen, C. van, A. Bannink, A. Bleeker, D.W. Bussink, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, J. Kros, L.A. Lagerwerf, H.H. Luesink, M.B.H. Ros, M.W. van Schijndel, G.L. Velthof en T. van der Zee (2022). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw berekend met NEMA voor 1990-2020.</i>



---

**Thema Periodieke Evaluatie Natuurbeleid**

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu  
Postbus 47  
6700 AA Wageningen  
T 0317 48 54 71  
E [info.wnm@wur.nl](mailto:info.wnm@wur.nl)  
[wur.nl/wotnatuurenmilieu](http://wur.nl/wotnatuurenmilieu)

ISSN 2352-2739

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.200 medewerkers (6.400 fte) en 13.200 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

