

Instrumentanalyse natuur en landschap

Instrumentanalyse natuur en landschap

**Een analyse naar de kansrijkheid van een aantal beleidsinstrumenten ter
verbreding van financiering van natuur**

**P. van de Wielen
J. Vreke
S. Reinhard (LEI)
E. Bos (LEI)**

Alterra-rapport 1117

Alterra, Wageningen, 2004

REFERAAT

Wielen, P. van de, J. Vreke, S. Reinhard, E. Bos, 2004. *Instrumentanalyse natuur en Landschap; Een analyse naar de kansrijkheid van een aantal beleidsinstrumenten ter verbreding van natuur* Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 1117. 129 blz. 8 fig.; 44 tab.; 67 ref.

Via het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) draagt het Rijk een onevenredig groot deel van de kosten van verwerving, beheer en inrichting van natuurterreinen. LNV wil de mogelijkheden onderzoeken om deze situatie te verbeteren via verbrede financiering van natuur. Hierbij worden meer middelen voor natuur gegenereerd en meer actoren bij natuur betrokken. De studie beoogt de instrumenten zo te beschrijven dat ze eenvoudig kunnen worden vergeleken. Hiertoe zijn de volgende stappen gezet:

- het formuleren van een schema voor de uniforme beschrijving van de instrumenten
- het verzamelen van informatie over en beschrijven van de instrumenten,
- de invulling van het schema
- het opstellen van een comparatief overzicht voor de globale vergelijking van de instrumenten

Het verkregen overzicht kan samen met de uitgebreidere beschrijving van de instrumenten door beleidsmakers worden gebruikt bij de keuze een of meer van deze instrumenten in te zetten.

.

Trefwoorden: financiering van natuur, instrumentanalyse, evaluatie, beleidsinstrumenten, verbrede financiering

ISSN 1566-7197

Dit rapport kunt u bestellen door €25,- over te maken op banknummer 36 70 54 612 ten name van Alterra, Wageningen, onder vermelding van Alterra-rapport 1117. Dit bedrag is inclusief BTW en verzendkosten.

© 2004 Alterra

Postbus 47; 6700 AA Wageningen; Nederland

Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: info.alterra@wur.nl

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Inhoud

Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	17
2 Afbakening en methode	19
2.1 Afbakening	19
2.2 Werkwijze	23
3 Beschrijving instrumenten	27
3.1 Inleiding	27
3.2 Het schema voor de beschrijving van de instrumenten	28
3.3 Verzamelen informatie en invullen schema	35
3.4 Vergelijken van instrumenten	61
4 Conclusies en aanbevelingen	65
Literatuurlijst	67
<i>Bijlage</i>	
0 Brief LNV waarin te analyseren instrumenten zijn opgesomd	73
1 – A1	77
2 Samenstelling Klankbordgroep Project Instrumentenanalyse	117
3 Lijst met gehanteerde begrippen / definities	119
4 Geconsulteerde personen binnen Alterra en LEI	121
5 Verslag Klankbordvergadering	123

Woord vooraf

Het doel van deze instrumentenanalyse is inzicht te geven in de kansrijkheid van een aantal beleidsinstrumenten ter verbreding van de financieringsbasis voor natuur. De doelgroep van deze studie bestaat uit beleidsmedewerkers van de Directie Natuur van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Tevens hoopt dit rapport tegemoet te komen aan de informatiebehoefte bij andere actoren met taken en verantwoordelijkheden in het Natuurbeheer in Nederland, alsook bij actoren die belang hechten aan algemeen inzicht in toepassingsmogelijkheden van beleidsinstrumenten.

De studie is uitgevoerd in opdracht van LNV, de contactpersoon is Jasper Dalhuisen. De financiering vond plaats vanuit DWK-programma 381, Functievervulling NBL.

De werkzaamheden zijn uitgevoerd door Paul van der Wielen en Jan Vreke van Alterra en Stijn Reinhard en Ernst Bos van het LEI. In de beschikbare tijd bleek het mogelijk twaalf van de veertien instrumenten te beschrijven. De onderzoekers van het LEI hebben vier instrumenten beschreven, de beschrijving van de andere instrumenten en alle overige activiteiten zijn door Alterra uitgevoerd. De projectleider was Jan Vreke. De studie is begeleid door een klankbordgroep, waarvan de samenstelling in Bijlage II is beschreven. De klankbordgroep is één keer bijeen is geweest, daarnaast is de leden om schriftelijk commentaar gevraagd.

Samenvatting

Doel en achtergrond

In 2000 besloeg het areaal bos en natuur 484 000 hectare (bron: CBS-statline), dit is bijna dertien procent van het Nederlandse grondgebied. Daar komt bij dat het Rijk in de natuurdoelstellingen heeft vastgelegd dat dit areaal de komende jaren met circa 13 000 hectare per jaar moet toenemen. De financiering hiervan kan echter een probleem vormen. In het laatste decennium van de vorige eeuw zijn de kosten voor natuur sterk toegenomen (van 384 tot 703 miljoen euro) en het lijkt er niet op dat deze trend is omgebogen.

Kosten voor natuur

	<i>1991</i>	<i>1995</i>	<i>1999</i>
	(mln. euro)	(mln. euro)	(mln. euro)
beheer	236	310	324
verwerving	53	81	130
overig	96	113	249
totaal	384	504	703

bron: 1991 en 1995 (Hekhuis, 1997), 1999: CBS-statline

De kosten voor natuur, in het vervolg natuurkosten genoemd, betreffen niet alleen de kosten voor verwerving, inrichting en beheer van bos en natuurterreinen, maar ook de apparaatskosten. De bijdrage van de overheid hierin bedroeg in 1999 bijna 70%, waarvan het grootste deel door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) werd gedragen. Deze onevenredige bijdrage van de overheid in de natuurkosten hangt samen met het collectief goed karakter van natuur, wat met zich meebrengt dat er een spanning bestaat tussen het profijt dat actoren ontleen aan natuur en hun bijdrage in de natuurkosten.

LNV vindt de onevenwichtige, eenzijdige financieringsstructuur van natuur ongewenst, wat wordt versterkt door de spanning tussen de natuurkosten en de financiële middelen die daarvoor beschikbaar zijn. Een mogelijkheid om deze structuur te verbeteren is door het inzetten van instrumenten voor verbrede financiering van natuur. Deze instrumenten zijn gericht op:

- het realiseren van een verdeling van de bijdragen van actoren aan de bekostiging van natuur die meer in overeenstemming is met hun profijt dan in de huidige situatie,
- het betrekken van meer actoren bij de bekostiging van natuur,
- het genereren van meer publieke en/of private financiële middelen voor natuur.

Werkwijze

LNV heeft een lijst met veertien instrumenten voor verbrede financiering opgesteld, waarvan er in deze studie twaalf zijn geanalyseerd. Deze studie beoogt een bijdrage te leveren aan een onderbouwde keuze voor de inzet van een of meer van deze instrumenten, door de instrumenten zo te beschrijven dat ze eenvoudig kunnen worden geanalyseerd en vergeleken. Hiertoe zijn de volgende stappen gezet:

- het formuleren van een schema voor de uniforme beschrijving van de instrumenten
- het verzamelen van informatie over en beschrijven van de instrumenten,
- de invulling van het schema
- een globale vergelijking en bepaling van de kansrijkheid van de instrumenten

De eerste stap is de uniforme beschrijving van de instrumenten. Een uniforme beschrijving is noodzakelijk om de instrumenten te kunnen vergelijken en de kansrijkheid bij implementatie te kunnen bepalen. Voor deze uniforme beschrijving is een schema geformuleerd. De eerste complicatie hierbij is dat de instrumenten kunnen verschillen in de specifieke doelen die met de implementatie worden beoogd. In de lijst is in dit verband al onderscheid gemaakt tussen: het genereren van extra middelen voor natuur, de herverdeling van de beschikbare middelen voor natuur en het vergroten van de medeverantwoordelijkheid voor natuur door meer actoren bij natuur te betrekken.

De door LNV opgestelde lijst met te analyseren beleidsinstrumenten

invulling verbrede financiering	beleidsinstrument
A Meer publiek geld voor Natuur	A1 Heffing op producten die Natuur en landschap aantasten ('Natuur in de prijzen') A2 Groenbelasting voor profijthebbers op lokaal niveau
B Meer privaat geld voor Natuur	B1 Rood met Groen, via PPS B2 Richtlijn of wetgeving aanpassen zodat schade wordt vergoed op basis van verlies aan baten i.p.v. compensatiekosten B3 Grondexploitatie- en bouwvergunning mits ook geïnvesteerd in Natuur en landschap B4 De gebruiker betaalt (Prijsopslag voor ANWB routekaarten), Natuur en Landschapscertificaten à la CO2
C Herverdeling publiek geld voor Natuur	C1 Natuur en landschapsbaten in MKBA (Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse) vastleggen C2 Uitbreiding 'de Boer norm' met Natuur en Landschap C3 Subsidie/Modulatiegeld voor Natuur en landschapsproducten
D Herverdeling privaat geld voor Natuur	D1 Actoren, bijv. waterbeheerder en Natuurbeheerder maken onderlinge afspraak o.b.v. wederzijds belang D2 Compensatiebeginsel uitbreiden met Natuur en landschap / m.e.r. uitbreiding met compensatie Natuur en landschapsschade (compensatie op basis van verlies aan baten i.p.v. herstel of vervangingskosten)
E Medeverantwoordelijkheid Publiek (Lagere overheden) vergroten voor Natuur	E1 Natuur en Landschap in verdeelsleutel gemeentefonds
F Medeverantwoordelijkheid Privaat (Burgers, bedrijven, middenveld) vergroten voor Natuur	F1 Aanpassing belastingwetgeving (Fiscaal aftrekbare Natuur en landschapskosten; vrijstelling BTW, korting OZB, verbreden DOA) F2 Betaling in natura via voucher / credit systeem

Het formuleren van het schema

Bij het opstellen van het schema is onderscheid gemaakt tussen kenmerken en criteria. Deze kenmerken en criteria zijn zo algemeen mogelijk gehouden, omdat de instrumenten kunnen verschillen in werkwijze en specifieke doelen waarop ze zijn gericht.

De kenmerken van een instrument zijn descriptief, ze beschrijven de doelen en werkwijze van het instrument. Dit betreft zaken als het type instrument, de specifieke doel(en) waarop het instrument is gericht, de relevante doelstellingen van LNV waaraan het instrument beoogt bij te dragen, de werkwijze bij toepassing van het instrument en de betrokken actoren.

De criteria betreffen de toepassing van het instrument en beschrijven de vereiste inspanningen en verwachte resultaten. De beschrijving van de criteria is gebaseerd op een ex ante analyse. Bij de specificatie van de criteria is uitgegaan van de drie fases in de beleidscyclus, te weten de beleidsvorming, de beleidsuitvoering en de beleidsdoorwerking. Voor iedere fase is een aantal criteria geformuleerd. Deze criteria zijn samengevoegd tot drie aspecten per beleidsfase (in het vervolg aangeduid met categorie):

- in de beleidsvormingsfase wordt vooral gekeken naar de haalbaarheid. Aan de orde is hier of de werkwijze past binnen de institutionele context en of er bij de verschillende groepen actoren draagvlak bestaat voor de toepassing van het instrument (aspect: 'acceptatie'). De institutionele context betreft de vigerende wet- en regelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Als er veranderingen in wet- en regelgeving zijn vereist, is het van belang te weten welke kosten hieraan zijn verbonden (aspect: 'kosten aanpassing') en hoeveel tijd hiermee is gemoeid (aspect: 'aanpassingstermijn').
- bij de beleidsuitvoering is de uitvoerbaarheid aan de orde. Aan de orde zijn hier de technische uitvoerbaarheid (aspect: 'realiseerbaarheid'), de met de invoering van het instrument gepaard gaande kosten en voorbereidingstijd (aspect: 'voorbereiding') en de vereiste inspanningen als het instrument eenmaal functioneert (aspect: 'transactiekosten'). De voorbereiding kan eventueel geheel of gedeeltelijk kan samenvallen met een vereiste aanpassing van wet- en regelgeving.
- bij de beleidsdoorwerking wordt naar de verwachte prestaties van het instrument gekeken. Hier is ook de VBTB (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording) aan de orde. Er wordt zowel gekeken naar de aard en omvang van de effecten als naar de doelmatigheid van het instrument. Bij de effecten is onderscheid gemaakt tussen de aspecten 'beoogde effecten' en 'neveneffecten'. Beoogde effecten zijn veranderingen in de samenleving die met de inzet van het instrument worden beoogd en die in meer of mindere mate aan de inzet zijn toe te schrijven. Zij refereren aan het specifieke doel waarvoor het instrument is ingezet. Naast beoogde effecten zijn er vaak ook neveneffecten, dit zijn niet-beoogde effecten, die aan de inzet van het instrument zijn toe te schrijven. Neveneffecten kunnen positief of negatief worden gewaardeerd. Ook wordt gekeken naar de termijn waarop de beoogde

effecten optreden (onderdeel aspect 'beoogde effecten'). Bij het aspect 'doelmatigheid' is alleen gekeken naar de doelmatigheid van het beleid (instrument).

Een aspect dat in het schema niet is meegenomen, is de duurzaamheid van effecten. Dit betreft het antwoord op de vraag of (gerealiseerde) effecten wegvallen als de inzet van het instrument wordt beëindigd. Sterk gesimplificeerd komt deze vraag erop neer dat moet worden aangegeven of effecten louter berusten op financiële motieven of dat het instrument een (intrinsieke) gedragsverandering heeft bewerkstelligd. In het eerste geval lijkt het effect niet duurzaam, in het tweede geval wel. Omdat ex ante uitspraken hierover vaak speculatief zijn, is besloten het aspect duurzaamheid als criterium buiten beschouwing te laten.

Het verzamelen van informatie

De instrumenten zijn vanuit de 'state of the art' beschikbare literatuur onderzocht. Bij onduidelijkheid door tekortschietende data uit schriftelijke bronnen is contact gezocht met direct betrokkenen die kennis over het instrument hebben. Voor ieder instrument is een uitgebreide beschrijving gemaakt die is gebaseerd op verwachtingen (ex ante analyse), al dan niet ondersteund door ervaringen bij toepassing van vergelijkbare instrumenten op andere beleidsterreinen.

De invulling van het schema

Het schema is ingevuld op basis van de uitgebreide beschrijving van de instrumenten. Om het vergelijken van instrumenten te vereenvoudigen, is hierbij aan de kwalitatieve invulling van de criteria een kwantitatieve score gekoppeld. De score geeft de waardering voor het betreffende resultaat weer. Bij het bepalen van de scores is een driepuntsschaal gehanteerd, met als waarderingen: negatief (-1), indifferent (0) en positief (1). De score op een criterium geeft aan hoe het verwachte resultaat wordt gewaardeerd, de waardering van een neveneffect kan dus positief zijn. Het ingevulde schema en de uitgebreide beschrijving van de instrumenten zijn in de bijeenkomst van 11 maart 2004 aan de klankbordgroep voorgelegd. Tijdens deze bijeenkomst is een aantal instrumenten beoordeeld en gewaardeerd (scores criteria bepaald) door de leden van de klankbordgroep. Voor de andere instrumenten is de klankbordgroep om schriftelijk commentaar gevraagd en zijn de scores achteraf door de onderzoekers bepaald.

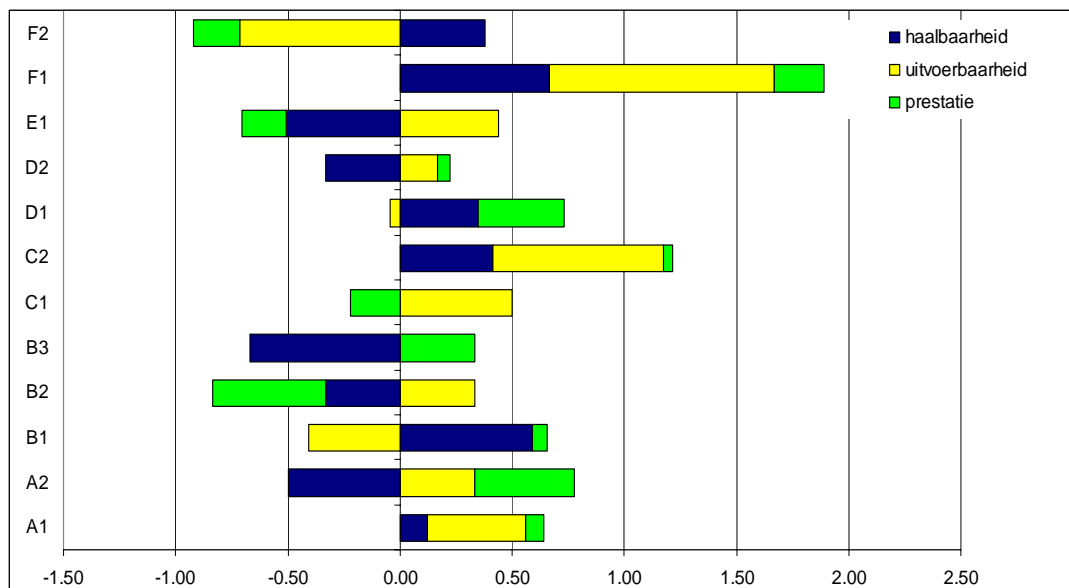
De scores voor de categorieën en aspecten zijn berekend als het ongewogen gemiddelde van de aspecten respectievelijk criteria waaruit ze zijn opgebouwd. Dit impliceert dat bij de berekening van de aspectscores alle criteria die tot één aspect behoren even belangrijk worden gevonden en dat bij de berekening van de categoriescores alle aspecten even belangrijk zijn. In de praktijk is dit meestal niet zo. Het belang dat aan afzonderlijke criteria respectievelijk aspecten wordt gehecht verschilt doorgaans van individu tot individu. Hiermee kan rekening worden gehouden door aan ieder aspect en criterium een wegingsfactor toe te kennen, die het relatieve belang weergeeft dat aan het betreffende aspect of criterium wordt gehecht.

Schema voor de analyse van een instrument

aspect	criterium / kenmerk	beschrijving	
kenmerken instrument			
type instrument		communicatief, juridisch, economisch	
doel instrument	specifieke doelen overige LNV doelen	met inzet instrument beoogde doelen overige doelen LNV m.b.t. natuur die relevant zijn	
werkwijze		stapsgewijze beschrijving werking instrument	
betrokken actoren	bijdragers ontvangers uitvoerders	actoren die bijdrage / prestatie moeten leveren actoren die bijdrage / prestatie ontvangen actoren die uitvoering verzorgen	
haalbaarheid			score
kosten aanpassing	vereist budget overige inspanningen	vereist budget voor realiseren legitimiteit zoals lobbyen e.d.	_____
aanpassingstermijn	tijd aanpassing context	vereiste periode om aanpassing te realiseren	_____
acceptatie instrument	draagvlak uitvoerders draagvlak bijdragers draagvlak ontvangers draagvlak bevolking	mate waarin uitvoerders inzet ondersteunen mate waarin bijdragers inzet ondersteunen mate waarin ontvangers inzet ondersteunen mate waarin bevolking inzet ondersteunt	_____ _____ _____ _____
uitvoerbaarheid			
realiseerbaarheid	technische mogelijkheid	kan het instrument technisch gezien worden ingezet	_____
voorbereiding	kosten voorbereiding voorbereidingstijd	kosten gemoeid met de voorbereiding van de inzet periode tussen beslissing tot inzet en functioneren	_____ _____
transactiekosten	transactiekosten	kosten voor inzet en handhaving instrument	_____
prestaties			
beoogde effecten	doelbereik doeltreffendheid reactietijd	mate waarin het specifieke doel is bereikt bijdrage inzet instrument aan doelbereik periode tussen inzet instrument en effect instrument	_____ _____ _____
neveneffecten	effecten overige LNV-doelen overige neveneffecten	optredende effecten overige LNV-doelen kwalitatieve beschrijving optredende neveneffecten	_____ _____
doelmatigheid	doelmatigheid (beleid) zuinigheid (alleen ex post)	verhouding ingezette middelen en beoogde effecten doelmatigheid bedrijfsvoering	_____ _____

Globale vergelijking instrumenten

De instrumenten kunnen worden vergeleken op verschillende zaken, zoals het beoogde doel, de verwachte prestaties, de werkwijze en het type instrument. Als aanzet voor de vergelijking zijn voor alle instrumenten de scores voor de criteria, aspecten en categorieën samengevat in de 'scoretabel' en grafisch weergegeven in een staafdiagram. In het diagram staan negatieve scores links van de y-as en positieve scores rechts. De weergave van de scores per categorie geeft een globaal inzicht in de kansrijkheid van de instrumenten.

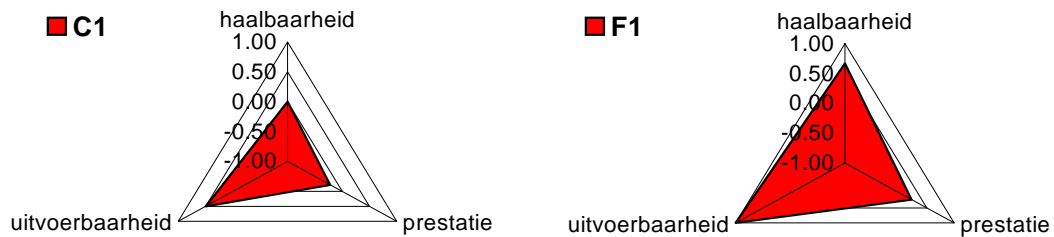


Scores per categorie voor de instrumenten

Op basis van het staafdiagram lijkt instrument F1 (Fiscale vergroening) kansrijk, dit instrument heeft de langste staaf en ligt geheel rechts van de y-as. Minder kansrijk lijken de instrumenten B2, D2 en E1.

De kansrijkheid wordt niet alleen bepaald door de lengte van de staven, ook de scores voor afzonderlijke categorieën kunnen een rol spelen. Met name omdat het belang dat aan een categorie wordt gehecht van individu tot individu en van toepassing tot toepassing kan verschillen. Als wordt gekeken naar de categorie prestatie scoren de instrumenten A2 en D1 bijvoorbeeld hoog, maar op de categorie haalbaarheid scoren ze laag. Een beleidsmaker die veel belang hecht aan prestaties en aan haalbaarheid minder belang hecht, bijvoorbeeld omdat hij verwacht dat de haalbaarheid door politieke ontwikkelingen verbetert, kan deze instrumenten wel kansrijk vinden.

Een andere wijze om scores inzichtelijk te maken is via radardiagrammen. Dit is voor de instrumenten C1 en F1 geïllustreerd door de categoriescores af te zetten langs assen die van de minimum score (-1) tot de maximum score (+1) lopen. Door de scores met lijnen te verbinden en het gebied tussen de lijnen in te kleuren, ontstaat een gekleurde driehoek, waarvan de oppervlakte inzicht geeft in kansrijkheid van het instrument. De vuistregel hierbij is dat de kansrijkheid toeneemt met de oppervlakte van het gekleurde gebied.



Radardiagram categorieën instrumenten C1 en F1

Niet alleen voor de beoordeling van het instrument op basis van categorieën kunnen radardiagrammen worden opgesteld, ook de opbouw van categoriescores uit aspect-scores of van aspect-scores uit criteriascores kan op deze manier worden weergegeven.

Conclusies en aanbevelingen

Er is volstaan met een globale analyse omdat de voornaamste functie van deze analyse is te tonen hoe de verzamelde informatie kan worden gebruikt. Het accent in het onderzoek heeft gelegen op het verzamelen van informatie over instrumenten en het zodanig vergelijkbaar maken van deze informatie dat ze bruikbaar is voor beleidsmakers op het betreffende beleidsveld. Bij toepassing voor specifieke beslissingen wordt de kansrijkheid van een instrument niet alleen bepaald door de (ongewogen) scores, maar ook door de specifieke vraagstelling (wat wordt er nagestreefd) en de voorkeuren van de beleidsmaker (welke criteria worden belangrijk gevonden). Het schema met de kwalitatieve beschrijvingen en de meer uitgebreide beschrijving in de bijlage kunnen hierbij ook een belangrijke rol spelen.

Er is in deze studie niet gekeken naar combinaties van instrumenten die wel een mate van kansrijkheid voor verbrede financiering zouden kunnen hebben. Gedacht kan worden aan een heffing of groenbelasting in combinatie met een sterk communicatief instrument of aan aanpassing van het gemeentefonds in combinatie met een lokale heffing. Aanbeveling is om mogelijke combinaties te inventariseren.

Er is in deze studie niet gekeken naar de kansrijkheid van een instrument bij implementatie op regionale of lokale schaal. Aanbeveling is om de toepasbaarheid en doorwerking van instrumenten op regionale en lokale schaal te inventariseren.

1 Inleiding

Achtergrond en probleemstelling

Uitgangspunt bij deze studie is de spanning die er bestaat tussen enerzijds het profijt dat actoren ontlenen aan natuur en hun bijdrage in de kosten die voor natuur worden gemaakt en anderzijds tussen de kosten die voor natuur worden gemaakt en de financiële middelen die daarvoor beschikbaar zijn. Deze spanning is te verklaren uit het collectieve goed karakter van natuur. Met de kosten van natuur worden in het vervolg alle kosten aangeduid die worden gemaakt voor de verwerving en inrichting van natuurterreinen en voor het beheer daarvan. Via het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) draagt het Rijk een onevenredig groot deel van deze kosten.

De onevenwichtige, eenzijdige financieringsstructuur van natuur wordt door LNV als een probleem beschouwd. LNV streeft dan ook naar een meer evenredige verdeling van baten en lasten van natuur. Een mogelijkheid om dit te realiseren is door het inzetten van beleidsinstrumenten die zijn gericht op verbrede financiering van natuur, waarbij verbrede financiering de volgende doelstellingen omvat:

- het realiseren van een verdeling van de bijdragen van actoren aan de bekostiging van natuur die meer in overeenstemming is met hun profijt dan in de huidige situatie,
- het betrekken van meer actoren bij de bekostiging van natuur
- het vrijkomen van meer publieke en/of private financiële middelen voor natuur.

LNV heeft een lijst met veertien instrumenten voor verbrede financiering opgesteld. Deze studie beoogt een bijdrage te leveren aan een onderbouwde keuze voor de inzet van een of meer van deze instrumenten door via ex ante analyses de relevante kenmerken, toepassingsmogelijkheden en prestaties (in de nationale context) van de instrumenten te bepalen en deze samen te vatten in een comparatief overzicht. Dit overzicht en de daaraan ten grondslag liggende beschrijvingen kunnen de beleidsmaker helpen bij de keuze van het meest kansrijke instrument en de beslissing dit instrument al dan niet in te zetten. Omdat de inzet van een of meer instrumenten de context beïnvloedt waarin boseigenaren en terreinbeherende instanties opereren, is in de analyse is niet ingezoomd tot het (bedrijfs)niveau van deze actoren.

De doelstellingen van deze studie zijn te eerste het opzetten van een schema voor de uniforme beschrijving van de instrumenten op een zodanige wijze dat het kan worden gebruikt om de relatieve kansrijkheid van de instrumenten te bepalen. Ten tweede de beschrijving van een deel van de instrumenten op de lijst via het geformuleerde schema en ten derde, het illustreren van de wijze waarop het schema kan worden gebruikt om van de geanalyseerde instrumenten de meest kansrijke instrument te bepalen. Dit omdat de kansrijkheid van een instrument afhankelijk is van de specifieke toepassing waarin het eventueel wordt geïmplementeerd en van de

middelen die daarvoor beschikbaar zijn. De analyse hiervan moet door de betreffende beleidsmaker gebeuren.

Opzet rapport

Voorafgaand aan de bespreking van de gevolgde werkwijze in paragraaf 2.2, wordt in paragraaf 2.1 een indicatie gegeven van de huidige situatie ten aanzien van het areaal natuur in Nederland, van de omvang van de kosten voor instandhouding, herstel en uitbreiding van natuur en van het aandeel van de verschillende actoren in deze kosten. De gevolgde werkwijze bestaat uit vier activiteiten te weten het ontwikkelen van een schema voor de beschrijving en beoordeling van de instrumenten, het verzamelen van informatie over de instrumenten, het vullen van het geformuleerde schema voor de verschillende instrumenten en de toepassing van het schema om een indicatie te kunnen geven van de kansrijkheid van de verschillende instrumenten. Deze activiteiten worden beschreven in Hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 ten slotte bevat enkele conclusies en aanbevelingen.

2 Afbakening en methode

2.1 Afbakening

Natuur als collectief goed

Door de economische bril bezien, is natuur een verzameling hulpbronnen voor de bevrediging van menselijke behoeften. Het hulpbronkarakter van natuur wordt verwoord met het begrip natuurfuncties. De natuurfuncties beschrijven “het vermogen van natuurlijke processen tot het leveren van goederen en diensten die direct of indirect bijdragen aan het menselijk welzijn” (De Groot, 1998). De door de natuur(functies) geleverde goederen en diensten zijn in het vervolg natuurproducten genoemd.

Veel natuurproducten zijn collectieve goederen waarbij sprake is van een ‘free rider’ situatie. Dit houdt in dat actoren profiteren zonder direct bij te dragen aan de lasten. Dit geldt met name voor natuurproducten waarbij geen rivaliteit bestaat en die niet exclusief zijn. Rivaliteit heeft betrekking op de mogelijkheid dat een (natuur)product behalve door actor A tegelijkertijd kan worden gebruikt door actor B. Bij deelbare producten, dit zijn producten die kunnen worden gesplitst in op markten verkoopbare eenheden, is rivaliteit duidelijk aanwezig. Exclusiviteit wil zeggen dat uitsluiting van gebruik mogelijk is. Dit maakt het bijvoorbeeld mogelijk om actoren die niet willen betalen, uit te sluiten van het gebruik van het product. Als uitsluiten niet mogelijk is, kan niet worden voorkomen dat mensen als ‘free rider’ optreden.

Tabel 2.1 Classificatie van (natuur)producten

		exclusiviteit	
		nee	ja
rivaliteit	nee	o.a. uitzicht	o.a. park Hoge Veluwe
	ja	o.a. gebruik van water uit een beek	o.a. marktgoederen

Natuurproducten waarbij rivaliteit bestaat en waarvan het gebruik exclusief is, bijvoorbeeld grondstoffen als hout en vezels, worden vaak vermarkt waardoor er waarneembare prijzen zijn. Deze prijzen geven informatie over het profijt van deze producten. Voor veel andere natuurproducten bestaan evenwel geen marktprijzen, omdat ze niet worden of kunnen worden verhandeld. Dit geldt met name voor natuurproducten waarbij geen rivaliteit bestaat en die niet exclusief zijn, zoals het bieden van de mogelijkheid tot recreëren. Bij deze natuurproducten is vaak sprake van collectieve goederen. Omdat er bij natuur vaak sprake is van een collectief goed, is het realiseren van verbrede financiering een moeilijke taak. Ook de bepaling van het profijt dat specifieke actoren ontleen aan natuur en het vaststellen van de daarop gebaseerde bijdrage in de kosten zijn vaak problematisch.

Areaal natuur

Natuur in brede zin is de gehele verzameling van biotische en abiotische (zoals chemische, geologische en andere fysische) processen. In dit project is de aandacht vooral gericht op levende have, dat wil zeggen flora en fauna. Het relevante natuurbeleid is het beleid van LNV op het gebied van instandhouding, herstel en uitbreiding van bos- en natuurterreinen.

Tabel 2.2 Areaal bodemgebruik (bron: CBS-statline)

	1996	2000	1996	2000
	(1000 ha)	(1000 ha)	(procent)	(procent)
Bos en natuur	478	484	12.8	12.9
<i>bos</i>	344	350	9.2	9.4
<i>droog natuurlijk terrein</i>	84	83	2.2	2.2
<i>nat natuurlijk terrein</i>	51	50	1.4	1.3
Landbouw	2360	2326	63.2	62.3
Bebouwd + semi-bebouwd	343	366	9.2	9.8
Binnenwater	355	357	9.5	9.6
Verkeer	113	113	3.0	3.0
Recreatie*	86	89	2.3	2.4
Totaal (zonder buitenwater)	3735	3736	100.0	100.0

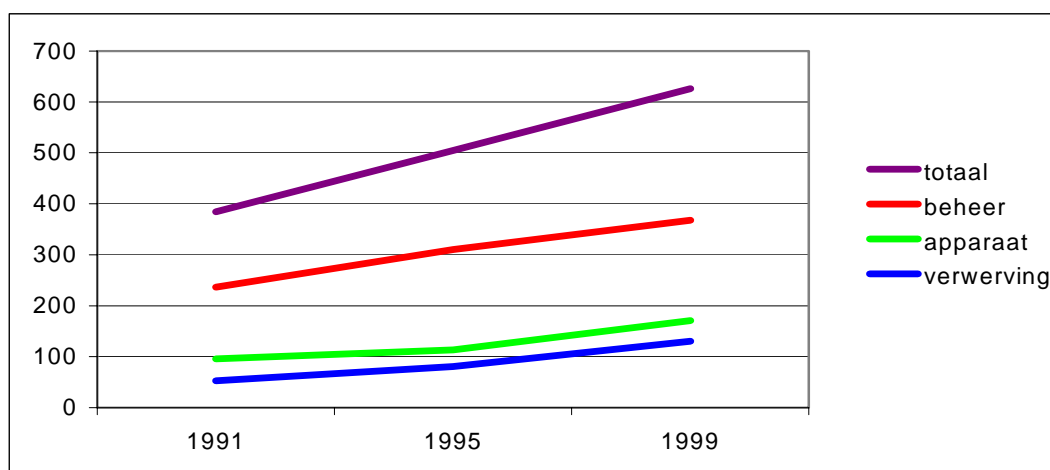
* toelichting: recreatie bestaat uit parken en plantsoenen, sportterreinen, volkstuinen en terreinen voor dag- en verblijfsrecreatie

Informatie over de omvang van het areaal bos en natuur in Nederland kan worden ontleend aan de statistiek van het bodemgebruik (CBS-statline). Er blijkt dat het areaal natuur bijna dertien procent van het Nederlandse grondgebied beslaat (Tabel 2.2). Dit percentage wordt nog iets hoger als ook parken en plantsoenen worden meegerekend.

In de natuurdoelstellingen is vastgelegd dat het areaal bos en natuur moet toenemen. Dit is geconcretiseerd in de taakstelling voor de komende jaren, waarin sprake is van uitbreiding van het areaal met circa 13.000 hectare per jaar. De uitbreiding betreft nieuwe natuur, agrarisch natuurbeheer, robuuste verbindingen, natte natuur, groen rond grote steden, randstadgroenstructuur en kwaliteitsimpuls landschap (bron: Natuurbalans 2003, bijlage 1).

Kosten voor natuur

Gedurende het afgelopen decennium zijn de kosten voor natuur sterk gestegen (Figuur 2.1). De toename tussen 1991 en 1999 bedraagt ruim zestig procent. Dit betreft niet alleen de kosten voor verwerving en beheer (inclusief inrichting), maar ook apparaatskosten. Hierbij kan worden aangetekend dat de weergegeven kosten een onderschatting zijn van de werkelijke kosten, omdat met name in het natuurbeheer (onbetaalde) activiteiten van vrijwilligers een belangrijke bijdrage leveren.



Figuur 2.1 Kosten voor natuur (mln. euro) in 1991, 1995 en 1999. Kosten 1991 en 1995: Hekbuis (1997); kosten 1999: CBS-statline

De kosten voor het natuur- en landschapsbeheer zijn beschreven in de statistiek 'Kosten en financiering van het landschapsbeheer' van het CBS (CBS-statline). Deze statistiek beschrijft de financiële aspecten van activiteiten die zijn gericht op het instandhouden en versterken van natuur- en landschapswaarden. Dit betreft alle activiteiten waarmee wordt beoogd de toestand van natuur en landschap te beschermen, herstellen of verbeteren, voor zover daarvoor uitgaven worden gedaan die niet worden terugverdiend door opbrengsten of besparingen. Maatregelen die zijn gericht op het beperken van water-, bodem- of luchtverontreiniging worden aan het milieubeheer toegerekend en niet aan het natuur- en landschapsbeheer, ook al was de instandhouding van de kwaliteit van natuur en landschap een belangrijk motief.

Tabel 2.3 Kosten natuur- en landschapsbeheer (bron: CBS-statline)

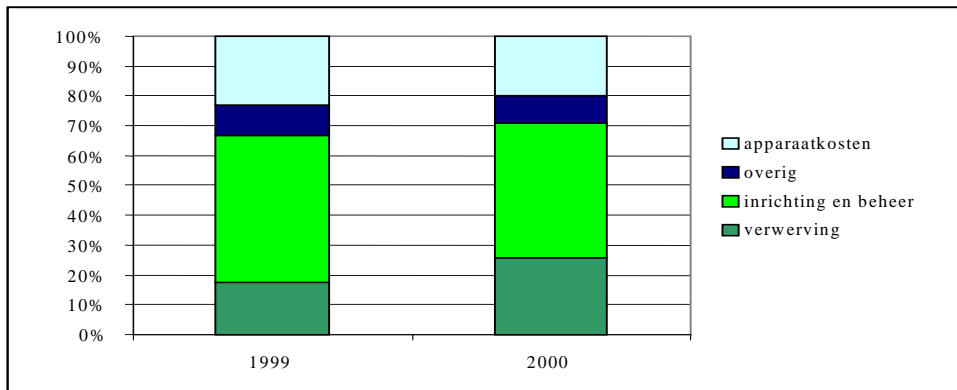
bruto kosten (naar activiteit) (bedragen in mln. euro)	1999		2000			
	totaal	waarvan	totaal	waarvan		
		overheid	particulier	overheid	particulier	
verwerving	130	51	79	245	102	143
inrichting en beheer	368	185	182	426	192	234
overig *	78		78	84		84
apparaatkosten *	171	154	18	188	170	18
totaal bruto kosten	748	390	357	943	464	479
opbrengsten activiteiten	44	27	17	47	30	17
netto kosten	704	363	340	896	434	462

* de apparaatkosten zijn de gezamenlijke kosten voor personen en hulpmiddelen die nodig zijn voor het doen functioneren van een instelling of het verrichten van een taak.

de activiteit 'overig' betreft ondermeer de kosten van natuur- en landschapssparende voorzieningen van bedrijven en de kosten van diverse organisaties die activiteiten ontplooiën op het gebied van voorlichting en natuureducatie.

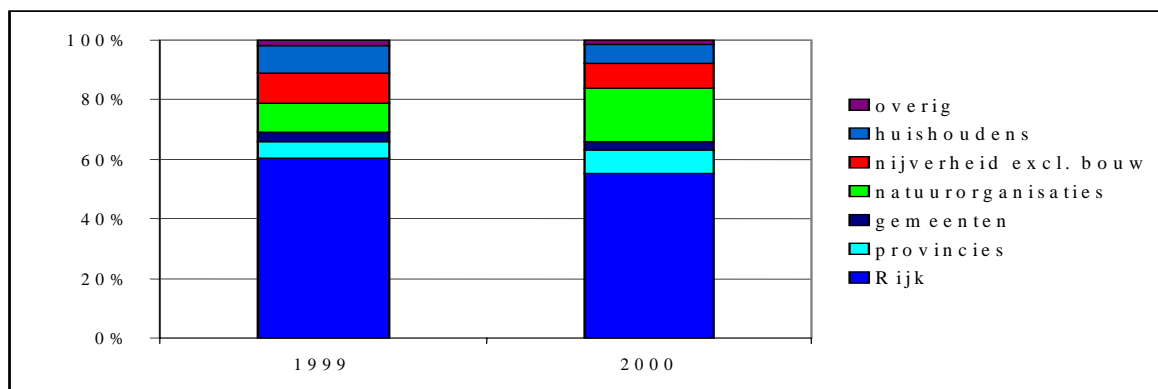
De kosten betreffen zowel die van de overheid als die van particulieren. Omdat de CBS-statistiek in 1997 is gewijzigd en voor de analyse met name de orde van grootte relevant is, zijn de meest recente jaren waarvoor data beschikbaar zijn vergeleken (Tabel 2.3). Er blijkt dat de kosten met ongeveer 25 procent zijn toegenomen,

waarbij de toename bij particulieren groter is dan bij de overheid. De toename is voor een groot deel toe te schrijven aan de kosten van verwerving. Het aandeel verwerving in de bruto kosten stijgt namelijk van 17 procent in 1999 naar 26 procent in 2000 (Figuur 2.2). De post inrichting en beheer blijft de grootste post (afname van 49 naar 45 procent). De oorzaak van de toename van de post verwerving is niet nader onderzocht. Mogelijke oorzaken zijn een stijging van de grondprijs en/of het aangekochte areaal.



Figuur 2.2 Opbouw bruto kosten van natuur

Op het eerste gezicht lijkt het alsof overheid en particulieren ongeveer evenveel bijdragen (Tabel 2.3). Dit is een vertekend beeld, omdat niet is gecorrigeerd voor betaalde en ontvangen overdrachten zoals subsidies. Correctie geeft de (netto) financiële lasten van de actoren (Tabel 2.4). De financiële lasten van een actor zijn gelijk aan de netto kosten van de eigen activiteiten (bruto kosten verminderd met opbrengsten) vermeerderd met aan andere actoren betaalde overdrachten en verminderd met de ontvangen overdrachten. De lasten van een actor vormen diens bijdrage aan de kosten van natuur. De overheid draagt circa 70% van de lasten, waarbij het leeuwendeel voor rekening komt van het Rijk (Figuur 2.3).



Figuur 2.3 Aandeel sectoren in de kosten van natuur

Tabel 2.4 *financiering van natuur (bron: CBS-statline)*

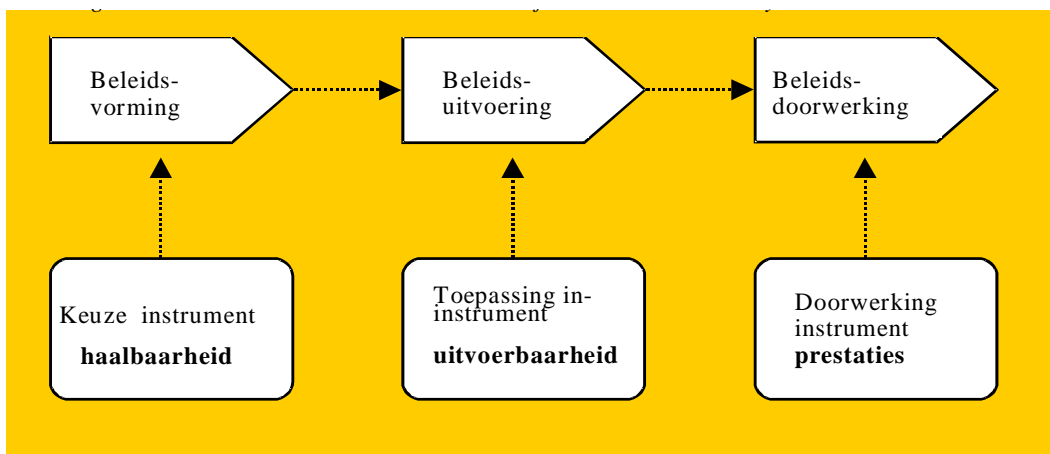
(bedragen in mln. euro)	1999				2000			
	Lasten*	activiteit netto kosten	overdrachten betaald ontvangen		Lasten*	activiteit netto kosten	overdrachten betaald ontvangen	
Overheid								
Rijk	424	265	158	0	497	326	171	0
Provincies	40	58	22	40	70	66	27	23
Waterschappen	7	14	0	8	7	15	0	8
Gemeenten	24	26	1	3	25	27	2	3
Totaal overheid	495	363	181	51	599	434	200	34
Particulieren								
Landbouw	0	30	0	30	0	35	0	35
Nijverheid exclusief bouw	74	60	14	1	75	59	17	0
Bosbouw	3	3	0	0	3	3	0	0
Natuurorganisaties met grond in eigendom	64	202	1	139	157	314	1	158
Natuurorganisaties zonder grond in eigendom	2	46	2	46	2	52	2	53
Huishoudens	65	0	65	0	57	0	57	0
Onverdeeld	2	0	2	0	3	0	3	0
Totaal particulieren	210	341	84	216	297	463	80	246
Totaal overheid + particulieren	704	704	266	266	896	896	280	280

* Toelichting: Lasten = Netto kosten eigen activiteit + betaalde overdrachten – ontvangen overdrachten”

2.2 Werkwijze

Het streven om via verbrede financiering natuurbeleidsdoelstellingen te realiseren past binnen de veranderende context waarbinnen beleid tot stand komt, met name de trend van ‘government’ naar ‘governance’. Deze trend geeft aan dat het beleid, in het onderhavige geval voor natuur, steeds meer tot stand komt in samenwerking met andere partijen in de markt en ‘civil society’. De kennis en belangen van deze partijen kunnen hierdoor in het beleid/beleidsproces beter tot uitdrukking komen. De hang naar ‘governance’ impliceert tevens dat deze partijen meer verantwoordelijkheid dragen en ook bereid dienen te zijn zich actiever op te stellen om bij te dragen in de kosten van de uitvoering van het beleid.

In een beleidsproces/ beleidscyclus worden drie fasen onderscheiden (Bressers, 1994). De eerste fase is de beleidsvorming, waarin onder meer de in te zetten instrumenten worden gekozen. In deze fase vindt het uitdenken, beargumenteren en formuleren van het beleid plaats, en daarbij staat de haalbaarheid centraal. De tweede fase is de beleidsuitvoering, waarbij de uitvoerbaarheid centraal staat. In deze fase worden instrumenten al dan niet ingezet. De derde fase betreft de doorwerking van de instrumenten, waarbij de prestaties centraal staan (Figuur 2.4).



Figuur 2.4 Eisen aan instrumenten in drie fasen van de beleidscyclus

In het algemeen kan worden gesteld dat uitvoerbaarheid noodzakelijk is om prestaties mogelijk te maken en dat haalbaarheid noodzakelijk is voor uitvoerbaarheid. Omgekeerd heeft haalbaarheid van een instrument zonder dat het uitvoerbaar is of uitvoerbaarheid van een instrument dat geen prestatie levert, geen zin. De kansrijkheid van een instrument wordt bepaald na de analyse van de (verwachte) prestatie, uitvoerbaarheid en haalbaarheid. Een instrument is kansrijker naarmate het betere prestaties levert, in hogere mate uitvoerbaar is en in hogere mate haalbaar is.

In de zoektocht naar verbrede financiering voor natuur kan worden overwogen beleidsinstrumenten in te zetten. Onder beleidsinstrument wordt in deze studie verstaan: alle zaken die door of namens de overheid worden gebruikt of kunnen worden gebruikt om het bereiken van één of meer beleidsdoelstellingen te bevorderen (Hoogerwerf 1989, p.22). In deze definitie staat het (beleids)instrument ten doel aan de beleidsdoelstelling. De beleidsdoelstellingen die in deze studie centraal staan, zijn de natuurdoelstellingen waaronder ook landschapsbeleidsdoelstellingen zijn begrepen.

Een algemeen geaccepteerde indeling van beleidsinstrumenten is die in het juridische, het economische en het communicatie sturingsmodel (Van der Doelen, 1993, pp17-20). Tussen de sturingsmodellen bestaan geen scherpe grenzen en instrumenten kunnen dan ook tot verschillende sturingsmodellen behoren (Klok 1991). De instrumenten zijn ook ingedeeld in drie typen namelijk economische, juridische en communicatieve instrumenten (Tabel 2.5). Dit onderscheid is relevant, omdat instrumenten die specifieke kenmerken hebben of kenmerken van verschillende typen combineren, onder sommige condities als kansrijker worden beschouwd (Klok 1991). De instrumenten zijn verder onderverdeeld in stimulerende en repressieve instrumenten. Stimulerende instrumenten zijn gericht op het stimuleren van specifieke handelingen, repressieve instrumenten op het nalaten daarvan. Opgemerkt moet worden dat de indeling beperkt is tot niet-fysieke instrumenten. Voor de indeling van instrumenten voor verbrede financiering van natuur is dit toereikend, maar bij andere toepassingen kan het noodzakelijk zijn een of meer categorieën fysieke instrumenten toe te voegen.

Tabel 2.5 Indeling beleidsinstrumenten (Bressers et al., 1993, pag. 21)

	repressief	stimulerend
communicatief (informatieoverdracht)	waarschuwen	voorlichten
economisch (prikkels)	heffing	subsidie
juridisch (voorschriften)	gebods- en verbodsbepalingen, wetten	overeenkomst, vergunning, vrijstelling

De analyse is gericht op instrumenten die verbrede financiering beogen te genereren, om zo bij te dragen aan geformuleerde natuurdoelstellingen. Het streven bij verbrede financiering is het genereren van additionele fondsen voor en het betrekken van meer actoren bij de financiering van natuur. Een zwaartepunt hierbij is profijtgebers van natuur een bijdrage te laten leveren in de bekostiging van natuur, die meer in overeenstemming is met hun profijt dan in de uitgangssituatie het geval is. Effecten van verbrede financiering zijn een andere verdeling van de bijdragen van actoren aan de bekostiging van natuur, het betrekken van meer actoren bij de bekostiging van natuur en het vrijkomen van financiële middelen of het afnemen van het tekort bij de oorspronkelijke lastendragers, zoals LNV. Veranderingen (door inzet instrumenten) in het gedrag van actoren waardoor natuurkosten wegvallen, zijn vanwege het kostenbesparende effect tot de verbrede financiering gerekend.

In dit onderzoek is verbrede financiering beschouwd vanuit een actorperspectief, immers LNV wenst een inventarisatie van beleidsinstrumenten om verbrede financiering te realiseren. Dit betekent dat het inzetten van zo'n instrument vanuit de betreffende actor (LNV) moet kunnen worden gerealiseerd. Daarmee impliceert het actorperspectief dat de actor die zoekt naar verbrede financiering, ook de directe zeggenschap heeft om het instrument toe te passen of de mogelijkheid heeft om invloed uit te oefenen op andere actoren en zo te bewerkstelligen dat het instrument wordt ingezet. Waar LNV deze directe of indirecte invloed over de inzet van het instrument niet heeft, is dat in de analyse direct benoemd.

De analyse is beperkt tot de veertien door LNV benoemde instrumenten, waarvan er twaalf zijn geanalyseerd. Het primaire doel van de analyse is het beoordelen van de instrumenten op hun kansrijkheid (bij inzet door LNV) voor het genereren van verbrede financiering. Daarbij is verondersteld dat *'ceteris paribus'* natuurdoelstellingen door verbrede financiering eerder of beter kunnen worden gerealiseerd dan zonder verbrede financiering. Dit impliceert dat de beschikbaarheid van financiën en de betrokkenheid van actoren bij 'natuur' kritische succesfactoren zijn voor het natuurbeleid.

In het onderzoek zijn vier activiteiten onderscheiden:

- A het ontwikkelen van een schema voor de beschrijving en boordeling van instrumenten
- B het verzamelen van informatie over de instrumenten
- C de invulling van het schema op basis van de verzamelde informatie
- D de bepaling van de kansrijkheid van de instrumenten

De activiteiten worden afzonderlijk kort beschreven.

A) *Het ontwikkelen van een schema voor de beschrijving en beoordeling van instrumenten (Hoofdstuk 3).*

Om het opstellen van een comparatief overzicht mogelijk te maken, is ervoor gekozen alle instrumenten via hetzelfde schema te beschrijven en te beoordelen. Op de selectie van de kenmerken voor de beschrijving en de criteria voor de beoordeling van de instrumenten wordt nader ingegaan in paragraaf 2.3.

B) *Het verzamelen van informatie per instrument (Hoofdstuk 3, Bijlage 1)*

Het verzamelen van informatie, in bibliotheken, op internet en via consultatie van deskundigen, is in eerste instantie gericht op ervaringskennis over de toepassing van de instrumenten. Soms is ook buiten het beleidsveld van natuur gezocht naar ervaringskennis over de werking van een instrument. Via bronnen van bronnen (*snowballing*) is steeds meer ervaringskennis via documenten verzameld. Voor een aantal instrumenten geldt dat ze al sinds 2001 zijn onderzocht. Voor andere instrumenten zijn nauwelijks of geen bronnen gevonden. In die gevallen is gebruik gemaakt van ideeën en verwachtingen van experts (beknopte peer-reviews) over toepassingsmogelijkheden van het instrument. De geconsulteerde personen zijn weergegeven in Bijlage II.

C) *De invulling van het schema (Hoofdstuk 3)*

Het schema wordt ingevuld op basis van de verzamelde informatie. Deze informatie is globaal en voor een deel subjectief, omdat het gaat om een beschrijving op hoofdlijnen, die ex ante is uitgevoerd en is gebaseerd op algemene informatie. Aan de kwalitatieve informatie wordt vervolgens een kwantitatieve waardering (de criteriumscore) toegekend.

D) *Het vergelijken van instrumenten (Hoofdstuk 3)*

Door de instrumenten te vergelijken kan de relatieve kansrijkheid van de verschillende instrumenten worden bepaald. De vergelijking wordt mogelijk gemaakt door de scores voor de criteria samen te vatten in de zogenaamde scoretabel. Door de scores onderling te vergelijken, kunnen de meest kansrijke instrumenten worden bepaald. Kansrijkheid is hierbij bepaald als het aggregaat van de scores op de aspecten. Hierbij kan het belang dat aan de afzonderlijke aspecten wordt toegekend zowel per toepassing als per individu verschillen. Immers, niet alle aspecten worden als even belangrijk ervaren bij het bepalen van de kansrijkheid van een instrument.

3 Beschrijving instrumenten

3.1 Inleiding

Het startpunt voor de studie is een lijst met beleidsinstrumenten ten behoeve van verbrede financiering van natuur, die liggen binnen de (in)directe invloedssfeer van LNV. De lijst is afkomstig uit een bijlage bij een brief uit 2001 van het Ministerie van LNV (Bijlage 0). In de lijst zijn drie benaderingen onderscheiden om verbrede financiering te realiseren:

- het al dan niet via tussenkomst van de overheid genereren van extra geld voor natuur,
- het herverdelen van het beschikbare geld voor natuur,
- het vergroten van de medeverantwoordelijkheid voor natuur bij actoren.

Voor iedere benadering is een aantal instrumenten geselecteerd, wat heeft geresulteerd in de lijst met veertien instrumenten. Daarvan zijn er twaalf geanalyseerd (Tabel 3.1).

Tabel 3.1 Te analyseren beleidsinstrumenten

invulling verbrede financiering	beleidsinstrument	beoordeeld door
A Meer publiek geld voor Natuur	A1 Heffing op producten die Natuur en landschap aantasten ('Natuur in de prijzen')	Alterra
	A2 Groenbelasting voor profijthebbers op lokaal niveau	Alterra
B Meer privaat geld voor Natuur	B1 Rood met Groen, via PPS	Alterra
	B2 Richtlijn of wetgeving aanpassen zodat schade wordt vergoed op basis van verlies aan baten i.p.v. compensatiekosten	Alterra
	B3 Grondexploitatie- en bouwvergunning mits ook geïnvesteerd in Natuur en landschap	Alterra
	B4 De gebruiker betaalt (Prijsopslag voor ANWB routekaarten), Natuur en Landschapscertificaten à la CO2	niet beschreven
C Herverdeling publiek geld voor Natuur	C1 Natuur en landschapsbaten in MKBA (Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse) vastleggen	Alterra
	C2 Uitbreiding 'de Boer norm' met Natuur en Landschap	Alterra
	C3 Subsidie/Modulatiegeld voor Natuur en landschapsproducten	niet beschreven
D Herverdeling privaat geld voor Natuur	D1 Actoren, bijv. waterbeheerder en Natuurbeheerder maken onderlinge afspraak o.b.v. wederzijds belang	LEI
	D2 Compensatiebeginsel uitbreiden met Natuur en landschap / m.e.r. uitbreiding met compensatie Natuur en landschapsschade (compensatie op basis van verlies aan baten i.p.v. herstel of vervangingskosten)	LEI
E Medeverantwoordelijkheid Publiek (Lagere overheden) vergroten voor Natuur	E1 Natuur en Landschap in verdeelsleutel gemeentefonds	Alterra
F Medeverantwoordelijkheid Privaat (Burgers, bedrijven, middenveld) vergroten voor Natuur	F1 Aanpassing belastingwetgeving (Fiscaal aftrekbare Natuur en landschapskosten; vrijstelling BTW, korting OZB, verbreden DOA)	LEI
	F2 Betaling in natura via voucher / credit systeem	LEI

Alle instrumenten in de lijst hebben een nationale reikwijdte, met mogelijk een doorwerking op provinciaal en/of lokaal niveau. De instrumenten worden beoordeeld op kansrijkheid bij toepassing op nationale schaal. Feitelijk is er sprake van een relatieve kansrijkheid, omdat een instrument kansrijk wordt genoemd als het in vergelijking tot de andere instrumenten hoog scoort. Of een instrument ook absoluut hoog scoort, wat een noodzakelijke voorwaarde is voor implementatie, is daarmee nog niet gezegd.

De instrumenten worden beoordeeld op de mogelijke inzet in de huidige context. Natuurlijk kunnen en treden er in de loop van de tijd veranderingen op in omgevingsfactoren die cruciaal zijn voor het al dan niet realiseren van de gestelde doelen. Een voorbeeld hiervan is het politieke klimaat dat nu gunstig lijkt voor instrumenten die zijn gericht op publiek-private samenwerking en marktwerking. Als dit klimaat omslaat naar centralisme, zal het resultaat van op marktwerking gerichte instrumenten verslechteren en is een ander type instrument vereist om verbrede financiering te kunnen realiseren. De gevoeligheid voor veranderingen in omgevingsfactoren maakt dat er een beperkte houdbaarheidsdatum geldt voor de beoordelingen in deze studie. Om dit zo goed mogelijk te ondervangen is vooral gekeken naar technische aspecten van haalbaarheid, uitvoerbaarheid en prestaties, die niet snel veranderen. Daarbij komen vragen aan de orde als ‘Wat is er nodig, waar moet je aan denken, om het instrument in te zetten?’

Een ander relevant aspect in dit verband is de lange voorbereidingstijd die soms noodzakelijk is voordat het instrument kan worden ingezet. Voorbeelden hiervan zijn een wijziging van een habitatrichtlijn of een wetswijziging. Deze acties zullen veel inzet vergen en het proces dat met vele andere actoren wordt ingegaan, kan grillig verlopen. De voorbereidingstijd voorafgaande implementatie is als criterium meegenomen in deze studie. In de analyse zijn de instrumenten tegen elkaar afgezet op ondermeer het aspect voorbereidingstijd. Ofwel instrumenten die een kortere voorbereidingstijd kennen, scoren hoger dan instrumenten die pas na vele jaren toepassingsgereed zijn.

De instrumentenanalyse is een bescheiden opstap naar de overweging voor implementatie van een van de onderzochte beleidsinstrumenten. Het is niet de bedoeling om met deze instrumentenanalyse de implementatie van het instrument feitelijk in te leiden, uit te voeren, te begeleiden of te monitoren. Hiervoor zal een plan van aanpak, een communicatieplan en eventueel een integrale strategie dienen te worden opgesteld, welke geen onderdeel meer uitmaakt van deze studie.

3.2 Het schema voor de beschrijving van de instrumenten

Het uitgangspunt bij de beschrijving van de kenmerken van de instrumenten en van de te verwachten mogelijkheden en moeilijkheden bij hun inzet, is dat de beschrijving moet kunnen worden gebruikt bij de beslissing tot het al dan niet inzetten van een specifiek instrument op nationaal niveau, te weten door LNV. Dit betekent niet

noodzakelijk dat de uitvoering ook voor rekening van LNV komt of dat de bijdrage/prestatie bij LNV terecht komt. De opbrengst voor LNV kan indirect zijn, zoals wanneer andere actoren specifieke activiteiten verzorgen en/of financieren.

Om het vergelijken van instrumenten te vereenvoudigen, is de voorwaarde gesteld dat alle instrumenten volgens hetzelfde stramien moeten worden beschreven. Hiertoe is de beschrijving gesplitst in twee onderdelen: kenmerken en criteria. De kenmerken betreffen de werkwijze van het instrument, de doelen en actoren waarop het instrument is gericht en de actoren die de uitvoering verzorgen. De criteria betreffen de inzet van het instrument en beschrijven de vereiste inspanningen, de mogelijke problemen en de te verwachten resultaten.

De criteria zijn de factoren waarop het instrument wordt beoordeeld (getoetst). Hierbij wordt gekeken naar algemene eisen die aan beleidsinstrumenten worden gesteld en naar specifieke eisen voor het betreffende instrument. Per instrument zijn de volgende vragen gesteld:

- Voldoet een instrument aan de algemene eisen die door de overheid aan beleidsinstrumenten worden gesteld en zijn deze rechtens houdbaar (legitimiteit, past instrument binnen wettelijke kaders, etc)?
- Voldoet een instrument aan de specifieke eisen om de oplossing te realiseren voor het specifieke probleem waarvoor het instrument wordt ingezet (doelen waarvoor het instrument wordt toegepast)?

De operationalisering van de criteria is gerealiseerd aan de hand van de beleidscyclus en gebaseerd op de gewenste informatie in de verschillende fasen hiervan (beleidsvorming, beleidsuitvoering en beleidsdoorwerking).

Kenmerken

De kenmerken van een instrument (Tabel 3.2) zijn descriptief en betreffen zaken als type instrument, specifieke doel(en) van het instrument, relevante doelstellingen van LNV waaraan het instrument beoogt bij te dragen, werkwijze bij toepassing van het instrument en betrokken actoren. Aan de kenmerken is geen waardering (score) toegekend.

Tabel 3.2 De kenmerken van een instrument

criterium / Kenmerk	Beschrijving
instrument	
type instrument	communicatief, juridisch, economisch / repressief, stimulerend
Doel instrument	
specifieke doelen	met inzet instrument beoogde doelen
overige LNV doelen ten aanzien van Natuur	overige doelen LNV m.b.t. natuur die relevant zijn
Werkwijze bij toepassing van het instrument	
Werkwijze	stapsgewijze beschrijving werking instrument
Betrokken actoren,	
actoren die moeten bijdragen	actoren die bijdrage / prestatie moeten leveren
actoren die de bijdragen ontvangen	actoren die uitvoering verzorgen
actoren die de uitvoering verzorgen	actoren die bijdrage / prestatie ontvangen

Omdat de ruimtelijke schaal van de inzet van het instrument niet noodzakelijk gelijk is aan die van de uitvoerder en/of ontvanger, is er voor gekozen de betreffende actoren als afzonderlijke kenmerken op te nemen en niet de ruimtelijke schaal van het instrument.

Criteria voor de beleidsvorming

In de fase van de beleidsvorming dat wil zeggen bij de bepaling van de haalbaarheid van het instrument, zijn twee zaken aan de orde:

- het instrument moet passen binnen de vigerende procedures, mag niet in strijd zijn met de vigerende wet- en regelgeving en moet voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zoals vastgelegd in de Algemene Wet Bestuursrecht). Deze beginselen betreffen zaken als gelijkheid, rechtszekerheid, redelijkheid, zorgvuldigheid, onpartijdigheid, hoorplicht en afwegingsplicht.
- er moet draagvlak zijn voor het instrument bij alle betrokken actoren en de bevolking.

De haalbaarheid van het instrument wordt dus bepaald door de vraag of het instrument past binnen de institutionele context en door het draagvlak voor het instrument. Dit wordt aan de hand van drie aspecten beoordeeld:

- kosten aanpassing, dit betreft de kosten (vereist budget en overige inspanningen) die gemoeid zijn met de aanpassing van wet- en regelgeving zodanig dat het instrument kan worden toegepast
- aanpassingstermijn, dit is de periode die met de aanpassing is gemoeid
- acceptatie ofwel het draagvlak voor het instrument

De aspecten worden beschreven door één of meer criteria (Tabel 3.3).

Tabel 3.3 De haalbaarheid van een instrument

haalbaarheid van het instrument (beleidsvormingsfase)		
aspect	criterium	omschrijving
kosten aanpassing	kosten aanpassing overige inspanningen	vereist budget voor realiseren legitimiteit zoals lobbyen e.d.
aanpassingstermijn acceptatie	tijd aanpassing context draagvlak uitvoerders draagvlak bijdragers draagvlak ontvangers draagvlak bevolking	vereiste periode om aanpassing te realiseren mate waarin uitvoerders inzet instrument ondersteunen mate waarin bijdragers inzet instrument ondersteunen mate waarin ontvangers inzet instrument ondersteunen mate waarin bevolking inzet instrument ondersteunt

De beoordelaar geeft voor ieder criterium zijn waardering en deze criteriumscores worden gebruikt om de scores voor de aspecten en de haalbaarheid te berekenen (zie hfst 4).

Criteria voor de beleidsuitvoering

De aspecten voor de fase van de beleidsuitvoering betreffen de (technische en financiële) uitvoerbaarheid van het instrument, de lengte van de voorbereidingsperiode en de transactiekosten. Beoordeeld wordt of het instrument technisch gezien uitvoerbaar is, hoeveel tijd en middelen er gemoeid zijn met de inzet en hoe hoog de transactiekosten zijn. De beoordeling betreft de uitvoerbaarheid van het instrument.

De aspecten voor de uitvoerbaarheid zijn (Tabel 3.4):

- realiseerbaarheid. De technische uitvoerbaarheid refereert aan de theoretische relatie tussen de inzet van het instrument en het bereiken van het doel, met andere woorden kan het instrument überhaupt worden ingezet. Een voorbeeld is het realiseren van een entreeheffing, wat bij een niet omheind gebied met veel ingangen veel moeilijker is te realiseren dan bij een omheind gebied met één of twee ingangen.
- voorbereiding, dit betreft zowel de kosten van de voorbereiding als de tijd die met de voorbereiding is gemoeid. De voorbereidingstijd is de lengte van de periode tussen het besluit om het instrument in te zetten en het tijdstip waarop het functioneert, aannemende dat de haalbaarheid is gerealiseerd.
- transactiekosten zijn de kosten voor de handhaving (toezicht houden, entreeheffing, subsidies verlenen etc.) van het instrument.

Tabel 3.4 De uitvoerbaarheid van een instrument

uitvoerbaarheid van het instrument		
aspect	criterium	omschrijving
realiseerbaarheid	technische mogelijkheid	kan het instrument technisch gezien worden ingezet
voorbereiding	kosten voorbereiding voorbereidingstijd	kosten gemoeid met de voorbereiding van de inzet periode tussen beslissing tot inzet en functioneren
transactiekosten	transactiekosten	kosten voor inzet en handhaving instrument

Criteria voor de beleidsdoorwerking

De specificatie van de criteria voor de prestaties van het instrument is gebaseerd op de VBTB (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording) en de in dit kader aangereikte hulpmiddelen, zoals de 'Handreiking meten van doelmatigheid' (Algemene Rekenkamer, 2003) en de 'Handreiking doelformulering en prestatiegegevens' (Ministerie van Financiën, 2000). De VBTB beoogt inzicht te verschaffen in de relatie tussen doelen, middelen, prestaties en effecten van beleid. Dit is vergelijkbaar met de activiteiten van het Rekenhof in België bij de beoordeling van de goede besteding van rijksmiddelen. De bij de VBTB gehanteerde criteria zijn:

- doelbereik. Het doelbereik geeft aan in hoeverre het gestelde doel is bereikt
- doeltreffendheid (effectiviteit). De doeltreffendheid geeft aan in hoeverre het beleid (de inzet van het instrument) de beoogde doelstellingen heeft verwezenlijkt. Dit verschilt van het doelbereik. Het doelbereik geeft aan in welke mate het gestelde doel is bereikt, de doeltreffendheid geeft aan in hoeverre het gevoerde beleid (of de inzet van het instrument) hieraan heeft bijgedragen.
- doelmatigheid (efficiëntie). De doelmatigheid betreft de verhouding tussen de inzet van middelen en het voortgebrachte product (gerealiseerde activiteiten en prestaties). Ze wordt gebruikt om na te gaan of de financiële, menselijke en materiële middelen optimaal zijn aangewend ofwel (zowel kwalitatief als kwantitatief) zijn ingezet op het geschikte tijdstip en tegen de laagst mogelijke prijs. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen doelmatigheid van het beleid (kosten-effectiviteit) en doelmatigheid van de bedrijfsvoering (zuinigheid). Bij een ex ante analyse blijft dit laatste buiten beschouwing.

Voor de beoordeling van de verwachte prestaties bij de inzet van het instrument zijn drie aspecten onderscheiden: beoogde effecten, neveneffecten en doelmatigheid (Tabel 3.5). Beoogde effecten zijn veranderingen in de samenleving die met de inzet van het instrument worden beoogd en die in meer of mindere mate aan de inzet zijn toe te schrijven. Naast beoogde effecten zijn er vaak ook neveneffecten, dit zijn niet-beoogde effecten, die aan de inzet van het instrument zijn toe te schrijven. Neveneffecten kunnen positief of negatief worden gewaardeerd. Bij de hier uitgevoerde ex ante analyse betreft het criterium 'doelbereik' de beoogde veranderingen in de samenleving die naar verwachting zullen optreden als het instrument wordt ingezet en volgens verwachting functioneert (ofwel: doet wat het behoort te doen). Het criterium doeltreffendheid geeft de bijdrage van het instrument aan het doelbereik.

Tabel 3.5 de prestatie van een instrument

prestatie van het instrument		
aspect	criterium	omschrijving
beoogde effecten	doelbereik	mate waarin het specifieke doel is bereikt
	doeltreffendheid	bijdrage inzet instrument aan doelbereik
neveneffecten	reactietijd	periode tussen inzet instrument en effect instrument
	effecten overige LNV-doelen	optredende effecten overige LNV-doelen
doelmatigheid	overige neveneffecten	kwalitatieve beschrijving optredende neveneffecten
	doelmatigheid (beleid)	verhouding ingezette middelen en beoogde effecten
	zuinigheid (alleen ex post)	doelmatigheid bedrijfsvoering

Samenvatting schema

De beschrijving van de instrumenten bestaat uit kenmerken en criteria. De kenmerken beschrijven de doelen en werkwijze van het instrument, de criteria de vereiste inspanningen en verwachte resultaten. Voor iedere fase van de beleidscyclus (categorie) zijn drie aspecten zijn onderscheiden, die uit een of meer criteria bestaan.

Bij de beleidsvorming (categorie haalbaarheid) wordt nagegaan of de werkwijze past binnen de institutionele context en of er bij de verschillende groepen actoren draagvlak bestaat voor de toepassing van het instrument ('acceptatie'). De institutionele context betreft de vigerende wet- en regelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Als er veranderingen in wet- en regelgeving zijn vereist, is het van belang te weten welke kosten hieraan zijn verbonden ('kosten aanpassing') en hoeveel tijd hiermee is gemoeid ('aanpassingstermijn').

Bij de beleidsuitvoering (categorie uitvoerbaarheid) worden de technische uitvoerbaarheid ('realiseerbaarheid'), de met de invoering van het instrument gepaard gaande kosten en voorbereidingstijd ('voorbereiding') en de vereiste inspanningen als het instrument eenmaal functioneert ('transactiekosten') geanalyseerd. Hierbij geldt dat de voorbereiding eventueel geheel of gedeeltelijk kan samenvallen met een vereiste aanpassing van wet- en regelgeving.

Bij de beleidsdoorwerking (categorie prestaties) wordt zowel gekeken naar de aard en omvang van de effecten als naar de doelmatigheid van het instrument. Bij de effecten is onderscheid gemaakt tussen beoogde effecten, die refereren aan het specifieke doel waarvoor het instrument is ingezet, en neveneffecten. Ook wordt gekeken naar de termijn waarop de beoogde effecten optreden. Bij de doelmatigheid wordt alleen gekeken naar de doelmatigheid van het beleid (instrument), de doelmatigheid van de bedrijfsvoering (zuinigheid) is bij een ex ante analyse niet aan de orde.

Een probleem bij het vergelijken van instrumenten is dat zij niet alleen verschillen in werkwijze, maar ook in de specifieke doelen die met de inzet van het instrument worden beoogd. Bij de specificatie van criteria en aspecten is hiermee rekening gehouden door deze zo algemeen mogelijk te houden. Voorts is, om het vergelijken van instrumenten te vereenvoudigen, aan de kwalitatieve invulling van de criteria een kwantitatieve score gekoppeld, die de waardering voor het betreffende resultaat weergeeft. Bij de bepaling van de scores is een driepuntsschaal gehanteerd, met als waarden: negatief (-1), indifferent (0) en positief (1). De score op een criterium geeft aan hoe het verwachte resultaat wordt gewaardeerd. Zo kan de waardering van een neveneffect positief zijn.

De scores voor de criteria kunnen worden gebruikt om de scores voor de aspecten en categorieën te berekenen. Hierbij kan rekening worden gehouden met het relatieve belang dat aan criteria respectievelijk aspecten wordt gehecht.

Tabel 3.6 Schema voor de analyse van een instrument

aspect	criterium / kenmerk	beschrijving	
kenmerken instrument			
type instrument		communicatief, juridisch, economisch	
doel instrument	specifieke doelen	met inzet instrument beoogde doelen	
	overige LNV doelen	overige doelen LNV m.b.t. natuur die relevant zijn	
werkwijze		stapsgewijze beschrijving werking instrument	
betrokken actoren	bijdragers	actoren die bijdrage / prestatie moeten leveren	
	ontvangers	actoren die bijdrage / prestatie ontvangen	
	verzorgers	actoren die uitvoering verzorgen	
haalbaarheid			score
kosten aanpassing	vereist budget	vereist budget voor realiseren legitimiteit	
	overige inspanningen	zoals lobbyen e.d.	
aanpassingstermijn	tijd aanpassing context	vereiste periode om aanpassing te realiseren	
acceptatie instrument	draagvlak uitvoerders	mate waarin uitvoerders inzet ondersteunen	
	draagvlak bijdragers	mate waarin bijdragers inzet ondersteunen	
	draagvlak ontvangers	mate waarin ontvangers inzet ondersteunen	
	draagvlak bevolking	mate waarin bevolking inzet ondersteunt	
uitvoerbaarheid			
realiseerbaarheid	technische mogelijkheid	kan het instrument technisch gezien worden ingezet	
voorbereiding	kosten voorbereiding	kosten gemoeid met de voorbereiding van de inzet	
	voorbereidingstijd	periode tussen beslissing tot inzet en functioneren	
transactiekosten	transactiekosten	kosten voor inzet en handhaving instrument	
prestaties			
beoogde effecten	doelbereik	mate waarin het specifieke doel is bereikt	
	doeltreffendheid	bijdrage inzet instrument aan doelbereik	
	reactietijd	periode tussen inzet instrument en effect instrument	
neveneffecten	effecten overige LNV-doelen	optredende effecten overige LNV-doelen	
	overige neveneffecten	kwalitatieve beschrijving optredende neveneffecten	
doelmatigheid	doelmatigheid (beleid)	verhouding ingezette middelen en beoogde effecten	
	zuinigheid (alleen ex post)	doelmatigheid bedrijfsvoering	

De invulling van het schema voor verschillende instrumenten resulteert in een comparatief overzicht dat kan worden gebruikt voor de bepaling van de kansrijkheid ten behoeve van verbrede financiering. Bedacht moet worden dat het schema niet zondermeer kan worden gebruikt om de resultaten bij implementatie van een combinatie van instrumenten weer te geven. Dit vereist namelijk een aparte analyse. Dat er kansrijke combinaties van instrumenten mogelijk zijn, lijkt overigens wel aannemelijk.

Een ander aspect dat in het schema niet is meegenomen, is de duurzaamheid van effecten. Dit betreft het antwoord op de vraag of (gerealiseerde) effecten wegvallen als de inzet van het instrument wordt beëindigd. Sterk gesimplificeerd komt deze vraag erop neer dat moet worden aangegeven of effecten louter berusten op financiële motieven of dat het instrument een (intrinsieke) gedragsverandering heeft bewerkstelligd. In het eerste geval lijkt het effect niet duurzaam, in het tweede geval wel. Omdat ex ante uitspraken hierover wel erg speculatief worden, is besloten het aspect duurzaamheid als criterium buiten beschouwing te laten.

3.3 Verzamelen informatie en invullen schema

De instrumenten zijn vanuit de *'state of the art'* beschikbare literatuur onderzocht. Bij onduidelijkheid door tekortschietende data uit schriftelijke bronnen is contact gezocht met direct betrokkenen die kennis over het instrument hebben (zie bijlage IV). Het uitgangspunt bij de invulling van het schema is dat de kenmerken van een instrument gegeven zijn en dat de opgenomen informatie moet zijn gericht op de beslissing het instrument al dan niet in te zetten (beleidsvormingsfase).

Voor ieder instrument is een uitgebreide beschrijving gemaakt (Bijlage 1) die vervolgens is gebruikt bij het invullen van het schema. De uitgebreide beschrijving is gebaseerd op verwachtingen (*ex ante analyse*), al dan niet ondersteund door ervaringen bij toepassing van vergelijkbare instrumenten op andere beleidsterreinen. Het ingevulde schema en de uitgebreide beschrijving van de instrumenten zijn in de bijeenkomst van 11 maart 2004 aan de klankbordgroep voorgelegd. Tijdens deze bijeenkomst is een aantal instrumenten beoordeeld en gewaardeerd (scores criteria bepaald) door de leden van de klankbordgroep (zie Tabel 3.7). Voor de andere instrumenten is om schriftelijk commentaar gevraagd. De scores voor deze instrumenten zijn bepaald door de onderzoekers.

In de schema's voor de instrumenten zijn deze gemiddelde scores al opgenomen. Hierbij is de gemiddelde score van een criterium berekend als het rekenkundig gemiddelde van de scores van de beoordelaars voor dit criterium (de som van de scores door de beoordelaars gedeeld door het aantal beoordelaars).

A1 Heffing voor producten die natuur en landschap aantasten (Openruimte heffing): kenmerken en haalbaarheid

Kenmerk			
type instrument	economisch; repressief		
specifieke doel(en)	- meer publiek geld voor natuur - ontmoedigen van bouwen in openruimte buiten bebouwde kom		
overige LNV-doelen	- doelstellingen voor behoud van landschap - voorkomen van versnippering van natuur - inbreidingsbeleid (provincie, gemeente) - beheersing grondprijzen buiten bebouwde kom		
werkwijze	1> LNV stelt hoogte van de heffing vast 2> LNV definieert toepassingsgebied van de heffing 3> LNV definieert bestedingsdoelen en creëert heffingsmogelijkheid 4> heffingsinstantie int heffing 5> ontvangsten worden toegevoegd aan begroting LNV		
actoren die uitvoeren	heffinginstantie (gemeente en provincie: bevoegd gezag bij vergunningverlening)		
actoren die bijdragen	actoren (consumenten / burgers / bedrijven / overheid) die in openruimte een ingreep plegen		
actoren die ontvangen	LNV (provincies en gemeenten ??)		
Haalbaarheid		score	
institutionele context	Ja, heffingen voldoen bij wettelijke grondslag		
vereist budget	nauwelijks kosten		0.18
overige inspanningen	nauwelijks inspanningen		0.36
tijd aanpassing context	nauwelijks tijd		0.45
draagvlak uitvoerders	klein	- nieuwe heffing in tijd van deregulering en opschoning - per definitie gering politieke draagvlak omdat heffing impopulair is	-0.73
draagvlak bijdragers	klein	- heffing is per definitie impopulair - gebrek aan alternatieven voor gedragsverandering	-0.82
draagvlak ontvangers	groot:	- heffing gekoppeld aan vergunningverlening eenvoudig te innen - inkomsten kunnen impuls geven aan realiseren natuurdoelen	0.73
draagvlak bevolking	klein	- lastenverzwaring bij gebrek aan alternatieven voelt onrechtvaardig - geen invloed op activiteiten vrijwilligers in natuurbeheer gevonden	-0.64

A1 Heffing voor producten die natuur en landschap aantasten (Openruimte heffing): uitvoerbaarheid en prestatie

uitvoerbaarheid		score
technische mogelijkheid	ervaring leert dat heffingen technisch uitvoerbaar zijn	0.45
kosten voorbereiding	<i>niet significant (ervaring, literatuur)</i>	0.27
vorbereidingstijd	kort, het kan binnen één jaar (ervaring, literatuur)	0.18
transactiekosten	kosten uitvoeren niet significant (ervaring, literatuur)	0.64
prestatie		
beoogde effecten	- (direct) gedragsverandering doordat bouwen in de open ruimte niet langer goedkoper is dan bouwen in stedelijk gebied. - (indirect) bijdragen in de kosten voor tenietdoen van de aantasting bij bouwen	
doelbereik	bij een acceptabel heffingsbedrag zullen de inkomsten groter zijn dan de met de inning gemoeide uitgaven	0.45
doeltreffendheid	de heffing is indirecte sturing: er gaan prikkels vanuit in de richting van minder milieubelastend (i.c. landschapsvervuilend) gedrag. De financiële opbrengst hangt af van de hoogte van de heffing.	0.18
reactietijd	effecten zijn direct na de datum van inwerkingtreding merkbaar	0.36
effecten overige LNV-doelen	geen (negatieve) effecten verwacht	0.00
overige neveneffecten	- heffing kan marktverstoringen werken en regionale economische groei belemmeren of vestigingsklimaat voor bedrijven verstoren. Dit kan ertoe leiden dat derden (gemeenten) om dit te voorkomen de heffing gaan betalen - toename (vraag naar) inbreiding leidt tot schaarste en hogere grondprijzen binnen bebouwde kom, zodat grondprijverschil met openruimte blijft bestaan. - bij een lage heffing zijn er weinig gedragsalternatieven.	-0.36
doelmatigheid beleid	een heffing werkt langs vele kanalen door en laat de keuze aan actoren om op de voor hen meest kosten-effectieve manier te reageren. Daarom zijn effectiviteit en de efficiëntie van prijsbeleid in de regel hoog.	0.09
doelmatigheid uitvoering	niet aan de orde	

A2 Groenbelasting voor profijthebbers op lokaal niveau: kenmerken en haalbaarheid

kenmerk		
type instrument	economisch; repressief	
specifieke doel(en)	- meer publiek geld innen voor natuur - vergroten betrokkenheid profijthebbers - lokale groenbelasting profijthebbers in combinatie met storting gedeelte inkomsten in regionaal fonds voor verbetering Natuur in de omgeving.	
overige LNV-doelen	realisatie van de natuurbeleidsdoelstellingen	
werkwijze	1a> overheid (LNV, MinFin) regelt heffingsgrondslag en wettelijke verankering 1b> gemeente legt regels voor heffing vast via AMVB / beleidsregel en bepaalt wie wordt aangeslagen 2> gemeente int de heffing 3> gemeente(n) richten regionaal fonds op conform de regeling groenfondsen en stort(en) een deel van de heffing in het fonds 3> resterend deel heffing mogelijk gebruikt voor versterking bijdragende sectoren 4> met het fonds worden lokale groen en landschapsbijdragen gegeven	
actoren die uitvoeren	- Rijk creëert heffingsmogelijkheid voor de gemeente. - gemeente kan heffingsmogelijkheid in gemeentelijke belastingsstelsel benutten, maar dit is niet verplicht (concurrentieoverwegingen)	
actoren die bijdragen	- Profijthebber van natuur en landschap (Recreatie Organisaties, bedrijfstak, koepels), afbakening mogelijk problematisch (profijthebber discussie)	
actoren die ontvangen	- gemeente - regionaal fonds	
haalbaarheid		score
institutionele context	Ja, heffing algemeen aanvaard in natuur en milieubeleid	
vereist budget	gezien voorbereidingstraject (1a en 1b bij werkwijze) mogelijk aanzienlijk	0.00
overige inspanningen	zie budget aanpassing context	0.00
tijd aanpassing context	voorbereidingstraject voor dit instrument kan zeer lang duren,	-1.00
draagvlak uitvoerders	laag: heffingsgrondslag + wettelijke verankering nodig en Min.isterie van Financiën niet enthousiast over bestemmingsheffingen	-1.00
draagvlak bijdragers	- laag draagvlak omdat heffing leidt tot extra lasten voor ondernemers - draagvlak te verwachten als de heffing voor een deel terugvloeit naar de instandhouding van natuur die zonder deze bijdrage is bedreigd - draagvlak neemt toe bij investeren deel opbrengst in bijdragende sectoren	-1.00
draagvlak ontvangers	positief omdat gemeenten in beginsel meer geld krijgen, negatief is dat deel inkomsten is geormerkt	-1.00
draagvlak bevolking	- heffing niet populair, zeker wanneer geen plausibele alternatieven voorradig - hoogte heffing belangrijk voor draagvlak - extra lasten worden afgewenteld op eindgebruikers (recreanten, huizenbezitters)	1.00

A2 Groenbelasting voor profijtgebers op lokaal niveau: uitvoerbaarheid en prestatie

uitvoerbaarheid		score
technische mogelijkheid	heffing gemeentelijke belasting geen problemen als de doelgroep is afgebakend	1.00
kosten voorbereiding	weinig	1.00
vorbereidingstijd	in de praktijk is de snelheid waarmee heffingsregeling tot stand komt wisselvallig	-1.00
transactiekosten	gemeentelijke instanties (die belasting innen) zijn er al en krijgen er een taak bij.	0.00
prestatie		
beoogde effecten	verbrede financiering door andere actoren dan het Rijk bij bestaande en nieuwe activiteiten	
doelbereik	een behoorlijk bedrag lijkt bij voldoende draagvlak mogelijk. De hoogte van de heffing bepaalt de inkomsten voor de gemeente (kan per gemeente verschillen)	0.00
doeltreffendheid	het instrument lijkt doeltreffend	0.00
reactietijd	heffing kan redelijk snel in werking zijn. Als voldoende geld aanwezig is in regionaal fonds voor de benodigde investeringen in verwerving en behoud dan zal direct effect zichtbaar worden.	1.00
effecten overige LNV-doelen	- combinatie van heffing met storting in een fonds leiden tot meer middelen voor realiseren natuurbeleidsdoelstellingen (verwerving, inrichting en beheer) - bevorderen instandhoudingdoelstelling, meer draagvlak voor natuur	1.00
overige neveneffecten	- heffing kan tot concurrentie tussen gemeenten leiden, immers gemeentes beslissen om al dan niet te heffen en de hoogte van de heffing vaststellen - de extra lasten zullen door ondernemers worden afgewenteld op eindgebruikers (als recreanten, kopers van woningen)	-1.00
doelmatigheid beleid	of de inkomsten uit de heffing opwegen tegen de kosten van de uitvoering, is afhankelijk van zowel de hoogte als de (vast-gestelde) doelgroep van de heffing. Dit bepaalt ook de doelmatigheid	1.00
doelmatigheid uitvoering	niet aan de orde	

B1 Publiek – Private samenwerking voor Rood met Groen: kenmerken en haalbaarheid

kenmerk		
type instrument	communicatief; stimulerend	
specifieke doel(en)	- meer privaat geld voor natuur - kwaliteit en leefbaarheid woonomgeving vergroten door bij planning van woningbouw geld vrij te maken voor gelijktijdige aanleg van groen	
overige LNV-doelen	- vooral natuur voor mensen (recreatieve functie) en minder mensen voor natuur. - hogere kwaliteit en grotere kwantiteit van het groen - betrokkenheid private actoren bij ontwikkeling groenvoorzieningen vergroten	
werkwijze	1> publieke en private partijen sluiten overeenkomst of intentieverklaring voor samenwerking (planning en actieplan voor integrale realisatie rood én groen) 2> realisatiefase: Projectontwikkelaar legt groene voorzieningen aan 3a) investering in groen door projectontwikkelaar wordt doorberekend aan bewoner 3b) overheid heeft minder kosten voor realisatie van groenvoorzieningen 4) kwaliteit woonomgeving wordt verhoogd en waarde onroerend goed stijgt sneller door nabijheid of aanwezigheid van natuur.	
actoren die uitvoeren	alle actoren die moeten bijdragen aan de totstandkoming van het project of plan zullen ook een rol hebben in de uitvoering	
actoren die bijdragen	- projectontwikkelaars, VNM, (en overige private partijen), - gemeenten, provincie en Rijk (bij grotere Rood voor Groen projecten), - DLG, PPS-bureau's, Terreinbeherende organisaties	
actoren die ontvangen	- Bewoners ontvangen een betere woonomgeving - Overheid bespaart kosten voor aanleg groen en voor totale project - Private partijen kunnen profiteren van hogere huizenprijzen	
haalbaarheid		score
institutionele context	past binnen vigerende wet- en regelgeving	
vereist budget	geen budget, want geen aanpassing nodig	0.73
overige inspanningen	geen middelen, want geen aanpassing nodig	0.73
tijd aanpassing context	geen tijd, want geen aanpassing nodig	0.64
draagvlak uitvoerders	(zie bijdragers)	0.09
draagvlak bijdragers	draagvlak afhankelijk voorbereidingstijd en te verwachten winst - gemeenten: mooie groene wijken verbeteren het imago als vestigingsplaats - private partijen zien winst toenemen	0.09
draagvlak ontvangers	draagvlak aanwezig. Kabinet geeft tevens aan verbreding van toepassing van PPS-constructies te wensen	0.73
draagvlak bevolking	- bewoners wonen graag in een wijk waar groenvoorzieningen zijn gerealiseerd en veiliggesteld - open planproces waarbij (toekomstige) bewoners en andere belanghebbenden worden betrokken, verhoogt het draagvlak	0.73

B1 Publiek – Private samenwerking voor Rood met Groen: uitvoerbaarheid en prestatie

uitvoerbaarheid		score
technische mogelijkheid	niet helder wegens onduidelijke koppeling van Rood en Groen in toekomstige beleidsnota's (met name Nota Ruimte)	-0.18
kosten voorbereiding	gezien voorbereidingstijd zullen er veel transactiekosten zijn.	-0.91
vorbereidingstijd	vrij lange voorbereidingstijd, waarbij vele publieke actoren betrokken zijn. Bij grote betrokkenheid en wilskracht actoren kan voorbereidingstijd beperkt blijven.	-0.64
transactiekosten	na planvormingsproces zijn er geen handhavingskosten	-0.27
prestatie		
beoogde effecten	- er kunnen meer groenambities in nieuwe woonomgevingen worden gerealiseerd, dan bij alleen publieke financiering. - instrument beoogt vertrouwen tussen publieke en private partijen te vergroten.	
doelbereik	bij een succesvol proces in een PPS kunnen de specifieke doelen worden gerealiseerd	0.45
doeltreffendheid	ervaringen zijn divers. In soms komt het niet tot een besluitvormingsproces en samenwerkingsovereenkomst, in andere gevallen wel	0.00
reactietijd	het voordeel boven normale publieke financiering is dat de groenvoorzieningen gelijktijdig of eerder dan de roodvoorzieningen tot stand komen. Hierdoor zal bij bewoning de groene infrastructuur reeds gerealiseerd zijn	0.55
effecten overige LNV-doelen	- meer (kwantitatief en kwalitatief) van groen heeft meer beheerskosten - niet geschikt voor gebieden met hoofdfunctie Natuur (EHS), omdat daar groen niet afhankelijk maken van rood. - mogelijk grondspeculaties en prijsopdrijving zodat verwervingsdoelstellingen nog meer onder druk komen te staan.	0.09
overige neveneffecten	- free-rider probleem kan ontstaan. Daarom is een zekere vertrouwensbasis een noodzakelijke voorwaarde. - grondspeculaties en prijsopdrijving kunnen ontstaan. Publieke partijen dienen een goede grondpositie te hebben om gelijkheid tussen actoren af te dwingen. - gevaar voor incomptabiliteiten en belangenverstrengeling van ambtenaren - duurzame effecten van samenwerking voor de toekomst voor andere projecten	-0.18
doelmatigheid beleid	hierover zijn geen parate gegevens gevonden.	-0.09
doelmatigheid uitvoering	niet aan de orde	

B2 Van 'compensatie van waarde' naar 'compensatie van verlies aan baten' in Europese Richtlijnen: kenmerken en haalbaarheid

kenmerk		
type instrument	juridisch; repressief	
specifieke doel(en)	- meer privaat geld innen voor natuur en landschap - schade van ingreep vergoeden op basis van 'verlies aan baten' i.p.v. compensatiekosten (habitatrictlijn).	
overige LNV-doelen	LNV is in Europa de instandhoudingsverplichting aangegaan en heeft tot taak toe te zien dat afweging over noodzaak en hoogte van compensatie wordt betrokken in de besluitvorming.	
werkwijze	verwacht wordt dat voor het doel dat LNV beoogt, kan worden volstaan met het doorlopen van de fasen voor de nationale context. 1> LNV stelt berekeningsystematiek voor 'batenverlies' bij compensatie vast. 2> LNV legt ter judiciële beslissing aan Hof van Justitie voor de manier waarop het invulling geeft aan het compensatiebeginsel. 3> Hof van Justitie beslist over nieuwe interpretatie 4> Beleidsregels geven aan hoe het compensatiebeginsel in Art 6.4 (voortaan) wordt geïnterpreteerd en berekend. 5> Provincies handhaven en beoordelen ingrepen op compensatieplicht	
actoren die uitvoeren	- provincies handhaving en voor het innen van de compensatiekosten - experts / onderzoekers voor berekenen 'verlies aan baten'	
actoren die bijdragen	Publieke en Private actoren die compensatieplichtige ingrepen plegen	
actoren die ontvangen	LNV	
haalbaarheid		score
institutionele context	ja, amendementen op richtlijnen worden veel toegepast	
vereist budget	veel apparaatskosten vereist voor voorbereiding en opstellen beleidsregels	0.00
overige inspanningen		0.00
tijd aanpassing context	lang (>10 jaar), met name door onduidelijkheid van de berekeningsmethode voor het 'verlies aan baten' en het verzoek om judiciële beslissing bij Europese Hof van Justitie	-1.00
draagvlak uitvoerders	neutraal, provincies hebben geen probleem met wijziging compensatiebeginsel als de nieuwe berekeningsystematiek duidelijk is.	0.00
draagvlak bijdragers	neutraal (gebaseerd op compensatie-ervaringen nu)	0.00
draagvlak ontvangers	neutraal (gebaseerd op compensatie-ervaringen nu)	0.00
draagvlak bevolking	neutraal (gebaseerd op compensatie-ervaringen nu), mogelijkheid tot onteigening is bedreigend voor de regio en vermindert het draagvlak.	0.00

B2 Van 'compensatie van waarde' naar 'compensatie van verlies aan baten' in Europese Richtlijnen: uitvoerbaarheid en prestatie

uitvoerbaarheid		score
technische mogelijkheid	inzet van dit instrument is technisch uitvoerbaar	1.00
kosten voorbereiding	laag als berekeningssystematiek gegeven	1.00
vorbereidingstijd	kort	-1.00
transactiekosten	handhavingskosten nemen bij gewijzigde berekening van de compensatie niet toe	0.00
prestatie		
beoogde effecten	- meer (private) middelen voor realisatie compensatieprojecten. - hogere financiële barrière voor ingreep; meer druk om alternatieven te zoeken	
doelbereik	- genereren meer privaat geld afhankelijk berekeningsmethode schade - alternatieven (bijv. elders bouwen) worden relatief goedkoper	-1.00
doeltreffendheid	onduidelijk: doel alleen bereikt als 'verlies aan baten' opweegt tegen 'compensatiekosten'. Over doelbereik lopende compensatieprojecten is weinig bekend..	0.00
reactietijd	onmiddellijk na vaststellen en bindend verklaren van de beleidsregel	1.00
effecten overige LNV-doelen	er zijn geen aanwijzingen voor effecten heeft op overige LNV-doelen	0.00
overige neveneffecten	- verandering vereist een goed inzicht in de berekening van het 'verlies aan baten', dat nu ontbreekt - bij compensatieplichtige ingrepen zal financiële compensatie worden vermeden - risico van implementatie zonder helderheid over manier van toepassing: Eerst heldere eenduidige beleidsregels opstellen om onduidelijkheid te voorkomen.	-1.00
doelmatigheid beleid	laag, veel aanpassingskosten en laag rendement verwacht. Het extra budget dat kan worden gegeneerd, is beperkt wegens het relatief kleine aantal financiële compensatieprojecten. Wel snelle inzet van opbrengsten mogelijk.	-1.00
doelmatigheid uitvoering	niet aan de orde	

B3 Grondexploitatie- en bouwvergunning mits ook geïnvesteerd in Natuur: kenmerken en haalbaarheid

kenmerk		
type instrument	juridisch; repressief	
specifieke doel(en)	- meer privaat geld genereren voor natuur - door extra eisen vergunningverlening realiseren van investeringen in natuur	
overige LNV-doelen	Instandhouding en verwerving van natuur	
werkwijze	1> aanpassen vergunningsvoorschriften in grondexploitatie of bouwvergunning 2> koppelen vergunningsvoorschriften voor grondexploitatie en bouw aan eisen die groene wetgeving stelt 3> gemeenten beoordeelt vergunningaanvraag 4> vergunning wordt verleend en gemeente int fysieke of financiële bijdrage	
actoren die uitvoeren	gemeenten en provincie zijn toezichthouder / bevoegd gezag voor vergunningverlening	
actoren die bijdragen	vergunningaanvragers	
actoren die ontvangen	gemeente (bijdrage kan in natura als aanvrager ze direct aan natuur besteed)	
haalbaarheid		score
institutionele context	Nee, zie ' <i>detournement de pouvoir</i> ', de eis in natuur te investeren verhoudt zich niet met het sectorale ruimtelijke bestuursrecht. Er bestaan gescheiden sporen van ruimtelijke ordening enerzijds en natuur anderzijds.	
vereist budget	groot	-1.00
overige inspanningen	groot	-1.00
tijd aanpassing context	lang, want het kan alleen gerealiseerd worden via de formele wet (wetswijziging, zodat koppelartikelen tussen rode en groene wetten word toegestaan.)	-1.00
draagvlak uitvoerders	draagvlak is onduidelijk	0.00
draagvlak bijdragers	gemeenten ontvangen extra middelen	0.00
draagvlak ontvangers	draagvlak is onduidelijk, inzet van andere instrumenten lijkt de voorkeur te hebben (moeilijk instrument)	0.00
draagvlak bevolking	bevolking heeft behoefte aan transparantie en deregulering van wetgeving. Dit instrument zal de transparantie niet bevorderen.	0.00

B3 Grondexploitatie- en bouwvergunning mits ook geïnvesteerd in Natuur: uitvoerbaarheid en prestatie

uitvoerbaarheid		score
technische mogelijkheid	inzet van dit instrument is technisch uitvoerbaar	1.00
kosten voorbereiding	groot	-1.00
vorbereidingstijd	lang, want het kan alleen worden gerealiseerd via de formele wet (wetswijziging, zodat koppelartikelen tussen rode en groene wetten wordt toegestaan.)	-1.00
transactiekosten	veel administratieve lasten gezien het grote aantal vergunningen dat per jaar wordt verleend, bij fysieke bijdragen is capaciteit nodig zijn voor de handhaving	0.00
prestatie		
beoogde effecten	netto meer geld beschikbaar voor natuur en landschap	
doelbereik	het instrument zal met name veel kostenbesparingen voor LNV kunnen opleveren	1.00
doeltreffendheid	gezien het grote aantal vergunningen dat per jaar wordt verleend, zal er een substantieel bedrag aan extra investeringen voor natuur kunnen vrijkomen	1.00
reactietijd	bij goede communicatie en handhaving onmiddellijk na ratificatie amendement	1.00
effecten overige LNV-doelen	door deze verbrede financiering zijn kostenbesparende effecten op overige LNV doelstellingen te verwachten	1.00
overige neveneffecten	duurdere vergunningen kunnen remmend werken op nieuwe investeringen in gebouwen en woningbouw	-1.00
doelmatigheid beleid	veel kosten maar ook veel opbrengsten te verwachten	0.00
doelmatigheid uitvoering	niet aan de orde	

C1 Natuur en landschapswaarden inbedden in MKBA: kenmerken en haalbaarheid

kenmerk		
type instrument	communicatief, stimulerend	
specifieke doel(en)	- belang natuur structureel meenemen in besluitvorming - herverdeling publiek geld	
overige LNV-doelen	- aantonen economisch belang natuur - (mede)financiering bescherming of aanleg natuur met publiek geld	
werkwijze	1> overheid zorgt voor verankering natuur in MKBA 2> kosten en effecten van veranderingen in natuur worden monetair gewaardeerd en opgenomen in MKBA 3> resultaten MKBA spelen rol bij besluitvorming	
actoren die uitvoeren	- overheid / bedrijfsleven (projectontwikkelaar, bouw, ...)	
actoren die bijdragen	- besluitvormer (overheid/ politiek/ bedrijfsleven)	
actoren die ontvangen	- (indirect) LNV voor natuur	
haalbaarheid		score
institutionele context	ja, op vrijwillige basis: verplichting moet wel worden vastgelegd	
vereist budget	eventueel onderzoek naar voorschrijven wijze van (monetair) waarderen	0.00
overige inspanningen	politiek: overtuigen wenselijkheid	0.00
tijd aanpassing context	lang: wettelijke verankering en vastlegging wijze van waarderen effecten kunnen beide veel tijd vergen	0.00
draagvlak uitvoerders	persoonsgebonden	0.00
draagvlak bijdragers	persoonsgebonden	0.00
draagvlak ontvangers	persoonsgebonden	0.00
draagvlak bevolking	n.v.t.	0.00

C1 Natuur en landschapswaarden inbedden in MKBA: uitvoerbaarheid en prestatie

uitvoerbaarheid		score
technische mogelijkheid	goed, tenzij de monetaire waardering van effecten niet is vastgelegd	0.00
kosten voorbereiding	<i>laag</i>	1.00
vorbereidingstijd	geen als inbedding is vastgelegd,	0.00
transactiekosten	kosten zijn beperkt, zij betreffen de monetaire waardering van effecten	1.00
prestatie		
beoogde effecten	- besluitvorming zodanig dat schade aan natuur minimaal is - optredende schade elders gecompenseerd uit projectbudget	
doelbereik	nee, omdat gevaar bestaat dat natuur als 'product' wordt behandeld en de 'bijzondere' kwaliteiten onderbelicht blijven (toch pm-post)	1.00
doeltreffendheid	nee (zie doelbereik)	0.00
reactietijd	einde besluitvormingsproces	0.00
effecten overige LNV-doelen	geen effecten verwacht	0.00
overige neveneffecten	projecten kunnen sterk wijzigen of niet door gaan (bij negatieve invloed natuur op baten-kostensaldo)	0.00
doelmatigheid beleid	nee	-1.00
doelmatigheid uitvoering	niet aan de orde	

C2 Uitbreiden 'De Boer-norm' voor natuur en landschap: kenmerken en haalbaarheid

kenmerk		
type instrument	economisch; stimulerend	
specifieke doel(en)	- compenseren extra druk op natuur en landschap door meer dan behoedzame economische groei - herverdeling publiek geld voor natuur	
overige LNV-doelen	- alle natuurbeleidsdoelstellingen - rood en groen in balans	
werkwijze	1) CPB en Ministerie van Financiën berekenen de behoedzame economische groei 2) bij meer dan behoedzame economische groei vindt achteraf compensatie plaats voor natuur (overdracht uit algemene middelen naar LNV) 3) bij opstelling budgettaire kader wordt er rekening mee gehouden dat een hogere economische groei tot extra beleidsopgaven op natuur en landschap kan leiden.	
actoren die uitvoeren	- Centraal Planbureau en Ministerie van Financiën (berekenen economische groei) - ministeries Financiën, VROM en LNV stellen hoogte norm vast - Ministerie van Financiën voor overdracht middelen naar LNV	
actoren die bijdragen	- alle economische sectoren die hebben bijgedragen aan economische groei	
actoren die ontvangen	- LNV (ontvangt op begroting extra vrij besteedbare middelen)	
haalbaarheid		score
institutionele context	ja, de 'De Boer-norm' wordt sinds 2001 toegepast in het milieubeleid	
vereist budget	budget is nul, geen aanpassing nodig	0.36
overige inspanningen	budget is nul, geen inspanningen nodig	0.45
tijd aanpassing context	geen aanpassing nodig	0.55
draagvlak uitvoerders	draagvlak gerelateerd aan opbrengst, die samenhangt met berekeningsmethode extra natuurdruk bij meer dan behoedzame economische groei	0.18
draagvlak bijdragers	doelgroep is diffuus maar er lijkt draagvlak te bestaan	0.09
draagvlak ontvangers	draagvlak gerelateerd aan opbrengst, die samenhangt met berekeningsmethode extra natuurdruk bij meer dan behoedzame economische groei	0.27
draagvlak bevolking	omdat men bij hoogconjunctuur meer tijd en middelen heeft om te recreëren, lijkt draagvlak aanwezig om in natuur en landschap te investeren	0.64

C2 Uitbreiden 'De Boer-norm' voor natuur en landschap: uitvoerbaarheid en prestatie

uitvoerbaarheid		score
technische mogelijkheid	het instrument is technisch uitvoerbaar..	1.00
kosten voorbereiding	laag, voorwerk voor toepassing al voor milieueffecten gedaan (te hanteren systematiek en hoogte van de norm zijn compromis tussen Ministeries).	0.64
vorbereidingstijd	kort (zie kosten)	0.82
transactiekosten	weinig kosten verbonden aan toekennen van een norm en berekening van de meer dan behoedzame economische groei waarop die norm van toepassing is.	0.55
prestatie		
beoogde effecten	- behoud van kwaliteit en kwantiteit van natuur door compensatie achteraf bij extra druk op natuur door hoge economische groei - herverdeling publiek geld voor natuur	
doelbereik	- handhaven balans tussen Rood en Groen (via compensatie voor extra druk op natuur bij meer dan behoedzame economische groei) - relatief eenvoudig genereren van extra publieke middelen voor natuur,	0.18
doeltreffendheid	- alleen als uitbreiding van de "De Boer-norm" niet ten koste gaat van het percentage en bedrag voor milieucompensatie, omdat natuur mede profiteert - conjunctuurgevoelig, slechts inkomsten bij meer dan behoedzame groei	-0.27
reactietijd	- door compensatie achteraf altijd minimaal 1 jaar vertraging en dan nog alleen voor jaren met meer dan behoedzame economische groei	-0.36
effecten overige LNV-doelen	- compensatie kan worden ingezet om natuurbeleidsdoelstellingen te realiseren - geen negatieve effecten verwacht.	0.36
overige neveneffecten	- allocatievraagstuk (geldt altijd bij herverdeling publiek geld): de extra middelen hadden ook voor andere overheidsdoelstellingen kunnen worden besteed - eventueel reductie milieucompensatie - werking instrument is onvoorspelbaar omdat bij begin van het begrotingsjaar niet duidelijk of met een bijdrage uit de 'De Boer norm' kan worden gerekend.	-0.36
doelmatigheid beleid	lijkt doelmatig omdat instrument op relatief eenvoudige wijze (zonder veel ambtelijke inzet) extra inkomsten genereert.	0.27
doelmatigheid uitvoering	niet aan de orde	

D1 profijthebber betaalt provider: kenmerken en haalbaarheid

kenmerk		
type instrument	economisch; repressief	
specifieke doel(en)	- herverdeling privaat geld - profijthebber betaalt actor die kosten maakt (meer evenredige verdeling lasten)	
overige LNV-doelen		
werkwijze	1> bepaal omvang lasten en bepaal profijthebber(s) 2> breng provider en profijthebber(s) in contact 3> provider en profijthebber maken afspraken	
actoren die uitvoeren	overheid als intermediair: voorwaarden scheppen, proces initiëren en begeleiden	
actoren die bijdragen	actoren die profijt hebben, o.a. recreatieondernemers, waterzuiveringbedrijven en huizenbezitters	
actoren die ontvangen	actoren die lasten natuurbeheer dragen, zoals natuurmonumenten, provinciale landschappen en agrariërs	
haalbaarheid		score
institutionele context	ja, maar eventueel kunnen er aanpassingen worden gewenst bijvoorbeeld om free-rider gedrag te kunnen voorkomen	
vereist budget	in principe niet, alleen als aanpassingen worden gewenst. De complexiteit van de gewenste aanpassingen is dan bepalend.	0.64
overige inspanningen	in principe niet, alleen als aanpassingen worden gewenst. De complexiteit van de gewenste aanpassingen is dan bepalend.	0.36
tijd aanpassing context	in principe niet, alleen als aanpassingen worden gewenst. De complexiteit van de gewenste aanpassingen is dan bepalend.	0.27
draagvlak uitvoerders	evident als instrument rendeert, anders ???	0.36
draagvlak bijdragers	ja, als kosten in voldoende mate gedekt door profijt. Dit profijt kan kwalitatief zijn, zoals verbetering imago	0.18
draagvlak ontvangers	ja, als ontvangsten van voldoende omvang (in verhouding staan tot kosten). Als bijdrage als een fooi wordt beschouwd, dan waarschijnlijk geen draagvlak	0.36
draagvlak bevolking	n.v.t.	0.18

D1 profijthebber betaalt provider: uitvoerbaarheid en prestatie

uitvoerbaarheid		score
technische mogelijkheid	ja, geen specifieke voorzieningen nodig	0.27
kosten voorbereiding	mogelijk veel kosten in voorbereidingsfase,	-0.55
vorbereidingstijd	bepaling omvang profijt kan soms problemen geven, bij vastgestelde waarderingsmethode geen probleem verwacht	-0.64
transactiekosten	weinig kosten in exploitatiefase	0.18
prestatie		
beoogde effecten	- herverdeling privaat geld voor natuur - profijthebber betaalt provider	
doelbereik	draagt bij aan herverdeling privaat geld en aan meer evenredige verdeling van de lasten voor natuur	0.45
doeltreffendheid	doelbereik is toe te schrijven aan instrument	0.45
reactietijd	onmiddellijk na invoering	0.64
effecten overige LNV-doelen	vercommercialisering en mogelijk verschraling natuur	-0.18
overige neveneffecten	wederzijds begrip en afstemming activiteiten tussen profijthebber en provider	0.73
doelmatigheid beleid	als het werkt voor providers en profijthebbers zijn vraag en aanbod bij elkaar gekomen, en is daarmee marktwerking en dus efficiency ingebracht	0.36
doelmatigheid uitvoering	niet aan de orde	

D2 compensatie op basis van verlies aan baten: kenmerken en haalbaarheid

kenmerk		
type instrument	economisch; repressief	
specifieke doel(en)	- herverdeling privaat geld - schade aan natuur ten laste brengen van veroorzaker	
overige LNV-doelen		
werkwijze	1> identificeer actor(en) die schade veroorzaken (actie overheid ?) 2> identificeer actor(en) die schade lijden (actie overheid ?) 3> waardeer schade in financiële of andere termen (actie overheid, veroorzaker en gedupeerde ?) 4> veroorzaker compenseert gedupeerde	
actoren die uitvoeren	overheid: aanpassing wetgeving en fungeren als intermediair	
actoren die bijdragen	schadeveroorzakers, zoals projectontwikkelaar of overheid (bij aanleg infrastructuur)	
actoren die ontvangen	- actoren die financiële schade ondervinden - actoren waarvoor de schade niet financieel is, zoals bij beleving en niet-gebruikswaarde	
haalbaarheid		score
institutionele context	in principe wel, maar regelgeving moet worden aangepast	
vereist budget	budget vereist, omdat regelgeving moet worden aangepast. Hoeveel is niet op voorhand duidelijk	0.00
overige inspanningen	inspanningen vereist, omdat regelgeving moet worden aangepast. Hoeveel is niet op voorhand duidelijk	0.00
tijd aanpassing context	op voorhand niet duidelijk hoeveel tijd is vereist	-1.00
draagvlak uitvoerders	?	0.00
draagvlak bijdragers	weerstand bij actoren die 'natuuronvriendelijke' projecten implementeren	-1.00
draagvlak ontvangers	ja	1.00
draagvlak bevolking	n.v.t.	0.00

D2 compensatie op basis van verlies aan baten: uitvoerbaarheid en prestatie

uitvoerbaarheid		score
technische mogelijkheid	technische uitvoerbaarheid lijkt geen probleem	1.00
kosten voorbereiding	<i>laag, als regelgeving is aangepast is er nauwelijks voorbereiding nodig</i>	1.00
vorbereidingstijd	kort, als regelgeving is aangepast nauwelijks voorbereiding vereist	0.00
transactiekosten	uitgaven betreffen identificeren actoren en waardering schade (hoe gebeurt dit?),	-1.00
prestatie		
beoogde effecten	- herverdeling privaat geld - schade aan natuur ten laste brengen van veroorzaker	
doelbereik	ja bij financiële schade, gedeeltelijk bij overige schade (ervaringen in VS)	1.00
doeltreffendheid	ja, zie doelbereik	1.00
reactietijd	afhankelijk complexiteit uitvoering (zie financiële uitvoerbaarheid)	0.00
effecten overige LNV-doelen	vermindering aantasting natuur	0.00
overige neveneffecten	- toename kosten uitvoering projecten - toename stroperigheid besluitvorming	-1.00
doelmatigheid beleid	?	0.00
doelmatigheid uitvoering	niet aan de orde	

E1 Natuur en landschap' opnemen in het gemeentefonds: kenmerken en haalbaarheid

kenmerk		
type instrument	juridisch; stimulerend	
specifieke doel(en)	- medeverantwoordelijkheid voor herstel, instandhouding en verwerving van natuur bij Gemeentelijke overheden vergroten - kostenvoordeel Rijk door plaatsing allocatie van middelen op gemeenteniveau	
overige LNV-doelen	vergroten betrokkenheid bij natuur van decentrale overheden	
werkwijze	aanpassing institutionele context 1> LNV onderbouwt noodzaak bij de verdeling van het Gemeentefonds rekening te houden met natuur als belangrijke kostenfactor voor gemeenten (Nota Ruimte) en geeft aan hoeveel middelen zij hiervoor ter beschikking stelt 2> LNV werkt uit hoe dat kan en dwingt kabinetsbesluit af 3> advies over inhoud en technische uitvoerbaarheid inwinnen bij (Rfv) 4> Ministerie van Binnenlandse Zaken (DBFO) bereidt wetswijziging voor. 5> aanpassing Financiële Verhoudingenwet en opstellen van een Amvb. uitvoering ofwel inzet instrument 6> LNV stort jaarlijks extra middelen in Gemeentefonds voor gedelegeerde taken gemeenten ten aanzien van natuur en landschap 7> gemeenten ontvangen (extra) bijdrage op basis van hectare en voeren taken uit	
actoren die uitvoeren	Ministerie van LNV, Binnenlandse Zaken en Financiën	
actoren die bijdragen	Ministerie van LNV, Binnenlandse Zaken en Financiën (BFO, Rfv)	
actoren die ontvangen	gemeenten	
haalbaarheid		score
institutionele context	ja, maar wel aanpassing wet vereist voordat het kan worden ingezet	
vereist budget	veel kosten en inspanning voor aanpassing vereist (wetswijziging is veeleisend maar technisch uitvoerbaar, aantal betrokken actoren beperkt)	-0.73
overige inspanningen	zie budget aanpassing context	-0.36
tijd aanpassing context	lange voorbereidingsperiode voorafgaand aan toepassing: > 5 jaar	-0.91
draagvlak uitvoerders	draagvlak neutraal	-0.09
draagvlak bijdragers	ministerie van Financiën hecht grote waarde aan eenvoudige objectiveerbaarheid in meetbare eenheden van het nieuwe criterium.	-0.45
draagvlak ontvangers	draagvlak bij 'Groene gemeenten' (krijgen extra taken waar 'voldoende' middelen tegenover staan)	0.27
draagvlak bevolking	neutraal invloed instrument indirect, wel draagvlak voor behoud en ontwikkeling toegankelijke natuur	0.00

E1 Natuur en landschap' opnemen in het gemeentefonds: uitvoerbaarheid en prestatie

uitvoerbaarheid		score
technische mogelijkheid	ja	0.64
kosten voorbereiding	<i>weinig, nadat wetswijziging is gerealiseerd</i>	0.45
vorbereidingstijd	ongedaan maken of minimaliseren negatieve neveneffecten vereist tijd	-0.18
transactiekosten	bij implementatie weinig extra kosten	0.55
prestatie		
beoogde effecten	- groen even aantrekkelijk maken als rood (verdeelmaatstaven als inwoners en bebouwing minder dominant maken) - medeverantwoordelijkheid gemeenten vergroten (delegeren taken) - kostenvoordeel voor LNV doordat gemeentes middelen voor natuur toewijzen	
doelbereik	- groen kan via gemeentefonds even aantrekkelijk worden als rood - medeverantwoordelijkheid voor natuur bij gemeente substantieel vergroot - nadere informatie vereist voor bepaling kostenvoordeel LNV (delegatie taken)	0.09
doeltreffendheid	- medeverantwoordelijkheid voor natuur bij gemeente zal worden vergroot - onduidelijk / onbekend of natuur profiteert bij inzet van dit instrument	-0.18
reactietijd	effecten kunnen snel optreden, zelfs voorafgaand aan inwerkingintreding	0.09
effecten overige LNV-doelen	- natuurbeleidsdoelstellingen voor verwerving, inrichting en beheer	0.36
overige neveneffecten	- bestedingsvrijheid gemeenten t.a.v. gelden uit gemeentefonds maakt dat investeren in natuur niet is verzekerd, andere bestemmingen (neveneffecten) mogelijk - gemeentefonds biedt geen ruimte voor stimuleren van doelstellingen uit Rijksbeleid. Extra kosten gemeenten voor natuur betekent dat LNV extra middelen in het Gemeentefonds moet storten.	-0.64
doelmatigheid beleid	- mogelijk lenen specifieke uitkeringen zich beter voor de specifieke doelen dan algemene uitkeringen uit het gemeentefonds - onduidelijkheid over saldo 'verwachte uitgaven – verwachte inkomsten'	-0.45
doelmatigheid uitvoering	niet aan de orde	

F1 Aanpassing belastingwetgeving, fiscale vergroening: kenmerken en haalbaarheid

kenmerk		
type instrument	economisch, stimulerend	
specifieke doel(en)	- toename medeverantwoordelijkheid privaat - fiscale vergroening	
overige LNV-doelen		
werkwijze	1> aanpassen percentage / vrijstellingsregel voor de betreffende belastingen 2> verwerken aanpassingen bij reguliere (bestaande) inning van belasting en/of opleggen aanslagen	
actoren die uitvoeren	overheid (Financiën, waterschap, gemeenten)	
actoren die bijdragen	(indirect) overheid door reductie belastinginkomsten	
actoren die ontvangen	particuliere investeerders, bedrijven, burgers	
haalbaarheid		score
institutionele context	ja, maar wel aanpassing fiscale stelsel vereist (met name van heffingspercentages en vrijstellingsregels)	
vereist budget	waarschijnlijk laag	1.00
overige inspanningen	waarschijnlijk weinig	1.00
tijd aanpassing context	afhankelijk politiek	0.00
draagvlak uitvoerders	lijkt geen probleem omdat de werkzaamheden niet veranderen	1.00
draagvlak bijdragers	mogelijk laag, omdat inkomsten afnemen zonder dat er taken worden afgestoten	1.00
draagvlak ontvangers	ja, want hun lasten nemen af	1.00
draagvlak bevolking	geen problemen voorzien	1.00

F1 Aanpassing belastingwetgeving, fiscale vergroening: uitvoerbaarheid en prestatie

uitvoerbaarheid		score
technische mogelijkheid	geen probleem	1.00
kosten voorbereiding	<i>laag</i>	1.00
voorbereidingstijd	na aanpassing fiscale stelsel gelijk toepasbaar	1.00
transactiekosten	goed	1.00
prestatie		
beoogde effecten	meer actoren zullen actief aan natuur bijdragen omdat er via verlaging belasting extra private middelen voor natuur beschikbaar komen	
doelbereik	verwachting is positief	1.00
doeltreffendheid	verwachting is positief vanwege toenemende rendement natuuractiviteiten	1.00
reactietijd	snel na invoering	0.00
effecten overige LNV-doelen	- investeringen van rode naar groene projecten (rendement groene projecten hoger door verlaging kosten) - vercommercialisering en vershraling natuur	1.00
overige neveneffecten	- reductie belastinginkomsten	-1.00
doelmatigheid beleid	geen uitsluitel te geven	0.00
doelmatigheid uitvoering	niet aan de orde	

F2 betaling in natura via voucher / credit systeem: kenmerken en haalbaarheid

kenmerk		
type instrument	economisch, repressief	
specifieke doel(en)	- medeverantwoordelijkheid privaat - meer private middelen voor natuurbeheer genereren - meer evenredige verdeling van lasten voor natuur	
overige LNV-doelen		
werkwijze	1> innen bij actoren die gebruik maken van het natuurgebied	
actoren die uitvoeren	beheerders van natuur	
actoren die bijdragen	recreanten	
actoren die ontvangen	beheerders van natuur, indirect de overheid (kan zich enigszins terugtrekken als financier van natuur)	
haalbaarheid		score
institutionele context	past binnen institutionele context	
vereist budget	geen budget vereist	0.73
overige inspanningen	geen inspanningen vereist	0.64
tijd aanpassing context	geen tijd vereist	0.45
draagvlak uitvoerders	alleen draagvlak als de opbrengsten uit entree de kosten dekken	0.18
draagvlak bijdragers	omdat recreanten ook administratieve 'rompslomp' hebben, zal draagvlak niet groot zijn (mogelijk indifferent)	-0.36
draagvlak ontvangers	natuurbeheerders (zie uitvoerders) overheid: draagvlak omdat bij succesvolle invoering minder subsidie is vereist	0.45
draagvlak bevolking	zie bijdragers	-0.27

F2 betaling in natura via voucher / credit systeem: uitvoerbaarheid en prestatie

uitvoerbaarheid		score
technische mogelijkheid	mogelijk maken entreeheffing complex (aanleg omheining, toegangspoorten et cetera)	-0.73
kosten voorbereiding	<i>aanzienlijke kosten</i>	-0.82
vorbereidingstijd	aanzienlijk tijdbeslag	-0.55
transactiekosten	aanzienlijk kosten voor beheerder	-0.73
prestatie		
beoogde effecten	- meer inkomsten beheerders van natuur	
doelbereik	- extra inkomsten worden gegenereerd (onderzoek geeft aan dat recreanten bereid zijn te betalen) - een meer evenredige lastenverdeling wordt gerealiseerd	0.27
doeltreffendheid	zie doelbereik	0.36
reactietijd	gelijk na inwerking treden	0.64
effecten overige LNV-doelen	- natuur wordt afhankelijk vraag en dreigt daardoor te verschrallen	-0.27
overige neveneffecten	- minder bezoekers aan terreinen met entreeheffing - minder behoefte aan subsidiëring door de overheid	-0.18
doelmatigheid beleid	gezien hoge transactiekosten waarschijnlijk niet doelmatig	-0.82
doelmatigheid uitvoering	niet aan de orde	

3.4 Vergelijken van instrumenten

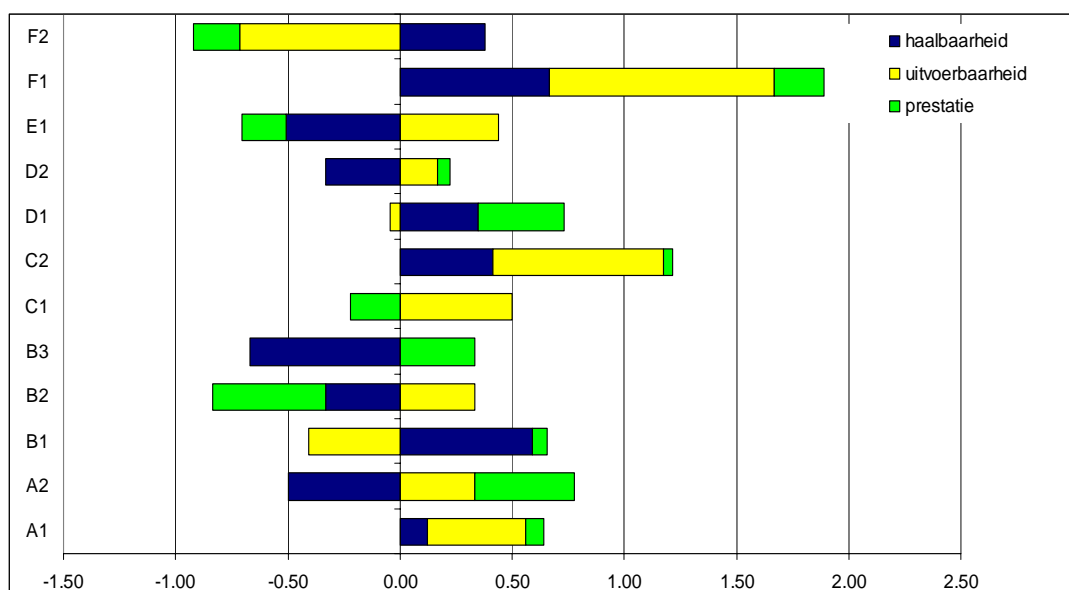
De instrumenten kunnen worden vergeleken op verschillende zaken, zoals het beoogde doel, de verwachte prestaties, de werkwijze, het type instrument et cetera. Als eerste aanzet voor de vergelijking zijn de gemiddelde scores voor alle criteria, aspecten en categorieën samengevat in de scoretabel (Tabel 3.7). In de onderste rij in de tabel is aangegeven of de scores door de klankbordgroep of de onderzoekers zijn bepaald. Bij de berekening van de scores van aspecten en categorieën is aan alle criteria respectievelijk aspecten hetzelfde gewicht toegekend. Dit impliceert dat bij de berekening van de aspectscores alle criteria die tot één aspect behoren even belangrijk worden gevonden en dat bij de berekening van de categoriescores alle aspecten even belangrijk zijn. In de praktijk is dit meestal niet zo. Het belang dat aan afzonderlijke criteria respectievelijk aspecten wordt gehecht verschilt doorgaans van individu tot individu. Hiermee kan rekening worden gehouden door aan ieder aspect en criterium een wegingsfactor toe te kennen, die het relatieve belang weergeeft dat aan het betreffende aspect of criterium wordt gehecht.

Tabel 3.7 Scoretabel: gemiddelde ongevogen scores voor alle instrumenten

	A1	A2	B1	B2	B3	C1	C2	D1	D2	E1	F1	F2
haalbaarheid	0.12	-0.50	0.59	-0.33	-0.67	0.00	0.42	0.35	-0.33	-0.51	0.67	0.38
kosten aanpassing	0.27	0.00	0.73	0.00	-1.00	0.00	0.41	0.50	0.00	-0.55	1.00	0.68
<i>vereist budget</i>	0.18	0.00	0.73	0.00	-1.00	0.00	0.36	0.64	0.00	-0.73	1.00	0.73
<i>overige inspanningen</i>	0.36	0.00	0.73	0.00	-1.00	0.00	0.45	0.36	0.00	-0.36	1.00	0.64
aanpassingstermijn	0.45	-1.00	0.64	-1.00	-1.00	0.00	0.55	0.27	-1.00	-0.91	0.00	0.45
acceptatie	-0.36	-0.50	0.41	0.00	0.00	0.00	0.30	0.27	0.00	-0.07	1.00	0.00
<i>uitvoerders</i>	-0.73	-1.00	0.09	0.00	0.00	0.00	0.18	0.36	0.00	-0.09	1.00	0.18
<i>bijdragers</i>	-0.82	-1.00	0.09	0.00	0.00	0.00	0.09	0.18	-1.00	-0.45	1.00	-0.36
<i>ontvangers</i>	0.73	-1.00	0.73	0.00	0.00	0.00	0.27	0.36	1.00	0.27	1.00	0.45
<i>bevolking</i>	-0.64	1.00	0.73	0.00	0.00	0.00	0.64	0.18	0.00	0.00	1.00	-0.27
uitvoerbaarheid	0.36	0.33	-0.15	0.33	0.00	0.33	0.52	0.15	0.00	0.39	0.67	-0.48
realiseerbaarheid	0.45	1.00	-0.18	1.00	1.00	0.00	1.00	0.27	1.00	0.64	1.00	-0.73
voorbereiding	0.23	0.00	-0.77	0.00	-1.00	0.50	0.73	-0.59	0.50	0.14	1.00	-0.68
<i>kosten voorbereiding</i>	0.27	1.00	-0.91	1.00	-1.00	1.00	0.64	-0.55	1.00	0.45	1.00	-0.82
<i>voorbereidingstijd</i>	0.18	-1.00	-0.64	-1.00	-1.00	0.00	0.82	-0.64	0.00	-0.18	1.00	-0.55
transactiekosten	0.64	0.00	-0.27	0.00	0.00	1.00	0.55	0.18	-1.00	0.55	1.00	-0.73
prestaties	0.08	0.44	0.07	-0.50	0.33	-0.22	0.04	0.38	0.06	-0.20	0.22	-0.21
beoogde effecten	0.33	0.33	0.33	0.00	1.00	0.33	-0.15	0.52	0.67	0.00	0.67	0.42
<i>doelbereik</i>	0.45	0.00	0.45	-1.00	1.00	1.00	0.18	0.45	1.00	0.09	1.00	0.27
<i>doeltreffendheid</i>	0.18	0.00	0.00	0.00	1.00	0.00	-0.27	0.45	1.00	-0.18	1.00	0.36
<i>reactietijd</i>	0.36	1.00	0.55	1.00	1.00	0.00	-0.36	0.64	0.00	0.09	0.00	0.64
neveneffecten	-0.18	0.00	-0.05	-0.50	0.00	0.00	0.00	0.27	-0.50	-0.14	0.00	-0.23
effecten overig LNV	0.00	1.00	0.09	0.00	1.00	0.00	0.36	-0.18	0.00	0.36	1.00	-0.27
<i>overige neveneffecten</i>	-0.36	-1.00	-0.18	-1.00	-1.00	0.00	-0.36	0.73	-1.00	-0.64	-1.00	-0.18
doelmatigheid	0.09	1.00	-0.09	-1.00	0.00	-1.00	0.27	0.36	0.00	-0.45	0.00	-0.82
beoordeeld door	klankb.	onderz	klankb.	onderz	onderz	onderz	klankb.	klankb.	onderz	klankb.	onderz	klankb.

De score geeft de waardering weer voor een categorie, aspect of criterium maar zegt niets over de specifieke inhoud daarvan. Dit komt mede doordat instrumenten verschillen in de doelstelling(en) die zij beogen te realiseren. Bij specifieke keuzes is het daarom aan te bevelen om naast de scores ook de beschrijvingen van de instrumenten te bekijken. In de praktijk wordt namelijk niet gevraagd naar het meest kansrijke instrument, maar naar het meest kansrijke instrument om een specifieke doelstelling te realiseren. Als bijvoorbeeld wordt gezocht naar een kansrijk instrument om meer geld voor natuur te genereren, dan is de analyse in eerste instantie beperkt tot instrumenten die meer privaat of publiek geld voor natuur beogen te genereren (de categorieën A en B in Tabel 3.1). Eventueel is aanvulling mogelijk met instrumenten uit andere categorieën, die als neveneffect hebben dat ze extra geld voor natuur genereren. De identificatie van deze instrumenten moet gebeuren via de (kwalitatieve) beschrijving van kenmerken en effecten.

De scores kunnen op verschillende manieren inzichtelijk worden gemaakt. Zo geeft de weergave via een staafdiagram van de scores per categorie (Figuur 3.1) een globaal inzicht in de kansrijkheid van de instrumenten. In het staafdiagram staan de negatieve scores links van de y-as en de positieve scores rechts. Op basis van het staafdiagram lijkt instrument F1 kansrijk (langste staaf en volledig rechts van de y-as), minder kansrijk lijken de instrumenten B2, D2 en E1.



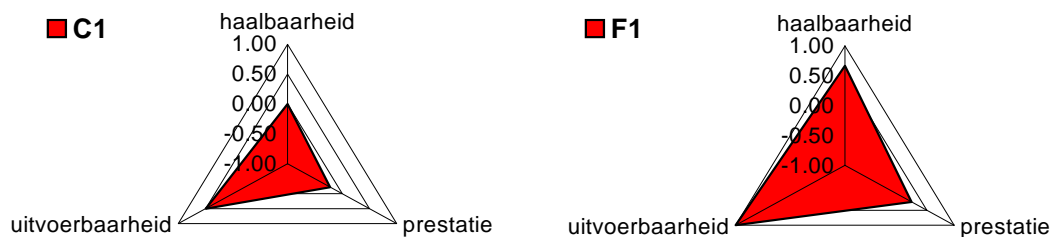
Figuur 3.1 Scores per categorie voor de instrumenten

De kansrijkheid wordt niet alleen bepaald door de lengte van de staven, ook de scores voor afzonderlijke categorieën kunnen een rol spelen. Met name omdat het belang dat aan de onderscheiden categorieën wordt gehecht van individu tot individu en van toepassing tot toepassing kan verschillen. Als wordt gekeken naar de categorie prestatie scoren de instrumenten A2 en D1 bijvoorbeeld hoog, maar op de categorie haalbaarheid scoren ze laag. Een beleidsmaker die veel belang hecht aan prestaties en

zich weinig gelegen laat liggen aan haalbaarheid, bijvoorbeeld omdat hij verwacht dat de haalbaarheid door de (politieke) ontwikkeling zal verbeteren, zal deze instrumenten kansrijk vinden.

Een andere manier om de scores inzichtelijk te maken is via radardiagrammen. Dit is geïllustreerd voor de instrumenten C1 en F1 (Figuur 4.2). De score van ieder categorie is afgezet langs één as, die van -1 tot +1 loopt. Voor iedere categorie ligt de score immers in het interval [-1,+1], met -1 als meest negatieve en +1 als meest positieve waardering. Door de scores voor de drie categorieën met lijnen te verbinden en het gebied tussen de lijnen in te kleuren, ontstaat een gekleurde driehoek, waarvan de oppervlakte inzicht geeft in de kansrijkheid van het instrument. De vuistregel is dat de kansrijkheid toeneemt met de oppervlakte van het gekleurde gebied. Dit is een eerste globale benadering, immers in het diagram is aan alle categorieën hetzelfde gewicht toegekend. Bij een meer verfijnde benadering kan rekening worden gehouden met specifieke aspect- of criteriascores of kan er bij de berekening van de aspect- en categoriescores rekening worden gehouden met het relatieve belang dat aan de verschillende criteria wordt gehecht.

Figuur 4.2 Radardiagram categorieën instrumenten C1 en F1



Figuur 4.2 Radardiagram categorieën instrumenten C1 en F1

Niet alleen voor de beoordeling van het instrument op basis van categorieën kunnen radardiagrammen worden opgesteld, ook de opbouw van categoriescores uit aspect-scores of van aspect-scores uit criteriascores kan op deze manier worden weergegeven.

4 Conclusies en aanbevelingen

In het onderzoek zijn vijf activiteiten onderscheiden. De conclusies zullen kort aan de hand van enkele activiteiten worden uiteengezet.

Eerst is geïnventariseerd wat de kosten en baten van natuur zijn, hoe deze zich het laatste decennium hebben ontwikkeld en welke actoren momenteel de lasten dragen. Geconcludeerd kan worden dat de kosten van natuur in de periode 1990 – 1999 fors zijn toegenomen. Publieke actoren, waaronder voornamelijk het Rijk, financieren tot 70% van die kosten. Dit maakt de zoektocht naar instrumenten die bijdragen aan een meer evenredige verdeling van de kosten van natuur tot een wenselijke en legitieme aangelegenheid. Daartoe zijn in deze studie twaalf beleidsinstrumenten op kansrijkheid voor verbrede financiering beoordeeld.

De tweede activiteit betreft het ontwikkelen van een schema voor de beoordeling van het beleidsinstrumentarium. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen kenmerken en criteria. De relevante beleidsprocessen, te weten beleidsvorming, beleidsuitvoering en beleidsdoorwerking, hebben de beoordelingscriteria aangeleverd. De criteria betreffen de haalbaarheid, uitvoerbaarheid, en prestaties van het instrument. De criteria zijn vervolgens geordend (en samengevat) naar aspecten en categorieën. In samenspraak met de klankbordgroep is het schema verfijnd en aangepast. Tevens zijn nieuwe criteria aangegeven waaronder politieke haalbaarheid en duurzaamheid (zie verslag in bijlage V). Voor de bepaling van kansrijkheid heeft geen weging van criteria plaatsgevonden, omdat het een algemene analyse betreft. Bij gebruik van het schema door een beleidsmaker voor een specifieke toepassing, kan de beleidsmaker zelf het relatieve belang aangeven en daar rekening mee houden. De analyse-systematiek voor de beoordeling van beleidsinstrumenten heeft bewezen bruikbaar te zijn en kan worden toegepast bij andere ex-ante instrumentenanalyses. Daarbij kan het nodig zijn criteria, aspecten en categorieën aan te passen aan de specifieke vraagstelling.

De ingevulde schema's zijn samengevat in de scoretabel, waarin de scores van alle instrumenten zijn weergegeven. Op basis van deze tabel is een globale analyse uitgevoerd, waarbij instrument F1 (Fiscale Vergroening) het meest kansrijk lijkt. Er is een globale analyse uitgevoerd, omdat de voornaamste functie van deze analyse is te tonen hoe de verzamelde informatie kan worden gebruikt. Het accent in het onderzoek heeft gelegen op het verzamelen van informatie over instrumenten en het zodanig vergelijkbaar maken van deze informatie dat ze bruikbaar is voor beleidsmakers op het betreffende beleidsveld. Bij toepassing voor specifieke beslissingen wordt de kansrijkheid van een instrument niet alleen bepaald door de (ongewogen) scores, maar ook door de specifieke vraagstelling (wat wordt er nagestreefd) en de voorkeuren van de beleidsmaker (welke criteria worden belangrijk gevonden).

Wel kan op basis van de globale analyse worden gesteld dat het type instrument

(zijnde het economische, juridische of communicatieve type), geen bepalende factor is voor kansrijkheid voor verbrede financiering. Dat geldt tevens voor de onderverdeling in stimulerende en repressieve instrumenten. In de top vijf van meest kansrijke instrumenten komen de verschillende typen instrumenten alle voor.

Er is in deze studie niet gekeken naar combinaties van instrumenten die wel een mate van kansrijkheid voor verbrede financiering zouden kunnen hebben. Gedacht kan worden aan een heffing of groenbelasting in combinatie met een sterk communicatief instrument of aanpassing van het gemeentefonds in combinatie met een lokale heffing. Aanbeveling is om mogelijke combinaties te inventariseren.

Er is in deze studie niet gekeken naar de kansrijkheid van een instrument bij implementatie op regionale of lokale schaal. Aanbeveling is om deze toepasbaarheid en doorwerking van instrumenten op regionale en lokale schaal te inventariseren.

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer; 'Belasting als beleidsinstrument: hoofdstuk uit het rapport 'Tussen beleid en uitvoering - lessen uit recent onderzoek' 27 maart, 2003
- Algemene Rekenkamer; 'Handreiking meten van doelmatigheid', 2003
- Baarsma, B.E., 'Monetary valuation of environmental goods: alternatives to contingent valuation', Ph. D. Thesis. University of Amsterdam, Amsterdam (2000).
- Bade, T., Bos. E., Koolen, H., Moritz, C., Mulder, M. & P. de Putter, (2000), Geldstromen verbonden met natuur, bos en landschap: de Brabantse Biesbosch en de Utrechtse Heuvelrug, KPMG en LEI, De Meern/Den Haag.
- Bauw. Mr E., Mr. E.H.P. Brans; 'Milieuprivaatrecht', Kluwer, 2003
- Beers van, Cees., André de Moor, "Public subsidies and Policy Failures" , Edward Elgar Publishers, Cheltenham UK, nov 2001
- Berends, H. 'Vraag en aanbod van natuur'; over de maatschappelijke vraag naar natuur en over het antwoord daarop van eigenaren en beheerders van natuur'. Alterra-rapport 605, Wageningen, 2002
- Berends, H. en J.Vreke. 'De rol van bos en natuur in de Achterhoek en in de Kempen, Een economische waarderingmethode getest in twee gebieden', Alterra-rapport 487, Wageningen, 2002
- Berger, E.P., J. Luijt en M.J. Voskuilen, Bedrijfsuitkomsten in de Nederlandse particuliere bosbouw over 2002, rapport 1.03.07, Den Haag, LEI.
- Blom Martijn., Jan Paul van Soest, Natuur is economie, Kluwer, Alphen a/d Rijn, 2003
- Boone, J.A., K.H.M. van Bommel, E.J. Bos, M.N. van Wijk, Natuurkostenmethodologie; Inventarisatie en discussiepunten, 2003
- Bomhoff, E.J., L van der Geest, 'Rood en groen in een aantrekkelijke mix', Den Haag, 2001
- Bos, E.J., (2003), De economische waardering van natuur en milieu in projectevaluaties: naar een natuurinclusieve MKBA, rapport 4.03.07, LEI, Den Haag.

- Bos, E.J., en M.G.A. van Leeuwen (2001), Ontwikkeling van een instrumentarium voor het bepalen van regionaal-economische effecten van landinrichtingsprojecten: illustratie aan de hand van de case het Kuindermeer, rapport 4.01.02, LEI, Den Haag.
- Bos en Vleugel (2002), Verzilveren van de waterbeheerfunctie van natuurgebieden, rapport 4.02.03, LEI, Den Haag.
- Bosma H.: 'Kosten en effecten van landinrichtingsprojecten in Nederland, dissertatie Landbouwhogeschool Wageningen', 1986
- Bressers; Prof.dr.J.Th.A; Drs.P de Jong e.a. 'Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd', Van Gorcum, Assen/Maastricht, 1993
- Busser, Marcel., Bea van Golen: 'Balansboek Rood-Groen', Stichting Recreatie, Kennis en Innovatiecentrum, september 2003
- Compaijen en Van Til, 'De Nederlandse Economie, beschrijving, voorspelling en besturing'. Wolters-Noordhoff, Groningen 1978
- CPB, NEI, RIVM: 'Welvaarteffecten van Maasvlakte 2, Kosten-batenanalyse van uitbreiding van de Rotterdamse haven door landaanwinning', Centraal Planbureau, 2001
- CPB, 'Mogelijkheden en beperkingen van overheidsinvesteringen: analyse ten behoeve van de Verkenning Economische Structuur', No 012, september 2001
- CPB, 'Naar een efficiënter milieubeleid', een maatschappelijk-economische analyse van vier hardnekkige milieuproblemen', Centraal Planbureau, Den Haag, november 2000
- Dammers, E., J.Klijn, ea 'Innoveren in de groene ruimte: een verkenning van methoden', Alterra-rapport 476, Wageningen, 2002
- Dienst Landelijk Gebied, 'Handleiding BEL', Utrecht, 1999
- DLV, Groen & Ruimte, i.s.m. Grondmij Advies & Techniek, Evenwichtig Investeren – Eindrapport, 2003
- ECORYS – NEI Regionale en Stedelijke Ontwikkeling 'Vergelijking waarderingsmethoden' waarvan Hfst 2 Ecologische en economische waarderingsmethoden blz 7 – 16, Rotterdam, mei 2002
- Eijgenraam C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang en A.C.P. Verster, 'Evaluatie van infrastructuurprojecten leidraad voor kosten-batenanalyse', CPB, NEI, 2000
- Europees Parlement, Commissie juridische zaken en interne markt 17 januari 2003

- ‘Milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade Voorstel voor een richtlijn’ (COM(2002) 17 – C5-0088/2002 – 2002/0021(COD))
- Europese Commissie, ‘Evaluatie Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn’, Brief Margot Wallstrom als reactie op brief Minister Veerman van 13.12.2002, , 3 februari 2003
- Gaaff A., M. Strookman en S. Reinhard: ‘Inrichtingsvarianten van het Apeldoorns Kanaal toepassing van een maatschappelijke kosten-batenanalyse in een interactief proces’, LEI Den Haag, rapport 4.03.08, 2003
- Gaaff A., M. Strookman en S. Reinhard: ‘Kosten en baten van alternatieve inrichtingen van de Horstermeerpolder’, LEI Den Haag, rapport 4.03.09, 2003
- Gijzen J.J.C., R.I. van Dam, A.H. Prins, ‘Natuurcompensatie: Hoe werkt het in de praktijk?’, 2003
- Glasbergen.P.; ‘Milieubeleid, een beleidswetenschappelijke inleiding’, Den Haag, 1994
- Grondmij Groep, ‘Operationalisering van Publiek Private Samenwerking; Trekpaard of duwboot?’, De Bilt, September 1996
- Groot, M de; PPS en aanbestedingsaspecten, Licht aan het einde van de tunnel’, Artikel uit PropertyNL, Oktober 2003
- Groot, A.W.M. de, K. H. S. van Buiren, I. W. D. Overtoom, M. Zijl (1998), Natuurlijk vermogen; een empirische studie naar de economische waardering van natuurgebieden in het algemeen en de Oostvaardersplassen in het bijzonder. Stichting Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam, 1999.
- Groot, RS.de.; ‘Vrije natuur kan worden geëvalueerd’, in De werkelijke duurzaamheid – De groene ruimte in rekening gebracht, verslag van het gelijknamige symposium te Kasteel Groenveld, 1998
- Haab, T.C. and K.E.McConnell; ‘Valuing Environmental and Natural Resources, The economics of non-market Valuation’ Cornwall, 2002
- Hagendoorn, Ir J.A.J., ‘Naar een doelenboom voor het doelthema Verzilveren; Door de doelenboom het bos weer zien!’, Werkgroep Verzilveren, EC-LNV, LNV, 2000
- Hekhuis, H.J. (red.): ‘Economische bestuurlijke evaluatie in natuurbeleid’, Informatie- en KennisCentrum Natuurbeheer, Wageningen, Natuurverkenning ’97, Achtergronddocument 3, 1997

- Hoogerwerf, A. (1989). Overheidsbeleid. (Government policy). Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Huitema.D., J.P.P.Hinssen: 'Natuurbeleid bestuurskundig bekeken', Enschede, 1998
- IPO, Interprovinciale Rapportage Milieu, Water, Landbouw en Natuur 2001 en 2002, Hoofdstuk Natuur, 2003
- Jong, M. de en H. Geerlings: 'De opmerkelijke terugkeer van de kosten-batenanalyse in het centrum van de bestuurspraktijk', B en M - tijdschrift voor politiek, beleid en maatschappij, jaargang 30, nummer 3, 2003
- Kuindersma W. A.Kraijo & I.M. van den Top. 'Natuurcompensatie in provinciaal beleid. Een onderzoek naar de doorwerking van het compensatiebeginsel in provinciaal beleid'. IBN-DLO Wageningen, 1999
- Kuyvenhoven en Van Pelt: 'Maatschappelijke kosten-baten analyse voor ontwikkelingslanden. Beleidsanalyse 90-2'. Ministerie van Financiën, Den Haag, 1990
- Lammers. W, Oostenbrugge e.a. 'Quick scan effectiviteit en doelmatigheid van het natuurbeleid', RIVM, 2002
- Lette, H., H de Boo; 'Economic Valuation of Forests and Nature, A support tool for effective decision-making' Theme studies series 6 Forestry and Biodiversity Support Group, EC-LNV en IAC, Wageningen, June 2002
- Leeuwen, Van,. 'De meerwaarde van groen voor wonen; Een regionale analyse', 1997
- List, J.A. and A. de Zeeuw; 'Recent Advances in Environmental Economics'; Cornwall 2002
- Milieudefensie:'Over internationale ervaringen met rode contouren en vergelijkbare beleidsinstrumenten' Rapport n.a.v symposium 'Over de groene grens', oktober 2002
- Miljoenennota 2004: 'IPO mist appèl op medeoverheden Den Haag', 15 september 2003
- Ministerie van Financiën: 'Begroting en verantwoording in balans, Het batenlastenstelsel voor de rijksoverheid', Rapport 28 860,Vergaderjaar 2002–2003
- Ministerie van Financiën; 'Handreiking doelformulering en prestatiegegevens', 2000
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 'Rood voor Groen, moet je doen!', LNV Regiodirectie Zuid, 2003
- Nationaal Groenfonds, Jaarverslagen van Het Nationaal Groenfonds, diverse jaren.

- Navrud and Pruckner, 'Environmental Valuation - To Use or Not to Use?' A Comparative Study the United States and Europe. In: Environmental and Resource Economics, vol. 10 (1997), pages 1-26.
- NEI, RIVM: 'Kosten en baten 750 ha natuur- en recreatiegebied regio Rotterdam', Rotterdam / Bilthoven, 2001
- Nieuwsbrief Milieu & Economie 'Overheid, Onderzoek, Bedrijfsleven' JAARGANG 17, NUMMER 2, APRIL 2003 Artikelen: 'Natuurkostenmethodologie: inventarisatie van discussiepunten' en 'Natuur is economie!'
- NOVEM, 'Instrumenten voor preventie; Evaluatie juni 2002', Utrecht, 2003
- Nijholt H., 'Het schijngevecht over het rechtskarakter van de exploitatieverordening', 2003
- Padt. F.J.G., H.Kloen., G.W.Verschuur., R.Joldersma 'Investeringsvormen voor natuur- en landschapsbeheer', CLM Onderzoek en Advies BV in het kader van project Investeren in Ecologie, Utrecht, November 2002
- Raad voor het Landelijk Gebied, Groene diensten: van ondersteunen naar ondernemen, Advies over groene diensten in het landelijk gebied, Publicatie RLG 02/07, juni 2002
- Regt W.J. de., De grondmarkt in gebruik Een studie over de grondmarkt, ten behoeve van MNP-beleidsonderzoek en grondgebruiksmodellering, RIVM rapport 550016001, 2003
- RIVM, Analyse van opties voor en gevolgen van het "natuuroffensief", rapport 408665001, Natuurplanbureau (RIVM/DLO), april 2000
- Schuddeboom, J; Milieubeleid in de praktijk, Enschede, 1994
- SER-advies over de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur, 2001
- STEC-groep, rapport 'Ruimtelijk ontwikkelingsbeleid en grondwaardestijging', 1999
- Tweede Kamer der Staten-Generaal 2, Vergaderjaar 1998-1999, RAPPORT 26 452 'Belastingen als beleidsinstrument',
- Vereniging Natuurmonumenten "Natuur in Beweging", Jaarverslag 2002
- Vossenstyn, H., Vouchers in Dutch Higher Education; from Debate to Higher Education, Center for higher Education Policy Studies. Paper presented at the FIBS-Conference 2001.

- Vreke J. en F.R. Veeneklaas: 'Economische kosten-batenanalyse van de Ecologische Hoofdstructuur', DLO Staring Centrum Wageningen, rapport 554, 1997
- VROM, Acties verhoging woningproductie DBO 2003090314, Brief aan de Tweede Kamer, September 2003 (grondexploitatievergunning)
- VROM-raad, Advies over PKB deel 1 van de Vijfde Nota, November 2001
- VROM-Raad advies 'Het instrument geslepen'. pm
- Wijnen, W., H. Hofsink, E. Bos; C. van der Hamsvoort en L. de Savornin Lohman, Baten en kosten van natuur; een regionale analyse van het roerdal. Rapport 4.02.09. LEI, Den Haag, 2002.
- Witteman, C., 'Vermarkting van natuur, water en landschap, Een inventarisatie van initiatieven', Juni 2002

Bijlage 0 Brief LNV waarin te analyseren instrumenten zijn opgesomd

(Doelen, oplossingen, instrumenten, sturing, voordelen, nadelen en werkingsfeer t.a.v. financiering)

Doel	Oplossing	Instrumenten	Sturing	Voordelen	Nadelen	Werking
Meer publiek geld (meer belastinggeld innen; verzwarend collectieve lasten)	Prijscorrectie	Heffing op produkten die Natuur en landschap aantasten 'Natuur in de prijzen'	Normstelling	pakt probleem aan bij oorzaak (nl. extern effecten internaliseren) in principe niet alleen meer geld maar ook gedragscorrectie	heeft voor Natuur en landschap waarschijnlijk geen gedragscorrigerend effect moeilijk om producten aan te wijzen erg impopulair (vergelijk benzineprijs)	Alleen daar waar Natuur en landschap in verband kan worden gebracht met consumptieproducten
	Profijthebber betaalt belasting	Natuur en landschapsbijdrage (groenbelasting) op lokaal niveau voor profijt-hebbers zoals recreatie- en woningbouwsector. Rijk creëert heffingsmogelijkheid voor gemeente, die zelf hoogte bepaalt onder voorwaarde dat zij een deel van het geld in regionaal fonds (bijv. omgevingschap) stort.	Mix van normstellen en faciliteren	lusten in overeenstemming gebracht met lasten Geschikt voor financiering lokaal en regionaal groen betrokkenheid gemeentes gedragscorrigerend effect wanneer gekoppeld aan prestatie	beperkt bereik als profijt staat voor kasstromen ontlenen aan het Natuur en landschap) heeft negatieve boodschap als profijt gelijk gesteld wordt aan kasstromen: nl. leidt tot commercialisering (in 1 pannenkoekenhuis per ha). Vooral slecht voor Natuur: pretpark is meer waard dan ongerept gebied.	Vooral geschikt voor nieuwe investeringen (niemand wil betalen voor iets wat hij al gratis krijgt)
Meer privaat geld (innen zonder tussenkomst overheid)	Vermarkten	Rood met groen via PPS	Partnerschap	Betrokkenheid private actoren lusten = lasten hoeft niet achteraf gecompenseerd te worden	Alleen geschikt voor lokaal gebruiksgroen (regionaal groen: free rider probleem)	Privaat goed (exclusief); extra boven op basisvoorziening Vooral geschikt voor ontwikkeling
	Schade wetgeving aanpassen	Bijv. habitatrictlijn of milieuschade richtlijn zo aanpassen dat schade vergoed moet worden op basis van verlies aan baten i.p.v. compensatiekosten	Normstelling	Verlies aan baten is per definitie groter dan compensatiekosten zal uiteindelijk preventieve werking vanuit gaan	het is op voorhand niet te berekenen wat het oplevert werkt alleen bij dynamiek; daar waar iemand iets aanricht	Zowel privaat als publiek goed; zowel Natuur als landschap (en ook milieu), vooral geschikt voor behoud, maar schadevergoedingen kunnen ook voor ontwikkeling benut worden
	Eisen aan vergunningen stellen	Grondexploitatie- en bouwvergunning mits ook geïnvesteerd in Natuur en landschap	Normstelling	internalisering van externe effecten hoeft niet achteraf te worden gecompenseerd betrokkenheid private actoren gegarandeerd	Gemeenten hebben geen economisch motief hiertoe (rijkssubsidie nodig?) Alleen geschikt voor lokaal gebruiksgroen	Privaat goed (exclusief); extra boven op basisvoorziening Vooral geschikt voor ontwikkeling
	Verzilveren betalingsbereidheid burgers (profijtbeginsel)	Natuur en landschapscertificaten à la CO ₂ Prijsopslag ANWB routekaarten	faciliteren	betrokkenheid burger o.b.v. vrijwilligheid lusten=lasten economisch efficiënt want gebaseerd op preferenties	Natuur en landschap wordt elitair omvang van deze financieringsbron is gering (?)	idem; Zowel voor behoud als ontwikkeling

Doel	Oplossing	Instrumenten	Sturing	Voordelen	Nadelen	Werking
		Lokale fondsvorming met geld uit Charimarkt = nieuwe vorm van PPS Vooral legaten! Koppel Natuur aan vergrijzing.		Geschikt voor agrarisch Natuurbeheer want privaat geld vergt geen Brusselse steuntoets; Vermogensfondsen garanderen continuïteit	financiering is afhankelijk van medegebruik (behalve bij chari) om charimarkt te betrekken is kennisontwikkeling over fondsvorming nodig op lokaal niveau.	
Herverdeling publiek geld	Aantonen sociaal-economisch belang	Natuur en landschapswaarden in MKBA inbedden. N.B. is geen fin. instrument, maar besluitvormingsinstrument dat basis legt voor financiering!!!!	bij voorkeur normstellen (wettelijk verankeren), kan ook via overtuigen	schadepreventie grip op alle economische sectoren (grote macro econ. impact) pakt oorzaak aan, nl. economische waarde van Natuur en landschap niet erkend financiering niet afhankelijk van medegebruik	in politieke besluitvorming kunnen de resultaten van MKBA ter zijde worden geschoven (zolang niet wettelijk verankerd) levert geen vast budget voor Natuur en landschap op (is ad hoc)	Publiek goed (niet exclusief); basisvoorziening; grote werken; Vooral geschikt voor ontwikkeling
	Evenwichtige overheidsinvesteringen	Uitbreiding de Boer norm met Natuur en landschap	Normstelling	schadecompensatie grip op alle economische sectoren (grote macro econ. impact) financiering niet afhankelijk van medegebruik Natuur en landschap krijgt structureel plaats in hart van de publieke besluitvorming past bij ja-mits	omvang van het budget hangt af van economische groei; het is volgend niet anticiperend investeringen hoeven niet econ. efficiënt te zijn (zoals bij MKBA)	idem
	Herverdeling via subsidies	Modulatiegeld voor Natuur en landschapsprodukten (bijv. fruitteelt)	Belonen	bijzonder geschikt voor behoud van agrarisch cultuurNatuur en landschap draagt bij aan transformatie landbouw (extra doel)	leidt tot herverdeling binnen agrarische sector	Overal waar actor iets meer dan normaal doet voor algemeen belang; zowel voor behoud als ontwikkeling
Herverdeling privaat geld	Profijthebber betaalt 'provider'	Actoren , bijv. waterbeheerder en Natuurbeheerder maken onderlinge afspraak o.b.v. wederzijds belang	Faciliteren of overtuigen	zal moeilijk tot stand komen zolang actoren natuur en landschapskwaliteit niet als taak zien	beperkt bereik: alleen recreatie-sector heeft profijt bij Natuur en landschap weerstand bij betaler	Alleen daar waar kasstromen aan Natuur en landschap worden ontleend door economische actor
	Veroorzaker betaalt: Strenger toezicht op toepassing compensatiebeginsel	Compensatiebeginsel uitbreiden met Natuur en landschap; m.e.r. uitbreiding met compensatie Natuur en landschapsschade Compensatie o.b.v. verlies aan baten i.p.v. herstel- of vervangingskosten.	Normstellen (wettelijke verankering)	Natuur en landschap in hart van private besluitvorming grip op veel economische sectoren	werkt niet zolang vrijblijvend (weerstand bij degenen die moeten betalen) Natuur en landschap zit vaak al in m.e.r. maar heeft gering effect kan economisch inefficiënt zijn	Eenieder die schade aanricht aan het Natuur en landschap; vooral geschikt voor Natuur en landschapontwikkeling

Doel	Oplossing	Instrumenten	Sturing	Voordelen	Nadelen	Werking
Medeverantwoordelijkheid Publiek: Lagere overheden	Natuur en landschap in verdeelsleutel gemeentefonds (is tevens herverdeling)	Omvang van gemeentefonds niet alleen afhankelijk van inwoneraantal maar ook van bijv. aantal ha waardevol Natuur en landschap waardoor investeren in groen even aantrekkelijk wordt als in rood	Faciliteren	niet verplichtend; extra keuze-mogelijkheid neemt economische inefficiëntie in publieke sector weg	is geen garantie voor meer geld naar groen	Woningbouw Vooral geschikt voor ontwikkeling
Medeverantwoordelijkheid Privaat: Burgers, bedrijven, middenveld	Fiscale vergroening	Aanpassing belastingwetgeving fiscaal aftrekbare Natuur en landschapskosten (plankosten) Vrijstelling BTW Korting OZB Verbreden DOA Vrijstelling successie e.d. Vrijstelling waterschap en toeristenbelasting	Belonen	neemt inefficiëntie in publieke sector weg lastenverlichting klinkt altijd positief	bereikt alleen mensen die de betreffende belasting betalen (geen boeren dus) belastingopbrengsten zijn lager, hetgeen ten koste gaat van andere doelen, maar het stuit niet op directe weerstand van belangengroep afhankelijk van interesse van actoren	Eenieder die investeert in Natuur en landschapskwaliteit
		Betaling in natura via voucher/credit systeem (actor krijgt credits voor Natuur en landschapsprestatie die hij later in kan wisselen voor een andere prestatie door iemand anders)	faciliteren	bevordert medeverantwoordelijkheid op basis van vrije wiel en eigen belang is niet commercieel, dus klinkt positief vermindert financieringsbehoefte men kan er andere sociale doelen mee realiseren zoals inzet van ouderen is economisch efficiënt omdat het gebaseerd is op preferenties	geschikter bij leefomgevingkwaliteit in brede zin (niet alleen Natuur en landschap) minder geschikt voor grote ingrepen sterk afhankelijk van de goede wil van burgers	Natuur en landschapsbeheer

Bijlage 1 – A1

A1) Heffing op producten die natuur en landschap aantasten ('Natuur in de prijzen')

Inleiding

Het doel van het onderzochte heffingsinstrument is verbrede financiering door meer publiek geld te innen via het prijscorrectiemechanisme (zie bijlage 0). Het betreft een heffing op producten die natuur en landschap aantasten. In de praktijk komt dit instrument neer op vergroening van de belastingen volgens het principe de 'vervuiler en/of gebruiker betaalt'. Voorbeelden zijn: een open-ruimteheffing voor nieuwbouw in het buitengebied, instelling of verhoging van de ecotax en instelling van energiebelasting voor grootverbruikers en heffingen op vliegtickets. Daarmee is het heffingsinstrument een bekend en veel toegepast instrument in het milieubeleid. Binnen het natuur- en landschapsbeleid is deze minder algemeen.

De open ruimte heffing

In deze studie is gekozen voor misschien wel het meest illustrerende voorbeeld van een heffing op producten die natuur en landschap aantasten, namelijk de 'openruimte heffing'¹. Deze heffing is gericht op gedragsverandering van menselijk handelen zodat de aantasting van natuur en landschap in de openruimte in mindere mate plaatsheeft dan zonder de heffing. Uit berekeningen blijkt overigens dat een heffing op ruimtegebruik die het beslag op openruimte in het landelijk gebied tegengaat zó enorm hoog moet zijn, dat dit een niet reële veronderstelling is (Needham, 1999)². De openruimte vertegenwoordigt een maatschappelijke waarde die betrokken dient te worden bij de keuze van locaties voor woningbouw, bedrijventerreinen, infrastructuur, recreatie, etc. Dat houdt in dat de externe effecten die aan bebouwing van de openruimte zijn verbonden, bij de besluitvorming volwaardig moeten meewegen. Door een goede internalisering van externe effecten wordt de herstructurering van bestaand stedelijk gebied relatief aantrekkelijker. Vrijwaren van verstedelijking van het landelijk gebied met dit repressieve heffingsinstrument alleen, lijkt niet mogelijk. In het rapport 'Ruimtelijk ontwikkelingsbeleid en grondwaardestijging' (STEC-groep, 1999) worden de voor- en nadelen van een dergelijke belasting op ruimtegebruik meer uitgebreid beschreven. De heffing heeft door het geringe effect op gedragsverandering (met name door afwezigheid van acceptabele alternatieven) vooral tot doel bij te dragen in de kosten voor het teniet doen of compenseren van de aantasting. Het instrument draagt tevens bij tot de beheersing van de grondprijzen in de openruimte, welke positief zal werken op het bereiken van de taakstellingen voor natuurverwerving. Het centraal Planbureau heeft het idee van een openruimte heffing geïntroduceerd in 2000³. In November 2001 heeft de VROM-raad geadviseerd het besluit te nemen de openruimte heffing aan het grondbeleidsinstrumentarium toe te voegen voor de internalisering van de maatschappelijke kosten van het verlies van open ruimte⁴. Het advies is vooralsnog niet overgenomen⁵.

De openruimte heffing is in deze studie een bestemmingsheffing, waarbij de opbrengst van het geïnde heffingsgeld gebruikt wordt voor regionaal groen en (sanering van) natuur en landschap. Deze komt daarbij niet in de algemene middelen van het Ministerie van Financiën terecht. Daarom wordt in deze studie niet alleen de mogelijkheid voor toepassing door LNV van het heffingsinstrument bekeken maar ook de mo-

¹ 'De mogelijkheden om nieuwe milieugrondslagen voor heffingen te vinden die flink wat geld opleveren is vrijwel uitgeput: op energie, afval en water zitten al milieuheffingen; alleen een open ruimte heffing is er nog niet'. Kees Vijverberg (DGM) in *Nieuwsbrief Milieu & Economie, jaargang 17, nummer 2, april 2003*

² Een open ruimte heffing dient idealiter een dusdanige omvang te hebben dat het bouwen in de open ruimte niet langer goedkoper is dan bouwen in het stedelijk gebied.

³ Project Vijfde Nota, Hoofdstuk 7 Uitvoering, 21-12-2000

⁴ Aan de VROM-raad is door de minister van VROM gevraagd advies uit te brengen over PKB deel 1 van de Vijfde Nota (Advies VROM-raad November 2001)

⁵ Kabinet wil eerst duidelijkheid over de wijze waarop de hoogte van de heffing dient te worden vastgesteld en welke effecten de heffing heeft op het gedrag van marktpartijen (2002).

gelijkheid om over de bestemming van de heffing te kunnen beslissen en over de heffingsgelden te kunnen beschikken. Daarnaast zal uit de verzamelde ervaringskennis moeten blijken of het heffingsinstrument, gegeven de ervaringen en het doel van verbrede financiering, het gewenste effect sorteert in de bestaande context waarin deze geïmplementeerd dient te worden.

Textbox: Het Kwartje van Kok

In het milieubeleid wordt veelvuldig gebruikt gemaakt van heffingen. Er is in deze studie tevens geput uit de opgedane ervaringskennis met het reeds toegepaste heffingsinstrument voor beperken van automobiliteit, namelijk het 'Kwartje van Kok'. Mede omdat deze heffing hetzelfde effect sorteert als de openruimte heffing, namelijk dat er weinig effect op gedragsverandering vanuit gaat. Het 'Kwartje van Kok' is wegens de geringe prijselasticiteit van benzineprijzen gevoelsmatig een belastingverhoging voor de burger, en niet zozeer een maatregel om via gedragsverandering het milieu te sparen of te beschermen. Het Kwartje van Kok is in 1991 wel ingevoerd met de motivering de automobiliteit terug te dringen. Het werkelijke doel is het financieringsstekort terug te dringen en daarin is het redelijk geslaagd. Al die 'Kwartjes van Kok' bedroegen in 1999 bij elkaar opgeteld maar liefst €640 miljoen. Het instrument is geen bestemmingsheffing die volledig ten goede komt aan groen en natuur. Wel zijn er twee fondsen, één voor stedelijke gebieden en één voor plattelandsgebieden, die worden gevoed met het 'Kwartje van Kok'. Deze fondsen zijn gericht op verbetering van de leefbaarheid (VROM-raad). Concreet worden uit de twee fondsen de herstructurering van oudere bedrijventerreinen betaald, evenals de verbetering van het openbaar vervoer, meer groen in en om de steden, en het herstel van landschappen.

Het kwartje van Kok heeft als instrument op twee manieren effect gehad. De eerste is de rechtstreekse: prijsverhoging werkt door op *gedrag*, in dit geval op rijgedrag. Berekend is dat het gaat om 2% minder groei van het aantal verreden kilometers. Dit is niet zeer veel. De tweede is indirect: mensen wijzigen hun *koopgedrag*. De volgende auto is een zuinigere. Prijsverhoging stimuleert de aanschaf van zuinigere auto's (in combinatie met instrumenten die de aanschaf van zuiniger en schonere auto aantrekkelijker maken). Met de zuinigere auto wordt niet minder dan voorheen gereden, maar de milieuvervuiling neemt er wel door af. Die is immers gekoppeld aan het verbruik van het aantal liters brandstof. En dit effect kan op termijn behoorlijk zijn. Naast de subsidieregeling voor schone auto's is er per 1 januari 2002 ook een regeling voor zuinige auto's. Na 1 jaar dienst verdwijnt de premie op de zuinige auto per 1 januari 2003 met als reden dat consumenten profiteren van de premie terwijl ze toch al van plan waren een zuinige auto te kopen. Met andere woorden: de subsidie beïnvloedt het koopgedrag niet. De regeling is nu juist gericht op gedragsverandering.¹

De openruimte heffing samengevat en de lessen uit Kwartje van Kok

* Combineer de openruimte heffing met een ander instrument die het alternatief voor ingrepen in de openruimte interessanter maakt. Dit heeft een positief effect op de effectiviteit van de heffing en het bereiken van de beleidsdoelstelling. De heffing is gekoppeld aan toekomstige activiteiten en niet aan reeds bestaande in de openruimte aanwezige verstoringen. Het is verstandig het moment van inning van de heffing bij toekomstige activiteiten te koppelen aan een vergunningverlening. Dat zou dan ook betekenen dat de ingreep vergunningplichtig dient te zijn om tot inning van de heffing over te gaan. In dat geval zou het uitvoeringstechnisch interessant zijn het bevoegd gezag voor de verlening van de vergunning tevens de heffing te laten opleggen. Het betreft dan een eenmalige heffing die bij de vergunningverlening voor de ingreep wordt opgelegd. Daarmee is het instrument ook eenvoudig hanteerbaar en handhaafbaar en is het moeilijk om onder de heffing uit te komen.

* Er kunnen voor de openruimte heffing additionele maatregelen worden genoemd die de effectiviteit van het instrument verhogen:

- Bij het ontwikkelen van ruimtelijke plannen moet meer aandacht worden besteed aan het voorkomen van horizonvervuiling. Hoogbouw aan de rand van agrarische of natuurgebieden is niet wenselijk.
- Indien de opbrengsten van de groene belastingen (i.c. openruimte heffing) kunnen worden gebruikt om positieve prikkels te geven voor milieuvriendelijk gedrag (bijvoorbeeld door subsidies en fiscale regelingen) dan worden er twee vliegen in een klap geslagen.
- Weerstand door draagvlakproblemen onder de bevolking kan worden ondervangen door inzet van een communicatief instrument (campagne wat het doel is van de heffing en hoe gelden worden besteedt om uiteindelijk de burger hiermee van dienst te zijn). Effect van de heffing is verdwenen als door weerstand de hoogte van de heffing op een niveau gesteld wordt dat geen gedragsveranderend effect meer optreedt of als de heffingskosten groter zijn dan de heffingsopbrengsten.

* De VROM-raad adviseert om 'dubbel-pakken' te voorkomen, waarmee wordt bedoeld dat er geen andere restrictieve instrumenten moeten zijn geïntroduceerd, die al gericht zijn op compensatie door aantasting van de openruimte, zoals bijvoorbeeld de exploitatievergunning⁶. Op dit moment is er geen instrument die wordt toegepast die wijst op dit dubbel-pakken.

* Zelfs zonder beoogde gedragsverandering kunnen er aanmerkelijke verhoging van de inkomsten ontstaan die de aantasting kunnen compenseren. De vraag is dan hoe hoog een openruimte heffing kan zijn, zonder zeer marktverstorend te werken. Dit betreft de vraag hoe hoog de heffing dient te zijn om redelijk effectief te zijn, zonder marktverstorend te zijn. Dit vergt aanvullend onderzoek omdat hierover geen gegevens bekend zijn.⁷ Een probleem is dat een klein experiment op lokale schaal om met de heffingshoogte te experimenteren wegens rechtsongelijkheid niet mogelijk is.

* Relevant is de verhouding van deze openruimte heffing tot het geïntegreerde beleid van LNV met ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld in de nieuwe Nota Ruimte te bepalen. Er is twijfel over de politieke haalbaarheid van een goed functionerende (is substantiële) openruimte heffing. In de Nota Ruimte wordt het contourenbeleid losgelaten zodat die open ruimten die het meest bescherming verdienen door grote stedelijke druk, met een afweging op decentraal niveau zonder veel problemen kunnen worden bebouwd. Een heffing past dan niet⁸.

⁶ VROM-Raad advies 'Het instrument geslepen'. De exploitatievergunning maakt tevens onderdeel uit van de te analyseren instrumenten in deze studie. (Instrument B3)

⁷ Kies voor een gedifferentieerde forfaitaire heffing. Laat bij de vaststelling van de hoogte van de heffing zowel het sturende aspect meewegen als het financieringsaspect voor de aankoop, inrichting en beheer van regionaal groen en open ruimte c.q. voor GIOS-projecten en voor de sanering van natuur en landschap. (Aan de VROM-raad is door de minister van VROM gevraagd advies uit te brengen over PKB deel 1 van de Vijfde Nota (Advies VROM-raad, November 2001)

⁸ "Zelf ben ik bang dat het nog een hele klus zal zijn zo'n heffing praktisch handen en voeten te geven. Daarom gaan we dit jaar een studie doen om te kijken of het echt een goed idee is. Zo ja, dan gaan we er in de praktijk mee experimenteren. Maar dan wel als aanvulling op, en niet in de plaats van het contourenbeleid, zeg ik er

* Zonder door de beleidsmaker beoogde gedragsverandering is het draagvlak van een heffing niet groot onder de bevolking. Het voelt aan als extra lasten zonder de mogelijkheid te kunnen kiezen voor een alternatief. Het alternatief voor bouwen in de openruimte, de inbreiding binnen de bebouwde kom (zie tekstbox), levert tevens ‘draagvlakproblemen’ op.

* Er zullen geen grote uitvoeringsproblemen zijn bij de inning van deze heffing als duidelijk is wie de inning verzorgd en wie subject van de inning zijn. Dit subject is afhankelijk van de keuze welke ingrepen in de openruimte onder de heffing gaan vallen (met eventueel een differentiatie voor categorieën ingrepen). Deze keuze vergt de benodigde voorbereidingstijd. Noodzakelijk voor de uitvoerbaarheid daarbij is zo min mogelijk uitzonderingsgronden te benoemen.

* De Heffingsgrondslag dient te worden gecreëerd. Indien LNV een brede heffing voorstaat op alle producten die natuur en landschap aantasten dan zullen alle producten of producteigenschappen limitatief moeten worden benoemd.

* De nota Grondbeleid (2001) beschrijft de belangrijkste instrumenten voor het grondbeleid waaronder de open ruimte heffing. Onduidelijkheid is er aangaande dit instrument hoe de hoogte van de heffing te bepalen en wat de effecten op het gedrag van marktpartijen zijn. Daar wordt nog onderzoek naar gedaan

Textbox Openruimteheffing: Wat zijn de alternatieven?

Samenvatting Inbreidingsbeleid in Nederland

Gemeenten in Nederland voeren een algemeen beleid van kernversterking door verdichting en inbreiding. Verdichting van woonlocaties impliceert een efficiënt gebruik en/of hergebruik van de bestaande bebouwing en het verantwoord stimuleren van nieuwbouw binnen geordend W(U)G. Hierbij wordt gestreefd naar kleinere bouwpercelen en alternatieve woonvormen (differentiatie van de woningvoorraad en streven naar minimale dichtheden), zonder daarbij afbreuk te doen aan de eigenheid en de ruimtelijke kwaliteit van de straat of wijk naar typologie en andere omgevingskenmerken.

Inbreidingsprojecten voorzien bijkomende woningen en eventueel andere functies in ongeordende W(U)G, maar bouwen niet noodzakelijk de hele kern vol. Het gevolg van deze aanpak is echter volgens de bewoners wel geweest dat ruimte en groen in de binnensteden te veel opgaat aan bebouwing, waardoor deze steden verder aan woonkwaliteit hebben ingeboet. Het draagvlak voor inbreiding bij de bevolking is daardoor klein. De bevolking heeft begrip voor het benutten van inbreidingslocaties voor woningbouw. Die inbreiding dient echter met de grootste mogelijke zorgvuldigheid plaats te vinden. Recente ontwikkelingen binnen het kader van het inbreidingsbeleid veroorzaken echter onrust onder de inwoners doordat de bouw niet aansluit bij het karakter van het dorp/stad of waardevolle parken en groene gebieden in de directe leefomgeving verdwijnen. Inbreiden mag echter theoretisch niet ten koste gaan van groen (zie GIOS-nieuwsbrief, november 2001). Kwaliteitsvolle open en/of groene ruimten die passen in de structuur van de kern en belangrijk zijn voor de beleving en de leefbaarheid van de kern, moeten blijven behouden. Inbreiding veronderstelt eveneens een gefaseerde ontwikkeling van de niet-uitgeruste woongebieden en, afhankelijk van de behoefte, de ongeordende woonuitbreidingsgebieden. Een doordacht verdichtings- en inbreidingsbeleid op niveau van de gemeente kan bijdragen tot de beheersing van de grondprijzen.

meteen bij”. (Toespraak van staatssecretaris Remkes (VROM) bij de presentatie van de Nota Grondbeleid, 31 januari 2001)

Bijlage 1 – A2

A2) Natuur- en landschapsbijdragen (Groenbelasting) in combinatie met storting in regionaal fonds

Inleiding

Het doel van het onderzochte instrument is verbrede financiering voor natuur en landschap door op lokaal niveau publiek geld te innen via gerichte verzwaring van de collectieve lasten. Het betreft een natuur en landschapsbijdrage (groenbelasting) voor directe profijtgebers van natuur en landschap. Opdrachtgever formuleert de profijtgebers in de hoedanigheid van sectoren, zoals de recreatiesector en woningbouwsector. Deze zijn door opdrachtnemer in deze studie overgenomen als de meest baathebbende sectoren bij aanwezigheid van lokale natuur. Deze sectoren hebben belang bij de instandhouding van de lokale natuur en landschap en zullen meer in de kosten hiervan bijdragen door de natuur- en landschapsbijdrage. Deze verplichte bijdragen die via een heffing worden opgelegd, betekenen verbrede financiering voor natuur ten opzichte van de huidige financieringsbronnen doordat deze in een regionaal fonds worden gestort, welke ten goede komt aan de instandhouding van natuur. Daarmee is het een geormerkte heffing ofwel een bestemmingsheffing. In de praktijk komt dit instrument zodoende neer op een lokale vergroening⁹ van de belastingen volgens het principe 'De gebruiker betaalt'.

Regionaal Groenfonds

De werking en meerwaarde van een regionaal groenfonds zal hier niet uitgebreid aan de orde komen. Het regionaal groen of landschapsfonds is voor deze studie het financieringsmechanisme om geïnde bijdragen te beheren en hieruit kosten voor natuur te voldoen. Daarmee wordt verder het te verwachte rendement via groen beleggen niet als verbrede financiering meegenomen¹⁰. Het benutten van het regionale groenfonds voor de geïnde bijdragen door een publieke actor zal een motiverende werking hebben op groen beleggen door andere actoren in het regionale groenfonds. Voor een regionaal groenfonds bestaat een wettelijk kader. Groen Beleggen is een fiscale regeling gebaseerd op de Wet inkomstenbelasting 2001¹¹. Rente- en dividendopbrengsten uit groene projecten zijn sinds 1 januari 1995 niet belastbaar voor de inkomstenbelasting. Aan de wet wordt handen en voeten gegeven door middel van een tweetal uitvoeringsregelingen, te weten de Regeling groenfonds en de Regeling groenprojecten. De Regeling groenfonds¹² regelt de instelling van de groenfonds en stelt eisen met betrekking tot het functioneren. De groenfonds staan ook onder het toezicht van De Nederlandsche Bank. Dit toezicht is van belang als waarborg voor de particuliere spaarder of belegger. In de Regeling groenprojecten¹³ wordt aangegeven welke categorieën van de projecten kunnen kwalificeren als groenproject.

Natuur- en landschapsbijdrage van profijtgebers

In deze studie is gekozen om het instrument 'natuur- en landschapsbijdragen' in volle breedte onderwerp te laten zijn van deze analyse. De natuur- en landschapsbijdrage is **niet** gericht op gedragsverandering door actoren zodat de aantasting van natuur en landschap in mindere mate plaatsheeft. De natuur- en landschapsbijdrage is primair gericht op het verkrijgen van additionele en verbrede financiering voor natuur- en landschapsbeheer en bevorderen van betrokkenheid voor natuur bij andere actoren dan LNV. Tevens heeft de heffing het doel bij te dragen in de kosten die gemaakt worden voor het teniet doen van het belasten van natuur en landschap.

De natuur- en landschapsbijdrage is hierbij een lokale bestemmingsheffing, waarbij een deel van de opbrengst van het geïnde heffingsgeld gebruikt wordt voor regionaal groen en (sanering van) natuur en landschap. Deze komt daarbij niet in de algemene middelen van het Rijk maar bij de Gemeente terecht. Daarmee is de gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering en het Rijk voor het mogelijk maken van de heffing (creëren van de heffingsgrondslag). Het toezicht en de handhaving ligt ook bij de Gemeenten. Het

⁹ Onder vergroening van het belastingstelsel wordt verstaan een verschuiving van de belastingdruk naar activiteiten die een negatief effect hebben op het milieu en natuur

¹⁰ CLM heeft binnen het traject Investeren in Ecologie in 2004 een zeer overzichtelijke handleiding voor het organiseren van een landschapsfonds uitgebracht.

¹¹ Wet op de Inkomstenbelasting 2001, afdeling 5.3 Maatschappelijke beleggingen, artikel 5.14

¹² Stcrt. 251, 1994, 29 december 1994.

¹³ Regeling groenprojecten 2002, Stcrt. 1, 2002, 15 februari 2002.

Rijk kan de Gemeenten echter niet verplichten om ook daadwerkelijk gebruik te maken van de heffing. Daarom zal uit de verzamelde ervaringskennis moeten blijken of het heffingsinstrument, gegeven de ervaringen en het doel van verbrede financiering, het gewenste effect sorteert in de bestaande context waarin deze geïmplementeerd dient te worden.

Kansrijkheid van het instrument en Profijthebber

Belangrijk aspect voor bepalen van het kansrijkheid van dit instrument is gelegen in de mogelijkheden voor aanpak van het *'free-ridergedrag'*. Wanneer recreatiesector of woningbouwsector vermoed dat toch al geïnvesteerd wordt voor de instandhouding van de natuur en landschap waar deze sectoren van profiteren, dan zouden zij onder de natuur- en landschapsbijdragen uit willen komen. Wanneer de ene ondernemer merkt dat de andere ondernemer niet meebetaalt, ondermijnt dit de financiering. Kortom voor de inning van de bijdragen zal duidelijk moeten worden vastgelegd *wie* verplicht is de natuur- en landschapsbijdragen te voldoen (wie subject is) en hoe de handhaving van de betaling door deze actoren, dient te worden georganiseerd. Om afbakening wie wel en niet subject van de verplichting tot bijdrage dienen te zijn (Profijthebber-discussie) zouden een criterium als territoriale nabijheid bij een natuurgebied moeten gelden. Tevens is de vraag op welk niveau de profijthebber wordt gezien: Is dit de individuele ondernemer of de lokale bedrijfstak in een regio of de overkoepelende nationale sectororganisatie. Qua inning zou het eenvoudiger zijn om de overkoepelende branchorganisaties als profijthebber aan te merken. Echter niet alle aangesloten leden bij de koepel zullen in dezelfde mate als profijthebber van lokaal aanwezige natuur en landschap kunnen worden aangemerkt. Tevens staat niet vast dat alle ondernemingen in een bepaalde sector ook lid zijn van de branch-organisatie.

De discussie wie de profijthebbers van lokaal aanwezig waardevol natuur en landschap zijn, kan nog complexer worden door te stellen dat het individu wat gebruikt maakt van de recreatieve voorzieningen en woningbouw de echte profijthebber is. Afwenteling van de extra lasten van ondernemer naar individueel niveau door extra prijsstijgingen, is niet te voorkomen.

Draagvlak

Regionale ondernemers vinden dat zij met het huidige belastingstelsel en via lidmaatschap van maatschappelijke organisaties reeds betalen voor Natuur en Landschap¹⁴. Daar is geen extra bestemmingsheffing gepast. Op zich is het argument van *'ik betaal al belasting en daar zit een component landschap en natuurbijdrage bij in'* valide maar geen argument om additionele financiering voor natuur niet te overwegen. De landschapsbijdrage zal het beste functioneren in gebieden waar deze ondernemers pretenties hebben met het groen en ontevreden zijn over de kwaliteit van het aanwezige regionale groen of de recente ontwikkeling ervan.

Het belang van informatievoorziening vooraf voor het verkrijgen van draagvlak is van groot belang (ANWB). Tevens wordt de toepassing van dit instrument in combinatie met communicatie van groot belang geacht. Laat als lokale overheid achteraf zien wat met de natuur- en landschapsbijdrage is gedaan, wat is bereikt, dat zonder die bijdrage niet tot stand zou zijn gekomen. Laat ook zien wat de meerwaarde is van de bijdragen naast alle andere bijdragen die reeds moeten worden betaald. Daarnaast laat het instrument toe dat een deel van de natuur- en landschapsbijdrage niet word gestort in een regionaal fonds ter versterking van lokale natuur. Dat deel kan geïnvesteerd worden in sectorontwikkeling (Bijvoorbeeld reclamecampagnes voor bevorderen van toerisme naar de streek) die het draagvlak bij alle actoren zal kunnen vergroten.

Formeel traject

Om het heffingsinstrument toe te passen is vastlegging van de heffingsgrondslag in een formele wet noodzakelijk. Een AMVB volstaat niet als grondslag voor een heffing. De meest toepasselijke wet voor vastlegging van deze groenbelasting is Hoofdstuk XV van de Gemeentewet. Een amendement op een formele wet voor een heffingsinstrument doorloopt de fases van advies van de Raad van state, beoordeling door Tweede Kamer, Eerste Kamer, Uitgebreide Commissie Vergadering van Ministerie van Financiën, en tenslotte een Publicatie in het Staatsblad. Er zijn ervaringen dat dit traject zeer snel (inzake de nieuwe inkomstenbelasting) als ook zeer lang (inzake het Nieuwe burgerlijk wetboek) kan duren. Alle

¹⁴ Dit aspect wordt ook benadrukt door A. Bakker van de ANWB bij de inventarisatie naar de mogelijkheden van dit instrument

heffingsgrondslagen zijn in de Gemeentewet vastgelegd in Art 217 ¹⁵. Art 229c van de Gemeentewet staat vervolgens toe dat er nadere regels bij of krachtens AMVB worden opgesteld waarin bijvoorbeeld kan worden vastgelegd welk deel van de inningsgelden naar een regionaal groenfonds zal vloeien. De gemeentelijke belastingen zijn belastingen die door de Gemeenten worden geïnt en waarover de Gemeenten als zodanig kan beschikken (geen afdracht naar het Rijk of Provincies)

Tevens is in Art 222 van de Gemeentewet een baatbelasting vastgelegd. Deze stelt: *ter zake van de in een bepaald gedeelte van de gemeente gelegen onroerende zaak die gebaat is door voorzieningen die tot stand worden of zijn gebracht door of met medewerking van het Gemeentebestuur, kan van degenen die van die onroerende zaak het genot hebben krachtens eigendom, bezit of beperkt recht, een baatbelasting worden geheven, waarbij de aan de voorzieningen verbonden lasten geheel of gedeeltelijk worden omgeslagen. De mogelijkheid en onmogelijkheden om natuur en landschap onderdeel te laten uitmaken van deze baatbelasting, is niet eerder bekeken.*

¹⁵ Het betreft heffingen als: Toeristenbelasting, Parkeerbelasting, Parkeervergunningbelasting, hondenbelasting, reclamebelasting, precariobelasting, forensenbelasting, belasting niet onroerende woon en bedrijfsruimten, en de baatbelasting.

Bijlage 1 – B1

B1) PPS constructies voor Rood met Groen

Inleiding

Het instrument Rood met Groen behelst goede en vroegtijdige communicatie tussen stedenbouw, volkshuisvesting, stadsvernieuwing en groenontwikkeling, op de werkvloer en op bestuurlijk niveau resulterend in een schriftelijke overeenkomst (samenwerkingsmodel / samenwerkingsovereenkomst¹⁶). In de schriftelijke overeenkomst zijn afspraken vastgelegd over gelijktijdige realisatie van Rood en Groen. PPS is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een proces opzetten en/of een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. Het resultaat van de samenwerking is meerwaarde: een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld (kosteneffectiviteit). Er ontstaan bij samenwerking voordelen voor beide partijen: voor het bedrijfsleven ontstaan niet alleen nieuwe kansen op een groeiende markt, ook kan het zelf bijdragen aan een vanuit commercieel perspectief aantrekkelijk project¹⁷, de overheid creëert perspectief op een hogere kwaliteit en een reductie van projectkosten en verkorting van de realisatietermijn.

Samenwerking bij Planontwikkeling

Bij Rood met Groen in gebiedsontwikkeling worden private partijen in veel gevallen al betrokken voordat de overheid duidelijk voor ogen staan welke “output” zij wil bereiken. Daarbij wordt het initiatief voor samenwerking in de praktijk ook vanuit de private partijen genomen. Tezamen met publieke en private partijen wordt bepaald waarin het project zou moeten resulteren en binnen welke kaders dit zal worden uitgewerkt in een plan. De focus ligt daarmee op het komen tot een plan. Bij de planontwikkeling worden de verantwoordelijkheden en risico's voor het (mislukken van het) proces gedeeld. Er is sprake van volledige gelijkheid van partijen en wederzijdse afhankelijkheid. Veelal wordt in een ‘openplanproces’ burgers en andere belanghebbenden betrokken voor het verkrijgen van draagvlak. Daarbij is er altijd een spanning tussen snelheid en zorgvuldigheid¹⁸.

Met deze vorm van PPS bestaat in Nederland op lokaal niveau al ruime ervaring bij locatie-ontwikkeling (stedelijke vernieuwing, nieuwe uitleg, bedrijventerreinen etc.).

Het kabinetsbeleid is gericht op een bredere toepassing van dergelijke PPS-contracten in Nederland. Voor het initiëren en exploreren van mogelijkheden tot PPS kunnen zowel marktpartijen en overheden zich wenden tot het PPS-bureau Landelijk gebied¹⁹. Deze is aanspreekpunt om in contact te komen met overheden die in het landelijk gebied actief zijn. Zij stelt ook de kennis beschikbaar die tot betere publiek-private samenwerking leiden. Het PPS-bureau landelijk gebied bemiddelt niet tussen overheden en marktpartijen. Het PPS-bureau wil de overheden en marktpartijen met elkaar in gesprek brengen.

Over de werkwijze en processen in een PPS traject is reeds veel gepubliceerd. Relevant te noemen is dat het Kenniscentrum PPS van het Ministerie van Financiën een aantal handleidingen heeft ontwikkeld. In de acht handleidingen wordt uitgelegd welke onderwerpen in welke fase van een PPS-project van toepassing zijn. De handleidingen bieden gezamenlijk een beeld van de belangrijkste thema's rondom PPS en

¹⁶ Er kunnen een aantal samenwerkingsvormen worden onderscheiden: Het contract met over en weer leveringsplicht, Oprichting van formeel rechtspersoon of orgaan en de publiek- en privaatrechtelijke samenwerkingsovereenkomst (Grondmij 1996)

¹⁷ Uit onderzoek van Van Leeuwen (1997) blijkt dat kopers bereid zijn gemiddeld 7.2% meer te betalen voor hun woning als deze direct grenst aan openbaar groen (parken e.d.). Tevens zijn kopers bereid zo'n 6% meer voor hun huis te betalen als er binnen 15 minuten fietsafstand bos, natuurgebied of recreatieterrein is. (Leeuwen, p.46,47)

¹⁸ Project Meerstad Groningen is een PPS-project met een component Rood met Groen. Voor dit Project Meerstad Groningen geldt dat in maart 2001 een intentieverklaring is getekend. In maart 2004 wordt de besluitvorming over het plan verwacht. Het planvormingsproces heeft daarbij drie jaar geduurd. (<http://www.meerstad-groningen.com>)

¹⁹ PPS-bureau landelijk gebied (<http://www.agro.nl/ppsgroen>)

gebiedsontwikkeling.²⁰

Gelijktijdige realisatie

Een belangrijk aspect van PPS constructies voor Rood met Groen is dat in een integraal plan de rode en groene ontwikkeling wordt vastgelegd en voor alle activiteiten geldt wordt begroot. Dat betekent ook dat de realisatie van het groen gelijktijdig met het rood dient te geschieden. Idealiter wordt het groen voorafgaande de rode ontwikkeling gerealiseerd. Deze vorm van Rood met Groen is succesvoller. Hierbij wordt direct gebouwd aan de randen van een groengebied of zelfs er middenin, wat extra financiering oplevert doordat men het exploitatiegebied kan vergroten binnen de beschikbare ruimte en de grondopbrengsten kan laten stijgen. Ook valt te denken aan allerlei vormen van recreatie die door de aantrekkelijke 'groene setting' een grote meerwaarde krijgen, waardoor weer extra geïnvesteerd kan worden in het groengebied.

LNV zou expliciet in het toekomstige beleid kunnen opnemen dat een rode ontwikkeling in het buitengebied altijd gepaard moet gaan met een groene ontwikkeling. De uitwerking van deze eis moet op provinciaal niveau plaats vinden.²¹ In de nog niet vigerende Nota ruimte is nog niet over de één op één koppeling van Rood en Groen een besluit gevallen. De Nota Ruimte bepaald voor een groot deel de toekomstige toepassingsmogelijkheden van het instrument Rood met Groen.

De juridische status van een intentieverklaring

Afspraken over het proces over hoe te komen tot een plan zijn soms vastgelegd in een convenant. Convenanten of intentieverklaringen zijn volledig open qua inhoud en bindingskracht. Bovendien kan in een convenant de werking en de manier waarmee met het convenant wordt omgegaan worden vastgelegd. In sommige gevallen is een convenant niet meer dan de intentie om iets nader uit te werken. Dan zal het moeilijk zijn de 'contractpartijen' hier aan te houden omdat er geen concrete afspraken zijn gemaakt die kunnen worden getoetst door een rechter. In andere gevallen zijn wel concreet uitgewerkte acties geformuleerd waarin partijen zich in het convenant committeren. Dan is de binding van een convenant en de juridische afdwingbaarheid van de afspraken aanwezig. In verband met mogelijk 'free-rider' gedrag is het soms wenselijk dat partijen elkaar op de gemaakte afspraken kunnen beroepen.

Het Europees aanbestedingsrecht en PPS

De beginselen die ten grondslag liggen aan het Europese aanbestedingsrichtlijn zijn gelijke behandeling, non-discriminatie en transparantie. Al is een PPS-overeenkomst op zich geen overheidsopdracht, een PPS-overeenkomst kan toch alle elementen²² in zich bergen om de bepalingen van de Richtlijn (leidende tot de noodzaak van openbare aanbesteding) van toepassing te laten zijn. Als een rechter constateert dat een PPS-overeenkomst (of onderdelen daarvan) in strijd met de Richtlijnen is, kan dat grote gevolgen hebben. De uitvoering van het werk wordt vertraagd, terwijl de gemaakte PPS-afspraken (deels) niet kunnen worden nagekomen. De Hoge Raad heeft uitgemaakt dat die (met de Richtlijn strijdige) uitspraken niet 'nietig' zijn. Anders gezegd: ze kunnen niet worden weggedacht. Toch mogen ze dan niet worden uitgevoerd. Als er (mede) sprake is van aannemingsovereenkomsten, kan dat tot gevolg hebben dat de overeenkomst (ondanks de strijdigheid met de Richtlijn) in stand blijft, maar dat een derde wel openbreking van het contract kan vorderen. Ook kan schadevergoeding worden geëist. (De Groot, 2003)

Partijen blijven in de praktijk zoeken naar manieren om met een PPS binnen de grenzen van de Richtlijn te blijven, maar die grenzen blijken niet altijd helder in kaart te kunnen worden gebracht. Als 'vangnet' komen partijen veelal overeen in de op te stellen PPS-overeenkomst dat op een bepaalde manier wordt gehandeld als er onverhoopt van strijd met de Richtlijn zou blijken. Dit kan afspraken over financiële vergoedingen aan de partij die de dupe wordt getroffen, maar ook een plicht om onderling alsnog – zo

²⁰ Kenniscentrum PPS, Ministerie van Financiën, Bron: XPIN, Expertisebureau Innovatieve besluitvorming, Basisuitrusting voor PPS bij gebiedsontwikkeling

²¹ DLV, Evenwichtig investeren, eindrapport

²² De Richtlijn is van toepassing als aan een aantal voorwaarden is voldaan: er is sprake van een aanbestedende dienst, én van een werk in de zin van de Richtlijn, én van een overheidsopdracht voor de uitvoering van werken, én van een overschrijding van een drempelbedrag.

mogelijk - een samenwerking te realiseren binnen de grenzen van de Richtlijn.

Op Europees niveau wordt momenteel gewerkt aan een nieuwe aanbestedingsrichtlijn. Hoewel nog veel vragen resterend, lijken de mogelijkheden voor PPS met de nieuwe richtlijn in de toekomst vergroot te worden doordat hierin beter wordt voorzien in horizontale samenwerkingsverbanden tussen publieke en private partijen. (De Groot, 2003)

Toepassingsmogelijkheden en neveneffecten

PPS voor rood met groen is geen nieuw idee. Het bestaat al enkele decennia en wordt met wisselend succes op lokaal niveau toegepast. PPS constructies voor Rood met Groen worden vooral toegepast bij de realisatie van nieuwe ontwikkelingen. Veel pogingen tot samenwerking tussen overheden en marktpartijen lopen spaak door een gebrek aan publieke samenwerking²³. Er zal duidelijkheid moeten worden geschept onder welke condities het PPS een instrument kan zijn. Bepaalde (geplande) groengebieden, zoals EHS en regionale parken zijn niet geschikt voor PPS voor rood met groen. Een gebied wat de hoofdfunctie Natuur heeft, kan door PPS in het ergste geval verworden tot een lappendeken van campings, maneges, golfterreinen, villa's, postmoderne landgoederen met hier en daar wat plekjes parkachtig groen. Een verkeerde toepassing van Rood met Groen kan een ongewenste verstedelijking stimuleren. De uitbreiding van Groen moet niet gedeeltelijk afhankelijk gemaakt worden van noodzakelijke inpassing van Rood binnen de groene ruimte. Wanneer überhaupt aan Rood met Groen zou worden gedacht, zal men dus eerst de groenontwikkeling moeten veiligstellen en deze groenontwikkeling niet bij voorbaat laten afhangen van ontwikkeling van Rood. Bij groenprojecten zou immers de ontwikkeling van groen logischerwijs voorop moeten staan. Maar de besteedbare budgetten voor verwerving, inrichting en beheer van Natuur zijn grillig. Het GIOS-beleid van het Rijk gericht op het Groen in en om de Stad komt op dit moment niet meer van de grond wegens opdrogen van de ICES-gelden. Extra inzet op publiek-private samenwerking voor additionele middelen of kostenbesparingen en voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen is daarbij zeer welkom. Bovendien blijkt uit bovenstaande, dat voorzichtigheid met betrekking tot plaatsing van Rood in een groengebied geboden is, wil men ongewenste grondspeculaties voorkomen.

Tevens kan het beperkte woningbouwcontingent van kleine gemeenten Rood met Groen bemoeilijken. Er zal tussen de actoren zeer voorzichtig met Rood met Groen concepten moeten worden omgegaan (in een sfeer van vertrouwelijkheid) om grondspeculaties te voorkomen. Openheid voor het creëren van draagvlak kan daarbij leiden tot deze speculaties en grondprijstijgingen. Hogere grondprijzen zullen de realisatie van verwervingsdoelstellingen voor natuur in gevaar kunnen brengen. Voorafgaande PPS doet een publieke partij er goed aan te overwegen of het met de huidige grondposities gelijkheid tussen partijen in het planvormingsproces mogelijk blijkt. LNV moet het eigen grondbezit hanteren als sturingsmiddel in PPS. Tevens is er sprake van verdeling van verantwoordelijkheden in de uitvoering waardoor al bij voorbaat een bepaalde mate van vertrouwen aanwezig dient te zijn, wat vaak gebaseerd is op de kennis van elkaars doelen en motieven²⁴.

Sterke verschillen te verwachten tussen effectiviteit van het instrument in regio's in Nederland. Hoe minder groen hoe meer bereidheid tot investering in het groen door PPS-constructies met Rood voor Groen.

Er bestaat gevaar voor incomptabiliteiten van ambtenaren en belangenverstremming wanneer samenwerking met private partijen te intensief wordt. De integriteitcode voor ambtenaren kan dit niet altijd voorkomen.

²³ Teneinde publieke samenwerking te bevorderen gaan in de interdepartementaal samengestelde Stuurgroep PPS en de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (RVR) nauw samenwerken, evenals het Kenniscentrum PPS en de Projectdirectie Vastgoed die de RVR ondersteunt. Daartoe wordt een pool van deskundigen ten aanzien van integrale gebiedsontwikkeling en PPS ingesteld, bestaande uit medewerkers van de ministeries van V&W, VROM, LNV, EZ, BZK en Defensie, de Dienst der Domeinen, de bij het ministerie van Financiën ondergebrachte projectdirectie Vastgoed en het Kenniscentrum PPS. Uit:

“Actieplan publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling, Fin 2003-0169M”
Naar aanleiding van de resultaten van het vervolgonderzoek op ‘Het gebied verkend’

²⁴ Dit vertrouwen is niet vanzelfsprekend: Vanuit de publieke sector is er ‘wantrouwen’ over de invalshoek van de private sector; vooral gericht op te snel en te veel winst maken. Private partijen ervaren de hiërarchische cultuur, de eigen onmacht bij wijziging door verkiezingen, en de handelwijze van publieke partijen bij besluitvorming veelal als stroperig, lastig, ondoorzichtig en zwalkend. (Grondmij, 1996)

Succesvolle samenwerking kan bij succesvolle PPS leiden tot betere samenwerking in de toekomst voor andere projecten (op andere terreinen).

Bijlage 1 – B2

B2) Van ‘compensatie van waarde’ naar ‘compensatie van verlies aan baten’ in Europese Richtlijnen

Inleiding

Onderzoekers is gevraagd te verkennen of verbrede financiering voor Natuur mogelijk is, door meer publiek geld te innen via aanpassing van de compensatieregeling²⁵ in de habitatrichtlijn (Hr) of milieuschaderichtlijn. De wijziging richt zich op aanpassing van compensatie door deze te baseren op het ‘verlies aan baten’, wat door een compensatieplichtige ingreep plaatsvindt. Het betreft compensatie via de Hr op producten die natuur en landschap aantasten.

Afbakening

Een relatief onbekende nog niet geratificeerde richtlijn is de milieuschaderichtlijn²⁶. Deze richtlijn heeft ten doel een eenvormige raamregeling voor het voorkomen en het herstel van milieuschade tot stand te brengen. De richtlijn rept over de "referentietoestand": de toestand waarin de natuurlijke rijkdommen en ecosysteemdiensten zich zouden hebben bevonden indien zich geen schade had voorgedaan. De milieuschaderichtlijn ligt op één lijn met de manier waarop de habitatrichtlijn de voorkoming van milieuschade benadert. In de habitatrichtlijn is een op het voorzorgsbeginsel gebaseerde benadering gekozen voor de voorkoming van mogelijke schade (zie Hr art. 6, lid 3 en 4) en deze benadering is ook in de milieuschaderichtlijn gevolgd. Vooral omdat de onderhavige richtlijn grotendeels parallel aan de habitatrichtlijn zal worden toegepast, is in deze studie is voor de analyse slechts gekeken naar de habitatrichtlijn waarbij reeds enige ervaringen zijn opgedaan met het compensatiebeginsel.²⁷

Wat wordt beoogd?

De habitatrichtlijn zo interpreteren in de Nederlandse beleidspraktijk dat natuur, milieu en landschapsschade vergoed moet worden op basis van ‘verlies aan baten’ in plaats van te maken ‘compensatiekosten’. De habitatrichtlijn regelt de compensatie voor de speciale beschermingszones van Natura-2000. De compensatie in de Hr is daarmee gericht op het waarborgen van de algehele samenhang van het netwerk Natura 2000. De huidige compensatie wordt berekend op basis van vervangingskosten voor verwerving en inrichting. Verbrede financiering is mogelijk wanneer de berekening van het ‘batenverlies’ zal leiden tot substantiëlere bedragen dan bij de berekening van compensatiekosten voor vervanging elders. Hierbij begeven we ons in de discussie over de berekeningssystematiek van ‘verlies aan baten’ en ‘kosten voor compensatie’²⁸. Over wat de componenten voor het totaal aan te berekenen ‘verlies aan baten’ bij een ingreep zou zijn, wordt hier niet nader ingegaan. Natuur vertegenwoordigd een economische,

²⁵ Het compensatiebeginsel luidt: (Art 6 lid 4 HR): *Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de Lid-Staat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De Lid-Staat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.*

²⁶ Ookwel genaamd ‘Richtlijn voor milieu-aansprakelijkheid’. Een voorstel voor deze richtlijn betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade, heeft ter advies gelegen bij het Europees Parlement en de Raad dd 23 april 2002. Wat de Raad betreft zal, onverminderd de toepasselijke nationale wetgeving, de richtlijn particulieren geen recht op schadevergoeding geven bij milieuschade (art3 lid3) Voorstel voor een richtlijn (COM(2002) 17 – C5-0088/2002 – 2002/0021(COD)) en ‘Milieu & Recht’, jaargang 31 nummer 1, pagina 30, 2004

²⁷ EU Amendementen 24-169, 17 januari 2003

²⁸ In opdracht van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) werken LEI en Alterra momenteel aan een follow-up van de natuurkostenmethodiek zodat er eind 2003 een vastgestelde eenduidige methodiek beschikbaar komt. Boone, J.A., K.H.M. van Bommel, E.J. Bos, M.N. van Wijk, (2003), Natuurkostenmethodologie; Inventarisatie en discussiepunten.

maatschappelijke en intrinsieke waarde die theoretisch in de compensatieberekening kunnen worden meegenomen²⁹. Gedacht kan dan worden aan waardedaling onroerend goed, economische schade door verdwijnen natuur en landschap en maatschappelijk verlies aan baten (emotionele schade, productiviteitsvermindering) door een ingreep. Met name deze laatste categorie aan baten valt moeilijk in een geldbedrag te vangen, ofwel te monitiseren, en daarmee te compenseren. Duidelijk is dat er nationale consensus nodig is hoe 'batenverlies' te meten, voordat dit instrument kan worden overwogen. De richtlijn geeft deze interpretatieruimte aan de Lidstaten zelf, waardoor niet in internationaal maar in nationaal verband een besluit over berekeningssystematiek van 'batenverlies' moet worden genomen.

Kan de compensatieverplichting in de habitatrichtlijn anders worden geïnterpreteerd en uitgevoerd dan nu het geval is? De vraag is of hiervoor een aanpassing nodig is van de richtlijn zelf. Als Nederland beoogt haar nieuw beoogde interpretatie van het compensatiebeginsel ook bij andere Lidstaten te laten doorwerken dan zal voor aanpassing van de Hr moeten worden gekozen. Dit is echter niet beoogd. Compensatie moet niet achteraf worden bepaald en uitgevoerd, maar door het 'verlies van baten' vooraf bepaald. Dit geeft o.a. het voordeel dat het geld eerder dan de ingreep ingezet kan worden voor compensatiemaatregelen. Dit schrijft de richtlijn voor maar gebeurt in de praktijk niet altijd bij uitvoering van het compensatiebeginsel³⁰.

Het compensatiebeginsel

Het compensatiebeginsel is in Nederland op verscheidene manieren vastgelegd³¹. Niet alle compensatie is daarmee op de Habitatrichtlijn gebaseerd. Er zijn meerdere kaders waarin op verschillende manieren de compensatieverplichting is vastgelegd. In het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) is het compensatiebeginsel vastgelegd vooral voor ingrepen in de EHS. Natuurcompensatie in Nederland vindt tot op heden vooral plaats op basis van het SGR en de provinciale uitwerkingen van dit beleid (Gijsen et al, 2003). Compensatie volgens de voorwaarden van de Hr vindt nog weinig plaats. De preventieve werking lijkt uit te gaan van de begrenzing van Natura 2000-gebieden. Vaak worden de ingrepen buiten de beschermde gebieden gelokaliseerd waardoor er slechts sprake is van externe werking (Gijsen 2003, et al)³²

Provincies en gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het compensatiebeginsel. Het Rijk heeft tot taak toezicht te houden op de uitvoering. De provincies hebben (aanvullend) provinciaal compensatiebeleid ontwikkeld³³. Compensatie gaat uit van het vervangen van waardevolle gebieden door gelijkwaardige andere gebieden. Gelijkwaardig heeft zowel gevolgen in kwalitatieve als in kwantitatieve zin. Zo moet de ecologische samenhang gelijkwaardig zijn en moeten waarborgen worden gegeven voor inrichting, beheer en duurzaamheid.

Verschillen en gebruik compensatietoepassingen in Nederland

Bovendien moet bij compensatie van de EHS volgens het SGR altijd in de directe nabijheid van een ingreep worden gecompenseerd. Dat beginsel geldt niet voor compensatie van Natura 2000 volgens de

²⁹ Blom, M., 'Natuur is Economie', CE Delft, 2003

³⁰ Onlangs heeft rechter in het besluit rond de 'Westerschelde-terminal' (ABRS 16 juli 2003) bepaald dat compensatie niet gerealiseerd hoeft te zijn op moment dat met de ingreep gestart wordt. Er moet op moment van start van de ingreep wel aan de compensatie gewerkt worden. Volgens toelichting compensatie HR moet 'resultaat van compensatie bereikt zijn op het moment dat gebied de negatieve effecten van ingreep ondervindt (hetgeen niet noodzakelijkerwijs hoeft samen te vallen met start ingreep)

³¹ Er zijn feitelijk 2 compensatietoepassingen in Nederland: Compensatie van de EHS in het SGR, en Compensatie van Natura 2000 op basis van de Habitatrichtlijn; in de uitwerking van het compensatiebeginsel van LNV uit 1995 is opgenomen dat dit beginsel ook geldt voor natuurgebieden gedefinieerd in de Nb-wet (voorheen was compensatie hiervoor niet toegelicht) (Gijsen, et al)

³² Natuurcompensatie: Hoe werkt het in de praktijk?, J.J.C.Gijsen, R.I. van Dam, A.H. Prins, 2003

³³ Dit maakt de vraag legitiem of in het aanvullend provinciaal compensatiebeleid ruimte bestaat voor andere invulling van het compensatiebeginsel naar 'verlies aan baten'. De analyse hiernaar is buiten het bereik van deze studie geweest.

HR³⁴. Het SGR geeft aan dat het oppervlak dat moet worden gecompenseerd tenminste gelijk is aan het oppervlak dat 'verloren' gaat. De Hr kent juist ook kwalitatieve criteria. In sommige gevallen wordt bovendien een toeslag berekend, gebaseerd op de ontwikkeltijd van een natuurstype. Degene die de ingreep wil doen plaatsvinden dient te compensatiekosten te dragen. Dit kan zowel een publieke danwel een private actor zijn. De schade van een ingreep laat zich lastig in een algemeen beginsel uitwerken. Daarom moet van geval tot geval de omvang en de aard van compensatie worden bepaald. In totaal gaven de provincies tot 2002, 45 lopende compensatieprojecten op. Het aantal projecten per provincie lag tussen de 0 (Utrecht) en 10 (Limburg). Door de meeste provincies wordt alleen fysieke compensatie toegepast en zelden financiële compensatie. Voor sommige infrastructurele projecten gaat het om enkele honderden hectaren compensatieverplichting.

Een reden om de berekeningswijze van de compensatie middels dit instrument aan te passen kan ingegeven zijn door de conclusie dat de realisatie van compensatieprojecten niet van de grond komt. Over de daadwerkelijke realisatie is echter nog weinig bekend³⁵.

Hoe verloopt het traject tot aanpassing van een Europese richtlijn

Amendementen op de richtlijn worden ingediend door het Europese parlement. Uiteindelijk is het de Europese commissie die de amendementen behandelt en eventueel een nieuw of aangepaste tekst aanneemt. Er moet sprake zijn van een zekere accumulatie van door het Parlement gewenste amendementen op een richtlijn, voordat deze collectief in behandeling worden genomen. Om de zes jaar stelt de Europese Commissie samenvattende verslagen op voor de habitatrichtlijn³⁶. Het eerste samengestelde verslag over de uitvoering van de richtlijn is momenteel beschikbaar³⁷. Voor de Habitatrichtlijn is de Minister van LNV onlangs geïnformeerd over de eerstvolgende amendementmogelijkheid. Deze zal samenvallen met de evaluatie van de richtlijn op basis van nationale verslagen en gepland zijn voor het jaar 2007. LNV heeft in relatie tot de wijziging van compensatie op basis van 'verlies aan baten' tot taak eerst departementaal een richtlijnaanpassing overeen te komen. Daarna is het onzeker of deze aanpassing als noodzakelijk en/of wenselijk wordt ervaren door andere lidstaten en als amendement door het Europese Parlement wordt ingediend.

Is aanpassing richtlijn noodzakelijk?

Is een aanpassing van de richtlijn wel noodzakelijk, om de afweging op basis van 'verlies aan baten' in plaats van op basis van compensatiekosten te kunnen maken? Zijn er mogelijkheden voor richtlijnconforme interpretatie van het compensatiebeginsel op basis van 'verlies aan baten'? LNV heeft als bevoegd gezag ruimte Art 6.4 Hr zelf in te vullen, en mag dit strenger doen dan de richtlijn voorschrijft, zolang het de beleidspraktijk en toepassing ervan vastlegt en consistent toepast³⁸. Een beleidsregel³⁹ leent zich het beste voor het vastleggen van de beoogde beleidspraktijk. Hierin kan LNV aangeven hoe het artikelen uit deze richtlijn gericht op compensatie opvat en uitlegt en tot uitvoering brengt. Op die manier is een veeleisend amendement voor de Europese Habitatrichtlijn zelf niet noodzakelijk. De huidige invulling van het compensatiebeginsel in Nederland is gerapporteerd aan de Europese Commissie. Indien LNV een andere invulling van het compensatiebeginsel voorstaat dan moet deze wijziging voor een juridiciële

³⁴ Als een gebied én onderdeel EHS én onderdeel Natura 2000 is dan valt dit gebied onder beide compensatietoepassingen die in Nederland gelden. LNV dient helder en eenduidig aan te geven hoe in huidige praktijk met compensatie omgegaan moet worden wanneer deze situatie zich voordoet

³⁵ Interprovinciale Rapportage Milieu, Water, Landbouw en Natuur 2001 en 2002, IPO

³⁶ Art 17 HR voorziet in de rapportage over de uitvoering van op nationaal niveau genomen maatregelen en voorstel voor verbetering van de uitvoering

³⁷ Evaluatie Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, Brief Margot Wallstrom als reactie op brief Minister Veerman van 13.12.2002, EC, 3 februari 2003, Verslag van de Commissie over de uitvoering van Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Deel I Samenvattend verslag over de in het geheel geboekte vooruitgang), EC, 2003

³⁸ Ter voorkoming van rechtsongelijkheid o.a. bij de provinciale uitwerking van het compensatiebeginsel (Kuindersma et al., 1999)

³⁹ Zoals gecodificeerd in Art1.3 lid 4 Awb. Onder beleidsregel wordt verstaan: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.

beslissing bij het Europese Hof van Justitie worden voorgelegd. Deze beoordeelt de verandering in de invulling naar het doel van de Richtlijn. Een uitspraak van het Europese Hof van Justitie in een juridiciële beslissing kost gemiddeld twee jaar.⁴⁰

Na de judiciële beslissing doet LNV er goed aan beleidsregels op te stellen. Beleidsregels geven aan hoe het compensatiebeginsel in Art 6.4 (voortaan) geïnterpreteerd en berekend wordt. Op dit moment is de manier waarop met compensatie wordt omgegaan zeer divers door het gebrek aan richtlijnen hoe het zou moeten.⁴¹

Onzekerheden

* Hoe bereken je compensatie op basis van ‘batenverlies’?⁴² De veronderstelling is dat de berekening van het ‘batenverlies’ per definitie hoger zal uitvallen dan de compensatiekosten. Opdrachtnemer geeft aan dat het afhangt van de methode waarmee ‘batenverlies’ en compensatiekosten worden vastgesteld, of dit daadwerkelijk zo is. Feitelijk zal de discussie die het laatste decennia heeft plaatsgevonden over het begrip ‘compensatie’ zich voor het begrip ‘batenverlies’ moeten herhalen, waarbij het begrip door compromissen nadere invulling gaat krijgen. Het is dan nog maar de vraag of voor een berekeningswijze wordt gekozen dat dit compensatiebedrag voor ‘batenverlies’ hoger uitvalt. Bij keuze voor een berekeningssystematiek zal deze dienen te worden overgebracht naar de actoren die ermee moeten werken (zijnde provincies). Dat vergt een actief communicatie traject, eventueel met begeleiding en ‘klantgerichte’ service-verlening (helpdesk compensatie bij LNV)

* Omdat ook voor compensatie op basis van de Hr een duidelijke relatie bestaat tussen wat moet worden gecompenseerd en waar moet worden gecompenseerd zal dat bij het ‘verlies aan baten’ ook zo kunnen zijn. Daarmee zou het verlies aan baten rechtstreeks ten goede gaan komen aan de ‘verliezers van de baten’. Daarmee zou LNV er voor de verbrede financiering niets mee opschieten ervan uitgaande dat de maatschappelijke baten het verschil maken in de berekeningsmethode die nu wordt gehanteerd en in de toekomst gewenst zou kunnen zijn. In datzelfde kader lijkt dit instrument niet inzetbaar wanneer er sprake is van fysieke compensatie maar alleen bij financiële compensatie. Financiële compensatie sec, waarbij de middelen in het Nationaal groenfond worden gestort, wordt echter slechts zelden toegepast⁴³. Dat maakt de meerwaarde van toepassing van dit instrument gering.

* Een succesvol amendement in Europese context hoeft nog niet te betekenen dat in de nationale context implementatie op korte termijn plaatsvindt. Het kan lange tijd duren voordat de Richtlijn vertaald wordt in veranderingen in de Nederlandse beleidspraktijk⁴⁴.

Daarbij is gezegd dat de aard van de verandering zo specifiek is, namelijk gericht op invulling van het compensatiebeginsel, dat dit niet door verandering van een artikel in de Habitatrichtlijn zelf dient te gebeuren. De nationale context leent zich daar beter voor.

* Voorziene problemen bij de berekeningssystematiek: Het verlies aan baten in gebied A door een ingreep zal bij compensatie voor die ingreep in gebied B kunnen leiden tot ‘extra baten’ in dat gebied. Als het gebied zowel status EHS als Natura-2000 heeft dan is het onduidelijk of de nabijheidsclausule geldt. Indien dit zo is dat gebied A en B fysiek niet ver van elkaar mogen afliggen, zou dit kunnen betekenen dat het dezelfde rechtspersonen zijn die zowel ‘verlies aan baten’ leiden door de ingreep als extra baten ontvangen door de compensatie. Per saldo is er dan geen sprake van batensverlies wat dient te worden gecompenseerd. Zelfs niet van tijdelijk verlies aan baten wanneer de compensatie conform wat de Hr hier over stelt, voorafgaande de ingreep plaatsvindt.

* Allocatie van inspanningen: Gesteld is dat over de resultaten van compensatieprojecten weinig bekend is.

⁴⁰ In onderzoek naar de interpretatie van de begrippen uit de Habitattoets voor de ruimte voor de Kokkelvisserij in Nederland wordt al ruim 3 jaar gewacht op een juridiciële beslissing door het Europese Hof van Justitie. (Kistenkas, 2003)

⁴¹ Uit ‘Veel compensatie bij Directie Noord-Brabant, Geen ecoboekhouding aanleggen’ in ‘De ervaringen van Directie Rijkswaterstaat Noord-Brabant’

⁴² Zie hiervoor ook het in deze studie onderzochte beleidsinstrument MKBA

⁴³ Als voorbeeld: Recentelijk heeft Tauw een Financiële compensatie op Terschelling uitgevoerd (Midland). Dit betrof een combinatie van fysieke en financiële compensatie: Naast de fysieke compensatie was het van belang te bepalen wat de aanvullend noodzakelijke financiële compensatie van het verlies van natuurwaarden als gevolg van woningbouw bij Midland (plan Noordermiede) moest bedragen.

⁴⁴ Een voorbeeld hiervan is de implementatiesnelheid voor aanwijzing van gebieden onder de Vogelrichtlijn vele jaren na de ratificatiedatum van de richtlijn door Nederland.

Opdrachtnemer stelt de vraag of niet meer winst voor natuur te behalen zal zijn om tijd en energie op de handhaving van de huidige compensatieregeling te richten (zie instrument D2 in deze instrumentenanalyse). Op dit moment is er een groot gebrek aan controle of de compensatie op de juiste wijze wordt uitgevoerd. Er is ook geen centraal punt waar de compensatieprojecten worden geregistreerd. In theorie zou het bestuursorgaan dat de vergunning, toestemming op ontheffing verleent deze uitvoerende rol op zich moeten nemen. In de praktijk blijkt de handhaving nauwelijks uitgevoerd te worden. Tevens is het aanbevelenswaardig om uit de verschillende kaders waarbinnen de compensatie nu plaatsheeft een manier te destilleren hoe omgegaan wordt met compensatie. Deze kan dan voor Natura-2000, voor EHS en overige gebieden dan uniform zijn. LNV kan met decentrale overheden bekijken hoe de handhaving beter kan worden ingevuld en het lijkt gewenst daar de prioriteit op te richten ten einde realisatie van compensatieprojecten te bereiken. Een verandering van de berekening van compensatie zal onder de huidige inzet op handhaving van het compensatiebeginsel weinig effect sorteren.

Bijlage 1 – B3

B3) Grondexploitatie- en bouwvergunning mits ook geïnvesteerd in Natuur en landschap

Omdat het hier twee verschillende vergunningen betreft even de relatie tussen die twee instrumenten uiteengezet. Een grondexploitatievergunning gaat vooraf aan een bouwvergunning.

Grondexploitatievergunning en grondexploitatiewet?

De grondmarkt is de markt waarop percelen of kavels grond verhandeld worden, tussen boeren, gemeenten, projectontwikkelaars, en andere instellingen, bedrijven en particulieren. De grondmarkt bepaalt in belangrijke mate de ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland. Grondprijzen en het grondaanbod zijn van invloed op de realisatie van het natuur- en landschapsbeleid.

De grondexploitatiewet is in 2004 in voorbereiding. Deze wordt uitgebracht als onderdeel van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) met betrekking tot een vergunningenstelsel (gekoppeld aan het bestemmingsplan) en een kostenlijst voor de grondexploitatie;⁴⁵ Het belangrijkste beleidsinstrument met effect op de grondmarkt is deze Wet op de Ruimtelijke Ordening, welke gemeenten opdraagt om binnen door het Rijk en provincies aangegeven kaders in bestemmingsplannen aan te geven welke functies waar zijn toegestaan. Er is onderzoek gedaan naar het rechtskarakter van de exploitatieverordening in art. 42 WRO (Wet op de Ruimtelijke Ordening)⁴⁶. Volgens de wettekst is een Exploitatieverordening: *‘een verordening waarin de voorwaarden worden vastgelegd, waaronder de gemeente medewerking zal verlenen aan de exploitatie van gronden, die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen.’* De op art. 42 WRO gebaseerde exploitatie-overeenkomst is een van de wijzen waarop gemeenten exploitatiekosten op een eigenaar kan verhalen.⁴⁷

Bouwvergunning en woningwet

Op 1 januari 2003 is de Woningwet veranderd⁴⁸. De woningwet bevat voorschriften betreffende het bouwen, de staat van bestaande bouwwerken en standplaatsen, het gebruik, het slopen en de welstand. Het is daarmee een sectorale wet. De nieuwe Woningwet kent drie categorieën bouwwerken: bouwvergunningvrij, licht-bouwvergunningplichtig en regulier bouwvergunningplichtig⁴⁹. Bevoegd gezag voor verlenen van een bouwvergunning is B&W. Art 40 Woningwet stelt: “Het is verboden te bouwen zonder of in afwijking van een vergunning van burgemeester en wethouders”. De Woningwet en het Bouwbesluit gaan wijzigen naar verwachting per 1 januari 2005. Bevoegd orgaan voor deze wijziging is het Ministerie van VROM. De wijziging van het Bouwbesluit betreft het verminderen van de regelgeving door het schrappen en vereenvoudigen van een aantal voorschriften. Het aantal aanscherpingen in de regelgeving zal beperkt zijn. Daarnaast worden de bouwtechnische voorschriften in het Bouwbesluit meer in overeenstemming gebracht met het beleid en de regelgeving van andere ministeries⁵⁰. Voorafgaand aan de inwerkingtreding zal VROM uitgebreide voorlichting geven over de komende wijzigingen.

Van sectoraal naar integraal?

De woningwet en de grondexploitatiewet zijn wetten die behoren tot het ruimtelijk spoor waarvoor het Ministerie van VROM verantwoordelijkheid draagt. Het juridisch instrumentarium wat LNV direct tot haar

⁴⁵ Uit Miljoenennota 2004: ‘IPO mist appèl op medeoverheden Den Haag’, 15 september 2003

⁴⁶ Het schijngevecht over het rechtskarakter van de exploitatieverordening Dr. H. Nijholt

⁴⁷ De VROM-Raad ziet de door Minister van VROM voorgestelde grondexploitatieheffing als een belangrijk sturingsinstrument bij de uitvoering van het verstedelijkingsbeleid, met name ook voor de problemen bij het realiseren van de bouwopgave op VINEX-lokaties. De Raad stemt in met de hoofdlijnen van het voorstel uit de beleidsnotitie en pleit voor snelle uitwerking en invoering van het nieuwe instrument. <http://www.vromraad.nl/adviezen/download/a000.doc>

⁴⁸ In de nieuwe Woningwet zijn de behandelingstermijnen van de bouwaanvraag korter. Daarnaast gelden landelijk gelijke regels voor het indienen van een bouwaanvraag. Ten slotte moeten gemeenten een doorzichtiger en objectiever welstandsbeleid gaan voeren. (<http://www.vrom.nl/>)

⁴⁹ Daarbij komen ook verschillende typen bouwvergunningen. De reguliere bouwvergunning: bouwvergunning als bedoeld in [artikel 44, eerste lid](#); De lichte bouwvergunning: bouwvergunning als bedoeld in [artikel 44](#), derde juncto eerste lid;

⁵⁰ Een voorbeeld hiervan is het opnemen van een nieuwe subfunctie speciaal geënt op kinderopvang..

beschikking heeft voor realiseren van haar beleidsdoelen is het natuurbeschermingsrecht. Hieronder sorteren de NB-wet en de Flora en Faunawet. In de Nederlandse context is anders dan in de landen om ons heen, deze sectorale indeling in sporen tot nu toe niet doorbroken. Dat betekent dat LNV geen middelen heeft invloed uit te oefenen op het ruimtelijk bestuursrecht zijnde de Woningwet en Grondexploitatiewet. Er is sprake van gescheiden sporen (het zogenaamde specialiteitsbeginsel)⁵¹. Wanneer zelfs met instemming van VROM een wijziging wordt voorgestaan is het aannemelijk dat de rechter deze wijziging wegens misbruik van bevoegdheid door VROM (zijnde *detournement de pouvoir*) afkeurt.⁵² Wijziging door de formele wetgever die verbidingsartikelen toestaat in sectorale wetgeving is de resterende optie. Bereidheid tot deze wijziging is ongewis omdat dit een wijziging van de fundamenten van de Nederlandse rechtssystematiek zou betekenen en doorbreking van het specialiteitsbeginsel

Detournement de pouvoir

De Awb (Algemene Wet Bestuursrecht) kent een aantal Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur. Dit zijn leidende principes voor het Openbaar Bestuur waarop de rechter het handelen van publieke rechtspersonen of private rechtspersonen met een publieke functie, toetst. Eén daarvan is het beginsel *detournement de pouvoir*, welke gecodificeerd is in Art 3:3 Awb. Daarin is vastgelegd: *Het bestuursorgaan gebruikt de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend*. De Wet die bouwvergunning regelt is de woningwet. De wet die de grondexploitatievergunning regelt is de WRO (exploitatie verordeningen in Art 42 WRO) Art 8 van de Woningwet geeft aan dat de bouwverordening door de Gemeenteraad vastgesteld, uitsluitend voorschriften mag bevatten aangaande het bouwen en slopen.⁵³

Hoe dan wel?

Bij vergunningverlening moet aan bepaalde voorwaarde voldaan zijn. Daarbij is er een directe relatie tussen de vergunningseisen en de activiteit, waarvoor een vergunning benodigd is. Deze relatie is diffuus wanneer de wetgever bij de grondexploitatie of de bouwvergunning de eis stelt, dat vergunningaanvrager dient te investeren in natuur en landschap. Immers het gaat niet in alle gevallen bij grondexploitatie of bouwen om het verdwijnen van natuur of landschap. Mocht hier wel sprake van zijn en er zou kostbare natuur en landschap op het spel staan (bijvoorbeeld EHS, of Speciale Beschermingszones) dan beschermd het Structuurschema Groene Ruimte deze gebieden. Vindt de ingreep toch plaats dan dient er compensatie plaats te vinden.

⁵¹ Weliswaar biedt de rode en groene wetgeving momenteel (nog) geen mogelijkheid van integratie, maar de jurisprudentie geeft aan dat er een tendens waarneembaar is, die hiernaar neigt. (ABRS 18 december 2001 (Kernhem Ede)). Vooralsnog kan op basis van de jurisprudentie nog geen sprake zijn van integratie van rode en groene wetgeving.

⁵² Eenvoudigste oplossing zou zijn dat een artikel wordt toegevoegd aan een wet, i.c. de Woningwet of Wet Ruimtelijke Ordening, waarbij verduidelijkt wordt dat voor de vergunningverlening ook de NB-wet of Flora en Fauna-wet van toepassing is. We noemen dat een verbidingsartikel. Daardoor zal bij de besluitvorming rond afgifte van een bouwvergunning ook rekening dienen te worden gehouden met de bepalingen uit groene wetten als de Ff-wet etc.

⁵³ Het betreft o.a. het gebruik van woningen, het gebruik van open erven en terreinen, het tegengaan van bouwen op verontreinigde grond, het slopen, de onbewoonbaarverklaring, de wijze van inrichting en indiening van een aanvraag om een woonvergunning .

Bijlage 1 - C1

C1) Inbedden natuur- en landschapswaarden in MKBA

Inleiding

De MKBA (maatschappelijke kosten baten analyse) is een economische waarderingstechniek die is gericht op de allocatie van productiefactoren (arbeid, kapitaal en grond) en de daardoor voortgebrachte welvaart, waarbij de beoordeling plaatsvindt vanuit het gezichtspunt van de maatschappij als geheel. Bij toepassing van de MKBA wordt de welvaart uitgedrukt in één eenheid: geld. Het uitvoeren van een MKBA is ondermeer verplicht bij de uitvoering van grote structurele werken, waarbij in eerste instantie sprake was van een rapportage van economische effecten, de zogenaamde OEEI (Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur; Eijgenraam et al, 2000). De meest ontwikkeling is dat OEEI wordt omgevormd tot OEI (Onderzoeksprogramma Effecten Infrastructuur) waarbij naast economische effecten ook andere effecten in de beoordeling worden meegenomen. Het kental van de MKBA is dan een van de effecten bij de beoordeling (De Jong en Geerlings, 2003).

Het hier te analyseren instrument is 'het inbedden van natuur- en landschapswaarden in een MKBA'. Het hiermee beoogde doel is: het realiseren van een herverdeling van publiek geld door het aantonen van het sociaal-economisch belang van natuur (en landschap). Strikt genomen is er geen sprake van inbedding van natuur- en landschapswaarden, maar van het structureel (verplicht) meenemen in een MKBA van effecten op de toestand, het gebruik en de beleving van natuur en landschap. Het gaat hierbij om effecten die worden veroorzaakt door het project waarvoor een MKBA wordt uitgevoerd. Het opnemen van effecten op natuur en landschap lijkt vooral aan de orde als er sprake is van substantiële effecten, zoals bij aanleg van infrastructuur, bij landinrichtingsprojecten en dergelijke.

Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat het onvoldoende opnemen van (effecten op) natuur in een MKBA doorgaans niet het gevolg is van een onderschatting van het belang van natuur, maar wordt veroorzaakt door de complicaties bij het monetair waarderen van de effecten op natuur. Zo zijn bijvoorbeeld bij de bepaling van welvaartseffecten van de aanleg van de tweede Maasvlakte, de effecten op natuur niet monetair gewaardeerd (CPB et al 2001). Een extra complicatie bij het structureel inbedden van natuur in de MKBA is dat de methodes, die worden toegepast om de monetaire waarde van natuur en/of effecten op natuur te bepalen, niet onomstreden zijn (zie bijvoorbeeld NEI, RIVM, 2001).

Het inbedden van effecten op natuur in een MKBA is geen financieel instrument maar van een communicatief instrument. Een communicatief instrument is een instrument dat informatie levert ten behoeve van de besluitvorming: de inbedding in de MKBA beoogt ervoor te zorgen dat het belang van natuur en landschap structureel wordt meegenomen bij de besluitvorming om zo (mede)financiering te realiseren van het beschermen van bestaande natuur en/of de aanleg van nieuwe natuur.

Maatschappelijke kosten-batenanalyse

In de literatuur is onderscheid gemaakt tussen financiële en maatschappelijke kosten-batenanalyses (Kuyvenhoven en Van Pelt, 1990). Een financiële kosten-batenanalyse is gericht op inkomsten en uitgaven en gaat uit van de belangen van de direct bij het project betrokkene(n). Dit kan de overheid zijn, maar ook een bedrijf. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse is gericht op de allocatie van de productiefactoren (arbeid, kapitaal en grond) en de daardoor voor de maatschappij als geheel voortgebrachte welvaart. De beoordeling vindt dus plaats vanuit het gezichtspunt van de maatschappij als geheel. Maatschappelijke kosten-batenanalyses zijn verdeeld in economische en sociale kosten-batenanalyses. Een economische kosten-batenanalyse beschouwt de totale welvaart; bij een sociale kosten-batenanalyse wordt ook rekening gehouden met de verdeling van de welvaart en met veranderingen in deze verdeling. Dit kan de verdeling in de tijd, de verdeling over groepen individuen en de verdeling over regio's betreffen.

De MKBA is in de instrumentanalyse beperkt tot de economische kosten-batenanalyse. Ze is gericht op de doelmatige aanwending van productiefactoren (in een project) en beschouwt alleen de bijdrage van het project aan het (totale) welvaartsniveau. Daarbij is sprake van een toename van de welvaart als de totale welvaart toeneemt, ongeacht de verdeling en de veranderingen in de verdeling over actoren. Verondersteld

is dat eventuele 'verliezers' door de 'winnaars' kunnen worden gecompenseerd (compensatiebeginsel van Kaldor en Hicks). Naast de het directe effect op de welvaart kan een project de bijdrage aan de welvaart van andere activiteiten beïnvloeden. Deze effecten worden ook wel doorwerkingen genoemd (Vreke en Veeneklaas, 1997). Doorwerkingen worden in de kosten-batenanalyse van het project opgenomen als ze aantoonbaar het gevolg zijn van het project en een meer dan marginale betekenis hebben. Inkomensoverdrachten zijn kosten noch baten en worden in een MKBA buiten beschouwing gelaten.

De MKBA is beperkt tot monetair waardeerbare kosten en baten, kosten en baten die niet monetair worden gewaardeerd, kunnen eventueel als p.m.-post worden opgenomen. In plaats van kosten en baten wordt ook wel gesproken van kosten en effecten (o.a. Bosma, 1986). Deze terminologie is duidelijker omdat baten een positieve bijdrage suggereren en effecten zowel positief als negatief kunnen zijn.

De kosten van een project zijn gedefinieerd als de opbrengst die had kunnen worden gegenereerd als de in het project ingezette productiefactoren elders (buiten het project) waren ingezet, de zogenaamde 'ontgane opbrengst' of 'opportunity costs'. Ze worden berekend als het product van de ingezette productiefactoren en hun rekenprijs. De rekenprijs van een productiefactor is de opbrengst van die productiefactor bij de beste alternatieve aanwending, het is een (impliciete) waardering van de schaarste van de productiefactor.

De baten van een project zijn gelijk aan de netto-opbrengst van het project, ofwel van de in het project ingezette productiefactoren. Een grootheid die vaak wordt gebruikt voor de bepaling van de netto-opbrengst, is de netto toegevoegde waarde. De toegevoegde waarde kan worden bepaald door de productie-waarde (marktwaarde van de afzet) te verminderen met de waarde van het verbruik in het productieproces (Compaijen en Van Til, 1978, blz. 6). Dit leidt tot de toegevoegde waarde in marktprijzen, inclusief prijsverhogende belastingen en prijsverlagende subsidies. Het verbruik bestaat uit aangekochte grondstoffen en halffabrikaten, energie, diensten van andere bedrijven of sectoren en eventueel de afschrijvingen. De afschrijvingen geven de slijtage weer van de vaste kapitaalgoederen. Er wordt gesproken over netto toegevoegde waarde als de slijtage van kapitaalgoederen tot het verbruik wordt gerekend en over bruto toegevoegde waarde als dit niet het geval is. De toegevoegde waarde is de beloning voor de ingezette productiefactoren; ze bestaat uit loon, winst, rente, pacht en huur.

Tabel kosten-batentabel van een project* (bron: Vreke en Veeneklaas, 1997)

	kosten	baten
direct effect project	ontgane opbrengst in het project ingezette productiefactoren	netto toegevoegde waarde van het project
doorwerkingen	ontgane opbrengst in doorwerkingen ingezette productiefactoren	netto toegevoegde waarde doorwerkingen
	saldo (baten minus kosten)	

* ter vereenvoudiging zijn pm-posten voor niet-monetair waardeerbare baten niet weergegeven.

De resultaten van een MKBA kunnen op verschillende manieren worden weergegeven. Een veelgebruikte indicator is het baten-kostensaldo van het project, dit is het verschil tussen de netto-opbrengst (totaal baten) die door de specifieke combinatie van productiefactoren in het project wordt voortgebracht en de netto-opbrengst die zou zijn voortgebracht bij de beste alternatieve aanwending van de ingezette productiefactoren (totaal kosten). Het baten-kostensaldo is een maat in één dimensie (geld), effecten die niet monetair kunnen worden gewaardeerd worden buiten beschouwing gelaten. Andere mogelijke indicatoren (zie o.a. Eijgenraam et al, 2000) zijn de netto contante waarde van het project en de interne rentevoet, dit is de rentevoet (bij discontering) waarbij het saldo van baten en kosten gelijk is aan nul.

De inbreng in de MKBA van effecten op natuur en landschap betreft de gevolgen voor de welvaart van aan de uitvoering van het project toe te schrijven veranderingen in de aard, omvang en samenstelling van natuur en landschap. Effecten op de welvaart ontstaan via het gebruik en de beleving van natuur en landschap. In het voorgaande is al aangegeven dat veel van deze effecten als pm-post worden opgenomen, omdat waardering in geld niet of niet bevredigend mogelijk is. Inbreng van de veranderingen zelf is in een MKBA niet aan de orde.

In theorie kunnen veranderingen in natuur en landschap de restwaarde van de productiefactor grond beïnvloeden, maar in de praktijk worden veranderingen in de restwaarde doorgaans buiten beschouwing gelaten. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat veranderingen in de restwaarde relatief klein en moeilijk te bepalen zijn en bovendien door de discontering slechts een geringe bijdrage leveren aan het uiteindelijke resultaat.

Draagvlak voor inbedding natuur in MKBA

Bij de evaluatie (zowel ex ante als ex post) van projecten zijn verschillende benaderingen mogelijk, waarvan de MKBA en de multicriteria-analyse (MCA) de bekendste zijn. Het primaire kenmerk van de MKBA is dat de evaluatie op monetair gewaardeerde effecten is gebaseerd en plaatsvindt op basis van een kental, zoals baten-kostensaldo, interne rentevoet en netto contante waarde. Effecten die niet monetair waardeerbaar zijn, kunnen als pm-post worden genoemd, maar spelen bij de berekening van het kental geen rol. Bij een MCA daarentegen worden alle relevante effecten in hun eigen dimensie beschreven en als zodanig in de evaluatie meegenomen. Daarbij kunnen de waarderingen op één noemer worden herleid. De voorkeur voor MKBA of MCA is vaak persoonsgebonden.

Omdat het instrument met name is gericht op overheidsprojecten, zijn de actoren die participeren in de besluitvorming meestal ook de actoren die bijdragen. Hetzij direct zoals bij overheidsactoren via uitputting van het budget, hetzij indirect zoals bij politieke actoren waarvoor geldt dat middelen schaars zijn, terwijl eenmaal toegewezen middelen niet meer elders kunnen worden ingezet.

Het draagvlak voor inbedding van natuur in de MKBA is persoonsgebonden. Sommigen zullen enthousiast zijn, terwijl anderen sceptisch zijn omdat ten eerste alleen effecten op gebruik en beleving (monetair) worden gewaardeerd en ten tweede de waardering vaak twijfels oproept. Getuige de transformatie van OEEI naar OEI (zie inleiding) heeft er bij de beoordeling van infrastructurele werken een verschuiving plaatsgevonden in de richting van MCA.

Technische en financiële uitvoerbaarheid

De wettelijke inbedding van natuur- en landschapswaarden in de MKBA kan veel tijd vergen, met name als hierbij wordt vastgelegd hoe de effecten monetair moeten worden gewaardeerd. Met name het bereiken van consensus op dat terrein lijkt op voorhand zeer tijdrovend.

Als de inbedding van natuur- en landschapswaarden in de MKBA (wettelijk) is geregeld, dan worden de technische en financiële uitvoerbaarheid bepaald door de moeite die het kost om de veranderingen in de toestand van natuur en landschap te identificeren en om de effecten hiervan op het gebruik en de beleving te bepalen en monetair te waarderen. Als bij de wettelijke regeling ten aanzien van inbedding is aangegeven op welke wijze effecten moeten worden berekend, dan zijn de technische en financiële uitvoerbaarheid van het instrument goed. Als dit niet het geval is, kunnen er ten aanzien van met name de technische uitvoerbaarheid problemen optreden. Dit betreft het bereiken van een door alle relevante actoren geaccepteerde monetaire waardering van de effecten.

Algemeen beoordelingskader

Voor de criteria doelbereik, doelmatigheid en doeltreffendheid is de analyse noodgedwongen speculatief. Er kan daarbij geen gebruik worden gemaakt van ervaringen bij uitgevoerde analyses, omdat daarbij een groot deel van de effecten op natuur als pm-post is meegenomen, zie ondermeer de reeds genoemde MKBA studies (CPB et al 2001, NEI, RIVM, 2001) en twee recent door het LEI uitgevoerde MKBA studies voor de Horstermeerpolder en het Apeldoorns Kanaal (beide Gaaff et al 2003)

Bij een MKBA worden alle effecten monetair gewaardeerd en resulteert er uiteindelijk (slechts) een saldo (kental), waarin negatieve effecten zijn gecompenseerd door positieve effecten. Het kental bevat daardoor geen informatie over individuele, negatief gewaardeerde effecten. Aangenomen kan worden dat een deel van de negatief gewaardeerde effecten betrekking heeft op natuur, immers het instrument wordt ingezet om negatieve effecten op natuur te voorkomen. Bij de besluitvorming komen deze negatieve effecten dus niet expliciet aan de orde. Ergo, door inbedding in de MKBA wordt het belang van natuur weliswaar structureel meegenomen (doelbereik), maar het gevolg daarvan is dat de zichtbaarheid van de effecten op natuur verdwijnt. Er is dus wel sprake van doelbereik ten aanzien van het structureel meenemen van (effecten op) natuur in de besluitvorming, maar tot (mede)financiering van natuur lijkt dit niet te leiden. Ook het economisch belang van natuur wordt niet aangetoond. Per saldo is er dus geen sprake van doelbereik en dus ook niet van doelmatigheid en doeltreffend.

Als het MKBA kental als criteriumscore in een MCA fungeert, wordt het verhaal genuanceerder. Een specifiek effect op natuur kan dan, in de eigen dimensie, een afzonderlijk criterium in de MCA zijn. Hierbij moet worden gewaakt / gecorrigeerd voor dubbelstellingen: effecten die het MKBA kental negatief beïnvloeden en als apart criterium in de MCA zijn opgenomen. De benadering waarbij het MKBA kental wordt gecombineerd met effecten in de eigen dimensie, wordt ondermeer gevolgd bij de OEI en bij landinrichtingsprojecten (Bosma, 1986, Dienst Landelijk Gebied, 1999)

Het vereiste budget voor invoering van effecten op natuur in een MKBA is relatief laag: de MKBA moet worden uitgebreid met het identificeren en monetair waarderen van effecten op natuur.

Bijlage 1 – C2

C2) De ‘De boer-norm’ voor Natuur en landschap

Inleiding

In het Regeerakkoord 1998, dat ten grondslag ligt aan het tweede Paarse Kabinet, is vastgelegd dat bij méér dan behoedzame groei⁵⁴ de extra milieudruk zoveel mogelijk zal worden gecompenseerd. Omdat hogere economische groei ook tot extra financiële ruimte leidt bij zowel de doelgroepen als de overheid, is het reëel de extra middelen te gebruiken voor maatregelen waarmee de extra milieudruk wordt gecompenseerd. Dit compensatie-mechanisme wordt de ‘de Boer-norm’ genoemd, vernoemd naar oud-Minister van VROM, Margreet de Boer. In deze studie zijn toepassingsmogelijkheden van de ‘de Boer-norm’ die reeds in het milieubeleid wordt toegepast, voor Natuur en landschap aan de orde gekomen.

Ervaringen tot nu toe in het Milieubeleid

De ‘De boer-norm’ is een Compensatiemechanisme. In de loop van 1999 bleek dat berekening van de compensatie vooraf vanwege de onzekerheid van toekomstige ontwikkelingen van de economie en het milieu niet goed mogelijk was. Besloten is toen om achteraf te compenseren. Bij de voorbereiding van de begroting van 2001 is het compensatiemechanisme daadwerkelijk toegepast. Er zijn berekeningen gemaakt van de extra milieudruk door meer dan behoedzame economische groei in 1999 en er is ingeschat welke extra kosten de overheid moet maken om deze extra milieudruk ongedaan te (doen) maken. Als resultaat hiervan zijn structureel middelen toegevoegd aan de begrotingen van VROM en LNV vanaf 2001 met een kleine oploep in de begroting van 2000. Van de zijde van de Kamer is grote belangstelling getoond voor het compensatiemechanisme, zowel bij de behandeling van de suppletore begroting 2000 van VROM als bij de behandeling van de begrotingen 2001 van VROM en LNV.

De analogie tussen milieu en natuur

De SER heeft in overweging gegeven aan LNV om bij de verdeling van de uitgavenmeevallers door hogere economische groei ook de eventueel benodigde extra middelen voor natuur en landschap te betrekken⁵⁵. Staatssecretaris Faber heeft in 2001 toegezegd dat zij samen met minister Pronk zal onderzoeken wat meer dan behoedzame groei betekent voor de natuur, in het kader van zijn toezegging om een systematiek te ontwikkelen voor de toepassing van het compensatiemechanisme⁵⁶. Tevens zullen de gevolgen van de extra economische groei, voor de druk op de natuur, ‘het groene milieu’, doorgerekend en worden betrokken bij de berekening van de compensatie. In reactie hierop heeft minister Pronk toegezegd dat hij samen met minister Zalm de berekeningswijze van de milieudruk en de kosten van de compensatie die hieruit voortvloeien zal evalueren, met als doel om tot een verbetering, resp. verfijning van de berekeningssystematiek te komen. Hierbij zullen ook alternatieve berekeningswijzen betrokken worden. Op de berekeningswijze is hier niet nader ingegaan.

De werking van de ‘De boer-norm’ voor Milieu is compact weer te geven als: extra economische groei leidt tot meer dan in het milieubeleid voorziene milieudruk; dit dient door extra maatregelen te worden tegengegaan; deze extra maatregelen leiden tot extra kosten (bij doelgroepen van het milieubeleid en bij de overheid); dit dient uit de revenuen van de extra economische groei te worden gecompenseerd. De redeneerlijn voor Natuur is naar analogie weer te geven als: extra economische groei leidt tot meer dan in

⁵⁴ Het Ministerie van Financiën werkt o.a. bij het opstellen van de begroting met een aantal scenario’s voor economische groei berekend door het Centraal Planbureau waaronder het behoedzame scenario.

⁵⁵ Dit advies is een reactie op de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Gevraagd is om in te gaan op de thema’s : natuur en landschap als vestigingsplaatsfactor, evenwichtig en gelijktijdig investeren in economie en ecologie en doelgerichte samenwerking. De raad heeft hierbij het vraagstuk van de financiering betrokken. Advies nr. 01/05 SER, 14 februari 2001: Natuur voor mensen, mensen voor natuur: (<http://www.ser.nl/publicaties>)

⁵⁶ Dit heeft geresulteerd in een inventarisatie: Betekenis van de De Boer-norm voor het natuurbeleid, Dr. L.C. Braat en dr. ir. S. Kruijtwagen in RIVM rapport 408665001 Analyse van opties voor en gevolgen van het “Natuuroffensief” Natuurplanbureau (RIVM/DLO). Tekst uit dit rapport is in deze beschrijving veelvuldig gebruikt.

het natuurbeleid voorziene druk op de in het natuurbeleid geplande ontwikkeling van het natuurareaal en van de natuurkwaliteit; dit dient door extra maatregelen te worden tegengegaan of gecompenseerd; deze extra maatregelen leiden tot extra kosten (bij uitvoerders van het natuurbeleid); dit dient uit de revenuen van de extra economische groei te worden gecompenseerd. Over de vraag of de bewering juist is dat er extra natuurdruk ontstaat bij meer dan behoedzame economische groei, is hier niet nader ingegaan⁵⁷.

Anders dan bij het Milieubeleid is het Natuurbeleid (en de daarbij behorende budgetten) niet gekoppeld aan de economische groeiscenarios van het Centraal Planbureau. Daardoor is een directe koppeling tussen extra economische groei ten opzichte van een in het natuurbeleid gehanteerd scenario niet mogelijk. Een impliciete koppeling is wel te maken op basis van de volgende factoren:

* Ruimtedruk: Extra economische groei leidt tot extra vraag naar en vervolgens implementatie van ruimte voor wonen, werken en infrastructuur, met mogelijk directe gevolgen en/of indirecte gevolgen voor de kwaliteit van de natuur of voor de kans op voldoende beleving van natuur.

* Milieudruk: Voor de mogelijke effecten op natuur is van belang of de voor natuurontwikkeling in Nederland relevante milieuaspecten worden gecompenseerd, op de relevante wijze. Het gaat bij de milieucompensatie met name om klimaatverandering, verzuring, vermesting, afval en verstoring. Verdroging, van groot belang voor natuurontwikkeling, wordt in de milieucompensatieregeling niet meegenomen.

* Water(beschikbaarheid)

Extra economische groei kan leiden tot extra watergebruik, zowel aan de productieve als aan de consumptieve kant. Afhankelijk van het type water (oppervlaktewater, grondwater) dat wordt ingezet voor de extra vraag kan het leiden tot extra verdroging, met natuureffecten. Extra winningen kunnen leiden tot beperkingen van de realisatie van doelstellingen uit het natuurbeleid.

* Beheer: De redenering hier is dat extra economische groei kan leiden tot extra gebruik van natuur en landschap m.n. door meer recreatieve activiteiten. De gevolgen daarvan omvatten bijvoorbeeld meer aantasting en verstoring van kwetsbare natuur, en dus behoefte aan meer geleidende infrastructuur en informatievoorziening. Dit kan worden vertaald in extra middelen voor beheersactiviteiten en aanleg van voorzieningen.

Over ruimtegebruik, milieudruk en water en beheer zijn cijfers beschikbaar. Daarbij zou een vergelijking van het afgelopen jaar met jaren waarin deze factoren zich onder behoedzame economische groei hebben ontwikkeld mogelijk zijn. Op die manier kan de extra druk op natuur kunnen worden berekend door meer dan behoedzame groei in het afgelopen jaar.

Samenvattend

Het voorgestelde beleidsinstrument wat een uitbreiding van de 'De Boer-norm' voorstaat, beoogt behoud van de balans tussen economie en ecologie door koppeling van natuurdruk aan de economische conjunctuur. De berekeningsmethode voor deze koppeling is nog niet uitgedacht; de factoren waarop de koppeling gerechtvaardigd is, zijn dat wel. Het draagvlak bij bestuurlijke actoren en bij de bevolking voor dit instrument is aanwezig. De extra financiële ruimte zal worden ingezet voor natuur en recreatievoorzieningen waar de bevolking in hoogconjunctuur een grotere behoefte aan heeft. Temeer de inzet van het instrument afhangt van de economische conjunctuur zal het instrument niet elk jaar inkomsten genereren. Echter in jaren waarin de behoedzame groei niet wordt overschreden zal ook geen sprake van extra druk op natuur zijn, die dient te worden gecompenseerd. Met de 'De Boer-norm' zal achteraf worden gecompenseerd en dit is een voornaam verschil met het compensatiebeginsel uit bijvoorbeeld de Habitatrichtlijn of SGR (zie instrument B2). LNV zal via de algemene begroting over de extra inkomsten

⁵⁷ Veroorzaakt economische groei per definitie ook meer milieudruk? Kuznet beweert van niet. De Kuznet-curve laat zien dat er een relatie is tussen het BNP en vervuiling. Daarbij is er volgens Kuznet een negatief verband tussen inkomsten en milieuvuiling (cq. milieudruk / aandacht voor de natuur). Op het moment dat het economisch goed gaat is er meer aandacht en behoefte voor welzijns aspecten zoals schonere productietechnologie en aanwezigheid van natuur. Juist wanneer het economisch slechter gaat ligt de nadruk op het sociaal-economisch beleid, zoals behoud van werkgelegenheid en armoedebestrijding. Dan staat het aandeel van natuur in de begroting onder grote druk. Op de Kuznet-curve zijn zeer veel aanvullingen gedaan die de theorie bekrachtigen danwel verwerpen. Het reikt te ver om daar hier op in te gaan. Hier kan volstaan worden met de mededeling dat er geenszins eenduidigheid bestaat vanuit de wetenschap of economische groei (zelfs meer dan behoedzame economische groei) extra druk op milieu en natuur legt.

kunnen beschikken en zelf de inzet van de extra middelen kunnen bepalen. Daarmee kan de norm bijdragen in de bekostiging van activiteiten voor alle natuurbeleidsdoelstellingen. Succes van het instrument voor verbrede financiering is afhankelijk van de berekening van behoedzame economische groei en de berekening van het percentage wat aan natuur zou worden toegeschreven wanneer meer dan behoedzame groei is gerealiseerd. De huidige exclusiviteit van de 'De Boer-norm' voor milieu heeft ook reeds voor natuur en landschap positieve effecten. De huidige positieve impact van de 'De Boer-norm' op natuur en landschap is echter niet eerder onderzocht. LNV ontvangt wel reeds middelen op haar begroting via de nu in werking zijnde 'de Boer-norm' voor milieu. Het is daarbij nog maar de vraag wat de extra inkomsten en te behalen winst voor LNV zal zijn, als dit Ministerie zich inzet om ook natuur en landschap, naast milieudruk, te koppelen aan economische groei middels de 'De Boer-norm'.

Bijlage 1 – D1

D1) Actoren, bijv. waterbeheerder en Natuurbeheerder maken onderlinge afspraak o.b.v. wederzijds belang

Inleiding

Lasten verbonden met natuur zijn veelal onevenwichtig verdeeld. Actoren die in economische zin profiteren van de aanwezigheid van natuur zijn vaak niet dezelfde als de actoren die de lasten dragen van het beheer en de ontwikkeling van natuur. Voorbeelden van actoren die economisch profiteren van natuur zijn recreatieondernemers (extra inkomsten door de aanwezigheid van natuur), waterzuiveringsbedrijven (in natuurgebieden gereduceerde uitgaven van waterzuivering), en projectontwikkelaars (woningen in de nabijheid van groen hebben een meerwaarde). De stelling dat het economisch profijt van natuur aanzienlijk kan zijn en dat dit terechtkomt bij andere actoren dan diegene die de lasten dragen, wordt door diverse onderzoeken bevestigd (Wijnen et al. 2003; KPMG/LEI, 1999).

Dit instrument beoogt twee private partijen waarvan er een profijthebber en de ander lastendrager is, een afspraak met elkaar te laten maken. Profijthebber betaalt 'provider' voor diens diensten zodat profijthebber verzekerd blijft van deze diensten.

Instrument: Profijthebber (zoals recreatieondernemers) en provider (private natuurbeheerder) met elkaar in contact brengen zodat onderlinge afspraken gemaakt kunnen worden op basis van wederzijds belang.

Doel: herverdeling privaat geld

Specifiek doel: Actoren die in economische zin profijt hebben van natuur een financiële bijdrage laten leveren aan actoren die kosten maken voor beheer en realisatie van natuur.

2. Werkwijze bij toepassen van het instrument:

- 1 Bepaal de omvang van financiële lasten van natuurbeheer (voor de provider) en bepaal wie de profijthebbers zijn
- 2 Breng provider en profijthebbers met elkaar in gesprek
- 3 Provider en profijthebber maken samen afspraken over de bijdrage die de profijthebber zal leveren.

Bij stap 3 zijn verschillende typen afspraken mogelijk

3. Betrokken actoren:

Private actoren die de financiële lasten dragen van het natuurbeheer, zoals: Natuurmonumenten, Provinciale Landschappen, Overige particulieren zoals agrariërs. Dit zijn de actoren die de bijdrage uiteindelijk ontvangen

Private actoren die financieel profijt hebben van natuur, zoals: Recreatieondernemers, Huizenbezitters, Waterzuiveringsbedrijven, Gezondheidszorg. Dit zijn de actoren die de bijdrage moeten leveren.

Overige actoren die als intermediair bij het proces betrokken kunnen zijn, zijn de overheden. Zij kunnen: voorwaardenscheppend zijn; denk aan (de)regulering het proces begeleiden c.q. een trekkersrol vervullen; Dit kan gebeuren door het bij elkaar brengen van profijthebber en provider, via voorziening van informatie en kennis et cetera.

Effecten van het instrument

Positief gewaardeerde verwachte effecten zijn:

Meer privaat geld voor natuur omdat de compensatie door de provider een gedeeltelijk terugtreden van de Rijksoverheid mogelijk maakt doordat zij minder hoeft over te dragen naar private natuurbeheerders (zie Hoofdstuk 2, tabel 4).

Per saldo financieel voordeel voor de provider van natuur (bij gelijkblijvende subsidies) of minder subsidiebehoefte van de provider en daarmee mogelijkheid voor de overheid om haar rol als financier van natuur te verkleinen. Het overleg tussen provider en profijthebber kan wederzijds begrip bewerkstelligen, wat kan resulteren in een onderlinge afstemming van activiteiten

Een negatief gewaardeerde effect is dat inzet van het instrument resulteert in vraaggestuurde natuur, als de profijthebber alleen wil bijdragen aan natuur die (voor hem) financieel rendeert. Er is dan sprake van vercommercialisering en verschraving van natuur.

Analyse van de kenmerken van het instrument

Het instrument is toepasbaar bij bestaande toepassingen van natuur en bij veranderingen in de aanwending van natuur. De situaties kunnen verschillen in de wijze waarop het overleg tot stand komt en in de bereidheid van de profijthebber een bijdrage te leveren. Bij veranderingen zal dit minder moeite kosten dan bij continuering van de bestaande toestand. Denk bijvoorbeeld aan de situatie waarin een natuurgebied wordt aangelegd. Dan zal een potentiële recreatieondernemer bereid zijn mee te betalen als daarmee een gebied wordt gerealiseerd dat aantrekkelijk is voor recreanten. In een situatie waarin deze ondernemer om niet profiteert van de aanwezigheid van natuur is het presenteren van de rekening geen optie waarvoor op voorhand draagvlak zal zijn. Immers, profijthebbers gaan er dan financieel op achteruit (Bos en Vleugel, 2001).

Bij veranderingen zal het maken van afspraken vooraf eenvoudiger zijn als de omvang van de lusten en de lasten eenduidig kwantificeerbaar zijn. Als het voor een potentiële profijthebber van tevoren duidelijk is dat het voor hem rendeert om medefinancier van een natuurproject te zijn, zal dat zijn bereidheid om te participeren verhogen (Bos en Vleugel, 2001).

Het maken van afspraken zal veel eenvoudiger worden als niet-meebetalende potentiële profijthebbers kunnen worden uitgesloten van profijt. Als bij meefinancierende profijthebbers de indruk zou ontstaan dat free-rider gedrag na implementatie van het project wél mogelijk is, zal daarmee de bereidheid om te participeren in de financiering afnemen. De rol van de overheid als opsteller en handhaver van regelgeving kan nodig zijn om free-rider gedrag te voorkomen. Het zal niet altijd mogelijk zal zijn om 'free-riden' volledig te voorkomen. Naast free-rider gedrag van ondernemers, recreanten en anderen gebruikers van natuur, gaat het hierbij namelijk ook om een vorm van meeliften die niet gerelateerd is aan gebruik. Denk bijvoorbeeld aan het feit dat ook niet-leden van Natuurmonumenten profijt hebben van het feit dat biodiversiteit wordt behouden. Het kunnen voorkomen van free-rider gedrag is echter geen noodzakelijke voorwaarde voor toepassing van het instrument.

Draagvlak actoren

Er zal bij een actor draagvlak zijn indien het instrument voor hem rendeert. Voor natuur –providers is dit het geval indien de kosten die zij maken voor de realisatie en beheer van natuur in voldoende mate gedekt worden door de baten die er uit voortkomen. Een deel van de baten zal komen van de meefinancierende profijthebbers. Echter, als de provider verwacht dat medefinanciering door profijthebbers de subsidiering door de overheid zou kunnen reduceren, zal zijn draagvlak verkleinen. Dit zal het geval zijn indien hij verwacht dat het saldo van verminderde subsidieontvangsten aan de ene kant en inkomsten uit meebetalende profijthebbers aan de andere kant, negatief voor hem uitpakt. Van de profijthebber mag draagvlak voor het instrument worden verwacht als de kosten (incl. hun bijdrage aan het natuurproject) in voldoende mate worden gedekt door het profijt, dat door afstemming van activiteiten met de natuurbeheerder zelfs kan toenemen. Indien het instrument rendeert voor zowel providers als profijthebbers zal dit bijdragen aan het realiseren van de doelstelling van een evenwichtiger verdeling van de lasten van natuur. Draagvlak bij de uitvoerder is alleen aan de orde als er sprake is van een bemiddelaar (de overheid) die partijen bij elkaar moet brengen.

Technische uitvoerbaarheid

De technische uitvoerbaarheid lijkt geen probleem, omdat er geen specifieke voorzieningen behoeven te worden getroffen.

Financiële uitvoerbaarheid (transactiekosten)

Er zal moeten worden geïnvesteerd in een aantal activiteiten. De omvang van deze activiteiten hangt af van de mate waarin de bemiddelaar in het proces een rol speelt. De verschillende activiteiten zijn:

- de kwantificering van de omvang en verdeling van lusten en lasten;
- het bij elkaar brengen van profijthebber en provider;
- de begeleiding van de onderhandeling;
- toezicht houden op het voorkomen van free-rider gedrag.

Derhalve kan er vooral in de implementatiefase sprake zijn van aanzienlijke transactiekosten. In de exploitatiefase zullen transactiekosten naar verwachting minder zijn.

Analyse van de verwachtingen t.a.v. het algemene beoordelingskader

Institutioneel

De huidige institutionele context zal wellicht aanpassingen behoeven. Denk bijvoorbeeld aan (de)regulering om barrières weg te nemen en het nemen van maatregelen ter voorkoming van free-rider gedrag.

Doelbereik en doeltreffendheid

Als het instrument wordt toegepast en het zowel voor de profijthebber als voor provider rendeeft, is er sprake van een evenwichtiger verdeling van kosten tussen provider en profijthebber en dus van doelbereik. Als dit volledig is toe te schrijven aan de inzet van het instrument, is er sprake van doeltreffendheid.

Doelmatigheid

Omdat de inzet van middelen bij toepassing van het instrument gering is, is het niet waarschijnlijk dat hetzelfde resultaat met een nog geringere inzet van middelen had kunnen worden gerealiseerd. Er kan dus worden gesproken van doelmatigheid.

Ervaringskennis vanuit de praktijk

Praktijkervaring met dit type instrument is beperkt. Een landelijk bekend project waarbij zowel publieke als private partijen hebben samengewerkt is de realisatie van de Blauwe Stad. Het gebied van de Blauwe Stad ligt in het Groningse Oldambt, vlakbij Winschoten. Het plan betreft de aanleg van een meer van zo'n 8 km². Daartoe wordt landbouwgebied onder water gezet. Rondom het meer worden nieuwe natuurgebieden, recreatieve voorzieningen en woonlocaties gerealiseerd. Het natuurgebied wordt zoveel mogelijk vrij toegankelijk en er worden recreatieve voorzieningen aangelegd.

De Blauwe Stad wordt gerealiseerd in een publiek-private samenwerking. De publieke partijen zijn de provincie Groningen en de gemeenten Winschoten, Scheemda en Reiderland. De private kant bestaat uit een consortium van drie projectontwikkelaars, Ballast Nedam Bouwborg, Geveke Bouw en BAM/Wilma Vastgoed. Naast deze beide partijen is het waterschap Hunze en Aa's nauw betrokken bij alles wat met het water te maken heeft en zorgen Staatsbosbeheer en het Groninger Landschap voor de natuurontwikkeling⁵⁸. Een voorbeeld van een project waarbij ondanks wederzijdse financiële belangen samenwerking tussen potentiële profijthebbers en providers niet tot uitvoering van het plan heeft geleid, is het Kuindermeer (Bos en Van Leeuwen (2001)). Dit plan betrof de aanleg van een randmeer op de grens van de Noordoostpolder, Friesland en Overijssel. Daarbij zouden functies zoals recreatie, natuur, wonen en waterberging worden gecreëerd of versterkt, ten koste van de functie landbouw. Een duidelijke reden voor het afblazen van het project is niet bekend, maar het ontbreken van een duidelijke trekker, c.q. procesbegeleiding heeft hierbij een rol gespeeld.

⁵⁸ Bron: <http://www.deblauwestad.nl/index.php?id=13>

Bijlage 1 – D2

D2) Compensatie op basis van verlies aan baten.

Probleem: De lasten van schade toegebracht aan natuur & landschap komen terecht bij andere actoren dan de veroorzaker. (instrument D2)

Oplossing: De veroorzaker van de schade compenseert de actoren die lasten van schade ondervinden. Daarbij dient het verlies aan baten (zie instrument B2) gecompenseerd te worden in plaats van compensatie op basis van herstel –of vervangingskosten. Indien compensatie gebaseerd zou zijn op herstel –of vervangingskosten zou dat slechts een deel van het welvaartsverlies van gedupeerde actorgroepen compenseren. Immers, herstel van natuur & landschap heeft tijd nodig en in de periode tussen het moment van toebrengeing van schade en volledig herstel wordt minder welvaart aan natuur & landschap ontleend dan dat de schade niet zou zijn opgetreden.

Doel: Herverdeling privaat geld

Specifiek doel: Schade toegebracht aan natuur & landschap ten laste brengen van de veroorzaker

Werkwijze bij toepassen van het instrument:

- Identificeer de actor(-en) die de schade aan natuur hebben toegebracht
- Identificeer de actor(-en) die welvaartsverlies ten gevolge van natuurschade hebben ondervonden
- Waardeer dit welvaartsverlies in economische termen. Daartoe kunnen bijvoorbeeld beschikbare Amerikaanse richtlijnen worden gebruikt (zie Bos, 2003).
- Compensatie van gedupeerden door veroorzaker op basis van de economische waarde van de verloren baten van natuur.

Betrokken actoren:

Bij het compensatiebeginsel spelen de volgende actoren een rol:

- Actoren die de schade aan natuur & landschap toebrengen, bijvoorbeeld een projectontwikkelaar (bedrijventerreinen, woonwijken, etc.) of een overheid (infrastructuur, et cetera).
- Actoren die welvaartverlies ondergaan ten gevolge van schade aan natuur. Maak daarbij het volgende onderscheid:
 - o Actoren waarbij het welvaartsverlies zich in financiële stromen vertaalt. Denk daarbij aan verminderde inkomsten voor recreatieondernemers en verminderde verkoopwaarde van woningen .
 - o Actoren waarbij het welvaartsverlies zich niet in financiële stromen vertaalt. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om vermindert recreatief plezier, of om vermindert nut ten gevolge van habitatverlies voor fauna en flora (niet-gebruik). Voor deze actoren geldt dat de individuele welvaartvermindering minder eenvoudig is te bepalen. Een specifiek probleem is het identificeren van de individuen die dit welvaartsverlies hebben, en dan met name het welvaartsverlies van de groep sympathisanten.
- De overheid moet zorgdragen voor:
Aanpassing wetgeving / instituties waarmee compensatie van schade op basis van verloren baten verplicht wordt gesteld. Het ligt voor de hand om daartoe de m.e.r. uit te breiden met het onderdeel 'compensatie natuurschade'.

Effecten van het instrument:

- Positief:
 - o Een compensatie van actoren die welvaartsverlies ondervinden ten gevolge van schade aan natuur.
 - o Verminderde aantasting van natuur & landschap door invoering compensatiebeginsel.
- Negatief:
 - o Toegenomen kosten van uitvoeren van projecten die tot schade aan natuur leiden, en wellicht stagnatie van dergelijke projecten.

- Toegenomen stroperigheid van de besluitvorming omtrent projecten die tot schade aan natuur leiden: invoering instrument staat haaks op de trend tot ontregeling.
- Weerstand bij actoren die ‘natuuronvriendelijke’ projecten implementeren.

Analyse van de kenmerken van het instrument

Toepasbaarheid:

Het problemen van de identificatie van de populatie van gedupeerden en de economische waardering van verloren baten reduceren de toepasbaarheid van het instrument. De populatie van individuen die gecompenseerd moeten worden zijn niet altijd eenduidig te identificeren. Dit geldt met name voor de sympathisanten van een natuurgebied. Tevens is de economische waardering van degelijke verloren niet-gebruiksbatens niet onomstreden. Pogingen om compensatie op basis van dergelijke verloren baten wettelijk verplicht te stellen zijn daarom in de Verenigde Staten gestrand (zie Bos, 2003). Het instrument lijkt derhalve vooral toepasbaar te zijn op schades die gevolgen hebben voor bestaande geldstromen, zoals inkomsten van recreatieondernemers of de verkoopwaarde van huizen.

Draagvlak actoren

Verwacht wordt dat de invoering van het instrument op weerstand zal stuiten bij actoren die schade aan natuur toebrengen. Daarentegen mag bijval verwacht worden van actoren die de lasten van schade – toebrenging ondervinden.

Financiële uitvoerbaarheid (transactiekosten)

Er zal tijd en middelen geïnvesteerd moeten worden in een aantal activiteiten:

- Institutioneel: regelgeving aanpassen
- Procedureel: identificatie actoren, economisch waarden verloren baten, compensatie feitelijk toepassen, et cetera.

Derhalve zullen aanzienlijke transactiekosten gemaakt worden. Afgezien van transactiekosten zal het instrument voor de overheid verder budgetneutraal zijn, d.w.z. niet tot extra subsidie-uitgaven leiden.

6. Analyse van de verwachtingen t.a.v. het algemene beoordelingskader

- *Institutioneel.*
Benodigde institutionele aanpassingen: Compensatiebeginsel uitbreiden met natuur en landschap, bijvoorbeeld door aanpassing m.e.r.;
- *Doeltreffendheid*
Gezien het feit dat volledige compensatie van verloren milieubaten in de V.S. uiteindelijk geen doorgang heeft gevonden, is het denkbaar dat ook in Nederland het doel niet volledig zal kunnen worden gerealiseerd. Overigens heeft het afketsen in de V.S. betrekking op schade die niet tot een verlies van financiële baten leiden. Het compenseren van schade die wel tot een verlies van financiële baten leidt (zoals waardevermindering woningen, verminderde inkomsten recreatieondernemers) is volledig doorgevoerd in de V.S.
- *Doelmatigheid*
Ten aanzien van doelmatigheid wordt opgemerkt dat door de invoering van het instrument een herverdeling van lasten plaatsvindt en dus in principe maatschappelijk geen welvaartsverandering genereert. Door de extra transactiekosten die het instrument teweegbrengt worden echter wel extra kosten gemaakt. Het is derhalve de vraag of het maatschappelijk rendement van dit instrument per saldo positief is.

7. Ervaringskennis vanuit de praktijk

In de Verenigde Staten is compensatie van natuur –en milieuschade op basis van verloren baten wettelijk verplicht. Daarbij geldt dat uitsluitend die schade wordt gecompenseerd die tot verloren financiële baten heeft geleid. Een voorbeeld van schade die zich niet vertaalt in verlies aan financiële baten is de aantasting van flora en fauna ten gevolge van milieurampen.

Een bekende case is de olieramp met de Exxon Valdez tanker in 1989. Teneinde een schadeclaim te kunnen indienen is een studie uitgevoerd om de milieuschade in geld uit te drukken. Meer dan 90% van de verloren milieuwaaarde bleken niet-financiële baten te betreffen. Het ging daarbij om een bedrag van \$2,8 miljard. Echter, de Federale Regering alsmede de Staat Alaska durfde er niet op te gokken dat de rechter een niet-gebruiksgerelateerde milieuschadeclaim zou accepteren. Derhalve heeft zij een akkoord gesloten met Exxon door een schadeclaim van \$1 miljard overeen te komen. Mede gebaseerd op deze case is compensatie op basis van niet-financiële verloren baten niet opgenomen in Amerikaanse regelgeving ten aanzien van schadecompensatie. Daarentegen is het volledig vergoeden van verlies aan financiële baten ten gevolge van natuur –en milieu schade wettelijk verplicht in de V.S.⁵⁹

⁵⁹ Bron: Baarsma (2000) en Navrud and Pruckner (1997).

Bijlage 1 – E1

E1) Waardevol natuur en landschap in het Gemeentefonds

Inleiding

De analyse heeft zich gericht op toepassingsmogelijkheden om bij verdeling van het gemeentefonds rekening te houden met het criterium waardevol natuur en landschap.

Meer specifiek is de vraag of er mogelijkheden zijn het gemeentefonds niet alleen afhankelijk te laten zijn van de nu geldende verdeelmaatstaven waaronder het inwoneraantal en oppervlakte bebouwing, maar een criterium toe te voegen, in casu het aantal ha waardevol natuur en landschap. Het gaat hier om een herverdeling van middelen binnen het Gemeentefonds. Idealiter zou hierdoor het investeren in 'groen' voor gemeenten even aantrekkelijk worden als in 'rood'. In het nieuwe mechanisme zal de Gemeente namelijk ook beloofd worden voor de binnen haar gemeentegrenzen aanwezige groen en financieel geprikkeld worden deze in stand te houden en/of uit te breiden. Dit instrument zal het imago van groen bij regionale en lokale bestuurders kunnen vergroten omdat het groen 'geld in het laatje' oplevert. Het instrument heeft tot doel de medeverantwoordelijkheid van publieke partijen en dan met name de Gemeentelijke overheden te vergroten in het natuurbeleid.

Aspect van 'even aantrekkelijkheid'

Dit instrument gaat uit van een premisse, namelijk dat gemeenten bij hun beleidsbeslissingen zich laten leiden door de effecten die zo'n besluit heeft voor de toekomstige toedeling van gelden uit het gemeentefonds. Echter over de juistheid van deze veronderstelling zijn geen empirische onderzoeksgegevens beschikbaar. Woningen en inwoners zijn wel dominante maatstaven. Hier zijn dan ook veel kosten voor gemeenten aan verbonden. Maar voor de tegemoetkoming in die kosten worden ook reeds belastingen geheven door de Gemeenten (zie Hoofdstuk XV Gemeentewet). Dit zou kunnen betekenen dat én inkomsten uit het Gemeentefonds én uit de eigen belastingen worden gegeneerd voor deze maatstaven. Echter de toedeling van gelden uit het gemeentefonds is weer afhankelijk gemaakt van de capaciteit van een gemeente om in eigen bekostiging te voorzien door belastingen⁶⁰. Ceteris paribus betekent dit: Hoe meer inkomsten uit eigenstandige belastingheffing, hoe minder gelden uit het Gemeentefonds. Groen levert echter geen belastinginkomsten op, wat het gebrek aan populariteit kan verklaren. Wanneer LNV zou voorstaan dat groen net zo wordt gewaardeerd als woningen is dat een onmogelijke opgave. Dat zou een totale herverdeling van het gemeentefonds betekenen. Op het moment dat even aantrekkelijkheid niet de bereiken valt, ontstaat er een belangrijk negatief neveneffect (zie later)

Wat is 'waardevol natuur en landschap'?

Het kost enige voorbereiding te bepalen welk groen en welk landschap waardevol is en in de verdeelsleutel dient te worden opgenomen. Daarom is de eerste stap: Bepaal als LNV wat je wilt vergoeden. Daarbij kun je aansluiten bij reeds onderscheiden methodieken voor bepalen van waardevolle natuur en landschap. Het is van belang onderscheid te maken tussen de diverse factoren die kosten voor de gemeenten opleveren, overeenkomstig de kostenstructuur van het Gemeentefonds. Zo brengt het ene waardevolle natuurgebied meer beheerskosten met zich mee dan andere gebieden.

Daarbij kan juist een overweging zijn om ook het momenteel minder waardevolle natuur en landschap te betrekken, zodat het behouden blijft en kan uitgroeien tot meer waardevol in de toekomst. Sluit wel aan bij eenvoudig objectiveerbare en meetbare eenheden, die door het CBS momenteel al worden gemeten. Daarbij heeft het gemeentefonds al een onderverdeling in oppervlakte aquatisch (binnenwater, buitenwater) en terrestrisch (land, land % slechte bodem) gebied.

Toepassingsmogelijkheden van 'ha waardevol natuur en landschap' in het gemeentefonds

Het gemeentefonds is geen economisch of juridisch instrument anders dan een verdeling van algemene middelen naar de Gemeenten. Het uitgangspunt bij deze verdeling van het gemeentefonds is dat het kostengeoriënteerd is, ofwel vergoeding uit het gemeentefonds vindt plaats op basis van daadwerkelijke

⁶⁰ Art 7 Van de Financiële Verhoudingenwet luidt: *De verdeling (...) over de gemeenten van het voor de algemene uitkeringen beschikbare bedrag houdt rekening met de verschillen tussen (...) de gemeenten onderling in het vermogen tot het voorzien in eigen inkomsten (...)*.

kosten voor de Gemeenten. Bij de huidige verdeling van het gemeentefonds passen geen prikkels ter stimulering van gewenst Rijksbeleid. Als het gaat om stimuleren van behoud van waardevol natuur en landschap dan zijn specifieke uitkeringen meer aangewezen⁶¹. Het wordt anders als gemeenten bij wet expliciet de taak, en verantwoordelijkheid krijgen op een bepaald beleidsterrein, zoals dat in dit geval dient te zijn voor natuur en landschap. De bekostiging van die taak kan dan wel via het gemeentefonds lopen. In Hoofdstuk 2 van dit rapport is aangegeven dat alle Gemeenten jaarlijks voor ongeveer 25 miljoen Euro aan netto lasten hebben die verbonden zijn met natuur en landschap⁶². Hoe die lasten zich voor de toekomst zullen ontwikkelen hangt met name af van toekomstig beleid en de uitwerking hiervan zoals vastgelegd in de Nota Ruimte. Belangrijke vragen blijven: Op welke wijze worden gemeenten belast met extra taken voor natuur en landschap en op welke wijze worden zij gecompenseerd voor die kosten? Tevens zal bij extra taken voor Gemeenten voor natuur en landschap welke eerst door het Rijk werden uitgeoefend, sprake zijn van delegatie van bevoegdheden⁶³. Wettelijk verankerd in Art 2 Financiële verhoudingenwet (Fvw) is dat het Rijk moet aangeven hoe de Provincies en of Gemeenten de hun toebedeelde taak kunnen bekostigen. Strikt genomen betekent dit niet dat LNV extra middelen in het gemeentefonds moet storten, het kan ook dat het Rijk aangeeft dat Gemeenten natuur en landschap uit eigen middelen moeten financieren, of door een herschikking van bestaande middelen. Bij een echt nieuwe taak op het terrein van natuur en landschap ligt het echter wel voor de hand dat daarvoor ook extra middelen beschikbaar worden gesteld, in dit geval door LNV. Als er geen sprake is van een nieuwe taak, maar alleen van een stimuleren van bepaald gedrag door herverdeling, dan leent het Gemeentefonds zich hier niet voor.

De toekomst onder de Nota Ruimte

Hoewel nog geen vigerend beleid, ligt het wel in de verwachting dat de bescherming van belangrijke natuurgebieden en waardevolle landschappen een primaire verantwoordelijkheid gaat worden van de provincies en de gemeenten. Daarmee vertrouwt het Rijk erop dat provincies en gemeenten verantwoord omspringen met open ruimtes en natuurgebieden. Het Rijk ziet voor zichzelf vooral een 'verleidende, faciliterende en ondersteunende rol' weggelegd⁶⁴. Dit instrument waarbij het Rijk middelen ter beschikking stelt aan Gemeenten via het gemeentefonds past volledig in deze verleidende, faciliterende en ondersteunende rol en past in de huidige institutionele context

De formele zaken: De financiële verhoudingswet en de Raad voor de Financiële verhoudingen

De financiële- verhoudingswet regelt de financiële verhoudingen tussen het Rijk en de gemeenten. Deze is in werking getreden op 1 januari 1997. Het gemeentefonds is een begrotingshoofdstuk van de Rijksbegroting en kent twee beheerders: de minister van Financiën en Binnenlandse Zaken. Deze zijn tevens bevoegd gezag voor besluiten (waaronder amendementen) op basis van deze wet. De Raad voor de Financiële Verhoudingen (Rfv) adviseert deze Ministers over het verdelen van middelen naar met name Gemeenten en Provincies. De adviezen bestrijken alle beleidsterreinen en kunnen betrekking hebben op beleid en uitvoering van zowel de algemene uitkering (Gemeentefonds en Provinciefonds) als de specifieke uitkeringen. Art 4 Fvw stelt: *'Bij wet wordt ten aanzien van iedere uitkeringsjaar een bedrag aan middelen van het Rijk ten behoeve van elk van de fondsen (provincie en gemeentefonds) ter beschikking gesteld'*. Voor het gemeentefonds zijn in Art 8, ten behoeve van de verdeling van het Gemeentefonds verdeelmaatstaven opgesteld. De hoogte van de bedragen die voor iedere verdeelmaatstaf worden toegekend en uitgekeerd in het Gemeentefonds zijn gebaseerd op de werkelijk gemaakte kosten door de Gemeenten. De verdeelmaatstaven hebben slechts betrekking op de kenmerken die zijn vermeld in de tabel B, waarbij de kenmerken zijn uitgesplitst in onderscheidingen. De betreffende tabel B ziet er als volgt uit.

⁶¹ LNV heeft wettelijk de mogelijkheid specifieke uitkeringen uit te betalen. Art 5.3 stelt: *'In de begroting van elk van de fondsen kan een voorziening worden getroffen voor de uitbetaling van specifieke uitkeringen aan provincies of gemeenten waarbij meer dan één departement financieel is betrokken'*. Dit zogenaamde betaalartikel geeft aan dat een departement de specifieke uitkering kan laten lopen via de betalingen van het gemeentefonds. Het heeft regeltechnische voordelen om de betaling van de specifieke uitkering via het gemeentefonds te laten lopen.

⁶² Dit is exclusief de beheerslasten van Gemeenten

⁶³ Delegatie is vastgelegd in Art 10:13 e.v. Awb. Het houdt overdracht van bevoegdheden in van het ene bestuursorgaan naar het andere bestuursorgaan. Hiervoor is een wettelijke grondslag nodig (Art 10:15Awb). Door delegatie is de delegans (degene die taak overdraagt) zijn bevoegdheid kwijt.

⁶⁴ Dekker wil woningbouw toestaan in Groene Hart, VROM, Volkskrant, 22,12,03

Tabel B Kenmerken en onderscheidingen van de verdeelmaatstaven voor het gemeentefonds

Kenmerk	Onderscheidingen
A belastingcapaciteit van de gemeenten ter zake van de onroerende-zaakbelasting	Belastingcapaciteit ter zake van woningen Belastingcapaciteit ter zake van niet-woningen
B De inwoners van de gemeenten	Leeftijd Woonplaats Inkomen Recht op uitkering Behoren tot een minderheidsgroep Beroep op voorzieningen in de gemeenten
C Het grondgebied van de gemeenten	Oppervlakte Bodemgesteldheid Historische kern
D De bebouwing in de gemeenten	Grondoppervlak bebouwing Woonruimte Historisch aantal woonruimten Noodzaak voor vernieuwing van de bebouwing Dichtheid van de bebouwing
E Vaste bedragen voor gemeenten	Vaste bedragen voor de vier grootste steden Vast bedrag voor de waddengemeenten Vast bedrag voor alle gemeenten
F Tijdelijke ondersteuning van gemeenten in verband met herindeling	

Toevoeging en verandering van de verdeelmaatstaven

Gezien tabel B is het aannemelijk om de toevoeging oppervlakte waardevol natuur en landschap onder te brengen bij de fysieke kenmerken in rubriek C: het grondgebied van de gemeenten. Aanpassing van de verdeelmaatstaven is mogelijk: Art 8 lid 3 van de Fvw stelt dat bij Amvb moet worden bepaald welke verdeelmaatstaven worden gehanteerd en hoe deze worden gehanteerd. Krachtens de maatregel kunnen nadere voorschriften worden gegeven omtrent de toepassing van de bij de bepaling gebruikte begrippen en omtrent de wijze van telling van het aantal eenheden per verdeelmaatstaf.

Invloedsfeer LNV op Gemeentefonds

De wet laat mogelijkheden open voor andere dan het bevoegd gezag (i.c. de Ministers van Financiën en Binnenlandse Zaken) om het gemeentefonds te benutten. Als LNV de onderscheiding 'ha waardevol natuur en landschap' wil toevoegen als onderscheiding waarop de verdeelmaatstaven van toepassing zijn, dan laat de wet hier mogelijkheden voor open. Dat geldt tevens voor het Provinciefonds. Opdrachtgever heeft echter gevraagd specifiek te kijken naar de mogelijkheden die het Gemeentefonds biedt en hoe de weg naar aanpassing van dit fonds te bewandelen.

Algemene versus specifieke uitkering

LNV maakt reeds veelvuldig gebruik van specifieke uitkeringen, die worden op grond van art 16 e.v. Fvw verstrekt⁶⁵. LNV kan overwegen een specifieke uitkering voor oppervlakte waardevol natuur en landschap in te zetten en daartoe middelen ter beschikking stellen. Herverdeling van het Gemeentefonds door toevoeging van de verdeelmaatstaf 'ha waardevol natuur en landschap' is niet mogelijk zonder additionele financiering en zonder delegatie van taken die deze financiering rechtvaardigen door optredende kosten voor Gemeenten.

Neveneffecten door vrije beschikkingsbevoegdheid

Naar zijn aard zijn de gemeenten binnen bestaande wettelijke kaders vrij in de besteding van de gelden uit

⁶⁵ Voorbeelden hiervan zijn de specifieke uitkering voor Cultuurlandschappen, Reconstructie concentratiegebieden, Besluit ontwikkeling Landschappen (BOL) en Regeling projectsubsidiering Publiek Private Samenwerking. (Uit overzicht Specifieke uitkeringen 2002, van de Beheerscommissie Gegevensbestand Specifieke uitkeringen).

het gemeentefonds. Deze zijn immers niet geormerkt maar slechts gekoppeld aan kosten. Temeer de bijdrage voor waardevol natuur niet gekoppeld zal kunnen worden aan de investering in groen, door deze vrije beschikkingsbevoegdheid van Gemeentefondsgelden door gemeenten, kan er een averechts effect optreden. Gemeenten met meer 'ha waardevol natuur en landschap' krijgen ceteris paribus meer geld uit het gemeentefonds, welke beoogd is voor het instandhouden van groen. Echter met die middelen kan de gemeente kiezen binnen haar begroting voor investeringen in woningbouw, infrastructuur, etc en eventueel het waardevol groen daarvoor laten plaatsmaken. Indien dit instrument in de beleidsvoorbereiding wordt overwogen, heeft het waardevol landschap (groen) er belang bij dat dit voor lange termijn wordt vastgesteld zodat de gemeenten weten dat ze nu en in de toekomst beloond worden voor het aantal ha waardevol natuurgebied. Anders kan het zijn dat de extra ontvangsten uit het gemeentefonds door de aanwezigheid van groen binnen de Gemeentegrenzen, op basis van financiële overwegingen worden aangewend om dat groen te laten plaatsmaken voor 'grijs' of 'rood'.

Draagvlak bij de Uitvoerders

Op dit moment zijn er al zo'n 57 maatstaven in het Gemeentefonds en er is geen behoefte nieuwe maatstaven te introduceren.⁶⁶

Aangezien de gemeenten op dit moment relatief weinig kosten maken voor behoud en ontwikkeling van waardevol natuur en landschap, bijvoorbeeld ten aanzien van de ecologische hoofdstructuur, is het op dit moment niet effectief een criterium waardevol natuur en landschap te baseren op de werkelijk gemaakte kosten door de Gemeenten. Het instrument is daarmee niet gericht op compensatie /vergoeding van reeds gemaakte jaarlijkse kosten maar meer op beïnvloeding via een financiële prikkel voor instandhouding van waardevol natuur en landschap. Het Gemeentefonds biedt geen ruimte voor economisch stimulerend beleid. Het draagvlak bij de bevolking zal wel aanwezig zijn als dit nieuwe criterium geen negatieve consequenties heeft voor de toegankelijkheid van door de bevolking ervaren waardevol natuur en landschap.

Draagvlak bij gemeenten

'Groene gemeenten' zullen niet tegen dit instrument zijn omdat ze er financieel op vooruit gaan. Het hangt van de definitie af van 'ha waardevol natuur en landschap' hoe groot deze groep aan gemeentes, van de in totaal ruim 500, zal zijn. Het is de vraag of of het extra geld in verhouding staat tot de extra te verwachte kosten die gemeenten zullen moeten maken. Voor de gemeenten die er met de introductie van deze verdeelmaatstaf op achter uitgaan kan overwogen worden een verzachtende overgangsmaatregel te treffen. Het instrument kan bovendien nu in gereedheid worden gebracht en een inwerkingstredingsdatum hebben over 5 jaar. Dit zou het bezwaar wegnemen van gemeenten die relatief minder waardevol groen hebben en een deel van hun bijdragen gaan verliezen. Deze kunnen de komende vijf jaar investeren in het groen waardoor zij de tijd hebben de aankomende wijziging in de verdeling van de Gemeentefondsgelden te ondervangen. Het instrument biedt goede mogelijkheden om het belang en het imago van waardevol natuur en landschap bij de gemeenten te vergroten.

⁶⁶ Toelichting op de berekening van de uitkeringen uit het gemeentefonds 1997 en volgende jaren (ww.minfin.nl) en Raad voor de Financiële Verhoudingen

Bijlage 1 – F1

Probleem: De overheid wil haar rol als belangrijkste financier van natuur terugdringen, zonder dat dit ten koste gaat van natuur.

Oplossing: Door fiscale vergroening de medeverantwoordelijkheid van private actoren voor natuur vergroten (F1)

Instrument: Aanpassing belastingwetgeving (economisch; stimulerend)

1. Doel: Medeverantwoordelijkheid van private actoren voor natuur vergroten

Specifiek doel: vergroting medeverantwoordelijkheid voor natuur door aanpassing belastingwetgeving.

Het specifieke doel is een combinatie van doel en middel, waarbij de verlaging van de kosten voor uitbreiding, herstel en instandhouding van natuur via fiscale maatregelen het middel is en de vergroting van de medeverantwoordelijkheid voor natuur bij private actoren het doel. Dit laatste is bijvoorbeeld gerealiseerd als meer private actoren actief met natuurbeheer bezig zijn.

2. Werkwijze bij toepassen van het instrument:

De activiteiten bij dit instrument kunnen worden gesplitst in twee fases:

fase 1: aanpassing van de belastingwetgeving

fase 2: uitvoeren (in werking stellen) van de aanpassingen

De aanpassingen die in de lijst zijn genoemd, betreffen:

- de fiscale aftrekbaarheid van Natuur- en landschapskosten (plankosten)
- vrijstelling van BTW
- korting op de OZB
- verbreden van de duurzame ondernemingsaftrek (DOA), dit is een instrument dat het duurzaam produceren fiscaal aantrekkelijk maakt.
- vrijstelling van successie e.d.
- vrijstelling van waterschaps- en toeristenbelasting

Dit betreft in alle gevallen aanpassingen van de mogelijkheid tot aftrek van specifieke kosten bij of vrijstelling van bestaande belastingen. Er hoeft dus geen nieuwe regeling te worden ontworpen noch een nieuwe uitvoeringsinstantie te worden ingericht. De analyse van het instrument is voornamelijk gericht op de tweede fase. De eerste fase is alleen aan de orde bij de analyse van de haalbaarheid.

3. Betrokken actoren:

De actoren die (in fase 2) profiteren van de inzet van het instrument omdat hun financiële lasten afnemen, zijn:

- particuliere investeerders; bedrijven en burgers. Dit zijn indirect de ontvangers, omdat hun bij inzet van het instrument afnemen.
- natuurproviders die via fiscale vergroening meer middelen voor natuur ontvangen:
- natuurterreinbeherende instanties (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Provinciale Landschappen etc cetera), kleine particulieren, et cetera.

De actoren die de uitvoering verzorgen en indirect de lasten dragen (minder inkomsten) zijn de overheden voor wie de fiscale vergroening gevolgen heeft, zoals het Ministerie LNV, het Ministerie van Financiën, waterschappen en gemeentes. Deze actoren zijn zowel de bijdragers als de uitvoerders.

Ook een groot deel van de actor bevolking profiteert van de extra gerealiseerde en beheerde natuur. Hierbij kan worden gedacht aan sympathisanten, recreanten, huizenbezitters, waterzuiveringsbedrijven et cetera.

4. Effecten van het instrument

Enkele positief gewaardeerde verwachte effecten van het instrument zijn dat:

- er extra private middelen voor natuur worden gegenereerd
- er een verschuiving zal plaatsvinden van investeringen van rode naar groene projecten
- het areaal natuur zal toenemen
- de rol van de overheid bij de financiering van natuur verandert, de directe financiële bijdrage zal afnemen (verminderde noodzaak subsidies en minder eigen activiteiten op gebied van uitbreiding, herstel en instandhouding natuur). Hier staat tegenover dat de belastinginkomsten afnemen.

Enkele negatief gewaardeerde verwachte effecten zijn:

- door de belastingmaatregelen zullen de belastinginkomsten voor overheid afnemen
- het risico bestaat dat er vercommercialisering van natuur ontstaat, waardoor de natuur verschaalt, omdat investeerders geneigd zullen zijn vooral te investeren in financieel rendabele natuurinvesteringsprojecten.

Het is de vraag of fiscale vergroening tot een grote toename van investeringen in natuur zal leiden. Immers, het investeren in natuur rendeert slecht (zie Berger et al., 2003). Het aantrekkelijk maken van investeren in natuur zal het rendement verbeteren, maar het is de vraag is of dit voldoende is om tot een werkelijk aantrekkelijke, renderende investering te komen.

5. Analyse van het instrument

doelbereik:

Het specifieke doel van dit instrument is het vergroten van de medeverantwoordelijkheid van private actoren voor natuur.

Een mogelijk mechanisme hierbij is dat de (via de specifieke 'belastingen' gerealiseerde) verlaging van de kosten van natuur voor private actoren leidt tot een bewuste keuze voor natuur als bestemming van grond. Ook kan de kostenverlaging voor specifieke actoren de financiële mogelijkheid bieden de (al lang bestaande maar onbetaalbare) wens te realiseren om op eigen grond op verantwoorde wijze natuur te 'houden'. In beide gevallen is er sprake van een toename van het aantal private actoren met verantwoordelijkheid voor natuur.

Draagvlak actoren

Er zal bij een actor draagvlak zijn als hij er per saldo op vooruit gaat. Indien ook fiscaal aantrekkelijk gemaakte investeringen in natuur slecht renderen, dan zal er bij investeerders weinig draagvlak zijn. Hierbij zal een investeerder niet altijd alleen naar het financiële rendement kijken, maar ook rekening houden met bijvoorbeeld effecten op het imago.

Voor de actor 'overheid' geldt dat ze met dit instrument belastinginkomsten mist, maar dat ze zich ook zou kunnen terugtrekken als financier van natuur. Dientengevolge is zal er vooral draagvlak zijn bij overheden die zich met natuur en de financiering van natuur bezighouden (LNV).

Gezien het feit dat natuurproviders extra middelen voor natuur ontvangen is draagvlak van deze actor voor het instrument waarschijnlijk. Echter, indien zij verminderde subsidies van de overheid als gevolg voorzien, wordt draagvlak voor het instrument minder waarschijnlijk. Tevens zullen er potentiële providers zijn die in de huidige situatie geen subsidies ontvangen, maar wel kunnen profiteren van de regelingen.

Over het algemeen wordt weerstand tegen de invoering van het instrument niet verwacht.

Technische uitvoerbaarheid

Omdat inzet van het instrument alleen gevolge heeft voor de hoogte van belastingen en er geen nieuwe belastingen worden ingevoerd, hoeft het huidige 'apparaat' niet te worden aangepast. De technische uitvoerbaarheid is dus goed.

Financiële uitvoerbaarheid (transactiekosten)

Alterra-rapport 1117

Omdat er nauwelijks en middelen behoeven te worden geïnvesteerd in het aanpassen van een deel van het fiscale stelsel, zullen de transactiekosten laag zijn.

6. Analyse van de verwachtingen t.a.v. het algemene beoordelingskader

Institutioneel

Voor het invoeren van de instrumenten zal het fiscale stelsel aangepast moeten worden, maar er hoeft geen nieuwe regeling te worden ontworpen noch een nieuwe uitvoeringsinstantie te worden ingericht. Het instrument DOA is, in de context van biologische landbouw, destijds niet doorgevoerd omdat er geen zicht was op goedkeuring vanuit de Europese Unie.

Doeltreffendheid

Ten aanzien van doeltreffendheid kan men verwachten dat als een investering door belasting maatregelen aantrekkelijk wordt de participatie in die investering zal toenemen. De kanttekening die daarbij weer geplaatst moet worden is dat de exploitatie van bos & natuur bij afwezigheid van subsidies en additionele geldstromen zoals inkomsten uit contributie en de Postcode Loterij verliesgevend is (Berger et al., 2003).

Doelmatigheid

Ten aanzien van doelmatigheid gaat het om de vraag of de inzet van middelen, in dit geval gereduceerde belastingsinkomsten, efficiënt is. Het gaat hierbij om de vraag of in een budgetneutrale situatie (waarbij gereduceerde belastingsinkomsten even groot is als de gereduceerde natuuruitgaven van de overheid) de gerealiseerde hoeveelheid natuur (zowel kwalitatief als kwantitatief) minstens even groot is als in de situatie waarin het instrument niet zou zijn toegepast. Het antwoord op de vraag of voor fiscale regelingen budgetneutraliteit geldt is op dit moment niet gegeven.

7. Ervaringskennis vanuit de praktijk

Een aantal fiscale regelingen bestaat al en wordt uitgevoerd door het Nationale Groenfonds:

- Voorfinanciering grondaankopen
- Particuliere investeringen in natuur
- Fiscale Groenregeling
- Revolverend fonds voor investeringen in natuur

Er blijkt dat de hoeveelheid financiering die voor natuur is vrijgekomen aanzienlijk is toegenomen na de invoering van genoemde instrumenten in 1994⁶⁷. Er is dus sprake van positieve ervaring met een deel van de instrumenten. Daarentegen zijn eerdere pogingen om het instrument DOA in de praktijk te brengen afgeketst.

⁶⁷ Dit laatste blijkt uit de jaarverslagen van het Nationaal Groenfonds.

Bijlage 1 – F2

Probleem: Recreanten betalen over het algemeen geen entree bij een bezoek aan een natuurgebied. Daarmee zijn recreanten tot op zekere hoogte ‘free-riders’. Immers, de groep recreanten vormt over het algemeen een deel van de totale populatie die de natuur in een gebied financiert.

Oplossing: De recreant mee laten betalen aan kosten van het natuurbeheer. (F2)

Instrument: Betaling in natura via voucher/credit systeem. Eén of meer bonnen (vouchers) inleveren of creditcard betaling voor bezoek aan een natuurgebied.

1. Doel: Meer private middelen voor natuurbeheer genereren, en daarmee tot een evenwichtiger verdeling van lasten komen.

2. Werkwijze bij toepassen van het instrument: Uitsluitend geschikt voor medefinanciering van actoren die gebruik maken van het natuurgebied, c.q. waarbij fysieke interactie met het gebied plaatsvindt (zoals recreanten). Het is dus niet geschikt voor de financiering van natuur waarbij de profijthebber niet interacteert met het gebied. Dit is bijvoorbeeld het geval bij sympathisanten van een gesloten gebied zoals het Naardermeer.

3. Betrokken actoren:

- (Natuur) providers: natuurterreinbeheerders
- (Natuur) profijthebbers die gaan betalen: recreanten.
- Overheid: zij zal de mogelijkheid krijgen zich enigszins terug te trekken als financier van natuur.

4. Effecten van het instrument:

- Positief:
 - o Meer inkomsten voor natuurterreinbeheerders.
 - o Minder behoefte aan subsidiering door overheid.
 - o Het aanbod van natuur wordt meer afgestemd op de vraag ernaar. Volgens Vossensteyn (2001) is een voordeel van een vouchersysteem bij onderwijs dat het geld wordt besteed aan een publiek goed wat het beste aansluit bij preferenties van studenten. Indien dit ook bij natuur verwacht mag worden zou dit maatwerk stimuleren.
- Negatief:
 - o Minder bezoeken aan natuurgebieden
 - o Een nadeel zijn de extra administratieve lasten.
 - o Een nadeel van een voucher systeem, is dat aanbod afhankelijk wordt van vraag en dus dreigt te verschromelen (Vossensteyn, 2001).

5. Analyse kenmerken van het instrument

Toepasbaar indien:

Het moet voor terreinbeheerders renderen om entree te heffen. Dus de opbrengsten uit entree moeten de kosten dekken van toegangspoorten, omheining et cetera.

Draagvlak actoren

Gezien het feit dat dit instrument de overheid de mogelijkheid biedt om zich enigszins terug te trekken als financier van natuurbeheer zal draagvlak vanuit de overheid geen probleem zijn. Echter, voor providers van natuur (waar overigens ook de overheid toe behoort) genereert dit instrument aanzienlijke kosten (zie punt 6) en is het de vraag of inkomsten de kosten dekken. Daarbij zouden de providers de gevolgen van entree-inkomsten voor subsidieontvangsten kunnen vrezen. Voor wat betreft de recreanten mag in principe verwacht worden dat zij op zich wel een zekere bereidheid hebben om te betalen voor een bezoek (zie punt 6), maar zij zullen niet-betalen toch prefereren boven wel betalen. Tevens maken ook recreanten transactiekosten; pasjes regelen, zorgen voor voldoende saldo op de pas, etc.

Technische uitvoerbaarheid

Alterra-rapport 1117

Eenmalige fysieke ingrepen voor de provider: pasjes regelen, elektronische toegangspoorten regelen, de toegang via andere wegen blokkeren, et cetera. Tevens moeten recreanten pasjes regelen, zorgen voor voldoende saldo op de pas, et cetera (Vossensteyn, 2001).

Financiële uitvoerbaarheid (transactiekosten)

De genoemde technische ingrepen zullen aanzienlijke transactiekosten voor provider impliceren. Tevens maken ook recreanten transactiekosten; pasjes regelen, zorgen voor voldoende saldo op de pas, etc.

6. Analyse van de verwachtingen t.a.v. het algemene beoordelingskader

Doeltreffendheid

Ten aanzien van de doeltreffendheid merken we op dat uit onderzoek is gebleken dat recreanten vaak wel bereid zijn te betalen voor een bezoek (De Groot et al., 1998). Hiervan uitgaande mag men verwachten dat met dit instrument het doel om meer private middelen voor natuurbeheer genereren bereikt zal worden. Daarmee zal tevens tot een evenwichtiger verdeling van lasten worden gekomen.

Doelmatigheid

Gezien de te verwachte hoge transactiekosten is het de vraag of de inkomsten uit entree wel gedekt worden door de kosten van implementeren. Indien dit het geval is en het instrument rendeert voor de terreinbeheerder dan betalen alleen gebruikers en de niet-gebruikers hoeven dus niet te betalen. Daarmee is het free-rider probleem gereduceerd en dus ook de marktimperfectie, en is een efficiencyverbetering opgetreden.

7. Ervaringskennis vanuit de praktijk

Ten slotte merken we op in het HBO-onderwijs experimentele ervaring is opgedaan met een vouchersysteem. De reacties hierop zijn divers. De aanbieders (van onderwijs) zijn over het algemeen enthousiaster dan de consumenten (studenten). Zowel de HBO-raad als het Ministerie van Onderwijs zijn positief over vraag gestuurd onderwijs. Studenten zijn bang voor meer bureaucratische rompslomp en verschraving van het onderwijs. Ten aanzien van ervaring uit de praktijk is het overigens de vraag of een vouchersysteem veel toevoegt. Immers, voor wat betreft natuurterreinbeherende organisaties (nbo's) geldt dat in veel gebieden uitsluitend contributiebetalende leden toegang hebben en er dus in zekere mate al sprake is van betaalde toegang.

Bijlage 2 Samenstelling Klankbordgroep Project Instrumentenanalyse

Naam	Functie / Organisatie
Jasper Dalhuisen	LNV, Beleidsmedewerker Directie Natuur (Beleidscontact LNV)
Martijn van Wijk	Senior onderzoeker bedrijfsvoering, bos en Natuur, Alterra / Programmaleider 'Functieervulling DWK-381'
Raphaël Debets	Beleidsmedewerker, Beleidsevaluatie en –Instrumentatie, directie Begrotingszaken, Ministerie van Financiën.
Gertine van Vliet	Stichting Nationaal Groenfonds
Marc Streefkerk	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM)
Nico Polman	Wageningen Universiteit en Research Centre (WUR), Leerstoelgroep Agrarische Economie en Plattelandsbeleid,
Henk Kloen	Centrum voor Landschap en Milieu (CLM)
Elisabeth Ruijgrok	Bureau Witteveen + Bos , Groepsleider milieu-economie
Gerber van Nijendaal	Ministerie van Financien, Raad voor de Financiële Verhoudingen
Fred Blok	LNV, Directie Platteland
Onno Kuik	Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM) aan de Vrije Universiteit A'dam, Faculteit Levenswetenschappen, Senior Econoom
Frans de Vries	Universiteit van Tilburg, NWO onderzoeker
Wim Lammers	Natuur en Milieu-Planbureau
Ellenus Venema	Gemeente Arnhem

Bijlage 3 Lijst met gehanteerde begrippen / definities

Aspecten: Voor de beoordeling van instrumenten gehanteerde operationalisatie van de criteria. Feitelijk zijn de aspecten subcriteria waarop de instrumenten zijn gescoord en met elkaar zijn vergeleken.

Beleidsinstrument: alle middelen die door of namens de overheid (kunnen) worden gebruikt om het bereiken van één of meer beleidsdoelstellingen te bevorderen

Criteria: In deze studie zijn drie criteria gehanteerd voor de beoordeling van instrumenten Dit zijn haalbaarheid, uitvoerbaarheid en de prestaties. Deze criteria zijn verder onderverdeeld in subcriteria, in deze studie aspecten genaamd.

Doelbereik: Het doelbereik geeft aan in hoeverre het gestelde doel voor verbrede financiering is bereikt

Doeltreffendheid / Effectiviteit: De mate waarin een -algemene en/of nader geoperationaliseerde beleidsdoelstelling door de ingezette beleidsinstrumenten wordt gehaald.

Doelmatigheid / Efficiency: De effecten van het beleid gerelateerd aan de ingezette middelen. Meer effecten met dezelfde middelen of dezelfde effecten met minder middelen.

Draagvlak: De mate waarin belanghebbenden de inzet van het instrument ondersteunen / accepteren

Haalbaarheid: Criterium voor de beleidsvorming met daarin de afweging over de inzet van het instrument. De haalbaarheid is gerelateerd aan de aspecten: legitimiteit van het instrument en aan het draagvlak van het instrument bij verschillende groepen actoren.

Kansrijkheid: Het aggregaat van de scores op alle criteria voor prestaties, haalbaarheid en uitvoerbaarheid. Een instrument is kansrijker naarmate het betere prestaties levert, in hogere mate uitvoerbaar is en in hogere mate haalbaar is. De kansrijkheid is uiteindelijk per instrument vastgesteld door een expertgroep.

Kenmerken Instrumenten: Eigenschappen van een instrument waarop de instrumenten niet zijn gescoord. Bijvoorbeeld het type instrument

Natuur: in brede zin is de gehele verzameling van biotische en abiotische (zoals chemische, geologische en andere fysische) processen. In dit project is de aandacht vooral gericht op levende have, dat wil zeggen flora en fauna.

Natuurbeleid: i.c. het Rijksbeleid van LNV op het gebied van de instandhouding, het herstel en de uitbreiding van bos- en natuurterreinen.

Natuurfuncties: Het vermogen van natuurlijke processen tot het leveren van goederen en diensten die direct of indirect bijdragen aan het menselijk welzijn”

Natuurproducten: De door de natuur(functies) geleverde goederen en diensten

Neveneffecten: Negatieve en positieve effecten die voortvloeien uit de inzet van beleidsinstrumenten die niet zijn beoogd.

Prestaties: Criteria voor de beleidsdoorwerking van een instrument. De prestaties van een instrument zijn gerelateerd aan de volgende aspecten: de effecten van de inzet van het instrument, de termijn waarop de instrumenten optreden en de prestaties van het instrument in termen van doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid.

Type Instrument: Onderscheid tussen economisch, juridisch en communicatief instrument enerzijds en repressief en stimulerend anderzijds

Uitvoerbaarheid: Criterium voor de beleidsuitvoering en de feitelijke toepassing van het instrument. De uitvoerbaarheid is gerelateerd aan de aspecten: lengte van de voorbereidingsperiode, de technische uitvoerbaarheid en financiële uitvoerbaarheid.

Verbrede financiering:

Onder verbrede financiering worden drie zaken verstaan:

- een andere verdeling van de bijdragen van actoren aan de bekostiging van natuur,
- het betrekken van meer actoren bij de bekostiging van natuur en
- het vrijkomen van meer publieke en/of private financiële middelen voor natuur.

Werkwijze Instrument: Stapsgewijze beschrijving van de voorbereiding en werking van het instrument

Zuinigheid: De zuinigheid geeft aan of de aangewende financiële, menselijke en materiële middelen, zowel kwalitatief als kwantitatief, zijn ingezet op het geschikte tijdstip en tegen de laagst mogelijke prijs. Bij een ex ante analyse kan dit buiten beschouwing worden gelaten. (doelmatigheid bedrijfsvoering)

Bijlage 4 Geconsulteerde personen binnen Alterra en LEI

	A1	A2	B1	B2	B3	B4	C1	C2	C3	D1	D2	E1	F1	F2
Fred Kistenkas		x		x	x	x						x		
Mirjam Broekmeyer				x										
Jan-Willem van der Schans										x	x		x	x
Karel van Bommel										x	x		x	x
Wim de Regt					x									
Frank Veeneklaas							x							

Bijlage 5 Verslag Klankbordvergadering

‘Instrumentenanalyse natuur en landschap’.

11 maart 2004, 13.00-17.00

Regentenkamer, Leiden

Aanwezig:

Martijn van Wijk, Alterra
Jasper Dalhuisen, LNV
Kees Vijverberg, VROM
Nico Polman, WU
Henk Kloen, CLM
Gerber van Nijendaal, Rvf/Rob
Onno Kuik, IVM VU
Wim Lammers, MNP
Jan Vreke, Alterra
Stijn Reinhard, LEI
Paul van der Wielen, Alterra
Ernst Bos, LEI
Madeleine van Mansfeld, Alterra
Marion Bogers, Alterra

Niet Aanwezig:

Gertine van der Vliet (Nationaal Groenfonds)
Raphael Debets (FIN)
Elizabeth Ruijgrok (Witteveen en Bos)
Fred Blok (LNV)
Frans de Vries (Universiteit Tilburg)
Ellenus Venema (Gemeente Arnhem)
Marcel Swede (FIN)

1. Introductie, kennismaking en programma (Madeleine van Mansfeld)

De deelnemers aan de vergadering stellen zich kort voor.

2. Uitleg beleidsinstrumenten/ criteria (Paul van der Wielen, Jan Vreke)

De gevolgde onderzoeksmethode wordt toegelicht en een overzicht wordt gepresenteerd van resultaten van de score van enkele beleidsinstrumenten (zie bijlage PowerPoint Intro en presentatie beleidsinstrumenten). In de daarop volgende discussie worden de volgende punten naar voren gebracht:

- Vraag aangaande de berekening van de kosten voor natuur. Hoe zijn deze kosten bepaald?
Antwoord: De kosten van agrariërs zijn hierin niet meegenomen. (Bron is CBS Statline geweest) Een indicatie van de kosten voor natuur is in het concept-eindrapport opgenomen om te laten zien dat ongeveer 70% van de kosten voor natuur in 2000 voor rekening komt van de Overheid.
- Overige effecten LNV doelen: Kijk ook naar effecten buiten natuurdoelen (landbouw) en buiten LNV. Als er doorwerking is op een ander terrein, wordt dit dan wel voldoende meegenomen? Voorstel om zo breed mogelijke afweging te maken.
Antwoord: De effecten op andere beleidsterreinen dan natuur zijn meegenomen indien de aanwezige literatuur en/of ervaringskennis hiertoe aanleiding heeft gegeven. Mogelijke negatieve effecten op andere doelen komen zijn ook in bij het draagvlak voor het instrument bovenaan de orde.
- Administratieve lastendruk: Een suggestie om meer duidelijkheid te krijgen is het opsplitsen van de transactiekosten in de uitvoerbaarheid in twee categorieën: Bedrijfsleven en overheid. Het begrip transactiekosten is te beperkt, feitelijk is er sprake van uitvoerbaarheidskosten. Deze kosten zijn niet alleen subjectief, ze zijn ook te berekenen. Daarbij zou je kunnen overwegen een inventarisatie te maken van de exacte transactiekosten in verhouding tot wat je met het instrument bereikt.
Antwoord: Het gaat hier in deze studie om een inschatting van de kosten omdat er vele criteria zijn opgenomen en het onderzoeksbudget een diepere analyse op transactiekosten niet heeft toegestaan. Een vervolgonderzoek kan dit eventueel concreter maken. Scores zijn nu zeer globaal op een driepuntschaal weergegeven. Instrumenten zijn niet allemaal geschikt voor hetzelfde doel, de onderlinge vergelijking is daardoor moeilijk.
- Wat is in deze analyse het verschil tussen doelbereik en doeltreffendheid? Doelbereik is hier immers gerelateerd aan het inzet van het instrument en doeltreffendheid is dat ook.
Antwoord: De eerste vraag is of het doel wordt bereikt (doelbereik), vervolgens is aan de orde in hoeverre het instrument daaraan heeft bijgedragen (doeltreffendheid). Dit zijn beide indicatoren in het kader van de VBTB en zijn daarom opgenomen. Bij een ex ante analyse is het onderscheid moeilijk te maken, behalve wanneer er op andere beleidsterreinen ervaring met het instrument is opgedaan. Er is daarom zoveel mogelijk gewerkt met op empirie gebaseerde verwachtingen.
- Gevraagd wordt naar een referentieniveau voor de inzet van middelen in de vorm van een vast punt voor de beoordeling.
Antwoord: het uitgangspunt is huidige situatie van weinig inbreng private middelen. Het waardeoordeel over de inzet van middelen bij een bepaald instrument zit in de score (waarbij de inzet kan worden gerelateerd aan de verwachte effecten). Daarbij wordt er vanuit gegaan dat meer middelen kunnen bijdragen aan verbeteringen in het streven naar het bereiken van natuurbeleidsdoelstellingen.
- Ingezette middelen: doelmatigheid is van belang. Dit betreft zowel private middelen als de inbreng van andere overheden. Combinatie wet -en regelgeving met vergroten verantwoordelijkheid van gemeente en provincies. Verdeling van taken bij de overheden ook bij andere verantwoordelijkheden bekijken.
Antwoord: In een vervolg onderzoek kan inzet op een andere schaal (lokaal, regionaal) worden geanalyseerd. Nu eerste globale kijk.
- Betrek ook risico's of het doel bereikt wordt in de analyse, dit kan behoorlijke consequenties hebben voor bijvoorbeeld draagvlak; veel dingen werken daarin door. Haalbaarheid en uitvoerbaarheid zijn randvoorwaardelijk voor de prestatie. Anders geformuleerd: wanneer het in-

strument weinig prestaties genereert dan is het niet nodig om over uitvoerbaarheid en haalbaarheid (keuze van het instrument) te praten. Alle drie de aspecten worden gelijkwaardig meegenomen in de analysemethodiek.

- Het doel waarop de instrumenten worden beoordeeld is in deze studie tweeledig: Meer geld én meer actoren betrekken naast LNV. Dit heeft belangrijke consequenties voor het draagvlak. Een financiële aanvulling heeft wel draagvlak, maar daarbij niet de kosten van LNV overnemen (dus additionaliteit). Het zwaartepunt voor deze studie ligt op de mogelijkheid van een instrument om geld te genereren of te besparen. Meer financiering is afhankelijk van het instrument. Ook effect op beleidsinhoudelijke doelen is belangrijk. Subsidiebehoefte zou af kunnen nemen bij inzet van een instrument.
- Extra criterium toevoegen gericht op duurzaamheid: Natuurbeleid is lange termijn beleid, een instrument dat op lange termijn de beoogde effecten garandeert is daarmee interessanter.
- Legitimiteit van de criteria. Karakter van de financiering zit meer in de context. Deze context is politiek. Om de complexe discussie over politieke haalbaarheid zoveel mogelijk te vermijden (deze komt immers ook terug in het draagvlak van actoren) is in deze studie ingezet op de beschrijving van de instrumenten en de analyse van de werking. Wat heb je als LNV aan instrumentarium wat je zou kunnen overwegen, dat niet past binnen de op dat moment heersende politieke situatie?

3. Beschrijving, discussie en score beleidsinstrumenten (Paul van der Wielen en Ernst Bos)

Enkele beleidsinstrumenten worden besproken (kenmerken, haalbaarheid, uitvoerbaarheid en prestatie) en bediscussieerd (zie bijlage PowerPoint Uitleg criteria en presentatie beleidsinstrumenten). Afsluitend wordt aan de deelnemers gevraagd zelf de onderbouwing van de score aan te passen en hun score in te vullen. Deze scores worden direct verzameld en ingevoerd in de resultatenmatrix, die aan het eind van de klankbord bijeenkomst zal worden gepresenteerd.

Discussie:

A1: Heffing voor producten die natuur en landschap aantasten

- Als voorbeeld is gekozen voor de analyse op haalbaarheid, uitvoerbaarheid en prestaties van de Openruimteheffing. Deze heffing is 3 jaar geleden door oa VROM-raad voorgesteld, toen was de context positiever dan nu. Nu gaan we uit van de mogelijkheden van inzet in de huidige situatie.
- Tweeledige werking: 1) De heffing gaat bebouwing niet tegen maar genereert extra heffingsinkomsten en openruimte wordt aangetast. Of als de heffing hoog is: de heffing gaat bebouwing in de openruimte tegen en genereert geen extra inkomsten. Dit heeft wel zeer grote negatieve neveneffecten (inbreiding of verplaatsing evt naar buitenland). Aangezien de literatuur (Needham) aangeeft dat de openruimte heffing nooit zo hoog zou kunnen zijn om gedragsverandering teweeg te brengen om niet in de openruimte te bouwen, is uitgegaan van de eerste werking gericht op extra financiering
- Goede afbakening van toepassingsgebied van instrument nodig. Verduidelijking: Heffing is bedoeld voor: open ruimtes, niet natuur (EHS, Randstadgroenstructuur, Speciale Beschermingszones, etc), wel landelijk gebied. Belast actoren die een inbreuk plegen in de openruimte met een heffing bij vergunningverlening (grondexploitatie of bouwvergunning). Inkomsten worden gebruikt voor verfraaiing van de natuur.
- Relatie met inhoudelijk doel is noodzakelijk om geloofwaardig te zijn en betalingsbereidheid te realiseren. In relatie tot natuur: waar ga je het geld aan besteden? Het geld moet bij natuur en landschap terecht komen? Indien de heffing door vergunningverlenende instanties wordt toegepast is het niet aannemelijk dat deze gelden in de begroting van LNV zullen vloeien. De Gemeenten kunnen hierover zelf beschikken. De heffingsinkomsten komen dan niet bij LNV terecht maar bij de Gemeenten die afhankelijk van de heffingsgrondslag een relatieve beschikkingsvrijheid hebben voor de besteding van deze heffingsinkomsten
- Aangeven waarom je iets wilt beschermen (draagvlak bevolking). Daarmee is het instrument alleen realiseerbaar bij inzet van een communicatief instrument (voorlichting, promotie, etc). De analyse van het instrument heeft zich gericht op de inzet van de heffing zonder combinatie met een communicatief instrument.

- Doelmatigheid is erg afhankelijk van welke overheid het uitvoert.
- Er is een heffingsgrondslag nodig, bijvoorbeeld in Gemeentewet

B1: Private samenwerking voor Rood en Groen

- Specifieke doelen: Aanvulling met beheer van groen. Ook de kosten van beheer meenemen in de overeenkomst als resultaat van publiek-private samenwerking.
- Risico aspect is belangrijk: Partijen staan op basis van gelijkheid. Ook wat betreft de risico's. Dit is niet altijd de realiteit.
- Beheerders bij de ontvangers toevoegen.
- Haalbaarheid: afhankelijk van nota ruimte. De Nota ruimte zou dit instrument enorm in toepassingsbereik kunnen stimuleren door een (1 op 1) koppeling van rode aan groene ontwikkeling. Hier wordt nog over gesproken. De afdwingbaarheid medewerking private partijen is beperkt, wederzijds belang moet er zijn en beschikbare grond en exploitatievergunning.
- Belangrijke elementen Rood met Groen: gelijktijdige realisatie rood en groen, eerst overeenstemming publieke actoren, gelijkwaardigheid van partijen, gedeelde verantwoordelijkheid en afbakening waar geen Rood met Groen-ontwikkeling gewenst is.
- Financiële uitvoerbaarheid. Handhavingskosten: monitoringskosten, beheerskosten is een punt van aandacht.
- De overeenkomst is het resultaat van publiek – private samenwerking: Dit is niet geheel juist. De samenwerking start pas echt bij de uitvoering van het project waarin het overeengekomen plan moet worden uitgevoerd

D1: Profijthebber betaald provider

- Actor kan privaat of publiek zijn. Instrument alleen geschikt voor een nieuwe situatie. Het verschil met PPS is dat dit ook een privaat-private samenwerking kan zijn.
- Overeenkomst met baatbelasting. Deze is in de praktijk juridisch moeilijk uitvoerbaar. Als dit gebaseerd is op vrijwillige afspraken: geen juridische problemen. Diversiteit van de groepen is groot. De hardheid van kosten en baten is een voorwaarde. Vooral van toepassing op private ondernemingen, niet individuele recreanten.
- Rol van de overheid is als intermediair, voorwaarde scheppend, initiatiefnemer en het voorkomen free-rider gedrag (afdwingbaar en exclusief)
- Financiële uitvoerbaarheid: monitoring is noodzakelijk

F2: Betaling in natura via voucher

- Gebruik van natuur financieren, alleen betrekking op recreatie gebieden.
- Hoge inningskosten en het toezicht zijn obstakels. Is alleen in sommige gebieden: bij grote steden.
- Wat is er 'natura' aan dit instrument? Dit is geen echte betaling in natura. Kortom herdefiniëren van instrument of er wordt toch een ander instrument in de bijlage bedoeld.
- Is het voucher-systeem niet een systeem waarbij een voucher een recht is op eenmalig bezoek welke verhandelbaar is (kan verkocht worden).
- Specifieke vormen van recreatie (Maneges betaling voor het aantal ritten),
- Toeristenbelasting.
- Contrair aan het huidige beleid voor bevorderen van toegankelijkheid van gebieden. Tevens grotere druk op die gebieden in de nabijheid waarvoor geen entreegelden worden geheven.
- Draagvlak is belangrijk (emotionele belemmering: waarom betalen voor natuur als ik dat nooit gewend ben geweest)
- Overheid is geen ontvanger van dit instrument. Wat is de winst die LNV hiermee kan behalen voor verbrede financiering of welke garantie kan LNV afdwingen dat de inkomsten besteedt worden ten baten van natuur en landschap
- Prestatie: geld genereren is wel een doel. Commercialisering van de natuur.

C2: Uitbreiden 'De Boer-norm' voor natuur en landschap

- Voorwaarde: verdelingsnorm voor overschotten van de regering. Zeer conjunctureel,
- Ervaringskennis aanwezig in het milieubeleid. De Boer-norm heeft tot nu toe slechts twee jaar extra geld opgeleverd. Het staat niet meer in het regeerakkoord of deze De Boer norm nog steeds geldig is. Nooit officieel ingetrokken. (De bedragen zijn op de VROM begroting terug te vinden onder: milieudrukgeld, extra fiscale mogelijkheden) De spelregels zijn aangescherpt zo ligt de bewijslast van extra milieudruk bij VROM. Tevens is het groeipercentage voor behoedzame economische groei bijgesteld naar boven waardoor minder snel gebruik kan worden gemaakt van gelden die voortkomen uit de meer dan behoedzame economische groei.
- Negatief neveneffect van de Boer-norm is dat het het symmetrisch bezuinigen heeft bevordert: Door de koppeling tussen economische groei en milieudruk is er bij minder economische groei en bij lagere overheidsuitgaven ook sprake van lagere bedragen ten behoeve van de milieubegroting. Dit zou ondervangen kunnen worden door een vast percentage van het BNP te besteden aan milieu, zoals dat nu op het beleidsveld van Ontwikkelingssamenwerking geldt
- Politieke en beleidsmatige haalbaarheid in de praktijk: Aantonen extra milieudruk moeilijk.
- Draagvlak is conjunctuur afhankelijk.
- Onvoorspelbaarheid inkomsten: fondsvorming is nodig om fluctuaties op te vangen. Tevens profiteerde LNV reeds van de De Boer-norm voor milieu doordat het een bedrag voor stimuleren biologische landbouw ter beschikking heeft gekregen. De extra winst voor LNV door ook natuur en landschap op te nemen in de norm is daardoor ongewis.

E1: Natuur en landschap opnemen in Gemeentefonds

- Suggestie: De werking van het instrument is gedetailleerder dan voor andere instrumenten. uitwerking werkwijze graag ook voor andere instrumenten zo uitwerken
- Bepalen objectieve maatstaf voor natuur en landschap.
- Veranderingen van taken en bevoegdheden van de gemeentes en bekostigt door het Gemeentefonds. Aantonen kosten is voorwaarde voor financiering. (geen bevoordeling van gunstig gelegen gemeentes). LNV aangeven hoe dit te dekken, b.v subsidierегeling naar het gemeentefonds (decentralisatie) Gemeentes hebben ook ander middelen.
- Grote verschillen bestaan tussen gemeentes (wel/niet natuur en landschap
- Provincies zijn eerder geëigende instanties voor natuurbeheer. Provinciale stichting landschapsbeheer.
- Gemeente kan een rol spelen bij beheer van groen van kleine private beheerders.
- Punt 6: herverdeling van financiën van LNV naar het gemeentefonds (eenmalig). Verdeelt op beperkt aantal criteria. Kan de gemeente hierbij aansluiten? Lokale prioriteitstelling. Meer groen, meer compensatie.
- Specifieke/doelgebonden uitkering voor 'goed gedrag' van gemeentes.
- Zijn gemeente autonoom? Meer maatwerk. Landelijke sturing is niet goed mogelijk.
- Suggestie: Geef handvat voor hoeveelheid groen in stedelijke gebieden. (compensatie voor groen). Op dit moment wordt gewerkt aan een groennorm voor recreatiebehoefte rond stedelijke gebieden.
- Marktwerking inzetten om groenplanning te stimuleren door b.v. LOP (landschapsfonds).
- Stel voorwaarden aan groenbeleid.

4. Doorkijk naar vervolgonderzoek

Een aanzet wordt gegeven voor een eventueel vervolgonderzoek. Welke criteria missen nog? Welke onderwerpen moeten nog verder uitgediept worden? De volgende punten werden naar voren gebracht:

- Schaalniveau als extra criterium meenemen. Effectiviteit is moeilijk meetbaar op nationaal niveau. Niet alle instrumenten zijn landsdekkend, soms slechts in een regio met bepaalde kenmerken toepasbaar (Bijv Rood met Groen).
- Duurzaamheid als extra criterium meenemen: In hoeverre draagt het instrument bij aan structurele financiering of structurele betrokkenheid van actoren (Bijv. Instrument De Boer-norm heeft deze structurele financiering niet).

- Combinaties van instrumenten: evt. in een vervolgonderzoek. B.v. Gemeentefonds met een lokale heffing.
- Nieuwe instrumenten. Vandaag kort genoemd: baatbelasting en de mogelijkheid om hier natuur en landschap in mee te nemen; Toeristenbelasting, Provinciefonds i.p.v Gemeentefonds, inzet van vrijwilligers in het natuur en landschapsbeheer,
- Zwaarder laten wegen van politieke context. Zoektocht naar andere verantwoordelijke actoren is zeer legitiem; de zoektocht naar meer financiering stuit al op meer weerstanden. Profijtbeginsel, decentralisatie tendens, deregulering, eigen verantwoordelijkheid. En mee beslissen.
- Maatschappelijke organisaties: goede doelen geld. (B4: te complex doordat het een groep aan instrumenten betreft)
- Combinaties van partijen: oplossingen voor het beheer in te vormen omgevingschappen. Facilitatie van dit proces is nodig.
- Hoever zijn de instrumenten vergelijkbaar? Goed inzichtelijk maken, wat er niet en wel in zit. (oppassen voor onvergelijkbaarheid)
- Rijksoverheid faciliteert het groen beheer? B.v. door herschikking gemeente fonds. Norm zou je op rijksniveau kunnen vastleggen. Trend is echter naar decentralisatie.
- Inzet van vrijwilligers: hoe te stimuleren? Ook goede landbouw praktijken kunnen hier onder vallen.
- Criterium: trend tot deregulering. Voorkeur op rijksniveau
- Onderzoek suggestie: Soort instrument per sector vaak anders ingevuld. (quickscan sturingsmodellen in parallelle ontwikkelingen in andere sectoren).

5. Presentatie resultaten scores

De resultaten van de verzamelde scores van de deelnemers worden gepresenteerd. Er blijkt redelijk veel overeenstemming te zijn in de geleverde score tussen de deelnemers. Slechts een enkele maal is de menig divers. De scores kunnen aan de hand van grafieken eenvoudig met elkaar vergeleken worden. De deelnemersgroep scoort over het algemeen negatiever dan de onderzoeksgroep.

Samenvattend werden de volgende conclusies bereikt:

- Scores van de klankbordgroep worden gebruikt in het uiteindelijke rapport.
- De weging van criteria moet beter worden bekeken. Welke instrumenten verder uit te werken, past het binnen een trend, schaal, decentralisatie, deregulering.
- Risico analyse: inzetten op nieuwe instrumenten, een ruimere instrumentenmix, niet puur LNV, kijk naar verbreding voor de actoren, dit is duurzamer dan de financiële verbreding.
- Op basis van de discussie van vandaag een paar criteria vaststellen voor weging en daarna interessante instrumenten selecteren.
- Bereidheid klankbordgroep bestaat voor een aanscherpen van het resultaat en in het vervolg het uitdiepen van enkele instrumenten. Afronding is de taak van de onderzoekers. Klankbord heeft bereidheid uitgesproken om de niet behandelde instrumenten te bekijken en om voor reflectie op vervolgonderzoek beschikbaar te blijven.