

Investeren in het Nederlandse landschap: hoe te financieren?

Notitie op verzoek van LNV t.b.v. het rondetafelgesprek Landschap op 9 mei 2007

Den Haag, 7 mei 2007

Stijn Reinhard en Huib Silvis

LEI-Wageningen UR

Inhoud

1. Inleiding / 3
2. Landschap als economisch goed / 4
3. Bestaande instrumenten en geldstromen / 4
4. Financieringsmiddelen / 5
5. Verevening van inkomsten en uitgaven / 7
6. Slotopmerkingen / 7

Literatuur / 8

Bijlagen

- A. Rood voor Groen / 9
- B. Gebiedsfondsen / 11
- C. Verhandelbare ontwikkelingsrechten / 13
- D. Kwalitatieve verplichting / 14
- E. Gemeenschappelijk landbouwbeleid / 15

1. Inleiding

Het kabinet wil zich inzetten voor een kwaliteitsverbetering van het Nederlandse landschap. Volgens een recent onderzoek van Witteveen & Bos (LNV, 2007) is investeren in landschap economisch gezien de moeite waard: de maatschappelijke baten zijn hoger becijferd dan de kosten. Maar hier volgt niet uit dat de gewenste investeringen van de grond zullen komen. Het rapport maakt onderscheid tussen twee categorieën baten. Baten van individuele elementen en netwerkbaten. Baten van individuele elementen treden op als één landschapselement wordt aangelegd. Deze baten vallen uiteen in baten voor de investeerder in het landschapselement en baten voor de rest van de maatschappij. Als de baten voor de investeerder groter zijn dan de kosten, is het voor de grondgebruiker of ontwikkelaar economisch aantrekkelijk om de investering in het landschapselement te doen. In het andere geval en bij netwerkbaten zijn de investeringen niet rendabel.

De sturingsfilosofie van het rijk wordt gekenmerkt door de volgende noties: ‘van zorgen voor naar zorgen dat’, ‘ruimte voor ontwikkeling’, ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’, ‘gebiedsgericht beleid’, ‘ontwikkelingsplanologie’, ‘medeverantwoordelijkheid voor natuur en landschap’, en ‘behoud door ontwikkeling’.

Tegen deze achtergrond heeft het ministerie van LNV aan het LEI gevraagd “hoe we de benodigde investeringen in het landschap kunnen financieren en wat de rol van de rijksoverheid daarin is” (speech minister van LNV, 24 april 2007). Deze vraag is geconcretiseerd in “welke arrangementen of regels kunnen ertoe bijdragen dat het aantrekkelijk wordt om te investeren in landschap”?

In deze notitie beoordelen we verschillende mogelijkheden. Om te laten zien waarop die beoordeling is gebaseerd, gaan we eerst in op de economische achtergrond van het probleem. Voor een goed begrip van de context, schetsen we ook de huidige beleidsinstrumenten en de bijbehorende geldstromen. In de bijlagen zijn enkele mogelijkheden nader toegelicht.

2. Landschap als economisch goed

De problemen bij het financieren van landschappelijke investeringen vloeien voort uit de economische kenmerken van het goed ‘landschap’. Om dit punt te verduidelijken, lichten we enkele economische begrippen toe. Goederen zijn alle tastbare en ontastbare ‘dingen’ waarmee mensen (economische, sociale en culturele) waarden kunnen genereren, en voor het bezit en genot waarvan ze iets over hebben. Goederen kunnen worden onderscheiden in private, publieke en gemeenschappelijke goederen:

- Private goederen zijn goederen met een legaal vastgesteld of in ieder geval legaal vast te stellen eigendom. De eigenaar heeft het recht anderen uit te sluiten van de consumptie ervan (exclusiviteit) en het eigendomsrecht over te dragen (in de regel tegen betaling).
- Publieke of collectieve goederen zijn goederen waarvan de voorziening zonder overheidsingrijpen niet of onvoldoende van de grond komt. De markt laat verstek gaan. In de regel is hier sprake van goederen die voor iedereen toegankelijk zijn. Niemand kan uitgesloten worden van de consumptie (geen exclusiviteit) en als iemand van een collectief goed consumeert, gaat dat niet ten koste van een ander (niet rivaliserend).
- Gemeenschappelijke of clubgoederen zijn goederen die gedeeld worden door een groep mensen zonder legaal eigendom. Geen individu kan het eigendom opeisen. De leden van de groep genieten het gemeenschappelijk goed; ze kunnen elkaar niet van dat genot

uitsluiten, maar wel mensen buiten de groep. Het goed ontleent zijn waarde aan en bestaat bij de gratie van de bijdragen van de leden van de groep.

Landschap heeft per definitie een groot schaalniveau dat de omvang van individuele aanbieders en vragers overstijgt. Het gevolg hiervan is een praktische onmogelijkheid van uitsluiting (geen exclusiviteit), zodat mensen kunnen genieten zonder te betalen ('free riders'). Landschap kan gelijktijdig door meerdere consumenten worden genoten. De consumptie door de een gaat in de regel (als van congestie geen sprake is) niet ten koste van de consumptie door de ander (geen rivaliteit). Door de afwezigheid van zowel exclusiviteit als rivaliteit heeft landschap een heel sterk publiek karakter. Om die reden kan de voorziening niet aan het marktmechanisme worden overgelaten (de producent heeft er geen belang bij, de markt faalt). Zonder overheidsbemoeienis zal het aanbod van landschap kleiner zijn dan de vraag. Daarbij is de opgave om voor de producenten en consumenten een evenwichtiger verdeling tussen de lasten en de lusten van de investeringen te bereiken. Hoe die bemoeienis er precies uit moet zien, is een politieke kwestie.

3. Bestaande instrumenten en geldstromen

In de Nota Ruimte wordt de verantwoordelijkheid voor het landschap bij de provincies gelegd, die deze op hun beurt weer bij gemeenten en lokale partijen deponeren. De verantwoordelijkheid van het rijk beperkt zich tot de zorg voor de kwaliteit van de twintig nationale landschappen, werelderfgoedgebieden, beschermde natuurmonumenten, EHS en robuuste ecologische verbindingen (Nota Ruimte, 2005). Maar ook daar zijn het in veel gevallen de provincies die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en het rond krijgen van de financiering. Het rijk verstrekt een bijdrage van maximaal vijftig procent van de totale kosten per provincie voor nationale landschappen (LNV e.a., 2006). De provincies staan daarmee voor een lastige klus. Volgens de Natuurbalans 2005 is voor herstel en versterking van de landschapskwaliteit in nationale landschappen een jaarlijkse investering nodig die tien keer hoger ligt dan het bedrag dat Rijk en provincies tot 2008 beschikbaar hebben (MNP, 2005). Voor het dichten van dit gat wordt vertrouwd op de bijdrage van private partijen. Het beperken van de rijksbetrokkenheid tot de nationale landschappen en de daarbij bestaande afhankelijkheid van onzekere private geldstromen wordt door sommige partijen gezien als 'over de heg gooien' (RLG, 2006).

Sinds 1 januari 2007 zijn veel regelingen opgegaan in het Investeringsbudget Landelijk gebied (ILG) en gedecentraliseerd naar provincies. Voor de jaren 2007-2013 is in het ILG een rijksbijdrage voor landschap voorzien van gemiddeld € 11,9 miljoen per jaar, exclusief Staatsbosbeheer en Programma Beheer. Deze bijdragen aan landschap maken ca 6% uit van het totale budget ILG, en zijn bestemd voor de activiteiten in de provinciale uitvoeringsprogramma's in de nationale landschappen en voor de Provinciale Stichtingen landschapsbeheer.

Voor landschapsbeheer zijn daarnaast beschikbaar de middelen vanuit Programma Beheer: de landschapspakketten in de (naar provincies gedecentraliseerde) Subsidieregeling Natuurbeheer (SN) en Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN). Op grond van de feitelijk uitbetaalde bedragen in 2005 worden deze geraamd op ruim € 11 miljoen per jaar. Deze landschapspakketten vormen circa 5% van de totale uitgaven voor Programma Beheer. Daarnaast beheert Staatsbosbeheer voor circa € 2,7 miljoen aan landschapselementen. Naar schatting wordt slechts 2,5% van de landschapselementen beheerd via Programma Beheer.

Buiten ILG-verband zijn de volgende middelen te onderscheiden (naast monitoring en onderzoek):

- versterking, beheer en behoud landschapskwaliteiten: € 1,9 miljoen/jaar

- Architectuur- Belvedere en cultuurhistorie subsidieregelingen: € 0,4 miljoen/jaar
- projectfinanciering (bijvoorbeeld programmering Groeneveld; financiering architectuurinstellingen, ontwerpateliers e.d.): € 2,1 miljoen per jaar (2008-2009)
- routenetwerken: € 0,2 miljoen/jaar
- fiscale faciliteiten in het kader van de Natuurschoonwet: fiscaal, open eind
- Beheer en onderhoud historische buitenplaatsen: € 3,1 miljoen/jaar
- Budget Investerings Ruimtelijke kwaliteit (BIRK)
- Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV)
- Landschapsonwikkelingsplan (LOP) subsidie

Buiten beschouwing gelaten zijn specifieke natuurregelingen in het kader van reconstructie, anti-verdroging en Meerjarenplan Ontsnippering.

4. Financieringsmiddelen

Er zijn verschillende groepen die investeringen in landschap kunnen financieren: overheden (EU, rijk, provincie), consumenten (de gebruiker betaalt) en producenten (de vervuiler betaalt). Voor iedere groep zijn instrumenten te ontwikkelen om ze te laten bijdragen.

Overheid

Voorzover landschap als een zuiver publiek goed kan worden beschouwd, is er reden voor de overheid om in landschap te investeren of investeringen van anderen te financieren. De overheid kan het verbeteren van het landschap helemaal in eigen hand houden, of ze kan uit de algemene middelen investeringen in het landschap subsidiëren:

- Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer; groene diensten
- Fiscale faciliteiten om de kosten van de investeerder te verminderen.
- WILG kan worden gebruikt tot toepassing van een landinrichting door vaststelling van een inrichtingsplan. Belangrijkste element hiervan is de wettelijke herverkaveling. Als Europese cofinanciering – via het Plattelandsontwikkelingsplan POPII – wordt gerealiseerd, betaalt de EU ook mee.
- Groenfinanciering; een rentekorting van 1% op leningen voor investeringen in het landschap
- Koppelen aan instrumenten van andere beleidsterreinen; voor de EU Kaderrichtlijn water worden bufferstroken langs waterlopen aangelegd;
- Opslag op OZB of waterschapsbelasting voor financiering landschap.

De transactiekosten zijn in deze constructie relatief laag, hoewel de SAN wel relatief hoge uitvoeringskosten kent. Nadeel is dat de lusten en lasten niet evenredig zijn verdeeld (niet naar rato van de baten) en het niet past in de sturingsfilosofie van de rijksoverheid.

Consumenten

Door het publieke goed karakter van landschap wordt er over het algemeen niet direct voor de consumptie betaald. Er zijn verschillende instrumenten denkbaar om de burger als consument van het landschap wel te laten meebetalen:

- Vrijwillige sponsoring van het landschap door “vrienden van het gebied”, adoptie van landschapselementen, legaten; Lokale financiering richt zich op landschapselementen die hoog gewaardeerd worden, maar waar niet in wordt voorzien door de huidige financieringsinstrumenten.
- Landschapsfonds (bijvoorbeeld Lunters Landfonds); Burgers geven geld of lenen het uit, waarmee het fonds agrarische grond koopt. Deze wordt tegen een redelijke prijs aan agrariers verpacht, als tegenprestatie besteden ze extra aandacht aan de kwaliteit van het

- gebied (houtwal of akkerrand). De vereniging Lunters Landfonds is door de belastingdienst erkend als een artikel 24 organisatie;
- Entreeheffing bij toegang tot het gebied (bijvoorbeeld de Horsten in Wassenaar, Pan van Persijn in Katwijk, Landgoed Wierse en de Hoge Veluwe);
 - Openstelling voor jaarkaarhouders (bijvoorbeeld terrein Duinwaterleidingbedrijf ZH en Natuurmonumenten);
 - Streekproducten en arrangementen (ofschoon de opbrengsten niet direct gekoppeld zijn aan de investeerders);
 - Opslag op toeristenbelasting voor landschap;
 - Mobimiles (als in de toekomst het autorijden per km wordt afgerekend via GPS, kan voor landschappelijk aantrekkelijke gebieden een landschapsopslag worden verrekend)

Een nadeel van deze instrumenten op het directe gebruik is dat de burgers minder zullen 'consumeren' van het landschap als ze daarvoor moeten betalen; ook kunnen de transactiekosten (hek plaatsen om exclusiviteit te bewerkstelligen) hoog zijn. Voordeel is dat lusten en lasten eerlijker worden verdeeld. Als exclusiviteit niet kan worden geborgd zal free-rider gedrag financiering frustreren. Via de toename van het huurwaardeforfait en de overdrachtsbelasting vloeit een deel van de waardevermindering van (bestaande) woningen door investeringen in het landschap weer naar de staatskas.

Vervuilers

Om verrommeling van het landschap tegen te gaan, is het denkbaar om instrumenten in te zetten waardoor de vervuiler betaalt (internaliseren van externe effecten). Door de benodigde middelen om te produceren door wet- en regelgeving schaars te maken, kan van producenten een opslag worden gevraagd op de prijs zonder deze regelgeving. Hierbij valt te denken aan:

- Projectontwikkelaars die mogen bouwen op een locatie waar dat niet mogelijk was, mits ze ook investeren in het landschap. Landschappelijk mooi gelegen woningen leveren nog een extra winst op voor de ontwikkelaar.
- Nieuwe landgoederen en buitenplaatsen (burgers mogen een woning bouwen mits ze ook openbaar landschap aanleggen) worden nog maar beperkt ontwikkeld (Natuurbalans, 2006; LNV/VROM, 2006).
- Ruimte-voor-ruimte en hergebruik vrijkomende agrarische gebouwen. Deze voorziet niet expliciet in eisen voor groen of erfinrichting. Door aanvullende eisen aan beeldkwaliteit, erfinrichting en landschappelijke inpassing kan er een extra kwaliteitsimpuls aan het landschap worden gegeven (in Zeeland worden er bijvoorbeeld eisen gesteld aan de nieuwe economische dragers op gebied van inrichting en beheer);
- De nieuwe grondexploitatiewet voorziet in het verruimen van de mogelijkheden voor de (her)investering van waardeverminderingen in ruimtelijke kwaliteit.
- Instellen van nationale parken of landschappen, waar restricties worden opgelegd voor ontwikkelingen die niet strikt in het landschap passen.
- CO₂-certificaten en waterbergingsvergoeding (doordat producenten CO₂ emissie moeten compenseren of waterberging moeten regelen, kunnen ze gebruik maken van functies van het landschap waar ze een vergoeding voor betalen).
- Een ontwikkelingsstax voor uit te geven bedrijventerreinen, of een groene grondbank waarin waardevermindering door rode ontwikkeling wordt geïnvesteerd in landschap.
- Verhandelbare ontwikkelingsrechten. Ter compensatie van de gebruiksbeperking in een deel van het gebied worden verhandelbare ontwikkelingsrechten toegekend aan de grondeigenaren. Via de markt gaat rood voor groen betalen.

Het verkrijgen van middelen van deze groep spoort met de sturingsfilosofie van de rijksoverheid. Een belangrijke randvoorwaarde is dat de overheid zorg draagt voor internalisering van externe effecten. Nadeel is dat alleen middelen kunnen worden verkregen bij (nieuwe) ruimtelijke ingrepen.

5. Verevening van inkomsten en uitgaven

Er zijn verschillende mogelijkheden om ervoor te zorgen dat de inkomsten uit bovengenoemde instrumenten terecht komen bij degenen die de uitgaven doen.

- Via rood voor groen arrangementen kunnen de kosten en opbrengsten van met elkaar samenhangende projecten in één projectenveloppe worden gebundeld. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van een woonlocatie met een daarmee samenhangende groenblauwe ontwikkeling. Ook ondernemers kunnen publiek en privaat geld combineren, bijvoorbeeld in functiecombinaties met landschap: golf, verblijfsrecreatie (zie bijlage A).
- Een fonds wordt gevoed door inkomsten zoals genoemd in de vorige paragraaf (dus door zowel overheid, burgers en bedrijven). Een fonds op vermogensbasis wordt eenmalig gevoed, een op bestedingsbasis wordt jaarlijks gevoed. De middelen uit het fonds kunnen aan terreinbeheerders of andere investeerders in landschap worden verstrekt om hun uitgaven voor het landschap te bekostigen. Fondsen kunnen nationaal (Groenfonds) of regionaal (Groenfonds Midden Delfland; regionaal landschapsfonds Via Natura) worden opgezet. Grondeigenaren krijgen een vergoeding voor hun groene diensten. Indien een fonds (gedeeltelijk) uit publieke middelen bestaat, moet de aanwending ervan voldoen aan de Europese Staatssteuntoets. De catalogus blauw-groene diensten faciliteert hierin (zie bijlage B);
- De meest vergaande vorm van verevening is door alle elementen van de gebiedsontwikkeling (infrastructuur, woningbouw en groenontwikkeling) in één gezamenlijke entiteit onder te brengen, bijvoorbeeld een grondexploitatie maatschappij.
- Private (onderlinge) afspraken; op regionale schaal kunnen investeerders en profijtgebers vrijwillig afspraken maken over het verdelen van lusten en lasten.

6. Slotopmerkingen

- Ook bij instrumenten waarbij de overheid niet meebetaalt, speelt zij een belangrijke rol in het construeren van een markt (door het beperken van marktfalen zodat consumenten bijdragen, of door het internaliseren van externe effecten zodat producenten meebetalen).
- De in “Investeren in het Nederlandse landschap” opgenomen nieuwe landschapselementen zijn vooral lijnelementen (houtwal, beukenhaag, slootkant), deze zijn met bovengenoemde instrumenten moeilijker te realiseren dan vlakelementen.
- Voor private investeringen (of financiering) is het noodzakelijk dat vraag en aanbod op elkaar worden afgestemd. De partijen (burgers en bedrijven) die landschapontwikkeling vragen zullen specifieke wensen gerealiseerd willen zien voor ze met geld over de brug komen (financiering vraagt flexibiliteit). Deze financiering zal vooral lukken in gebieden waar de vraag naar landschap groter is dan het aanbod (nabijheid van steden). Private investeringen vergen veelal garanties die via een PPS constructie kunnen worden geregeld.
- Als belangrijkste baten van landschappelijke investeringen gelden netwerkbatens, namelijk woongenot en recreatie. Woongenot kan voor nieuwe woningen via rood voor groen bijdragen aan investeringen (als er restricties gelden t.a.v. bebouwing). De waardevermindering van bestaande woningen is niet tot moeilijk af te romen, alleen door gebiedsaanpak kunnen bewoners verleid worden tot een bijdrage. Via WOZ stroomt een deel van de waardevermindering weer terug in overheidskas (de eventuele toename van de hypotheekrenteaftrek leidt tot minder belastingopbrengst).
- De toename in recreatiebeleving is onderverdeeld in: extra dagtochten, meer genot uit dagtocht, meer verblijfsrecreatie. Deze laatste is af te romen via toeristenbelasting. De eerste twee zijn moeilijk om te zetten tot extra uitgaven voor landschap (behalve via een

gebiedsaanpak waarbij recreatieondernemers meebetalen en dit kunnen verrekenen met extra omzet of een opslag op een kopje koffie).

- Naast extra investeringen, moeten bestaande landschapselementen worden behouden; ook daar zijn instrumenten voor nodig. Beheer is een onderschatte opgave (VROM et al., 2006:117). Mogelijk ligt hier een kans voor de door het kabinet nagestreefde vermaatschappelijking van de Europese landbouwsubsidies (bijlage E).

Literatuur

Bestuursvereenkomsten ILG, december 2006

Bruil, D.W., G.B.C. Backus, M.A.H.J. van Bavel en C.P.C.M. van der Hamsvoort, 2004. Verhandelbare Ontwikkelingsrechten in Limburg; Rechten voor kwaliteit, kwaliteit voor rechten Den Haag, LEI, Rapport 4.04.06

Cornes, R. en T. Sandler, 1996. The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods. Second Edition, Cambridge University Press, Cambridge.

DR (2006), Uitvoeringsrapportage 2000-2005 Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) en Subsidieregeling Natuurbeheer (SN), Ministerie LNV, Dienst Regelingen, Den Haag.

Evers, F.W.R., T.A.M. Beckers, P. Winsemius, 2003. Rood voor groen; van filosofie naar resultaat, Tilburg University, Harderwijk

Geel, P.L.B.A., van, 2005. Brief aan de Tweede Kamer Regeling Beëindiging Veehouderijtakken; voortgang 'Ruimte-voor-Ruimte, 2005/195210, Den Haag.

Leneman, H., J. Vader, E.J. Bos, M.H.A.J. van Bavel, 2006. Groene initiatieven in de aanbidding; Kansen en knelpunten van publieke en private financiering, WOT rapport 12, Wageningen.

LNV, 2007. Investeren in het Nederlandse landschap; Opbrengst: geluk en euro's. Den Haag

LNV, 2006. Begroting 2007.

LNV/VROM (2006) Handreiking Kwaliteit Landschap 2006 Voor provincies en gemeenten.

LNV, 2005. Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal; Groene Diensten, kenmerk DN. 2005/2946.

MNP, Natuurbalans 2005, Bilthoven.

MNP, Natuurbalans 2006, Bilthoven..

RLG, 2006. Van zorgen naar borgen; naar een bestuurlijke omslag bij LNV. Publicatie RLG 06/5

VROM, LNV, VenW, EZ en OCW (2006). Nota Ruimte; uitvoeringsagenda ruimte 2006. Den Haag, Ministeries van VROM, LNV, VenW, EZ en OCW.

VROM, 2006. Nota 'Ruimte voor ontwikkeling'. Den Haag.

Vader, J. en H. Leneman (red), 2007. Draggers landelijk gebied; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006, WOT rapport 35, Wageningen.

Wijnen, W., H. Hofsink, E. Bos; C. van der Hamsvoort en L. de Savornin Lohman, 2002. Baten en kosten van natuur; een regionale analyse van het Roerdal, Den Haag, LEI Rapport 4.02.09

A. Rood voor groen

Werking

Bij een 'rood voor groen'- arrangement wordt een deel van de (verwachte) winst uit een bouwproject bestemd voor verbetering van landschap (en/of natuur): rood betaalt voor groen. Het gaat hierbij om het in samenhang ontwikkelen van rood en groen, dus niet om ontwikkelingen op afstand. De investeringen kunnen tot stand komen doordat de rode ontwikkelingen over het algemeen op (voormalige) landbouwgrond plaatsvinden. De bestemmingswijziging van agrarisch gebruik naar wonen, levert, door de schaarste aan bouwgrond, voldoende op om een deel ervan in natuur en landschap te investeren. Daar komt bij dat mensen graag landelijk en/of in het groen willen wonen, en daar een meerprijs voor over hebben. Dit laatste speelt vooral bij de ontwikkeling van landgoederen. Ontwikkeling van rood voor groen staat of valt met de medewerking van lokale en regionale overheden, met een faciliterende en soms stimulerende rol. Wijziging van het bestemmingsplan is daarbij het belangrijkste aspect, maar ook van belang zijn het beoordelen van bezwaren en het verbinden van de verschillende betrokken partijen.

Voorbeelden

Wonen (en werken)

In een aantal provincies zijn nieuwe landgoederen ontwikkeld of in ontwikkeling. Dit gebeurt door middel van diverse opdrachtgeverschappen, zoals individuele particulieren (zoals in Overasselt), consortia (zoals landgoed in Arcen en Velden) of door ontwikkelaars (zoals Landgoed Wittenoord in Renswoude). Er zijn diverse stimuleringsregelingen zoals fiscaliteiten in het kader van de Natuurschoonwet, provinciaal landgoederenbeleid (het onder voorwaarden mogen bouwen in het buitengebied), subsidieregeling natuurbeheer (onderdelen functiewijziging, inrichting en beheer) en subsidieregeling agrarisch natuurbeheer (onderdeel beheer) en de boscertificatenregeling.

Er zijn ook grootschalige projecten, zoals de Blauwe Stad en Meerstad Groningen. Hierbij gaat het om de realisatie van een groot aantal woningen (respectievelijk 1500 tot 2000 en zo'n 10.000, tevens bedrijfsontwikkeling) en om de realisatie van grote stukken natte en droge natuur met diverse functies (EHS, GIOS, recreatie). Door de groen-blauwe omgeving wordt verwacht dat woningen een meerwaarde zullen hebben, welke de voorinvesteringen in groen en blauw terug zouden moeten betalen. Dergelijke grote projecten nemen een dusdanig risico met zich mee dat een PPS-constructie noodzakelijk is. Private financiering kan onder gemeentegarantie worden gedaan. Wanneer leningen via een groenfinanciering worden aangegaan, is er tevens sprake van rentevoordeel.

Recreatie

De golfsport wordt steeds vaker als een serieuze partner voor natuurontwikkeling gezien. Investeringen in natuur kunnen als randvoorwaarde en onderhandeling- en compensatiemiddel voor de aanleg van golfterreinen worden gebruikt. Op een golfterrein is altijd ruimte voor natuur en de kosten van het onderhoud van natuur wijken niet af van het normale onderhoud. In Gaasterland is de golfbaan aangelegd in combinatie met EHS-ontwikkeling. Zowel private als publieke partijen hebben voor de financiering gezorgd.

In ondermeer West Zeeuws-Vlaanderen is een rood voor groen regeling van kracht voor recreatieontwikkelingen (maar ook voor landgoederen, bedrijventerreinen en jachthavens). De regeling voor recreatieondernemers houdt in dat voor elke hectare uitbreiding van een camping de ondernemer € 34.000 betaalt. Hiervan wordt vervolgens door de overheid 2 ha recreatienatuur aangelegd. Zelfrealisatie is ook mogelijk.

Ruimte voor ruimte

Ruimte voor ruimte houdt in dat de veehouder die een veehouderijtak beëindigt, ook de betreffende stallen laat afbreken (of glastuinbouwer die een kas afbreekt). De provincies zorgen voor financiering van de vergoedingen voor de waarde en de sloopkosten van de stal. De vergoedingen komen voort uit de opbrengsten van de bouw en verkoop van de extra woningen in de provincie. De agrariër kan ook het recht krijgen om op een deel van de kavel waarop de gesloopte stallen zich bevonden zelf een woning te bouwen. In 2005 was er in de vijf reconstructieprovincies ruim 3 mln m² opstal afgebroken en 3.500 woningen ter compensatie gebouwd (brief aan de Tweede Kamer 2005/195210).

Voor- en nadelen

Rood voor groen sluit goed aan bij de sturingsfilosofie van het rijk. Het is een concept dat vormgegeven wordt door lokale en regionale partijen, ruimte biedt voor ontwikkelingen in het buitengebied, bijdraagt aan behoud en versterking van het landschap en de financiële verantwoordelijkheid voor natuur en landschap gedeeltelijk verschuift richting niet-overheidspartijen.

Rood voor groen biedt kansen bij ruimtelijke ingrepen en niet zozeer in een status-quo situatie. Rood voor groen betekent dan ook bijna altijd een verandering in het landschap. Dit kan ook als een nadeel worden gezien. Rood voor groen biedt mensen de kans om een woning in het buitengebied te realiseren. Agrariërs biedt het de kans om grond in of in de buurt van (te ontwikkelen) natuurgebieden te verkopen, die anders moeilijk is af te zetten. Rood voor groen kent verscheidene knelpunten, op verschillende niveaus:

- Normatief: Het denken in een traditionele scheiding van stad en land: 'in de natuur wordt niet gebouwd'. Ook omzetting van landbouwgrond in natuur (of recreatie of woningen) kan op emotionele bezwaren stuiten.
- Strategisch: de specifieke invulling kan problemen opleveren. Het is moeilijk (en moeizaam) om de balans tussen rood en groen en kosten en opbrengsten te vinden. Projecten kunnen spaak lopen op detaillering, bijvoorbeeld ten aanzien van de inhoud van een te bouwen woning op een landgoed.
- Bestuurlijk: er zijn veel partijen betrokken en men heeft met veel verschillende (en veranderende) regelgeving te maken. Het vergt een lange adem om ieders medewerking te krijgen en alle vergunningen en subsidies te regelen.
- Operationeel: stijging grondprijzen, andere onvoorziene kosten kunnen de kosten hoger laten uitvallen en vormen een risico. Duurzaam beheer heeft een langdurige financieringsvorm en garanties nodig.

B. Gebiedsfondsen

Werking

Een gebiedsfonds, ook wel regionaal fonds, landschapsfonds, streekfonds of regionaal/lokaal groenfonds genoemd, is een initiatief van één of meerdere lokale/regionale organisaties om financiën voor de aanleg óf beheer van natuur, landschap of recreatie te werven en te bundelen. Regionale belangstelling en verantwoordelijkheidsgevoel zijn belangrijke motieven voor de financiële ondersteuning van het fonds. Sponsoring, toeristenbelasting, ontwikkelingstaks of ‘rood voor groen’ constructies kunnen alle worden gebruikt om het fonds van financiën te voorzien. Een gebiedsfonds kan dus zowel met private als met publieke middelen worden gevuld.

De financiële inrichting van een fonds hangt nauw samen met het doel ervan. Het fonds kan een vermogensfonds, een fonds op bestedingsbasis of een combinatie van deze twee zijn. Een fonds op vermogensbasis wordt eenmalig met middelen gevuld. Deze middelen worden belegd. Het jaarlijkse rendement wordt aangewend voor de financiering van activiteiten voor landschap. Een vermogensfonds heeft, mits veilig belegd, een structureel karakter, maar vereist daarbij wel een grote eenmalige investering om voldoende rendement (uitgaande van 4% per jaar) te kunnen behalen.

Een fonds op bestedingsbasis wordt jaarlijks gevoed en is afhankelijk van deze jaarlijkse instroom. Vermogensfondsen sluiten beter aan bij beheer, fondsen op bestedingsbasis sluiten beter aan bij de financiering van investeringen.

De middelen van het fonds kunnen aan terreinbeheerders of anderen worden verstrekt als compensatie voor hun inzet, worden aangewend om materiaal te bekostigen, voor onderzoek, aankoop van grond, administratie, etc. Overigens, een gebiedsfonds bestaat uit meer dan ‘een pot met geld’. De organisatie achter het fonds (bijvoorbeeld een stichtingsbestuur, waarin de financiers zitting hebben) draagt zorg voor de uitvoering van de plannen.

Voorbeeld

Midden Delfland kent een gebiedsfonds in werking: het Groenfonds Midden Delfland. Met de omliggende gemeenten (Delft, Den Haag, Maassluis) is een overeenkomst gesloten over ‘rode’ ontwikkelingen en mogelijkheden om het veenweidelandschap open te houden. De gemeenten stelden bij elkaar een bedrag van ruim €8 mln. beschikbaar. Het fonds is in een stichting ondergebracht. Het bestuur van de stichting bestaat uit drie wethouders van de gemeenten Midden-Delfland, Delft en Den Haag. Het fonds zal door een financiële instelling worden beheerd. De activiteiten van de agrariërs, te financieren uit het Groenfonds, worden vanuit de Agrarische Natuurvereniging ‘Vockestaert’ georganiseerd in de vorm van een puntensysteem, dat belooft voor ‘Programma Beheer-achtige’ maatregelen. De Europese Commissie heeft in 2006 besloten geen bezwaar te maken tegen het Groenfonds Midden Delfland als vorm van steunmaatregel.

Voor en nadelen

De ervaring met werkende fondsen is beperkt. Een voordeel van gebiedsfondsen is het lokale karakter: direct belanghebbenden kunnen participeren, er kan vanuit een gebiedsgerichte aanpak worden gewerkt en de uitvoering ligt dicht bij de praktijk. Verder kan een bundeling van middelen een multiplier effect hebben. Ook wordt de mogelijkheid tot bundeling van publieke en private middelen als een voordeel gezien. Van belang is hierbij om publiek en privaat gescheiden te houden, met het oog op de Europese Staatssteunregels. Publiek private initiatieven vergen algemeen gesproken tijd en uithoudingsvermogen.

Indien een fonds (gedeeltelijk) uit publieke middelen bestaat, moet de aanwending voldoen aan de criteria van de Europese Staatssteuntoets. Dit is vaak naar voren gebracht als knelpunt/nadeel bij initiatieven voor gebiedsfonds. Hiervoor moet de recent door Brussel goedgekeurde Catalogus voor Groen-Blauwe Diensten soelaas bieden.

Het aantrekken van privaat geld voor een gebiedsfonds is niet eenvoudig. Onder de potentiële private financiers is weinig animo voor investeringen in natuur en landschap alleen, vanwege het geringe rendement in vergelijking met andere 'groene' investeringen. Verder wordt het gebrek aan zichtbaarheid als nadeel genoemd voor deelname door private financiers. Indien rood voor groenmogelijkheden aan de orde zijn, kunnen ook cultuurverschillen een rol spelen, met name vanuit de traditionele scheiding van stad en land.

Gebiedsfonds en het rijk

De minister van LNV staat in principe positief tegenover gebiedsfonds, maar zal aan fondsvorming niet financieel deelnemen. Argumenten hiervoor zijn afkomstig uit de comptabiliteitswet, die onder meer een heldere relatie tussen beleidsdoel en het geïnvesteerde geld en ook bestuurlijke transparantie verlangt, en 'onverplichte betalingen' verbiedt. Fondsvorming op gebiedsniveau is verder, zo vindt de minister van LNV, gelet op de ontwikkelingen in het kader van het ILG, geen zaak voor de rijksoverheid. Maatwerk op regionaal niveau is gevraagd.

C. Verhandelbare ontwikkelingsrechten

Werking

Het instrument verhandelbare ontwikkelingsrechten wordt in de VS vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw toegepast. De doelstelling van het systeem is het afkopen van bestaande, ongewenste, bouwrechten in het landelijke gebied in ruil voor het toestaan van bebouwing op daartoe aangewezen locaties (lijkt op de Nederlandse ruimte voor ruimte regeling). Bij toepassing van dit systeem deelt een lokale of regionale overheid een gebied in twee stukken. Het ene deel, een aantrekkelijk open landbouwgebied, wil men behouden en in het andere beoogt men de bebouwing te concentreren. Ter compensatie van de gebruiksbeperkingen in het open te houden gebied deelt de overheid aan de grondeigenaren daar verhandelbare ontwikkeling- of bouwrechten toe. Daarmee mag ter plekke echter niet worden gebouwd. In de te ontwikkelen gebieden schrijft de overheid voor dat een ieder die wil bouwen over een zeker aantal van die rechten beschikt. Aangezien die in bezit zijn van de grondeigenaren in het te behouden open gebied, zullen banken en makelaars gaan bemiddelen bij de verkoop van de rechten aan projectontwikkelaars en bouwondernemingen. Tegelijk met de verkoop van bouwrechten wordt contractueel geregeld dat op de grond in het te behouden gebied een (private dan wel publieke) gebruiksbeperking van toepassing zal zijn, ten einde stedelijke ontwikkelingen daarop voor een langere periode uit te sluiten. Op deze markt van vraag en aanbod wordt de prijs van verhandelbare ontwikkelingsrechten bepaald, waardoor gequoteerd 'nieuw rood' via de markt voor blijvend groen gaat betalen.

Mogelijkheden

Verhandelbare ontwikkelingsrechten zijn in Nederland juridisch inpasbaar, mits de doelstelling van het programma expliciet wordt gerelateerd aan het gebied buiten de rode contour en daarbij wordt aangeknoopt bij (provinciale en gemeentelijke) vrije bestuursbevoegdheden op basis van de Wet Ruimtelijke Ordening. Het LEI heeft een onderzoek verricht naar de mogelijkheden om verhandelbare ontwikkelingsrechten te introduceren, om het behoud van het platteland beter financieerbaar te maken. De gedachte hierbij is dat het rijk of de provincie een beperkte planologische ruimte geeft op grond van het streekplan, gekoppeld aan de voorwaarde dat men bijdraagt aan het behoud van de in het platteland gewenste 'groene' en 'blauwe' bestemmingen of ontwikkelingen daarvan. Kwaliteitsbevorderende maatregelen in het landelijke gebied kunnen onder meer betrekking hebben op het verplaatsen van het ongebruikte ontwikkelingspotentieel op bedrijven, op de ontwikkeling van bos en natuur, en op duurzaam agrarisch grondgebruik via kwalitatieve verplichtingen.

Van belang is hoe de schaarste die in zo'n systeem nodig is om de te verhandelen rechten een zekere waarde te geven, zich verhoudt tot het bevorderen van de woningproductie en de aanleg van bedrijventerreinen. Het rijk of de provincie zou zowel het aantal woningen als het aantal bedrijventerreinen op maagdelijke landbouwgronden kunnen quoteren en vervolgens verhandelbaar maken. Wanneer winst maken (via het gemeentelijke ontwikkelbedrijf) de drijfveer is, kunnen gemeenten die "landelijk willen blijven" er ook aan verdienen door de toebedeelde woning- en bedrijventerreinrechten te verkopen aan andere gemeenten. Tot slot zou het rijk of de provincie binnen dit systeem kunnen bevorderen dat eerst bestaand stedelijk gebied wordt benut voor woningen, kantoren en bedrijventerreinen.

Toepassing

Momenteel hanteert het bestuur van de provincie Limburg de Verhandelbare Ontwikkelrechten methode (VORM). Zie de site van de provincie Limburg. De introductie verloopt moeizaam. Mogelijk biedt een vereenvoudigde VOR variant perspectief.

D. Kwalitatieve verplichting

Werking

In een 'kwalitatieve verplichting' kunnen afspraken worden opgenomen over het gebruik van onder meer landbouwgrond, zoals alleen benutten als grasland, bewaren van het verkavelingspatroon, onderhoud van beplantingen en het weiden van vee ('koe in de wei'). Door deze verplichtingen op te nemen in een notariële akte blijven dergelijke afspraken verbonden aan de grond, ook bij verkoop of verpachten daarvan. De nieuwe eigenaar of gebruiker moet dus de afspraken over het gebruik van de grond naleven. De kwalitatieve verplichting is hiermee een instrument om het gewenste grondgebruik voor de lange termijn vast te leggen. Uiteraard zal de grondeigenaar (boer) in ruil voor het vrijwillig aangaan van de beperkingen op het grondgebruik een financiële vergoeding verlangen. Een kwalitatieve verplichting kan zowel tussen private partijen (boeren, burgers, bedrijven) onderling als tussen een private en een publieke partij (overheid) worden gesloten.

Het instrument kan perspectief bieden voor een (private) organisatie die als missie heeft waardevolle agrarische cultuurlandschappen in stand te houden. Een van de eisen is dat een dergelijke organisatie over een grote achterban (met het oog op een voldoende grote democratische invloed) beschikt en de middelen heeft om juridisch tegengas te geven, wanneer een toekomstig gemeente- of provinciebestuur een andere bestemming dan de agrarische aan een gebied tracht te geven. De hoogte van de financiële vergoeding voor de vestiging van een kwalitatieve verplichting is vooralsnog onbekend. Vanzelfsprekend is de duur van overeenkomst belangrijk. De ondergrens bestaat uit de vergoeding voor gedeerde inkomsten en extra kosten voor de grondeigenaar. De bovengrens hangt onder meer af van wat de burger en de lokale overheid over heeft voor het collectieve goed 'een mooi landschap in de directe omgeving'.

Gronden met een gecombineerde privaot- en publiekrechtelijke landbouwbestemming zijn niet alleen voor bouwondernemers en projectontwikkelaars minder interessant, maar ook voor burgers. Zij kopen meestal geen landbouwgrond waarop de verplichting rust dat er koeien op worden gehouden.

Toepassing

De DLG gebruikt de kwalitatieve verplichting in het kader van de functieveranderingregeling om landbouwgronden permanent om te zetten in bos- of natuurterrein. De kwalitatieve verplichting gaat uit van vrijwilligheid. DLG kan een grote rol spelen door in klassieke landinrichtingsprojecten en bij ruilgronden de verworven grond alleen terug te verkopen aan boeren die een kwalitatieve verplichting accepteren. Dat betekent wel dat de grond minder opbrengt dan men ervoor heeft betaald.

E. Gemeenschappelijk landbouwbeleid

Inleiding

In 2003 is het GLB ingrijpend hervormd, waarbij een verdere verschuiving van prijsondersteuning naar directe toeslagen is doorgevoerd. Daarbij werd besloten de steun aan boeren (zoveel mogelijk) te ontkoppelen van de productie. De omvang van de steun hangt niet meer samen met de actuele omvang van de productie of het aantal dieren. In plaats daarvan zijn de randvoorwaarden voor het ontvangen van de volledige steun aangescherpt (cross-compliance). Deze voorwaarden bestaan uit drie onderdelen: a) het naleven van wettelijke eisen (beheerseisen) op het gebied van milieu (inclusief eisen aan biodiversiteit), volksgezondheid (voedselveiligheid), diergezondheid, plantgezondheid en dierenwelzijn; b) het naleven van door lidstaten vast te stellen normen om de landbouwgrond in een goede landbouw- en milieuconditie (GLMC) te houden; en c) de instandhouding van het areaal blijvend grasland. De achtergrond van de introductie van verplichte cross-compliance (randvoorwaarden) in 2003 was het streven naar versterking van het maatschappelijk draagvlak: de EU wil dat ondernemers die steun ontvangen duurzaam en maatschappelijk verantwoord ondernemen.

In de huidige EU begroting gaat er ongeveer 4 keer zoveel geld naar inkomensondersteuning van producenten als naar het plattelandsbeleid. Met de hervorming is afgesproken om een deel van de inkomenssteun af te romen en toe te voegen aan de gelden voor plattelandsontwikkeling (vanaf 2005 bedraagt dit percentage 5%). Verwacht wordt dat in Nederland via deze weg in de periode 2007-2013 circa 160 mln euro aan de beschikbare gelden voor plattelandsontwikkeling wordt toegevoegd. Lidstaten hebben overigens ook de mogelijkheid om vrijwillig de modulatie op te voeren tot 20%. Nederland maakt daar tot nu toe geen gebruik van.

Meer specifiek

Bij de randvoorwaarden gaat het in feite om minimumeisen die aan de landbouw worden gesteld. In de uit EU regulering voortvloeiende beheerseisen (19 Richtlijnen en Directieven) zijn restricties opgenomen met betrekking tot landschap. Het betreft met name eisen aan de instandhouding van landschapselementen en landschapskwaliteiten en waterbeheer (met name volgend uit de eisen opgenomen in de Vogel- en Habitatrichtlijnen). Omdat de beheerseisen rechtstreeks voortvloeien uit EU wetgeving is hierbij de nationale speelruimte in het beleid miniem.

Dat laatste ligt anders bij de invulling van de eisen voor de goede landbouw en milieuconditie. Daarbij hebben de lidstaten vrijheid om het EU beleidskader op dit gebied zelf nader in te vullen.

De GLMC eisen steken in de praktijk vooral in op het voorkomen en/of bestrijden van erosie. Een aantal lidstaten neemt ook nadrukkelijk elementen op die landschapsbehoud bevorderen (bijv. eisen t.a.v. het onderhoud van terrassen in enkele zuidelijke lidstaten). Nederland zou via het opnemen van extra eisen in de GLMCs (bovenop de eisen die al voortvloeien uit de beheerseisen) verdere versterking van landschap kunnen bevorderen¹. Tot nu toe maakt men daarvan geen gebruik, waar sommige andere lidstaten dit wel doen². De vraag is wel hoever

¹ Men zou bijvoorbeeld bepalingen kunnen opnemen over veedichtheden.

² Dit hangt wel samen met de specifieke situaties. Terrassen zijn zowel landschapsbepalend als goed voor de vermindering van erosie. Beide belangen gaan in dit geval dus perfect samen. Voor andere anti-erosie strategieën is de koppeling met landschap veel minder nadrukkelijk aanwezig.

men daarmee kan gaan omdat de randvoorwaarden zich qua opzet en intentie tot minimumvoorwaarden beperken. Eisen aan landschap die daar bovenuit gaan (inclusief een bij die prestaties passende compensatie) horen in feite binnen het plattelandsbeleid (pijler II) te worden geadresseerd.

Voorbij cross compliance

Het element van modulatie is al genoemd. Dan gaat het primair om versterking van het plattelandsbeleid (pijler II). Aangegeven is al dat lidstaten daarin vrijwillig verder aanzienlijk verder kunnen gaan dan het wettelijk bepaalde minimum. Ook binnen het inkomensondersteuningsbeleid bestaan er mogelijkheden. De directe betalingen worden uitgekeerd in de vorm van een totaal bedrag gerelateerd aan het aandeel per lidstaat in de totale productieomvang (de nationale envelop). De lidstaten hebben een zekere vrijheid bij de verdeling van deze gelden. Mogelijk kan betaling worden gekoppeld aan landschapsbevordering. Een voorbeeld zou de koppeling van betaling aan een bepaald bedrijfssysteem kunnen zijn (bijvoorbeeld extra geld naar bedrijven die in hun bedrijfsvoering een weidegang voor het vee hebben opgenomen (koe in de wei)). Door de compensaties voor (de gefaseerde) prijsverlagingen in de zuivelsector neemt de envelop in omvang toe.