

Betaling van groene plattelandsdiensten

Inventarisatie en beoordeling van mogelijkheden

Een rapportage opgesteld in opdracht van Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster door:

P. Terwan (Paul Terwan onderzoek & advies)

J.A. Guldemon, E.M. Hees en W.J. van der Weijden (CLM Onderzoek en Advies BV)

L. de Savornin Lohman (Landbouw-Economisch Instituut)

De rapportage is onderdeel van het thema “Transitie Duurzame Landbouw”, onderdeel “Veelzijdig platteland”

InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster

Postbus 20401

2500 EK Den Haag

tel.: 070 378 56 53

internet: <http://www.agro.nl/innovatienetwerk/>

ISBN: 90 - 5059 - 163 - 9

Overname van tekstdelen is toegestaan, mits met bronvermelding.

Rapportnr. 03.2.023 (serie achtergrondrapporten), Den Haag, maart 2003

Voorwoord

Het platteland staat voor ingrijpende en complexe veranderingen. De wederzijdse afhankelijkheid tussen stad en platteland neemt toe. Het platteland vervult in onze samenleving en die van de toekomst vele functies: niet meer alleen productieruimte voor boeren, maar ook een gebied waar burgers en buitenlui stilte en rust zoeken, natuur beleven, wonen, werken en recreëren. Deze ontwikkeling biedt kansen voor plattelandssectoren en met name de landbouw om nieuwe goederen en diensten¹ te leveren, zoals waterberging, natuurbeheer, recreatie, zorg, educatie en bescherming van culturele waarden. Een aantal daarvan, zoals het bieden van toeristische voorzieningen of streekproducten, kan rechtstreeks door de gebruiker betaald worden. Voor betaling van andere, meer publieke, diensten zoals natuur, landschap, biodiversiteit, water, toegankelijkheid, cultuurhistorie, rust en ruimte is een grotere rol weggelegd voor de overheid.

De van overheidswege beschikbare middelen voor groene diensten zullen de komende jaren naar verwachting verder toenemen. Door veranderingen in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie zal een verschuiving plaatsvinden van prijsondersteuning naar steun voor plattelandsontwikkeling. Daarnaast zal ook langs andere wegen financiering voor dergelijke diensten beschikbaar komen. Hier tegenover staat dat dergelijke vergoedingen kwetsbaar blijven in het licht van het Wereldhandelsverdrag (WTO) en de maatschappelijke discussie over wat als gangbare landbouwpraktijk moet worden beschouwd.

Voor de professionalisering van de groene dienstensector is - naast de beschikbaarheid van voldoende financiële middelen - de wijze van beloning van deze diensten cruciaal. De huidige beloningssystemen zijn onderhevig aan ernstige kritiek, met name omdat ze te sterk gestandaardiseerd zijn en vrijwel uitsluitend uitgaan van schadecompensatie. De laatste jaren zijn dan ook in binnen- en buitenland legio ideeën gelanceerd voor alternatieve beloningssystemen. Er zijn vele manieren om groene diensten te belonen, bijv. aan de hand van de produktiekosten, op grond van de maatschappelijke baten of op basis van marktwerking en onderhandelingen tussen partijen. Met een aantal is of wordt op verschillende plaatsen in de wereld ervaring opgedaan.

Deze studie omvat een inventarisatie van de diverse beloningssystemen en hun voor- en nadelen. Alles afwegende blijken resultaatbeloning en marktgerichte systemen op langere termijn het meest duurzame perspectief te bieden. Dergelijke systemen staan echter ver af van de huidige beleidspraktijk, die wordt gedicteerd door EU-kaders. Hier ligt een grote innovatie-opgave voor de komende jaren, met als eerste ijkpunt 2006, wanneer binnen de EU een heroverweging plaatsvindt van de beloningsgrondslag voor groene diensten in 2006. Als vervolg op dit project wil InnovatieNetwerk experimenteeruimte creëren om praktische ervaring op te doen met nieuwe beloningssystemen. Daarbij zal worden samengewerkt met gelijkgestemden uit andere EU-landen, die eveneens pleiten voor meer speelruimte in de keuze van systemen.

¹ Verder kortweg “diensten” genoemd.

De inventarisatie die voor u ligt biedt een uitstekend startpunt voor vervolgactiviteiten. Ik wil de opstellers en allen die anderszins hebben bijgedragen aan deze studie dan ook hartelijk bedanken voor dit rapport. Hans Hillebrand en Jan de Wilt hebben de begeleiding vanuit InnovatieNetwerk verzorgd. De waarde van dit rapport zal vooral moeten blijken uit de vervolgacties in termen van nieuwe concepten, allianties en concrete pilots. Ik wens u bij de ontwikkeling daarvan veel inspiratie toe.

*Dr. G. Vos,
Directeur InnovatieNetwerk
Groene Ruimte en Agrocluster.*

Dankwoord

Velen hebben op inspirerende wijze bijgedragen aan het onderzoek. Voor hen is hier een woord van dank op zijn plaats.

Voor het project is een klankbordgroep geformeerd, waarin deelnemen:

- C. van Alphen, Ministerie van LNV, directie Landbouw, Den Haag;
 - J. Blom, Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag;
 - H. Hillebrand, Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, Den Haag;
 - G. Kuneman, Stichting Natuur en Milieu, Utrecht;
 - D. Melman, In Natura West, Haarlem;
 - L. Slangen, WUR Vakgroep Agrarische Economie en Plattelandsbeleid, Wageningen;
 - H. Snijders, Ministerie van LNV, directie Natuurbeheer, Den Haag;
 - J.W. Straatsma, LTO-Nederland, Den Haag;
 - J. de Wilt, Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, Den Haag.
- Overigens nemen de 'extern' genodigden op persoonlijke titel deel in de klankbordgroep.

Daarnaast heeft een brainstormgroep van innovatieve plattelandsondernemers zich gebogen over de ideeën voor betalingsvormen. Hierin namen deel:

- E. van den Berg, vrijwillig natuur- en landschapsbeheerder te Amstelveen;
- J. Gebbink, veehouder te Vragender;
- H. de Gier, veehouder te Purmerend;
- S. Hoogendoorn, veehouder te Ipendam;
- P. de Koeijer, akkerbouwer te Brouwershaven;
- Th. van Leeuwen, veehouder te Zoeterwoude;
- A. School, veehouder te Heesch;
- J. Uitentuis, veehouder te Middenbeemster.

Ook is eenmaal een breder samengestelde brainstormgroep bijeen geweest. Hieraan namen deel:

- G. van der Bijl, ministerie van LNV, directie Landbouw
- W. Bruil, Instituut voor Agrarisch Recht, Wageningen;
- mw. J. Bulsink, ministerie van LNV, regiodirectie Zuid, Eindhoven;
- H. Hillebrand, Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, Den Haag;
- mw. T. de Koeijer, Natuurplanbureau, Wageningen;
- B. van Leeuwen, Raad voor het Landelijk Gebied, Amersfoort;
- H. Snijders, ministerie van LNV, directie Natuurbeheer;
- J.W. Straatsma, LTO Nederland, Den Haag;
- W. Swart, Dienst Landelijk Gebied, centrale eenheid, Utrecht.
- G. Wessel, WUR vakgroep Milieu-economie, Wageningen;
- J. de Wilt, Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, Den Haag;
- R. Wolters, European Centre for Nature Conservation, Tilburg;

Daarnaast is een waardevolle bijdrage geleverd door de volgende personen:

- A. van den Brand (destijds LTO/In Natura Nederland), die het onderzoek heeft aangejaagd;
- F. Schroën, Expertisecentrum LNV te Wageningen;
- mw. L. de Pundert, stagiaire en tijdelijk medewerker bij de Stichting Natuur en Milieu op het gebied van groene diensten;
- R. Hoekstra (CLM Onderzoek & Advies BV);

Daarnaast hebben verschillende buitenlandse contactpersonen informatie toegeleverd over voorbeelden van betalingsvormen in diverse Europese landen en in de VS.

Utrecht, november 2002
De auteurs

Inhoudsopgave

Voorwoord	i
Dankwoord	iii
Samenvatting	1
1. Inleiding	5
2. Positionering en afbakening van het werkterrein	7
2.1. Groene diensten	7
2.2. Beloningssystemen	8
3. Betalen voor collectieve goederen	11
3.1. Waarom betalen voor collectieve goederen?	11
3.2. Vanaf welk niveau is betalen gerechtvaardigd?	13
3.3. Standpunten relevante partijen	17
4. Mogelijke beloningssystemen en hun merites	21
4.1. Inleiding	21
4.2. Beloningssystemen op basis van kosten	23
4.2.1. Vergoeden van productie- of inkomstenderving	23
4.2.2. Betaling koppelen aan (daling van) grondprijzen	25
4.2.3. Betaling van (eventueel genormeerde) uitvoeringskosten	27
4.2.4. Betaling op basis van door de financiers uitgespaarde kosten	28
4.3. Beloningssystemen op basis van baten	30
4.3.1. Betaling van resultaten	30
4.3.2. Betaling op basis van maatschappelijke waardering	33
4.3.3. Betaling op basis van de economische betekenis van een 'groene' omgeving	35
4.4. Beloningssystemen op basis van marktwerking	37
4.4.1. Betaling op offertebasis (tendering)	37
4.4.2. Betaling op basis van voldoende 'producentenanimo'	39
4.4.3. Betaling op basis van beursprijzen	41
4.5. Synthese bruikbaarheid en beoordeling beloningssystemen	42
5. Beleidsmatige aspecten	49
5.1. Mondiale beleidskaders	49
5.2. Beleidskaders Europese Unie	50
5.3. Nederlandse beleidskaders	51
5.3.1. Rijk	51
5.3.2. Andere overheden	52
5.4. Conclusies	53
6. Conclusies en aanbevelingen	55
Bronnen	59
Bijlage: Voorbeelden van fondsvorming en private vermarkting	63
Summary	65

Samenvatting

Er is een toenemende maatschappelijke vraag naar 'groene plattelandsdiensten'. Sommige van deze diensten (zoals het bieden van toeristische voorzieningen of de verkoop van streekproducten) worden rechtstreeks door de gebruiker betaald. Voor collectieve goederen zoals natuur, landschap, water, toegankelijkheid, rust en ruimte is dat niet of veel minder het geval. Hier wordt de koopkrachtige vraag in sterke mate bepaald door de overheid. Mede door toedoen van internationale beleidskaders (EU, WTO) is de speelruimte in de *wijze van betalen* van zulke diensten beperkt en zijn de betalingen veelal gekoppeld aan (derving van) de primaire productie. Er gaan echter steeds meer stemmen op om – tegelijk met de professionalisering en verzakelijking van de 'groene dienstverlening' – volwaardige markten en betalingsgrondslagen te ontwikkelen. Dit rapport doet verslag van een inventarisatie en beoordeling van mogelijke betalingsgrondslagen. Daarbij gaat het om de wijze waarop de betaling aan de producent wordt vastgesteld en niet om financieringsconstructies voor groene diensten (bijv. "rood-voor-groen" constructies). In een tweede fase van het onderzoek zullen de beleidsmatige aspecten en de mogelijkheden voor proefprojecten nader tegen het licht worden gehouden.

Moeten alle groene diensten worden beloond?

Voorop staat dat niet alle groene diensten hoeven worden beloond. Dat geldt vanzelfsprekend voor handelingen die door wet- en regelgeving worden afgedwongen. Maar ook bovenwettelijke prestaties vallen soms onder de noemer 'goed gedrag' of wat in landbouwkringen Goede Landbouwpraktijk (GLP) heet. Er is nog discussie over de breedte van het traject waarin prestaties niet worden betaald. Het ministerie wil GLP om praktische redenen vaststellen op het niveau van het wettelijk minimum, maar dat laat onverlet dat daartoe principieel gezien geen reden is.

Tien beloningssystemen onderzocht

Ten behoeve van het onderzoek zijn bestaande systemen uit binnen- en buitenland (en ideeën voor systemen) geïnterviewd, geclassificeerd en beoordeeld op hun merites. We hebben de tien systemen daartoe ingedeeld in drie categorieën:

A. Systemen gebaseerd op de *kosten* van productie van de dienst:

1. Compensatie van productie- of inkomensderving. Dit is de in Nederland meest toegepaste betalingswijze.
2. Koppelen van de betaling een (daling van) de grondprijzen. Dit systeem wordt bijvoorbeeld toegepast bij functiewijziging van landbouw naar natuur.
3. Betaling van (genormeerde) uitvoeringskosten. Hierbij wordt nauwkeurig berekend welke investerings-, arbeids- en machinekosten gemoeid zijn met het leveren van de dienst.
4. Betaling op basis van (voor de overheid) uitgespaarde kosten. Hierbij wordt het beschikbare budget vastgesteld op basis van de kosten die de overheid uitspaart door te kiezen voor een beleidsalternatief waarbij groene diensten in het spel zijn (in plaats van bijvoorbeeld grondverwerving). Overigens kan voor de wijze van belonen weer uit één van de andere varianten worden gekozen.

B. Systemen gebaseerd op *batens*:

5. Beloning van concrete resultaten. Dit vergt een heldere productformulering en een prijsstellingsmechanisme.
6. Beloning op basis van maatschappelijke waardering. Voor het economisch valueren van maatschappelijke waardering zijn enkele milieu-economische methoden beschikbaar. Er moet echter wel een manier worden gevonden om de waardering te vertalen naar individuele producenten.
7. Beloning op basis van economische betekenis, bijvoorbeeld in de sfeer van toegenomen omzetten in horeca en toeristenbranche en van toegenomen prijzen

van onroerend goed. Ook hier moeten mechanismen worden bedacht om de (deels private) baten terecht te laten komen bij de individuele producenten.

- C. Systemen op basis van *marktwerking*, waarbij de prijzen in onderhandeling tot stand komen:
8. Open inschrijving (offertes). In verband met het veelal plaatsgebonden karakter van groene diensten is hier voor het welslagen vooral van belang hoe de inschrijving wordt georganiseerd (wie concurreert met wie?).
 9. Beloning op basis van voldoende producentenanimo. Hierbij gaat de overheid onderhandelend op stap tot er voldoende deelname is om de gewenste diensten gerealiseerd te krijgen.
 10. Beloning op basis van beursprijzen. Er wordt een beurs voor groene diensten georganiseerd, waar 'makelaars' vraag en aanbod onderhandelend bij elkaar proberen te brengen. Ook hier is cruciaal in welke mate concurrentie mogelijk is.

Welke systemen zijn breed inzetbaar?

Zoals verwacht blijkt niet elk systeem toepasbaar voor elk type groene dienst. Er is zelfs geen enkel systeem dat toepasbaar is voor alle 15 onderscheiden typen diensten. Het breedst toepasbaar zijn de systemen gebaseerd op:

- productie- of inkomensderving;
- uitvoeringskosten;
- resultaatbeloning;
- producentenanimo;
- beursprijzen.

Deze systemen zijn in ieder geval geschikt voor de meest gangbare diensten op het gebied van natuur, landschap en waterbeheer. Streeft de overheid naar één breed inzetbaar betalingssysteem voor de meest gangbare groene diensten, dan ligt het voor de hand om één van deze systemen in te zetten. Daarbij zijn de systemen op basis van baten en/of marktwerking het meest toekomstgericht.

Welke systemen worden het beste beoordeeld?

De tien beloningssystemen zijn getoetst aan achttien criteria in de sfeer van bruikbaarheid, effectiviteit, stimulerend karakter en gebruiksgemak. De beoordeling laat een zeer genuanceerd beeld zien. Kijken we simpelweg welk systeem in totaal de meeste plussen (en de minste minnen) scoort, dan zijn dat:

- uitgespaarde kosten;
- resultaatbeloning;
- de drie marktgerichte systemen (offertes, producentenanimo en beurs).

Twee systemen (beloning op basis van maatschappelijke resp. economische waardering) leveren door gebrek aan informatie en ervaringen weinig eenduidige plussen en minnen op.

Welke systemen zijn het meest toekomstgericht?

Bij de beoordeling zal elke speler andere accenten leggen in de weging van de gehanteerde criteria. De in het project gepresenteerde beoordelingstabel moet dan ook vooral worden gezien als instrument om – afhankelijk van de beoogde diensten en de beleidsmatige prioriteiten – tot een selectie van bruikbare beloningssystemen te komen.

Gaan we er echter van uit dat in de toekomst veel belang zal worden gehecht aan aspecten als transparantie, maatschappelijke acceptatie, kosten-effectiviteit en innovatie, dan lijken vier systemen het meest toekomstgericht: resultaatbeloning en de drie marktgerichte systemen.

Beleidsmatige knelpunten oplossen

Hoewel 'ontkoppeling' hoog op de Europese en WTO-agenda staat, dwingen de EU en indirect de WTO Nederland bijna om betalingssystemen te hanteren die een rechtstreekse koppeling met de (agrarische) productie kennen. Willen groene diensten zich kunnen ontwikkelen tot een gerespecteerde, maatschappelijk geaccepteerde zelfstandige productietak, dan is het gewenst deze merkwaardige beleidsinconsistentie met voorrang weg te nemen. Er zijn signalen dat ook andere EU-lidstaten meer speelruimte willen in de keuze van vergoedingssystemen. Op dit punt zijn Europese coalitievorming en beleidsbeïnvloeding gewenst. In fase 2 van het project zal nader worden ingegaan op de beleidsmatige 'inpasbaarheid' van de onderscheiden beloningssystemen en op korte- en lange-termijnoplossingen voor beleidsmatige knelpunten.

Naar proefprojecten met beloningssystemen

Met de genoemde meest toekomstgerichte systemen is – althans in Nederland – nog weinig praktijkervaring opgedaan. Daarom is het gewenst om hiermee op korte termijn proefprojecten te starten. Wellicht kunnen de lopende en voorgenomen experimenten met groene diensten het beloningssysteem mede tot onderwerp van het experiment maken (zo dat niet al het geval is). Zijn hier onvoldoende kansen, dan zijn aparte experimenten met beloningssystemen gewenst. In fase 2 van het project zullen de mogelijkheden voor experimenten nader worden verkend.

1. Inleiding

Landbouw en platteland zijn volop in verandering. Agrariërs en andere beheerders van het landelijk gebied produceren een steeds breder palet aan 'groene plattelandsdiensten'. Achtergronden daarvan zijn veranderende wensen vanuit de samenleving, de toenemende noodzaak tot alternatieve inkomensbronnen en het toenemende enthousiasme van een groeiend aantal grondgebruikers voor andere economische activiteiten naast de 'primaire' productie. De afgelopen tien jaar tekent zich een sterke groei af van de neventakken op agrarische bedrijven, ook wel verbreding genoemd. Dat geldt voor al langer bekende en plaatselijk reeds ingeburgerde neventakken zoals natuur- en landschapsbeheer, plattelandstoerisme en streekproductie, maar ook voor relatief nieuwe neventakken zoals waterbeheer (waarbij met name 'vernatting' en waterberging nieuwe verbredingsopties zijn), educatie en zorgverlening.

Overheid betaalt waarvoor markt (nog) niet betaalt

Wil verbrede plattelandsontwikkeling een duurzaam bestaan zijn beschoren, dan is het van groot belang dat de financiering goed is geregeld. Voor sommige 'groene diensten' (zoals plattelandstoerisme en zorgverlening) zal de financiering goeddeels uit private markten kunnen komen en kan de rol van de overheid bescheiden en vooral faciliterend van aard zijn. Voor collectieve goederen (zoals biodiversiteit, landschap, cultuurhistorie, ruimte, stilte en water) ligt dat wezenlijk anders. De markt voor deze goederen is grotendeels een overheidsmarkt. Hoewel er initiatieven zijn om deze goederen mede te financieren uit private markten (bijv. door verkoop van 'groen geproduceerde' producten tegen een meerprijs of door 'rood voor groen'-constructies), staan dergelijke financieringsstromen nog in de kinderschoenen. De overheid lijkt hier dan ook een serieuze verantwoordelijkheid te nemen (zie bijv. *Overheid moet betalen voor groene diensten 2001*).

Keuze van adequate beloningssystemen

Er zijn vele manieren om groene diensten te belonen. Niet elk beloningssysteem leent zich voor elk type groene dienst. En niet elk beloningssysteem is even uitnodigend of kosten-effectief. Tot dusverre zijn vooral beloningssystemen gangbaar die zijn gekoppeld aan de 'primaire productie', in die zin dat ze compenseren voor economische 'schade' die de productie van groene diensten met zich meebrengt. De laatste jaren neemt de kritiek op dergelijke 'gekoppelde' systemen toe en zijn er ideeën ontwikkeld voor andere beloningssystemen, bijvoorbeeld systemen met een zelfstandige beloningsbasis. Zulke 'ontkoppelde' systemen zouden bovendien minder ontvankelijk zijn voor kritiek van de wereldhandelspartners. Het ontbreekt echter aan een systematische inventarisatie en beoordeling van (ervaringen met) beloningssystemen.

Onderzoeksvragen

In het project zijn voorbeelden van en ideeën voor beloningssystemen geïnventariseerd en getoetst. Het accent ligt daarbij op de productie van collectieve goederen zoals natuur, landschap, water en toegankelijkheid (zie hoofdstuk 2). De volgende onderzoeksvragen staan centraal:

1. Welke beloningssystemen voor groene diensten zijn denkbaar en welke daarvan zijn voor Nederland interessant? Welke grondslagen, betalingssystemen, organisatievormen en financieringsconstructies zijn te onderscheiden?
2. Vanaf welk prestatieniveau is betaling maatschappelijk gerechtvaardigd?
3. Vergen verschillende typen groene diensten, c.q. verschillende prestatieniveaus ook verschillende beloningssystemen of zijn er systemen die een breed spectrum aan diensten en prestaties kunnen bedienen?

4. Hoe beoordelen we de verschillende beloningssystemen? Welke zijn de meest kansrijke?
5. Hoe kunnen de meest kansrijke systemen dichtbij worden gebracht?
6. Welke gebieden lenen zich voor proefprojecten met nieuwe beloningssystemen?

Project in twee fasen

Het Innovatienetwerk heeft het project gesplitst in twee fasen:

1. in fase 1 staat het inventariseren en beoordelen van beloningssystemen centraal, ofwel de onderzoeksvragen 1 tot en met 4;
2. in fase 2 ligt het accent op de beleidsmatige aspecten, op proefprojecten en op productie van een 'voorbeeldenboek' over beloningssystemen.

Dit rapport doet verslag van fase 1. Vanwege de beleidsmatige actualiteit nemen we echter in dit rapport al een voorschotje op de beleidsmatige aspecten. Fase 2 zal – uiteraard op voorwaarde van honorering door het Innovatienetwerk – najaar 2002 van start gaan en in de loop van 2003 worden afgerond.

Werkwijze

Het project is uitgevoerd door een onderzoeksconsortium bestaande uit Paul Terwan onderzoek & advies, CLM Onderzoek & Advies BV en het Landbouw-Economisch Instituut (LEI). Het project is mede gevoed door brainstormen en discussie met een breed scala aan deskundigen, inclusief de 'plattelandspraktijk' met betrekking tot groene diensten, en begeleid door een klankbordgroep.

Gedurende het project is overleg gevoerd met verschillende andere partijen die zich bezighouden met groene diensten. Met name is er nauw contact geweest met het ministerie van LNV (project groene diensten) en de Stichting Natuur en Milieu (diverse gelijktijdige activiteiten rond groene diensten; zie ook hoofdstuk 2).

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 schetsen we de maatschappelijke context van het project en bakenen we hierin ons werkterrein af. In hoofdstuk 3 schetsen we vervolgens opvattingen over beloning van groene diensten. Hoofdstuk 4 bevat de resultaten van de inventarisatie en beoordeling van beloningssystemen. De beleidsmatige context en 'inpasbaarheid' zijn onderwerp van hoofdstuk 5. We besluiten in hoofdstuk 6 met conclusies en aanbevelingen.

2. Positionering en afbakening van het werkterrein

De term 'groene diensten' lijkt zich recent te hebben ontwikkeld tot een nieuw toverwoord. Gevolg is dat veel partijen de term nu gebruiken voor reeds lopende activiteiten, maar ook dat een aantal partijen bezig is om het concept te vernieuwen en nader in te vullen. Het project beweegt zich daarmee in een druk speelveld. Daarom is het goed om het werkterrein van het project te positioneren en af te bakenen. Dat doen we in dit hoofdstuk. Aan de orde komen:

- om welke groene diensten gaat het hier?;
- het onderscheid tussen publiek en privaat gefinancierde diensten en de bandbreedte van de (overheids)budgetten waarvoor nieuwe beloningsgrondslagen worden gezocht;
- het onderscheid tussen beloningsgrondslagen en financieringsconstructies;
- de kritiek waaraan de meest gangbare beloningssystemen de laatste jaren blootstaan;
- de ideeën die elders al zijn of worden ontwikkeld over alternatieve beloningssystemen.

2.1. Groene diensten

Welke groene diensten?

Het project richt zich primair op groene diensten die – bij gebrek aan een voldoende koopkrachtige consumentenvraag – niet of onvoldoende door de markt worden gefinancierd en waarvoor de overheid een speciale verantwoordelijkheid heeft. Het accent zal daarmee liggen op publieke of semi-publieke goederen. In het project zijn de beloningssystemen beoordeeld op hun bruikbaarheid voor het volgende scala aan diensten:

1. Natuur, c.q, biodiversiteit:
 - a. zichtbare natuur;
 - b. genetische diversiteit;
 - c. *life-support* functies (bijv. bodemleven).
2. Landschap:
 - a. landschapselementen;
 - b. landschappelijke identiteit.
3. Cultuurhistorie, aardkundige waarden en archeologie.
4. Toegang tot het landelijk gebied.
5. Stilte.
6. Duisternis.
7. Bodembeheer (m.n. erosiebestrijding).
8. Waterkwantiteit:
 - a. waterconservering;
 - b. waterberging (calamiteiten- of piekberging);
 - c. peilverhoging/vernatting.
9. Waterkwaliteit:
 - a. levering schoon (grond)water;
 - b. verwerking afvalwater.

Daarmee onderscheiden we in totaal 15 typen groene diensten.

Publieke versus private financiering

De scheidslijn tussen publieke en private financiering is niet altijd even strikt. Uit het voorgaande zal duidelijk zijn dat activiteiten als agrotourisme en streekproductie hier geen onderwerp van onderzoek zijn. Niettemin gaat er ook overheidsgeld naar dergelijke (verbredings)activiteiten, maar dan vooral in faciliterende sfeer. Omgekeerd kunnen recreatie en toerisme, bijvoorbeeld via de toeristenbelasting, een voertuig zijn voor private financiering van bijvoorbeeld natuur- en landschapsbeheer.

In het verlengde daarvan: het project richt zich op alle (overheids)budgetten die er voor de onderscheiden groene diensten zijn en komen, dus bijvoorbeeld inclusief de budgetten voor het Programma Beheer en de Kwaliteitsimpuls Landschap. Op dit punt lijkt soms enige spraakverwarring te heersen. Zo richt de ministeriële uitwerking van het SGR-concept 'groene diensten' zich sterk op een eventueel nieuw budget voor groene diensten, bovenop de bestaande budgetten en daarbij behorende betalingssystemen.

2.2. Beloningssystemen

Beloningsgrondslagen versus financieringsconstructies

Het project richt zich conform de opdracht vooral op *betalingsgrondslagen* (de wijze waarop de 'producent' van groene diensten wordt beloond) en niet of nauwelijks op *financieringsconstructies* (welke geldstromen kunnen worden aangeboord of gecreëerd voor groene diensten?). Die laatste nemen we, als we interessante voorbeelden tegenkomen, soms mee in de zijlijn. Er lopen momenteel andere projecten (m.n. het project "Financiering groene diensten" van de Stichting Natuur en Milieu en het project "Investeren in Ecologie" van Landschapsbeheer Nederland) die zich meer specifiek richten op financieringsconstructies.

Beloning anders dan in geld

Het onderzoek richt zich primair op geldelijke beloning van groene diensten. Er zijn echter vele andere vormen van beloning mogelijk:

- indirecte financiële beloning, bijv. door selectieve belastingvrijstellingen of -verlagingen;
- beloning door toekenning van (gratis of goedkope) extra grond;
- beloning door toekenning van (gratis of goedkope) extra melkrechten;
- idem voor extra mest- en/of ammoniakrechten;
- beloning door een selectief soepeler vergunningverlening;
- beloning door selectieve verlichting van de administratieve lastendruk.

Soms kan – gegeven een bepaalde vergoedings*grondslag* – de vergoeding heel goed een andere dan geldelijke vorm krijgen. Dat geldt vooral als de beloningsvorm zich gemakkelijk laat vertalen in geld – zo kunnen grond, melk- en mestrechten relatief gemakkelijk in geld worden uitgedrukt. Sommige beloningsvormen (m.n. die in de sfeer van regelgeving en lastendruk) hebben echter een veel zwakkere financiële component en/of zijn lastig in geld om te rekenen. Daarom hebben we het accent gelegd bij geldelijke beloning. Dat laat onverlet dat de beloning in de praktijk – afhankelijk van de mogelijkheden van de vragende partij – een andere vorm kan aannemen.

Kritiek op vergoedingsgrondslagen

De laatste jaren zijn er van verschillende kanten serieuze vraagtekens geplaatst bij de manier waarop de overheid groene plattelandsdiensten stimuleert en beloont:

- de aanpak is niet marktgericht. De overheid werkt bij voorkeur met landelijk uniforme regelingen en gestandaardiseerde vergoedingen;
- de vergoedingen zijn doorgaans een compensatie voor gedeerde inkomsten of ingezette arbeid. Zeker in het eerste geval leveren ze dus nauwelijks extra

inkomenscapaciteit op, maar vullen ze alleen misgelopen inkomsten uit 'primaire productie' aan. Dit werkt remmend op een zelfstandige, zakelijk gerichte ontwikkeling van groene diensten;

- om diezelfde reden is de duurzaamheid van de vergoedingen niet solide gegarandeerd. Omdat de overheid in beginsel niet betaalt voor maatregelen die vanuit het milieubeleid verplicht zijn en het milieubeleid voor de land- en tuinbouw nog elk jaar wordt aangescherpt, zullen de inkomsten uit groene diensten gestaag teruglopen. Een voorbeeld: nu nog worden beheervergoedingen betaald voor natuurbeheer in perceelsranden. Maar naarmate het Lozingenbesluit open teelten steeds bredere spuit- en bemestingsvrije zones afdwingt, wordt de vergoedingsbasis voor randenbeheer (letterlijk) steeds smaller. Een ander voorbeeld is het mineralenbeleid, dat (althans bij de berekening van beheersvergoedingen) de optimale graslandproductie verlaagt en daarmee het verschil tussen optimaal en 'natuurgericht' beheer verkleint;
- doordat de vergoedingen voor groene diensten veelal zijn gekoppeld aan (het mislopen van) primaire productie, een koppeling overigens die de Europese Commissie zelf heeft aangebracht om discussies over concurrentievervalsing te voorkomen, zijn ze kwetsbaar om te sneuvelen in het Wereldhandelsoverleg (WTO), omdat ze al snel worden gezien als indirecte (verkapte) landbouwsteun. Van 'ontkoppelde' betalingen voor groene diensten zal plaatsing in de zogeheten *green box* beter worden geaccepteerd ;
- er is soms onduidelijkheid over de scheidslijn tussen de groene diensten die de samenleving 'om niet' (als Goede Landbouwpraktijk) van de landbouw verwacht en de diensten waarvoor de samenleving bereid is te betalen. Zo ontstond enkele jaren terug rumoer over het idee om weidevogelbescherming niet langer te betalen, omdat dit van elke agrariër zou mogen worden verwacht als zijnde 'gangbare praktijk' (zie ook hoofdstuk 3).

Bij veel maatschappelijke organisaties groeit het besef dat groene diensten in de sfeer van de collectieve goederen als volwaardig product moeten worden betaald, wil de productie daarvan voor agrariërs en andere plattelandsbeheerders een aantrekkelijke en zakelijk gezien reële optie worden.

Ideeën voor andere beloningssystemen

Er zijn de afgelopen jaren verschillende ideeën geventileerd voor andere dan de gangbare vergoedingsgrondslagen. Deze zijn overigens vooral geïnspireerd door beloning van natuur- en landschapsbeheer. Het denken over beloning van 'waterdiensten' staat nog goeddeels in de kinderschoenen. Vergoedingen voor vernatting (peilverhoging) en waterberging zijn momenteel sterk in discussie. Ook voor landschap (op een groter schaalniveau dan individuele elementen) zijn nog geen beloningssystemen beschikbaar (zie bijv. Kloen e.a. 2001).

Partijen die zich de afgelopen jaren pleitbezorger hebben getoond voor een meer 'zelfstandige' beloning van groene diensten, zijn bijvoorbeeld:

- a. De zogeheten Commissie-Buckwell, die zich in 1997 heeft gebogen over het ombouwen van 'groene' inkomenscompensatie (vallend onder het zogeheten 'flankerend beleid') naar een positievere, volwaardige pijler van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (*Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe 1997*). In haar ogen volstaan bestaande valuerings-systemen (zoals *contingent valuation, travel cost method, hedonic pricing*) hier niet. Daarom heeft de commissie gezocht naar een meer markt- en praktijkgerichte, iteratieve benadering, waarin lokaal maatwerk kan worden geleverd. Voor het behoud van bestaande plattelandskwaliteiten stelt de commissie voor om tevoren in te schatten welke beloning nodig is om mensen in actie te krijgen, c.q. de gewenste goederen te laten produceren. De daarbij beoogde methode is *learning-by-doing*. Voor specifieke groene diensten ziet de commissie twee mogelijkheden: betaling op basis van tenders (offertes) óf op basis van groene convenanten of milieucontracten waarin betaling voor specifieke prestaties wordt overeengekomen. Ook in

- Nederland zijn over milieucontracten de laatste jaren ideeën geformuleerd (zie bijv. Van der Weijden & Korst 1995; Bleumink e.a. 1998; Hees e.a. 2002).
- b. Binnen de Europese Unie zijn met name in Duitsland ideeën geopperd om te komen tot beloningssystemen die minder aan de agrarische productie zijn gelieerd en sterker zijn gericht op (ecologische) resultaten (bijv. Knauer 1992; *Sondergutachten Landnutzung* 1996; Von Knorring 2002). Voor een deel zijn resultaatgerichte systemen daar ook al in praktijk gebracht (zie § 4.3.1).
 - c. Het ministerie van LNV, dat zich – zoals aangekondigd in het beleidsvoornemen van het SGR2 – buigt over beloningsmogelijkheden voor groene diensten. Doel hiervan is om voor alle groene diensten waar overheden een rol hebben in de financiering, te beschikken over zo eenduidig mogelijke (en EU-conforme) beloningssysteem. Momenteel ontwikkelt een departementale projectgroep voorstellen.
 - d. LTO-Nederland heeft zich uitgesproken voor een zakelijker, niet aan de agrarische productie gebonden beloningssysteem voor groene diensten, getuige zijn nota's over de toekomst van het GLB (*Toekomstig internationaal landbouwbeleid; nieuwe argumenten en instrumenten* 2000) en over verbrede landbouw en een duurzaam platteland (*De Boer Natuurlijk* 2001). LTO heeft echter nog geen concrete ideeën ontwikkeld over andere beloningssystemen. Wel denkt LTO al geruime tijd samen met LNV over de mogelijkheden van andere vergoedingsgrondslagen voor agrarisch natuurbeheer.
 - e. Ook de Stichting Natuur en Milieu (*Landbouwsubsidies – niet voor niets* 2000; *Op groene gronden* 2001) wil groene diensten zelfstandig belonen. Zo heeft SNM voorstellen gedaan voor een basis-landschapspremie in landschappelijk waardevolle gebieden, waar de landbouw een cruciale rol speelt in het behoud en beheer van het landschap. Deze premie wil SNM deels financieren uit de opbrengsten van modulatie (Verschuur e.a. 2001). Daarnaast stelt SNM fondsvorming voor door bestemmingsheffingen of een duurzaamheidsheffing op bepaalde levensmiddelen, analoog aan de verwijderingsbijdrage op batterijen. SNM heeft geen voorstellen gedaan voor nieuwe beloningssystemen, maar lijkt vooral te willen aansluiten bij bestaande beloningssystemen.
 - f. Onderzoeksinstituut Alterra (Stortelder e.a. 2001) heeft onlangs het concept van erfdiensbaarheid nieuw leven ingeblazen. Hierbij is de beloning van diensten mede gekoppeld aan de grondprijs ter plekke.
 - g. De Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) bepleit in een recent advies (*Groene diensten: van ondersteunen naar ondernemen* 2002) voor een beursmodel, waarbij de prijs van groene diensten marktgericht (op regionale beurzen) tot stand komt.

Proefprojecten met groene diensten

Er zijn inmiddels verschillende plannen voor proefprojecten met groene diensten aanvullend op bestaande (overheids)regelingen. We noemen er enkele:

- de gemeente Schipluiden (ZH) is in het kader van het zogeheten Plan-Norder bezig met regionale fondsvorming voor groene diensten;
- elf gemeenten in het Groene Hart hebben de noodklok geluid over de toekomst van de landbouw en pleiten in een manifest voor professionele (betaling van) groene diensten. Zij opperen het gebied Rijn- en Veenstreek als proefgebied;
- de provincie Utrecht bereidt samen met het ministerie van LNV en de GLTO een experiment met groene diensten voor in De Venen. Daarnaast zijn er in Utrecht plannen voor een proefproject in Eemland, waarbij vooral de gemeenten aan zet zijn;
- het ministerie van LNV bereidt vijf pilots met groene diensten voor. Naast de pilot in De Venen (zie hiervoor) zijn pilots beoogd in Ooijpolder-Groesbeek en Het Groene Woud (beide Proeftuinen Kwaliteitsimpuls Landschap), op landgoed Twickel en in Salland (blauwe diensten);
- de provincie Zuid-Holland bereidt samen met o.a. In Natura verschillende proefprojecten voor, onder meer in het Land van Wijk en Wouden (=Rijnstreek).

Voor zover bekend is de beloningvorm slechts in een enkel geval onderdeel van de experimenten.

3. Betalen voor collectieve goederen

Hierna gaan we achtereenvolgens in op:

- enkele meer theoretische gedachten over het belonen van collectieve goederen (§ 3.1);
- de mogelijke verhoudingen tussen wettelijk afgedwongen prestaties en beloonde prestaties en overwegingen die een rol spelen bij de keuzen die daarin kunnen worden gemaakt (§ 3.2);
- de standpunten hierover van belangrijke partijen (overheden en maatschappelijke organisaties) (§ 3.3).

3.1. Waarom betalen voor collectieve goederen?

Zoals bekend hebben veel collectieve goederen geen of weinig waarde in het economisch verkeer: ze hebben geen 'marktprijs'. Deze lacune veroorzaakt marktfalen:

- door de waarde van zulke goederen niet mee te rekenen bij economische beslissingen, ontbreekt een kwantitatief duurzaamheidselement in dergelijke beslissingen. Er zijn allerlei procedurele vangnetten bedacht (zoals de milieu-effectrapportage) om duurzaamheidsaspecten in de besluitvorming te betrekken;
- de individuele consument krijgt een vertekend beeld van de productiekosten, als de 'prijs' van positieve en negatieve effecten van de productie op milieu, natuur en landschap niet in de aanschafprijs is verdisconteerd. In beide gevallen betaalt hij te weinig: bij milieuschade om de 'reparatiekosten' te betalen, bij positieve neveneffecten (zie § 3.2) om de producent hiervoor extra te belonen;
- als er al sprake is van een markt, is dat een overheidsmarkt. Daardoor ontstaat een 'vraagmonopolie': de overheid kan als enige afnemer eenzijdig de prijs vaststellen.

Om deze redenen hebben milieu-economen veel energie gestoken in *pricing the priceless*: het economisch valueren van collectieve goederen. Daarvoor zijn verschillende methoden ontwikkeld met elk hun eigen merites. Hierover bestaat een grote hoeveelheid literatuur.

Ook zijn er vele initiatieven om private markten te creëren voor collectieve goederen, hetzij via de consumentenmarkt (*eco-labelling*), hetzij met andere financieringsmechanismen. Ook hierover is veel literatuur. In Nederland geeft de rapportage van het project "Investeren in ecologie" (2002; in voorber.) een uitputtend overzicht van financieringsvormen. Ook in het buitenland is hiermee veel ervaring (o.a. uit OESO-publicaties, vanuit de VS bijv. in Cameron & Muller 2001). Ondanks alle inspanningen zijn de aangeboorde markten nationaal bezien vaak nog slechts van bescheiden omvang. Daarom is momenteel vrij breed geaccepteerd dat de overheid betaalt voor collectieve goederen waaraan maatschappelijk belang wordt gehecht. De accenten kunnen per land of zelfs per regio verschillen. Daarmee is de overheid in veel landen de belangrijkste 'marktpartij' voor collectieve goederen.

De overheid bevindt zich als marktpartij in een lastig parket: zij betaalt de agrarische sector immers ook voor productie-ondersteuning. De toenemende verschuiving in de EU van productiesteun naar steun voor plattelandontwikkeling (de zogeheten *second pillar*) betekent dat de vorm waarin de steun wordt verleend, steeds nauwer luistert. Het laatste decennium is de discussie over handelsverstoringen van (productie en betaling van) collectieve goederen actueel geworden (zie bijvoorbeeld *Production effects of agri-environmental policies* 2000). In zijn algemeenheid is lastig te zeggen wat de productie- en handelseffecten van groene diensten zijn. Zo kunnen natuurmaatregelen leiden tot lagere producties aan marktgoederen, maar dat is iets

wat de wereldhandelspartners alleen maar zullen toejuichen. Wel kan als neveneffect van natuurvriendelijk handelen bijvoorbeeld de visstand toenemen, waardoor een onverwacht effect op andere productie- en handelstakken optreedt. De EU stelt zich op het standpunt dat groene diensten niet of nauwelijks handelsverstoringen werken en thuishoren in de zogeheten 'groene box'. Anderen betogen dat groene diensten louter regionale of landelijke diensten zijn die zich niet afspelen op de wereldhandelsmarkt en dus überhaupt niet in een WTO-box thuishoren (Martens e.a. 2002).

Niettemin wordt de Wereldhandelsorganisatie steeds kritischer over productie-gerelateerde steun aan agrarische bedrijven – zie ook hoofdstuk 5. Daarom gaan er steeds meer stemmen op voor een reeds oud thema: *decoupling*, het ontkoppelen van betaling voor collectieve goederen (als 'nevenproducten' van de landbouw) van de primaire productie. Dit betekent dat er andere dan productiegebonden betalingsgrondslagen moeten worden gevonden. In de Verenigde Staten zijn de betalingen voor natuur- en landschapsbeheer al geruime tijd ontkoppeld en worden ze toegekend aan de hand van inschrijving (Silvis e.a. 2001). Het ministerie van Economische Zaken ontvouwt in zijn nota over groene diensten een sterk pleidooi voor ontkoppeling en zelfstandige betaling als enige manier om op langere termijn in WTO-verband betaling van groene diensten overeind te kunnen houden (Martens e.a. 2002). De OESO, die zich de laatste jaren sterk bezighoudt met dit onderwerp, onderscheidt in zijn nota over ontkoppeling twee vormen (*Decoupling: a conceptual overview* 2001):

- een 'ruime' definitie: ontkoppeling in een vorm die *naar zijn effect* geen handelsverstoringen heeft;
- een strikte definitie: ontkoppeling in een vorm die *naar zijn aard* geen handelsverstoringen heeft, doordat naast een ongestoord handelsevenwicht ook het aanbod aan 'primaire' productie geen enkele invloed ondervindt.

Allengs is de discussie over collectieve goederen als 'nevenproduct' van de landbouw verschoven naar een concept van multifunctionaliteit: één stuk grond en één beheerder van die grond kunnen tegelijk voorzien in verschillende maatschappelijke behoeften. Die conceptuele verschuiving heeft ook belangrijke gevolgen gehad voor de kennisontwikkeling en -verspreiding. Ten aanzien van de maatschappelijk-economische valuering van collectieve goederen zijn bijvoorbeeld de volgende aspecten van belang (zie ook *Multifunctionality – Towards an Analytical Framework* 2001):

- de 'gebruikswaarde' van het goed. Bepaalde soorten natuur hebben een directe gebruikswaarde (voor houtvesters, vissers, jagers etc.), andere veel minder of niet;
- de gebruiksmogelijkheden of 'toegankelijkheid' van het goed. Sommige landschappen en natuurgebieden zijn voor iedereen toegankelijk, andere beperkt of niet;
- de vraagbepaling: wie bepaalt *hoeveel* er nodig is en wanneer de markt is verzadigd? Hiervoor moeten indicatoren worden ontwikkeld;
- dit laatste speelt vooral als ook andere maatschappelijke sectoren dan de (grondgebonden) landbouw de gewenste diensten kunnen leveren. Hoewel de gewenste diensten goeddeels inherent zijn aan het agrarisch cultuurlandschap, is immers zeker niet uitgesloten dat niet-plattelanders groene diensten aanbieden.

Op een aantal van de hier genoemde aspecten van beloning of betaling gaan we verderop in dit rapport (§ 3.2, hoofdstuk 5) nog nader in.

Voorbeelden: beloning vanaf welk niveau?

- Om bovenwettelijke prestaties te stimuleren:

Volgens de EU-Nitraatrichtlijn en het Nederlandse mestbeleid dienen agrariërs op hun bedrijf maatregelen te treffen waarmee de nitraatuitspoeling naar het grondwater zodanig wordt beperkt dat het gehalte ten hoogste 50 mg/l bedraagt.

Drinkwaterbedrijven hebben belang bij het realiseren van een lager gehalte, bijvoorbeeld 25 mg/l, maar kunnen voor die extra inspanning geen beroep doen op wetgeving. Om nu de agrariërs toch daartoe te bewegen, kunnen drinkwaterbedrijven een beloning inzetten, in dit geval voor een groen-blauwe dienst, namelijk de levering van (bovenwettelijk) kwalitatief water.

- Om niet-wettelijk geregelde prestaties te stimuleren:

We kennen in Nederland geen algemeen recht van overpad. Soms is dat recht in een specifiek geval geregeld, bijvoorbeeld wanneer iemand over andermans grond naar de eigen woning of grond moet. Maar er is geen algemeen recht en evenmin een traditie om, vanwege recreatieve doeleinden, toegang te verlenen tot landerijen of erven (zoals in het Verenigd Koninkrijk). Het ligt ook niet voor de hand dat dit recht in het Nederlandse bestel zal worden vastgelegd. Om nu aan de wens om te recreëren op landerijen (en eventueel erven) tegemoet te komen, kunnen publieke en private partijen beloningen inzetten voor een groene dienst, namelijk de verlening van toegang tot het agrarisch bedrijf.

- Om voor wettelijke regelingen een alternatief te bieden waarvan een beter prestatieprikkel uitgaat:

In veel gemeentelijke bestemmingsplannen is het weghalen van landschappelijke en cultuurhistorisch waardevolle elementen (steilranden, grafheuvels, houtwallen, e.d.) verboden, dan wel gebonden aan een vergunning. Onderhoud is niet wettelijk voorgeschreven. Grondgebruikers ervaren dit restrictieve beleid soms als hinderlijk en laten onderhoud achterwege; de gemeente loopt in de handhaving dan achter de feiten aan. Om grondgebruikers te stimuleren deze elementen te behouden én te (doen) onderhouden, kan de gemeente het restrictieve spoor 'laten slapen' en een beloning inzetten voor een groene dienst, namelijk het actieve beheer van landschappelijke en cultuurhistorische elementen.

3.2. Vanaf welk niveau is betalen gerechtvaardigd?

Waarom en vanaf welk niveau zouden publieke, groene diensten eigenlijk beloond moeten worden? Waar beloning van een dienst – naar aard en hoogte – niet op de private markt wordt vastgesteld maar in het publieke domein, daar wordt het lastig, vooral waar het gaat om de hoogte van de beloning.

Zulke vragen spelen op veel meer terreinen, waar de overheid namens de samenleving optreedt. Welke hoogte van sociale uitkeringen is maatschappelijk gerechtvaardigd? Is beloning van huishoudelijke arbeid, burenhulp of andere vormen van maatschappelijke dienstplicht uit de algemene middelen gerechtvaardigd, en zo ja vanaf welk niveau en tot welke hoogte? Wat mag de samenleving verwachten krachtens goed burgerschap? Welke referenties zijn daarbij redelijk?

Eén uitgangspunt is het beginsel dat de vervuiler betaalt. Iemand die door het rode licht rijdt, krijgt – indien gesnapt – een boete. Maar iemand die netjes voor het rode licht stopt, krijgt geen beloning. Net zo: iemand die het milieu vervuilt, krijgt een boete of heffing. Iemand die zonder vergunning een boom kapt of een vos doodt,

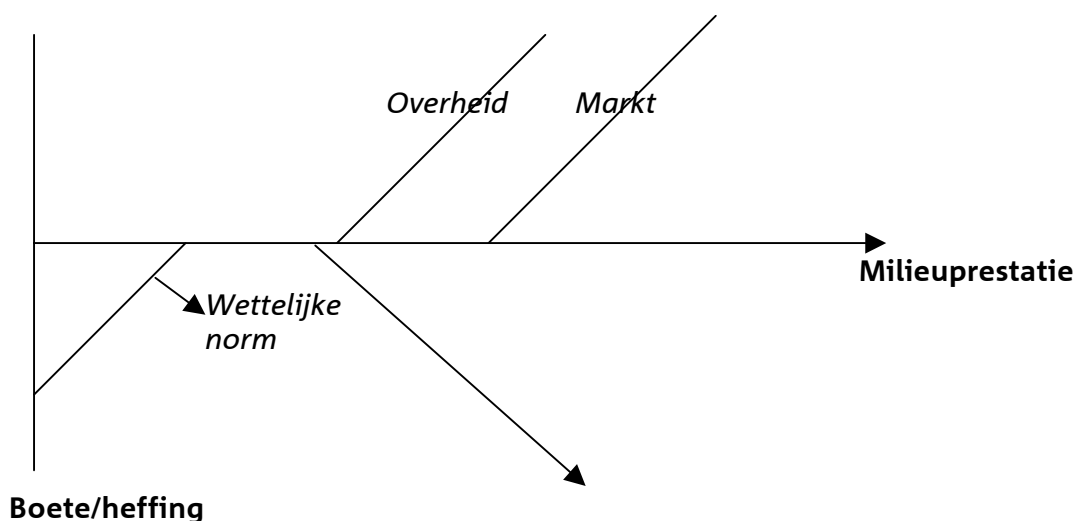
krijgt een boete. Maar iemand die een boom laat staan of vanwege de Natuurbeschermingswet te maken heeft met beperkingen in de bedrijfsvoering, krijgt geen beloning. Dat is wellicht hard, maar het simpele gevolg van democratisch tot stand gekomen wet- en regelgeving.² Beloonbaar handelen (of nalaten!) begint dan ook op zijn vroegst voorbij wettelijk voorgeschreven handelen (of nalaten).

Een ander uitgangspunt is dat de overheid het mogelijk moet maken dat "wat van waarde is centraal komt te staan". Zorg voor voorraden is van eminente waarde en een maatschappelijke prestatie. Voor zover de 'prestatie' gaat om voorraden 'ontzien', geldt het beginsel van de vervuiler betaalt. Gaat het om 'actieve zorg', dan is beloning niet meer dan logisch.

In het Beleidsvoornemen SGR-2 wordt de grens voor belonen gelegd bij "het zorgzaam omgaan met de omgeving", maar wordt nog niet duidelijk in hoeverre dat één-op-één overeenstemt met het wettelijk voorgeschreven handelen. In ieder geval zijn er in de omgang met de omgeving thema's waarvoor überhaupt geen wetten en regels bestaan zoals openbare toegankelijkheid, delen van het landschaps- en waterbeheer.

De vraag naar het niveau waarop beloning van groene diensten rechtvaardig is, kan in beeld worden gebracht. Hierna geven wij in de figuren 1 tot en met 3 drie mogelijke 'trajecten' van beloning van publieke diensten. Daarbij gaan we er van uit dat 'de markt' over het algemeen prestaties zal belonen die uitstijgen boven wat de overheid (vanuit het publieke belang) al beloont.

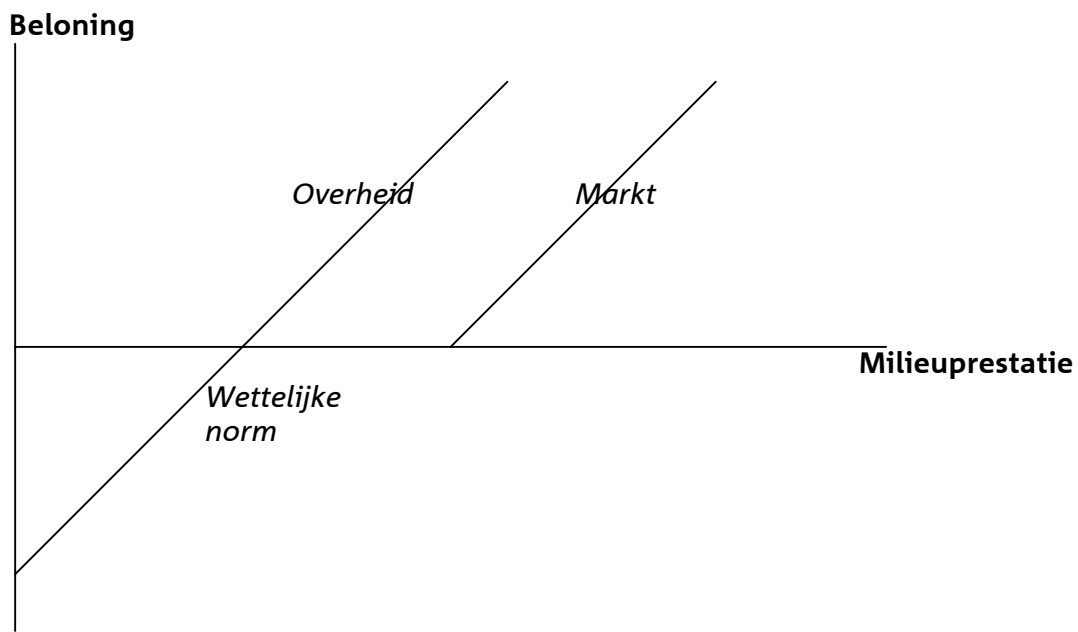
Beloning



Deze afstand hangt af van wat burgers bereid zijn te doen zonder beloning (vgl. glasbak, vrijwillig weidevogelbeheer). Instrumenten, anders dan beloning, die hier in beeld komen: voorlichting, educatie, schouderklopjes e.d.

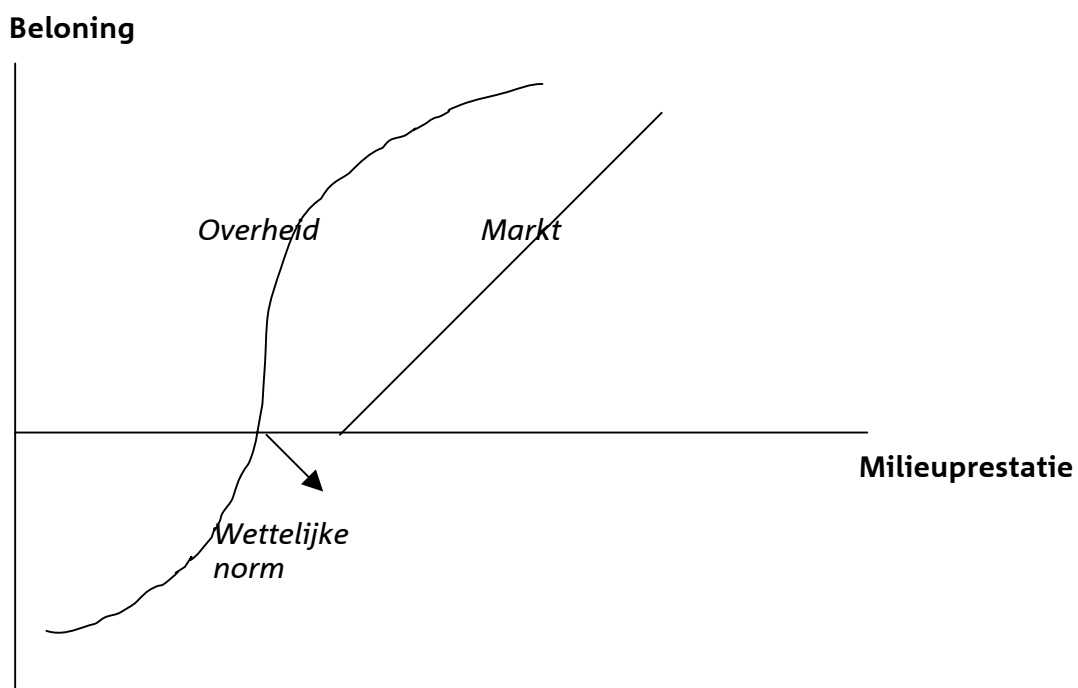
Figuur 1: Beloning niet vanaf wettelijke norm, maar vanaf een niveau daarboven.

² Hetzelfde democratische proces kan er trouwens wel toe leiden dat voorbij bepaalde schadedrempels schadevergoeding wordt uitgekeerd uit de publieke middelen.



Boete/heffing

Figuur 2: Beloning vanaf wettelijke norm.



Boete/heffing

Figuur 3: Gedifferentieerde beloning vanaf wettelijke norm.

De scheidslijn tussen wel en niet betalen is dus politiek en daardoor beweeglijk. Een aantal overwegingen:

- *De vraag bepaalt:* de markt van groene diensten moet een vragersmarkt zijn en blijven. Beloning van diensten waarnaar – landelijk of in de betreffende regio - geen vraag is, is uit den boze. De geschiedenis van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid laat zien tot welke uitwassen op den duur een aanbiedersmarkt kan leiden. Voorkomen moet worden dat een boer een beloning krijgt voor een fietspad waar daar helemaal geen behoefte aan is. En hoe veranderen de wensen in de loop der tijd?
- *De overheid corrigeert waar nodig de markt:* juist omdat de vraag bepalend moet zijn voor de levering van groene diensten, is er veel voor te zeggen om zoveel mogelijk aan de markt over te laten. Overheidsoptreden is aan de orde bij imperfecties van de markt. Waar een dienst wordt geleverd aan een algemeen publiek en dus niet aan een afgebakende klantengroep, bijvoorbeeld landschap of waterberging, daar kan de beloning ook niet worden doorberekend aan een afgebakende groep gebruikers van die dienst. De overheid fungeert in die situatie als de 'liaison' tussen leverancier van de dienst (de grondgebruiker, veelal de boer) en de afnemer van de dienst (de burger, de samenleving). De consequentie van deze stellingname is dat publieke beloning ophoudt wanneer de markt daartoe bereid is.
- *De opportuniteit:* zoals gesteld: de vervuiler betaalt. Maar degene die niet vervuult wordt niet automatisch beloond. Er is evenwel een goede reden voor beloning als de persoon in kwestie door de beloning wordt aangemoedigd om een dienst te verrichten die hij zonder beloning niet zou verrichten. De beheerder wordt betaald. Kortom, er is maatschappelijk gezien een puur opportunistisch motief om te belonen: het is één van de weinige manieren³ om (bovenwettelijk) mensen in beweging te krijgen om het gewenste product te leveren.
- *Goed burgerschap:* Maar moet alles wel beloond worden? Er zijn toch ook zaken die je "gewoon doet". Sterker, groene diensten zijn deels het 'herstellen' van de gevolgen van vroegere aantasting, soms letterlijk het heraanplanten en beheren van een houtwal die 20 jaar eerder gesloopt is of het herstel van een beek die eerder gekanaliseerd is. Is het verantwoord, en zo ja tot op welke hoogte, om dat te belonen?
- *De grondslag:* wie bepaalt de waarde en dus de prijs van een groene dienst en waarop is die waardering gebaseerd? Waar betaald wordt, kan het gaan om een beloning, een subsidie of om een compensatie voor gederfde inkomsten. Zie verder hoofdstuk 4.
- *Meer of minder overheid:* publieke groene diensten verkeren in het spanningsveld tussen de optredende en de terugtrekkende overheid. Burgers en boeren staan ambivalent tegenover de overheid: enerzijds schreeuwen zij om minder regels en bemoeizucht, anderzijds eisen ze dat de overheid het voor hen opneemt en ze beschermt.
- *Zekerheid of onzekerheid:* ondernemers hechten zeer aan zekerheid over de continuïteit van een publieke beloning. Maar wat van waarde is, kan van meer en van minder waarde worden. Dat is voor de overheid niet nieuw. Ook voor agrarische grondgebruikers niet: op de markt is hun product nooit prijsvast. Dat

³ Wat ook kan helpen is: voorlichtingscampagnes, een preek van de dominee, een statement van een voetballer of popster, etc.

betekent dat de 'prijs' van een groene dienst in de tijd kan veranderen naar gelang de waardering die de maatschappij er aan geeft (zie ook hoofdstuk 4).

- *Internationale concurrentiepositie:* Ook voor groene diensten geldt dat de overheid oog moet hebben voor de concurrentiepositie van de Nederlandse agrariërs. In een hervormd GLB vanaf 2005-2006 zal ongetwijfeld veel geld overgaan van de eerste pijler (agrarische diensten) naar de tweede pijler, die van plattelandsontwikkeling. De in andere EU-lidstaten geldende praktijk van beloning van groene diensten bepaalt dan in toenemende mate de positie van de Nederlandse producent.
- *Agrarische en niet-agrarische leveranciers van groene diensten:* speciale aandacht is geboden voor de niet-agrarische grondgebruiker. Er is op zichzelf geen motief voor het exclusief belonen van agrarische dienstleveranciers. Maar de niet-agrarische grondgebruiker kent bijvoorbeeld nog geen GLP, al geldt de algemene wet- en regelgeving ook voor hem.
- *De regionale benadering:* Soms is het aanbod van een dienst strikt regio specifiek, zoals het beheer van cultuurhistorische elementen, in andere gevallen is de vraag ernaar juist regio specifiek, zoals toegankelijkheid rond de steden of wateropvang bij de grote rivieren. Dat betekent dat een regionale invalshoek van de beloning van groene diensten voor de hand ligt. En ook de hoogte van de beloning kan per regio verschillen.

3.3. Standpunten relevante partijen

Als de scheiding tussen wel of niet belonen een politieke is, ligt het voor de hand om de posities van verschillende partijen na te gaan. Daarbij maken we een onderscheid in drieën:

- overheden (in dit geval twee ministeries en een adviesraad);
- landbouworganisaties;
- natuur- en milieuorganisaties.

Tot slot gaan we kort in op de overeenkomsten en verschillen.

Ministeries en adviesraden

Het ministerie van LNV introduceert het begrip groene diensten in het beleidsvoornemen (deel 1) van het tweede Structuurschema Groene Ruimte:

“Groene diensten zijn activiteiten of beheersmaatregelen gericht op realisering van verdergaande maatschappelijke wensen waarvoor de ondernemer beloond moet worden. In het algemeen zijn dit diensten op het terrein van natuur, landschap, openbare toegankelijkheid en water. Vergoedingen hebben vooral betrekking op aanleg, inrichting en/of beheer.”

Het 'verdergaande' in deze formulering slaat op wettelijke vereisten én Goede Landbouwpraktijk (GLP), waarvoor geen beloning geldt. Momenteel beraadt het ministerie zich op het niveau dat GLP moet krijgen: dat van wettelijke eisen of nog een niveau daarboven. In het laatste geval vergt de scheidslijn tussen GLP en groene diensten veel aandacht. Het 'demarcatieprobleem' is extra actueel door de discussie over modulatie (afroming van productiesteun) en de besteding van de opbrengsten hiervan.

De Raad voor het Landelijk Gebied, een LNV-adviesorgaan, heeft recent een advies uitgebracht over groene diensten (*Groene diensten – van ondersteunen naar ondernemen 2002*). De Raad pleit ervoor om de huidige systematiek van betaling op basis van gedeerde inkomsten c.q. gemaakte kosten te verlaten. In plaats daarvan bepleit zij een beursmodel, waarbij de beloning tot stand komt in vrije onderhandeling

tussen collectieven van vragers, aanbieders en financiers van groene diensten, waarbij intermediairs partijen bij elkaar brengen. Dat betekent een duidelijk keus voor beloning op basis van marktwerking. De raad erkent dat daarvoor een aanpassing van het EU-beleid nodig is en bepleit dat Nederland zich daarvoor inzet bij de mid-term review van het huidige GLB en de daarop volgende herziening van het GLB in 2006. De Raad vindt dat Goede Landbouwpraktijk beperkt moet zijn tot de wettelijke eisen en dat alle bovenwettelijke prestaties, of zij nu worden beloond of niet, onder het begrip groene diensten moeten worden geschaard.

Het ministerie van EZ heeft zich met de nota *Marktwerking & de multifunctionaliteit van de landbouw* (Martens e.a. 2001) in de discussie over groene diensten gemengd. Dit ministerie stelt zich wat terughoudender op waar het gaat om de

vanzelfsprekendheid van betaling voor maatschappelijk gewenste nevenproducten:

Om een beloning voor de levering van deze publieke diensten af te dwingen heeft de landbouw het probleem dat er sprake is van een zogenaamde joint production: met het bedrijven van de landbouw wordt bijvoorbeeld de dienst van bescherming van de open ruimte als het ware automatisch geleverd. Zolang een boer dus zijn landbouw bedrijft, krijgt de gemeenschap publieke diensten, zoals hierboven omschreven, er gratis bij! Er zou in principe een reden voor overheidsingrijpen kunnen ontstaan als de publieke dienst (bijvoorbeeld bescherming van de open ruimte) in onvoldoende mate wordt voorzien bij het uitblijven van de betaling voor de dienst. In de ogen van sommigen zou een probleem kunnen ontstaan als het platteland verwaarloosd wordt m.n. wanneer landbouwactiviteiten afnemen. Maar zal de landbouw in Nederland en in de EU verloren gaan bij verdere afbouw van de garantieprijs en degressiviteit van de inkomenssteun? Studies als 'Boeren bij vrijhandel' suggereren van niet.

Ook EZ vindt uiteraard dat pas sprake kan zijn van beloning bij bovenwettelijke prestaties, maar ziet hier ook knelpunten opdoemen:

"Het leunen op het 'bovenwettelijke' is een zwak element bij de regelgeving van groene diensten. Dit zwakke element is echter moeilijk aan te pakken aangezien regelgeving m.b.t. het bovenwettelijke een soort contradictio in terminis zou zijn. Zodra groene diensten in een wettelijk kader worden vastgelegd waarbij een wettelijke plicht tot levering geldt, is een vergoeding van overheidswege in principe ontoelaatbare staatssteun."

Landbouworganisaties

LTO-Nederland onderstreept in *De boer natuurlijk* (2000) het belang van het stimuleren en belonen van 'groen ondernemerschap' bij de gewenste kwaliteitsverbetering van de groene ruimte. In een brief van voorjaar 2002 aan toenmalig kabinetsinformatuur Donner noemt LTO daarbij een bedrag van € 200 mln. extra per jaar. LTO vindt dat alleen bovenwettelijke prestaties moeten worden beloond, maar ziet niets in een breed, onbetaald GLP-traject tussen wettelijke eisen en groene diensten. Meer in algemene zin heeft LTO er moeite mee dat de eisen aan de productie worden opgeschroefd terwijl de productiegerelateerde steun wordt verlaagd. Daarom is LTO voorstander van behoud van (een deel van) de productiesteun (als compensatie van concurrentienadelen) naast een zelfstandige, niet productiegebonden beloning voor groene diensten (Verschuur e.a. 2001).

Het NAJK stelt in zijn Agri-toekomstvisie dat bescherming van de groene ruimte gepaard moet gaan met een strikte scheiding van grondmarkten (geen verstoring en prijsopdrijving door 'rode' functies) en een volwaardige beloning voor groene diensten:

"De 'groene diensten' die de landbouw levert, zoals landschap en natuur, zullen veel duidelijker uitgedrukt worden in inkomsten voor de boer. Regionale landschapsbeurzen brengen vraag en aanbod van de 'groene diensten' bij elkaar, met als uitkomst de prijs van het 'landschapsproduct'."

De suggestie van regionale landschapsbeurzen sluit aan bij die van de Raad voor het Landelijk gebied (zie terug).

Natuur- en milieuorganisaties

De Stichting Natuur en Milieu (SNM) maakt zich de laatste jaren sterk voor beloning van groene plattelandsdiensten. Uit de SNM-reactie op het SGR-2:

Boeren die door hun bedrijfsvoering de kwaliteit van het landschap en de natuur vergroten en aantrekkelijk maken voor de rustige recreant moeten daarvoor wel worden betaald. Het is onjuist om deze diensten te laten betalen via marktwerking, want het gaat om een algemeen belang. Bovendien is langdurige continuïteit essentieel bij vergroting van natuur- en landschapskwaliteit, waar de markt per definitie grillig is.

Wel wil SNM de vereiste prestaties en de hoogte van de beloning zorgvuldig bepalen om niet te overlappen met wettelijke of GLP-eisen. SNM wil de eisen aan GLP allengs opschroeven en vervolgens een deel daarvan betalen als zijnde groene diensten (Verschuur e.a. 2001). SNM heeft zich de afgelopen tijd sterk gemaakt voor een bijzondere vorm van betaling: een basis-landschapspremie in waardevolle gebieden waar de landbouw een belangrijke landschapsbepalende invloed heeft, maar dreigt te verdwijnen. Uit "Op groene gronden":

Uit het oogpunt van leefkwaliteit, landschaps- en cultuurbehoud en het instandhouden van bepaalde natuurwaarden is een sterke teruggang van het areaal open of bijzonder landschap onwenselijk. Naast beschermende, planologische maatregelen is daarom een landschapspremie nodig. Het verdient aanbeveling de hieraan gekoppelde milieueisen en de gebieden waar deze premie van toepassing is zorgvuldig te bepalen. Dat geldt ook voor de hoogte van de premie, Stichting Natuur en Milieu denkt aan een bedrag van twee- tot vierhonderd gulden per hectare. Zorgvuldigheid is vereist, omdat de premie anders in strijd kan zijn met de EU-richtlijnen die directe inkomenssteun verbieden.

Ook de Vereniging Milieudefensie houdt zich recent actief met groene diensten bezig en heeft op dit punt samenwerking met LTO Nederland. In een gezamenlijke verklaring van Milieudefensie en LTO Rundveehouderij over weidegang lezen we:

Boeren zijn ondernemers. Als de consument naast agrarische producten (voedsel) extra groene en blauwe diensten wil (landschapsonderhoud en natuurbeheer), dan moet daar wat tegenover staan. Van rundveehouders wordt veel verwacht op het gebied van natuurbeheer, onderhoud van het landschap en het behoud van een open, groene ruimte. Maar hoe dat moet gebeuren en welke financiële middelen en instrumenten daarvoor beschikbaar zijn, blijft vooralsnog onduidelijk. Als burgers en consumenten de koe echt in de wei willen houden, dan zal men dat onder andere in koopgedrag in de winkel moeten tonen.

Samenvattend

We kunnen de standpunten, en dan met name de overeenkomsten en verschillen daartussen, als volgt samenvatten:

- Er is weinig verschil van mening over het feit dat groene diensten moeten worden beloond. Alleen het ministerie van EZ is hier enigszins terughoudend en ziet vooral reden voor overheidshandelen als de huidige 'gratis' nevenproductie niet langer vanzelfsprekend is, bijvoorbeeld omdat de landbouw dreigt te verdwijnen. Stichting Natuur en Milieu stelt voor zulke gebieden een landschapspremie voor, maar wil daarnaast 'actieve' groene dienstverlening belonen.
- Ook zijn alle partijen (althans degene die zich hierover uitspreken) het erover eens dat het moet gaan om bovenwettelijke prestaties. Er is echter verschil van mening of er tussen wettelijke eisen en betaalde diensten nog een traject van onbetaalde eisen aan Goede Landbouwpraktijk (GLP) moet zitten en zo ja, hoe breed dit traject dan moet zijn (zie ook de figuren 1 t/m 3 in § 3.2).

- Verschillende partijen spreken zich uit voor een zelfstandige, 'ontkoppelde' beloningsbasis voor groene diensten. Het NAJK en de Raad voor het Landelijk Gebied suggereren een meer marktgerichte prijsvorming door introductie van een beurs voor groene diensten.

Het Franse CTE-systeem

Frankrijk heeft het systeem van Contrat Territorial d'Exploitation (CTE) in zijn plattelandsontwikkelingsplan ondergebracht. CTE voorziet in premies voor 'groene diensten' (op het gebied van milieu, natuur, landschap en plattelandstoerisme) en kwaliteitsproductie. Er zijn 'pakketten' van contracten voor verschillende bedrijfstakken. Elk contract kent een verplicht en een optioneel deel. Eind 2001 waren er ruim 21.000 contracten gesloten (*Le Contrat Territorial d'Exploitation – Premières Analyses* 2001).

De beloningsgrondslagen zijn 'Brussel-proof' en niet vernieuwend. Het CTE-systeem kent echter wel andere interessante vernieuwende aspecten, zoals (zie o.a. Buller 2000):

- het systeem is omvattend: de contracten kunnen allerhande typen activiteiten en projecten omvatten. Hiervoor kan de aanvrager in één keer een contract sluiten met de overheid; hij hoeft hiervoor dus niet bij vele verschillende subsidieregelingen aan te kloppen. De doelen die Nederland had met gebiedsgericht beleid (bundeling van budgetten, opheffen van schotten) lijken hier dus gerealiseerd;
- het systeem kent een verplichte koppeling tussen 'traditionele' productiesteun en betaling van groene diensten: agrariërs moeten elementen uit beide segmenten kiezen om voor deelname in aanmerking te komen;
- het systeem is 'bottom-up': er is veel speelruimte voor regionale en zelfs lokale accenten in het type maatregelen. Er ligt een belangrijke rol bij lagere overheden en andere lokale partijen;
- het systeem biedt ruimte voor individuele en collectieve contracten. Collectieve contracten kennen een apart protocol, omdat het duidelijk moet zijn welke bedrijven en percelen er meedoen. Eind 2001 waren er 1.200 collectieve aanvragen beoordeeld. Deze worden ingediend door een breed scala aan partijen, zoals landbouwkamers, coöperaties en andere samenwerkingsverbanden van producenten, en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

Het CTE-systeem schijnt overigens meer administratieve rompslomp met zich mee te brengen dan was voorzien, vooral bij collectieve contracten.

4. Mogelijke beloningssystemen en hun merites

Dit hoofdstuk vormt de kern van het rapport: hier *beschrijven* en *beoordelen* we tien beloningssystemen. In een inleiding (§ 4.1) beschrijven we de gehanteerde categorie-indeling van beloningssystemen en beschrijven en verantwoorden we de gebruikte beoordelingscriteria. We besluiten met een synthese van de beschreven systemen (§ 4.5).

4.1. Inleiding

Drie categorieën beloningssystemen

De onderscheiden beloningssystemen zijn ingedeeld in drie categorieën:

1. Betaling op basis van de kosten ('productiekosten') van groene diensten:
 - a. vergoeden van productie- of inkomstenderving;
 - b. vergoeden op basis van (daling van) grondprijzen;
 - c. betaling van (eventueel genormeerde) uitvoeringskosten;
 - d. betaling op basis van door de financier uitgespaarde kosten.
2. Betaling op basis van de baten van groene diensten:
 - a. betaling van resultaten;
 - b. betaling op basis van maatschappelijke waardering;
 - c. betaling op basis van economische baten / waarde.
3. Betaling op basis van marktwerking:
 - a. betaling op basis van *tenders*;
 - b. betaling op basis van voldoende producentenanimo;
 - c. betaling op basis van 'beursprijzen'.

Opzet beschrijving en beoordeling beloningssystemen

Aan elk beloningssysteem wijden we een aparte (sub-)paragraaf. Per beloningssysteem komen achtereenvolgens aan de orde:

- beschrijving van het systeem: werking, achterliggende filosofie;
- voorbeelden en ervaringen: waar wordt het systeem gebruikt (of waar is het in het verleden ooit van kracht geweest)? Welke ervaringen zijn bekend? In kadertjes zijn voorbeelden van (soms: voorheen) operationele systemen opgenomen.
- voor welke (typen) groene diensten is het systeem geschikt?
- hoe scoort het systeem op de door ons aangelegde beoordelingscriteria?

Gehanteerde selectie- en beoordelingscriteria

Hieronder beschrijven we welke criteria we hebben aangelegd bij de selectie en beoordeling van beloningssystemen. Deze criteria kunnen we indelen in vier categorieën:

A. Bruikbaarheid

1. Inzetbaar voor een breed scala aan groene diensten. Het systeem moet geschikt zijn voor ten minste één van de 'primaire' groene diensten natuur, landschap en/of water. De bruikbaarheid voor andere groene diensten (cultuurhistorie, bodem, stilte, duisternis etc.) is van secundair belang.
2. Inzetbaar voor een breed scala aan grondgebruikers, zowel agrarische (bij voorkeur ook uit meer dan één bedrijfstak) als niet-agrarische.

3. Operationeel. Het systeem moet in de praktijk functioneren of moet ten minste op papier zijn uitgewerkt. We gaan m.a.w. niet zelf beloningssystemen ontwerpen. Wanneer er een evaluatie is, vergroot dit de mogelijkheid om het systeem te beoordelen. Het maakt het trekken van conclusies daardoor eenvoudiger. Dit is geen voorwaarde maar een pluspunt.
 4. Controleerbaar. Het systeem moet (voor derden) controleerbaar zijn. De inspanningen die nodig zijn om een 'representatieve' controle te doen met een geringe toevallige of systematische fout mogen niet te groot zijn.
 5. Lage transactiekosten, c.q. geringe (toename van de) administratieve lastendruk.
- B. Effectiviteit, transparantie en imago
6. Kosten-effectief. Het systeem moet kosten-effectief functioneren: de opbrengst in termen van groene prestaties moet in een goede verhouding staan tot de beloning plus de transactiekosten. Dat geldt voor zowel de overheid als voor de grondgebruiker.
 7. Transparant. Het systeem moet transparant zijn voor overheid en samenleving, zodat eenvoudig kan worden verantwoord waarom en hoe er geld wordt betaald voor een aantrekkelijk platteland.
 8. Positief imago. Het is belangrijk dat het betalingssysteem het beeld ondersteunt van een bedrijfstak in transitie (in dit geval: van een 'steuntrekkende' sector naar een sector die wordt betaald voor een positieve bijdrage aan de kwaliteit van de groene ruimte).
- C. Stimulerend karakter
9. Sluit aan bij ondernemerschap.
 10. Lukt deelname uit.
 11. Lukt innovatie uit. Een systeem dat agrariërs uitdaagt te innoveren op het gebied van groene diensten (bijv. geen standaardproduct maar extra beloning van pionieren) kan aantrekkelijker zijn.
 12. Lukt samenwerking uit. Een beloningssysteem is aantrekkelijker naarmate het grondgebruikers aanzet tot samenwerking in de groene dienstverlening; de meeste groene diensten m.b.t. natuur, landschap en water krijgen belangrijke meerwaarde als ze over een groter areaal worden geleverd.
 13. Lukt private co-financiering uit. Een publiek beloningssysteem is aantrekkelijker wanneer het extra private middelen losmaakt voor groene diensten.
 14. Lukt groene concurrentie uit. Een systeem kan aantrekkelijker worden wanneer het – behalve de beloning – aanzet tot extra concurrentie op het gebied van groene diensten.
 15. Biedt financiële duurzaamheid en stabiliteit. Willen groene diensten een duurzaam karakter hebben, dan zijn financiële (c.q. budgettaire) continuïteit (zekerheid over het voortbestaan van de betrokken budgetten op korte en middellange termijn) en financiële stabiliteit (geen grillig wisselende prijzen) van belang.
- D. Gebruiksgemak voor de aanbieder
16. Maatwerk mogelijk. Het beloningssysteem scoort beter naarmate het meer ruimte biedt voor differentiatie naar regio en/of bedrijf.
 17. Eenvoudig. Het systeem scoort beter naarmate het robuuster is (staat op gespannen voet met criterium maatwerk).
 18. Laag instapniveau. Het moet mogelijk zijn dat deelnemers met verschillende niveaus van prestaties mee kunnen dingen naar een beloning. Als voorbeeld het DOP-puntensysteem of de score die bedrijven kunnen halen in het ANNA-systeem voor natuur op biologische bedrijven.

4.2. Beloningssystemen op basis van kosten

4.2.1. Vergoeden van productie- of inkomstenderving

Hoe werkt het?

Compenseren van productie- of inkomstenderving is één van de twee beloningsgrondslagen (*income foregone*) die de Europese Commissie momenteel toestaat voor het berekenen van beheersvergoedingen en is breed toegepast in de EU-lidstaten waar het gaat om (agrarisch) natuurbeheer. De concrete invullingen verschillen echter op belangrijke punten:

1. Waar het gaat om de bepaling van de 'inkomsten' worden verschillende methoden gehanteerd:
 - a. op basis van derving van bedrijfsinkomen;
 - b. Nederland betaalt op basis van (extra aan te kopen) voederwaarde, niet op basis van bedrijfseconomische resultaten;
 - c. op basis van maximale producties per dier of per ha.
2. Waar het gaat om de vergelijkingsbasis, worden twee varianten toegepast:
 - a. compensatie van derving van huidige/actuele inkomsten;
 - b. compensatie van derving van *potentiële* inkomsten bij maximaal haalbare intensivering van de productie (bijv. N-Ierland). Dit systeem wordt vooral toegepast bij extensieve landbouwsystemen waarbij de prestatie is dat de status quo wordt gehandhaafd, c.q. dat wordt afgezien van intensivering.

Noord-Ierland: betaling voor het afzien van intensivering

In het Noord-Ierse Countryside Management Scheme is de betaling gebaseerd op het verschil tussen de huidige situatie en de situatie waarin een lichte intensivering (met 0,15 gve/ha) heeft plaatsgevonden (Gracey 1999). Het voorbeeld behelst een oud (niet-verbeterd) grasland, waar de doelstelling 'behoud' geldt en wordt afgezien van productiviteitsverhoging. De vergoeding bestaat uit de elementen productiederving en uitvoeringskosten.

Totale *productiederving* bij beperking van de veebezetting, c.q. afzien van intensivering (per ha):

- afzien van het verhogen van de veebezetting met 0,15 gve per ha	
- bij een toegevoegde waarde van £ 300 per gve:	£ 45.00
- lagere bemestingskosten à £ 120 per ton:	- £ 10.00
- lagere rente (à 7,5%) op aanvullend werkkapitaal:	- £ 3.38
- lagere kosten voor melkquotum:	- £ 8.00
	£ 23.62

Totale *uitvoeringskosten* (per ha):

a. selectieve onkruidbestrijding elke drie jaar:	
- kosten van speciale (loonwerk)apparatuur: £ 23 per ha. Per jaar:	£ 7.66
- lagere kosten van conventionele toepassing: £ 8.65. Per jaar:	- £ 2.88
Totale kosten per jaar:	£ 4.78
b. mineralenmanagement:	
- 1 bodembemonsteraar per 5 ha, afgeschreven over 5 jaar:	£ 2.00
- arbeid die daarmee gepaard gaat:	+ £ 0.45
Totale kosten per jaar	£ 2.45

Totale vergoeding per ha per jaar: £ 23.62 + £ 4.78 + £ 2.45 = £ 30.85

Geschiktheid voor groene diensten

Vergoeding van productie of inkomstenderving als grondslag voor groene diensten lijkt breed toepasbaar (12 van de 15 diensten). Het minst leent dit systeem zich voor de groene dienst 'stilte'. Het is een grondslag die al veelvuldig wordt toegepast (zie vorige paragraaf).

Van inkomsten- c.q. productiederving is sprake wanneer de bedrijfsvoering moet worden aangepast of er grond (gedeeltelijk) uit productie wordt gehaald voor groene diensten. Dit is van toepassing op de groene diensten natuur, landschap (b.v. een beperking van de bedrijfsvoering om gewenste teelten in een landschap te bevorderen, zoals het bevorderen van granen op essen in oost Nederland of juist ongewenste teelten te voorkomen, zoals maïs in een nat veenweidelandschap), cultuurhistorie (b.v. dat aardkundig belangrijke percelen niet (diep)geploegd mogen worden), toegankelijkheid (ruimte voor wandelpaden maken), duisternis (als het licht in de kas 's avonds uit moet), erosiebestrijding (b.v. aanleg van bloemenranden langs akkers) en waterkwantiteit en -kwaliteit (als er minder inputs van nutriënten en bestrijdingsmiddelen gewenst zijn i.v.m. drinkwatervoorziening). Voor genetische biodiversiteit geldt dat er productiederving kan optreden door het gebruik van zeldzame rassen, waarvan het behoud wenselijk is (EU-regeling). Voor de *life support* functies van biodiversiteit geldt dat bij een gezond bodembeheer er geen sprake is van opbrengstderving (dit zou alleen maar voordeel voor de bedrijfsvoering moeten opleveren); maar bij het beter benutten van natuurlijke vijanden, met als consequentie het minder inzetten van bestrijdingsmiddelen, is er een groter risico of in ieder geval een grotere risicobeleving op het optreden van ziekten en plagen. Bij toepassing van inkomstenderving als grondslag voor *life support* ontstaat dus wel een extra probleem bij de vaststelling van de inkomstenderving.

Beoordeling

De grondslag is zoals gezegd inzetbaar voor een breed scala aan groene diensten, mits er voldoende gegevens voorhanden zijn over productieniveaus en bedrijfsinkomen. In Nederland is dat doorgaans geen probleem.

Zowel nationaal als internationaal is ruime ervaring opgedaan met deze grondslag. Maatwerk is mogelijk per type groene dienst, maar niet per individuele grondgebruiker als er – zoals gebruikelijk in de EU – met standaardbedragen wordt gewerkt. Dit komt weliswaar de eenvoud en doorzichtigheid ten goede, maar een laag instapniveau is dan niet mogelijk.

Vergoeding van productie- of inkomstenderving heeft een weinig stimulerend karakter:

- de vergoeding is louter compenserend en levert daarmee niet of nauwelijks een bijdrage aan de inkomensvorming (alleen bedrijven die de dienst tegen minder dan de gemiddelde 'productiekosten' kunnen leveren, kunnen er aan verdienen);
- er wordt vooral betaald om dingen niet te doen;
- de standaardbedragen voor standaardprestaties sluiten niet goed aan bij het ondernemerschap en lokken geen innovatie en concurrentie uit;
- evenmin zijn er stimulansen tot samenwerking met andere grondgebruikers en tot private cofinanciering.

Niettemin is dit systeem inmiddels de basis van veel regelingen van EU-lidstaten en kandidaat-lidstaten en lokt daar – ondanks de beperkingen – deelname uit: soms op grote schaal, soms bescheiden.

Het publieke imago van deze vergoedingsgrondslag is negatief: de primaire productie (en vergoeding van schade daaraan) blijft de eerste ingang.

De kosteneffectiviteit is matig, omdat door de standaardbedragen en -prestaties enerzijds de variatie in (aanpassings-)kosten wordt miskend en anderzijds de uitvoeringskosten worden gedrukt. Er is geen relatie tussen betaling en prestaties. Door de standaardisering worden handhaving en controle vereenvoudigd.

De vergoedingsgrondslag biedt redelijke rechtszekerheid en continuïteit naar grondgebruikers, hoewel de koppeling aan marktprijzen riskant is: als de marktprijzen

van grondstoffen of eindproducten dalen, daalt ook de 'prijs' van groene diensten. Zo zijn in 2002 de SAN-vergoedingen verlaagd vanwege gedaalde prijzen van krachtvoer.

Zeldzame huisdierrassen in Duitsland

In Niedersaksen wordt de vergoeding voor het houden van zeldzame veerassen gebaseerd op de onderhoudskosten (genormeerd via 'Deckungsbeiträgen') en de melkgift van deze rassen in vergelijking met een gestandaardiseerd gangbaar veeras. De onderhoudskosten zijn voor zeldzame veerassen hoger en de melkgift is lager (ca 7.400 kg melk/koe/jaar voor een gangbare koe in Niedersaksen, tegenover ca 6.000 kg gemiddeld voor een zeldzaam melkveeras). Gezamenlijk levert dit een gemiddeld verlies per koe van een zeldzaam ras op van bijna € 200,-. De premie per koe werd in 2000 gesteld op ruim € 100,- (*Proland Niedersaksen*, z.j.). Vergelijkbaar wordt in Nordrhein-Westfalen een verschil berekend van € 90,-. Met een stimuleringspremie van bijna € 20,- is de vergoeding voor een koe van 2 jaar en ouder ongeveer € 110,- (*NRW-Programm "Ländlicher Raum" 1999*).

4.2.2. Betaling koppelen aan (daling van) grondprijzen

Hoe werkt het?

Bij het (mede) baseren van de beloning op de grondwaarde zijn twee varianten denkbaar:

1. In de Subsidieregeling natuur (SN) wordt nu bij 'functiewijziging' van landbouw naar natuur, notarieel vast te leggen, de waardevermindering van de grond vergoed in 30 jaarlijkse termijnen. Dat gaat op basis van getaxeerde grondprijzen per gemeente. Deze financieringswijze zit sterk in de sfeer van 'schadevergoeding' en is weinig stimulerend. Hoewel: er zijn mogelijkheden (via Groenfonds of Fagoed) om jaarlijkse termijnen ineens te kapitaliseren en daarvoor aankoop van vervangende grond (deels) te financieren. Bovendien worden de jaarlijkse vergoedingen ook wel gezien als een gegarandeerd deel van het inkomen, dat bedrijven enige 'vastigheid' geeft.
2. Er is wel voorgesteld om ook de SAN-vergoedingen meer 'marktgericht' te maken door ze mede te koppelen aan de grondprijzen. Bij grondverwerving betaalt de overheid immers marktgericht, terwijl de SAN landelijke standaardbedragen kent. Ook LNV zoekt nu in die richting, bijv. door koppeling aan de stelregel van het Pachtnormenbesluit (pacht mag 2% van de actuele marktwaarde van de grond bedragen).

Koppeling aan de grondprijs is ook het idee achter het concept van 'erfdienstbaarheid' dat Alterra recent nieuw leven heeft ingeblazen (Stortelder e.a. 2001). Het idee is dat de overheid de actuele grondprijs (in het geval van landschapselementen) of de helft van de actuele grondprijs (in het geval van vlakdekkende natuur op percelen) éénmalig in een fonds stort. Op deze wijze worden 'natuurrechten' op de grond gevestigd, waarvoor de agrariër een jaarlijkse opbrengst in de vorm van een rendementsuitkering krijgt. Die zou ongeveer even hoog moeten zijn als wat de beheerder nu via het Programma Beheer ontvangt. Op deze wijze ingevuld is erfdienstbaarheid niet zozeer een beloningsgrondslag als wel een financieringsconstructie.

Geschiktheid voor groene diensten

Waardedaling van de grond is als beloningsgrondslag beperkt toepasbaar voor een aantal meer permanente, 'grondgebonden' groene diensten (5 van de 15 diensten). Het is geschikt, en wordt deels ook al toegepast, op natuur en landschap (gronden krijgen een permanente natuurbestemming), cultuurhistorie (gebruik en bewerking van perceel aan permanente beperkingen onderhevig), erosiebestrijding (aanleg van permanente (bloemen)randen), waterconservering (percelen die bovenmatig en voor een groter gebied water vasthouden) en peilverhoging/vernatting (om daling veenpakket of verdroging natuurgebieden tegen te gaan). Voor deze diensten is waardedaling een goede grondslag. Voor de dienst toegankelijkheid is de

toepasbaarheid afhankelijk van de manier waarop deze wordt geregeld: wanneer grond uit productie wordt genomen voor de aanleg van een wandelpad is waardedaling van de grond toepasbaar. Wanneer echter een dergelijk wandelpad via erfdiensbaarheid wordt vergoed, is de vergoeding duurzaam en financieel afdoende geregeld.

Voor de andere groene diensten is deze grondslag niet geschikt, omdat het daarbij niet om aan grond gerelateerde diensten gaat.

Erfdiensbaarheid

Op verschillende plekken lopen experimenten of zijn experimenten in voorbereiding met 'erfdienstbaarheid', waarbij de beloning (mede) wordt gekoppeld aan de grondprijs ter plekke. Voorbeelden zijn:

1. De gemeente Etten-Leur verstrekt subsidie voor landschapselementen, en wel voor aanleg, inkomstenderving en onderhoud. Met name de subsidie voor inkomstenderving wijkt af van de Programma-Beheersystematiek: deze is vastgesteld op een percentage (2 à 4%) van de grondprijs. Omdat de regeling niet 'Brussel-proof' is, wordt deze nu echter aangepast zodat hij beter aansluit bij het Programma Beheer.
2. Op basis van erfdiensbaarheid is in de Achterhoek (bijv. in Zieuwent) een aantal oude kerkepaden opgeknapt en toegankelijk gemaakt.
3. In Bodegraven-Noord is een experiment (van de agrarische natuurvereniging en Natuurmonumenten) met 'reservaatachtig' beheer op boerenland stukgelopen op de Programma-Beheersystematiek en wordt nu verkend of de financiering met 'erfdienstbaarheid' kan worden gerealiseerd.
4. In de 'proeftuin' Ooyolder/Groesbeek (Kwaliteitsimpuls Landschap) zal men waarschijnlijk het concept van erfdiensbaarheid gaan toepassen. Momenteel wordt gewerkt aan de fondsvorming. Bedoeling is een particulier fonds op te zetten, waarover wordt overlegd met o.a. de ANWB.
5. Ook in de vergelijkbare proeftuin Noordoost-Twente wil men erfdiensbaarheid gaan toepassen.
6. In de landinrichting Olst-Wezep heeft het waterschap het idee opgevat om het concept van erfdiensbaarheid toe te passen op waterretentie. Dit initiatief verkeert nog in een zeer pril stadium.

Beoordeling

De grondslag is alleen relevant voor zover er functiewijziging optreedt of anderszins permanent gebruiksbepalingen worden opgelegd. Het zal, afhankelijk van het type groene dienst, niet altijd mogelijk zijn om kadastraal vergelijkbare percelen te vinden. De ervaringen met de regeling voor functiewijziging leren dat de daar gehanteerde indeling in gemeenten soms nog te grofmazig is: ook binnen gemeenten komen sterke variaties in grondprijzen voor. Dat maakt de grondslag – althans bij deze toepassing – enigszins willekeurig. Alternatief is om te werken op basis van individuele taxaties, maar daarmee stijgen de uitvoeringskosten aanmerkelijk.

De grondslag is transparant, althans voor zover de taxatiegrondslag helder is. Omdat het om vergoeding van schade gaat, heeft deze grondslag geen stimulerend karakter waar het gaat om innovatie, samenwerking tussen grondeigenaren en/of concurrentie tussen grondgebruikers.

Vergoeding van grondwaardedaling biedt grondeigenaren redelijk zicht op financiële continuïteit. Wel wordt de beloning van groene diensten hiermee sterk gekoppeld aan de grondmarkt, c.q. afhankelijk van het grondbeleid. Aangezien Nederland geen voorstander is van een sterk gestuurd grondbeleid en er in grote delen van Nederland sprake is van een grote stedelijke invloed op de (agrarische) grondmarkt, is de prijs van groene diensten onderhevig aan een redelijk grillig krachtenspel.

Dinkeldal-Losser (Waterschap Regge en Dinkel)

Het waterschap heeft zo'n 6 miljoen gulden uitgetrokken voor een eenmalige afkoopsom van de overstromingsschade die de boeren lijden. De schadevergoeding wordt niet alleen uitgekeerd als compensatie voor geleden inkomensschade, maar ook als vergoeding voor de waardedaling van de grond bij eventuele verkoop (volgens het bestemmingsplan rust er nu een beperking op de grond). De ingezetenen van het waterschap betalen via de waterschapslasten mee aan dit project.

4.2.3. Betaling van (eventueel genormeerde) uitvoeringskosten

Hoe werkt het?

Het vergoeden van (eventueel genormeerde) uitvoeringskosten is het tweede systeem (*costs incurred*) dat de Europese Commissie toestaat voor beheersvergoedingen. Ook dit is daarom breed toegepast in EU-lidstaten en vooral in de landbouw-milieuprogramma's van kandidaat-lidstaten. Meer in zijn algemeenheid is deze methode geschikt in situaties waar de systematiek van inkomensderving weinig soelaas biedt omdat:

- de inkomens erg laag zijn en de vergoeding dus niet erg aantrekkelijk wordt;
- de maatregelen vooral 'handhaving van de status quo' (bijv. behoud soortenrijk grasland) bevorderen en dus (t.o.v. de huidige situatie) geen derving met zich meebrengen. Soms (bijv. N-Ierland) wordt dan tevens de systematiek van gedeerde inkomsten gebruikt, maar dan ten opzichte van de potentiële intensiveringsruimte (zie § 4.2.1);
- de maatregelen actief beheer vergen om de gewenste natuur te krijgen (bijv. opknappen van verwaarloosd grasland);
- de maatregelen vooral extra arbeidsinzet vergen (zoals landschapsbeheer).

Niet zelden wordt dit systeem gecombineerd met het systeem van inkomensderving. Ook hier zijn weer twee varianten in omloop:

1. Betalen van genormeerde kosten: voor elke werkzaamheid staat een genormeed aantal uren en een genormeed uurtarief. Dit is het zogeheten normkostensysteem van bijv. de Subsidieregeling natuurbeheer. Ook de landschappakketten uit zowel SN als SAN kennen dit systeem.
2. Betalen/subsidiëren van werkelijke (per geval begrote) uitvoeringskosten. Dit wordt nogal eens toegepast als de uitvoeringskosten sterk kunnen verschillen (en dus lastig vooraf zijn te begroten) en/of als er investeringen (zoals aanleg van poelen, restauratie van stenen muren etc.) aan de orde zijn.

Geschiktheid voor groene diensten

De toepasbaarheid van (genormeerde) uitvoeringskosten of investeringskosten is breed toepasbaar als grondslag voor de meeste groene diensten (13 van de 15 diensten), omdat er vaak sprake van extra arbeid of investeringen die noodzakelijk zijn om de dienst uit te voeren. Alleen voor peilverhoging/vernatting en waterberging als onderdeel van de groene (blauwe) dienst waterkwantiteit is deze beperkt toepasbaar, namelijk slechts wanneer sprake is van uitvoerings- of investeringskosten, zoals de aanleg van stuwtjes.

Voor natuur en landschapselementen wordt deze grondslag reeds toegepast. Voor genetische diversiteit kan de teelt of het gebruik van zeldzame rassen leiden tot extra arbeid, aanschaf van andere machines of andere teeltmethoden. Voor het behoud van de landschappelijke identiteit kan extra arbeid noodzakelijk zijn voor bijvoorbeeld het onderhoud en oogsten van hoogstamboomgaarden in het rivierengebied in vergelijking met de gangbare teeltmethode of extra kosten voor de sloop of samenvoeging van stallen waar deze landschapsverstorend zijn. Voor cultuurhistorie kunnen er extra kosten zijn voor de ontwikkeling en bouw van bedrijfsgebouwen die passen bij de identiteit van het huidige landschap, alhoewel het meestal gaat om het

behoud of ontzien van bestaande cultuurhistorische elementen, zoals grafheuvels of steilranden. In dat laatste geval is deze grondslag niet geschikt. Voor toegankelijkheid betreft het de aanlegkosten van wandelpaden en eventuele voorzieningen (bank, tafel, informatiepaneel). Stille is gebaat bij stillere machines zoals tractoren en koelinstallaties, terwijl bij duisternis het investeringen kunnen betreffen om de nachtelijke uitstraling van kassen te voorkomen met schermen. Voor de levering van schoon (grond)water kan andere apparatuur noodzakelijk zijn, zoals voor mechanische in plaats van chemische onkruidbestrijding.

Beoordeling

Betalen van uitvoeringskosten is mogelijk voor een breed scala aan groene diensten en grondgebruikers. Er is in de EU ruime ervaring mee opgedaan.

Maatwerk en keuze van een laag instapniveau zijn in principe mogelijk, maar brengen wel afhandelingskosten met zich mee: als de feitelijke uitvoeringskosten worden vergoed en niet wordt gewerkt met normbedragen, moet elke offerte worden getoetst op redelijkheid. In dit geval is echter wel enige concurrentie mogelijk: zo werkt ook het Franse CTE-systeem met normbedragen (een soort garantieprijs), maar kunnen lokaal concurrerende offertes worden uitgebracht (zie bijlage 1).

De grondslag is transparant en heeft een evidente legitimering.

Vergoeden van uitvoeringskosten is, als er met 'administratieve' normbedragen wordt gewerkt, weinig stimulerend waar het gaat om het uitlokken van innovatie, samenwerking en cofinanciering.

In geval van normbedragen is de kosteneffectiviteit laag, omdat de werkelijk bestaande variatie in uitvoeringskosten wordt miskend. Rechtszekerheid en controle zijn in beginsel goed.

4.2.4. Betaling op basis van door de financier uitgespaarde kosten

Hoe werkt het?

In sommige gevallen wordt het beschikbare budget vastgesteld op basis van de uitgespaarde kosten van alternatieve maatregelen:

- zo worden eenmalige budgetten voor natuurcompensatie, ook als het gaat om een agrarische invulling daarvan, begroot op basis van de kosten van grondverwerving en inrichting;
- daarvan zijn ook voorbeelden in het waterbeheer. Zo is in Noord-Holland (Zeevang) het budget voor waterberging op landbouwgrond bepaald door de uitgespaarde kosten van het bouwen van extra gemaalcapaciteit. Verdisconteer je vervolgens het aantal te bergen kuubs, dan heb je een prijs per kuub extra bergingscapaciteit (zie ook § 4.3.1).

Het is discutabel of we 'uitgespaarde kosten' moeten beschouwen als een beloningsgrondslag of louter een manier om het beschikbare budget te bepalen. In feite gaat het hier niet om de 'productiekosten' van groene diensten, maar om uitgespaarde kosten voor de overheid en is het verder een kwestie van marktwerking welke diensten de aanbieders kunnen leveren. Niettemin hebben we ervoor gekozen om deze methode in ons overzicht op te nemen.

Natuurcompensatie door agrariërs

In verschillende gebieden in Nederland hebben agrariërs, landbouworganisaties en/of agrarische natuurverenigingen het initiatief genomen om invulling te geven aan natuurcompensatie voor infrastructurele werken (Terwan 2002). Natuurcompensatie vindt doorgaans plaats door grondverwerving, inrichting en vervolgens overdracht aan en beheer door een 'erkende' terreinbeheerder. Dat is ook de basis voor de begrotingen, die uitgaan van een eenmalig bedrag voor verwerving, inrichting en 'aanloopbeheer' (bijv. herstelbeheer). Gegeven dit bedrag zijn recent in enkele gebieden (bijv. rond de A4/HSL in Zuid-Holland, de A50 in Brabant en de A73 in Limburg) 'offertes' uitgebracht voor een invulling met agrarisch natuurbeheer. Het beschikbare bedrag, de mogelijkheden om dit (met het oog op beheerscontinuïteit) te verduurzamen en de verwachting van voldoende deelname bepalen vervolgens de prijsstelling in de offertes.

Geschiktheid voor groene diensten

Uitgespaarde kosten zijn te gebruiken voor 6 van de 15 beschreven groene diensten, maar wel voor de meeste 'gangbare' diensten. Het systeem is daarmee matig breed toepasbaar, zeker vergeleken met de eerder beschreven grondslagen. Deze grondslag is alleen toepasbaar wanneer bepaalde uitgaven voor de overheid niet meer nodig zijn door het leveren van een groene dienst. Dit betreft de diensten natuur en landschap (bijvoorbeeld wanneer door agrarisch beheer grondverwerving niet meer nodig is), erosiebestrijding (wanneer door bedrijfsmaatregelen de kosten van schoonmaken of andere kosten als gevolg van erosie niet gemaakt behoeven te worden), waterconservering, waterberging (besparing kosten extra maalcapaciteit) en de levering van schoon water (lagere zuiveringskosten drinkwater).

Beoordeling

Deze grondslag is alleen te hanteren als er 'vragers' van groene diensten zijn die concreet kosten uitsparen. Dan kan in onderhandelingen met potentiële aanbieders een vergoedingsniveau worden vastgesteld. Er is hiermee binnen de EU vooral in de drinkwatersector ervaring opgedaan, via convenanten tussen drinkwaterbedrijven en agrariërs in grondwaterbeschermingszones.

Maatwerk is goed mogelijk, omdat in het algemeen vragers een vrij exact beeld zullen hebben van de te besparen kosten en aanbieders vaak een 'offerte-op-maat' voor het beoogde uitvoeringsalternatief zullen uitbrengen. Voor zover de besparing hoger is dan de inkomstenderving van de aanbiedende partij, gaat hiervan een stimulerend effect uit.

Samenwerking tussen grondgebruikers ligt in de rede, omdat de vragende partij veelal een prestatie boven bedrijfsniveau zal vragen. Van concurrentie tussen grondgebruikers zal in het algemeen geen sprake zijn, omdat de te leveren prestatie gewoonlijk gebiedsspecifiek is. Wel zou er in geval van offertes sprake kunnen zijn van concurrentie tussen groepen grondgebruikers of – zoals soms bij natuurcompensatie – tussen agrarische en niet-agrarische grondgebruikers (bijv. terreinbeherende natuurbescherming). Doordat het 'groene diensten'-alternatief moet concurreren met het oorspronkelijke plan, wordt de kosten-effectiviteit bevorderd.

Transactie- en handavingskosten hangen af van de duur en complexiteit van de benodigde onderhandelingen en de complexiteit van de te maken afspraken.

4.3. Beloningssystemen op basis van baten

4.3.1. Betaling van resultaten

Hoe werkt het?

In plaats van de gemaakte of uitgespaarde kosten kunnen ook de feitelijke prestaties of resultaten worden beloond. Hiervan zijn in Nederland verschillende voorbeelden:

1. In het natuurbeheer zijn experimenten uitgevoerd met resultaatbeloning. Hierbij werd de beloning mede vastgesteld op basis van de bekende ITZ-criteria (internationale betekenis, trend en zeldzaamheid), dus op basis van de ecologische betekenis. Dit is ook de grondslag van de natuurmeetlat die het CLM heeft ontwikkeld (Buys 1995). Ook het Programma Beheer kent een aantal beheerspakketten met een (zwakke) vorm van resultaatbeloning, zij het in de vorm van een sanctie: als het resultaat niet wordt gehaald, wordt de vergoeding gekort. Daarnaast bieden de gebiedsgerichte weidevogelpakketten collectieven zoals agrarische natuurverenigingen de mogelijkheid om de vergoeding via een systeem van resultaatbeloning te verdelen onder de deelnemende agrariërs. Overigens maakt de Europese Commissie nu juist problemen over de combinatie van een resultaatcomponent met een beloningsgrondslag op basis van gedeerde inkomsten, zoals die in een aantal pakketten van het Programma Beheer voorkomt.
2. In het waterbeheer betaalt het waterschap West-Friesland een vast bedrag voor elke extra kubieke meter waterbergingscapaciteit.

Ook in het buitenland is hiermee enige ervaring. Zo wordt in de Duitse deelstaat Baden-Württemberg (MEKA-project) en in Zwitserland extra betaald voor de aanwezigheid van bepaalde plantensoorten, resp. natuurkwaliteiten.

Interessant is in dit geval vooral de vraag wat de basis is voor de resultaatbeloning. Is dat de 'intrinsieke' waarde van de geleverde prestatie (bijv. betekenis van de gerealiseerde soorten planten en dieren voor de biodiversiteit)? Of is de beloning op de 'klassieke' manier berekend, maar wordt hij louter uitgekeerd als resultaatbeloning? Zoals gezegd waren enkele van de Nederlandse voorbeelden van resultaatbeloning in het natuurbeheer (zie ook kader) gebaseerd op de ecologische betekenis van soorten. Maar in de recente buitenlandse voorbeelden wordt gewerkt met een vast standaardbedrag voor aantallen soorten die een bepaalde drempelwaarde overstijgen. Bovendien is de vergoeding in Duitsland – om te voldoen aan de Brusselse eisen t.a.v. de vergoedingssystematiek – berekend op de 'traditionele' manier.

Toepassen van resultaatbeloning berekend op basis van de 'intrinsieke' betekenis voor het betrokken milieuthema vereist de aanwezigheid van operationele criteria op basis waarvan de bijdrage kan worden gekwantificeerd en daarna gekapitaliseerd. Zulke operationele criteria zijn lang niet voor alle onderscheiden typen groene diensten voorhanden. In die gevallen kan zoals gezegd de vergoeding ook op een andere manier worden berekend en vervolgens worden uitgekeerd als resultaatpremie.

Oude voorbeelden van resultaatbeloning: Nederland, België en Engeland

Voordat de natuurbeheerbetalings onder het 'Brusselse stramien' hoefden te worden gebracht, waren er verschillende experimenten met beloning voor concrete natuurresultaten.

In *Nederland* is resultaatbeloning in de jaren '80 en '90 sterk bepleit door met name Milieubiologie Leiden (zie bijv. Twisk & Mugge 1995) en het CLM (Van Paassen e.a. 1991). Er zijn diverse voorbeelden:

- a. Vogelbescherming keerde van 1971 tot eind jaren '80 een premie uit voor elk geslaagd broedgeval van de kerkuil. De begunstigde kon kiezen uit een bedrag van f 25,-, een boek over de kerkuil of een abonnement op het tijdschrift *Vogels* (zie bijv. De Jong 1990).
- b. in verschillende gebieden (in elk geval in de provincies Noord- en Zuid-Holland, Gelderland en Overijssel) is geëxperimenteerd met beloning van (gevonden) weidevogellegfels. De premie per legsel steeg naarmate de soort zeldzamer was (zie bijv. Van Paassen 1991 en Ter Steege e.a. 1996);
- c. datzelfde geldt (onder meer in Noord- en Zuid-Holland) voor plantensoorten in slootkanten, waarbij een resultaatpremie (soms bovenop een beheersvergoeding) werd betaald voor bepaalde kensoorten.

Momenteel vindt in een aantal gebieden nog steeds resultaatbeloning plaats dankzij de flexibiliteit die het Programma Beheer voorsnog biedt aan intermediaire organisaties (zie aparte kader).

In *Vlaanderen* stelde de vogelwerkgroep LISEC in 1985 een premieregeling voor de ortolaan, een bedreigde broedvogel die vooral in de Limburgse Kempen voorkwam. Boeren ontvingen een bedrag van 1.000 BF (ca € 25,-) voor elk geslaagd broedgeval. Rond 1990 is de financiering overgenomen door de provincie, die is gaan betalen voor geschikte biotopen (zoals graanakkers) in plaats van voor broedgevallen.

In het *Engelse* nationale park *Peak District* vond in de jaren '80 resultaatbeloning plaats voor planten van extensief beheerde graslanden (Parker 1990). Op basis van een vooraf opgestelde lijst met ongeveer 70 soorten ontvingen boeren voor minimaal 8 vrij algemene soorten een basispremie van £ 5,- per ha en voor meer bijzondere soorten een extra premie van £ 2,- per soort per ha. Ondanks de relatief lage beloning was de deelname redelijk.

Nieuwe voorbeelden van resultaatbeloning: Duitsland en Zwitserland

Voor zover ons bekend zijn er twee Europese voorbeelden waar momenteel een beloning geldt voor concrete natuurresultaten:

1. In het Duitse MEKA-project (zie ook het kader over puntensystemen later in deze paragraaf) worden bovenop de premies voor extensief graslandbeheer premies verstrekt voor botanische resultaten. Voor graslanden is een lijst opgesteld van 28 indicatorsoorten. Als er daarvan 4 of meer aanwezig zijn, ontvangt de grondgebruiker een resultaatpremie van € 50,- per ha. Deze wordt naar de EU toe beargumenteerd op basis van extra inkomstenderving en inspanningen. In een eerste evaluatie van het MEKA-project (Oppermann & Briemle 2002) wordt naar aanleiding van de goede resultaten voorgesteld om het systeem van resultaatbeloning verder te detailleren door het creëren van meer resultaat- en bijbehorende beloningstrappen.
2. Zwitserland heeft in 1998 in zijn landbouwwetgeving vastgelegd dat elk bedrijf minimaal 7% van zijn oppervlakte in moet ruimen voor natuur, wil het in aanmerking komen voor landbouwsteun (*Direktzahlungen*). Een soort *cross-compliance* dus. Er gelden (weinig gedifferentieerde) premies voor 16 natuurbeheer-pakketten en voor dierenwelzijn (weidegang van rundvee, groepshuisvesting en de mogelijkheid van uitloop voor varkens en kippen). Agrariërs kunnen extra premie krijgen als het natuurbeheer bijdraagt aan ecologische verbindingen (*Vernetzung*) of als er extra natuurkwaliteit wordt geleverd, een systeem vergelijkbaar met het onder 1 genoemde (*Verordnung über die regionale Förderung der Qualität und der Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen in der Landwirtschaft 2001*).

Resultaatbeloning onder het Programma Beheer

De vergoedingen van de regelingen van het Programma Beheer zijn berekend op basis van inkomstenderving en (genormeerde) uitvoeringskosten. Toch kennen ze een vorm van resultaatbeloning, zij het een aparte: bij de doelpakketten waar concrete soorten als doel zijn geformuleerd, wordt een korting aangebracht als de vereiste (aantallen) soorten na zes jaar niet zijn gehaald. Naar zijn karakter is dit dus eerder een straffkorting dan een resultaatbeloning.

Overigens biedt de positie die intermediaire organisaties zoals agrarische natuurverenigingen in het Programma Beheer tot dusverre hebben, mogelijkheden om naar de leden toe wél 'zuivere' resultaatbeloning toe te passen. Een aantal verenigingen maakt hiervan gebruik voor weidevogels en slootkantplanten. In de nabije toekomst zal deze speelruimte waarschijnlijk verdwijnen en zullen agrariërs weer "1:1"-contracten sluiten met het ministerie van LNV.

Geschiktheid voor groene diensten

Resultaat of prestatie als grondslag van groene diensten is voor veel categorieën (9 van de 15 diensten) in principe toepasbaar, maar de controleerbaarheid van de resultaten is soms lastig.

Resultaten zijn evident als grondslag voor natuur (bepaalde soorten), *life support* functies (aanwezigheid van natuurlijke vijanden, bestuivers, bodemorganismen), toegankelijkheid (aantal gebruikers van een wandelpad), stilte (reductie van het aantal decibellen onder de wettelijke norm, met name in stiltegebieden), duisternis (m.n. voor duisternisgebieden, aantal (extra) uren gerealiseerde duisternis), erosiebestrijding (vermindering aantal m³ grond/ha dat afspoelt), waterberging (aantal m³ extra bergingscapaciteit), schoon water (extra m³ schoon water) en verwerking van afvalwater (m³).

Ook voor landschapselementen kan een duidelijk resultaat worden geformuleerd, al is het resultaat hier vaak gelijk aan de maatregel (bijv. aanleg van een poel of houtwal) en zullen de kosten hiervan vaker als beloningsgrondslag worden geprefereerd boven het resultaat – maar dat hangt uiteraard mede af van de hoogte van de resultaatbeloning.

Is het resultaat lastig in exacte termen te definiëren, zoals in het geval van landschappelijke identiteit, dan is resultaatbeloning niet of minder goed toepasbaar. Voor waterconservering en peilverhoging kan in principe het aantal m³ daadwerkelijk vastgehouden water per tijdseenheid worden bepaald of het aantal cm peilverhoging, maar de extra kosten die hiermee gepaard gaan zijn sterk afhankelijk van bijv. de teelt die er staat, zodat deze grondslag hiervoor minder geschikt lijkt.

Beoordeling

Resultaatbeloning is in principe te hanteren voor een breed scala aan groene diensten en grondgebruikers. Er zijn inmiddels wel praktijkervaringen, maar die zijn nog redelijk incidenteel en niet systematisch geëvalueerd.

Controle en handhaving van een systeem van resultaatbeloning zijn waarschijnlijk verhoudingsgewijs arbeidsintensief. Nu echter ook andere beloningssystemen steeds vaker gepaard gaan met uitgebreide monitoringsprogramma's op feitelijke effecten/resultaten, wordt dit knelpunt steeds geringer. Beperking is wel dat – met name bij 'mobiele' soorten natuur – het toeval een rol kan spelen: hoewel verschillende grondgebruikers zich inspannen, strijkt de soort slechts op één perceel neer.

Resultaatbeloning leent zich in beginsel goed voor maatwerk en het hanteren van een laag instapniveau. Door de scheiding tussen doelen en middelen (gegeven de doelen kan de producent zelf de meest geschikte middelen kiezen) lokt het vindingrijkheid en innovatie uit en sluit het goed aan bij het ondernemerschap.

Het systeem heeft een hoge mate van transparantie en is maatschappelijk goed verdedigbaar.

De kosteneffectiviteit is in beginsel goed (er is een directe relatie tussen betaling en resultaat), maar hangt uiteraard mede af van de benodigde inspanningen voor monitoring en controle.

Voorbeelden van puntensystemen

In de EU-lidstaten zijn – voor zover ons bekend – twee voorbeelden van beloning op basis van punten. Een puntensysteem is natuurlijk geen beloningsgrondslag, maar een (elegante, want flexibele) uitvoeringswijze. In beide gevallen worden de vergoedingen die aan de punten zijn gekoppeld, naar de EU toe beargumenteerd op basis van de inkomstenderving en uitvoeringskosten die met de maatregelen gepaard gaan.

1. Het MEKA-systeem in Baden-Württemberg (Duitsland) kent punten toe voor milieu- en natuurmaatregelen op agrarische bedrijven. En wel als volgt:

- * punten per ha voor grondgebonden maatregelen;
- * punten per dier voor zeldzame huisdierrassen;
- * punten per bedrijf voor bijv. mestbemonstering, administratie van genomen maatregelen.

Het MEKA-systeem is opgenomen in het Duitse POP. Er geldt een maximum aantal te verzamelen punten van 4.000 per aanvraag. Ook coöperaties van bedrijven kunnen meedoen; het maximum aantal punten is dan uiteraard navenant hoger. Elke punt levert € 10,- aan beloning op.

2. Het Oostenrijkse Öpul-systeem, ondergebracht in het Oostenrijkse POP, omvat een samenhangend puntensysteem voor duurzame landbouw. Het systeem hanteert een uitgebreide tabel met bedrijfshandelingen die voor punten in aanmerking komen.

Het beslaat twee aspecten:

- * pluspunten voor alle aspecten van het grondgebruik: bemesting, bestrijdingsmiddelengebruik, bouwplan, bodembedekking, groundbewerking, maai- en weideregime, natuur- en landschapsmaatregelen;
- * minpunten (sic!) voor minder milieuvriendelijke maatregelen (m.n. op het gebied van bestrijdingsmiddelengebruik). Uitgesproken 'slecht gedrag' wordt aan banden gelegd door ge- en verboden en codes voor goede landbouwpraktijk.

Het systeem, dat Oostenrijk al had ingevoerd vóór toetreding tot de EU in 1995, is door de Europese Commissie kritisch begroet. De Commissie eiste bij toetreding enkele aanpassingen, maar heeft het systeem de kans gegeven zich te bewijzen.

Aan de hand van periodieke evaluaties zal de Commissie beoordelen of het op deze manier mag blijven voortbestaan.

Daarnaast zijn er in Nederland voorstellen gedaan voor een systeem van Duurzame Ondernemerspunten (DOP), een breed werkend 'scoresysteem' voor duurzame prestaties (Terwan e.a. 2000). Dit systeem is niet ingevoerd, maar in Midden-Delfland wordt een proefproject met het DOP-systeem voorbereid (zie ook § 4.4.3).

4.3.2. Betaling op basis van maatschappelijke waardering

Hoe werkt het?

Betalingsgrondslag kan ook zijn de maatschappelijke waardering van publieke goederen. In de milieu-economie zijn methoden beschikbaar om te bepalen hoeveel geld mensen over hebben voor (het recreëren in of het 'beleven' van) een aantrekkelijk landschap. Die systemen zijn lastig toepasbaar op individuele bedrijven, maar kunnen bijvoorbeeld wel de basis vormen voor puntensystemen.

Geschiktheid voor groene diensten

Maatschappelijke waardering is matig geschikt als grondslag voor groene diensten (6 van de 15 diensten). Het is geschikt voor 'aangeborene' diensten als natuur, genetische diversiteit (bijv. Lakenvelders in de wei), landschap, cultuurhistorie en toegankelijkheid. Dat laatste gebeurt al op landgoederen waar vergoedingen zijn gekoppeld aan openstelling van het landgoed voor het publiek. Maatschappelijke waardering als grondslag wordt lastig of onmogelijk voor de meer abstracte diensten,

waarvoor de maatschappelijke waardering minder uitgesproken is zoals *life support* functies (niet aabaar), stilte, duisternis en alle waterdiensten. Overigens zou de maatschappelijke waardering van diensten als stilte en duisternis de komende jaren sterk kunnen toenemen.

Beloning van belevingswaarde (natuur, landschap)

Hoewel de 'traditionele' valueringsmethoden in feite ook de beleving van gebieden meenemen (maar dan vertaald in de bereidheid om hiervoor te betalen), is er ook het nodige werk verricht aan het ontwikkelen van graadmeters voor belevingswaarde. Geobjectiverde graadmeters zouden, ook zonder hiervoor steeds bewoners en bezoekers te hoeven interviewen, een basis kunnen bieden voor beloning. Zo is in Costa Rica *scenic beauty* een reden tot beloning, m.n. van boseigenaren (Ferraro & Simpson 2000). Het wordt overigens uit de literatuur niet duidelijk wat hier de precieze beloningsgrondslag is.

In Nederland heeft het LEI zich gebogen over belevingsgraadmeters (De Graaff e.a. 2002). Het LEI maakt eerst een classificatie van mogelijke belevingsgraadmeters en beoordeelt vervolgens enkele bestaande voorbeelden:

- de belevingsgraadmeter die het Natuurplanbureau (NPB) hanteert: hier is landschappelijke afwisseling (gemeten aan de hand van 3 indicatoren en gekwantificeerd op basis van ruimtelijke GIS-bestanden) als hoofdkenmerk genomen;
- een belevingsgraadmeter voor recreatieve kwaliteit. Ook hier wordt op basis van kaartmateriaal of GIS-bestanden bepaald of gebieden aantrekkelijk zijn voor recreanten, en wel voor vijf activiteiten (wandelen, fietsen, zwemmen, vissen en varen);
- de gezondheidsgraadmeter 'vermindering van stress'. Het gaat hier niet om een kwantificeerbare graadmeter, maar om het valueren van de (deels) aangetoonde positieve relaties tussen gezondheid en (de aanwezigheid van) natuur en water;
- de belevingsgraadmeter SPEL (Schalen voor de Perceptie en Evaluatie van het Landschap), ontwikkeld door Couterier c.s. (Couterier & Schöne 1998) en gebruikt voor de landschappelijke evaluatie van landinrichtingsprojecten. Deze methode werkt met een vragenlijst en aanvullende diepte-interviews met bewoners en gebruikers van een gebied;
- twee methoden die Rijkswaterstaat gebruikt bij belevingsonderzoek. De eerste wordt gebruikt voor bijv. de MER bij bouwprojecten. Deze methode geeft – aan de hand van enquêtes en interviews onder bewoners – inzicht in de sociale beleving van het landschap en de veranderingen die de voorgenomen ingreep daarin teweeg zal brengen. De tweede methode is meer geobjectiveerd en 'scoort' planvarianten op hun (verwachte) effect op de beleving van de omgeving.

Al deze methoden lijken niet of weinig geschikt voor beoordeling en betaling van prestaties op bedrijfsniveau. Op gebiedsniveau, c.q. voor collectieve prestaties, ligt dat wellicht anders. Niettemin lijkt het operationaliseren van dergelijke graadmeters terwille van betaling op het eerste gezicht lastig.

Beoordeling

Valuering van groene diensten op basis van maatschappelijke waardering heeft zich tot dusverre vooral afgespeeld in het wetenschappelijk circuit, maar er zijn nog weinig praktische toepassingen. Het systeem is niet goed bruikbaar op het niveau van individuele grondgebruikers, maar kan wel dienen als basis voor regionale of landelijke regelingen. Zo overweegt de Amerikaanse overheid om valueringstechnieken te introduceren in het puntensysteem van het *Farmland Conservation Scheme* (zie kader in § 4.4.1).

Als de gebruikte valueringstechnieken een juiste weergave zijn van de werkelijkheid, zijn de kosten-effectiviteit en de maatschappelijke rechtvaardiging in beginsel goed. De kosten-effectiviteit wordt echter ook bepaald door de *overhead* die dit systeem met

zich meebrengt: voor een fijnmazige toepassing moeten periodiek regionale valueringsonderzoeken plaatsvinden.

Het is de vraag of een dergelijk systeem uitdagend is voor de aanbieders van groene diensten. Het systeem is zeker marktgericht, maar de beloningsgrondslag is wellicht weinig ondernemersgericht. Aanbieders lopen het risico van aanmerkelijke prijsschommelingen (afhankelijk van de correctheid van de gebruikte methoden en de frequentie van prijsaanpassingen), waardoor het zicht op continuïteit beperkt is.

4.3.3. Betaling op basis van de economische betekenis van een 'groene' omgeving

Hoe werkt het?

Een aantrekkelijke omgeving heeft economische baten in de sfeer van wonen, werken en recreëren. Zo kunnen de volgende economische effecten worden onderscheiden:

- een aantrekkelijke woonomgeving resulteert niet zelden in een – vergeleken met een 'referentiewoning' – verhoudingsgewijs hoge marktwaarde van (koop)woningen. Diverse onderzoeken hebben dit effect reeds aangetoond (o.a. Koolen & De Putter 2001). De hogere huizenprijzen leiden op hun beurt tot extra belastinginkomsten voor de overheid: gemeenten krijgen extra OZB-inkomsten binnen;
- ook is de omgeving relatief aantrekkelijk voor de vestiging van bedrijven. Dat geldt vooral voor bedrijven die rechtstreeks baat hebben van die omgeving (zoals horeca en recreatie-ondernemers), maar ook voor bedrijven die bijvoorbeeld om imago-redenen belang hebben bij een aantrekkelijke bedrijfsomgeving;
- als gevolg hiervan is er sprake van extra werkgelegenheid en extra omzet, met name in de detailhandel (plaatselijke middenstand), horeca en bij recreatief-toeristische bedrijven. Deze effecten kunnen economisch worden gekwantificeerd;
- ook de extra omzet in de recreatief-toeristische sector zorgt voor extra belastinginkomsten: gemeenten ontvangen zo extra toeristenbelasting.

Voorbeeld van een dergelijke berekening is de kwantificering van de economische effecten van twee van Amsterdam's 'groene scheggen', waaronder het agrarisch gebied Amstelland (zie kader). Alleen al de extra jaarlijkse baten in detailhandel, horeca en recreatie bedragen € 4.400,- per hectare. Dit bedrag is vergelijkbaar met identiek berekende ha-omzetten voor gerenommeerde natuur- en recreatiegebieden, zoals de Biesbosch, Schiermonnikoog en de Utrechtse Heuvelrug (Koolen & De Putter 2001).

Wil een dergelijke berekening grondslag kunnen zijn voor betaling aan de producenten van de omgevingskwaliteit, dan moet er sprake zijn van:

- 'overhevelingsmechanismen' tussen de ontvanger van de extra baten (ondernemers, gemeenten) en de producenten. Er bestaan al wel ideeën om gemeentelijke belastingen mede te gebruiken voor natuur- en landschapsbeheer. Voor overdracht van private baten (bedrijfsleven) bestaan echter nog weinig of geen mechanismen. Deze zouden eerst (verder) moeten worden ontwikkeld;
- consensus tussen gemeenten, bedrijfsleven en producenten over de berekening van de baten en het deel hiervan dat wordt afgedragen aan de producenten. Hierover zouden regionale convenanten kunnen worden gesloten.

In dit geval is de betaling voor groene diensten niet rechtstreeks gerelateerd aan de geleverde prestatie (er is dus geen sprake van een zelfstandige markt voor groene diensten), maar loopt die via andere markten. De producenten hebben weinig of geen invloed op deze markten: het is uiteraard van belang dat zij een aantrekkelijke omgeving blijven produceren, maar zij hebben geen invloed op bijvoorbeeld met marketing- en promotiebeleid van de betrokken bedrijven en op de algemene economische trends, die sterk de recreatieve bestedingen bepalen.

Een andere werkwijze is het kapitaliseren van de economische waarde van de geleverde prestaties. Zo zijn er vele studies gewijd aan het valueren van natuur, c.q. biodiversiteit op basis van de vele functies die natuur heeft voor de samenleving (o.a. Pearce & Moran 1994; Moran & Bann 2000). Er is zelfs een speciale IUCN-website over *biodiversity economics*. De gebruikte technieken zijn veelal (varianties op) de 'klassieke' milieu-economische valueringstechnieken. Het lijkt lastig om de op deze wijze berekende 'baten' te vertalen naar individuele diensten, althans nog aanmerkelijk lastiger dan voor de methode die hiervoor is geschetst.

Economische betekenis van de 'groene scheggen' van Amsterdam

KPMG Consulting heeft in opdracht van het Milieucentrum Amsterdam de economische betekenis van twee van Amsterdam's 'groene scheggen' (groene 'inhammen en uitlopers') gekwantificeerd: het Amsterdamse Bos en het Amstelland. We vermelden hier de uitkomsten voor Amstelland, omdat dit een merendeels agrarisch gebied is. Bij de kwantificering zijn de volgende aspecten meegenomen:

1. De extra bestedingen in het jaar 2000 die zijn toe te rekenen aan de scheggen. Deze zijn onderverdeeld in: (a) extra omzet detailhandel: € 9,5 mln.; (b) extra omzet horeca: € 22 mln.; en (c) extra omzet sport en recreatie: € 3,5 mln. In totaal komen de extra bestedingen op € 35 mln., ofwel (bij een gebiedsgrootte van ongeveer 8.000 ha) een gemiddelde jaarlijkse hectare-omzet van bijna € 4.400,-.
2. De extra werkgelegenheid die aan de scheggen kan worden toegerekend in de bedrijfstakken die onder 1 zijn genoemd. Voor Amstelland is deze berekend op 634 arbeidsplaatsen. Deze bijdrage is verder niet gekapitaliseerd.
3. De extra marktwaarde van woningen in de scheggen vergeleken met die in de rest van de gemeente. Voor Amstelland blijkt deze ruim € 95.000,- per woning.
4. De aldus extra verworven belastinginkomsten (OZB) voor de gemeenten. Voor Amstelland is deze berekend op ruim € 290.000,- per jaar (ofwel € 36,- per ha per jaar).

Geschiktheid voor groene diensten

Deze grondslag is vooral geschikt voor die diensten die de landschappelijke waarde verhogen: natuur, landschap, cultuurhistorie, maar bijvoorbeeld ook genetische diversiteit wanneer het aantrekkelijke zeldzame landbouwhuisdieren betreft (Blaarkop, Lakenvelder), stilte en duisternis. Hier kan overigens een spanning optreden tussen de 'publieke' resp. economische waardering en de ecologische waardering. Zo worden Schotse Hooglanders door het publiek zeer gewaardeerd, maar is hun betekenis voor de genetische diversiteit in Nederland nihil. Ook een goede toegankelijkheid van een gebied vergroot haar economische waardering. Erosiebestrijding en waterdiensten zijn niet goed onder deze grondslag te brengen, met uitzondering van die waterdiensten die als neveneffect een verhoging van de landschapskwaliteit hebben, zoals een (recreatie)meer als bergingspolder.

Beoordeling

Zoals hierboven al is beschreven, is het lastig om deze beloningsgrondslag als zelfstandige grondslag te hanteren: de 'valuering' loopt veelal via andere markten (bijv. bijdrage aan recreatieve bestedingen, werkgelegenheid, vastgoedprijzen etc.). Daarmee is hij voor de aanbieders van groene diensten lastig beïnvloedbaar en vergt een goede uitvoering solide afspraken, ook met partijen die niet direct vrager van groene diensten zijn (maar wel economisch belanghebbend zijn). Niettemin zijn er enkele voorbeelden op kleine schaal. Zo heeft de gemeente Aalten opbrengsten van de toeristenbelasting gebruikt om boeren te betalen voor onderhoud van landschapselementen. Afspraken waarbij niet alleen overheden, maar ook marktpartijen zijn betrokken, zijn complexer, maar voldoen wel fraai aan het criterium 'uitlokken private cofinanciering'. Regionale 'omgevingsschappen', waarover al geruime tijd ideeën worden ontwikkeld, kunnen daarvoor een context bieden. Studies naar de economische betekenis van een aantrekkelijke omgeving kunnen ook op een andere manier worden gebruikt, namelijk als basis voor onderhandelingen

tussen aanbieders en vragers. Ze zijn dan in feite input voor een beurs- of marktplaatssysteem (zie § 4.4).

4.4. Beloningssystemen op basis van marktwerking

4.4.1. Betaling op offertebasis (*tendering*)

Hoe werkt het?

Bij betaling op offertebasis wordt een aantal potentiële producenten gevraagd om te offereën voor productie of levering van groene diensten. Vervolgens wordt levering toegekend aan de aanbieder met de goedkoopste offerte of de gunstigste prijs-kwaliteitverhouding. De offerte kan – afhankelijk van het offerteverzoek – zowel inspanningen als resultaten bevatten. Zo vinden momenteel besprekingen plaats tussen Vogelbescherming Nederland en In Natura over de ‘levering’ van een minimum aantal weidevogels op boerenland.

De uitgifte van natuurcontracten aan boeren in de VS (zie kader) wordt doorgaans aangemerkt als een veilingssysteem (*auction*), maar is in feite een tendersysteem: hier worden aanvragen pas toegekend boven een bepaalde kosten-batenratio en vindt daarboven ‘tendering’ plaats op basis van de verhouding tussen kosten en baten (Latacz-Lohmann & Van der Hamsvoort 1997; Marra & Vukina 1998; Vukina e.a. 2001). Ook het Verenigd Koninkrijk kent een tendersysteem, en wel voor bosaanplant en kwaliteitsverbetering van bestaande bospercelen. In beide gevallen kunnen grondeigenaren of -gebruikers alleen offerte uitbrengen voor hun eigen land, zodat er geen sprake is van concurrentie tussen beheerders. De prijsstelling wordt getoetst op ‘redelijkheid’ en soms (VS) op een minimum kosten-batenverhouding op basis van tevoren ingeschatte baten op de betrokken percelen.

Ook in Nederland zijn wel ideeën voor het organiseren van een ‘markt’ voor groene diensten, waar vraag en aanbod bijeen worden gebracht en de kosten-effectiviteit (op basis van landelijk en/of regionaal bepaalde doelen) bepalend is voor het toekennen van ‘offertes’.

Tendering van bosbouwcontracten in het Verenigd Koninkrijk

In het VK vinden we een voorbeeld van een *tender*-regeling voor kwaliteitsverbetering in de bosbouw (*Grants for Woodland creation – The National Forest Tender Scheme* 2002). Deze regeling is goedgekeurd en medegefinancierd door de Europese Commissie. Grondeigenaren en -gebruikers kunnen intekenen voor projecten op hun eigen grond, waarbij het gaat om minimaal 5 ha bos, waarvan minimaal 50% nieuw aan te leggen bos. Er moet sprake zijn van kwaliteitsverbetering in de sfeer van biodiversiteit, landschap, cultuurhistorie en archeologie, recreatief medegebruik etc. Dit zijn althans factoren waarop bij de beoordeling wordt gelet. De aanvrager moet zelf aangeven welk budget hij nodig heeft voor de beoogde werkzaamheden. De begroting wordt vervolgens getoetst op redelijkheid.

VS: 'tendering' van natuurcontracten

De VS kennen een systeem van (deels) ontkoppelde inkomenstoeslagen, die deels worden uitbetaald in de vorm van natuur- en landschapsbetalingen. Uit handelspolitiek oogpunt is dat interessant, omdat ontkoppelde toeslagen in WTO-verband vallen in de zogeheten 'groene box'.

Een deel van de toeslagen wordt toegekend op basis van 'tendering' en veiling van contracten: open inschrijving op natuur- en milieudoelen en gunning aan de gunstigste bidders. Het systeem kent als belangrijke elementen:

- een puntensysteem voor de (verwachte) ecologische resultaten;
- een toetsing op kosten-effectiviteit met een tevoren vastgestelde minimum-ratio tussen kosten en (natuur-)opbrengsten. Alle aanbiedingen die gunstiger zijn dan de minimum-ratio, worden gehonoreerd.

Het systeem is interessant, omdat het marktgericht is en er tevens wordt beoordeeld op natuureffecten.

Duitsland: tendering voor groene plattelandontwikkeling

In Duitsland heeft landbouwminister Künast in 2001 een wedstrijd *Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft* uitgeschreven. Er is een bedrag van € 35,5 mln. beschikbaar om een select aantal regio's te ondersteunen bij de uitvoering van regionale plannen voor:

- versterking van het platteland en het creëren van aanvullende inkomensbronnen;
- natuur- en milieuvriendelijke landbouw;
- consumentgericht produceren.

Er zijn 206 plannen ingediend. Deze zijn beoordeeld door een breed samengestelde jury. Naast uiteraard de inhoud van de plannen waren aspecten als geïntegreerde planvorming en samenwerking bij de uitvoering belangrijke beoordelingscriteria. Uiteindelijk zijn 18 winnende regio's geselecteerd (*Regionen Aktiv 2001*).

Geschiktheid voor groene diensten

Tendering is in principe een geschikte grondslag voor pakweg de helft van de beschreven groene diensten, waarbij het grootste nadeel is dat het met tendering niet altijd mogelijk is om de dienst op een geschikte, laat staan de beste plaats te realiseren. Tendering is b.v. mogelijk voor natuur en landschapselementen, wie biedt de meeste natuur voor de laagste prijs aan, maar de vraag is of die natuur op de ecologisch beste plek komt, of deze verbindingen heeft met al bestaande natuur en op welk niveau (regionaal, landelijk) je moet tenderen. Voor genetisch biodiversiteit valt er te denken aan een quotum dat de overheid voor bepaalde rassen beschikbaar heeft en dat de laagste aanbieders (delen van) dit quotum krijgen. Voor water-conserving en waterberging is tendering in principe ook mogelijk (wie biedt een deel van zijn land aan voor wateropvang?). Voor de levering van schoon water of voor verwerking van afvalwater kun je denken aan gebieden die tenderen om schoon oppervlakte water te leveren voor bijv. drinkwatervoorziening.

Voor de overige groene diensten is tendering minder geschikt, omdat de dienst b.v. aan een beperkt aantal mogelijke of wenselijke gebieden of locaties is gekoppeld (cultuurhistorie, stilte, duisternis, erosiebestrijding, peilverhoging). Daardoor wordt tendering beperkt tot dat aantal mogelijke of wenselijke gebieden.

Beoordeling

Tendering is te hanteren voor een breed scala aan groene diensten, en voor verschillende typen grondgebruikers. Samenwerking tussen grondgebruikers kan worden bevorderd via de inschrijvingsvoorwaarden. In de VS is hiermee vanaf 1986 ervaring opgedaan.

Tendering is bij uitstek een systeem voor maatwerk, omdat aanbieders hun eigen bod uitbrengen. De voorbereiding van een bod brengt voor de aanbieder(s) wel kosten met zich mee, zodat niet snel sprake zal zijn van een laag instapniveau.

Het systeem sluit goed aan bij het ondernemerschap en stimuleert innovatie en groene concurrentie. Ook private cofinanciering wordt bevorderd, omdat daardoor het uitbrengen bod lager kan uitvallen. Afhankelijk van het karakter van de regeling en de

bedoelingen van de uitschrijvende partij kan private cofinanciering ook als inschrijvingsvoorwaarde worden opgenomen.

De kosteneffectiviteit zal bij open inschrijving over het algemeen redelijk zijn, maar hangt af van:

- de vraag of de aanbieder 'monopolist' is of in concurrentie moet offeren;
- de uitvoeringskosten. Elke offerte moet worden getoetst. Hoeveel tijd dit kost, zal afhangen van de helderheid van de toetsingscriteria en de inschrijvingseisen (worden collectieve offertes aangemoedigd of niet).

Daarnaast kan de uitschrijver uiteraard een minimum-kosteneffectiviteit vereisen, zoals ook gebeurt in de VS en bij de CO₂-tenders in Nederland (VROM).

Ook de duurzaamheid van de afspraken (contractduur, momenten van herziening beloning etc.) kan onderdeel zijn van de offerteonderhandelingen. Daarmee heeft de inschrijver op dit punt medezeggenschap.

Tenders voor CO₂-reductie

De rijksoverheid (VROM) schrijft tenders uit voor plannen die leiden tot reductie van de CO₂-emissie. Belangrijk beoordelingscriterium voor ingediende projecten is de kosten-effectiviteit. De plannen mogen hooguit € 9,- subsidie per ton te realiseren CO₂-reductie kosten. Deze kosten-effectiviteitsratio wordt jaarlijks herzien op basis van voortschrijdend inzicht. Daarmee vergewist de overheid zich bij voorbaat van een zinvolle besteding van de gelden en introduceert zij een element van concurrentie (al behoort niet tot de voorwaarden dat bij over-intekening de projecten met de gunstigste kosten-effectiviteit zullen worden gehonoreerd).

4.4.2. Betaling op basis van voldoende 'producentenanimo'

Hoe werkt het?

Eén van de ideeën van de Commissie-Buckwell was marktgericht belonen door de beloningshoogte af te stemmen op de animo bij producenten van groene diensten. Idee hierachter is dat de overheid in een bepaald gebied een bepaalde gebiedskwaliteit wil realiseren en vervolgens voldoende middelen moet uittrekken om de producenten 'in beweging' te krijgen. Net zoals de overheid bij grondverwerving marktgericht opereert en conform de grondmarkt biedt, neemt de overheid hier een voldoende producentenanimo als uitgangspunt. De overheid opereert hierbij enigszins volgens trial-and-error (of learning-by-doing, zoals de Commissie-Buckwell het noemt): basis van de marktstrategie kan een 'traditioneel' berekende vergoeding zijn, maar vervolgens stelt de overheid zich onderhandelend op en biedt zij hogere beloningen bij tegenvallende animo en eventueel lagere prijzen bij overweldigende animo. Het uiteindelijke tarief komt dus regionaal en in onderhandeling tot stand.

Geschiktheid voor groene diensten

Producentenanimo scoort van alle grondslagen het best. Het is dan ook een flexibel systeem, waarbij de overheid (of een andere vragende partij) onderhandelend op pad kan om tot voldoende aanbod te komen. Het systeem kent echter ook risico's, omdat het uitlokt dat grondgebruikers aanvankelijk hun deelname weigeren in de wetenschap dat de prijs dan wordt verhoogd. Alleen wanneer veel grondgebruikers concurreren om mee te kunnen doen, zal dit systeem leiden tot een gunstige kosten-effectiviteit. Uiteraard kan de vragende partij, net als in het Amerikaanse systeem, ook een minimum kosten-effectiviteitsratio inbouwen.

Trial and error (of learning-by-doing) in Zwitserland, Wales en Nederland

Er zijn ook voorbeelden waar 'marktgericht' wordt omgesprongen met de berekende vergoedingen. Zo wordt in *Zwitserland* de hoogte van de natuurvergoedingen mede bepaald door 'trial and error': er ligt wel een 'klassieke' berekeningsmethode (productiederving, genormeerde uitvoeringskosten) aan ten grondslag, maar de werkelijk uitbetaalde bedragen zijn afgestemd op de belangstelling van boeren: is er te weinig animo, dan worden de beloningen verhoogd.

Iets soortgelijks gold voor het voormalige Tir Cymen-programma in *Wales*, voordat dit werd aangemeld in Brussel voor cofinanciering. Hier werd de beloning op basis van interviews met boeren afgestemd op een deelnamepercentage van minimaal 50%. Ook de offertes die in *Ade* (ZH) en *Limburg* zijn uitgebracht voor invulling van natuurcompensatie met agrarisch natuur- en landschapsbeheer, kennen een prijsstelling die gebaseerd is op een inschatting van de 'drempelwaarde' waarbij voldoende agrariërs belangstelling hebben voor deelname en de compensatieplicht dus kan worden vervuld.

Waterconservering Stortelersbeek (Waterschap Rijn en IJssel/GLTO)

Bij dit initiatief worden grondeigenaren gestimuleerd om water vast te houden. De bedoeling is dat ze dat later verkopen aan waterleidingbedrijf Vitens (volgens KPMG is het mogelijk om onder bepaalde condities water te vermarkten). Als voorwaarde voor de vermarkting van water geldt dat door de leveranciers inspanningen worden geleverd die ten dienste staan van de waterkwaliteit, de beschikbaarheid van water en van natuur en landschap. Naarmate een grondeigenaar zich meer inspant om onder de genoemde voorwaarden water te leveren, des te meer inkomen kan worden ontvangen. De inkomsten uit het water moeten bijdragen aan een verbrede economische basis van het gehele Stortelersbeekproject (ook multifunctioneel bouwen grasland). Daarnaast dient de geboden prijs voor het water, na aftrek van kosten, een reëel inkomen te bieden voor grondgebruikers. Uiteindelijk ligt het in de bedoeling dat de instandhouding en verdere ontwikkeling van de uitgevoerde plannen binnen het Stortelersbeekgebied door de deelnemers zelf wordt voortgezet.

Beoordeling

Beloning op basis van producentenanimus is in beginsel inzetbaar voor een breed scala aan groene diensten: de overheid (of een andere vragende partij) gaat – uiteraard met richtbedragen op zak – onderhandelend de boer op. Met deze aanpak zijn beperkte ervaringen. Die noemen als belangrijk voordeel de flexibiliteit, c.q.

onderhandelingsruimte. Daarmee sluit deze aanpak aan bij het ondernemerschap en lokt hij zeker deelname uit. Dat hoeft niet het geval te zijn waar het gaat om innovatie, cofinanciering of concurrentie. Wat betreft het laatste: de vragende partij kan in de onderhandelingen natuurlijk wel ervaringen van elders gebruiken om een relatief gunstige prijs overeen te komen.

De kosten-effectiviteit van het systeem is ongewis. Het is niet bekend of deelnemers bij onderhandelingsruimte proberen het onderste uit de kan te halen. Vaak hanteert de vragende partij uiteraard een beperkte bandbreedte van vergoedingen. Zo niet, dan ontstaat al snel (het gevoel van) rechtsongelijkheid.

De transparantie van het systeem is matig (namelijk de uitkomst van onderhandeling), de maatschappelijke rechtvaardiging redelijk. Die laatste hangt vooral af van de vraag of de samenleving vooral tastbare 'groene' resultaten wil zien of er vooral belang aan hecht dat grondgebruikers in beweging komen. In het laatste geval scoort deze aanpak juist goed.

4.4.3 Betaling op basis van beursprijzen

Hoe werkt het?

Er wordt een beurs georganiseerd waarop vragers (in ons geval met name de overheid, maar uiteraard zijn ook andere vragende partijen denkbaar) en aanbieders elkaar tegenkomen en waar de prijzen in onderhandeling worden vastgesteld. Het beursidee is voorgesteld door het NAJK en de Raad voor het Landelijk Gebied, dat het idee recent nader heeft uitgewerkt (zie kaders).

Voor de operationalisering van een beurs voor groene diensten zijn nodig:

- een initiatiefnemer;
- beursregels, zoals gedragscodes (hoe verlopen onderhandeling en prijsstelling) en eventuele afspraken over bandbreedten waarbinnen de prijzen mogen variëren;
- een zekere organisatiegraad van aanbieders en (in wat mindere mate) van vragers. Het is immers niet handig als een vrager met een substantiële vraag naar groene diensten met een groot aantal individuele aanbieders moet onderhandelen.

Groene-dienstenbeurs (RLG)

De Raad voor het Landelijk Gebied schetst in zijn advies *Groene diensten: van ondersteunen naar ondernemen* (2002) een beursmodel voor groene diensten. In dit model wordt afgestapt van de traditionele 'subsidierelatie'. Vragers en aanbieders komen in rechtstreeks contact of met behulp van intermediairen tot een volwassen opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. De intermediairen werken onafhankelijk of worden gericht ingezet door vragende of aanbiedende partijen. Op deze manier kan bovendien concurrentie ontstaan tussen gebieden, delen van gebieden of tussen intermediairen ('makelaars'). De prijzen komen 'op de beurs' tot stand. Via *benchmarking* kunnen vragers desgewenst vaststellen of de prijs-kwaliteitverhouding redelijk is.

Landschapsbeurs (NAJK)

Het idee is dat boeren via een regionaal georganiseerde landschapsbeurs betaald worden voor het beheren van natuur en landschap. Er worden, voor langere duur, afspraken gemaakt tussen de organisaties die vragen naar groene diensten en de boeren (of particulieren, of natuurorganisaties) die de diensten aanbieden. Onderling worden afspraken gemaakt over de duur van de contracten, de inzet die van een agrariër verwacht wordt en deelnamecriteria voor vragers en aanbieders van geldstromen. Een omgevingsschap moet zorg dragen voor een juiste verhouding tussen prijs en geleverde arbeid.

Het onderzoek naar mogelijkheden voor de landschapsbeurs zal uitgevoerd worden door de Wetenschapswinkel van de Universiteit Wageningen. Er staat een aantal gebieden op de nominatie waar een proefproject uitgevoerd kan gaan worden. Er wordt gedacht aan een gebied in de provincie Overijssel of in de provincie Gelderland.

Virtuele marktplaats in Midden-Delfland?

Een heel ander voorbeeld van marktgericht werken is de pilot 'Groen ondernemen' in *Midden-Delfland*, een project dat nog in de ontwerpfase is. Twee adviesbureaus onderzoeken hoe vraag en aanbod bijeen kunnen worden gebracht (bijvoorbeeld met een virtuele marktplaats) en mogelijkheden om groene diensten te waarderen (bijv. door aansluiting bij het door In Natura en LTO ontwikkelde systeem van Duurzame Ondernemerspunten, DOP).

Verhandelbare ontwikkelingsrechten (LEI)

Bij dit concept deelt de overheid, ter compensatie van gebruiksbeperkingen in een aantrekkelijk landbouwgebied, de grondeigenaren daar verhandelbare ontwikkelingsrechten toe. Met die ontwikkelingsrechten mag ter plekke niet geïntensiveerd worden. Tegelijkertijd schrijft de overheid voor dat eenieder die in de te ontwikkelen gebieden wil intensiveren, over een zeker aantal van die rechten moet beschikken. Aangezien die in het bezit zijn van de grondeigenaren in het te behouden gebied, zullen banken en makelaars vraag en aanbod bij elkaar gaan brengen. Zo krijgen de rechten een prijs. Het LEI overweegt momenteel een proefproject in Hitland (tussen Rotterdam en Krimpen a/d IJssel) en overlegt met VROM over ideeën rond een 'grondexploitatiebelasting', die naar zijn effect bij benadering dezelfde werking zou kunnen hebben.

Geschiktheid voor groene diensten

Een systeem van beursprijzen werkt goed voor minstens 9 van de 15 groene diensten. Waar het *niet* werkt, gaat het om diensten die op een speciale plek gelokaliseerd moeten zijn (cultuurhistorie, bodembeheer) of die in een groter gebied gezamenlijk moeten worden opgepakt om het beoogde effect te sorteren (*life support* functies, landschappelijke identiteit, toegankelijkheid, levering schoon grondwater).

Beoordeling

Verhandeling via beurzen of marktplaatsen is geschikt voor een breed scala aan groene diensten en grondgebruikers. Het gaat hier om theoretische concepten die nog niet in praktijk zijn gebracht.

Maatwerk is bij uitstek mogelijk, doordat er op individuele (project-) basis tussen vragers en aanbieders wordt onderhandeld. Dit kan overigens wel leiden tot relatief hoge transactiekosten. Over de kosten van handhaving en controle is in algemene zin weinig te zeggen. Meer in algemene zin is het beursmodel stimulerend uit een oogpunt van ondernemerschap, innovatie en samenwerking. Afhankelijk van de opzet van de beurs en de wensen van de vragende partij kunnen bovendien private cofinanciering en concurrentie worden bevorderd.

De maatschappelijke acceptatie van een beurs zal sterk afhangen van de 'beursregels' en de overeengekomen verantwoordingsplichten. In het algemeen waardeert de samenleving marktgericht handelen, maar vooral als dat leidt tot lagere overheidsuitgaven. Of daarvan sprake is, is nog de vraag.

4.5. Synthese bruikbaarheid en beoordeling beloningssystemen

In deze paragraaf werpen we een samenvattende blik op de merites van de onderscheiden beloningssystemen, mede op basis van de tabellen 1 en 2 (zie volgende pagina's). Maar allereerst zetten we voor een beter onderscheidend vermogen de beloningssystemen nog eens op een rij, toegepast voor één concreet onderwerp: weidevogelbescherming.

De beloningssystemen onderscheiden aan de hand van een concreet voorbeeld: weidevogelbescherming door laat maaien

- a. Bij een systeem van productie- of inkomstenderving wordt berekend welke effecten uitstel van de eerste maaidatum heeft op de voederwaardeproductie van het grasland (noodzaak tot aankoop extra voer), c.q. op de bedrijfsresultaten. Deze 'schade' vormt de basis voor de beloning.
- b. Bij beloning op basis van de waardedaling van grond wordt berekend hoeveel de marktwaarde van de grond daalt als de grond primair een 'weidevogelfunctie' krijgt. Die daling wordt (analoog aan de systematiek bij 'functiewijziging') omgezet in een jaarlijkse vergoeding en aangevuld met de kosten van beheer (berekend volgens bijv. methode 1 of 3).
- c. Bij de normkostensystematiek wordt bepaald welke activiteiten / veldwerkzaamheden er specifiek nodig zijn voor weidevogelbeheer (bijv. bemesting met ruige mest, beweiden, laat maaien) en hoeveel uur deze jaarlijks per hectare in beslag nemen. Vervolgens wordt berekend wat deze werkzaamheden kosten (aan arbeids- en machine-uren). Dat bedrag vormt de vergoeding.
- d. In het systeem van uitgespaarde kosten wordt berekend wat een beleidsalternatief (bijv. grondverwerving, inrichting en beheer als weidevogelreservaat) kost. Dat bedrag (de uitgespaarde kosten) wordt vervolgens verrekend over de oppervlakte 'boerenbeheer' waarover weidevogelbeheer is aangeboden.
- e. Bij resultaatbeloning vormt de feitelijke 'productie' aan weidevogels de basis voor de vergoeding. Daartoe worden de aanwezige (of zelfs alleen succesvolle) legfels geteld. Vervolgens moet een bedrag per broedpaar worden bepaald. Daarvoor zijn verschillende mogelijkheden, maar in de meest zuivere vorm van resultaatbeloning gebeurt dat op basis van ecologische criteria (bijv. naar rato van zeldzaamheid, internationale betekenis etc.).
- f. Bij beloning op basis van maatschappelijke waardering wordt 'de burger' (bewoners, recreanten etc.) gevraagd hoe zij een weidevogelrijk buitengebied waarderen, bijv. door te vragen wat zij jaarlijks zouden willen betalen om hier dagelijks van te kunnen genieten. Zo ontstaat een totaalbedrag voor het gehele gebied, dat vervolgens moet worden versleuteld onder de verschillende beheerders.
- g. Bij beloning op basis van economische waardering wordt berekend welke economische baten er zijn in termen van extra omzet bij horeca- en recreatieondernemers, extra gemeentelijke baten uit toeristenbelasting, OZB etc. Deze worden vervolgens als basis gebruikt voor de beloning die – op gebiedsniveau – beschikbaar is. Ook hier moet daarna nog individuele versleuteling plaatsvinden.
- h. Bij een systeem van tendering worden de beheerders van het weidevogelgebied (en wellicht ook potentiële beheerders) uitgenodigd om offerte uit te brengen voor het beheer. Hierbij bepaalt de aanbieder zelf de prijs van het weidevogelbeheer, zij het uiteraard binnen de voorwaarden die de vragende partij hanteert.
- i. Bij een aanpak op basis van producentenanimus gaat de vragende partij zelf actief op pad om onderhandelenderwijs met (potentiële) beheerders tot een prijsafpraak te komen. Hierbij zal hij uiteraard een richtprijs in het achterhoofd hebben, maar specifieke omstandigheden kunnen leiden tot individueel verschillende prijsafspraken.
- j. In een beursmodel komen vragers en aanbieders via 'beurmakelaars' bij elkaar en vindt de prijsvorming plaats door rechtstreekse onderhandeling.

Bruikbaarheid systemen voor verschillende typen groene diensten

Bezien we de inzetbaarheid van de verschillende beloningssystemen voor een veelheid aan typen groene diensten (we hebben er 15 onderscheiden), dan kunnen we het volgende concluderen (zie ook tabel 1):

- a. Er is geen enkele beloningssysteem dat zonder meer toepasbaar is voor alle denkbare typen groene diensten. Dat hoeft niet meteen een probleem te zijn, want waarschijnlijk zal geen enkele vragende partij, c.q. financier alle typen groene diensten tegelijk vragen. Tabel 1 biedt juist een handvat om voor de groene

- diensten waar het de vrager om gaat, een geschikt beloningssysteem of wellicht verschillende beloningssystemen te kunnen selecteren.
- b. Er zijn wel enkele beloningssystemen die relatief breed inzetbaar zijn. De helft van de tien systemen is zonder meer (een plus in de tabel) voor meer dan 8 van de 15 typen diensten inzetbaar, en wel:
- productie- of inkomensderving;
 - genormeerde uitvoeringskosten;
 - resultaatbeloning;
 - beloning op basis van producentenanimo;
 - beloning aan de hand van beursprijzen.
- Opvallend is dat uit elk van de drie onderscheiden categorieën beloningssystemen (kosten, baten, markt) wel één of meer systemen op dit punt goed scoren.
- c. Er zijn enkele typen groene diensten waar de keuze van het beloningssysteem nauweluistert, c.q. waar lang niet elk beloningssysteem inzetbaar is. Daarbij gaat het om beleidsmatig relatief lastige thema's als genetische diversiteit, life support functies (beide meestal te rekenen onder de 'onzichtbare natuur'), landschappelijke identiteit, stilte en duisternis.

Beoordeling aan de hand van 18 criteria

Hier kunnen we samenvattend het volgende concluderen:

1. Ook hier is er – en dat was natuurlijk te verwachten – geen systeem dat op alle punten positief scoort. Wel scoren zes van de tien systemen onverkort positief (een plus in de tabel) op minstens 10 van de 19 gehanteerde criteria: de drie systemen gebaseerd op baten en de drie marktgerichte systemen. Daarvan kennen er twee (resultaatbeloning en beursprijzen) naast veel plussen ook een aantal beperkingen.
2. De systemen op basis van kosten hebben minder plussen, maar hebben vooral ook meer uitgesproken minpunten. Die zitten vooral in de categorie 'stimulerend karakter' en deels in de sfeer van kosten-effectiviteit en maatschappelijk imago.
3. De beoordeling en waardering van de systemen hangt natuurlijk sterk af van de gekozen invalshoek of van beleidsmatige accenten. We schetsen enkele mogelijke invalshoeken:
 - is een brede inzetbaarheid voor groene diensten van groot belang (zo zoekt bijvoorbeeld het ministerie van LNV naar een eenduidig instrumentarium voor een breed scala aan diensten), dan scoren de vijf systemen die onder punt 2 van het kopje 'bruikbaarheid' zijn genoemd, relatief goed: inkomensderving, genormeerde uitvoeringskosten, resultaatbeloning, beloning op basis van producentenanimo en beloning op basis van beursprijzen;
 - wordt groot belang gehecht aan toepassing van (eventueel in het buitenland) bestaande systemen en voorhanden ervaringen/evaluaties en wil men weinig risico lopen met toepassing van niet-beproefde systemen, dan ligt een keuze voor systemen op basis van baten en op basis van beursprijzen minder voor de hand;
 - hecht men sterk aan kosten-effectiviteit, dan scoren systemen op basis van baten en marktgerichte systemen juist wel weer goed;
 - als vooral wordt gemikt op transparantie en maatschappelijke acceptatie, dan scoren resultaatbeloning en marktgerichte systemen goed;
 - wordt veel belang toegekend aan systemen met een stimulerend karakter en de mogelijkheid tot maatwerk, dan valt een groot deel van de systemen gebaseerd op kosten eigenlijk af en scoren systemen op basis van baten en van marktwerking relatief goed.

Uiteindelijk zijn de kruistabellen vooral ook 'gereedschap' voor analyse en besluitvorming, aan de hand waarvan vragers van groene diensten de meest geëigende beloningsvorm(en) kunnen bepalen. Ook aanbieders van groene diensten kunnen het analysekader uiteraard gebruiken om hun wensen ten aanzien van de financieringswijze kenbaar te maken en zo hun onderhandelingspositie te bepalen. Zo zou ook een onderscheid kunnen worden gemaakt in:

- 'harde' criteria, waaraan elk beloningssysteem in elk geval moet voldoen;
- 'zachte' criteria, waaraan niet verplicht hoeft te worden voldaan, maar die in de besluitvorming wel meetellen.

In de discussiebijeenkomst met een breed scala aan betrokkenen (zie dankwoord), is als vingeroefening een eerste prioritering gemaakt van beoordelingscriteria. Hieruit kwam de volgende prioriteitstelling naar voren:

- het hoogst scoren de mogelijkheden tot maatwerk en het uitlokken van private cofinanciering;
- daarna volgen het uitlokken van innovatie, de kosten-effectiviteit en de controleerbaarheid.

In de bijeenkomst met innovatieve plattelandsondernemers scoorden vooral de mogelijkheid tot maatwerk en de aansluiting bij het ondernemerschap hoog. De ondernemers hebben tevens benadrukt dat de keuze van een systeem in de praktijk sterk afhankelijk zal zijn van het type groene dienst. Zo is koppeling aan de grondprijs aan de orde voor relatief ingrijpende maatregelen, die de agrarische functie van de grond beïnvloeden, maar niet of minder voor relatief 'lichte', gemakkelijk inpasbare maatregelen.

Het projectteam heeft ook zelf een prioritering gemaakt van beoordelingscriteria. Dat resulteerde in de volgende top-vier (in willekeurige volgorde):

- inzetbaarheid voor een breed scala aan groene diensten;
- mogelijkheden tot maatwerk;
- lokt innovatie uit;
- kosten-effectiviteit.

De klankbordgroep bleek het als geheel niet oneens met deze prioritering, hoewel de prioriteiten individueel soms wat verschillend lagen.

Tabel 1: Toepasbaarheid beloningsgrondslagen voor 15 typen groene diensten

Beloningsgrondslag	systemen gebaseerd op kosten				systemen gebaseerd op baten			systemen gebaseerd op marktwerking		
	productie- of inkomensderving	waarde(daling) grond	genormeerde uitvoeringskosten	uitgespaarde kosten voor overheid	resultaat c.q. prestatie	maatschappelijke waardering	economische betekenis	offertes / tendering	producenten-animo	beursprijzen
Groene dienst										
Natuur / Biodiversiteit										
1. 'zichtbare' natuur	+	+	+	+	+	+	+	+/-	+	+
2. genetische diversiteit gewassen en vee	+	-	+	-	+	+	+/-	+	+	+
3. <i>life support</i> functies	+/-	-	+	-	+	-	-	-	+	-
Landschap										
4. landschapselementen	+	+	+	+	+	+	o/+	+	+	+
5. landschappelijke identiteit	+	-	+	-	-	+	+	-	+	-
6. Cultuurhistorie en aardkundige waarden	+	+	+	-	-	+	o/+	-	o/+	+/-
7. Toegang tot het landelijk gebied	+	+/-	+	-	+	+	+	+	+	+/-
8. Stille	-	-	+	-	+	-	+	-	+	+
9. Duisternis	+	-	+	-	+	-	-/o	-	+	+
10. Bodembeheer (m.n. erosiebestrijding)	+	+	+	+	+	-	-	-	+	-
Waterkwantiteit										
11. waterconservering	+	+/-	+	+	-	-	-	+	+	+
12. waterberging	+/-	-	+/-	+	+	-	-/+	+	+	+
13. peilverhoging/ vernatting	+	+	-	-	+/-	-	-/o	-	+	+
Waterkwaliteit										
14. levering schoon (grond)water	+	-	+	+	+	-	o/+	+	+	-/+
15. verwerking afvalwater	+	-	+	+	+	-/o	-/o	+	+	+

Tabel 2: Beoordeling van de beloningsgrondslagen aan de hand van 18 criteria

Beloningsgrondslag	systemen gebaseerd op kosten				systemen gebaseerd op baten			systemen gebaseerd op marktwerking		
	productie- of inkomensderving	waarde(daling) grond	(genormeerde) uitvoeringskosten ⁴	uitgespaarde kosten voor overheid	resultaat c.q. prestatie	maatschappelijke waardering	economische betekenis	offertes / tendering	producentenanimo	beursprijzen
Beoordelings-criterium										
Bruikbaarheid										
1. Inzetbaar voor breed scala groene diensten	+	-	+	o	+	-	o/+	+	+	+
2. Inzetbaar voor breed scala grondgebruikers	-	o/+	+	+	+	+	o/+	+	+	+
3. Bestaand systeem, ervaringen bekend	+	+	+	+	+	+	±	+	+	-
4. Controleerbaarheid	+	+	o/+	+	-	+	+	-	-	-
5. Administratieve lastendruk ⁵	+	+	-/+	+	-	+	+	-	+	-
Effectiviteit										
6. Kosten-effectiviteit	-	-/o	o/+	o	o/+	o	+	+	+	+
7. Transparantie	+	+	+	-	+	o	o	+	o	+
8. Maatschappelijk imago	-	-/o	o/+	o	+	+	+	+	-	+
Stimulerend karakter										
9. Sluit aan bij ondernemerschap	-	o/-	-	-	+	+	+	+	+	+
10. Lokt deelname uit	-	o/-	-	-	o/+	+	+	o/+	+	o/+
11. Lokt innovatie uit	-	-	-	-	+	o	o	+	o	+
12. Lokt samenwerking uit	o	o	o	o	+	o	+	+	o	o
13. Lokt private cofinanciering uit	-	-	-	-	o	+	+	+	-	-
14. Lokt groene concurrentie uit	-	-	-	-	+	+	+	+	+	+
15. Biedt financiële continuïteit	+/o	+	+/o	o	-	o	o	+	-/o	-
Gebruiksgemak										
16. Maatwerk mogelijk	-	-	-/+	+	+	+	+	+	+	+
17. Eenvoudig	+	+	+	-	-	-	-	o	o	-
18. Laag instapniveau	-	-	-	-	+	+	+	+	+	+

⁴ De scores behorend bij deze grondslag varieert vaak naar gelang sprake is van genormeerde dan wel feitelijke uitvoeringskosten.

⁵ Lasten voor de grondgebruiker, grotendeels afhankelijk van de precieze uitwerking van systeem.

5. Beleidsmatige aspecten

In het vorige hoofdstuk hebben we tien beloningssystemen beschreven en beoordeeld op een groot aantal criteria, waaronder de inpasbaarheid in vigerend en te verwachten beleid. Formeel is dat pas aan de orde in fase 2 van het project. Maar gezien de recente politieke ontwikkelingen nemen we hierop alvast een voorschot. In dit hoofdstuk gaan we na:

- welke beleidsdocumenten en -ontwikkelingen zijn van belang voor de kansen van de verschillende beloningssystemen?
 - welke beloningssystemen maken in dat opzicht meer en welke minder kans?
- We kijken naar alle bestuurlijke niveaus, van gemeente tot WTO, maar vooral naar rijk en EU.

5.1. Mondiale beleidskaders

WTO Agreement on agriculture (1994)

In de WTO wordt alle landbouwsteun kritisch beoordeeld en gelimiteerd. In de *Agreement on agriculture* worden alleen aan steun in de zogenaamde "groene box" geen beperkingen gesteld. In deze box vallen subsidies die de handel niet of hooguit minimaal verstoren. Daaronder vallen 11 categorieën maatregelen, waarvan er acht betrekking hebben op rechtstreekse steun aan boeren. Daaraan worden de volgende voorwaarden gesteld:

1. betalingen moeten zijn gebaseerd op duidelijk gedefinieerde criteria in steunprogramma's;
2. het betalingsniveau moet zijn gekoppeld aan gemaakte kosten en/of gedeerde inkomsten;
3. betalingen mogen niet zijn gekoppeld of gebaseerd op het type of het volume van de productie.

Belangrijk: van de derde voorwaarde zijn landbouwmilieuprogramma's gevrijwaard. Dat is waarschijnlijk gedaan omdat we op het platteland vaak te maken met natuur- en landschapswaarden die nauw zijn verbonden met de landbouwproductie en daarvan niet of slechts ten dele zijn los te maken. Economen spreken dan van *joint production*.

Overigens is het de vraag of het handelspartners eigenlijk wel gaat om handelsverstoring. Want wordt de productie door een milieumaatregel *verlaagd*, dan verstoort dat stellig de handel, maar zullen handelspartners juist tevreden zijn. Belangrijker lijkt dus of de productie wordt verhoogd, verlaagd of in de benen gehouden. Voor veel milieumaatregelen geldt:

- productieverhoging is zelden te verwachten;
- in veel gevallen is juist productievermindering te verwachten, bijvoorbeeld bij extensivering en braaklegging;
- daar staat tegenover dat voor veel *Less Favoured Areas* (LFA's) geldt dat de steun productie in de benen kan houden die het zonder steun niet zou redden in de concurrentiestrijd.

Dat laatste zullen handelspartners betreuren, maar grote zorgen hoeven zij zich niet te maken, want de productievolumes in de LFA's zijn beperkt.

In recente onderhandelingen lopen de meningen over de groene box uiteen. Sommige landen vinden - niet ten onrechte - dat zelfs (grote) steunvolumes die in deze box vallen de handel verstoren en willen een limiet. Andere landen willen de groene box

juist oprekken om er meer steun onder te kunnen schuiven⁶. Weer anderen vinden de huidige regeling bevredigend. De VS en de Cairns-groep stellen de laatste jaren als voorwaarde voor steun dat deze doelgericht (*targeted*) moet zijn.

Voor het beloningssysteem betekent dit het volgende:

- alle steun voor *joint production* zal in de WTO met Argusogen worden bekeken;
- hoewel de systemen op basis van inkomensderving en grondwaardedaling nog het meest zijn gekoppeld aan productie (ze veronderstellen overigens dat de productie daalt!), zijn ze toch het enig toegelaten beloningssysteem;
- de overige systemen zijn meer ontkoppeld en meer doelgericht (*targeted*) en zullen in de toekomst wellicht meer kans maken;
- steeds zullen kritische handelspartners aan de steun de eis stellen dat zij niet de productie verhoogt c.q. geen niet-concurrerende productie in de benen houdt.

OESO

De OESO is hier van belang als een vooraanstaande economische denktank van de industrielanden, ook waar het gaat om landbouw- en handelsbeleid. Rapporten van de OESO hebben invloed op de onderhandelingen in de WTO. Het rapport *Multifunctionality – towards an analytical framework* (2001) bevat de erkenning dat landbouw multifunctioneel kan zijn, dat *joint production* van voedsel en publieke goederen economische voordelen kan hebben vanwege *economies of scope*, dat in zulke gevallen overheidsinterventie noodzakelijk kan zijn en dat per geval moet worden bezien welk type interventie het meest passend is. Betaling aan boeren wordt niet genoemd, maar ook niet uitgesloten.

Het rapport zegt niets over de grondslagen van eventuele betalingen, maar in de logica van het rapport past dat publieke goederen indien mogelijk afzonderlijk, onafhankelijk van landbouw moeten worden betaald. Bijvoorbeeld: wel steun voor bepaald type landschap, maar niet voor de combinatie landbouw/landschap. Die combinatie kan dan wel tot stand komen, maar dat is dan een “toevallige” uitkomst, geen uitgangspunt. Daarbij passen geen beloningssystemen op basis van kosten voor de boer, wel systemen op basis van uitgespaarde kosten voor de samenleving, baten en marktwerking. In de logica past overigens ook dat niet-boeren kunnen meedingen.

5.2. Beleidskaders Europese Unie

Verordening Plattelandsontwikkeling (1999)

Artikel 24 van deze verordening stelt:

“De steun voor verbintenissen op het gebied van milieumaatregelen in de landbouw (...) wordt berekend op basis van:

- *de gedeerde inkomsten*
- *de extra kosten die met de verbintenis zijn gemoeid*
- *de noodzaak een stimulans te geven”.*

De kosten van niet-productieve investeringen die noodzakelijk zijn voor de nakoming van de verbintenissen, kunnen eveneens in aanmerking worden genomen bij de berekening van het niveau van de jaarlijkse steun.”

Deze beloningsvormen komen overeen met de systemen op basis van inkomensderving en (genormeerde) uitvoeringskosten. Alleen het stimulerings-element gaat verder en tendeeert naar het meer marktconforme systeem op basis van voldoende producentenanimo.

⁶De EU lijkt in het plan-Fischler met oprekken te zijn begonnen.

Plan-Fischler (2002)

In zijn recente plan over de toekomst van het GLB stelt commissaris Fischler voor om van het huidige grote budget voor productiegerelateerde en ontkoppelde toeslagen maximaal 20% via modulatie over te hevelen naar de tweede pijler van het GLB: plattelandontwikkeling. Het meest relevante onderdeel daarvan is het landbouw-milieuhoofdstuk (zie boven). Het plan bevat geen nieuws met betrekking tot beloningssystemen.

Fischler stelt voor om de tweede pijler te verbreden met een hoofdstuk over voedselkwaliteit en een hoofdstuk "meeting standards". Dat laatste houdt in dat boeren tijdelijk geld kunnen krijgen om zich aan te passen aan veeleisende EU-regels op het gebied van milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn⁷. Als legitimering wordt gegeven dat zulke regels de kosten kunnen verhogen en dat steun kan helpen om te zorgen dat de regels sneller worden nageleefd. Maar of de beloning op die kosten moet zijn gebaseerd, laat Fischler in het midden.

5.3. Nederlandse beleidskaders

5.3.1. Rijk

LNV-nota *Voedsel en Groen*

Deze nota biedt slechts één aanknopingspunt voor onze vraagstelling:

"Het kabinet komt met een plan van aanpak om de Europese inkomenssteun door toepassing van cross-compliance en modulatie sterker te binden aan kwaliteitsverbetering op het gebied van milieu, natuur en landschap."

Hieruit valt af te leiden dat het vorige kabinet zich wilde conformeren aan het EU-beleid.

Voor aanvullende investeringen in hoogwaardige agrarische cultuurlandschappen wordt verwezen naar de nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur*.

LNV-nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* (2000)

Deze nota vermeldt naast de EHS de ambitie om uiterlijk in 2020 400.000 hectare waardevol agrarisch cultuurlandschap op te knappen en duurzaam beheer veilig te stellen. De nota richt zich veel meer op inrichting dan op beheer en bevat geen passages die een aanknopingspunt bieden voor een vergoedingsgrondslag.

Structuurschema Groene Ruimte 2 (beleidsvoornemen 2001)

Het tweede Structuurschema Groene Ruimte (deel 1) bevat als eerste beleidsdocument passages over (betaalde) groene diensten, maar doet geen uitspraken over bijbehorende beloningssystemen.

Beleidsbrief landelijk gebied (2001)

Deze brief van de paarse bewindslieden van LNV bevat voor ons slechts één aanknopingspunt: waar het gaat om investeren in het landelijk gebied stelt de brief dat "kwaliteit centraal staat". Daarbij passen beloningssystemen op basis van baten en marktwerking beter dan systemen op basis van kosten.

⁷ Dat zijn overigens geen groene diensten in de zin van dit rapport. Hier lijkt wel sprake van oprekken van de groene box, want steun voor voedselveiligheid en -kwaliteit kan sterk interfereren met de handel, waarin veiligheid en kwaliteit vandaag een grote rol spelen. Steun om te voldoen aan milieustandaarden is bovendien in strijd met het *polluter pays principle*. Daar staat tegenover dat de hier bedoelde steun slechts tijdelijk is.

Strategisch plan kabinet-Balkenende (2002)

Hoewel het kabinet-Balkenende inmiddels (eind 2002) demissionair is, bevat het Strategisch plan van het kabinet-Balkenende de volgende relevante passage:

“Bij de ontwikkeling van de ecologische hoofdstructuur zal – door het verstrekken van meer exploitatievergoedingen – een omslag van koop van grond naar particulier, agrarisch natuurbeheer worden gestimuleerd”.

De term “exploitatievergoeding” lijkt eerder van toepassing op de systemen op basis van kosten voor de producent dan op de overige systemen, maar het is de vraag of we de term zo letterlijk mogen nemen.

NMa

Ook het mededingingsbeleid heeft een relatie met het beloningssysteem. Niet dat dit beleid een bepaald systeem kan voorschrijven of uitsluiten, maar is het systeem eenmaal gekozen, dan kan het mededingingsbeleid wel van invloed zijn op de invulling. Dat is vooral het geval bij de systemen die zijn gebaseerd op marktwerking. De NMa kan er in dat geval op toezien dat concurrenten geen concurrentie beperkende afspraken maken, bijvoorbeeld door onderlinge afspraken over prijzen, marktverdeling of markttoegang. En als het gaat om een regeling die openstaat voor alle grondgebruikers (vgl. de huidige regeling voor particulier natuurbeheer), kan de NMa erop toezien dat ook anderen dan agrariërs gelijkwaardig kunnen meedingen.

5.3.2. Andere overheden

Provincies

Steeds meer provincies omarmen het idee van (betaling van) groene diensten. Het gaat dan met name om zaken die aanvullend zijn op maatregelen die reeds via bestaande regelgeving worden betaald. Hoewel diverse provincies proefprojecten voorbereiden (zie kader in hoofdstuk 2), is het nog niet geheel duidelijk welke beloningssystemen daarbij zullen worden gehanteerd. Wel gelden bij provinciale financiering van groene diensten de volgende randvoorwaarden:

- steeds meer provinciale subsidieregelingen moeten “Brussel-proof” zijn en door de Europese Commissie worden getoetst aan de criteria voor medefinanciering en/of staatssteun;
- provincies mogen in beginsel geen inkomensbeleid voeren.

Deze combinatie leidt eerder tot ‘compensatieregelingen’ (op basis van kosten voor de producent) dan tot marktgerichte systemen. Als er geen of slechts gedeeltelijk sprake is van provinciale financiering (bijv. bij regionale fondsvorming met publieke én private middelen, zoals in Midden-Delfland), is de speelruimte voor andere beloningssystemen wellicht groter.

Waterschappen

Waterschappen hebben tweeërlei ervaring met beloningen voor agrariërs: schadevergoeding na overstromingen en betalingen voor groene diensten, zoals het maaien van bermen en begrazing van dijken.

Schadevergoedingen: Alleen bij extreme regenval keert de Rijksoverheid een vergoeding uit voor oogtschade op basis van de wet WTS (Wet Tegemoetkoming Schade bij rampen en ernstige ongevallen). Waterschappen betalen geen schade uit bij wateroverlast. Alleen als waterschappen aantoonbaar niet hebben voldaan aan hun plichten (lees: peilbeheer), kan een grondeigenaar bij de rechter schadevergoeding claimen. Dit is geen regeling, maar een kwestie van bestuursrecht.

De volgende regelingen zijn voorbeelden van overeenkomsten waarbij oogtschades worden vergoed:

1. Ten behoeve van het terugdringen van de verdroging hebben waterschappen een natschaderegeling: een vergoeding voor natschade die ontstaat als het peil (ten behoeve van natuur) wordt verhoogd.

2. Drinkwaterbedrijven hebben een droogteschaderegeling. Boeren kunnen hier een beroep op doen als ze aantoonbaar droogteschade hebben ten gevolge van grondwateronttrekkingen. Dit vindt binnen of nabij honderd-jaarszones plaats. Het maaien van bermen kan incidenteel wel voorkomen: boeren voeren maaibeheer uit voor een deel van het beheersgebied. Dat is echter vooral te beschouwen als loonwerk: een boer voert werkzaamheden uit in opdracht van het waterschap. Begrazing van dijken is geregeld met verpachting: de boer betaalt een pacht voor gebruik van de waterschapsgrond. Schadeverzekeringen: na diverse jaren van wateroverlast is overleg gestart tussen waterbeheerders, LTO en verzekeraars over een waterschadeverzekering. Over de principes zijn zij het eens, maar niet over de hoogte van de premies en de hoogte van het depot. Het overleg is daarom opgeschort.

De schadevergoeding na overstroming komt overeen met het systeem op basis van inkomensderving. Het systeem voldoet overigens matig: vaak ontstaat getouwtrek tussen waterschap en boeren over de hoogte van de vergoeding. In de waterschaps-wereld wordt gedacht over andere systemen. In het zgn. Dinkelconvenant hebben het waterschap Regge en Dinkel en plaatselijke boeren afgesproken dat de laatsten een eenmalige afkoopsom krijgen voor de waardedaling van hun grond als gevolg van (verwachte) overstromingen. Dat is dus een systeem op basis van grondwaardedaling. Een ander idee dat is geopperd is een recht op (periodiek) medegebruik van de grond door het waterschap (Hoekstra e.a. 2002). Daarbij zijn uiteenlopende invullingen mogelijk, die overeenkomen met de beloningssystemen op basis van uitgespaarde kosten, baten of marktwerking. Marktwerking zal echter slechts beperkt mogelijk zijn, omdat het aantal aanbieders en vragers vaak gering zal zijn. Het is te vroeg om te zeggen welke richting zal worden gekozen.

Wat betreft de ervaringen met groene diensten: die worden meestal betaald op basis van genormeerde uitvoeringskosten.

Gemeenten

In tegenstelling tot de provincies mogen de gemeenten onder voorwaarden inkomensbeleid voeren. Daarbij gaat het er vooral om, economisch zwakkere groepen te ontzien bij gemeentebelastingen.

Een toenemend aantal gemeenten voert ook zelf 'groen beleid'. Daarbij worden soms creatieve financieringsconstructies ingezet (zoals financiering uit toeristenbelasting of OZB) en een enkele maal ook een minder gebruikelijke beloningsgrondslag (zoals de gemeente Etten-Leur; zie kader elders in dit rapport). Gemeenten lieten zich tot dusverre in de keuze van hun beloningsgrondslag wat minder gelegen liggen aan Europese regels, al zullen ze die wel in het achterhoofd houden.

Toekomst

Het ministerie van LNV heeft recentelijk aangekondigd te willen faciliteren bij het 'Brussel-proof' maken van alle geldstromen die lagere overheden besteden aan plattelandsbeleid. Voor zover het gaat om betalingen aan agrariërs, is de minister van LNV namelijk in alle gevallen eindverantwoordelijk. Dit betekent waarschijnlijk dat de perspectieven voor andere betalingsgrondslagen op de korte termijn alleen maar zullen afnemen.

5.4. Conclusies

1. De meest gehanteerde beloningssystemen op alle bestuurlijke niveau's (van EU tot gemeenten) zijn gebaseerd op kosten en/of inkomensdervingen.
2. In stukken van de rijksoverheid lijkt recent een zekere verschuiving te bespeuren naar systemen die ook rekening houden met baten, c.q. kwaliteit van het landelijk gebied.

3. Voor de korte termijn is echter vooral een tendens te verwachten naar een grotere 'Brussel-proofheid' van geldstromen voor groene diensten en van een zeer beperkte speelruimte voor andere betalingsvormen dan degene die Brussel toestaat.
4. Een meer resultaat- of marktgerichte aanpak, zoals bijvoorbeeld bepleit door de Raad voor het Landelijk Gebied, vergt wijziging van de EU-regels. De eerste gelegenheid daartoe doet zich voor bij de aanstaande *mid-term review* van het GLB, maar is volgens *insiders* niet te verwachten vóór 2006. In beginsel is zelfs een wijziging nodig van de bepalingen voor de 'groene box' van de WTO.
5. Recente discussies in de WTO en de OESO tenderen naar doelgerichte (*targeted*) beloningssystemen. Daarbij passen systemen gebaseerd op baten en eventueel op marktwerking.

6. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren we puntsgewijs onze conclusies en aanbevelingen. De laatste zijn steeds gecursiveerd.

1. Er bestaat toenemende maatschappelijke consensus over de wenselijkheid van betaling voor 'groene plattelandsdiensten'. Alle relevante partijen zijn het erover eens dat die betaling niet moet gelden voor prestaties die worden afgedwongen door wet- en regelgeving: het moet gaan om bovenwettelijke zaken. Daarnaast zijn er natuurlijk prestaties op terreinen waarvoor geen wet- en regelgeving bestaat. In dat geval is niet uitgesloten dat alle prestaties kunnen worden beloond. In beide gevallen is echter sprake van een schemergebied tussen het wettelijk vereiste, c.q. 'goed gedrag', en het beloonde, waarin het betwistbaar is of prestaties moeten worden beloond. Dit schemergebied wordt ook wel Goede Landbouwpraktijk (GLP) genoemd, maar hoeft daarmee niet per se samen te vallen. Er bestaat nog geen maatschappelijke overeenstemming over de bandbreedte van deze onbetaalde (bovenwettelijke) zone.
Principieel gezien is er geen aanleiding om alle bovenwettelijke prestaties (of als er geen wetgeving is: alle prestaties) te belonen: niet alle 'goede omgevingszorg' hoeft een prijs te krijgen. Maar is de afstand tussen wettelijke en betaalde prestaties groot, dus ligt de lat hoog, dan bestaat het risico dat GLP niet goed van de grond komt en slechts een beperkte groep zich inzet. Maar hoe hoog de lat ook ligt, het is nodig om (het niveau van) de diensten waarvoor wordt betaald, helder te definiëren: er moet nog veel energie worden gestoken in 'vraagarticulatie'.
2. De wijze waarop plattelandsondernemers voor hun groene diensten worden beloond, staat steeds meer ter discussie. De meest gangbare beloningssystemen zijn namelijk rechtstreeks gekoppeld aan de primaire productie en vergoeden het productie- of inkomensverlies. Deze aanpak stuit in toenemende mate op weerstand bij de producenten en op de handelspolitieke wens tot ontkoppeling van primaire productie en betaling voor multifunctioneel grondgebruik, en draagt niet bij aan de transitie van de landbouw (van inkomenssteun naar betaling voor groene diensten). Daarom is het des te opmerkelijker dat de beleidskaders van zowel Wereldhandelsorganisatie als Europese Commissie Nederland min of meer dwingen tot een koppeling van beloningen voor multifunctionaliteit aan de primaire productie (zie ook punt 8).
3. In dit onderzoek zijn verschillende beloningssystemen voor groene diensten onderzocht op hun merites. Daarbij gaat het om belonings*grondslagen* (dat wil zeggen: de wijze waarop de betaling aan de producent wordt vastgesteld) en niet om financieringsconstructies voor groene diensten (bijv. "rood-voor-groen" constructies). De groene diensten in kwestie beperken zich tot de zogeheten publieke goederen: natuur, landschap, cultuurhistorie en aardkundige waarden, toegankelijkheid van het landelijk gebied, bodembeheer (erosie), stilte, duisternis, waterkwaliteit en waterkwantiteit.
4. Ten behoeve van het onderzoek zijn in binnen- en buitenland betalingssystemen (en ideeën voor systemen) geïnventariseerd, geclassificeerd en vervolgens beoordeeld op hun plus- en minpunten. Het gaat om tien systemen in drie categorieën:
 - a. systemen gebaseerd op *kosten*:
 - compensatie van productie- of inkomstenderving;
 - compensatie van grondwaardeverlies;
 - betaling van (genormeerde) uitvoeringskosten;
 - betaling op basis van (voor de overheid) uitgespaarde kosten;

- b. systemen gebaseerd op *baten*:
 - beloning van concrete resultaten;
 - beloning op basis van maatschappelijke waardering;
 - beloning op basis van economische betekenis;
- c. systemen op basis van *marktwerking*:
 - open inschrijving (offertes);
 - beloning op basis van voldoende producentenanimo;
 - beloning op basis van beursprijzen.

Het onderzoek heeft verschillende systemen of praktische invullingen van systemen aan het licht gebracht die in Nederland niet breed bekend zijn en/of waarmee in Nederland weinig of geen praktijkervaring is. In het rapport is een eerste beoordeling gegeven van de bruikbaarheid van dergelijke systemen in de Nederlandse situatie. *Het verder doordenken en beproeven van – voor Nederland – nieuwe systemen kan een belangrijke bijdrage leveren aan duurzamer betalingssystemen voor groene diensten – zie ook punt 10.*

5. De 10 beloningssystemen zijn getoetst aan 18 criteria in de sfeer van bruikbaarheid, effectiviteit, stimulerend karakter en gebruiksgemak. De beoordeling laat een zeer genuanceerd beeld zien. Kijken we simpelweg welk systeem in totaal de meeste plussen (en de minste minnen) scoort, dan zijn dat:
 - uitgespaarde kosten;
 - resultaatbeloning;
 - de drie marktgerichte systemen (offertes, producentenanimo en beurs).
 Direct daarna komt het systeem van uitvoeringskosten, maar dat kent naast veel plussen ook veel minnen.

6. Niet elk systeem blijkt toepasbaar voor elk type groene dienst. Sterker nog, er is geen enkel systeem dat toepasbaar is voor alle 15 onderscheiden typen diensten. Relatief breed toepasbaar zijn de volgende systemen:
 - productie- of inkomensderving;
 - uitvoeringskosten;
 - resultaatbeloning;
 - producentenanimo;
 - beursprijzen.
 Deze systemen zijn in ieder geval geschikt voor de meest gangbare diensten op het gebied van natuur, landschap en waterbeheer. Voor enkele relatief lastig definieerbare groene diensten zijn maar weinig systemen geschikt: genetische diversiteit, *life support* functies, landschappelijke identiteit, stilte en duisternis. *Streeft de overheid naar één breed inzetbaar betalingssysteem voor de meest gangbare groene diensten, dan doet zij er goed aan om één van de vijf genoemde systemen in te zetten. Daarbij zijn de systemen op basis van baten en/of marktwerking het meest toekomstgericht.*

7. De beoordeling is uiteraard persoons- en organisatiegebonden en heeft daarmee een zekere mate van subjectiviteit. Bovendien zal elke speler zijn eigen accenten leggen in de weging van de gehanteerde criteria. De beoordelingstabel (tabel 2 in hoofdstuk 4) moet dan ook worden gezien als instrument om – afhankelijk van de beoogde diensten en de beleidsmatige prioriteiten – tot een selectie van bruikbare beloningssystemen te komen. Afhankelijk van de gekozen invalshoek zijn de volgende conclusies mogelijk:
 - wil de initiatiefnemer ‘op safe spelen’ en vooral beproefde systemen hanteren, dan ligt een keuze voor systemen op basis van baten en voor het beursmodel niet voor de hand, maar vooral systemen op basis van kosten en eventueel een offertesysteem;
 - hecht de initiatiefnemer aan transparantie, maatschappelijke acceptatie, kosten-effectiviteit en innovatie, dan scoren resultaatbeloning en marktgerichte systemen juist goed;

- hecht de initiatiefnemer aan systemen die de aanbieder aanzetten tot deelname, samenwerking of zelfs concurrentie, dan scoren eveneens de marktgerichte systemen het best.

Het is gewenst dat beslissingen over het in te zetten betalingssysteem beter worden overwogen dan tot dusverre (soms viel er ook weinig af te wegen omdat de keuze werd opgelegd door 'hogere' beleidskaders – hierover later meer).

Hiervoor kan de in dit rapport gebruikte tabel worden gehanteerd.

Gaan we er van uit dat productiegerelateerde beloningssystemen weinig toekomstgericht zijn (ze sluiten slecht aan bij de wensen van plattelandsondernemers, bij de maatschappelijke wens tot transparantie en de beleidsmatige wens tot 'ontkoppeling'), dan is het niettemin dringend gewenst om veelbelovende meer marktconforme systemen (zoals resultaatbeloning, tendering en het beursmodel) verder te operationaliseren.

- De Europese Commissie en op de achtergrond de Wereldhandelsorganisatie (WTO) leggen Nederland – in elk geval waar cofinanciering door de EU is gewenst – beperkingen op in de keuze van betalingssystemen. En hoewel 'ontkoppeling' al jaren hoog op de Europese en WTO-agenda staat, laten de EU en de WTO Nederland praktisch geen ruimte voor betalingssystemen die géén rechtstreekse koppeling met de (agrarische) productie kennen.

Willen groene diensten zich kunnen ontwikkelen tot een gerespecteerde, maatschappelijk geaccepteerde zelfstandige productietak, dan is het gewenst om deze merkwaardige beleidsinconsistentie met voorrang weg te nemen. Meest vergaande mogelijkheid hiertoe is een volledige ontkoppeling van betalingen voor groene diensten en primaire productie.

Er zijn signalen dat ook andere EU-lidstaten meer speelruimte willen in het scala aan toepasbare vergoedingssystemen. Europese coalitievorming en beleidsbeïnvloeding zijn hier dus mogelijk en gewenst.

Is EU-cofinanciering niet in het geding, dan liggen er minder belemmeringen om andere dan de gebruikelijke beloningsgrondslagen te kiezen. Aangezien een aantal provincies en gemeenten reeds initiatief heeft genomen voor proefprojecten met groene diensten, is het gewenst om hierin ook te experimenteren met de beloningsgrondslag (zie ook punt 10).

In fase 2 van het project zullen we nader ingaan op de beleidsmatige 'inpasbaarheid' van de onderscheiden beloningssystemen en op korte- en lange-termijnoplossingen voor beleidsmatige knelpunten.
- Voor het welslagen van beloningssystemen voor groene diensten is – naast de wijze van belonen als zodanig – het institutioneel kader van groot belang: hoe is de uitvoering precies georganiseerd? Wie regelt de contracten en betalingen, hoeveel speelruimte is er voor regionaal maatwerk in de uitvoering? De verkenning die in het kader van dit onderzoek heeft plaatsgevonden, was hier niet op gericht.

Het loont de moeite om:

 - een aantal buitenlandse systemen (zoals het Franse CTE-systeem) hierop nog eens zorgvuldig door te lichten;
 - mede op basis van binnenlandse ervaringen en knelpunten met Brussel ten aanzien van bijvoorbeeld de rol van collectieven, zelf ideeën te ontwikkelen voor institutionele kaders die – net als de beloningssystemen zelf – voldoen aan criteria ten aanzien van vernieuwing, stimulering en kosten-effectiviteit.
- Dit onderzoek laat zien dat er drie à vier veelbelovende beloningssystemen bestaan (of: denkbaar zijn) die nog niet of nauwelijks worden toegepast:
 - resultaatbeloning;
 - systemen op basis van marktwerking, en met name een offertesysteem (*tendering*) en het beursmodel.

Het is gewenst om hiermee op korte termijn proefprojecten te starten. Wellicht kunnen de lopende en voorgenomen experimenten met groene diensten het beloningssysteem mede tot onderwerp van het experiment maken (zo dat niet al het geval is). Zijn hier onvoldoende kansen, dan zijn aparte experimenten met beloningssystemen gewenst.

In fase 2 van het project zullen de mogelijkheden voor experimenten nader worden onderzocht en beschreven.

Bronnen

- Agrarbericht 2001*. Bundesamt für Landwirtschaft, Bern.
- Baldock, D., J. Dwyer, P. Lowe, J.E. Petersen & N. Ward 2001. *The Nature of Rural Development: Towards A Sustainable Integrated Rural Policy In Europe – A Ten-Nation Scoping Study for WWF and the GB Countryside Agencies (Countryside Agency, Countryside Council for Wales, English Nature and Scottish Natural Heritage)*. Synthesis Report. IEEP a.o., London.
- Bleumink, J.A., G.M. Bouwman, L. den Boer, G. Ritsema & G. van der Bijl 1998. *Conflict of consensus – Milieuovereenkomsten tussen agrarische sector, overheid en milieubeweging*. Centrum voor Landbouw en Milieu, Utrecht.
- Buller, H. 2000. *Actors, Institutions and Attitudes to Rural Development: The French National Report*. The Department of Geography, University of Paris. Research Report to the World-Wide Fund for Nature and the Statutory Countryside Agencies of Great-Britain. Part of the series: *The Nature of Rural Development: Towards a Sustainable Integrated Rural Policy in Europe*.
- Buys, J.C. 1995. *Naar een natuurmeetlat voor landbouwbedrijven*. Centrum voor Landbouw en Milieu, Utrecht.
- Cameron, M. & M. Muller 2001. *Innovative Financial Mechanisms for Promoting Conservation*. Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP), Minneapolis.
- Cason, T.N., L. Gangadharan & C. Duke 2001. *A Laboratory Study of Auctions for Reducing non-Point Source Pollution*. Economics Branche, Natural Resources and the Environment, Victoria (Australia).
- Clark, D. & D. Downes 1996. *What Price biodiversity? – Economic Incentives and Biodiversity Conservation in the United States*. CIEL, USA.
- Couterier, J.F. & M.B. Schöne 1998. *Een belevingsmeter voor landinrichtingsprojecten*. Rapport 637. Staringcentrum-DLO, Wageningen.
- De boer natuurlijk - duurzame ontwikkeling van het platteland*. 2001. LTO-Nederland. Den Haag.
- Decoupling: a conceptual overview*. 2001. OECD, Paris.
- Eco-labelling: actual effects of selected programmes*. Rapport nr. OCDE/GD(97)105, OECD, Parijs.
- Emerton, L. 1999. *Community-based incentives for nature conservation*. IUCN.
- Emerton, L. 2000. *Using economic incentives for biodiversity conservation*. IUCN.
- Evaluation der Ökomassnahmen und Tierhaltungsprogramme – Zusammenfassung aller Bereiche. Dritter Zwischenbericht*. 2000. Bundesamt für Landwirtschaft, Bern.
- Ferraro, P.J. & R.D. Simpson 2000. *The Cost-Effectiveness of Conservation Payments*. Resources for the Future, Discussion Paper 00-31, Washington.
- Graaff, R. de, S. Reinhard & J. Vreke 2002. *Belevingsgraadmeters*. Rapport 7.02.03. Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag.
- Gracey, H. 1999. *How to choose appropriate measures and how to calculate payment?* Article presented during the workshop “Agri-environment policy: context, challenges and opportunities”, 25-26 February 1999, Taiex Office, Brussels.
- Grants for Woodland creation – The National Forest Tender Scheme: Round 8*. 2002. The National Forest Company Internet: www.nationalforest.org/grants/tender.htm.
- Groene diensten: van ondersteunen naar ondernemen – Advies over groene diensten in het landelijk gebied*. 2002. Publicatie RLG 02/07. Raad voor het Landelijk Gebied, Amersfoort.
- Ham, A. van den & W.H.G.J. Hennen 2001. *Kansen voor tachtig procent verbreding*. Rapport 4.01.06 Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag.
- Hansman, H., M. Borgstein & W. Kolkman 1999. *Vermarkten van natuur – Perspectieven voor ketenarrangementen?* Rapport 4.99.22 Landbouw-Economisch Instituut. Den Haag.

- Hees, E.M., R. de Bruin, D.W. Bruil & J.A. Bleumink 2002. *Tussen recht en ruil – Gebiedscontracten in Brabant*. Centrum voor Landbouw en Milieu, Utrecht, i.s.m. Instituut voor Agrarisch Recht en Streekwijzer.
- Hoekstra, J.R. e.a. 2002. *Boeren met Water - Meervoudig ruimtegebruik en waterberging in Noord-Holland*. Centrum voor Landbouw en Milieu, Utrecht.
- Incentive measures to promote the conservation and the sustainable use of biodiversity – Framework for case studies*. Rapport OCDE/GD(97)125, OECD, Parijs.
- Jong, J. de 1990. *Aantal broedparen van de kerkuil neemt toe in Nederland*. In: Vanellus 42(5):135-137.
- Kloen, H., M.E.A. Broekmeyer & J.A. Guldemon, m.m.v. T. de Boer, H. Dijkstra, J. Kalkhoven, A. Kool, R. Leopold, N. Oerlemans, H. Sprangers & P. Terwan 2001. *Perspectieven voor het landschap – Behoud en versterking van het agrarische cultuurlandschap*. Centrum voor Landbouw en Milieu, Utrecht & Alterra, Wageningen.
- Knauer, N. 1992. *Honorierung 'ökologischer Leistungen' nach marktwirtschaftlichen Prinzipien*. In: Zeitschrift für Kulturtechnik und Landentwicklung 33:65-76. Parey-Verlag Berlin und Hamburg.
- Landbouwsubsidies – niet voor niets. Visie van de Stichting Natuur en Milieu op de rol van landbouwsubsidies* (interne discussienotitie). 2000. Stichting Natuur en Milieu, Utrecht.
- Latacz-Lohmann, U. & C.P.C.M. van der Hamsvoort 1997. *Auctioning conservation contracts: A Theoretical Analysis and an Application*. In: American Journal of Agricultural Economics 79(May):407-418.
- Knorring, E. von 2002. *Ökologische Leistungshonorierung anhand eines Ökopunkte-Systems mit Bieterverfahren*. Universität Augsburg, Institut für Volkswirtschaftslehre.
- Koolen, H. & P. de Putter 2001. *De economische betekenis van de scheggen voor Amsterdam*. KPMG Consulting in opdracht van Milieucentrum Amsterdam.
- Le Contrat Territorial d'Exploitation – Premières Analyses* 2001. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche – CNASEA.
- Marra, M. & T. Vukina 1998. *The Conservation Cost-Benefit Trade-off in the Conservation Reserve Program*. Paper presented at the World Congress of Environmental and Resource Economists, Venice, Italy, June 24-27, 1998.
- Martens, R., W. van Ditmars, P. Krasdorp, T. Jeuring, J. Bloem & S. Kes 2002. *Marktwerking & de multifunctionaliteit van de landbouw – discussienotitie*. Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.
- McNeely, J.A. 1988. *Economics and biological diversity: Developing and using economic incentives to conserve biological resources*. IUCN, Gland.
- Moran, D. & C. Bann 2000. *The Valuation of Biological Diversity for National Biodiversity Action Plans and Strategies: A Guide for Trainers*. Paper prepared for the United Nations Environment Program (UNEP).
- Multifunctionality – Towards an Analytical Framework* 2001. OECD, Paris.
- Northern Ireland Environmentally Sensitive Area Scheme – Calculation of Annual Payment Rates*. 2000. The Department of Agriculture and Rural Development. Belfast.
- NRW-Programm "Ländlicher Raum"* 1999. Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raums.
- Oosterveld, E.B. & J.A. Guldemon 1999. *De natuurmeetlat gemeten – Verslag van drie jaar praktijkexperimenten*. Centrum voor Landbouw en Milieu, Utrecht.
- Op groene gronden. Toekomstvisie 2030: duurzame landbouw in harmonie met de natuur*. 2001. Stichting Natuur en Milieu, Utrecht.
- Opperman, R. & Briemle, G. 2002. *Blumenwiesen in der landwirtschaftlichen Förderung – Erste Erfahrungen mit der ergebnisorientierten Förderung im baden-württembergischen Agrar-Umweltprogramm MEKA II*.
- Österreichische Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft – Ökopunktebewertungsschlüssel*. Öpul 2000.
- Overheid moet betalen voor groene diensten*. In: Agrarisch Dagblad 7 november 2001.

- Paassen, A.G. van 1991. *Resultaatbeloning agrarisch weidevogelbeheer. Resultaten van een driejarig experiment in de provincie Gelderland*. Centrum voor Landbouw en Milieu, Utrecht.
- Paassen, A.G. van, P. Terwan & J. Stoop 1991. *Resultaatbeloning in het agrarisch natuurbeheer*. Centrum voor Landbouw en Milieu, Utrecht.
- Parker, K. 1990. *Two villages two valleys. The Peak District Integrated Rural Development Project 1981-88*. Peak Park Joint Planning Board.
- Pearce, D. & D. Moran 1994. *The Economic Value of Biodiversity*. Earthscan, Londen.
- Ploeg, B. van der, L.M. van den Berg, M.H. Borgstein, A. van den Ham, K.R. de Poel, R. Leopold & R.A.M. Schrijver 2001. *Groene Hart met landbouw naa een hoger peil? – Over de vraag of verhoging van waterpeil kan samengaan met verhoging van ruimtelijke kwaliteit*. Rapport 4.01.08 Landbouw-Economisch instituut, Den Haag.
- Production effects of agri-environmental policies: reconciling trade and environmental objectives*. 2000. OECD, Paris.
- Proland Niedersachsen – Programm zur Entwicklung der landwirtschaft und des ländlichen Räumes*. Z.j. Niedersächsische Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten / Europäische Gemeinschaft (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft).
- Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft. Informationen zum Wettbewerb*. 2001. Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft. (Internet: www.modellregionen.de).
- Saving Biological Diversity: Economic Incentives*. 1996. OECD, Parijs.
- Silvis, H.J., C.W.J. van Rijswijk & C.J.A.M. de Bont 2001. *Alternatieve instrumenten voor het EU-landbouwbeleid?* Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag.
- Smith, V.K. Z.j. *Pricing What Is Priceless: A Status Report on Non-Market Valuation of Environmental Resources*.
- Sondergutachten Landnutzung – Konzepte einer dauerhaft umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume*. 1996. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen.
- Steege, M.W. ter, P. Terwan & J.C. Buys 1996. *Beloning van agrarische natuur in Waterland*. Centrum voor Landbouw en Milieu / Samenwerkingsverband Waterland. Utrecht / Purmerend.
- Stortelder, A.H.F., R.A.M. Schrijver, H. Alberts, A. van den Berg, R.G.M. Kwak, K.R. de Poel, J.H.J. Schaminée, I.M. van den Top & P.A.M. Visschedijk 2001. *Boeren voor natuur – De slechtste grond is de beste*. Alterra-rapport nr. 312. Alterra – Research Instituut voor de Groene Ruimte, Landbouw-Economisch Instituut en LNVO. Wageningen.
- Terwan, P., A. Stegeman, B. Edel, L. den Boer, J. van Bergen & G. Bakker 2000. *Duurzaam presteren én duurzaam belonen – Het DOP-systeem: voorstel voor beoordeling van groene prestaties in de landbouw*. Stichting In Natura, Haarlem.
- Terwan, P. 2002. *Mogelijkheden voor natuurcompensatie door agrariërs bij rijksinfrastructuur – Notitie in opdracht van LTO-Nederland*. Paul Terwan onderzoek & advies, Utrecht.
- The Rural Development Regulation Plan (Accompanying Measures) for Northern Ireland, 2000-2006*. 2000. The Department of Agriculture and Rural Development. Belfast.
- Toekomstig internationaal landbouwbeleid; nieuwe argumenten en instrumenten*. 2000. LTO-Nederland, Den Haag.
- Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe – Report of an Expert Group*. 1997. European Economy No. 5, European Commission, Brussels.
- Twisk, W. & F. Mugge (red.) 1995. *Natuurproductiebetaling. Huidige stand van zaken en mogelijkheden voor de toekomst*. Milieubiologie Rijksuniversiteit Leiden, Leiden.
- Verordnung über die regionale Förderung der Qualität und der Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen in der Landwirtschaft (Öko-Qualitätsverordnung, ÖQV)*. 2001. Verordnung der Schweizerische Bundesrat d.d. 4 April 2001.
- Verschuur, G.W., P. Terwan & E.M. Hees 2001. *Perspectieven voor toepassing van modulatie in Nederland*. Centrum voor Landbouw en Milieu, Utrecht.

- Vorhies, F. Z.j. *Environmental Economics Explained. Part 1: How economic valuation can help pay for conservation*. IUCN.
- Vukina, T., A. Levy & M. Marra 2001. *Auctions with Environmental Criteria: Evidence from the Conservation Reserve Program*.
- Weijden, W.J. van der & G.J.W.M. Korst. 1995. *Overeenkomsten tussen agrarische sector en milieuorganisaties*. Centrum voor Landbouw en Milieu, Utrecht.

Bijlage: Voorbeelden van fondsvorming en private vermarkting

1. (Regionale) fondsvorming

Sallandfonds (Stimuland)

Sinds 1998 werkt de stichting Stimuland aan een initiatief om een fonds op te richten met zowel publieke als particuliere middelen om landschappelijke verfraaiingen in de streek Salland te subsidiëren. De subsidies zijn niet bedoeld voor planvorming, alleen voor tastbare zaken. Het fonds is bedoeld als co-financier; iedere initiatiefnemer zal zelf ook een bijdrage aan het project moeten leveren. Het fonds zou gedeeltelijk gevuld moeten worden door bedrijven. Zij hoeven niet alleen geld te storten, maar kunnen ook in natura sponsoren. Het gaat daarbij niet om eenmalige donaties of sponsoring, want het is de bedoeling dat er een overeenkomst wordt gesloten voor een jaarlijkse bijdrage aan het fonds. Ook gemeenten kunnen een bijdrage leveren. Alleen het extra geld dat gemeenten aan landschap willen besteden kan een plek krijgen in het fonds (dus niet het geld dat al bestemd is voor landschapsonderhoud). Juridisch is het Sallandfonds helemaal rond, maar verder komt het initiatief niet van de grond. Het bedrijfsleven blijkt nog niet echt te vangen voor het idee. De benaderde bedrijven zien niet hoe ze zich met dit initiatief kunnen profileren. Ook het inzetten van "nieuw geld" door gemeenten blijkt lastig te realiseren. Verder wil Stimuland niet te nauw vastleggen wat subsidiabele projecten zijn, om zo creatief ondernemerschap de ruimte te bieden, maar aan de andere kant willen investeerders zekerheid voordat ze aan een dergelijk fonds meedoen.

Regionaal Groenfonds (Overlegplatform Duinboeren)

Omdat de subsidies van Programma Beheer slechts een vergoeding zijn voor gederfde inkomsten, de boeren in de omgeving van de Loonse en Drunense Duinen geen overzicht hebben over de procedures die hierbij komen kijken en vinden dat de regels van het programma niet goed aangepast zijn aan de regionale situatie, wil het Overlegplatform Duinboeren een regionaal groenfonds in het leven roepen. Bedrijven, gemeenten en particulieren kunnen d.m.v. een lidmaatschap, sponsoring of de verplichting tot natuurcompensatie geld in dit fonds storten. Met het rendement wat het fonds oplevert moeten de boeren voor hun groene diensten worden uitbetaald. Op deze manier kunnen er persoonlijke contracten gesloten worden met de boeren die gebaseerd zijn op de mogelijkheden in de streek.

Proeftuin Wijk en Wouden

In deze proeftuin gaat men een vernieuwende financieringsconstructie toepassen. Waarschijnlijk gaat men een regionaal fonds oprichten voor de betaling van groene diensten. Dit fonds wordt dan beheerd door een omgevingschap waarmee de regionale agrarische natuurverenigingen prestatie-overeenkomsten afsluiten. Het omgevingschap keert de bedragen uit voor de geleverde diensten. Verantwoording van de geleverde prestatie kan achteraf. Inkomsten voor het omgevingschap kunnen komen uit een bijdrage van een (lokale) overheid voor de verwezenlijking van een specifieke doelstelling; een algemene omslag voor alle ingezetenen in een bepaald gebied (juridische haalbaarheid te onderzoeken); sponsorgelden van bedrijven en instellingen; heffen van entreegeld bij binnenkomst in een 'groene diensten' gebied (volgens model PWN in Noord Hollands duingebied) etc.

2. Vermarkting via private markten

Adoptieranden (stichting Zonnestraal)

Op internet kunnen particulieren en bedrijven zich bij stichting Zonnestraal aanmelden als adoptant of sponsor van een stuk akkerrand (of zelfs van een heel perceel) op Schouwen Duiveland. Hierbij kan aangegeven worden voor welke dieren de akkerrand beheerd moet worden of naar welk bloemenmengsel de keuze uitgaat. Per e-mail worden de adoptanten op de hoogte gehouden van leuke dingen die op hun akkerrand gebeuren en ieder jaar wordt er een wandeling georganiseerd. Ook mogen de bloemen van de akkerranden worden geplukt, al is dit wel aan banden gelegd. Per vierkante meter akkerrand wordt een prijs in rekening gebracht die zo hoog is dat de opbrengst voor de boer gelijk is aan de vergoeding die hij krijgt via Programma Beheer. Het inschrijven als adoptant via de website loopt nu nog niet voorspoedig. Ook uit de contacten met verschillende commerciële bedrijven over het sluiten van een verbond is uiteindelijk weinig voortgekomen.

Vermarkting groene diensten via recreatie/toerisme (Den Hâneker)

De Vereniging voor Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer Den Hâneker richt zich op het vermarkten van het gebied Alblasserwaard/Vijfheerenlanden. De meeste kansen voor het vermarkten van de streek en daarmee de groene dienstverlening, liggen in de visie van Den Hâneker bij de recreatieve behoeften van de stedeling. Onder begeleiding van Den Hâneker zijn diverse boerengezinnen de weg van het agrotourisme ingeslagen. Er worden door Den Hâneker veel activiteiten ontplooid om de streek te promoten. Bij het vermarkten van de streek, en daarmee de activiteiten van de boeren, speelt de VVV een grote rol. De VVV promoot en verkoopt arrangementen en activiteiten vaak met natuur en landschap als basis. De samenwerking tussen Den Hâneker en de VVV is gebaseerd op een wederzijds voordeel. De VVV haalt winst uit de toeristenbelasting en de boeren krijgen betaald voor de producten die ze leveren en de arrangementen die ze aanbieden. Echter, het via de VVV vermarkten van producten levert nog niet zoveel rendement op. Het actief vermarkten van het eigen bedrijf is voor veel van de ondernemers nog steeds de beste weg om naamsbekendheid te krijgen.

Vermarkting groene diensten via streekproducten (SPN)

Alle streekproducten met het keurmerk "erkend streekproduct" (dat toegekend wordt door de SPN) voldoen aan een aantal eisen op het gebied van herkomst en duurzaamheid. Het beheer van natuur en landschap is daar onderdeel van. Dit is het verst uitgewerkt bij keurmerk Waterland (vlees en andere producten), Groene Hart Producten (Wilde Weide Kaas en Proosdijsap van hoogstamfruit) en Waddenproducten. Verder zijn er legio kleine individuele initiatieven op dit gebied, vaak in relatie met biologische producten.

Platteland BV (LTO)

LTO gaat de marketingorganisatie Platteland BV in nauwe samenwerking met In Natura opzetten. Het is de bedoeling dat de Platteland BV de groeiende vraag naar maatschappelijke goederen en diensten om gaat zetten in commercieel aantrekkelijke producten. Verder wil men meerwaarde gaan bieden aan ondernemende agrariërs op de markt van groene producten en activiteiten, zowel op financieel/zakelijk gebied als t.a.v. kennis, productontwikkeling, ondernemerschap en imago. De Platteland BV wil uitgroeien tot een krachtige marketing organisatie voor land- en tuinbouw gericht op de waarden van het landelijk gebied. Tenslotte is een doel van de Platteland BV om zowel publieke als private fondsen te werven voor de financiering van de verschillende producten en activiteiten. Een mogelijkheid is dat de Platteland BV gaat optreden als bemiddelaar tussen vrager naar en aanbieder van groene en blauwe diensten.

Summary

In the Netherlands, like in many other western European countries, there is a growing public demand for 'green rural services'. Some of these services, like regional produce or tourism facilities, are paid for directly by the consumer. This does not or hardly apply to collective goods such as biodiversity, landscape, water and public access. For these goods, the market is mainly a government one. Also because of international policy frameworks (EU, WTO), the ways to remunerate the producers of collective goods are limited and merely related to the (loss of) primary production or income. There is growing support however – in line with the professionalisation of 'green services' – to develop 'decoupled' markets and remuneration systems.

This report includes the results of an inventory and initial assessment of possible systems. The focus is on remuneration (the way in which the producer is paid) and not on financing mechanisms. In a second phase of the project, the policy aspects and the scope for pilot projects will be elaborated in more detail.

Reward all green services?

Obviously, not all green services have to be paid for. Naturally this applies to efforts enforced by legislation. But also in the range of services beyond legislation, part of them can be considered to be 'good behaviour' or 'Good Agricultural Practice'. In the Netherlands, there still is discussion on the range of services to be included under GAP. For pragmatic reasons, the Dutch Ministry of Agriculture considers defining GAP at the level of legal requirements, but basically there is no reason to do so.

Ten payment systems

If there is agreement to pay for a category of green services, different approaches can be chosen. The report reviews existing and possible payment systems, in the Netherlands as well as abroad. These systems have been categorised and their merits have been assessed. The report includes ten systems in three categories:

A. Systems based on the *production costs* of green services:

1. compensation of production or income foregone. This system is quite common, in the Netherlands as well as in other EU member states;
2. payment on the basis of (diminished) land value. This system is being applied in those cases where the primary function of agricultural land is changed to – for example – nature or water conservation;
3. paying for 'costs incurred'. In this case all investment, labour and equipment costs, necessary to deliver the green service, are calculated and paid for;
4. payment on the basis of savings for the government if it chooses a multifunctional (green services) approach instead of a monofunctional one. This merely decides the available budgets; the actual payment procedure is yet to be chosen.

B. Systems based on the actual (environmental) *benefits*:

5. paying for actual, specific results (e.g. the number of bird or plant species). This requires both a clear product definition and a pricing mechanism;
6. payment based on social appreciation. There are several economic valuation techniques available (mainly contingent valuation or hedonic pricing), but the overall (regional) valuation then has to be allocated to individual producers;
7. payment on the basis of additional economic benefits for sectors like tourism, catering industry and real estate prices. Also in this case, mechanisms have to be developed to allocate the (partly private) benefits to individual producers.

C. *Market-oriented* systems, where prices are the result of negotiation:

8. tendering: pricing according to bids with the best costs or cost-benefit ratio. Because of location-specific aspects of a number of services involved, the organisation of the tender is crucial (who competes with who?);

9. payment according to sufficient levels of supply or participation. In this case, government negotiates payment levels with producers until sufficient production has been guaranteed;
10. payment according to prices negotiated on an 'exchange market' for green services, where brokers try to couple demand and supply. Also here, the degree of competition is essential.

Which systems can be applied broadly?

Not every system can be applied to every type of service. On the contrary, there appears to be no system that is applicable to all 15 types of services included in the study. The following systems can be applied rather broadly:

- income or production foregone;
- costs incurred;
- payment for actual results/benefits;
- payment on the basis of sufficient supply;
- payment according to prices negotiated on an exchange market.

These systems suit the most common services like biodiversity and landscape conservation and water management. If government aims at one single system to serve a broad range of services, these systems suit best. Of the five systems mentioned, the result- and market-oriented ones seem to be the most adequate ones for the future.

Most promising systems

The ten systems have been assessed using eighteen criteria in the field of applicability, effectiveness, stimulation and innovation, and user's comfort. The assessment delivers major differences. If we simply look at the overall best scores (most pros, least cons), the following systems score best:

- payment based on (government) savings;
- payment for actual environmental benefits;
- the three market-oriented systems: tendering, sufficient supply and exchange market.

Two systems (valuation of social appreciation, resp. economical benefits) are relatively hard to assess due to insufficient information and experience.

Which systems suit best for the future?

While assessing the merits, every party will put an emphasis on different criteria. The assessment matrix presented in this report is therefore meant as a decision-making tool – with respect to the services and the policy priorities at stake – rather than as objective information. However, assuming that in the near future aspects like transparency, public acceptance, cost-effectiveness and stimulation will gain importance, four systems seem to be most promising: paying for 'green' results and the three market-oriented systems.

Solving policy controversies

Although 'decoupling' is high on the international (trade) agenda, the EU and – indirectly – the WTO policies and guidelines almost force the Netherlands and other EU member states to implement payment systems that are directly related to (primary) agricultural production. If green services are to be developed towards a respected, socially accepted and independent rural production branche, priority should be given to solving this remarkable controversy at short notice. There are indications that also other EU member states prefer more room in their choice of payment systems, thus creating opportunities for European coalitions aiming at policy change. Phase 2 of the project will focus in more detail on the policy aspects of the most 'controversial' payment systems and on short- and long-term solutions for policy frictions.

Towards pilot projects

The Netherlands have very limited experience with the payment systems assessed to be the most promising. Pilot projects with different payment systems could contribute to a better insight in their merits. It is worthwhile investigating whether payment systems could be an explicit element of the different pilots with green services that are starting in the Netherlands at short notice. If not, separate pilot projects should be considered. In phase 2 of the project, this will be investigated in more detail.