

# Landbouwmilieumaatregelen vergeleken

## Engeland, Nederland, Niedersachsen en Vlaanderen

Sinds 1992 zijn de EU landen verplicht zogenaamde Agri Environment Schemes (AESs) in te voeren, regelingen die boeren inschakelen bij de instandhouding van biodiversiteit en landschap. De vrijheid van de lidstaten bij de invulling daarvan is groot. Dat maakt een onderlinge vergelijking en evaluatie lastig. Dit artikel signaleert en analyseert dat probleem aan de hand van AESs uit vier landen en doet suggesties voor verbeteringen.

Een Agri Environment Scheme is een regeling waarmee wordt gepoogd om de achteruitgang van de biodiversiteit en de verschraling van het landschap een halt toe te roepen door inschakeling van degenen die als (mede)veroorzakers van deze problemen worden gezien, namelijk de boeren (European Commission, 2005). De regeling maakt deel uit van het landbouwmilieubeleid van de EU. De kosten worden gedeeld tussen de lidstaat en de EU.

Binnen de regeling is veel vrijheid gecreëerd voor de lidstaten om deze naar eigen inzicht in te vullen. Hiervoor zijn twee redenen aan te wijzen. Ten eerste verschillen de lidstaten wat betreft fysieke omstandigheden en daarom is het van belang om maatwerk te kunnen leveren. Een andere reden is dat de lidstaten een aanzienlijk deel van de regeling zelf betalen en daar dan ook zelf inhoud aan willen geven. Die vrijheid heeft echter ook een keerzijde. Brussel eist dat ieder land de regeling evalueert op doeltreffendheid en doelmatigheid (art. 43, verordening 1260/99). Maar omdat een eenduidige implementatie ontbreekt, is het onmogelijk om daar een algemene systematiek voor te ontwikkelen. En omdat er geen algemene systematiek voor evaluatie is, zijn er weinig mogelijkheden om van elkaar te leren en om de regeling vanuit Brussel goed onderbouwd te verbeteren.

Aan de hand van de ervaringen in vier landen zal in dit artikel deze problematiek worden verduidelijkt en zul-

len enkele suggesties worden gedaan ter verbetering van de regeling. De vier AESs die worden besproken zijn afkomstig uit Nederland, Engeland, Vlaanderen (België) en Niedersachsen (Duitsland). De vier landen zijn in geografisch en economisch opzicht vergelijkbaar. Het zijn rijke, dichtbevolkte, geïndustrialiseerde landen met hoofdzakelijk intensieve landbouwpraktijken. De druk op milieu, natuur en landschap is groot tot zeer groot. Nederland en Engeland hebben een lange traditie met AESs, Vlaanderen en Niedersachsen zijn relatieve nieuwkomers.

### Vraagstelling en uitwerking

De centrale vragen van dit artikel zijn: hoe wordt de regeling in de vier genoemde landen ingevuld, wat zijn de overeenkomsten en verschillen, welke problemen treden op bij de evaluatie en welke verbeteringen zijn mogelijk? Wij hanteren de Brusselse criteria van doeltreffendheid en doelmatigheid. Dat betekent dat geanalyseerd wordt in hoeverre de ecologische doelstellingen worden gehaald (effectiviteit) en hoe hoog de private en publieke uitvoeringskosten zijn (efficiëntie). Daarnaast moet de regeling ook toegankelijk zijn voor de beoogde doelgroep en kijken we naar de participatiegraad: hoeveel boeren kunnen en willen meedoen aan de regeling?

Deze bijdrage is gebaseerd op literatuuronderzoek, gecombineerd met interviews. Voor het verkennen en beschrijven van landbouwmilieumaatregelen zijn vragen-

MARIE-JOSÉ SMITS,  
PETER DRIESSEN &  
RONALD VAN DEN  
HEERIK

Dr. M.J.W. Smits LEI,  
Wageningen Universiteit en  
Researchcentrum. Postbus  
29703, 2502 LS Den Haag.  
Marie-Jose.Smits@wur.nl  
Prof. Dr. P.P.J. Driessen  
Copernicus Instituut voor  
Duurzame Ontwikkeling en  
Innovatie. Universiteit Utrecht.  
Drs. R. van den Heerik  
Copernicus Instituut.

Foto Barend Hazeleger  
www.bvbeeld.nl

lijsten per e-mail verstuurd en telefonische interviews gehouden met experts in de betreffende landen. Wat betreft de hoeveelheid wetenschappelijke literatuur over AESs zijn de verschillen tussen de landen groot. Engeland is koploper gevolgd door Nederland. Kleijn & Sutherland (2003) kwamen al eerder tot die conclusie. Bij hun zoektocht naar evaluatieve studies van AESs – in totaal 62 – kwamen zij tot de bevinding dat 76% uit het Verenigd Koninkrijk en Nederland afkomstig is. Slechts 10% van de studies komt uit Duitsland en over de AES in Vlaanderen is nog minder beschikbaar omdat de regeling daar nog maar kort geleden in uitvoering is genomen.

In het navolgende worden de vier AESs kort geïntroduceerd. Vervolgens worden zij vergeleken op basis van beleidsinhoud (doelstellingen, toepassingsbereik en doelgroep) en het beleidsproces (contractduur, budget, toelatingsprocedure, wijze van sturing, samenwerking met andere partijen, voorlichting). Daarna worden de AESs beoordeeld aan de hand van de criteria effectiviteit, efficiëntie en participatiegraad. We sluiten af met een beschouwing over de mogelijkheden om de regeling vanuit Brussel te verbeteren.

### **De vier onderzochte AESs**

#### **CSS in Engeland**

Het Countryside Stewardship Scheme (CSS) probeert de integratie van natuur- en landschapsbehoud met de gangbare landbouwmethoden te bevorderen door zowel boeren als andere landeigenaren en -gebruikers een vergoeding te geven voor het duurzaam beheren van het platteland. Het CSS is in 1991 begonnen als *pilot project* van de Countryside Commission. De belangrijkste doelstellingen van het programma zijn het behouden en verbeteren van natuur en landschap. Daarnaast moeten historische elementen behouden en de toegankelijkheid van het platteland verbeterd worden. Het CSS is samen met het Envi-

ronmentally Sensitive Area Scheme (ESA) het eerste AES in Engeland. In 2005 zijn CSS en ESA samengevoegd in één programma, het Environmental Stewardship Scheme (ESS). Omdat er nog weinig ervaring is met deze nieuwe regeling is de analyse gebaseerd op ervaringen met de CSS.

#### **SAN in Nederland**

De Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) is een regeling voor boeren, die in ruil voor een vergoeding maatregelen nemen ter bevordering van natuur, landschap en biodiversiteit. Er is een aparte regeling voor landeigenaren, waaronder boeren, die hun land volledig gaan inzetten voor een natuurfunctie: de Subsidieregeling Natuurbeheer (SN). De SAN bevat verschillende beheer- en landschapspakketten. De subsidie wordt verleend op basis van een combinatie van inspannings- en resultaatverplichtingen. Bij resultaatverplichtingen gaat het om de aanwezigheid van bepaalde, vooraf omschreven, soorten flora of fauna. De SAN bestaat sinds 2000 en is een opvolger van een eerdere regeling, de Regeling beheersovereenkomsten natuurbeheer (Rbon). De eerste Beschikking Beheersovereenkomsten in Nederland dateert uit 1983.

#### **Beheerovereenkomsten in Vlaanderen**

In het federale België ligt de bevoegdheid voor beleidsontwikkeling wat betreft landbouw en milieu op het niveau van de gewesten. Vlaanderen heeft de regeling Beheerovereenkomsten ontwikkeld, op basis waarvan boeren sinds 2000 een vergoeding kunnen krijgen. De beleidsomgeving van de beheerovereenkomsten wordt nadrukkelijk gevormd door én het natuurbeleid (het Vlaamse Natuurdecreet) én het mestbeleid (de Meststoffenwet). Deze twee sporen zijn goed zichtbaar binnen de beheerovereenkomsten. Het ene spoor richt zich op het

---

verbeteren en het instandhouden van het 'groene' milieu, met aandacht voor biodiversiteit en landschap. Het andere spoor richt zich op het verminderen van de milieudruk in het 'grijze' milieu, door onder andere te streven naar vermindering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen in kwetsbare gebieden. De regeling werkt met specifieke beheerpakketten gerelateerd aan het natuurbeleid (bijvoorbeeld weidevogelbeheer, perceelrandenbeheer, botanisch beheer, erosiebestrijding) en het mestbeleid (waterbeheer, natuurbeheer).

### Proland in Niedersachsen

Ook Duitsland is een federale staat. De deelstaten stellen daarom zelf plannen op met maatregelen ter bevordering van het agrarisch milieu. Om de plannen van de verschillende *Länder* te coördineren en te financieren is het GAK (Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und Küstenschutzes) opgericht. De deelstaten hebben evenwel een aanzienlijke soevereiniteit als het gaat om het implementeren van landbouwmilieumaatregelen (Grafen & Schramek, 2000). Niedersachsen is een relatief arme deelstaat en heeft een landbouwmilieuprogramma dat uitgaat van minimale bestedingen. Het huidige programma voor plattelandsontwikkeling heet Proland (Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes). Dit programma richt zich zowel op agrarisch natuurbeheer, als op de bescherming en ontwikkeling van planten- en diersoorten in bepaalde gebieden, het behoud van genetische variatie bij fokdieren en bedreigde rassen en de bescherming van drinkwatergebieden.

### Vergelijking beleidsinhoud en -proces

Alleen al kijkend naar de doelstellingen blijken de verschillen tussen de AESs aanzienlijk. Nederland zet vooral hoog in op het behoud van soorten, zoals weidevogels.

Er zijn ook pakketten gericht op behoud van landschapselementen, maar deze zijn in de minderheid. In Engeland krijgt landschap veel meer prioriteit. Naast het beschermen en stimuleren van natuurwaarden in bepaalde kwetsbare landschappen maken daar het beschermen van historische elementen en het bevorderen van de toegankelijkheid van het platteland expliciet deel uit van de doelstellingen. In Vlaanderen en Duitsland maken de bescherming van met name water en bodem deel uit van de doelstellingen. De bescherming van het abiotische milieu vindt in Nederland en Engeland plaats door middel van andere beleidsinstrumenten.

Nederland en Vlaanderen kennen tientallen verschillende maatregelenpakketten. Het aantal pakketten in Niedersachsen is beperkter. Engeland biedt geen pakketten aan. Beheerovereenkomsten komen daar tot stand door onderhandelingen tussen overheid en landeigenaar, waarbij bepaalde beheermaatregelen geselecteerd kunnen worden.

In Vlaanderen en Niedersachsen gaat men bij het sluiten van een contract een verplichting aan voor vijf jaar. In Nederland is dit zes jaar en in Engeland tien, met de mogelijkheid om na vijf jaar te stoppen. Alleen voor Engeland en Nederland bestaat inzicht in de bereidwilligheid van landeigenaren om hun contract te vernieuwen. In Engeland was na de tienjarige periode meer dan 50% van de contractanten hiertoe bereid. In Nederland stapte na 2000 ongeveer 80% van de boeren over van de oude (Rbon) op de nieuwe regeling (SAN).

De budgetten voor AESs verschillen aanzienlijk per land. In 2001 gaf Nederland 72 miljoen euro uit aan de SAN – een jaar later was dat overigens nog maar 32 miljoen. Engeland besteedde 35 miljoen pond (52 miljoen euro) aan de CSS in 2001. Dit bedrag moet stijgen tot bijna 120 miljoen pond in 2006. Niedersachsen spendeerde in 2002 slechts 10 miljoen euro en Vlaanderen gaf in de periode



2000 tot 2006 jaarlijks 15 miljoen euro uit aan haar Beheerovereenkomsten. Omgerekend naar euro's per hectare landbouwgrond (Eurostat, totale oppervlakte landbouwgrond – dus niet alleen onder AESs) komt dit neer op 36,81 euro per hectare landbouwgrond in Nederland (2001), 6,04 €/ha in Engeland (2001), 3,80 €/ha in Nedersachsen in 2002 en gemiddeld 23,50 €/ha per jaar in Vlaanderen in de periode 2000-2006. Wel is het zo dat de budgetten nogal verschillen van jaar tot jaar.

In Engeland is al jaren sprake van overinschrijving van de CSS. Dit biedt de mogelijkheid om selectie aan de poort toe te passen. Aanvragen worden beoordeeld op basis van een scoresysteem. De beoordeling vindt niet alleen plaats van achter het bureau, maar er vinden ook veldbezoeken plaats om de situatie ter plekke te beoordelen. In de praktijk komt het erop neer dat ongeveer 30% van de aanvragen geweigerd wordt. Ook in Nederland is al jaren sprake van overinschrijving. Er worden om louter budgettaire redenen evenwel geen aanvragen afgewezen. Het is de minister van LNV tot dusver nog steeds gelukt om extra geld los te krijgen. In Nederland, Vlaanderen en Duitsland is de selectieprocedure anders dan in Engeland. Aanvragen worden vanachter het bureau beoordeeld en in het algemeen geldt: die het eerst komt, het eerst maalt. Toch zijn voor de meeste AESs wel kwalitatieve afwegingen gemaakt door de overheden. Zo vallen de SAN-gebieden in Nederland voor het grootste deel samen met de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Een zekere selectie op ecologische grondslag heeft dus ook hier plaatsgevonden. Hetzelfde geldt voor Vlaanderen, waar ook kwetsbare gebieden zijn aangewezen.

De wijze waarop sturing wordt gegeven aan AESs verschilt van land tot land. In Nederland, Vlaanderen en Nedersachsen vindt een *top-down* sturing plaats. Boeren kunnen intekenen voor bepaalde maatregelenpakketten. Deze pakketten worden op het hoogste bestuurlijke

niveau opgesteld. De uitvoering wordt vaak overgelaten aan lagere overheden. Als boeren al voldoende keuze hebben uit maatregelenpakketten, dan is er vaak sprake van weinig flexibiliteit of afwegingsruimte. In Engeland kiest men daarentegen voor een *bottom-up* benadering. Daar wordt regionaal bepaald welke maatregelen in welke gebieden het meest geschikt zijn. Bovendien kunnen de landeigenaren en -gebruikers onderhandelen over de uiteindelijk op te stellen overeenkomst. Wanneer echter de overeenkomsten tot stand zijn gekomen, is CSS net zo centralistisch als de andere regelingen. Interessant is dat in Nederland door De Snoo gepleit wordt om naast de *top-down* benadering gericht op specifieke soorten, ook een *bottom up* benadering in te voeren gericht op het scheppen van randvoorwaarden voor natuur in het algemeen (De Snoo, 2005). De aansturing van het beleid in Vlaanderen en Nedersachsen levert weer een ander probleem op, namelijk dat van coördinatie. In Vlaanderen komt een deel van de maatregelen voort uit het Natuurdecreet en een ander deel uit de Meststoffenwet. In Nedersachsen wordt een deel van de maatregelen aangestuurd door het ministerie van Milieu en een ander deel door het ministerie van Landbouw.

In Nederland, Vlaanderen en Nedersachsen worden buiten de uitvoerende overheidsorganen weinig publieke instanties betrokken bij het ontwerpen van maatregelenpakketten. In Engeland worden verschillende instanties betrokken bij het opstellen van prioriteiten op regionaal niveau, advisering en uitvoering. Voorbeelden zijn: Countryside Agency, English Heritage, English Nature en the Environment Agency.

## Effectiviteit

Het is feitelijk onmogelijk om harde uitspraken te doen over de ecologische effectiviteit van de AESs. Verschillende onderzoeken spreken elkaar tegen. Sommige conclu-



deren dat de maatregelen enige positieve effecten hebben (bijvoorbeeld VOLT, 2003; DLV, 2003), andere schetsen een uiterst negatief of kritisch beeld (bijvoorbeeld Kleijn *et al.*, 2001).

Wat mee speelt is dat ecologen stevig van mening verschillen over de vraag of AESs al succesvol zijn als zij de bestaande ecologische en landschappelijke kwaliteiten beschermen, of pas als ze voor aantoonbare verbeteringen in de biodiversiteit zorgen. Hodge en McNally (1998) beargumenteren dat AESs óók succesvol zijn wanneer zij een negatieve tendens weten te keren. Dit argument gaat vooral op in gebieden waar veel intensieve landbouw voorkomt en waar de druk op het landschap en de natuur groot is.

Een andere discussie is op welk ruimtelijk schaalniveau de effectiviteit moet worden vastgesteld: op het niveau van het perceel of de regio? Kan en moet de effectiviteit van een enkel contract – per deelnemer dus – worden vastgesteld of juist van meerdere contracten tegelijkertijd per regio of zelfs per ecosysteem? De eerste aanpak heeft tot op heden de overhand.

Over de ecologische effectiviteit van de vier AESs komt uit de literatuur het volgende beeld naar voren.

In Engeland wordt bij het beoordelen van de effectiviteit van het CSS meer gekeken naar de participatiegraad dan naar de effecten, maar er is toch wel geëvalueerd of de (inhoudelijke) doelstellingen zijn gehaald. Carey en Short (2003) hebben onderzoek verricht naar de prestaties van bijna 500 CSS deelnemers tussen 1996 en 1998. Zij concluderen dat de deelnemers redelijk tot goed scoren. Op een schaal van –5 tot +5 is de gemiddelde score 2,3 en wordt de score 3 het meest genoemd. In 1991/1992 tot 1993/1994 zijn de prestaties van 120 agrarische bedrijven onder het CSS bijgehouden. Het onderzoek laat zien dat in 91% van de gevallen sprake was van een verbetering van de situatie bij minimaal één criterium (Hanley *et al.*, 1999, p. 73). In de eigen *mid-term* evaluatie wordt vermeld dat niet is vast

te stellen of het CSS nu daadwerkelijk wel of niet effectief is: “Although a number of evaluations of CSS have been made, no benefit valuations have been made, reflecting the complex nature of the scheme and its operation on a large number of spatially separated holdings; and it has not been possible to draw conclusions about the value for money of the overall scheme.” (ADAS, 2003).

In Nederland is onderzoek gedaan naar de effectiviteit van maatregelen die onderdeel waren van de Rbon, de voorloper van de SAN, door Kleijn *et al.* (2001). Zij vergeleken planten, vogels, bijen en zweefvliegen op landbouwgronden met en zonder Rbon beheer. De beheerovereenkomsten waren niet effectief wat betreft de bescherming van de onderzochte soortengroepen. Voor planten en vogelpopulaties werden geen positieve effecten gevonden. De vier meest gangbare weidevogels kwamen zelfs minder vaak voor op de gronden met een beheerovereenkomst. Voor bijen en zweefvliegen werden wel bescheiden positieve effecten gevonden van de beheerovereenkomsten. De ecologische effectiviteit van de beheerovereenkomsten zou op grond van dit onderzoek dus op zijn minst twijfelachtig zijn. In latere publicaties is Kleijn evenwel minder kritisch (Kleijn & Sutherland, 2003; Kleijn *et al.*, 2006).

In Vlaanderen is over de daadwerkelijke effectiviteit van de maatregelen nog maar weinig bekend. Wel bekend is de gemiddelde oppervlakte waarvoor een weidevogelbeheercontract wordt afgesloten: 2,1 ha. Deze percelen met permanent grasland – waar weidevogelbeheer mogelijk is – vormen niet steeds een aaneengesloten geheel en worden vaak afgewisseld met akkerland (Instituut voor Natuurbehoud, 2003). De eerste resultaten van nesttellingen zijn dan ook teleurstellend. In een gebied van 233 ha werden in 2001 55 nesten geteld en een jaar later 56. “Dit is aan de lage kant op een oppervlakte van pakweg 233 ha” (VOLT, 2003). De belangstelling voor weidevo-

gelbeheer is gering. Een reden daarvoor is dat dit beheer niet gemakkelijk past in de Vlaamse bedrijfsvoering en vrij ingrijpend is. Er is vooral een stijging zichtbaar van deelname aan pakketten voor onderhoud van poelen en heggen en de aanleg van perceelsranden.

In Niedersachsen is in 1999 een studie gedaan naar de ecologische effectiviteit van het AES. Recentere studies zijn niet beschikbaar (Marggraf, 2003). De resultaten zijn minder dan verwacht en ook in vergelijking met andere Duitse deelstaten. Daarnaast is onderzoek gedaan naar het aantal broedparen van verschillende vogelsoorten, waaronder de Kievit. Uit dit onderzoek blijkt dat deze soorten niet per definitie de voorkeur geven aan terreinen binnen het AES. Een verklaring voor de beperkte effectiviteit in Niedersachsen zou de (te) beperkte schaal kunnen zijn waarop de maatregelen worden toegepast.

## Efficiëntie

Beheer van onze cultuurlandschappen zonder inkomsten uit voedselproductie is onbetaalbaar (Guldemond & Kloen, 2002). AES kan daarom een heel efficiënte manier zijn om het agrarisch cultuurlandschap in stand te houden.

De efficiëntie wordt bepaald door de baten van de regeling ten opzichte van de kosten. De (ecologische) baten kwamen in de vorige paragraaf aan bod, hier worden de kosten, voor zover bekend, op een rijtje gezet. Om AES te organiseren moeten er 'transactiekosten' gemaakt worden. Dat zijn kosten die gemaakt worden om een contract tussen boer en overheid tot stand te brengen. Transactiekosten worden niet alleen door de overheid gemaakt, ook voor de boeren kunnen administratieve lasten ontstaan.

Over het algemeen bepalen drie factoren de hoogte van de transactiekosten voor de overheid. De eerste is de mate waarin de overeenkomst is afgestemd op de aard van de bedrijfsvoering. Des te meer maatwerk, des te hoger de

uitvoeringskosten. De transactiekosten kunnen afnemen in de loop van de tijd omdat men al doende leert. Hoe langer een AES werkzaam is in een land, hoe lager de transactiekosten naar verwachting zijn (Whitby, 2000). Werkingsduur is de tweede factor die de transactiekosten beïnvloedt. En de derde is de omvang of de reikwijdte van een bepaalde regeling. Met de uitvoering van een AES zijn altijd vaste kosten gemoeid. Deze zullen relatief hoog zijn voor kleinere regelingen. Een bredere doelgroep, bredere doelstellingen, een grotere reikwijdte en meer overeenkomsten zullen leiden tot schaalvoordelen.

In Nederland bedroegen de totale uitvoeringskosten van Programma Beheer (waar de SAN én de SN onder vallen) in 2002 circa 100 miljoen euro, waarvan bijna 12 miljoen voor transactiekosten (Hilhorst, 2003). Finch en Slater (2003) bepaalden dat de transactiekosten van het CSS in 2002 ruim 20 miljoen pond bedroegen binnen een totaal uitvoeringsbudget van 73 miljoen pond. Van de twee overige landen zijn geen gegevens bekend.

Er bestaat nog maar mondjesmaat inzicht in de administratieve lasten bij de boer. In Engeland moeten de boeren een plan van aanpak indienen dat in 70% van de gevallen wordt gehonoreerd. Drie van de tien uitgewerkte plannen leveren dus niets op. Niet alleen de aanvraag is tijdrovend maar, als het plan eenmaal gehonoreerd is, ook de procedure voor een (eenvoudige) wijziging. De administratieve lasten voor de boeren worden door Falconer (2000) geschat op 5% van de vergoeding. In Nederland worden de administratieve rompslomp en procedure van de SAN als te ingewikkeld en te veeleisend ervaren. Gemiddeld kost het de boer ruim 210 euro om een aanvraag in te dienen. De jaarlijks terugkerende kosten voor administratie en controle bedragen 215 en 745 euro. De jaarlijkse lasten voor de boer komen dus gemiddeld uit op ruim 960 euro (DLV, 2003). Van Niedersachsen en Vlaanderen zijn geen exacte cijfers bekend. Uit de gevoerde interviews blijkt

---

echter dat de grote administratieve rompslomp voor de boer in Vlaanderen één van de belangrijkste argumenten is om niet deel te nemen.

## Participatiegraad

Er zijn drie aspecten die de participatie aan AESs bepalen: type, complexiteit en inpasbaarheid van de regeling. Het type AES bepaalt de capaciteit. Aan een brede en laagdrempelige AES (*wide and shallow*) kunnen meer landbouwers deelnemen dan aan een meer specifieke gerichte (*deep and narrow*). De mate van complexiteit van de regeling geeft een tweede verklaring voor het niveau van participatie. Een eenvoudige regeling zal eerder door de doelgroep worden aanvaard dan een complexe. Dat heeft ook te maken met de hoogte van de private transactiekosten. Bovendien speelt een rol in hoeverre de boeren de beoogde maatregelen flexibel kunnen inpassen in hun bedrijfsvoering. Op al deze punten zijn de verschillen tussen de landen weer aanzienlijk.

Wat de participatiegraad betreft spant Engeland de kroon. Zo'n 10% van de Engelse landbouwgrond valt onder CSS of ESA. De percentages verschillen sterk per regio van nagenoeg nul in sommige verstedelijkte regio's oplopend tot twaalf in landelijke gebieden. In Nederland valt ongeveer 4% van alle landbouwgrond onder een beheerovereenkomst. In Nedersachsen lag dat percentage in 1999 op slechts 1,2. Voor Vlaanderen zijn geen cijfers bekend, maar waarschijnlijk ligt hier het aandeel nog lager (Van Huylenbroeck & Vanslembroeck, 2002). Dat Vlaanderen pas in 2000 is gestart met beheerovereenkomsten, heeft daar alles mee te maken. Op Nedersachsen na, kan worden nagegaan in hoeverre de taakstellingen zijn gehaald. Nederland en Engeland liggen vóór op schema wat betreft het aantal hectaren onder AES. In Vlaanderen is de situatie minder rooskleurig. In principe kunnen daar weidevogelbeheerovereenkomsten afgesloten worden voor

ruim 17.000 ha. Eind 2002 was daarvan slechts 437 ha gerealiseerd. Dat komt overeen met 30% van het streefdoel. Voor botanisch beheer werd 59% van de doelstelling gehaald. Beheerovereenkomsten voor perceelranden en voor onderhoud en aanleg van kleine landschapselementen zijn succesvoller. Al in 2003 is 84% respectievelijk 89% van de taakstelling voor 2006 gehaald.

De deelnamebereidheid aan de AESs hangt voor een groot deel af van de flexibiliteit en complexiteit van de regelingen. De geringe flexibiliteit van de AESs wordt in alle landen als probleem ervaren. Zo zijn er weinig mogelijkheden om bij tegenvallende of juist meevallende resultaten over te stappen naar een lichter of zwaarder pakket (DLV, 2003). Ook de complexiteit is een probleem. Landbouwers hebben vaak een beperkte kennis van natuurbeheer en ecologische processen. Het is voor hen moeilijk om de beheeractiviteiten af te wegen. Op grond van de regelingen is doorgaans geen geld beschikbaar voor het inhuren van deskundigen. De beheeractiviteiten kunnen daardoor als complex worden ervaren (DLV, 2003).

## Conclusie

Uit het voorgaande concluderen wij dat de landbouwmilieumaatregelen in Europa meer verscheidenheid dan eenheid vertonen. Hoewel de analyse zich beperkt tot vier landen, is het zeer aannemelijk dat ook de andere EU landen sterk van elkaar verschillen in beleid. Aan de ene kant kan men stellen dat die vrijheid om de regeling naar eigen inzicht in te vullen goed is. Brussel moet niet teveel uniform willen regelen en juist de lidstaten de vrijheid geven om beleid toe te spitsen op specifieke situaties. De ecologische omstandigheden en de beleidsprioriteiten verschillen van land tot land. Een op maat gesneden beleid verdient daarom de voorkeur. Aan de andere kant maakt dit het evalueren van de AESs erg lastig: doelstellingen, toepassingsbereik en implementatiestrategie verschillen



immers sterk. Daar komt nog bij dat in de diverse landen ook de wijze van dataverzameling en monitoring grote verschillen vertoont.

De literatuur omtrent AESs gaat vooral in op de effectiviteit van de regelingen, en in beperktere mate de uitvoeringskosten. Opmerkelijk is dat juist die ecologische effectiviteit moeilijk meetbaar en onzeker is. Hierdoor ontstaat de merkwaardige situatie dat Brussel verplicht tot het meten van de effecten van AESs, maar dat er nog geen goede methode is om dat te kunnen doen. De uitvoeringskosten zijn voor het grootste deel bekend; de administratieve lasten voor de boer veel minder. Het is voorts niet duidelijk hoe deze kosten zich verhouden tot de effectiviteit. Daarnaast is de aandacht voor de participatiegraad erg beperkt: er wordt weinig systematisch onderzoek verricht naar de factoren die de participatie in de regelingen bevorderen of juist belemmeren. In een recente studie van de OECD (2005) wordt in dit verband het volgende geconstateerd: “The initiative being taken in many countries to incorporate monitoring and data collection into programme design and implementation is a positive development. But a number of steps need to be taken to improve the quality of evaluations, including the better articulation of policy goals and objectives, improving data quality and establishing baselines for comparison.”

De uitdaging is dus om een goede balans te vinden tussen eenheid en verscheidenheid. Het toenemende belang van

AESs in het Europese Landbouwbeleid en de uitbreiding van de Europese Unie pleiten voor verdergaand onderzoek naar de werking van AESs. Het is immers voor zowel de EU als de lidstaten van belang om te weten of de beschikbare middelen ook goed worden besteed. Daarvoor is evaluatie en vergelijking nodig. Om dit te bereiken zal Brussel op onderdelen de regeling moeten aanscherpen:

- Duidelijker moet worden wat het hart van de regeling is en binnen welke randvoorwaarden een eigen invulling per land mogelijk is. Elk land dient bovendien toetsbare doelstellingen vast te stellen.
- Er moet meer systematisch onderzoek gedaan worden naar de voor- en nadelen van een *bottom-up* en een *top-down* benadering in de diverse landen.
- Er dient in overleg met wetenschappers een meer eenduidige benadering te worden ontwikkeld voor het bepalen van de effectiviteit en de efficiëntie van de regeling. Daaraan gekoppeld is er de noodzaak van een eenduidige dataverzameling en de ontwikkeling van een monitoringsysteem.
- Er moet meer systematisch onderzoek verricht worden naar de factoren die de participatiegraad bepalen in de diverse landen.

## Dank

Dit onderzoek was mogelijk dankzij financiering via het NWO-programma voor agrobiodiversiteit.

---

## Summary

### Agri Environment Schemes in comparative perspective

Marie-José Smits, Peter Driessen & Ronald van den Heerik

Agri Environment Schemes, policy research, CSS, SAN, Beheerovereenkomsten, Proland

Since 1992 all Member States of the EU are obliged to introduce an Agri Environment Scheme (AES). This concerns compensations for farmers when they take measures in favour of the environment, nature or the landscape. In this article four AESs are discussed, namely from the United Kingdom, the Netherlands, Flanders (Belgium)



---

and Niedersachsen (Germany). The four countries are geographically and economically comparable; they are rich, densely populated, industrialised countries, where mainly intensive agriculture practices take place.

However, there are considerable differences in the objectives, application range and implementation strategy of the four AESs. Furthermore, these countries differ considerably in the manner of data collection, monitoring and evaluation. This makes evaluation through comparison almost impossible.

The increasing importance of AESs in the European agricultural policy and the enlargement of the European Union call for more extensive research into the functioning of AESs. Moreover, standardised data collection and methods of evaluation are essential. After all, for both the EU and the Member States it is important to know whether the available resources are well spent.

---

## Literatuur

**ADAS Consulting Ltd., 2003.** The mid-term evaluation of the England Rural Development Programme. Wolverhampton. Countryside Stewardship Scheme.

**Carey, P.D. & C. Short, 2003.** The multi-disciplinary evaluation of a national agri-environment scheme. *Journal of Environmental Management*, 69.

**DLV Groen en Ruimte, 2003.** Tussentijdse evaluatie Programma Beheer (eindrapport). Den Haag. B&A Groep BV.

**European Commission, 2005.** Agri-environment Measures – Overview on General Principles, Types of Measures, and Application. Directorate General for Agriculture and Rural development.

**Falconer, C., 2000.** Farm-level constraints on agri-environmental scheme participation: a transactional perspective. *Journal of Rural Studies*, 16.

**Grafen, A. & J. Schramek, 2000.** Germany: complex agri-environmental policy in a federal system. In: H. Buller *et al.* (eds.). *Agri-environmental policy in the European Union*. Hampshire. Ashgate.

**Guldemond, A & H. Kloen, 2002.** Het cultuurlandschap en de boer. *Landschap* 19/4: 195–200.

**Finch, C. & J. Slater, 2003.** The mid-term evaluation of the England Rural Development Programme (ERDP): Countryside Stewardship scheme. Wolverhampton. ADAS.

**Hanley, N., M. Whitby & I. Simpson, 1999.** Assessing of agri-environment policy in the UK. *Land Use Policy*, 16.

**Hilhorst, R., 2003.** Tussentijdse evaluatie Programma Beheer. Den Haag. B&A Groep en DLV Groen & Ruimte.

**Hodge, I. & S. MacNally, 1998.** Evaluating the environmentally sensitive areas; the value of rural environments and policy relevance. *Journal of Rural Studies*, 14(3).

**Huylenbroeck, G. van & I. Vanslebrouck, 2002.** Boeren en landschapsbeheer: een kwestie van vergoeding? *Landschap* 19/4: 227–238.

**Instituut voor Natuurbehoud, 2003.** Natuurrapport 2003. Brussel.

**Kleijn, D., F. Berendse, R. Smit & N. Gilisen, 2001.** Agri-environment schemes do not effectively protect biodiversity in Dutch Agricultural Landscapes, *Nature* 413: 775-786.

**Kleijn, D. & W.J. Sutherland, 2003.** How effective are European agri-environment schemes in conserving and promoting biodiversity? *Journal of Applied Ecology*, 40.

**Kleijn, D., R.A. Baquero, Y. Clough, M. Díaz, J.D. Esteban, F. Fernández, D. Gabriel, F. Herzog, A. Holzschuh, R. Jöhl, E. Knop, A. Kruess, E.J.P. Marshall, I. Steffan-Dewenter, T. Tscharntke, J. Verhulst, T.M. West, & J.L. Yela, 2006.** Mixed biodiversity benefits of agri-environment schemes in five European countries. *Ecology Letters*, 9.

**Marggraf, R., 2003.** Comparative assessment of agri-environment programmes in federal state of Germany. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 98: 507-516.

**OECD, 2005.** Evaluating agri-environmental policies: design, practice and results. Paris. No. 22, isbn 9264010106.

**Snoo, G. de, 2005.** Orakel: Agrarisch natuurbeheer: altijd en overal! *Landschap* 22/3: 142.

**VOLT, 2003.** Mid term evaluatie van het Vlaams programma voor plattelandsontwikkeling 2000-2006. Brussel. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Land- en Tuinbouw, Vlaamse Onderzoekseenheid Land- en Tuinbouwconomie.

**Whitby, M., 2000.** Reflections on the costs and benefits of agri-environmental schemes, *Landscape Research*, 25(3).