



## Contractontwerp voor ont koppeling

**Auteur(s):**

N.B.P. Polman

*De auteur is onderzoeker bij de Leerstoelgroep Agrarische Economie en Plattelandsbeleid, Wageningen Universiteit. [nico.polman@wur.nl](mailto:nico.polman@wur.nl)***Verschenen in:**

ESB, 90e jaargang, nr. 4461, pagina D20, 2 juni 2005

**Rubriek:**

Prikkels en markten

**Trefwoord(en):**

*In een samenleving komen tussen diverse partijen allerlei transacties tot stand. Door een asymmetrische verdeling van informatie tussen vragers en aanbieders, risico's van opportunistisch gedrag en gebrekkige eigendomsrechten is het gebruik van andere coördinatiemechanismen dan markten voor veel transacties noodzakelijk.*

In het milieubeleid wordt gebruikgemaakt van verschillende typen contracten voor diverse soorten transacties. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van de contracten voor inrichting en beheer van natuur en landschap. Contractuele arrangementen vormen de verbinding tussen de vraag naar en het aanbod van natuur en landschap, waarbij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) de vrager is en Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Provinciale Landschappen, particulieren (organisaties) en agrariërs de aanbieders zijn. Contractuele arrangementen nemen de coördinatiefunctie van de markt over door combinaties van prijzen met bijvoorbeeld geboden en verboden (hiërarchische sturing).

Het gebruik van contractuele arrangementen leidt tot (transactie)kosten voor alle betrokken partijen. Er moet informatie worden uitgewisseld, controle worden uitgeoefend, er kunnen onderhandelingen over het contractontwerp plaatsvinden, enzovoorts. Overigens leiden ook andere mechanismen zoals verboden en vergunningen tot transactiekosten.

### Contractontwerp

Voor het institutionele contractontwerp zijn de identiteit van de partijen, de contractduur, de mate van compleetheid en de waarborgen in het contract de vier belangrijke aspecten (Polman, 2002).

Het eerste aspect is de identiteit van de partijen die het contract afsluiten. Indien contractpartijen elkaar goed kennen en als zij gedurende een lange tijd regelmatig onderlinge transacties hebben, kan een vertrouwensbasis ontstaan waarbij het contractontwerp relatief simpel kan blijven en er lage transactiekosten zijn. De mogelijke nadelige gevolgen voor beide partijen van de beëindiging van deze langdurige vertrouwensrelatie zijn soms afdoende om de relatie voort te zetten. Bij andere transacties kennen de contractpartijen elkaar niet of nauwelijks. Contractduur is een tweede belangrijk aspect van contractontwerp. Bij beheersovereenkomsten voor natuur en landschap duurt het contract meerdere jaren, waarbij elk jaar hetzelfde beheer ofwel dezelfde transactie wordt uitgevoerd.

De mate van compleetheid is het derde aspect van contractontwerp. Soms is het contract tamelijk compleet met daarin een omschrijving van de kwaliteit, het moment van leveren, de prijs, voor nu en in de toekomst, enzovoorts. Andere contracten zijn zeer incompleet, omdat ze bijvoorbeeld alleen prijs en hoeveelheid vastleggen. Door de incompleetheid zullen conflicten over het contract meer frequent zijn en zal het moeilijker zijn om ze op te lossen. De compleetheid van het formele contract, oftewel dat wat op schrift is gesteld, vormt vaak een startpunt voor heronderhandelingen of rechtszaken.

Voor de analyse van transactiekosten is het noodzakelijk dat er informatie beschikbaar is over het contract als wel over het niveau van onzekerheid van de transactie, de complexiteit van producten en processen en de mate waarin productiemiddelen worden gebruikt die specifiek zijn voor de transactie. Echter, zelfs de partijen die zelf betrokken zijn bij een contract zullen niet altijd over deze informatie beschikken. Doordat niet alles gemeten kan worden, is het vrijwel onmogelijk om een contract te schrijven dat met alle mogelijke omstandigheden die zich bij de uitvoering van een contract kunnen voordoen rekening houdt. Hierdoor zullen contracten niet compleet zijn. Doordat contracten incompleet zijn kunnen partijen zich opportunistisch gedragen met betrekking tot de uitvoering van het contract of de verdeling van de inkomsten uit de transactie. Voor natuur en landschap is de kwaliteit van het te beheren object meestal niet goed te omschrijven. Ook de kwaliteit van het beheer is vaak niet goed meetbaar. Bij het institutionele ontwerp van contracten voor het beheer van natuur en landschap dient hiermee rekening te worden gehouden.

Ten slotte bevat een contract waarborgen die de correcte uitvoering van de overeenkomst moeten garanderen. Bij sommige overeenkomsten ligt meer de nadruk op publieke waarborgen in de vorm van een mogelijke gang naar de rechter. Bij andere zijn de waarborgen meer privaat van karakter, zoals sociale controle. In de praktijk zullen publieke en private waarborgen vaak aanvullend zijn.

### Eigendomsrechten en natuur

Indien het contractontwerp niet in voldoende mate is afgestemd op het type transactie, zal dit niet leiden tot een inefficiënte allocatie van natuur en landschap. Van belang voor het afsluiten van contracten is dat contracten worden afgesloten met de partijen die beschikken

over eigendomsrechten van de goederen of diensten die worden geleverd. Bij natuur en landschap kan de volgende bundel van eigendomsrechten worden onderscheiden:

- » gebruiksrecht: het recht om van een bepaald gebied gebruik te maken (zoals wandelen en fietsen);
- » vruchtgebruik: het recht om de opbrengsten van het goed zich toe te eigenen (oals de houtopbrengst van een bos);
- » *abususrechten*: het recht om de vorm van natuur te veranderen, bijvoorbeeld het recht om een bestaand natuurgebied anders in te richten of om landbouwgrond om te zetten in natuur;
- » *uitsluitingsrecht*: het recht om anderen van het gebruik van het goed uit te sluiten;
- » *transferrecht*: het transferrecht geeft aan hoe (een deel van) de rechten kunnen worden overgedragen of verhuurd.

Uit de bovenstaande opsomming van de bundel van eigendomsrechten volgt dat eigendomsrechten een complex geheel van verschillende typen rechten kunnen vormen. Alle beschreven rechten kunnen in handen zijn van een enkel individu, maar ook van groepen van individuen. Een bezoeker van een natuurgebied heeft alleen het recht van toegang, terwijl een pachter van een natuurterrein het vruchtgebruik heeft gehuurd. Dit houdt in dat hij bijvoorbeeld zijn vee mag laten grazen op natuurterreinen van Staatsbosbeheer of Natuurmonumenten.

In de praktijk kunnen elk van de vijf rechten niet goed afgebakend zijn naar derden. De kosten van het afbakenen van eigendomsrechten, het zich toe-eigenen van eigendomsrechten en in bezit houden van eigendomsrechten zijn transactiekosten. De transactiekosten hebben tot gevolg dat de bovenstaande rechten niet volledig gedefinieerd kunnen worden en dus niet altijd aan eigenaren kunnen worden toegewezen. Voor natuur en landschap betekent dit dat eigendomsrechten, of meer specifiek de rechten op bepaalde attributen van natuur en landschap, niet volledig bekend (kunnen) zijn. Contracten voor natuur en landschap richten zich meestal op het beheer en de inrichting van natuur en landschap en daarmee niet op de hele bundel van eigendomsrechten.

---

### ***Het beheer van natuur en landschap***

In een advies uit 2002 van de VROM-raad wordt geconstateerd dat de huidige economische ontwikkeling ongewenste effecten heeft op natuur en landschap (VROM-raad, 2002). Ten eerste wordt de biodiversiteit in Nederland (de bestaande diversiteit aan soorten en ecosystemen) onder meer bedreigd door milieuvervuiling, ruimtelijke versnippering en intensivering van landbouw. Op de tweede plaats worden landschappen aangetast door verstedelijking, door de aanleg van infrastructuur en ook door ontwikkelingen in de landbouw. Er wordt in dit verband gesproken over een koppeling tussen de teruggang van natuur en landschap en economische ontwikkeling.

Het is echter de vraag of deze koppeling wel bestaat. Economische ontwikkeling biedt ook mogelijkheden om natuur en landschap te beheren. Meerdere partijen hebben initiatieven ontwikkeld om natuur en landschap te beheren en te ontwikkelen zoals het ministerie van LNV, agrarische natuurverenigingen, provincies, terreinbeherende organisaties (Natuurmonumenten en Provinciale Landschappen) en gemeenten. Agrarische natuurverenigingen zijn verenigingen van boeren en burgers, gericht op natuurbeheer met een totaal werkgebied van meer dan 700.000 hectare.

Voor de relatie tussen het ministerie van LNV en Staatsbosbeheer speelt de overeenkomst tussen beide partijen een belangrijke rol. In dit 'contract' worden natuurdoelen, arealen (ongeveer 210.000 ha) en vergoedingen vastgelegd. Hoewel Staatsbosbeheer door de verzelfstandiging in 1998 op grotere afstand van het ministerie is komen te staan, blijft de minister verantwoordelijk voor onder andere de mate waarin het beleid van de minister (ten aanzien van natuur, bos, landschap en recreatie) met de inzet van Staatsbosbeheer wordt gerealiseerd. Het budget komt grotendeels van LNV, waardoor deze vorm van natuurbeheer kan worden omschreven als overheidsproductie. De gronden van Staatsbosbeheer zijn eigendom van Staatsbosbeheer, dat van de staat is. Er zijn geen aandelen die op de markt kunnen worden gebracht. Als er iets verkocht moet worden, moet de minister toestemming geven (zie Vaste Commissie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2004).

Verder worden er door LNV beschikkingen afgegeven voor het beheer van natuur en landschap aan terreinbeherende organisaties zoals Natuurmonumenten en Provinciale Landschappen (samen ongeveer 120.000 ha), individuele particulieren (ongeveer 60.000 ha) en agrariërs (ongeveer 70.000 ha). Deze beschikkingen kunnen gezien worden als contacten met een min of meer uniform institutioneel contractontwerp, dat uiteindelijk door LNV wordt vastgesteld. Uiteraard overlegt LNV met diverse partijen zoals terreinbeherende organisaties en vertegenwoordigers van boeren, er zijn echter geen onderhandelingen met individuele contractpartijen over het institutionele contractontwerp. De beheersactiviteiten en de hoogte van de vergoedingen verschillen wel van beschikking tot beschikking.

---

### **Institutionele arrangementen voor het beheer van natuur en landschap**

Het optimale contractontwerp is afhankelijk van de dimensies van het beheer van natuur en landschap (de transactie is het beheer) zoals de aanwezigheid van specifieke investeringen, onzekerheid en de frequentie van de transactie. Specifieke investeringen zijn investeringen die alleen binnen een bepaalde contractuele relatie een waarde vertegenwoordigen, zoals de inrichting van een natuurgebied op een specifieke locatie. De onzekerheid over de kwaliteit van natuurbeheer kan groot zijn, omdat het resultaat vaak pas na jaren zichtbaar is en de frequentie van beheer is laag. Afhankelijk van de dimensies natuurbeheer of inrichting zijn sommige contractontwerpen meer geschikt en andere minder. Een markt waarbij de prijs alléén voor coördinatie zorgt tussen vraag en aanbod, zal door de dimensies van natuur en landschapbeheer niet ontstaan.

De complexiteit van de transacties betekent echter niet dat alles dient te worden gerealiseerd door volledige overheidsvoorziening met alleen vormen van hiërarchische sturing. Afhankelijk van de dimensies zal vaak gebruik kunnen worden gemaakt van hybride institutionele arrangementen met een mix van coördinatie door prijzen, hiërarchische sturing (verboden en geboden), normen en waarden, enzovoorts. Zowel de prijs als waarborgen zullen een rol spelen bij de coördinatie van natuurbeheer door een boer in de vorm van begrazing van heide. Voor het beheer van unieke, ingewikkelde en locatiegebonden ecosystemen is het onwaarschijnlijk dat prijzen alleen kunnen zorgen voor optimale allocatie.

## Conclusie

Bij contractontwerp voor natuurbeheer zal in de praktijk gebruik worden gemaakt van hybride institutionele arrangementen. Indien niet voldoende aandacht wordt besteed aan de attributen van natuur en landschap en het eigendom over deze attributen, zal een institutioneel contractontwerp niet optimaal zijn. Dit kan negatieve consequenties hebben voor de hoeveelheid en de kwaliteit van natuur en landschap die wordt aangeboden. Het kan ook leiden tot hoge transactiekosten.

**Nico Polman**

### Literatuur

Polman, N.B.P (2002) *Institutional Economics Analysis of Contractual Arrangements; Managing Wildlife and Landscape on Dutch Farms*. Proefschrift Wageningen Universiteit.

Vaste commissie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2004) *Evaluatie Staatsbosbeheer; verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 659, nr. 3, 8 november.

VROM-raad (2002) Milieu en economie; ontkoppeling door innovatie. Den Haag.

---

## Dossier: Arbeidsproductiviteit in de zorg

F.J. Diets, E.C. Schmieman en F.A.G. den Butter: [Schone groei: productiegroei en milieudruk ontkoppeld](#)

H. Folmer, H. Van der Veen en C. Withagen: [Milieubeleid, concurrentievermogen en locatiedrag van bedrijven](#)

F.J.G.M. Florax en H.L.F. de Groot: [Meta-analyse als hulpmiddel bij beleidsinstrumentatie](#)

F.A.G. den Butter: [Maak het milieu weer zichtbaar](#)

J.A. Smulders en H.R.J. Vollebergh: [Milieubeleid en innovatie](#)

R. Kemp, F.W. Geels en G.P.J. Verbong: [Innovatie en duurzaamheidstransities](#)

P.A. Boot: [Concreet en Europees](#)

F.J. Dietz en C.A. Hazeu: [Tussen prijsprikkels en institutionele hervorming](#)

N.B.P. Polman: [Contractontwerp voor ont koppeling](#)

M.G. Bos en C.A. van der Wijst: [Leren door transacties](#)

J.J. Bouma en F.J. Dietz: [Milieu-accounting: interne controle en publieke verantwoording](#)

C.H.T. Vijverberg: [Milieu-accounting en de overheid](#)

C. Oudshoorn en J.H.G. van den Broek: [Fileermes beter dan botte bijl](#)

D.P. van Soest: [De kosten van ont koppelingsbeleid](#)

M.W. Hofkes en H. Verbruggen: [Milieubeleid voor een mierenhoop](#)

Aart de Zeeuw: [Hoe verder?](#)