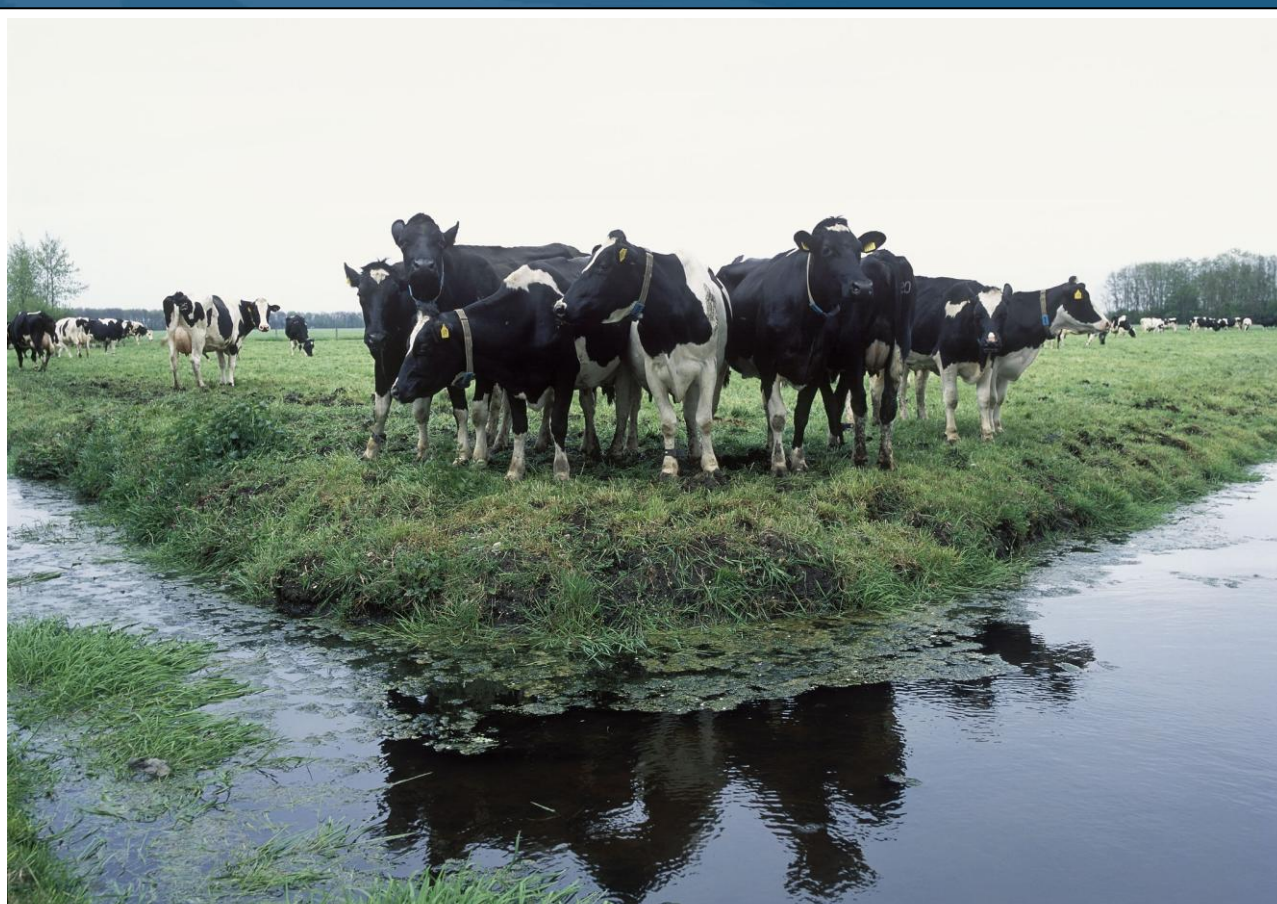


Kansen voor maatschappelijke diensten in Fryslân



Inhoud

1	INLEIDING	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Vraagstelling	1
1.3	Doelstelling	2
1.4	Werkwijze.....	2
1.5	Onzekere context	2
1.6	Leeswijzer	2
2	NAAR EEN NIEUW LANDBOUWBELEID	3
2.1	Ontwikkeling GLB.....	3
2.2	Houtskoolschets.....	4
2.3	Concrete resultaten Health Check.....	6
3	TWEE PIJLERS VOOR HET NIEUWE GLB.....	7
3.1	Pijler 1: chaos voorkomen en gelijk speelveld	7
3.2	Aandachtspunten pijler 1	9
3.3	Pijler 2: marktconforme beloning maatschappelijke diensten.....	10
3.4	Toekomstperspectief maatschappelijke diensten	11
4	INVULLING MAATSCHAPPELIJKE DIENSTEN	12
4.1	Bestaande regelingen	12
4.1.1	Gebiedscoördinatoren	13
4.1.2	Kanttekeningen bij de nieuwe SNL.....	13
4.2	Resultaten interviews: invulling maatschappelijke diensten	14
4.3	Maatschappelijke diensten en de biologische landbouw.....	17
4.4	Opmerkingen interviews	18
4.4.1	Randvoorwaarden	18
4.4.2	Samenwerking	18
4.4.3	Regie	18
4.4.4	Invoering en controle.....	19
4.4.5	Overige opmerkingen	20
5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	21
5.1	Dilemma's / overwegingen	21
5.2	Aanbevelingen	22
5.2.1	Beloning maatschappelijke diensten	22
5.2.2	Landelijk format met regionale invulling	22
5.2.3	Individuele prestaties versus gebiedsprestaties.....	23
5.2.4	Gebiedsgerichte invulling van compensatie en beloning	24
5.2.5	Ruimte voor maatwerk	25
5.2.6	Controle en verantwoording	26
5.3	RESUMÉ.....	27
5.4	Tot slot	28

Bijlage 1: Overzicht van geïnterviewde instanties / personen

Bijlage 2: Gebiedscoördinatie weidevogelbeheer in Fryslân

VOORWOORD

In opdracht van de provincie Fryslân hebben de auteurs verkend op welke wijze invulling kan worden gegeven aan maatschappelijke diensten. De maatschappelijke diensten moeten tegemoet komen aan maatschappelijke belangen in Fryslân en aansluiten bij mogelijkheden, belangstelling en voorwaarden vanuit de agrarische sector. Mevrouw Steenbruggen is namens de provincie Fryslân opgetreden als opdrachtgever en contactpersoon.

Tijdens het schrijven van dit rapport was onduidelijk hoe de toekomst van het Europese landbouwbeleid er uit komt te zien. De politiek is op dit punt zowel internationaal als nationaal sterk verdeeld en er circuleren uiteenlopende gedachten over het toekomstige Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Tegelijkertijd is de nieuwe invulling van het GLB van groot belang als kader waarbinnen de agrariërs in de toekomst hun brood moeten verdienen.

In dit rapport is voortgeborduurd op de kabinetsvisie zoals verwoord in de Houtskoolschets (2008). Hierin wordt aangegeven dat het kabinet streeft naar het afschaffen van generieke steun voor de landbouwsector. Wel wil het kabinet gerichte steun geven aan versterking van de concurrentiekracht en marktorientatie, verdere verduurzaming van de agrarische productie en -in de woorden van het kabinet- een koppeling aan maatschappelijke waarden. Door middel van maatschappelijke diensten levert een boer prestaties die ten goede komen aan maatschappelijke waarden c.q. belangen.

Tegen deze achtergrond is met diverse betrokkenen verkend hoe maatschappelijke diensten nader ingevuld kunnen worden. Gelet op de onzekere en onduidelijke context is het geen wonder dat slechts weinigen in dit stadium al een uitgewerkte visie hebben op concrete invulling van maatschappelijke diensten. In die zin is het schrijven van deze rapportage pionieren geweest. Het laatste woord over dit onderwerp is dan ook zeker nog niet gezegd.

Namens de provincie Fryslân willen we graag de mensen bedanken die bereid waren met ons van gedachten te wisselen over maatschappelijke diensten. We kijken terug op plezierige en openhartige gesprekken waaruit naar voren komt dat er in Fryslân kansen liggen voor maatschappelijke diensten. Er is een duidelijke maatschappelijke behoefte en vanuit de agrarische hoek is er ook belangstelling, mits er voldaan wordt aan een aantal belangrijke voorwaarden. Wij wensen de verantwoordelijke bestuurders en politici veel succes bij de invulling van het toekomstige GLB en hopen dat ze hun voordeel kunnen doen met deze rapportage.

De auteurs,

Titian Oterdoom
Gerjen Haisma

Elzinga & Oterdoom Procesmanagement
Grontmij

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

De komende jaren ontwikkelt de EU een nieuw GLB voor de periode 2014-2020.

De verwachting is dat de huidige bedrijfstoelagen die agrarische bedrijven ontvangen, afgebouwd gaan worden. De verwachting was ook dat er een regeling zou komen om, meer dan nu het geval is, boeren een vergoeding te geven voor het leveren van maatschappelijke diensten. Deze verwachting werd vooral ingegeven door de Houtskoolschets (2008) waarin het kabinet haar visie op het toekomstige GLB geeft. Met de middelen die voor de periode 2010-2013 uit de extra modulatie (afoming) van de bedrijfstoelagen beschikbaar komen, zou hier een eerste begin mee worden gemaakt, zo was de gedachte.

Tegen deze achtergronden gaf de provincie opdracht tot een verkenning naar de mogelijke invulling van maatschappelijke diensten in Fryslân. De resultaten zouden enerzijds moeten dienen om de modulatiegelden die voor 2010 - 2013 voor maatschappelijke diensten beschikbaar zouden komen, goed weg te zetten. Anderzijds zou de informatie gebruikt worden voor de discussie over en de uitwerking van het GLB na 2013.

Inmiddels is duidelijk geworden dat de modulatiegelden die voor 2010-2013 via POP.NU¹ beschikbaar komen slechts ten dele voor maatschappelijke diensten ingezet kunnen worden (een ander deel kan op investeringen weggezet worden). Het gaat hierbij om traditionele diensten (de zogenaamde Less Favourite Area's (LFA's ofwel gebieden met beperkingen), akkerrandenbeheer en ganzengedoochbeheer). Voor het GLB na 2013 geldt dat het allerm minst zeker is of het gedachtegoed uit de Houtskoolschets vertaald wordt in het toekomstige landbouwbeleid.

Door deze ontwikkelingen is het belang van deze verkenning als input voor de discussie over het toekomstige GLB toegenomen. Het levert de provincie Fryslân informatie voor haar visie en lobby richting IPO en het rijk.

1.2 Vraagstelling

Evenals de andere provincies staat de provincie Fryslân voor de taak om mede uitvoering te geven aan de cofinanciering van bepaalde maatschappelijke diensten. Hierbij speelt het probleem dat provincies tot dusver geen apart landbouwbudget hebben: het landbouwbeleid werd immers bepaald en uitgevoerd door de Europese Unie. De provincie moet dus middelen vrijmaken om haar bijdrage te leveren aan de betaling van maatschappelijke diensten. Dit speelt al in 2010.

Om hier op een zinvolle wijze invulling aan te geven spelen er drie belangrijke vragen:

- 1) Wat zijn binnen Fryslân belangrijke maatschappelijke belangen die in aanmerking komen voor maatschappelijke diensten?
- 2) Wat voor maatschappelijke diensten kunnen en willen boeren leveren en onder welke voorwaarden?
- 3) Hoe de maatschappelijke behoefte en belangstelling vanuit de landbouw samen te brengen?

¹ POP.NU: opvolger van het POP 2 (Plattelandsontwikkelingsprogramma), NU staat voor Nieuwe Uitdagingen

1.3 Doelstelling

Het doel is om tot een heldere en gedragen invulling te komen van maatschappelijke diensten, zodanig dat invulling wordt gegeven aan zaken die de Friese maatschappij belangrijk vindt en boeren ook daadwerkelijke bereid zijn om de maatschappelijke diensten te leveren op basis van reële en werkbare voorwaarden.

Dit rapport dient als bijdrage aan de discussie over de invulling van het nieuwe GLB, zowel in de aanloop naar 2013 als in de periode daarna.

1.4 Werkwijze

Namens de provincie Fryslân is met een groot aantal personen gesproken, zowel met boeren, boerenorganisaties, ambtenaren (provincie, waterschap, DLG), terreinbeheerders als politici. Hierbij zijn de vragen uit de vraagstelling aan de orde gekomen en is gaandeweg een gedachtegang ontwikkeld voor invulling van de maatschappelijke diensten die aansluit bij de geluiden uit de interviews. Het resultaat hiervan is in deze rapportage verwoord. In bijlage 1 is een lijst opgenomen van geïnterviewde personen / instanties.

1.5 Onzekere context

Het landbouwbeleid is een complexe materie. Betrokkenen hebben te maken met diverse onzekerheden. Cruciaal is de vraag hoeveel middelen voor het Europees landbouwbeleid beschikbaar blijven. Vervolgens is aan de orde hoe de middelen besteed zullen gaan worden. Dit betekent dat er op dit moment ook ten aanzien van maatschappelijke diensten geen duidelijkheid bestaat. De komende periode moeten hierover de nodige knopen worden doorgehakt, zowel op Europese, nationale als regionale schaal.

Het rapport is geschreven vanuit de insteek dat de invulling van het nieuwe GLB praktisch werkbaar moet zijn, mag rekenen op draagvlak bij de betrokkenen en een verantwoorde besteding van publieke middelen oplevert. Hierbij zijn we verder gaan borduren op de kabinetsvisie zoals verwoord in de Houtskoolschets. Hierbij is er sprake van zowel compensatie van natuurlijke of bestuurlijke belemmeringen (gelijk speelveld) als beloning van collectieve diensten (maatschappelijke diensten). Beide elementen bepalen samen de context waarbinnen agrarische ondernemers hun brood moeten verdienen. Op basis van de resultaten van de interviews zijn beide aspecten nader uitgewerkt in dit rapport (pijler 1 en pijler 2 van het toekomstig landbouwbeleid) als basis voor maatschappelijke diensten.

1.6 Leeswijzer

In dit inleidende hoofdstuk staat de aanleiding van deze verkenning beschreven, evenals een nadere uitwerking van doel- en vraagstelling van dit rapport. Ook zijn de werkwijze en context toegelicht. In hoofdstuk 2 worden recente ontwikkelingen binnen het GLB geschetst. Hoofdstuk 3 beschrijft de gedachtelijn voor invulling van het toekomstig GLB op basis van een gewijzigde invulling van pijler 1 en pijler 2. Dit levert een kansrijke basis op voor maatschappelijke diensten. In hoofdstuk 4 zijn de resultaten van de interviews uitgewerkt tot een concrete invulling van maatschappelijke diensten. Afgesloten wordt met conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 5.

2 NAAR EEN NIEUW LANDBOUWBELEID

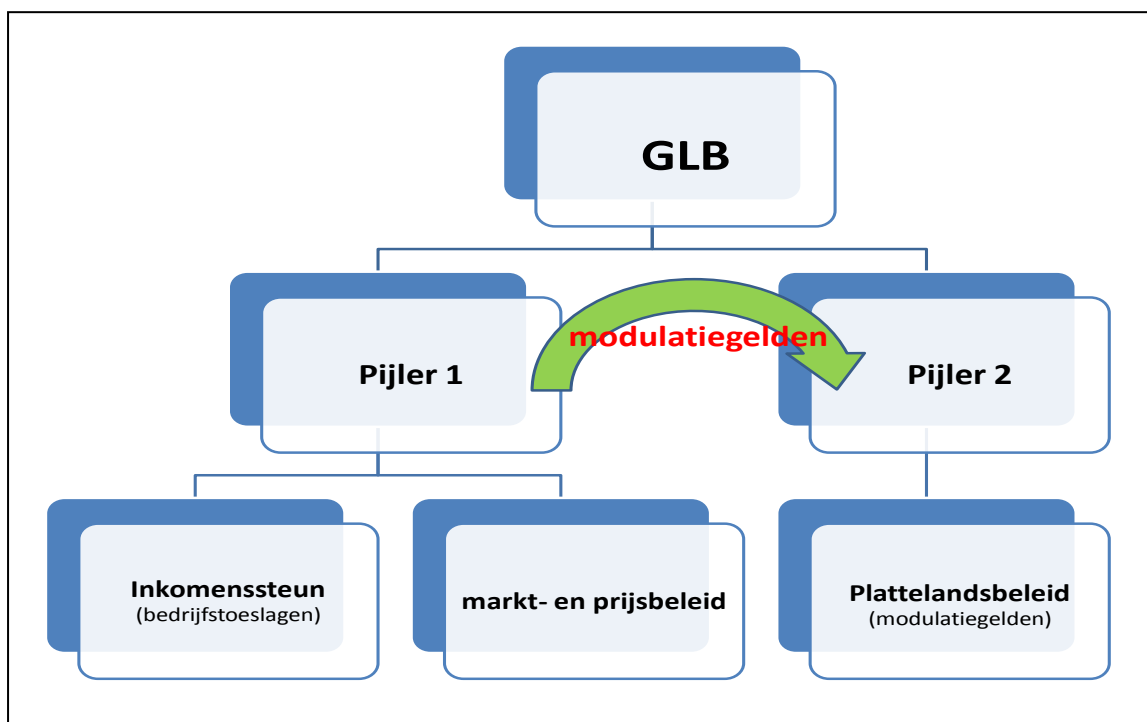
Aanpassing van het Europese landbouwbeleid is niet nieuw: vanaf de start van de Europese samenwerking is het landbouwbeleid verder ontwikkeld. In dit hoofdstuk worden recente ontwikkelingen op beknopte wijze geschetst ter illustratie van het huidige landbouwbeleid en de geformuleerde opgaven voor de toekomst.

2.1 Ontwikkeling GLB

In het naoorlogse Europese landbouwbeleid lag het zwaartepunt op het veiligstellen van de voedselzekerheid: geen honger meer! Daarom werd de landbouwproductie gestimuleerd. Productieondersteuning is vervolgens geleidelijk veranderd in bedrijfstoelagen die los gekoppeld zijn van de productieomvang. Binnen het huidige landbouwbeleid kunnen boeren bedrijfstoelagen ontvangen wanneer zij voldoen aan een aantal maatschappelijke randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden ('cross compliance') bestaan onder andere uit eisen op het gebied van milieu, volksgezondheid, diergezondheid, plantgezondheid en dierenwelzijn. Naast bedrijfstoelagen bestaat het GLB ook uit instrumenten ten behoeve van markt- en prijsbeleid. Hiermee worden al te grote prijsschommelingen voorkomen. De combinatie van bedrijfstoelagen en markt- en prijsbeleid wordt aangeduid als pijler 1 van het GLB.

Naast pijler 1 bestaat er ook pijler 2: in het jaar 2000 is in het kader van de Agenda 2000 besloten de instrumenten voor de ontwikkeling van landbouwbedrijven en platteland te reorganiseren. Dit is ingevuld door plattelandsontwikkeling tot de tweede pijler van het GLB te maken. De maatregelen voor plattelandsontwikkeling werden ondergebracht in de Kaderverordening Plattelandsontwikkeling. De toepassing van deze verordening heeft zich voor Nederland vertaald in het plattelandsontwikkelingsprogramma (POP).

Figuur 1: het GLB bestaat uit twee pijlers waarbij middelen uit pijler 1 worden overgeheveld naar pijler 2 (modulatiegelden).



Dit POP richt zich op innovatie, diversificatie van landbouwactiviteiten, bevordering van natuurbehoud, toerisme en recreatie, verbetering van het waterbeheer en ontwikkeling van voorzieningen ten behoeve van de plattelandsgemeenschappen.

Om deze tweede pijler (financieel) te versterken is er vanaf 2005 jaarlijks een percentage afgeroomd van de directe bedrijfstoelagen uit pijler 1 (zie figuur 1). Dit afnemen wordt ook wel modulatie genoemd. Achtereenvolgens gaat het in 2005 om 3% modulatie, om 4% in 2006 en vanaf 2007 om 5%.²

Het uitkeren van inkomenssteun uit pijler 1 aan agrariërs vindt in Nederland plaats op basis van historische productiereferenties: de ontvangsten zijn dus gebaseerd op het verleden en niet op de huidige of toekomstige situatie. Volgens het kabinet wordt hiermee geen recht gedaan aan de grote dynamiek die kenmerkend is voor de Nederlandse agrarische sector en het platteland. Tijdens de zogenaamde 'Health Check' van het Europees landbouwbeleid (2008) is aangegeven dat het roer om moet. Het GLB moet ten dienste staan van:

- versterking van de concurrentiekracht en marktorientatie van de agrarische sector;
- verdere verduurzaming van de agrarische productie en
- een koppeling aan maatschappelijke waarden.

De invulling van bovenstaande koers zal met name invulling moeten krijgen in de periode 2014 – 2020 maar in de periode tot en met 2013 worden al de eerste stappen in deze richting gezet. Dit heeft onder andere tot gevolg dat er in de periode van 2009 tot en met 2013 extra middelen van pijler 1 naar pijler 2 worden gemoduleerd³.

2.2 Houtskoolschets

Het kabinet heeft vorig jaar de zogenaamde Houtskoolschets gepresenteerd waarin zij haar visie weergeeft op de toekomstige invulling van het GLB (beleidskader 2020). Het kabinet streeft naar een situatie zonder generieke steun aan de landbouw waarin uitsluitend nog gerichte betalingen worden gedaan voor stimulering van de concurrentiekracht, duurzaamheid en maatschappelijk gewenste prestaties.

Om te bepalen welke bedrijven binnen de grondgebonden landbouw in aanmerking komen voor gerichte overheidsondersteuning baseert het kabinet zich op de indeling zoals weergegeven in figuur 2 (zie volgende pagina).

In figuur 2 wordt onderscheid gemaakt in:

- bedrijven die alleen voedsel produceren en
- bedrijven die naast voedsel ook groene en blauwe diensten aanbieden.

Ook wordt onderscheid gemaakt in:

- gebieden met beperkingen (natuurlijk of bestuurlijk) en
- gebieden zonder natuurlijke handicaps of extra beperkingen als gevolg van wet- of regelgeving.

Het viergroepenmodel voor grondgebonden landbouw vormt de basis voor de bepaling voor welke gerichte overheidssteun een bedrijf in aanmerking komt. Het kabinet vindt deze ordening van de SER helder en neemt deze als leidraad bij de omvorming van het GLB naar een nieuw Europees beleidskader voor 2020.

² Ministerie van LNV: toelichting op de betalingen in het kader van het Gemeenschappelijk LandbouwBeleid (www.minInv.nl/cdIpub/servlet).

³ Er wordt 5% het budget van pijler 1 gemoduleerd naar het plattelandsbeleid (pijler 2). Bovenop deze 5% wordt de komende jaren extra gemoduleerd: 2009 + 2%, 2010 + 3%, 2011, + 4% en 2012 + 5%.

Figuur 2: leidraad voor invulling van het beleidskader voor het GLB, gebaseerd op SER advies.

		Gebieden met beperkingen (natuurlijk of bestuurlijk) ?	
		nee	ja
Aanbieding van collectieve diensten?	nee	1 Bedrijven die produceren in gebieden zonder beperkingen en alleen 'voedsel' produceren	2 Bedrijven die produceren in gebieden met beperkingen en alleen 'voedsel' produceren
	ja	3 Bedrijven die produceren in gebieden zonder beperkingen en ook andere (groen/blauwe) diensten aanbieden	4 Bedrijven die produceren in gebieden met beperkingen en ook andere (groen/blauwe) diensten aanbieden

Bron: kabinetsvisie “Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020”.

Onderstaand citaat geeft de richting aan die het kabinet voor ogen staat.

“Naar de mening van het kabinet moet het toekomstig Europees Landbouwbeleid in dienst staan van versterking van de concurrentiekracht en marktorientatie van de agrarische sector, die duurzaam en veilig produceert en die tevens maatschappelijke waarden levert die niet via de markt beloond worden. Dat betekent dat het bestaande instrumentarium van markt- en prijsbeleid en van generieke inkomenssteun verder wordt afgebouwd en wordt vervangen door een systeem dat de verdere marktorientatie van de sector stimuleert, in combinatie met beloning van maatschappelijke prestaties en compensatie voor aanmerkelijke belemmeringen bij de agrarische bedrijfsuitvoering, dan wel wettelijke restricties die verder gaan dan gebruikelijke voor soortgelijke agrarische bedrijven in de EU.”

Citaat uit: kabinetsvisie “Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020”, september 2008.

Uit dit citaat en bijbehorende toelichting komt duidelijk naar voren dat boeren in de toekomst hun inkomen moeten halen van de wereldmarkt waarbij boeren op een eerlijke wijze hun brood moeten kunnen verdienen op de wereldmarkt (gelijk speelveld waarbij aanmerkelijke belemmeringen en kostprijsverhogende wettelijke restricties worden gecompenseerd). Dit in combinatie met een marktgerichte beloning van maatschappelijke prestaties (maatschappelijke diensten) geleverd door agrariërs en plattelandsondernemers met agrarische activiteiten.

In de houtskoolschets wordt onder maatschappelijke diensten verstaan:

“zichtbare realisatie en instandhouding van gewenste maatschappelijke waarden (‘natuur’, ‘milieu’, ‘landschap’ en/of ‘dierenwelzijn’)”.

Dit kan ingevuld worden door behoud van de basiskwaliteit in maatschappelijk waardevolle gebieden of actieve prestaties op het gebied van diergezondheid, dierenwelzijn en ondersteuning van groene en blauwe diensten. De invulling van maatschappelijke diensten is in de volgende hoofdstukken nader uitgewerkt.

2.3 Concrete resultaten Health Check

Eén van de resultaten van de Health Check is dat er ten behoeve van het plattelandsbeleid extra middelen van pijler 1 naar pijler 2 worden gemoduleerd. Het gaat om een bedrag van ongeveer 150 miljoen euro aanvullend budget in de periode tot en met 2013 (ca. 110 miljoen Europees geld en ca. 40 miljoen nationale en provinciale cofinanciering)⁴.

Nederland ontvangt op dit moment ca. 1 miljard euro per jaar voor pijler 1. Voor pijler 2 wordt ongeveer 70 miljoen euro per jaar beschikbaar gesteld als Europese bijdrage (cijfers voor het jaar 2008)⁵. Van een serieuze invulling van pijler 2 is op dit moment dus nog geen sprake.

In de volgende hoofdstukken is uiteengezet hoe het GLB na 2013 gestalte kan krijgen als basis voor kansrijke invulling van maatschappelijke diensten. Deze gedachtegang is gebaseerd op de resultaten van de interviews en gesprekken in de wetenschap dat de toekomstige invulling van het GLB op dit moment onduidelijk is. Verondersteld wordt dat pijler 2 een volwaardige invulling krijgt overeenkomstig de insteek van de Houtskoolschets. In dit rapport wordt het onderscheid tussen pijler 1 en pijler 2 gehandhaafd maar verandert de invulling. Pijler 1 staat in deze gedachtelijn ten dienste van een eerlijke concurrentiepositie van de Nederlandse boer op de wereldmarkt en pijler 2 geeft vorm en inhoud het plattelandsbeleid op basis van maatschappelijke diensten.

⁴ persbericht ministerie LNV: 150 miljoen voor Nederlands platteland, 23 november 2009.

⁵ Bron: Brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer, 27 april 2009.

3 TWEE PIJLERS VOOR HET NIEUWE GLB

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van de interviews vertaald naar een gedachtelijn voor de invulling van het toekomstig landbouwbeleid. Deze gedachtelijn is ontstaan op basis van de diverse gesprekken en interviews. Het is dus geen letterlijke weergave van de inbreng of mening van de geïnterviewde personen. Zoals aangegeven in paragraaf 2.3 blijven de twee pijlers van het GLB in deze gedachtelijn gehandhaafd maar krijgen ze een andere invulling. Of het nieuwe GLB op overeenkomstige wijze vorm zal krijgen is op dit moment niet duidelijk, maar de beschreven gedachtelijn sluit aan bij de geluiden uit de praktijk en biedt randvoorwaarden voor een kansrijke invulling van maatschappelijke diensten.

3.1 Pijler 1: chaos voorkomen en gelijk speelveld

De Europese landbouwministers zijn dit jaar (2009) koersvast gebleken in hun reactie op de bijzonder lage melkprijzen: boeren moeten in de toekomst hun brood verdienen op de wereldmarkt, van een toenemende marktordening zal geen sprake zijn. Dit betekent dat boeren hun producten op de wereldmarkt moeten aanbieden tegen de prijs die op de wereldmarkt geboden wordt. Door de sterke afhankelijkheid van de landbouwproductie van onder andere (locale) weersomstandigheden, klimaatverandering en het al dan niet optreden van oorlogen, ziekten en/of plagen, zal de prijs op de wereldmarkt een grillig karakter kennen. Het wereldwijde aanbod zal immers van jaar tot jaar sterk verschillen.

Tegelijkertijd stijgt de wereldbevolking fors en zijn er dus meer monden te voeden: verwacht wordt dat de wereldbevolking in 2050 met maar liefst 50% zal zijn toegenomen⁶. Momenteel wordt de wereldeconomie getroffen door de economische crisis. Hierdoor daalt de vraag en staan de prijzen onder druk. Stijgt de welvaart (China en India) dan verandert het consumptiepatroon waardoor de vraag naar dierlijke eiwitten toeneemt. De snelgroeiende economie van met name China en India heeft een middenklasse in het leven geroepen en die kan zich meer, maar ook luxer eten veroorloven zoals zuivel, vlees en suiker. De gevolgen zijn groot: voor een vleesdieet is drie keer zoveel landbouwgrond nodig als voor een vegetarisch dieet⁷.

De landbouwsector is slechts in beperkte mate in staat is om te reageren op prijsschokken. Door de sterke afhankelijkheid van lokale omstandigheden (bodemsoort, klimaat) en als gevolg van grote investeringen met lange afschrijvingstermijnen zijn boeren, niet flexibel in het product dat ze leveren.

Nu is voedsel onze eerste levensbehoefte en daarmee cruciaal: gebrek aan voedsel leidt direct tot totale ontwrichting van de maatschappij. Om de voedselvraag wereldwijd te kunnen faciliteren wordt een wereldvoedselvoorraad van 100 dagen (circa 3 maanden) als kritische ondergrens gesteld. In de afgelopen jaren is de wereldvoedselvoorraad echter een aantal momenten kleiner geweest als gevolg van droogten en financiële tekorten om voldoende zaai- en pootgoed of kunstmest te kunnen gebruiken met als gevolg misoogsten en een sterke terugval in de voedselproductie.

Een factor van betekenis op de prijsvorming op de wereldmarkt is speculatie. Dit heeft recent nadrukkelijk gespeeld bij de prijsvorming van graan: in een krappe markt kochten speculanten grote voorraden graan waardoor de prijs extra steeg.

⁶ Bron: Kabinetvisie "Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020".

⁷ Tekst gebaseerd op artikel "Bevolkingsgroei en welvaart motor voor voedselcrisis", gepubliceerd: 28 mei 2008 | Gewijzigd: 29 mei 2008, www.nrc.nl.

Vervolgens konden ze de producten tegen een hogere prijs verkopen. Door dit soort activiteiten is geen sprake van een eerlijke prijsvorming op basis van vraag en aanbod. Speculatie met voedselvoorraden werkt ernstige verstoring van de markt in de hand. Dit is een onwenselijke situatie.

De wereldmarkt voor voedsel is dan ook gebaat bij een marktmeester die toeziet op een eerlijke prijsvorming op basis van reële verhoudingen tussen vraag en aanbod. Om chaos te voorkomen moet ingegrepen kunnen worden wanneer de voedselprijzen zich extreem ontwikkelen (te hoge of te lage prijzen). Zolang een marktmeester met de juiste bevoegdheden ontbreekt is een goed functionerende wereldvoedselmarkt niet gegarandeerd. Op dit moment is er geen instantie die voldoende is toegerust om deze taak optimaal in te vullen. Zolang dit op wereldschaal niet geregeld is hebben de Europese boeren er alle belang bij dat de Europese Unie een vorm van markt- en prijsbeleid handhaaft om al te grote prijsschommelingen met desastreuze effecten op de landbouwsector te voorkomen.

Boeren moeten dus zien te overleven op de onzekere wereldmarkt en zijn afhankelijk van prijsvorming op basis van vraag en aanbod waar zij zelf geen of nauwelijks invloed op hebben. Het is hierbij zaak om de kostprijs per eenheid product te verlagen om ook bij lage prijzen nog een inkomen te genereren. Nu is er op de wereldmarkt sprake van grote ongelijkheid wat zich vertaalt in verschil qua kostprijs.

Marktordening binnen de EU beperkt de productie van een aantal producten (o.a. melk) en levert boeren een 'beschermde' prijs op, hoger dan de prijs op de wereldmarkt. Om extra melk te mogen leveren moeten extra productierechten gekocht worden. Zolang de investering in productierechten niet is afgeschreven hebben boeren binnen de EU een hogere kostprijs dan hun collega's in bijvoorbeeld Nieuw-Zeeland: hier is geen quoteringsstelsel en dus hoeven boeren geen quotum (productierechten) te kopen om extra melk te mogen leveren. Het verlagen van de kostprijs is een belangrijk aandachtspunt nu de beschermde prijs binnen de EU vervangen wordt door de prijs op de wereldmarkt.

Als voorwaarde voor inkomensondersteuning stelt de Europese Unie op basis van de 'cross compliance' eisen aan agrarische producten, bijvoorbeeld op het gebied van milieu, volksgezondheid, diergezondheid, plantgezondheid en dierenwelzijn. Dit werkt kostprijsverhogend ten opzichte van producten die niet aan dergelijke eisen hoeven te voldoen. Ook dit is een belangrijk punt wanneer boeren hun inkomen op de wereldmarkt moeten verdienen.

Bovendien kennen boeren in Nederland diverse restricties ten aanzien van hun bedrijfsvoering als gevolg van wet- en regelgeving, onder andere op het gebied van ruimtelijke ordening, natuur, milieu en waterbeheer. We leven immers in een zeer dichtbevolkt land en dat legt beperkingen op aan de inwoners. Ook agrarische ondernemers worden hierdoor beperkt in hun ondernemersvrijheid. Daarnaast kunnen specifieke landschappelijke omstandigheden beperkende randvoorwaarden stellen aan de uitoefening van agrarische bedrijven, denk bijvoorbeeld aan de Friese Wouden die gekenmerkt worden door een hele specifieke, kleinschalige verkaveling, omgeven door houtsingels. Binnen de huidige regelingen kunnen deze beperkingen in delen van de Friese Wouden vergoed worden door de LFA regeling.

Bovenstaande heeft betrekking op de in figuur 2 genoemde gebieden waar sprake is van natuurlijke of bestuurlijke beperkingen. Nu boeren moeten produceren voor de wereldmarkt is het zaak om de boeren een gelijk speelveld te bieden: produceren voor de wereldmarkt gaat dus niet zonder compensatie van ***“aanmerkelijke belemmeringen bij de agrarische bedrijfsuitvoering, dan wel wettelijke restricties die verder gaan dan gebruikelijke voor soortgelijke agrarische bedrijven in de EU.”***⁸

⁸ Cursief weergegeven tekst: citaat uit de Houtskoolschets.

Overigens is in bovenstaande tekst de bepaling “in de EU” te beperkt: boeren moeten niet op Europees maar op wereldschaal een gelijk speelveld geboden krijgen.

3.2 Aandachtspunten pijler 1

Gelet op de uitkomsten van de gesprekken en interviews zijn er verschillende argumenten om pijler 1 in stand te houden, zij het in gewijzigde vorm. Niet langer het betalen van bedrijfstoelagen op basis van historische productiegegevens, maar het bieden van een gelijkwaardig speelveld wordt de basis voor pijler 1. Nu de boeren voor hun inkomen afhankelijk worden van de prijsvorming op de wereldmarkt is het zaak om de boeren een gelijkwaardig speelveld te bieden ten opzichte van de andere spelers op de wereldmarkt. Dit vraagt om:

- a) een eerlijke prijsvorming op basis van vraag en aanbod en het voorkomen van chaos;
- b) het compenseren van kostprijsverhogende belemmeringen en restricties.

Ad a: eerlijke prijsvorming en voorkomen van chaos.

De voedselmarkt heeft een marktmeester nodig die door de vragers en aanbieders erkend wordt en die bevoegd en uitgerust is om passend op te treden. De wereldmarkt kent op dit moment niet een dergelijke marktmeester. Het is zaak om dit zo snel mogelijk in te vullen: alle landen zijn gebaat bij een goed functionerende, transparante markt waar eerlijke prijsvorming van voedselproducten plaatsvindt. Hierbij speelt de vraag wat te doen in geval van extreme prijsvorming: voedsel is de eerste levensbehoefte voor de mens en risico's ten aanzien van de voedselzekerheid moeten zo veel mogelijk voorkomen worden. Gelet op de sterk toenemende voedselbehoefte en ongewisse effecten van klimaatverandering kan het aantrekkelijk zijn om de prijsvorming op de wereldmarkt te behoeden voor extreme situaties. Zolang dit niet voor de wereldmarkt geregeld is zal de Europese Unie dit voor haar boeren en burgers moeten verzorgen. Dit pleit er voor om het huidige markt- en prijsbeleid als onderdeel van pijler 1 voorlopig te handhaven ten behoeve van risico- en crisisbeheer, zonder de wereldmarkt te verstoren.

Ad b: compensatie van kostprijsverhogende belemmeringen en restricties.

Behalve een goed functionerende markt is het voor boeren van groot belang dat er compensatie voor kostprijsverhogende factoren geboden wordt. Ook dit is voorwaarde om op gelijke basis te kunnen participeren op de wereldmarkt. Kostprijsverhogende factoren hebben te maken met zaken waar concurrenten op de wereldmarkt niet mee te maken hebben. Het gaat hierbij om consequenties van de marktordening (kopen van productierechten)⁹, voorwaarden die gesteld worden aan agrarische producten of productiewijze alsmede belemmerende factoren als gevolg van omgevingsfactoren en wet- en regelgeving.

Het lastige is dat de kostprijsverhogende factoren van bedrijf tot bedrijf verschillen: een deel van de kosten is generiek maar kan per sector en regio verschillend uitpakken en een deel is gerelateerd aan de specifieke omstandigheden van het individuele bedrijf. Denk hierbij aan restricties als gevolg van nabijheid van Natura 2000 gebieden, cultuurhistorische waarden of planologische beperkingen. Ondanks deze complexiteit is het van belang agrarische ondernemers op passende wijze te compenseren zodat ze volwaardig deel kunnen nemen aan de wereldmarkt.

⁹ Ook als marktordening afgeschaft wordt (beoogde wordt de melkquotering in 2015 geheel af te schaffen) hebben boeren nog wel te maken met investeringen die zij in het verleden hebben gedaan om extra productierechten te kopen. Zolang deze investeringen niet zijn afgeschreven hebben ze effect op de kostprijs van de betreffende boer.

3.3 Pijler 2: marktconforme beloning maatschappelijke diensten

In de kabinetsvisie zoals verwoord in de Houtskoolschets zal er op termijn geen sprake meer zijn van generieke steun aan de landbouw, maar uitsluitend gerichte betalingen voor stimulering van de concurrentiekracht, duurzaamheid en maatschappelijk gewenste prestaties.

De agrarische ondernemer dient zijn brood dus te verdienen op de wereldmarkt. Tegelijkertijd wordt hij op vrijwillige basis uitgenodigd om maatschappelijke diensten te leveren. Op deze manier kan er een tweede inkomenspijler onder het bedrijf worden geplaatst: de agrariër wordt marktconform beloond voor landbouwgerelateerde prestaties waarmee invulling wordt gegeven aan maatschappelijke belangen. Door te spreken over een marktconforme beloning wordt nadrukkelijk afstand genomen van het principe van onkostenvergoeding of schadevergoeding: de boer levert een dienst en wordt daar marktgericht voor beloond om zodoende via pijler 2 extra inkomen te genereren.

Wat zijn maatschappelijke diensten?

Zoals verwoord in de Houtskoolschets wordt onder maatschappelijke diensten verstaan: voor de samenleving zichtbare en afrekenbare landbouwgerelateerde activiteiten die meerwaarde hebben voor de samenleving en niet, of onvoldoende, door de markt worden beloond. Overeenkomstig de kabinetsvisie worden deze activiteiten op een marktconforme manier beloond¹⁰.

Het plattelandbeleid is als tweede pijler van het GLB in Nederland uitgewerkt in het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007 – 2013: POP 2. In de periode tot en met 2013 zal hiervoor in totaal ca. 146 miljoen euro aanvullend budget beschikbaar komen. Dit geld is met name afkomstig van extra modulatie van pijler 1 naar pijler 2. De besteding van dit aanvullend budget is gebonden aan de door de Europese Commissie geïdentificeerde uitdagingen. In haar brief van 27 april jl. schrijft de minister van LNV dat deze middelen in de periode tot en met 2013 besteed moeten worden aan de thema's:

- biodiversiteit;
- klimaatverandering;
- waterbeheer;
- hernieuwbare energie;
- innovatie voor bovenstaande thema's;
- structuurversterking melkveehouderij en
- breedbandinternet.

Binnen deze thema's wil de minister de beschikbare middelen inzetten voor:

1. akkerrandenbeheer;
2. verbetering waterkwaliteit, beheer waterkwantiteit;
3. verhoging van de milieukwaliteit en reductie van milieuverliezen;
4. innovatie van de landbouw;
5. landbouwgebonden productie van duurzame energie;
6. vergoeding voor landbouwers in maatschappelijk waardevolle gebieden.

Wil een agrariër een beroep doen op het aanvullend budget in de periode tot en met 2013 dan moet hij dus prestaties leveren op één of meer van bovenstaande onderwerpen.

¹⁰ Tekst gebaseerd op Kabinetsvisie zoals verwoord in de Houtskoolschets.

Verder noemt de minister in dezelfde brief de volgende zaken die, gefinancierd uit pijler 1, op basis van artikel 68 ondersteund zullen worden in 2010 en 2011:

- bevordering van de ontwikkeling van dier- en milieuvriendelijke productiemethoden (duurzame stallen);
- het initiëren van een brede weersverzekering;
- bevordering van de introductie van een identificatie- en registratiesysteem (schapen/geiten);
- het beschikbaar stellen van een vaarvergoeding in waterrijke landbouwgebieden met percelen die louter over water te bereiken zijn.

Bovenstaande tekst met betrekking tot artikel 68 heeft betrekking op middelen uit pijler 1 (herbestemming van maximaal 10% van de enveloppe voor inkomenssteun) en geldt alleen voor de jaren 2010 en 2011. Daarom wordt dit in deze rapportage verder buiten beschouwing gelaten.

3.4 Toekomstperspectief maatschappelijke diensten

Om maatschappelijke diensten te kunnen definiëren moet duidelijk zijn welke landbouwgerelateerde zaken van maatschappelijk belang worden geacht: waar vraagt de maatschappij om en wat kunnen en willen de boeren voor prestaties leveren op dit vlak. Voor zover deze prestaties van agrarische ondernemers niet of onvoldoende worden beloond door de markt, kan er sprake zijn van een maatschappelijke dienst. Zoals beschreven in de Houtskoolschets moet de boer dan marktconform beloond worden voor maatschappelijke prestaties.

Een bekend voorbeeld betreft het behoud van landschapselementen (houtwallen, elzensingels, historische verkaveling e.d.). In het algemeen betaalt de zuivelfabriek niet extra voor de geleverde melk wanneer een boer veel inspanning levert om landschapselementen in stand te houden¹¹.

Er is met diverse betrokkenen gesproken over de vraag hoe te komen tot maatschappelijke diensten. In dit hoofdstuk is de gedachtelijn weergegeven voor de toekomstige invulling van het GLB op basis van de twee beschreven peilers. Op basis hiervan ontstaan kansrijke voorwaarden voor de concrete invulling van maatschappelijke diensten. Tot 2013 zijn deze mogelijkheden beperkt tot de hierboven beschreven mogelijkheden. Voor de periode na 2013 is het perspectief voor maatschappelijke diensten op dit moment onduidelijk. In Fryslân worden wel degelijk kansen voor maatschappelijke diensten gezien. In het volgende hoofdstuk is een concrete invulling van maatschappelijke diensten weergegeven op basis van de resultaten van de interviews.

¹¹ Er zijn wel zuivelfabrieken die boeren extra belonen voor bepaalde prestaties. CONO Kaasmakers bijvoorbeeld stimuleert haar veehouders om de koeien buiten te laten grazen. Dit doet zij door veehouders die de koeien buiten laten lopen een weidegang premie van 0,50 euro per 100 kg melk te betalen (www.Cono.nl).

4 INVULLING MAATSCHAPPELIJKE DIENSTEN

Om tot een nadere invulling van maatschappelijke diensten te komen is met diverse belanghebbenden en betrokkenen gesproken. In bijlage 1 is een overzicht gegeven van de geïnterviewde personen en organisaties: een gevarieerde groep van 'stakeholders'. Tijdens de interviews is gesproken over maatschappelijke belangen binnen Fryslân die door agrariërs behartigd kunnen worden op basis van reële en werkbare maatschappelijke diensten. Alvorens de resultaten van de interviews te beschrijven wordt eerst stil gestaan bij de huidige regelgeving. In veel interviews is hier naar verwezen, daarom onderstaand een korte weergave van de regelgeving rond (agrarisch) natuurbeheer.

4.1 Bestaande regelingen

Het Programma Beheer bestaat uit een tweetal subsidieregelingen voor het beheer en de inrichting van natuur en landschap: de Subsidieregeling Natuurbeheer (SN) en de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN). Beide subsidieregelingen zijn bedoeld om de kwaliteit van natuur en landschap te verbeteren.

De regelingen uit het Programma Beheer vielen eerder onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Vanaf 1 januari 2007 is Programma Beheer opgenomen in het Investeringsbudget Landelijk Gebied, waarmee deze rijksregelingen zijn overgedragen aan de provincie. De provincie is nu dus zelf verantwoordelijk voor de Subsidieregeling Natuurbeheer Fryslân (PSN- Fryslân) en de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer Fryslân (PSAN- Fryslân).

Het Programma Beheer is recent herzien. Per 1 januari 2010 zal Programma Beheer overgaan in de Subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer provincie Fryslân (SNL). Redenen voor de herziening zijn de knelpunten van Programma Beheer:

- *zowel de SN als de SAN worden gezien als star, complex, duur en streng;*
- *er is veel discussie over de verschillende natuurdoelen;*
- *de beloning per natuurdoel;*
- *de openstelling / beleefbaarheid van de natuur.¹²*

Het nieuwe subsidiestelsel (SNL) heeft als doel om te fungeren als een eenvoudig en efficiënt instrument ten behoeve van een goede uitvoering van het beheer van natuur en landschap in het landelijk gebied. Het SNL is gebaseerd op de volgende drie pijlers:

1. *Een gebiedsgerichte benadering met regionaal maatwerk in plaats van een gedetailleerde en nationale benadering.*
2. *Minder sturing op detail: geen gedetailleerde bemoeienis maar een terughoudende overheid met meer verantwoordelijkheid voor en meer vertrouwen in beheerders.*
3. *Een regionale basis voor langjarige en vereenvoudigde financiering, met de mogelijkheid tot aantrekken van privaat geld.¹³*

Daarbij worden onder andere de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- *uniformiteit tussen de 12 provincies;*
- *geen nieuw beleid maar aansluiten bij bestaande kaders (ILG structuren) en huidige natuurgebieden;*
- *geen nieuwe instrumenten en zware overlegstructuren;*

¹² Zie website natuurbeheersubsidie.nl

¹³ Idem .

- *gelijkwaardige benadering van terreinbeherende organisaties (TBO's), particuliere- en agrarische natuurbeheerders;*
- *kwaliteitsborging door certificering met onderscheid tussen gecertificeerde en niet-gecertificeerde (agrarische) natuurbeheerder;*
- *vereenvoudiging en standaardisering van de administratieve taken ter beperking van de uitvoeringskosten van de provincie, de Dienst Regelingen en de DLG en beheer door het invoeren van standaardpakketten.¹⁴*

Samenvattend moet het nieuwe stelsel verbeteringen opleveren ten opzichte van de regelingen uit het Programma Beheer. De gebruiksvriendelijkheid staat daarbij centraal. Zo is er een uniforme 'natuurtaal' ingevoerd, de Index Natuur en Landschap. De aanvraag voor deelname kan nu individueel via internet gedaan worden, maar men kan ook een ander, bijvoorbeeld een Agrarische Natuurvereniging (ANV), machtigen. Bij weidevogelbeheer werkt men met collectieve beheerplannen die door gebiedscoördinatoren met de beheerders worden opgesteld. Deze coördinerende rol wordt uitgevoerd door de ANV's. Evenals het Programma Beheer geldt bij het SNL een subsidietermijn van zes jaren.

4.1.1 Gebiedscoördinatoren

Wanneer er in het nieuwe SNL sprake is van collectief beheer dan is daar een rol voor de gebiedscoördinator weggelegd. De gebiedscoördinatoren zijn verantwoordelijk voor het opstellen van het collectieve beheerplan in hun werkgebied. In Fryslân is het collectieve beheer van toepassing op weidevogelbeheer. Concreet betekent dit dat er aan bepaalde eisen voldaan moet worden wanneer een agrariër wil deelnemen aan weidevogelbeheer. Zo zal er een collectief beheerplan opgesteld moeten worden met behulp van de gebiedscoördinator. Men komt alleen in aanmerking voor deelname aan weidevogelbeheer wanneer het aantal hectares groot genoeg is en het gebied is aangewezen als weidevogelbeheergebied.

ANV's kunnen de rol van gebiedscoördinator vervullen. Daarmee wordt aangesloten op de lokale kennis, wat ten goede moet komen aan het gebiedsproces. Fryslân telt 28 gebieden met elk haar eigen coördinator. Voor een overzichtskaat van deze gebieden, zie bijlage 2. Vanaf 2010 wil Fryslân ook gaan werken met collectieve beheerplannen voor landschapbeheer.

4.1.2 Kanttekeningen bij de nieuwe SNL

Uit de gesprekken blijkt dat ondanks de goede voornemens van de beleidsmakers het SNL op een aantal punten kansen laat liggen. Zo wordt de subsidietermijn van zes jaren als ontoereikend ervaren. Ook is de nieuwe jaarlijkse marktconforme berekening van de kostprijs van het beheer en daarmee de hoogte van de vergoeding niet toereikend. Daarin schuilt het gevaar dat agrariërs (in de toekomst) stoppen met het beheer en alle moeite voor niets is geweest. Ook laat het stelsel kansen liggen als het gaat om beheertypen die met water te maken hebben. Alleen de standaard plas-dras situatie past binnen het SNL, andere vormen van waterbeheer vallen niet onder het SNL.

Specifiek voor weidevogelbeheer geldt dat het nieuwe stelsel de gewenste flexibiliteit mist. Een jaar van te voren ligt vast op welke percelen het weidevogelbeheer van toepassing is. Wanneer weidevogels op andere percelen broeden kan dat jaar niet geschoven worden met het beheer. Wél kan men besluiten om in afstemming met de gebiedscoördinator de uitgestelde maaidata te verlengen, of voor het volgende jaar het beheer op een ander perceel te leggen. Deze vertraging betekent dat de middelen minder doelmatig en efficiënt kunnen worden ingezet om de weidevogels te beschermen.

¹⁴ Idem

4.2 Resultaten interviews: invulling maatschappelijke diensten

De interviews hebben veel opgeleverd. Ten aanzien van het GLB en maatschappelijke diensten zijn verschillende concrete ideeën, zorgen, opmerkingen en dilemma's de revue gepasseerd. De betrokkenheid bij de gesprekspartners is groot. Tegelijkertijd is herhaaldelijk geconstateerd dat de vele onduidelijkheden het lastig maken om echt grip op de zaak te krijgen.

Ten aanzien van maatschappelijke diensten zijn tijdens de interviews de volgende vragen besproken:

- 1) Wat zijn binnen Fryslân belangrijke maatschappelijke belangen die in aanmerking komen voor maatschappelijke diensten?
- 2) Wat voor maatschappelijke diensten kunnen en willen boeren leveren en onder welke voorwaarden?
- 3) Hoe de maatschappelijke behoefte en belangstelling vanuit de landbouw samen te brengen?

Op basis van de interviews en gesprekken zijn de tabellen 1 en 2 gemaakt.

Tabel 1 betreft diensten die nu ook al ingevuld kunnen worden via Programma Beheer / SNL.

Tabel 2 geeft prestaties weer die nu buiten de bestaande regelingen vallen.

Voor de aangegeven diensten geldt dat ze beantwoorden aan maatschappelijke belangen binnen de Friese gemeenschap. Mits voldaan wordt aan een aantal belangrijke voorwaarden, is het voor boeren aantrekkelijk om deze diensten daadwerkelijk te leveren. In die zin is er zeker draagvlak voor de in Tabel 1 en Tabel 2 genoemde diensten maar veel hangt af van de uiteindelijke invulling.

Toelichting tabellen 1 en 2:

In kolom 1 zijn veelgenoemde maatschappelijke diensten weergegeven. Binnen Fryslân is er dus belang bij het uitvoeren van deze diensten. Kolom 2 beschrijft de inspanning die een bepaalde dienst vraagt: welke maatregelen moet een boer treffen? In kolom 3 is aangegeven welk maatschappelijk belang hiermee gediend is. Ook is gesproken over een passende, marktconforme beloning (kolom 4). Er zijn geen concrete bedragen genoemd. Wel zijn in kolom 4, voor zover relevant, opmerkingen geplaatst die betrekking hebben op de beloning van de betreffende prestatie c.q. maatschappelijke dienst.

Tabel 1: voorstel voor invulling maatschappelijke diensten in Fryslân (bestaan nu al).

Diensten geleverd door agrariërs	Maatregel	Maatschappelijke meerwaarde	Beloning
faunabeheer/ akkerrandenbeheer	aangepast gebruik akkerranden , op de randzone wordt niet geteeld of afwijkende gewassen geteeld	impuls biodiversiteit (meer variatie en beschutting in leefgebied)	aantrekkelijkheid hangt af van saldo geteelde gewas, vergelijk tarwe versus pootaardappelen
slootkantbeheer	extensief gebruik perceelsrand, voorkomen belasting slootwater (bestrijdingsmiddelen, afspoeling, bemesting e.d.)	verbetering waterkwaliteit en impuls biodiversiteit	afhankelijk van omvang perceelsrand: 0 – 50 cm verplicht, extra areaal geldt als maatschappelijke dienst
weidevogelbeheer	late maaidatum, vluchtstroken (maaien), mozaïekbeheer en gebruik ruige mest	impuls biodiversiteit	
ganzengedoog-gebieden	gedogen van ganzen op percelen: - overwinterende ganzen - overzomerende ganzen	Nederland vervult belangrijke rol als verblijf- en overwinteringgebied voor diverse soorten ganzen	huidige vergoeding veel te laag en aangewezen gebieden veel te beperkt
beheer / onderhoud landschaps-elementen	beheer en onderhoud elzensingels, houtwallen, historische verkaveling	behoud landschappelijke waarden	als gevolg van schaduwwerking is er fors productieverlies rondom houtsingels / boomwallen (betreft strook van 5 tot 10 meter), dit moet ook vergoed worden in de maatschappelijke dienst
soortenrijk grasland	aangepaste maaidatum, beperkte mestgift	biodiversiteit	

Opmerking Tabel 1

Dat de in Tabel 1 genoemde maatschappelijke diensten nu ook al ingevuld kunnen worden via Programma Beheer / SNL wil niet zeggen dat de huidige invulling overeen komt met hetgeen de geïnterviewden voor ogen hebben. In paragraaf 4.1 is hier al het nodige over opgemerkt. Ook tijdens de interviews zijn diverse opmerkingen gemaakt over de voorwaarden waaronder boeren bereid zijn tot het verlenen van maatschappelijke diensten. De dilemma's en wijze waarop maatschappelijke diensten ingevuld kunnen worden zijn nader uitgewerkt in hoofdstuk 5.

Tabel 2: voorstel voor invulling maatschappelijke diensten in Fryslân (nieuw).

Diensten geleverd door agrariërs	Maatregel	Maatschappelijke meerwaarde	Beloning
extra peilopzet / flexibel peilbeheer	. hoger waterpeil in de sloten . peilgestuurde drainages	versterking natuurwaarden (verbetering condities voor weidevogels, buffering verdroginggevoelige natuurgebieden) vertraging veenoxidatie ¹ / verbetering waterkwaliteit	
waterkwantiteit	boezemland herstellen: aangepast profiel sloten / watergangen (bv halve of hele accoladeprofiel)	verbetering veerkracht watersysteem (vasthouden/bergen/afvoeren)	
waterkwaliteit	aanbrengen van rietoevers in sloten / watergangen, boezemland	verbetering waterkwaliteit evt. ook inzetten voor zuiveren van water voor lozing op de boezem	
beheer cultuurhistorische elementen	aangepast beheer, niet ploegen (terpen, pingoruïnes)	behoud cultuurhistorische waarden	
open landschap	niet telen van hoge gewassen, bijvoorbeeld lage maissorten	behoud karakteristiek open landschap	
sluiten regionale kringlopen	composteren/ verbranden/ vergisten	vermindering uitstoot broeikasgassen / terugdringen transport	moeizaam, economische haalbaarheid twijfelachtig
biologische landbouw²	op biologische wijze produceren: schoon en zuinig, meer dan wettelijk voorgeschreven is	vermijden van maatschappelijke kosten in verband met milieueffecten van de landbouw	
herwinbare energie³	landbouwgerelateerde productie van herwinbare energie	minder CO2 uitstoot, bijdrage aan klimaatverbetering	
maatwerk	voorstellen van individuele boeren, toegesneden op specifieke situatie	divers	via in te stellen commissie

Opmerkingen Tabel 2

Ad 1: veen dat boven het water uitsteekt oxideert (verbrandt) onder invloed van zuurstof, zodanig dat er slechts een laagje organische stof resteert. Oxidatie leidt tot a) bodemdaling, b) uitstoot van broeikasgassen en c) vrijkomende nutriënten. Deze nutriënten dragen bij aan eutrofiëring (voedselrijkdom) van het (boezem)water waardoor de waterkwaliteit verslechtert.

Ad 2: ten aanzien van biologische landbouw is het de vraag of dit als maatschappelijke dienst kan worden aangemerkt. Dit wordt op de volgende pagina toegelicht.

Ad 3: onduidelijk is nog of POP.NU middelen beschikbaar komen voor een investerings-subsidie of voor een jaarlijkse vergoeding voor herwinbare energie.

Naast de in de tabellen weergegeven diensten zijn tijdens de interviews ook de volgende zaken incidenteel genoemd:

- inspanningen van boeren t.b.v. het grondwaterbeheer: maatregelen die infiltratie van schoon oppervlaktewater naar het grondwater bevorderen;
- wandelpaden door landbouwgebieden;
- beloning van bovenwettelijke maatregelen om dierenwelzijn te verbeteren (verdergaand dan de eisen in het kader van de Cross Compliance);
- idem ten aanzien van een schoner en zuiniger agrarische productie (bijvoorbeeld extra maatregelen om erf afspoeling tegen te gaan);
- kennissysteem voor boeren voor het delen en verspreiden van kennis, bijvoorbeeld ten aanzien van het uitrijden van mest met zo min mogelijk uitspoeling.

Ook zijn de volgende suggesties gedaan:

- omzetten van de boswallen in natuurbeheergebieden, hiermee zou men in aanmerking moeten kunnen komen voor subsidie;
- braaklegging / andere teelten om het ganzenprobleem aan te pakken (opmerking uit de ecologische hoek).

4.3 Maatschappelijke diensten en de biologische landbouw

In het kader van onze studie is geen aparte aandacht aan de biologische landbouw besteed. Wel is gebruik gemaakt van de resultaten van de verkenning die het LEI heeft uitgevoerd in opdracht van de Vakgroep Biologische Landbouw van LTO/Biologica. Hiervan wordt verslag gedaan in "Versterking biologische landbouw via het toekomstige GLB"¹⁵.

Het LEI verkende hiervoor de mogelijkheden om de inspanningen van de biologische landbouw op het terrein van duurzaamheid en groenblauwe diensten via het toekomstige GLB beloond te krijgen. Het merendeel van die mogelijkheden staat ook open voor de gangbare landbouw. Dat geldt voor vergoedingen voor agrarisch natuurbeheer en voor beperkingen in en rond maatschappelijke waardevolle gebieden (Nationale Landschappen en Natura 2000 Gebieden).

De biologische sector ontwikkelt samen met Alterra Wageningen UR een vergoeding voor het voldoen aan een natuur- en landschapsnorm. Deze optie zou ook voor de gangbare bedrijven kunnen gelden. Hierbij denkt men aan een landschaps- en een kringloopgedeelte. Bij het landschapsgedeelte gaat het om het in stand houden van landschapselementen en een streekeigen inrichting van het erf. Bij het kringloopgedeelte denkt men aan het organisch materiaal uit het landschapsgedeelte dat na compostering weer in het bedrijf wordt ingebracht.

Wat wel uniek is voor de biologische landbouw is de mogelijkheid van een vergoeding voor vermeden maatschappelijke kosten voor waterzuivering en klimaatmaatregelen. Volgens een eerder onderzoek van het LEI zou het hierbij gaan om ca. € 10 miljoen per jaar. Omgeslagen over het areaal dat de biologische landbouw in gebruik heeft (47.000 ha in 2007) is dat jaarlijks € 220,- per hectare. Het LEI stelt dit bedrag voor als milieuvergoeding voor SKAL-gecertificeerde biologische landbouw. Men wijst er verder op dat zo'n vergoeding goed beargumenteerd moet worden om te vermijden dat de EU het als staatssteun kwalificeert.

¹⁵ Buurma, J.S e.c, nota 09-01, 2009.

Het LEI oppert daarvoor niet de vermeden maatschappelijke kosten aan te voeren (dat zou de EU als verstoring van de concurrentieverhoudingen kunnen zien) maar de lagere fysieke opbrengsten of de hogere arbeidskosten. Het is de vraag of dit als maatschappelijke dienst kan worden aangemerkt.

4.4 Opmerkingen interviews

Tijdens de interviews zijn verschillende opmerkingen gemaakt die relevant zijn voor de invulling van maatschappelijke diensten. Onderstaand zijn de belangrijkste opmerkingen weergegeven. Achtereenvolgens komen de randvoorwaarden, de samenwerking, regie en invoering & controle aan bod.

4.4.1 Randvoorwaarden

Over de hoogte van de vergoeding waren alle partijen eenduidig. Wil het idee van maatschappelijke diensten aanslaan en een volwaardige pijler onder de agrarische bedrijven worden, dan zal de vergoeding marktconform moeten zijn: ten minste het loonwerkertarief.

Verder is opgemerkt dat er al heel veel regelingen en initiatieven zijn, zie onder andere de omschrijving van het nieuwe Subsidiestelsel Natuur en Landschapsbeheer (paragraaf 4.1). Het gaat echter mis doordat bij de bestaande regelingen de vergoedingen niet reëel zijn. Niet reëel wil zeggen dat de hoogte van de vergoeding niet opweegt tegen de inspanning die ervoor geleverd moet worden. Het huidige systeem gaat uit van vergoeding van de onkosten of een beperkte vergoeding en dat is onvoldoende. Eén van de geïnterviewden suggereerde het 'optoppen' van de huidige regelingen: dezelfde regelingen maar dan op basis van een marktconforme beloning of reële compensatie van restricties c.q. beperkingen.

4.4.2 Samenwerking

Om maatschappelijke diensten succesvol te introduceren is het van belang dat betrokken partijen goed samenwerken. Dit vraagt vertrouwen en dat is, gelet op frustraties en teleurstellingen uit het verleden, niet vanzelfsprekend.

Ten aanzien van vertrouwen en samenwerking zijn de volgende opmerkingen gemaakt:

- Continuïteit: regelingen moeten voor langere tijd (20 jaar) afgesloten kunnen worden (langer dan de huidige 6 jaar). Bij LFA gebieden is nu zelfs sprake van jaarlijkse inschrijving op de regeling. Ook lange pachtcontracten zijn van belang voor continuïteit van de bedrijfsvoering. Daarbij gaat het vooral om pachtcontracten tussen TBO's en agrariërs die het beheer verzorgen.
- Betalingsmoment vergoedingen niet achteraf maar per kwartaal.
- Agrariërs betrekken bij het proces van inkleuring van de kaart.
- Gelijkwaardigheid bij positie in het proces (bij samenwerking tussen terreinbeherende organisaties (TBO's), overheid en boeren). Gelijkwaardigheid als basis voor een goede samenwerking tussen overheid, TBO's en agrariërs.
- Lokaal de verantwoordelijkheid neerleggen. Als voorbeeld: stakeholders in veenweidegebied verantwoordelijk maken voor de bodemdaling.

4.4.3 Regie

De regisserende rol moet bij de provinciale overheid komen te liggen. Dit wordt breed gedragen. In de context waarbij agrariërs natuurdoelen realiseren op eigen land of via pacht van TBO's: de provincie kent de partijen. Wanneer sprake is van maatwerk moet er een onafhankelijke commissie in het leven worden geroepen die de provincie adviseert over

maatschappelijke diensten en de hoogte van de vergoeding. Deze commissie moet een breed draagvlak hebben: alle stakeholders moeten vertegenwoordigd zijn, van ANWB tot VVV tot bijvoorbeeld een dierenarts.

Belangrijk Aandachtspunt: hoe word je als aanbieder van diensten beloond en door wie? De provincie heeft hier een duidelijke rol, namelijk een loketfunctie. Tegelijkertijd wordt nadrukkelijk aangegeven dat de lijnen kort moeten blijven, dus zo min mogelijk bureaucratie. Dit door bijvoorbeeld een maximum van 10% overheadkosten als randvoorwaarde op te nemen. Deze loketfunctie kan ook door Plattelânsprojecten vervuld worden.

4.4.4 Invoering en controle

De geïnterviewde partijen hebben veel input geleverd als het gaat om de wijze van invoering en controle van maatschappelijke diensten. Deze input is gebaseerd op ervaringen met de huidige systemen, waarbij duidelijk is aangegeven op welke punten het in de toekomst anders geregeld moet worden. Controle komt hierbij nadrukkelijk aan de orde.

- Resultaatverplichting aangaan voor de regionale opgave. De organisatie die de verplichting aangaat bestaat uit de regionale stakeholders. Wanneer blijkt dat op individueel niveau het resultaat achterwege blijft maar de boer er wel alles aan heeft gedaan om het gewenste resultaat te behalen, dan moet hij niet gestraft worden voor zijn goede gedrag en dus wel in aanmerking voor de vergoeding.
- Administratie van maatschappelijke diensten koppelen aan de metellingen, ook wel gecombineerde opgave genoemd. Voor 15 mei moeten agrariërs jaarlijks de toeslagrechten via deze opgave verzilveren. Het idee wordt geopperd om de pakketten voor maatschappelijke diensten aan regio's te koppelen en daarnaast ruimte laten voor maatwerk. De gecombineerde opgave is een bestaand systeem dat zich goed leent voor een koppeling met de administratie voor maatschappelijke diensten.
- Invoeren van een puntensysteem. Gaasterland experimenteert met een dergelijk systeem waarbij de agrariërs op basis van behaalde punten één bedrag ontvangen voor de geleverde diensten. Dit in tegenstelling tot een systeem waarbij apart uitgekeerd wordt per maatregel/ dienst.
- Uitkeren van subsidies op basis van dichtheid van de participaties om tot gebiedsgerichte prestaties te komen: zakelijke dwang, als de collega boeren niet meedoen wordt er niet uitgekeerd. Dit is een vorm van een gebiedsgerichte aanpak. De gebiedsaanpak laat volgens BoerenNatuur hoopvolle resultaten zien. Naast het voorbeeld van zakelijke dwang zijn er ook geluiden om regelingen op te leggen en zo versnippering te voorkomen. Dit zou met name in kwetsbare gebieden overwogen moeten worden. Aan het opleggen van regelingen zit (tot nu toe) wel een groot nadeel. In zo'n geval mag de vergoeding niet meer bedragen dan de geleden kosten. Bovendien werkt dwang niet stimulerend.
- Grondfonds of grondbank: de boer kan grond aankopen voor een gereduceerde prijs met als tegenprestatie de verplichting om een bepaald percentage in te richten als plas/dras of andere vorm van beheer. De grond behoudt echter de status landbouwgrond waardoor er een win-win situatie ontstaat. In aansluiting hierop is er een gemeente in het Zuidoosten van de provincie die een grondpot wil om zoning te faciliteren.
- De huidige controle frustreert de aanbieders van diensten. Om te voorkomen dat enthousiaste boeren worden afgeschrikt door strenge controles en een ingewikkelde administratie geven meerdere partijen aan dat er in de toekomst gewerkt moet worden via het principe van zelfsturing. De organisatiestructuur van BoerenNatuur is geschikt voor zelfsturing. Bij zelfsturing kan de kwaliteit gewaarborgd worden door het certificeren van (groepen) aanbieders van diensten. De controle kan dan steekproefsgewijs door een onafhankelijke partij uitgevoerd worden (bijvoorbeeld de AID).

- Voor de beoordeling van maatwerk moet er een soort Hús en Hiem constructie ontwikkeld worden. Een commissie van experts die onafhankelijk advies uitbrengt over de voorgestelde plannen / maatschappelijke diensten.
- Het beoordelen van maatregelen moet wel integraal gebeuren: winst op het ene terrein moet niet ten koste gaan van andere belangen. Voordelen op het gebied van dierenwelzijn moeten bijvoorbeeld niet ten koste gaan van extra uitstoot van ammoniak.

4.4.5 Overige opmerkingen

- Voor 2010 (komend jaar) is er eigenlijk alleen geld beschikbaar voor akkerranden, waterbeheer en energie. Voor landschapsbeheer worden geen middelen beschikbaar gesteld terwijl hier juist grote maatschappelijke belangen liggen en bereidwilligheid vanuit de agrarische sector.
- Addertje onder het gras bij zonering: zodra iets verplicht is dan is er geen sprake meer van een groen/blauwe dienst omdat er sprake moet zijn van een bovenwettelijke inspanning.
- Het is opvallend hoeveel weerstand er intern bij de provincie is tegen maïsteelt vanwege de impact op het landschap.
- Internationale rietteltdiscussie: gebieden die nu eigenlijk niet geschikt zijn voor landbouw (natte veenweidegebieden) kunnen gebruikt worden voor rietteelt om de kaalslag van de Donaudelta te voorkomen en regionale producten te gebruiken.
- In meerdere interviews kwam naar voren dat we het landschap steriel aan het maken zijn. Er werd zelfs gesteld dat sommige gebieden zo aangetast zijn dat ze uitgesloten moeten worden van subsidies omdat er geen eer meer te behalen is (soort legitimatie voor de zonering).
- Schaalvergroting wordt door een aantal partijen juist gezien als kans om maatschappelijk verantwoord te ondernemen en binnen de bedrijfsvoering ook maatschappelijke diensten aan te bieden. Het is dus géén belemmering voor het aanbieden van maatschappelijke diensten. De grotere bedrijven zijn beter in staat de bedrijfsvoering aan te passen op (gedeeltelijk) agrarisch natuurbeheer, gelet de ervaringen gepresenteerd op het congres van LTO en LNV waarbij agrarisch natuurbeheer centraal stond.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De gesprekken en interviews hebben een rijke oogst aan suggesties, opmerkingen en dilemma's opgeleverd. Dit heeft geleid tot een gedachtelijn over de concrete invulling van maatschappelijke diensten in Fryslân. In dit hoofdstuk worden eerst de dilemma's geschetst. Vervolgens is de gedachtelijn uitgewerkt in de vorm van aanbevelingen.

5.1 Dilemma's / overwegingen

- Het damborddilemma: de keuzevrijheid van de ondernemer leidt tot versnippering, top-down opleggen van regelingen leidt tot weerstand.
- Het moet gaan om structurele gelden. Willen maatschappelijke diensten aanslaan, dan zullen de vergoedingen 'opgetopt' moeten worden waarbij contracten voor langere periode afgesloten worden. Dat betekent een verdergaande modulatie van de directe inkomenssteun naar pijler 2 na 2013. Geïnterviewden geven aan dat het anders blijft bij een aantal voorbeeldprojecten.
- Peilverhogingen in de kwetsbare (veen)gebieden / functiewijziging wordt veel genoemd, dit past niet in het tot dusver gevoerde beleid.
- Bureaucratie: één van de geïnterviewden gaf aan dat wanneer een euro van pijler 1 naar pijler 2 wordt gemoduleerd maar liefst 40% aan de strijkstok blijft hangen (overheidskosten), wat betekent dat van deze euro slechts 0,60 cent besteed kan worden aan maatschappelijke diensten.
- (Kalver)mesterijen (intensieve veehouderij) kunnen geen diensten leveren die in aanmerking komen voor pijler 2: zij hebben vaak geen grond in eigendom.
- Politiek ligt de keuze voor een Agrarische Hoofdstructuur gevoelig. Door het aanwijzen van waardevolle gebieden voor zowel de landbouw als de natuur (EHS) wordt er wel duidelijkheid gecreëerd, maar zullen grenzen arbitrair getrokken worden. Een politiek minder gevoelige keuze is het invoeren van een provinciedekkende gebiedsindeling voor maatschappelijke diensten op basis van gebiedskarakteristieken. Per gebied wordt dan aangegeven welke maatschappelijke diensten relevant zijn.
- Level playing field gedachte staat haaks op het cofinancieringsprincipe. Zo kan het straks zelfs per provincie verschillen of je in aanmerking kunt komen voor bepaalde subsidies / regelingen.
- Na 2013 ook cofinanciering door de regio? In de huidige vorm zal dat leiden tot verschraving van bestaande regelingen/ beleidsvelden. Sterk pleidooi om cofinanciering nationaal in te vullen.
- Gaan we voor maatwerk of voor generieke regelingen? Maatwerk werkt bureaucratie in de hand, generieke regelingen worden opgelegd (top-down) en leiden tot weerstand.
- Hoe beoordeel je of een agrariër in aanmerking komt voor subsidie: op basis van de geleverde prestaties / inspanningsverplichting conform huidige systematiek van het SNL, of op basis van de behaalde doelen? Op basis van behaalde doelen leidt tot veel discussie en is daarom bij de overgang van Programma Beheer naar SNL losgelaten.

5.2 Aanbevelingen

De suggesties en opmerkingen uit de interviews hebben geresulteerd in onderstaande aanbevelingen. Hierbij is geprobeerd in te spelen op bovenstaande dilemma's.

5.2.1 Beloning maatschappelijke diensten

Het bepalen van een passende beloning moet nog nader uitgewerkt worden: de hoogte van de beloning moet gerelateerd zijn aan de inspanning / prestatie die de boer levert. Als insteek voor de beloning wordt in de Houtskoolschets gesproken over een marktgerichte beloning. Er is dus geen sprake van slechts een onkostenvergoeding of compensatie van geleden schade c.q. gedeelde inkomsten: de maatschappelijke prestatie moet leiden tot een marktconforme beloning waarmee de agrariër inkomsten genereert.

Het kan zijn dat de prestatie is uit te drukken in tijd (bestede uren). In andere gevallen zit de prestatie in een bepaald beheer van akkerranden of faunaranden en kan de boer geen gewas telen op de betreffende stroken. Ook kan het gaan om inkomstenderving als gevolg van het gedogen van ganzen of verhoging van waterpeilen. Daarom wordt aanbevolen om, hoe verschillend ook, bij elke prestatie de agrariër marktconform te belonen. Als uitgangspunt voor een marktconforme beloning van de bestede uren wordt het loonwerkertarief voorgesteld. Dit tarief varieert van 50 tot 65 euro per uur (prijzen 2009, exclusief BTW).

5.2.2 Landelijk format met regionale invulling

Het is onwenselijk wanneer er op landelijke schaal grote verschillen ontstaan in de systematiek en beloning van maatschappelijke diensten: dit schept onduidelijkheid en levert ongelijke kansen op voor agrarische ondernemers. Tegelijkertijd kent Nederland een grote verscheidenheid aan agrarische landschappen. Er moet dan ook naar gestreefd worden de maatschappelijke diensten goed aan te laten sluiten bij de maatschappelijke waarden en belangen in het betreffende gebied. Ook binnen de provincies zijn er hele specifieke streken aan te wijzen. Zo kent Fryslân de volgende deelgebieden (zie ook kaart 1):

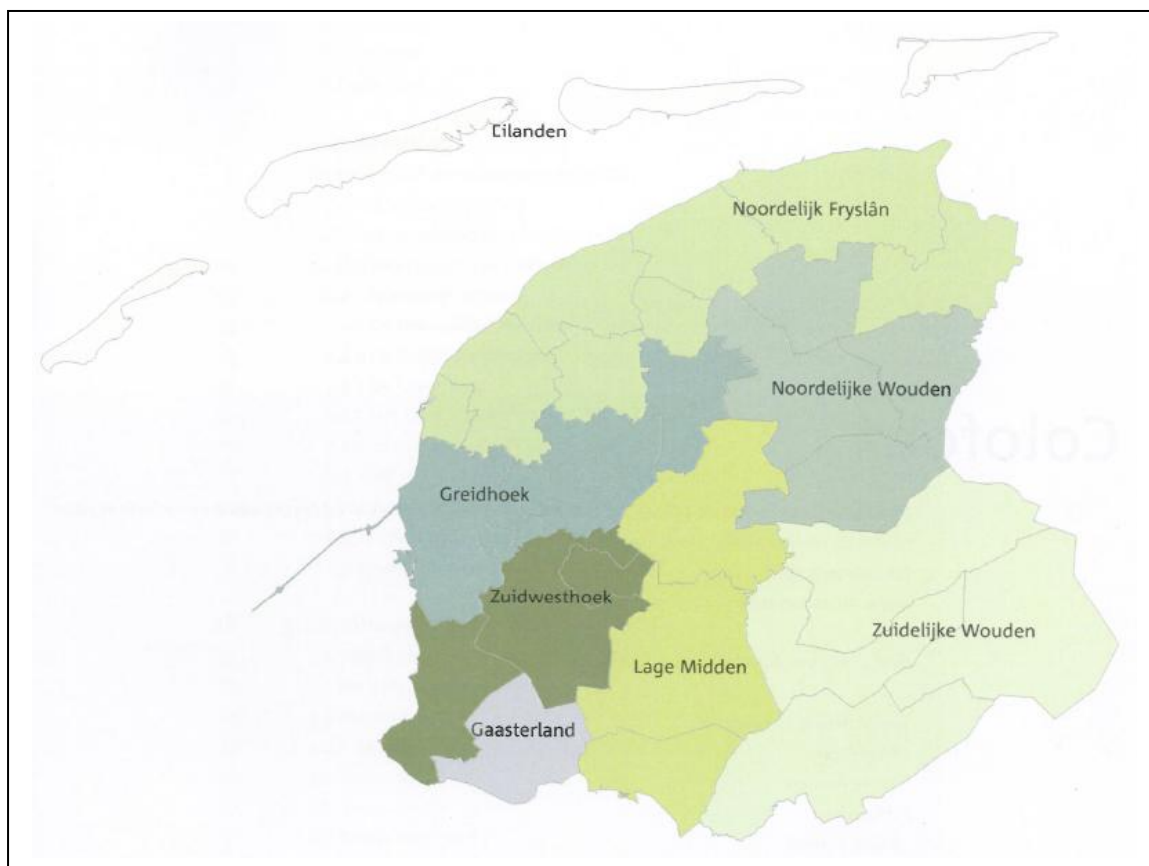
- de Waddeneilanden;
- het noordelijke kleigebied (Greidhoek en Noordelijk Fryslân);
- de Friese Wouden;
- het veenweidegebied (Zuidwesthoek en Lage Midden);
- Gaasterland.

Vanwege het eigen karakter ligt het voor de hand dat een bepaalde maatschappelijke dienst wel van toepassing is in het ene (deel)gebied maar niet in het andere: onderhoud van houtwallen speelt bijvoorbeeld wel in de Friese Wouden (coulisselandschap) maar niet in het open Friese kleigebied.

Aanbevolen wordt om te werken op basis van een nationale basis met een regionale uitwerking om daarmee recht te doen aan de gebiedseigen kenmerken en bijbehorende belangen die ingevuld kunnen worden door maatschappelijke diensten. Om dit handen en voeten te geven is het goed denkbaar om nationaal een lijst op te stellen van maatschappelijke diensten met bijbehorende marktgerichte beloning.

Stel dat er landelijk 20 verschillende maatschappelijke diensten worden geïdentificeerd. Van deze 20 maatschappelijke diensten kan het zijn dat de eerste helft van toepassing is in Fryslân en de tweede helft in Zuid-Limburg. Voor de verschillende deelgebieden binnen Fryslân geldt ook weer dat een deel van de relevante maatschappelijke diensten wel van toepassing zal zijn en een deel niet, afhankelijk van de vraag of een bepaalde prestatie in het betreffende deelgebied juist wel of geen maatschappelijke meerwaarde heeft.

Kaart 1: deelgebieden in Fryslân



5.2.3 Individuele prestaties versus gebiedsprestaties

Wanneer een akkerbouwer op de Friese klei besluit om ten behoeve van biodiversiteit faunabeheer toe te passen als maatschappelijke dienst, levert dit direct maatschappelijke meerwaarde op: er komt meer variatie in het leefgebied en mogelijkheden voor beschutting nemen toe. In dit voorbeeld kan een individuele prestatie dus in aanmerking komen voor beloning van de geleverde maatschappelijke dienst.

Wanneer een melkveehouder in het veenweidegebied wil bijdragen aan biodiversiteit door middel van weidevogelbeheer, dan is onder andere van belang of:

- het betreffende bedrijf in een kansrijk weidevogelgebied ligt;
- dit gebied groot / robuust genoeg is met voldoende variatie;
- er in de omgeving geen verstorende activiteiten plaatsvinden;
- er in het gebied mogelijkheden zijn voor peilverhoging (hogere waterstand);
- er in het gebied voldoende variatie is als het gaat locaties waar en momenten waarop gemaaid worden (mozaïekbeheer);
- er voorafgaand aan activiteiten goed gekeken wordt waar nesten / kuikens zich bevinden;
- er voldoende ruige mest voorhanden is voor de bemesting van de weilanden.

Bovenstaande laat zien dat de betreffende boer als individu slechts beperkt kan bijdragen aan (in dit geval) biodiversiteit, maar samenwerkende boeren / vrijwilligers in kansrijke gebieden kunnen juist heel veel betekenen. In zo'n situatie ligt het voor de hand om als groep boeren samen de beoogde maatschappelijke dienst te realiseren.

Op het gebied van onder andere weidevogelbeheer wordt er al intensief samengewerkt, vaak in de vorm van ANV's. Hier zijn dikwijls ook terreinbeherende organisaties en vrijwilligers bij betrokken. Het ligt voor de hand om de opgebouwde kennis en know-how goed te benutten bij de uitwerking van gebiedsgerichte maatschappelijke diensten.

Afhankelijk van de betreffende maatschappelijke dienst en het gebied zijn maatschappelijke diensten prima als individuele boer in te vullen of is juist gebiedsgerichte samenwerking van belang. Het wordt sterk aanbevolen om in geval van gebiedsgerichte prestaties nauw aan te sluiten bij de opgebouwde deskundigheid en inzet van ANV's als het gaat om doelen, maatregelen, verantwoording en beloning. Dit sluit aan bij de rol van gebiedscoördinator zoals die aan ANV's is toebedeeld in het SNL, zie hoofdstuk 4 "gebiedscoördinatoren".

5.2.4 Gebiedsgerichte invulling van compensatie en beloning

Naast het onderscheid in bedrijven die wel / niet collectieve diensten aanbieden, maakt het kabinet ook onderscheid in agrarische bedrijven die wel / niet te maken hebben met natuurlijke handicaps of extra beperkingen als gevolg van wet- of regelgeving (zie figuur 2). Deze zaken staan immers een gelijk speelveld in de weg. Compensatie is daarom op zijn plaats.

Eerder is opgemerkt dat Fryslân verschillende deelgebieden rijk is (zie kaart 1). Ieder gebied onderscheidt zich door gebiedseigen kenmerken zoals bodemgesteldheid, verkaveling-structuur, landschapskenmerken, milieudruk etc. Deze gebiedseigen kenmerken zijn bepalend voor:

- kansen die er liggen op het gebied van maatschappelijke diensten;
- het wel / niet aanwezig zijn van natuurlijke handicaps en
- de mate waarin wet- of regelgeving beperkingen oplegt aan de bedrijfsvoering.

Dit wordt ook geïllustreerd door de gebiedsgerichte aanpak van ANV's en de samenwerking in kansrijke weidevogelgebieden.

Ook milieu heeft een sterke regionale component waarbij ieder gebied een eigen opgave kent. In het 'Convenant schone en zuinige agrosectoren'¹⁶ hebben de rijksoverheid en de verschillende agrosectoren afgesproken om:

1. de uitstoot van broeikasgassen te reduceren;
2. duurzame energie uit biomassa te produceren en
3. verdubbeling van de door de agrosectoren geproduceerde hoeveelheid windenergie na te streven.

Een deel van deze inspanningen is voor alle deelnemers gelijk, maar bijvoorbeeld de mogelijkheid om windturbines te plaatsen is juist weer afhankelijk van de gebiedseigen omstandigheden. Dit heeft een directe relatie met de ruimtelijke ordening die het ene gebied meer restricties oplegt dan het andere. Ook kan de nabijheid van natuurgebieden (Natura 2000) in sommige gebieden extra milieubeperkingen opleggen aan de agrarische bedrijfsvoering (vermindering ammoniakuitstoot).

Al deze zaken leveren een bont geheel op van de gebiedseigen Ausgangssituaties voor agrarische bedrijven, zowel ten aanzien van belemmeringen (gelijk speelveld), maar ook ten aanzien van de kansen om bepaalde maatschappelijke diensten aan te bieden. Daarom leent een gebiedsgerichte aanpak zich uitstekend om zowel de kansen voor maatschappelijke diensten als de gebiedsspecifieke beperkingen en belemmeringen op juiste waarde te schatten.

¹⁶ Convenant Schone en Zuinige Agrosectoren, juni 2008.

Gelet op de relatie met onder andere ruimtelijke ordening en milieubeleid is het aan te bevelen om voor de te onderscheiden gebieden te komen tot een gebiedsvisie waarin de beoogde ontwikkelingsrichting wordt geschetst: waar staan we nu en waar willen we in dit gebied naar toe werken? Binnen zo'n gebiedsvisie krijgen alle belangen hun plek en dat vertaalt zich in beleidskaders op de verschillende terreinen (onder andere milieu en ruimtelijke ordening). Dit vormt een goede basis om belemmeringen in beeld te brengen en kansen op basis van de maatschappelijke belangen in het betreffende gebied te benoemen. Voor de agrarische bedrijven wordt dan duidelijk welke belemmeringen in aanmerking komen voor compensatie (gelijk speelveld) en welk perspectief er is om door middel van maatschappelijke diensten een tweede pijler onder het bedrijfsinkomen te plaatsen.

Een dergelijke gebiedsgerichte insteek is niet nieuw: binnen Fryslân wordt al gebiedsgericht gewerkt door middel van de bureaus voor Plattelânsprojekten. Als voorbeeld voor een gebiedsaanpak geldt het initiatief van samenwerkende agrarische natuurverenigingen in Zuidoost Fryslân. Ook ANV's hanteren een gebiedsgerichte aanpak.

5.2.5 Ruimte voor maatwerk

Vanuit de agrarische hoek is heel duidelijk aangegeven dat er ruimte moet zijn voor maatwerk. Voorkomen moet worden dat een boer een bepaalde maatschappelijke dienst kan en wil leveren die voor het betreffende gebied duidelijk maatschappelijke meerwaarde heeft, maar vanwege een starre systematiek / indeling buiten de boot valt.

In paragraaf 5.2.2 is aangegeven dat het goed denkbaar is om tot een landelijk format van bijvoorbeeld 20 verschillende maatschappelijke diensten te komen. De regionale karakteristieken zijn dan bepalend welke maatschappelijke diensten relevant zijn in het betreffende gebied. Om ruimte te bieden aan maatwerk kunnen van de 20 maatschappelijke diensten de nummers 1 t/m 19 uitgewerkt en ingevuld worden waarbij nummer 20 gereserveerd wordt voor maatwerk. In principe is er in alle gebieden ruimte voor maatwerk, mits het daadwerkelijk maatschappelijke meerwaarde levert en als zodanig wordt herkend en erkend.

Intermezzo

Tijdens de interviews is geopperd om een gebied zelf uit te laten zoeken aan welke maatschappelijke diensten behoefte is. Er zou dan geen nationale lijst van maatschappelijke diensten en bijbehorende beloning moeten zijn maar ieder gebied is dan vrij om de beschikbare middelen (zonder schotten) te benutten voor zaken die in het gebied zelf belangrijk worden gevonden. Het gebied bepaalt dan ook zelf de beloning voor de gebiedsspecifieke diensten. Hier kunnen de ANV's een belangrijke rol in spelen, zowel ten aanzien van:

- het (mede) bepalen van geschikte maatschappelijke diensten;
- het (mede) bepalen van een passende beloning en
- het controleren van een juiste besteding van de publieke middelen.

Dit biedt maximale ruimte om in te spelen op de gebiedsspecifieke omstandigheden. Tegelijkertijd legt het een hele grote verantwoording bij de gebieden: het betreft immers de besteding van publieke middelen en dat vraagt om een heldere verantwoording. Dit vraagt nogal wat van de betrokkenen als het gaat om benodigde kennis en kunde. Het lijkt niet reëel om de ANV's hier zwaar mee te belasten: het zijn immers hardwerkende boeren die dit soort zaken naast hun bedrijfsvoering moeten doen. Bovendien wordt het onoverzichtelijk als ieder gebied haar eigen invulling kent van maatschappelijke diensten die vervolgens allemaal vertaald moeten worden in een reële, marktconforme beloning.

Aanbevolen wordt om uit te gaan van een nationaal kader aan maatschappelijke diensten inclusief bijbehorende beloning, waarbij er ruimte blijft voor maatwerk om in te kunnen spelen op gebiedsspecifieke omstandigheden.

Daar waar op nationaal niveau de verschillende maatschappelijke diensten kunnen worden benoemd, uitgewerkt en voorzien van een passende, marktconforme beloning, ligt dat voor maatwerk duidelijk anders.

Ten aanzien van maatwerk gelden de volgende vragen:

- Wie bepaalt of een bepaalde prestatie wel of niet als maatwerk geldt en -op basis van maatschappelijke belangen- in aanmerking komt voor maatschappelijke dienst?
- Hoe moet dan de marktconforme beloning voor de betreffende dienst bepaald worden?

Aanbevolen wordt om met betrekking tot maatwerk op provinciaal niveau een commissie te benoemen die het college van Gedeputeerde Staten adviseert. Deze commissie bestaat uit mensen die gezamenlijk een goede afspiegeling vormen van de maatschappij en samen in staat zijn om op basis van de gebiedsspecifieke kenmerken te bepalen of het voorgestelde maatwerk daadwerkelijk een maatschappelijke meerwaarde biedt. Wordt het voorgestelde maatwerk als maatschappelijke dienst aangemerkt, dan speelt de vraag wat een passende, marktconforme beloning is voor de betreffende dienst. Ook op dit punt zal de commissie een standpunt innemen en GS adviseren. Voorwaarde is dat binnen de commissie voldoende kennis aanwezig is als het gaat om de agrarische bedrijfsvoering en bedrijfseconomische aspecten (er moet dus voldoende 'boerenverstand' aanwezig zijn).

Het voordeel van deze constructie is dat op regionale schaal en met kennis van zaken geadviseerd wordt over voorstellen voor maatwerk, waarbij het advieswerk buiten de politieke arena plaatsvindt. Deze manier van werken is objectief, niet afhankelijk van de politieke kleur en niet gebonden aan de vierjaarlijkse termijnen van politici. Wel blijft de provincie verantwoordelijk: op basis van het voorstel van de commissie bepaalt de provincie uiteindelijk of ze het advies wel of niet overneemt.

5.2.6 Controle en verantwoording

Stel een boer levert een maatschappelijke dienst en wil marktconform beloond worden. Wie bepaalt dan of hij daadwerkelijk de beoogde prestatie heeft geleverd? Het gaat hier immers om het uitkeren van publieke middelen en dat vraagt om een zorgvuldige werkwijze. Tegelijkertijd moet voorkomen worden dat controle en verantwoording bureaucratie en rompslomp oplevert. Aanbevolen wordt om uit te gaan van een oprechte taakopvatting van de betreffende boer die op een eenvoudige wijze het uitvoeren van de beoogde maatschappelijke dienst verantwoordt (dus geen stapels papieren). Controle kan dan beperkt blijven tot een steekproefsgewijze controle door een daartoe bevoegde instantie. Het is goed denkbaar dat Agrarische Natuur Verenigingen (ANV's) hier een rol in spelen: mogelijk kunnen agrariërs zichzelf controleren door certificering. Het vraagt immers verstand van zaken om na te gaan of op een correcte manier invulling is gegeven aan de betreffende maatschappelijke dienst.

De wijze waarop het onderdeel controle en verantwoording wordt ingevuld is sterk bepalend voor het animo van agrarische ondernemers om tot het leveren van maatschappelijke diensten over te gaan. Aanbevolen wordt om een praktische en sobere werkwijze te hanteren.

5.3 RESUMÉ

In de voorgaande paragraaf is aangegeven hoe invulling kan worden gegeven aan maatschappelijke diensten, zodanig dat ze beantwoorden aan maatschappelijke belangen in Fryslân en aansluiten bij belangstelling en voorwaarden vanuit de agrarische sector. Zoals aangegeven is het vanwege de onzekere context en uiteenlopende politieke meningen op dit moment onduidelijk of de kansen voor maatschappelijke diensten ook daadwerkelijk benut kunnen worden. Op basis van de beschreven gedachtenlijn is onderstaand een aantal handvatten geschreven die behulpzaam kunnen zijn in de discussie over de invulling van het toekomstige landbouwbeleid.

1: Gelijk speelveld

Wanneer boeren hun inkomen moeten verdienen op de wereldmarkt is het van groot belang dat er een eerlijk speelveld wordt geboden. Daar waar sprake is van natuurlijke of bestuurlijke belemmeringen die een kostprijsverhogend effect hebben, is het van groot belang dat de agrarische ondernemer een reële compensatie ontvangt om alsnog te kunnen overleven op de wereldmarkt.

2: Marktconforme beloning

Voor een succesvolle invulling van maatschappelijke diensten is het cruciaal dat landbouwgerelateerde prestaties ten behoeve van maatschappelijke belangen daadwerkelijk marktconform beloond worden. Dit is dus nadrukkelijk een andere insteek dan onkostenvergoeding of schadeloosstelling!

3: Gebiedsgerichte aanpak

Door te werken met een landelijk format voor maatschappelijke diensten inclusief bijbehorende beloning is er een helder kader voor de gebiedsgerichte invulling. Door aan te sluiten bij de gebiedskaracteristieken en -belangen kunnen zowel de compensatie als de kansen voor maatschappelijke diensten op maat worden gesneden. Wanneer er in het betreffende gebied verschillende opgaven liggen (ontvolking, milieu, natuur, waterbeheer), is het opstellen van een gebiedsvisie een mooie aanpak om met betrokkenen ook de kansen voor maatschappelijke diensten concreet in te vullen.

4: Ruimte voor maatwerk

Een helder kader voor maatschappelijke diensten is mooi maar voorkomen moet worden dat creatieve ideeën, die aansluiten bij de belangen in een bepaald gebied en de voorwaarden plus mogelijkheden van de landbouw, buiten de boot vallen. Daarom: ruimte voor maatwerk! Met de instelling van een provinciale commissie zoals omschreven kan dit een praktische en werkbare invulling krijgen.

5: Benut aanwezige kennis en werkwijze

In geval er sprake is van gebiedsgerichte prestaties (weidevogelbeheer) wordt aanbevolen om nauw aan te sluiten bij de opgebouwde kennis, samenwerking en inzet van ANV's, vrijwilligers en andere betrokkenen.

6: controle en verantwoording: praktisch en sober

Als laatste genoemd maar cruciaal voor een succesvolle invulling van maatschappelijke diensten: ga bij controle en verantwoording uit van een oprechte taakopvatting van de betreffende boer en betrek de ANV's hierbij. Hanteer een praktische en sobere werkwijze, bijvoorbeeld gebaseerd op certificering.

5.4 Tot slot

Het is een forse klus om de huidige, op historische gegevens gebaseerde, inkomenssteun om te vormen tot een stelsel waarbij belemmeringen worden gecompenseerd en maatschappelijke diensten beloond. Dat diverse maatschappelijke belangen gediend zijn met landbouwgerelateerde prestaties (maatschappelijke diensten) staat buiten kijf. Het is op dit moment echter onduidelijk hoeveel over blijft van het Europese landbouwbudget en welke verdeling tussen de beide pijlers zal worden gehanteerd. Gelet op resultaten van de interviews wordt de provincie aanbevolen om de kansen voor maatschappelijke diensten in Fryslân te benutten en in te zetten op goede randvoorwaarden voor landbouwgerelateerde prestaties ten behoeve van maatschappelijke waarden en belangen.

Zowel binnen de Europese als nationale politiek zijn de meningen sterk verdeeld als het gaat over de toekomstige vorm en inhoud van het GLB. Tegen deze onduidelijke achtergrond moeten agrarische ondernemers zich bezinnen op hun toekomst: heeft hun landbouwbedrijf voldoende toekomstperspectief waarin produceren voor de wereldmarkt centraal staat of is het aantrekkelijk om een tweede pijler onder het bedrijfsinkomen te plaatsen? Het is zaak om de boeren op korte termijn duidelijkheid te verschaffen. Duidelijkheid ten aanzien van het perspectief als het gaat om een gelijk speelveld op de wereldmarkt en dus compensatie van (natuurlijke of bestuurlijke) belemmeringen, maar ook als het gaat om het perspectief ten aanzien van een marktgerichte beloning van maatschappelijke diensten. De provincie wordt sterk aanbevolen om (in IPO-verband) te bevorderen dat deze duidelijkheid snel geboden wordt.

De provincie speelt een bescheiden rol als het gaat over de besluitvorming ten aanzien van het toekomstig landbouwbeleid. Tegelijkertijd kan de provincie volop te maken krijgen met de koers en uitwerking van het GLB. Aanbevolen wordt om niet alleen voor de wereldmarkt, maar ook op Europese en nationale schaal een gelijk speelveld te garanderen. Ten aanzien van het nieuwe GLB geldt dit zowel voor compensatie van belemmeringen (pijler 1) als de beloning van maatschappelijke diensten (pijler 2). Gelijke monniken, gelijke kappen pleit voor nationale (co)financiering als basis voor een op de omstandigheden toegesneden regionale invulling. Ter bevordering van het beoogde gelijke speelveld wordt de provincie aanbevolen om (in IPO-verband) te bejiveren dat boeren in Europa gelijke kansen krijgen en cofinanciering op nationale schaal wordt ingevuld.

De minister van LNV wil de Tweede Kamer uiterlijk begin 2010 nader informeren over de benodigde stappen om de transitie van het GLB verder vorm te geven.
Hier hangt veel van af!

- - -

Bijlage 1: Overzicht van geïnterviewde instanties / personen

Externe partijen:

Boerennatuur	Koepelorganisatie ANV's Noord Nederland
Ecolana	Agrarische natuurvereniging Noordwest Friesland
Gagelvenne	Agrarische natuurvereniging Zuidoost Friesland
Friese Milieu Federatie	Koepelorganisatie natuur- en milieuorganisaties in Friesland
It Fryske Gea	Terreinbeherende organisatie
Wetterskip Fryslân	Waterschap Friesland
DLG	Dienst Landelijk Gebied
LTO Noord	Afdeling Belangenbehartiging Land- en Tuinbouw Organisatie

Landelijke politiek (portefeuillehouders landbouw Tweede Kamer):

VVD : Mevr. J.F. Snijder-Hazelhoff

CDA : Dhr. J.J. Atsma

PVDA : Mevr. L. Jacobi

Europese politiek:

Voormalig Europarlementariër CDA : Dhr. C. Visser

Intern:

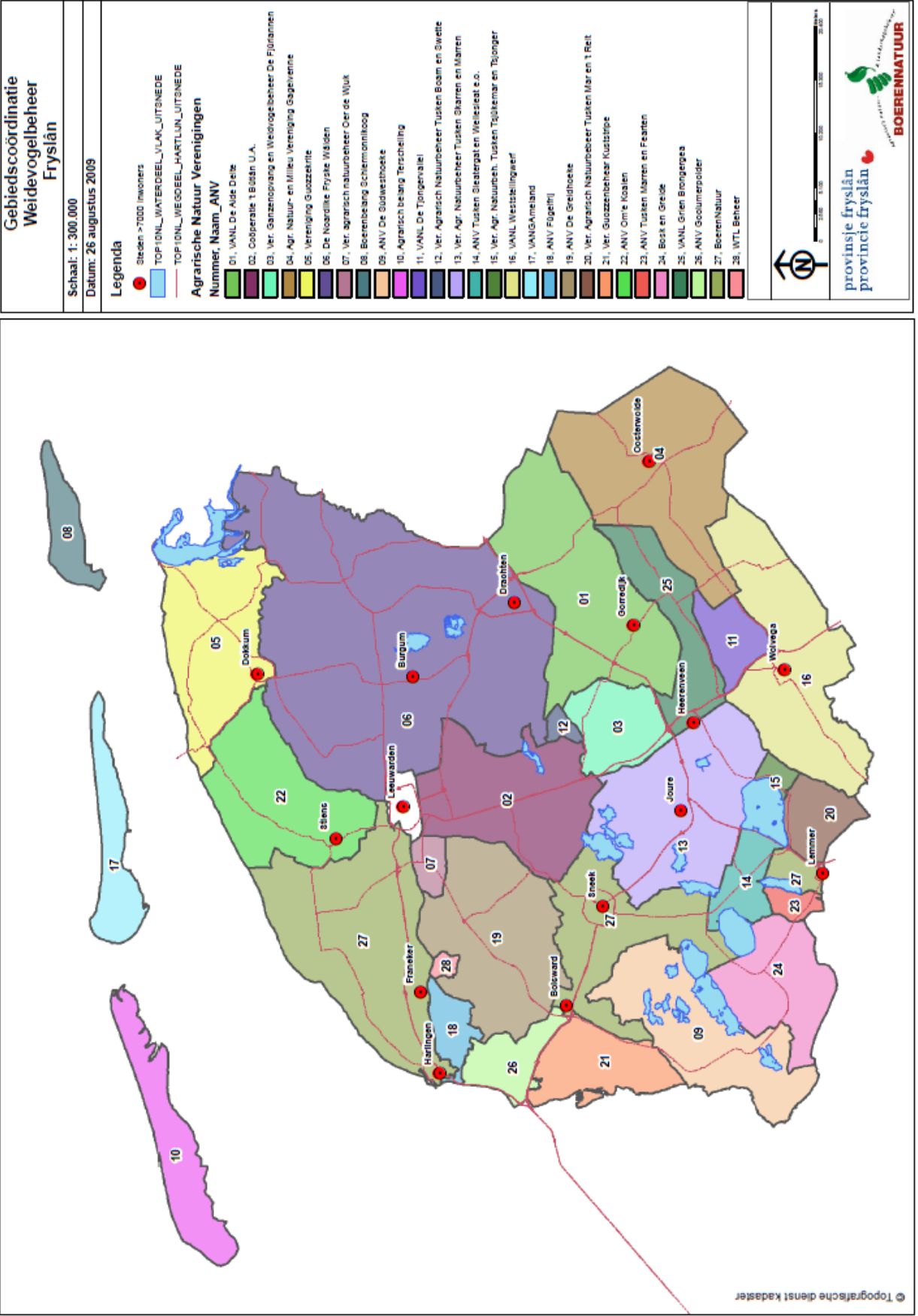
Naast deze externe partijen is met de verschillende afdelingen binnen de eigen provinciale organisatie gesproken. In totaal zijn er 6 interne interviews afgenomen waaronder;

- Landelijk Gebied Beleid
- Programma's / Projecten Landelijk Gebied
- Water
- Milieubeleid
- Ruimte

Ook is de werkconferentie van LNV en LTO bezocht:

“Natuurlijk lukt het! Meer boeren als natuurondernemer”

Bijlage 2: Gebiedscoördinatie weidevogelbeheer in Fryslân.



COLOFON

Kansen voor Maatschappelijke diensten in Fryslân

10 december 2009

Opdrachtgever:



Afdeling Landelijk Gebied Beleid
Contactpersoon: Truus Steenbruggen.

Dit rapport is opgesteld door:



Titian Oterdoom
Meerweg 165
9752 XA Haren
oterdoom@eopm.nl
www.elzinga-oterdoom.nl

In samenwerking met:



Gerjen Haisma
Postbus 29
9400 AA Assen
Gerjen.Haisma@grontmij.nl
www.grontmij.nl



ELZINGA & OTERDOOM
PROCESMANAGEMENT