

Groene initiatieven in de aanbidding

Kansen en knelpunten van publieke en private financiering

H. Leneman
J. Vader
E.J. Bos
M.H.A.J. van Bavel

r a p p o r t e n

WOT
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Groene initiatieven in de aanbidding

De inhoudelijke kwaliteit van dit rapport is beoordeeld door Gabe Venema (LEI)
Het rapport is geaccepteerd door Floor Brouwer, opdrachtgever namens de unit Wettelijke
Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

De reeks 'WOT-Rapporten' bevat onderzoeksresultaten van uitvoerende organisaties die voor de
unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu opdrachten hebben uitgevoerd.

WOT-rapport 12 is het resultaat van een onderzoeksopdracht van het Milieu- en Natuurplanbureau
(MNP) en de WOT Natuur & Milieu aan het LEI. Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die
verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals de Natuurbalans, (thematische)
verkenningen en quick scans. Het rapport is geen MNP-product.

Groene initiatieven in de aanbieding

Kansen en knelpunten van publieke en
private financiering

H. Leneman

J. Vader

E.J. Bos

M.H.A.J. van Bavel

Rapport 12

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, Mei 2006

Referaat

Leneman, H., J. Vader, E..J. Bos, M.H.A.J. van Bavel, 2006. *Groene Initiatieven in de aanbidding, Kansen en knelpunten van publieke en private financiering*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 12. 72 blz. 2 fig.; 1 tab. 51 ref.; 3 bijl.

Dit onderzoek analyseert kansen en knelpunten voor de ontwikkeling van groene diensten. Groene diensten zijn activiteiten op het gebied van natuur, water, landschap (inclusief cultuurhistorie) en toegankelijkheid die de kwaliteit van het landelijk gebied verhogen en die verder gaan dan waartoe de ondernemer wettelijk is verplicht. Voor de analyse is een theoretisch kader opgesteld, gebaseerd op de welvaartstheorie, institutionele economie en institutietheorie. Deze drie theorieën vormen de basis voor de empirische analyse, die uit twee praktijkcases (Groenfonds Midden-Delfland en Landschapsfonds Rond d'n Duin) en stakeholderinterviews bestaat. De empirische analyse geeft zicht op mogelijkheden en knelpunten bij financiering en realisatie van groene diensten. Groene diensten zijn een relatief nieuw fenomeen, waardoor de organisatie ervan nog behoorlijk veel tijd vergt. Tevens passen groene diensten niet altijd goed binnen bestaande nationale en internationale regelgeving. Hierdoor zijn de transactiekosten hoog. Private financiering komt moeilijk van de grond. Dit komt onder meer omdat groene diensten een gering financieel rendement hebben. Natuur en landschap zijn belangrijk voor de recreatiesector, maar deze sector ziet vooral de overheid als de verantwoordelijke voor de realisatie en beheer. Ook veel burgers en andere bedrijven kijken er op die manier tegenaan. Groene diensten lijken wat terrein te winnen op het gebied van sponsoring, giften en lidmaatschappen. Rood voor groen heeft potentie. De vraag naar groen wonen is groot en woningen in een mooie omgeving hebben voldoende meerwaarde om het groen te financieren. Rood voor groen is echter in hoge mate contextafhankelijk, kent weerstand met een culturele achtergrond en kan vaak moeilijk worden ingebed in de huidige regelgeving.

Trefwoorden: groene diensten, financiering, welvaartstheorie, instituties.

Abstract

Leneman, H., J. Vader, E..J. Bos, M.H.A.J. van Bavel, 2006. *Green initiatives for sale: opportunities and problems in public and private funding*. Wageningen, Statutory Research Tasks Unit for Nature and the Environment. WOt-rapport 12. 72 p. 2 Figs.; .1 Tab. 51 refs.; 3 annexes

This study has analysed the opportunities and problems associated with the development of countryside stewardship activities. Countryside stewardship activities are activities relating to issues of nature, water, landscape (including its historical aspects) and accessibility which raise the quality of rural areas and which go beyond what farmers are legally obliged to do. The analysis used a theoretical framework which was developed on the basis of welfare theory, institutional economics and institutional theory. The framework was applied in an empirical analysis consisting of two case studies and stakeholder interviews. The analysis identified the opportunities and problems of funding and implementing countryside stewardship activities. Since countryside stewardship activities are a relatively new phenomenon in the Netherlands, their implementation still requires a great deal of organisational effort and time. In addition, such activities do not always fit in well with national and international legislation. These problems result in high transaction costs. Private funding is not easily secured, partly because countryside stewardship activities are not very profitable (in financial terms). Although nature and the landscape are important to the recreational sector, the sector tends to feel that it is the government's responsibility to provide and manage them, and many citizens and businesses agree with this view. On the other hand, more funds are gradually becoming available for countryside stewardship activities through sponsoring, donations and memberships of conservation societies and the like. The main potential is currently in the funding of green initiatives by commercial building and construction activities. There is considerable demand for housing in green rural areas, and such projects yield sufficient profit to fund green initiatives. Such projects, however, have to be tailored to the local context. They often evoke resistance based on cultural traditions and often run counter to current legislation.

Key words: countryside stewardship activities, funding, welfare theory, institutions

ISSN 1871-028X

©2006 **Landbouw-Economisch Instituut**

Postbus 29703, 2502 LS Den Haag

Tel: (070) 335 83 30; fax: (070) 361 56 24; e-mail: informatie.lei@wur.nl

De reeks 'WOt-rapporten' is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit rapport is verkrijgbaar bij het secretariaat. Het rapport is ook te downloaden via www.wotnatuurenmilieu.wur.nl.

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 47 78 44; Fax: (0317) 42 49 88; e-mail: info.wnm@wur.nl; Internet: www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Inhoud

Samenvatting	7
Summary	9
1 Inleiding	11
1.1 Achtergrond	11
1.2 Probleemstelling	12
1.3 Doelstelling	12
1.4 Aanpak	13
1.5 Afbakening	13
1.6 Leeswijzer	13
2 Theoretisch kader voor de analyse van groene diensten	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Welvaartstheorie: basisbegrippen	16
2.2.1 Welvaart	16
2.2.2 Publieke en private goederen	17
2.2.3 Samengestelde goederen	18
2.2.4 Markt en marktfalen	18
2.3 Instituties	20
2.3.1 Wat zijn instituties en hoe ontstaan ze?	20
2.3.2 Typen instituties	21
2.4 Institutionele economie	22
2.4.1 Eigendomsrechtentheorie	22
2.4.2 Transactiekostentheorie	23
2.4.3 Principaal – agent theorie	24
2.5 Gedrag en keuzes	25
2.6 Financieringsmechanismen voor groene diensten	26
2.6.1 Inleiding	26
2.6.2 Vermarketing	27
2.6.3 Sponsoring	27
2.6.4 Adoptie	29
2.6.5 Lidmaatschap en giften	29
2.6.6 Fiscale voordelen en subsidies	30
2.6.7 Rood voor groen	31
2.6.8 Fondsen	32
2.6.9 Financieringswijzen vullen elkaar aan	33
2.7 Samenvatting van het theoretisch kader	33
3 Midden-Delfland en Rond d'n Duin	35
3.1 Inleiding	35
3.2 Methode casestudies en operationalisering theoretisch kader	35
3.3 Groenfonds Midden-Delfland	37
3.3.1 Beschrijving	37
3.3.2 Analyse	40
3.3.3 Conclusies	42
3.4 Landschapsfonds 'Rond d'n Duin'	42

3.4.1	Beschrijving	42
3.4.2	Analyse	44
3.4.3	Conclusies	46
3.5	Overall conclusies casestudies	46
4	Groene diensten, enkele private partijen belicht	49
4.1	Inleiding	49
4.2	Organisaties met een private signatuur	51
4.2.1	AM Wonen	51
4.2.2	Nederlandse Golffederatie	52
4.2.3	Fortis Vastgoed Landelijk	53
4.3	Financiële instellingen	53
4.4	Analyse	54
4.5	Conclusies	56
5	Conclusies en slotopmerkingen	57
5.1	Inleiding	57
5.2	Opmerkingen over het onderzoek	57
5.3	Discussie	58
5.4	Conclusies	61
	Literatuur	63
Bijlage 1	Informanten	67
Bijlage 2	Selectie case II	68
Bijlage 3	Onderwerpen per case/organisatie	71

Samenvatting

Al zo'n dertig jaar kent ons land beleid om natuur en landschap te laten samengaan met de bedrijfsvoering in de landbouw. Dit beleid is opgezet vanuit de zorg dat de verdergaande rationalisatie van de landbouw deze functies op het platteland te zeer onder druk zet. Sinds een aantal jaren vallen deze activiteiten onder het begrip 'groene diensten'. Dit zijn activiteiten op het gebied van natuur, water, landschap (inclusief cultuurhistorie) en toegankelijkheid, die de kwaliteit van het landelijk gebied verhogen en die verder gaan dan waartoe de ondernemer wettelijk is verplicht.

Dit onderzoek geeft een overzicht van conceptuele en praktische mogelijkheden voor financiering en de bijbehorende institutionele arrangementen voor de ontwikkeling van groene diensten. Speciale aandacht is er voor 'rood voor groen' concepten, private initiatieven, medefinanciers van groene diensten en de mogelijke bijdrage van agrarisch en particulier natuurbeheer aan de vraag naar groen bij steden.

Binnen dit onderzoek is een theoretisch kader opgesteld dat is gebaseerd op drie theorieën: brede welvaartstheorie, institutionele economie en institutietheorie. Binnen het kader worden ook financieringsmechanismen besproken. Op basis van het kader zijn twee casestudies onderzocht en stakeholderinterviews afgenomen. De casestudies betreffen het Groenfonds Midden-Delfland en het Landschapsfonds Rond d'n Duin (Noord-Brabant). De stakeholders zijn vertegenwoordigers van organisaties met (potentiële) private inbreng in groene diensten.

Er is geen algemeen antwoord te geven op de vraag welke financieringswijze en organisatie bij groene diensten past. Groene diensten omvatten een palet aan activiteiten met verschillende karakteristieken in welvaartseconomische, institutioneel economische en institutionele zin. Denk hierbij aan publieke en private goederen, aan het wel of niet optreden van marktfalen, aan eigendom en de rechten die daarbij horen. Op het niveau van individuele activiteiten kan aangegeven worden wie de dienst vraagt (en met welke achtergrond) en kan het verband met publieke en/of private financiering (of een mengvorm) worden gelegd. In de praktijk gaat het op dit moment veelal om publieke goederen, waar niet of moeilijk een markt voor te vinden is. Er is dan ook vooral sprake van publieke financiering, via fiscale instrumenten, subsidies, rood voor groenconstructies (met mede inzet van overheids gelden) en het vormen van een gebiedsfonds. Private financiering betreft in deze studie vooral sponsoring en rood voor groen (waarbij rood voor groen vaak een combinatie van inzet van private en publieke gelden is).

Financiering van groene diensten met niet-overheids geld blijkt lastig. Dit heeft een aantal oorzaken. Het aantrekken van privaat geld vereist een zekere mate van professionaliteit en er ontbreekt onder de (potentiële) private financiers de animo voor investeringen in groene diensten, onder andere door een gering financieel rendement. Groene diensten worden door private partijen nog veelal als publiek beschouwd, waarvan ze verwachten dat de overheid hierin voorziet, ook in financiële zin. De belangstelling om groene diensten te financieren vanuit maatschappelijke overwegingen neemt echter wat toe.

Op diverse momenten in het onderzoek komt naar voren dat er sprake is van aanzienlijke transactiekosten bij de realisatie van groene diensten. De complexiteit van de ruimtelijke ordeningswetgeving is in dit verband genoemd, alsmede de procedure om aan de EU-staatssteuneisen te voldoen. Maar ook de organisatie van groene diensten, inclusief

administratieve werkzaamheden, draagt bij aan de hoge transactiekosten, omdat groene diensten veelal vanuit een niet-professionele basis worden georganiseerd.

Rood voor groenconcepten hebben potentie. Er is betalingsbereidheid voor wonen in het groen en de meerwaarde van woningen in een natuurlijke omgeving is volgens verschillend onderzoek voldoende om ontwikkeling en beheer van groen te financieren. Rood voor groeninitiatieven komen in de praktijk echter moeilijk van de grond. De traditionele scheiding van stad en land zorgt er mede voor dat bestuurders moeite hebben om rode ontwikkelingen toe te staan samen met groene diensten. Een cultuuromslag lijkt noodzakelijk om een basis te kunnen bieden voor rood voor groenprojecten. De mogelijkheden zijn verder contextafhankelijk. In principe bepalen locatie, bestemmingen, grondprijs en ontwikkelingsruimte in samenhang de potenties van rood voor groen.

In potentie kunnen alle actoren groene diensten financieren. In de praktijk blijkt het de overheid te zijn die het leeuwendeel van de financiering voor haar rekening neemt. De meeste financiële bijdragen die worden geleverd door anderen dan de overheid, hebben een meer maatschappelijke achtergrond. Investerings in groen zijn op dit moment kansrijk als er rode mogelijkheden tegenover staan. Hierbij zijn de mogelijke financiers ontwikkelaars, maar ook de uiteindelijke gebruikers die een meerprijs voor wonen in het groen willen betalen.

Summary

Policies to reconcile the interests of nature and the landscape with those of farming in the Netherlands go back about thirty years, and originated in the concern that the ongoing process of rationalisation in agriculture would put too much pressure on these elements of rural areas. The activities stimulated by these policies are currently referred to as 'countryside stewardship activities', that is, activities relating to issues of nature, water, the landscape (including its historical and cultural aspects) and accessibility which raise the quality of rural areas and which go beyond what farmers are legally obliged to do.

The present report surveys the theoretical and practical opportunities for funding and institutional arrangements for the development of countryside stewardship activities, focusing particularly on green initiatives supported by funding obtained from commercial building and construction activities, private initiatives, co-financing of countryside stewardship activities and the potential contributions that nature management by farmers and private landowners can make towards meeting the demand for green spaces near towns and cities.

The project team has devised a theoretical framework for the study, based on three theories: welfare theory (in the wider sense), institutional economics and institutional theory. This framework also includes funding mechanisms. The framework was applied to two case studies concerning funding of green initiatives: the Groenfond Midden-Delfland in the west of the Netherlands and the Landschapsfond Rond d'n Duin in the southern province of Noord-Brabant. It was also used for interviews with stakeholders, that is, representatives of organisations that offer (or could offer) private funding for countryside stewardship activities.

The question what type of funding and organisation best suits countryside stewardship activities cannot be answered in general terms. The countryside stewardship projects include a wide variety of activities with widely different characteristics in terms of welfare economics, institutional economics and institutions, involving public and private goods, the potential occurrence of market failure, property rights, etc. All that can be done is to indicate for each individual activity who demands the particular service (and for what reasons) and to relate it to public and/or private funding (or mixtures of the two). In practice, the projects currently involve mostly public goods, for which it is hard, if not impossible, to find a market. As a result, most are paid for by public funding, in the form of tax measures, subsidies, the funding of green initiatives by commercial building and construction activities (partly involving government funds) and the establishment of special regional funds. The private funding options studied in the present project included mostly sponsorship and the funding of green initiatives by commercial building and construction activities (the latter often involving a combination of private and public funds).

The study found that funding countryside stewardship activities with private money is not easily achieved, for a number of reasons. Attracting private funding requires a fairly professional approach, and potential private backers are not very keen to invest in countryside stewardship activities, partly because of the low profits. Private parties still often regard countryside stewardship activities as public services, which they expect to be provided and paid for by the government. On the other hand, interest is slowly increasing in the sponsoring of countryside stewardship activities from a sense of social responsibility.

We found on several occasions that the implementation of countryside stewardship activities involves considerable transaction costs. The stakeholders mentioned the complexity of spatial planning legislation, as well as the procedures required to satisfy EU conditions for government support. Transaction costs also result from the process of organising countryside stewardship activities, including the administrative work involved, as the projects are often organised on a non-professional basis.

The option of funding green initiatives by commercial building and construction activities seems to offer a certain potential. People are prepared to pay more to live in a green environment, and several studies have shown that the profits ensuing from housing projects in such areas would be enough to fund the development and maintenance of green spaces. Nevertheless, it turns out to be difficult to actually get such projects off the ground. The traditional divide between urban and rural areas results in situations where local authorities hesitate to allow commercial building and construction activities to be combined with countryside stewardship activities. A radical change in people's attitudes would seem to be required if such projects are to succeed. In addition, opportunities depend on the context: it is the combination of location, intended land use, land price and possibilities for development which determines the potential of this funding option.

Although, in theory, any of the actors involved can fund countryside stewardship activities, the government actually provides most of the funds. Most of the financial contributions by non-governmental parties are provided from a sense of social responsibility. In the present situation, investing in green initiatives can be successful if combined with opportunities for commercial building and construction projects. The potential financiers for such projects are property developers, but ultimately also the end users, who are willing to pay more for the chance to live in green rural areas.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In de jaren 70 van de vorige eeuw kwam de belangentegenstelling aan het licht tussen de rationalisatie van de landbouw enerzijds en het behoud van natuur en landschap anderzijds (RLG, 2002). In de samenleving ontstond in toenemende mate weerstand tegen de modernisering in de landbouw. Daarom introduceerde de Relatienota (LNV, 1975) het principe van compensatie van agrariërs voor het laten voortbestaan van voor landbouw minder gunstige productieomstandigheden en voor het integreren van zorg voor natuur en landschap in hun bedrijfsvoering. Dit beleid werd in de jaren 80 en 90 voortgezet via de Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling (Rbon) die op haar beurt in 2000 door het Programma Beheer werd opgevolgd.

De zorg over de gevolgen van de ontwikkelingen in de landbouw voor het landschap en de natuur is nog steeds actueel (MNP, 2005; Berkhout en van Bruchem, 2005) en komt onder meer tot uiting via het instellen van Nationale Landschappen in de Nota Ruimte (2005). In het merendeel van deze gebieden 'met internationaal zeldzame of unieke en nationaal kenmerkende landschapskwaliteiten, en in samenhang daarmee bijzondere natuurlijke en recreatieve kwaliteiten' is de landbouw een belangrijke 'drager' van het landschap en daarmee essentieel voor de instandhouding en versterking van de aanwezige kwaliteiten. Nationale Landschappen en de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) maken daarmee onderdeel uit van het door de overheid geambieerde vitale platteland met als oogmerk het realiseren van evenwicht tussen economische, cultuurhistorische, recreatieve en natuurfuncties.

Activiteiten die bijdragen aan natuur en landschap worden ook wel 'groene diensten' genoemd. Groene diensten worden momenteel hoofdzakelijk uit collectieve middelen gefinancierd. De overheid speelt dan ook een belangrijke en actieve rol bij de totstandkoming ervan. Ze koopt bijvoorbeeld grond aan en zet deze om in natuur (veelal via terreinbeherende organisaties) en stimuleert agrariërs en particulieren om natuur op hun land te ontwikkelen en/of te beheren via het instrument Programma Beheer. Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) wil het Programma Beheer verbreden tot een systeem gericht op groene diensten. Het meest recente idee voor invulling van dit systeem is een lijst van door de Europese Commissie goedgekeurde maatregelen, waarvoor de verschillende overheden steun kunnen verlenen: een catalogus voor groene diensten (LNV, 2005).

Deze uitbouw van het Programma Beheer vindt mede plaats tegen de achtergrond van veranderingen in het Europese landbouw- en plattelandsbeleid. Kern van deze verandering is de gedeeltelijke loskoppeling van de directe steun van de omvang van de productie op een bedrijf. De steun wordt nu gekoppeld aan de bedrijfsomvang gemeten in aantal hectares en/of dieren. Een agrariër krijgt vanaf 2005 een afnemende bedrijfstoelage, waarvan de hoogte afhankelijk is van de gemiddelde steun die hij ontving in 2000, 2001 en 2002. Het geld dat met de afoming vrijkomt, zal naar plattelandsbeleid gaan. Het zal onder andere worden besteed aan initiatieven die bijdragen aan behoud of versterking van het landelijk gebied, waaronder groene diensten.

Groene diensten zijn activiteiten op het gebied van natuur, water, landschap (inclusief cultuurhistorie) en toegankelijkheid, die de kwaliteit van het landelijk gebied verhogen en die verder gaan dan waartoe de ondernemer wettelijk is verplicht (LNV, 2004). LNV richt zich al

langere tijd op het ontwikkelen van groene diensten door middel van pilotprojecten, onderzoek en verkenningen¹. LNV onderscheidt daarbij onder andere de volgende aandachtspunten (LNV, 2003):

- Het mogelijk maken van het koppelen van verschillende geldstromen (publiek-publiek en publiek-privaat);
- Eén geïntegreerd instrument voor de verschillende thema's (natuur, landschap, water, toegankelijkheid) in het landelijk gebied ten behoeve van een betere samenhang;
- Gebiedsgerichte uitvoering met meer verantwoordelijkheden bij regio's en burgers;
- Toewerken naar een dienstenmodel (met vrije prijsvorming en een belangrijke rol voor private partijen).

1.2 Probleemstelling

Over financiering van groene diensten is de laatste jaren reeds het nodige onderzocht en gepubliceerd². Hierbij is zowel naar publieke als private mogelijkheden gekeken. Toch blijft het inzicht in de financieringsmogelijkheden voor groene diensten op sommige punten beperkt. 'Rood voor groen' is bijvoorbeeld een concept dat een belangrijke rol zou kunnen spelen. Er is hier en daar weliswaar geëxperimenteerd met rood voor groenconcepten, maar tot nu toe zijn de resultaten beperkt. Ook andere vormen van private financiering van groene diensten worden weinig toegepast in de praktijk.

1.3 Doelstelling

Gegeven bovenstaande probleemschets met betrekking tot groene diensten wil het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) meer zicht krijgen op de kansen en knelpunten van financieringsmogelijkheden voor groene diensten.

De doelstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Het ontwikkelen van een overzicht van mogelijkheden (conceptueel en praktisch) voor financiering en de bijbehorende institutionele arrangementen ten behoeve van de ontwikkeling van groene diensten.

Speciale aandacht dient daarbij uit te gaan naar 'rood voor groen' concepten, private initiatieven en de mogelijke bijdrage van agrarisch en particulier natuurbeheer aan de vraag naar groen bij steden. Deze laatste vraag is onder andere vertaald in het 'Groen in en om de Stad'-beleid (GIOS), met als doel verbetering van de recreatiemogelijkheden in en rond de 30 grote steden (G30).

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

Welke institutionele opties en financieringsmechanismen zijn mogelijk voor groene diensten (inclusief de bijbehorende conceptuele en praktische knelpunten)?

¹ In een zestal verkenningen wordt op dit moment ervaring opgedaan met verschillende invullingen van groene diensten: Landgoed Twickel, Polder van Biesland, De Venen, Noordelijke Friese Wouden, Ooijpolder/Groesbeek en het Groene Woud.

² Over *mogelijkheden* bij het zoeken naar financiering voor 'ecologische projecten' geeft bijvoorbeeld het project 'Investeren in Ecologie' (Padt et al., 2002; Kloen et al., 2002; Oerlemans, 2003; Oerlemans et al., 2003) informatie.

Naast aandacht voor 'rood voor groen' en mogelijkheden en beperkingen voor agrariërs en particulieren bij Groen in en om de Stad geven we waar mogelijk ook de relatie aan tussen de opties uit de centrale vraag en de deelnamebereidheid van agrariërs en particulieren. Verder geeft het onderzoek meer inzicht in mogelijke (mede)financiers van groene diensten (in de vorm van agrarisch en particulier natuurbeheer).

1.4 Aanpak

De aanpak van het onderzoek bestaat deels uit een empirische analyse, in de vorm van twee casestudies, literatuuronderzoek en een aantal interviews. Deze empirische analyse wordt voorafgegaan door het opstellen van een theoretisch kader. De invalshoek van dit kader is de welvaartstheoretische benadering (Pearce en Turner, 1990). Het theoretisch kader zal naast economische ook institutionele elementen bevatten, zoals wettelijke mogelijkheden, instrumenten en schaalgrootte. Het uitgangspunt daarbij is dat instituties een voorwaarde zijn voor het slagen van (een systeem voor) groene diensten.

1.5 Afbakening

Binnen deze studie worden de mogelijkheden voor financiering van ontwikkeling en beheer van natuur en landschap geanalyseerd. Daarbij wordt specifiek ingegaan op de mogelijke rol van agrariërs bij het beheer.

Het onderzoek hanteert de volgende definitie van groene diensten:

Activiteiten op het gebied van natuur, water, landschap (inclusief cultuurhistorie) en toegankelijkheid die de kwaliteit van het landelijk gebied verhogen en die verder gaan dan waartoe de ondernemer wettelijk is verplicht .

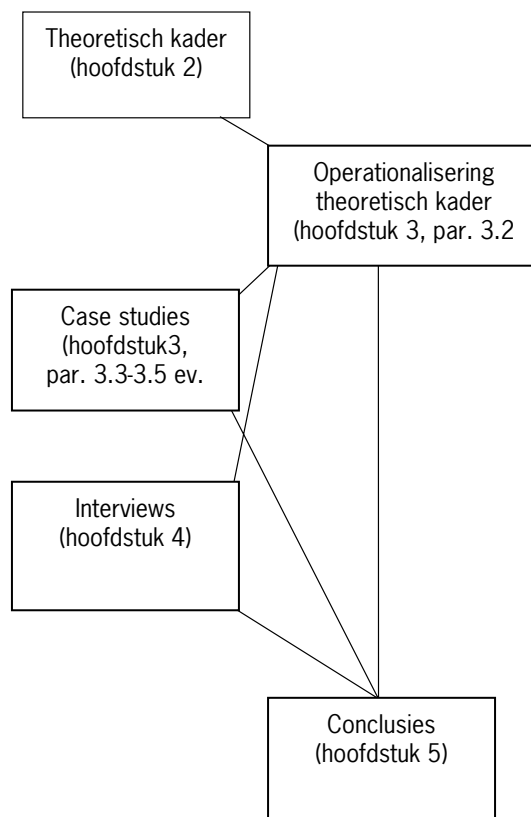
Groen **in** de stad wordt in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode maart tot december 2005.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat het theoretisch kader. Het kader gaat in op onder meer de welvaartstheorie en institutietheorie en geeft een overzicht van financieringsmechanismen. Hoofdstuk 3 geeft eerst een operationalisering van het kader gevolgd door twee casestudies (Groenfonds Midden-Delfland en Landschapsfonds Rond d'n Duin). Dezelfde operationalisering wordt in hoofdstuk 4 gebruikt bij de analyse van de potentiële rol van private partijen in het kader van investeren in groene diensten. In hoofdstuk 5 komen de conclusies van deze studie aan de orde, samen met een aantal slotopmerkingen.

Schematisch ziet het rapport er als volgt uit:



Figuur 1.1: Schematische opbouw rapport

2 Theoretisch kader voor de analyse van groene diensten

2.1 Inleiding

Dit onderzoek beoogt een overzicht te geven van mogelijkheden voor financiering en bijbehorende institutionele arrangementen voor de ontwikkeling van groene diensten. Dit overzicht moet enerzijds conceptuele elementen bevatten, maar ook praktische elementen in zich hebben. Het conceptuele element van het onderzoek staat in dit hoofdstuk centraal, in de vorm van de opbouw van het theoretisch kader voor de analyse van groene diensten. Dit kader wordt in de volgende hoofdstukken geoperationaliseerd en gebruikt bij de casestudies en de interviews.

Het startpunt voor het theoretisch kader komt voort uit de welvaartstheorie (2.2). De welvaartstheorie gaat uit van individuen die rationeel handelen met als doel een zo groot mogelijke welvaart te genereren (Kreps, 1990). Om ervoor te zorgen dat gedrag van rationeel handelende, welvaartsmaximaliserende individuen niet conflicteert met de welvaart van de samenleving als geheel zijn instituties nodig (2.3). Instituties maken economisch handelen mogelijk, leggen er beperkingen aan op en geven er richting aan (Nooteboom, 2002). Instituties zorgen ervoor dat maatschappelijk ongewenst gedrag wordt ontmoedigd en dat maatschappelijk gewenst gedrag wordt aangemoedigd. De institutionele economie bestudeert de interacties tussen instituties en het economisch handelen (2.4)³.

Ter verduidelijking zullen we een fictief voorbeeld van een melkveehouder (in een kader geplaatst) gebruiken.

Box 1: De melkveehouder en de groene dienst

Een melkveehouder overweegt een klein deel van zijn grond open te stellen voor wandelaars. Hij is eigenaar en gebruiker van de grond. Het open te stellen deel is een perceel weiland langs het water. De waterkant biedt nu broedmogelijkheden voor talrijke watervogels. Zijn broer, een enthousiast vogelaar en wandelaar, heeft hem op het idee gebracht.

De melkveehouder levert nu al een groene dienst: broedmogelijkheden voor watervogels. Hij overweegt dus een tweede dienst aan te bieden: openstelling voor wandelaars. Welke aspecten spelen in zijn overweging mee?

De kaderopbouw begint vanuit de welvaartstheorie, waarbij ook wordt ingegaan op het onderscheid tussen private en publieke goederen in relatie tot groene diensten, alsmede op de begrippen markt en marktfalen (2.2). Daarna zal in worden gegaan op het begrip instituties (2.3) en op de kernonderwerpen uit de institutionele economie, te weten de eigendomsrechtentheorie, de transactiekostentheorie en de principaal-agenttheorie (2.4). Vervolgens komen de voor dit onderzoek relevante aspecten van gedrag die niet vanuit de economische theorie verklaard kunnen worden aan de orde (2.5), gevolgd door een overzicht van financieringsmechanismen voor groene diensten (2.6). De laatste paragraaf (2.7) vat het hoofdstuk samen.

³ Bijman (2003).

2.2 Welvaartstheorie: basisbegrippen

De eerste invalshoek van het kader is de welvaartstheoretische benadering (Pearce en Turner, 1990). Deze paragraaf introduceert enkele basisbegrippen uit de welvaartstheorie.

2.2.1 Welvaart

Het begrip welvaart (of nut) is afkomstig uit de micro-economie en is datgene wat individuen ervaren bij het gebruik, of de voortbrenging van goederen en diensten. Welvaart kan dus zowel worden ontleend aan de consumptie van goederen en diensten (verder 'goederen' genoemd) als aan de productie ervan.

Welvaart die wordt ontleend aan consumptie wordt consumentensurplus genoemd en is gedefinieerd als het maximumbedrag dat de consument bereid is te betalen voor een goed, verminderd met het werkelijk te betalen bedrag. Welvaart, ontleend aan productie, wordt producentensurplus genoemd. Producentensurplus is daarbij gedefinieerd als het bedrag dat de producent van het goed ontvangt van de consument, verminderd met de kosten die hij maakt voor het produceren van het goed⁴. Producentensurplus, respectievelijk consumenten-surplus wordt verkregen indien een transactie plaatsvindt van een goed van producent naar consument. Daarbij betaalt de consument een bedrag ($P \times X$) aan de producent voor X eenheden van het goed met eenheidsprijs P . Een dergelijke transactie kan uitsluitend plaatsvinden bij goederen die op een markt worden verhandeld en daarmee een marktprijs kennen.

In het bovenstaande wordt welvaart uitgedrukt in monetaire eenheden, in geld. Welvaart kan echter ook worden ontleend aan goederen en diensten waarvoor geen markt bestaat. Hier is geen sprake van een markttransactie tussen aanbieder en vrager. Dit wil niet zeggen dat er geen vraag naar is. Integendeel, uit diverse onderzoeken (Hofsink en Borgstein, 2001; Klijn et al., 2000) blijkt dat het behoud van flora en fauna en een fraai landschap in agrarische gebieden belangrijk wordt gevonden. Er wordt dus wel welvaart aan ontleend en er is ook sprake van een consumentensurplus, maar de aanbieder (bijvoorbeeld een agrariër) ontvangt er geen prijs voor van de vrager. Dit 'brede welvaartsbegrip' is een uitgangspunt binnen dit onderzoek.

Box 2: De melkveehouder en het brede welvaartsbegrip

De melkveehouder ontleent nu welvaart aan het perceel. Zijn koeien grazen er en leveren via hun melk een grote bijdrage aan zijn inkomen, dat gezien kan worden als zijn producentensurplus. Bij een eventuele openstelling zal een deel van dat surplus verdwijnen en zal zijn welvaart afnemen.

Het openstellen van het perceel zal de wandelmogelijkheden langs het water vergroten. De wandelaars consumeren het product wandelmogelijkheden en krijgen meer mogelijkheden door de openstelling. Hun consumentensurplus neemt toe en daarmee hun welvaart.

Het is niet duidelijk wat openstelling voor de watervogels en hun broedmogelijkheden gaat betekenen. Het aantal watervogels en hun broedmogelijkheden spelen mee bij de bepaling van de maatschappelijke welvaart.

⁴ Het is gebruikelijk om producentensurplus te meten aan de hand van de indicator Netto Toegevoegde Waarde (NTW). De NTW wordt berekend door de totale opbrengsten te verminderen met de non-factorkosten. Non-factor inputs zijn inputs anders dan de factor inputs arbeid, kapitaal en grond. Onder non-factor inputs vallen grondstoffen, werk door derden en afschrijvingen. Producentensurplus omvat dus ook de beloning voor de productiefactoren arbeid, grond en kapitaal en is daarmee fundamenteel verschillend van het consumentensurplus.

2.2.2 Publieke en private goederen

De belangrijkste reden dat er geen goed werkende markt voor groene diensten bestaat, is dat het hierbij veelal om publieke goederen gaat. Publieke goederen hebben als kenmerk dat ze niet-rivaliserend zijn en niet-exclusief. Niet-rivaliserend wil zeggen dat als een individu het goed consumeert dit geen effect heeft op het nut van andere individuen (zie bijvoorbeeld Varian, 1992). Non-rivaliteit kan vanuit de consumptie- en de productiekant worden bekeken. Non-rivaliteit in consumptie en in productie is vaak kenmerkend voor natuur en landschap (Jongeneel et al., 2005) en dus ook voor groene diensten. Ter illustratie, agrariërs ondervinden geen concurrentie van elkaar wat betreft de groene dienst 'behoud flora en fauna'. Tevens zal het nut dat persoon x ontleent aan het behoud van flora en fauna niets afdoen aan het nut dat andere personen er aan ontleen. Niet-exclusief wil zeggen dat de aanbieder van een goed niemand kan uitsluiten van het consumeren van het goed. Groene diensten als publiek goed zijn een voorbeeld van een gemeenschappelijke bron waar de analogie van de 'tragedy of the commons' naar verwijst⁵. Naast de twee 'uitersten' private en publieke goederen bestaat een tussenvorm die ook wel clubgoederen wordt genoemd. Clubgoederen zijn niet rivaliserend (net als publieke goederen) maar wel exclusief (in tegenstelling tot publieke goederen) (zie ook Oltmer, 2003; Romstad, 2004).

Box 3: De melkveehouder en zijn private of publieke goed

De melkveehouder overweegt openstelling, maar voor wie? Nu beslist hij zelf wie hij op zijn perceel toelaat. Zijn broer is lid van de Vogelwacht en mag vogels tellen, ook op het betreffende perceel. Anderen worden niet toegelaten. Het perceel, in gebruik als weiland, heeft nu het karakter van een privaat goed.

De melkveehouder overweegt twee mogelijkheden voor openstelling:

1. openstelling voor iedereen;
2. openstelling voor de Vogelwacht en voor de plaatselijke wandelvereniging.

Bij algehele openstelling verandert een deel van het perceel in een publiek goed, iedereen is welkom om van de wandelmogelijkheden te genieten. Zijn broer, bang dat in zo'n situatie de watervogels verstoord zullen worden, pleit voor de tweede optie. Dan krijgt het deel van het perceel het karakter van een clubgoed.

Hier wordt duidelijk dat deze twee diensten, die beide onder het begrip 'groene dienst' vallen, verschillende eisen stellen ten behoeve van een goede uitvoering. De openstelling heeft het karakter van een privaat goed, de broedmogelijkheden voor watervogels is een publiek goed. Deze zijn niet zonder meer verenigbaar binnen het bedrijf van de melkveehouder.

⁵ 'Tragedy of the commons' is een analogie die wordt gebruikt om het conflict tussen individuele en gemeenschappelijke belangen ten aanzien van natuurlijke hulpbronnen te illustreren. De term is ontwikkeld en algemeen gemaakt door Garrett Hardin in zijn essay *The Tragedy of the Commons* in *Science* in 1968. De discussie rondom groene diensten is een van de moderne 'tragedies of the commons'. Om de tragedie te voorkomen, moeten individuen collectief besluiten om het gemeenschappelijke, in dit geval natuur en landschap te beschermen. Er zijn verschillende potentiële oplossingen voor the "tragedy of the commons", zoals wettelijke bescherming, het gemeenschappelijke privatiseren, betaling voor het gebruik van het gemeenschappelijke en wederzijdse afspraken. (Hardin, 1968)

2.2.3 Samengestelde goederen

In het voorgaande zijn de termen publieke en private goederen geïntroduceerd. Voor groene diensten geldt echter dat het niet één homogeen goed betreft (zie Benkard en Bajari, 2004). Het is samengesteld uit diverse onderdelen die deels publiek zijn en deels privaat. In het onderstaande wordt dit samengestelde goed nader opgedeeld in categorieën van goederen:

- Fysieke goederen die zich voordoen op de markt: deze goederen worden onttrokken aan het gebied en worden verhandeld op de markt (bijvoorbeeld hout).
- Overige goederen en diensten die zich voordoen op de markt: denk hierbij aan 1) bestedingen van recreanten in recreatiebedrijven, horeca en detailhandel, 2) de hogere verkoopwaarde van woningen ten gevolge van de aanwezigheid van natuur en landschap, 3) de gereduceerde kosten van waterzuivering door de aanwezigheid van natuur. Merk op dat voor deze goederen en diensten het in het algemeen niet zo is dat er een transactie plaatsvindt tussen degene die (indirect) gebruik maakt van natuur en degene die de groene dienst aanbiedt. Zij die voordeel hebben zijn vaak niet degenen die het goed of de dienst aanbieden.
- Goederen en diensten die zich niet voordoen op de markt: het gaat hierbij om goederen zoals het behoud van biodiversiteit, een fraai landschap, cultuurhistorie, rust en ruimte⁶.

Box 4: De melkveehouder en het samengestelde goed

De melkveehouder biedt dus wandelmogelijkheden aan, die, in de ogen van zijn broer, mogelijk ten koste kunnen gaan van biodiversiteit (de watervogels). Het gaat dus om een samengesteld goed (wandelmogelijkheden en mogelijkheden voor biodiversiteit).

De melkveehouder zelf is ook bang voor (te) veel wandelaars, zeker in het weekend. Dat zou de rust op zijn land kunnen verstoren. Hij brengt openstelling in verband met rust op zijn land en daarmee rust in het gehele gebied.

Daarmee introduceert de melkveehouder een derde groene dienst: rust. Hij realiseert zich dat rust een waarde heeft, voor zichzelf (privaat goed), voor zijn bedrijf (koeien, ook een privaat goed) en voor de vogels (publiek goed) en voor het hele gebied (clubgoed) en dat een verstoring van de rust een afname van zijn welvaart betekent.

2.2.4 Markt en marktfalen

In het voorgaande is ingegaan op groene diensten als samengesteld goed en de mate waarin de diverse goederen en diensten zich voordoen op een markt. Voor de eerste categorie goederen ('fysieke goederen die zich voordoen op de markt') is er sprake van marktwerking. Er vindt dus een transactie plaats tussen de aanbieder en de vrager. Voor de tweede categorie van goederen en diensten geldt weliswaar dat deze zich voordoet op een markt, alleen vindt er geen transactie plaats tussen de aanbieder van het goed en de vrager. Voor de derde categorie van goederen geldt dat deze zich überhaupt niet voordoet op een markt. Oftewel, voor een deel van groene diensten geldt dat bepaalde actoren de lusten hebben terwijl andere actoren de lasten dragen, terwijl daar geen vergoeding tegenover staat. Actoren die profiteren van goederen of diensten zonder (volledig) bij te dragen aan de financiering ervan worden ook wel free riders genoemd.

⁶ Merk op dat voor bijvoorbeeld 'rust' geldt dat er geen sprake is van volledige non-rivaliteit. Als er veel mensen een gebied bezoeken gaat dit immers ten koste van de rust en vermindert dit dus de welvaart. In die zin is rust geen zuiver publiek goed.

Hier is sprake van een vorm van marktfalen. Wanneer in een markt met volledige mededinging de prijsvorming vrij wordt gelaten, leidt het spel van vraag en aanbod tot een prijs in een 'Pareto efficiënte' situatie en functioneert de markt optimaal. Iedere andere prijs wijst op een vorm van marktfalen, zoals bij ontbrekende of ondoorzichtige markten. Marktfalen kan zich ook voordoen wanneer het goed of de dienst niet exclusief is (zie bij publieke goederen). De aanbieder kan dan niemand uitsluiten van het consumeren van het goed. Dat betekent dat er geen markttransactie nodig is om het goed of de dienst te kunnen consumeren. Het feit dat de producent geen prijs voor zijn goed of dienst ontvangt, is een probleem. Vanwege dat ontbreken van een producentensurplus zal de producent geen (extra) inspanning leveren om deze diensten te behouden of te versterken.⁷

Box 5: De melkveehouder biedt zijn groene dienst aan

Waar de melkveehouder verder mee zit, is de vergoeding voor de openstelling. Nu krijgt hij via het prijs- en marktmechanisme een inkomen van dat deel van zijn grond (via de melk). Bij openstelling vervalt dat deel. Hoe kan hij nu via het vergroten van de wandelmogelijkheden op zijn grond ook geld verdienen? Hij wil er immers in welvaart niet op achteruit gaan.

De aanleg van het wandelpad betekent in principe openstelling, waarmee de wandelaars (de consument) dus de mogelijkheid tot wandelen krijgen. Ze vergroten hun consumentensurplus en de melkveehouder staat voor de vraag hoe hij zijn producentensurplus op peil kan houden.

Als hij niets onderneemt kunnen alle wandelaars hun mogelijkheden benutten: de dienst van de melkveehouder (de openstelling) is dan niet exclusief. Hij moet ervoor zorgen dat wandelaars betalen en in dat geval is er sprake van een markttransactie. Lukt dat niet, dan zal hij zijn perceel niet openstellen. Er is dan sprake van marktfalen, en de wandelaars die niet betalen kunnen als 'free riders' worden gezien.

Een optie is om entree te gaan heffen. Daar heeft hij helemaal geen zin in, laat staan tijd voor! Bovendien wil hij de Vogelwacht niet laten betalen, omdat deze vrijwilligers op zijn sympathie kunnen rekenen.

Voor de openstelling, één van zijn te leveren groene diensten, zoekt de melkveehouder een manier om zijn inkomsten en daarmee zijn welvaart op peil te houden. Hij kiest die groene dienst, die er het meest geschikt voor is, omdat er exclusiviteit te realiseren is. Dat is veel minder goed mogelijk voor broedmogelijkheden of voor rust. Daar is veel moeilijker een markt voor te organiseren.

Overigens merken we op dat deze inspanning (deels) wel via onbetaalde inzet van bijvoorbeeld vrijwilligers gerealiseerd kan worden. Vrijwilligerswerk is hierbij een voorbeeld van het reduceren van marktfalen via het creëren van een markt die niet gebaseerd is op het financieel belonen van arbeid. Als redenen voor het feit dat mensen onbetaald arbeid verrichten (wilgen knotten) of kapitaal (donaties) inzetten kan gedacht worden aan: plezier hebben in werken in de natuur, het een prettige gedachte vinden om een steentje bij te dragen aan natuur en landschap, etc. Consumentensurplus wordt hierbij ontleend aan het 'goed doen' voor de samenleving. Dergelijke onbetaalde activiteiten zijn in feite groene diensten. Immers, het zijn activiteiten die de kwaliteit van het landelijk gebied verhogen. Naast particulieren kunnen het ook agrariërs zelf zijn die dergelijke (deels) onbetaalde activiteiten uitvoeren.

⁷ NB in tegenstelling tot consumentensurplus kan producentensurplus alleen worden ontleend als er sprake is van een markttransactie.

2.3 Instituties

Niet al het gedrag laat zich vanuit een welvaartseconomische invalshoek verklaren. Immers, naast de vraag of bepaald gedrag voor een actor tot een gunstig saldo van kosten en baten leidt, spelen ook factoren als ethiek en principes een rol. De institutietheorie verklaart het ontstaan van dergelijke informele factoren en de manier waarop ze doorwerken in het menselijk handelen.

2.3.1 Wat zijn instituties en hoe ontstaan ze?

Institutionele oriëntaties gaan uit van een maatschappij in staat van dagelijkse wanorde, die geen omvattende, hanteerbare objectieve ondergrond kent. Orde kan daarom alleen voortkomen uit doorgaande sociale interactie waarin betekenis wordt gegeven aan wanorde en deze van zinvolle afbakeningen en kaders wordt voorzien (Noordegraaf, 1999). Hendriks (1996) zegt het volgende over het ontstaan van instituties: *'instituties ontstaan als subjectieve constructies van de realiteit een min of meer objectief en algemeen gangbaar karakter krijgen. Hierdoor ontstaan automatismen die routinematig geactiveerd worden en zichzelf in stand houden'*. Deze automatismen ontstaan in de vorm van sociale en culturele regels, en vinden hun informele weerslag in de normen en waarden van mensen en (organisatie)cultuur en hun formele weerslag in organisatiestructuren, wetten en regels. Deze normen en waarden, wetten, regels en structuren zijn de uiteindelijke instituties.

De vorming van de sociale en culturele regels die hieraan ten grondslag liggen gebeurt door middel van sociale constructie. Met sociale constructie wordt het proces bedoeld waarin mensen in interactie met elkaar een zinvolle betekenis geven aan de dagelijkse wanorde. Doordat mensen dit met elkaar doen, kunnen betekenis het algemeen gangbare karakter krijgen dat tot instituties leidt. De sociale constructie van de realiteit, die ten grondslag ligt aan het ontstaan van instituties, vindt plaats in groepen. Een dergelijke groep kan een organisatie zijn, maar ook een bevolkingsgroep, een beroepsgroep etc. Vanuit de behoefte aan stabiliteit ontstaan in deze groep werkregels, die de randvoorwaarden en alternatieven voor individueel gedrag, maar ook voor interactie met de wereld buiten de groep, bepalen (Hendriks, 1996). Deze vormen de basis voor instituties. Naast een menselijke benadering kent de institutietheorie ook nog een benadering via organisaties en overheden. Deze laatste benadering stelt dat (bijvoorbeeld) de constitutionele grondstructuur de publieke besluitvorming in banen leidt en bepalend is voor het beleidsvormend vermogen en de uitkomsten van een beleidssysteem (Hendriks, 1996). Ook een dergelijke grondstructuur komt door sociale constructie tot stand. Er is dus sprake van het in wetten en regels vastleggen van informele instituties.

Zoals de definitie hierboven aangeeft, hebben instituties een algemeen karakter en houden ze zichzelf in stand. Instituties leiden dus tot stabiliteit en continuïteit. Er ontstaat een relatief vaste set van regels waar keuzeropties aan gerelateerd kunnen worden, men weet waar men aan toe is, wat kan en wat niet kan. Deze stabiliteit is er echter ook op momenten dat juist dynamiek gewenst is. Institutievorming is een moeizaam en langdurig proces doordat oude instituties, die niet voor niets zijn ontstaan, toch moeten verdwijnen en doordat voor institutievorming sociale constructie nodig is, bijvoorbeeld in het parlement. Ten tweede leiden instituties tot een beperking van de keuzevrijheid van een individu. De relatief vaste set van regels, vastgelegd in wetten, cultuur en normen en waarden, stuurt op wat gewenst en niet gewenst is, en op wat kan en mag. Op basis van deze regels hanteert het individu een aantal criteria, aan de hand waarvan hij bepaalt wat passend is én zijn voorkeur heeft.

2.3.2 Typen instituties

Dergelijke werkregels worden geïntegreerd in de normen en waarden van de groepsleden, gaan deel uitmaken van de groepscultuur en krijgen een eigen dynamiek; het worden informele instituties. De groeps- of organisatiecultuur beïnvloedt via de informele regels die eruit voortvloeien de normen en waarden van de groeps- of organisatieleden. Een voorbeeld van een regel die tot een institutie is geworden, is het afbakenen van percelen door middel van een afscheiding. Nederlanders zijn er op dit moment zowel niet aan gewend om zomaar andermans perceel op te lopen, noch om een ander zomaar op hun perceel toe te laten. Dit werkt onder andere door in keuzes voor het leveren van groene diensten met een toegankelijkheidscomponent. Informele instituties zijn zodoende op groepsniveau en individueel niveau bepalend voor de keuzes die worden gemaakt.

Box 6: De melkveehouder en de boerencultuur

De twijfel van de melkveehouder hangt ook samen met 'koudwatervrees', zo zegt zijn broer. Er zijn nog niet veel collega-melkveehouders die percelen hebben opengesteld. Het is niet gebruikelijk. Het past niet in de lokale boerencultuur, 'vreemden op je land'.

Daarentegen is het hebben van broedmogelijkheden voor watervogels eigenlijk normaal op zijn bedrijf. De melkveehouder weet niet beter, en hij vindt dat zijn broer en de Vogelwacht goed bezig zijn. In het hele gebied zijn veel broedmogelijkheden.

Rust is ook iets van de streek, al merkt de melkveehouder wel dat het drukker wordt. Wandelen op het platteland wordt populairder bij mensen uit de stad.

Er kan ook een aantal formele instituties worden onderscheiden (zie ook tabel 2.1):

- **Organisatiestructuur:** de wijze waarop een organisatie gestructureerd is, bepaalt onder andere welk traject besluitvorming volgt. Door verscheidenheid in preferenties en cultuur van organisatiedelen hebben bijvoorbeeld hiërarchische verschillen invloed op het besluit. Een voorbeeld is een inhoudelijk deskundige die ondergeschikt is aan een financieel directeur, waardoor inhoudelijke argumenten in de uiteindelijke besluitvorming ondergeschikt zijn aan de financiële argumenten waar de directeur op wordt afgerekend.
- **Statuten en procedures:** zij vormen de tweede formele institutie. Indien bijvoorbeeld in de statuten is opgenomen dat unanimititeit noodzakelijk is om een besluit te nemen, zullen andere besluiten genomen worden dan wanneer slechts een meerderheid noodzakelijk is. Een ander voorbeeld is de rechtsvorm van een organisatie. Als dit een stichting is, zal dit de keuzemogelijkheden ten aanzien van de besteding van winst beperken.
- **Wetten en regels:** hiertoe behoren overigens ook subsidieprogramma's zoals Programma Beheer. Deze zijn in dit kader extern van aard, aangezien ze zich buiten de directe invloedssfeer van de partijen in dit model, consumenten en producenten, bevinden. Een voorbeeld hiervan is de hoogte van de vergoedingen voor groene diensten in relatie tot de staatssteuntoets. De staatssteuntoets is een onderdeel van een institutioneel systeem dat op basis van sociale constructie over mededinging tot stand is gekomen. Vervolgens krijgt het een eigen dynamiek en is van invloed op het ontstaan van groene diensten.

Tabel 2.1: Instituties onderscheiden op schaal en vorm

	Informeel	Formeel
Individu	Normen en waarden	<i>I)</i>
Groep/organisatie	Cultuur	Structuur Statuten en procedures
Samenleving	Cultuur	Wet- en regelgeving

I) een individu heeft geen formele instituties met zichzelf

2.4 Institutionele economie

De institutionele economie kent drie benaderingen: eigendomsrechtentheorie, transactiekostentheorie en principaal-agenttheorie (Furubotn en Richter, 1998; Hazeu, 2000). De eigendomsrechtentheorie behandelt het economische effect van instituties (of het ontbreken ervan) op niveau van een maatschappij (bijvoorbeeld een land). De transactiekostentheorie en de principaal-agenttheorie houden zich bezig met instituties op niveau van transacties tussen actoren binnen een maatschappij⁸.

Ook in de institutioneel-economische context wordt het gedrag van actoren bepaald door het saldo van kosten en baten (incl. kosten en baten die niet in marktprijzen tot uitdrukking komen). In paragraaf 2.5 wordt ingegaan op voor dit onderzoek relevante aspecten van gedrag die niet vanuit de economische theorie verklaard kunnen worden.

2.4.1 Eigendomsrechtentheorie

De eigendomsrechtentheorie behandelt het effect van het toewijzen van eigendomsrechten op economisch handelen⁹. Eigendom is het recht om over een goed te beschikken, dat wil zeggen het recht om zowel feitelijke handelingen (bewonen, gebruiken, vruchten trekken, onderhouden, vernielen, etc.) als rechtshandelingen (vervreemden: verkopen, schenken; bezwaren: onderpand; verhuren) te mogen verrichten. Eigendomsrechten kunnen daarmee worden onderverdeeld in drie categorieën: i) het recht op het gebruik van het goed, ii) het recht om inkomen te verdienen met het goed (recht op vruchtgebruik), en iii) het recht om de vorm of inhoud van het goed te veranderen. Onder deze laatste categorie valt het recht om de eigendomsrechten van het goed te verhandelen.

De eigendomsrechten op hetzelfde goed kunnen daarmee bij verschillende actoren liggen. Neem bijvoorbeeld de eigendomsrechten op een 50 jaar oude notenboom in een privé-tuin. De eigenaar van de tuin heeft het recht om een boomhut te bouwen en om de vruchten te verzamelen, maar heeft niet het recht om die boom om te hakken. Voor dat laatste heeft hij toestemming nodig van de gemeente. Het recht om de boom om te hakken ligt dus bij de gemeente. De verdeling van de verschillende eigendomsrechten over verschillende 'eigenaren' wordt bepaald door contract, wet of gebruik.

Box 7: De melkveehouder en de eigendomsrechten

Bij een openstelling veranderen de eigendomsrechten van het perceel; de melkveehouder is niet meer de enige die het perceel mag gebruiken, ook de wandelaars en de Vogelwacht hebben in dat geval dat recht. De bedrijfseconomisch adviseur van de melkveehouder vertelt hem dat hij het beste, om moeilijkheden in de toekomst te voorkomen, een openstelling notarieel zou moeten vastleggen.

Dat lijkt de melkveehouder wel een goed idee, maar kan hij dan ook notarieel de rust op zijn bedrijf laten vastleggen? Dan verandert het gezicht van de adviseur in een groot vraagteken en de melkveehouder vraagt maar niet waarom.

's Avonds belt hij zijn broer en vertelt over zijn ervaringen bij de adviseur. Hij heeft ook een vraag aan zijn broer: van wie zijn eigenlijk de watervogels die dit jaar op zijn land broeden? Zijn broer vindt dat maar een rare vraag. Die vogels zijn toch van ons allemaal? Bovendien zijn ze provinciaal beschermd, denkt hij.

⁸ Deze inleiding is gebaseerd op Bijman (2003).

⁹ Deze weergave van de eigendomsrechtentheorie is gebaseerd op Bijman (2003) en Tijdink (1996).

Het vastleggen van eigendomsrechten (dat wil zeggen het specificeren en toewijzen aan actoren) heeft belangrijke invloed op de waarde van een goed. Eigendomsrechten die niet volledig zijn gedefinieerd, niet volledig zijn beschermd en niet overdraagbaar zijn, leiden tot inefficiënties en dus tot welvaartsverlies. Als er geen duidelijke eigenaar is van een waardevol goed, dan is er ook niemand die waakt over behoud van die waarde. Als een goed niet beschermd kan worden dan zal de eigenaar niet investeren in dat goed of hij zal kostbare beschermingsmaatregelen moeten nemen.

Slecht gedefinieerde en slecht beschermde eigendomsrechten hebben gevolgen voor de eigenaar en voor derden omdat ze kunnen leiden tot externe effecten (effecten bij anderen dan de eigenaar of de gebruiker). Positieve externe effecten ontstaan als anderen profiteren van de investering die de eigenaar doet (free rider gedrag). Dit verzwakt de prikkel voor de eigenaar om in het goed te investeren. Negatieve externe effecten ontstaan als derden schade ondervinden van het gebruik van een goed, zonder dat die schade gecompenseerd wordt.

2.4.2 Transactiekostentheorie

Bij de beleidsgestuurde voorziening van (publieke) goederen en diensten kunnen globaal twee soorten activiteiten worden onderscheiden. Ten eerste zijn dat de activiteiten die verricht worden bij de feitelijke productie van het goed of de dienst. Ten tweede zijn er de activiteiten die verricht worden voor het besturen van 'het systeem', oftewel het uitvoeren van het beleid en de kosten die hiermee samenhangen. Deze laatste noemen we transactiekosten.

Transactiekosten zijn alle kosten die nodig zijn om informatie over product, partner en markt te verzamelen en te verwerken, om een contract op te stellen, en om naleving van het contract te controleren en eventueel af te dwingen. Samengevat, transactiekosten zijn de kosten die samenhangen met contact, contract en controle. Hieronder vallen activiteiten zoals het inwinnen van informatie, het opstellen van contracten en het controleren van gemaakte afspraken (Vatn, 2002). Daaronder vallen ook kosten die niet op de markt tot uitdrukking komen en dus is ook hierop het brede welvaartsbegrip van toepassing. Het bestaan van transactiekosten is belangrijk uitgangspunt in de institutionele economie (Bijman, 2003). Deze kosten komen voort uit het bestaan van belangentegenstellingen en onvolledige informatie.

Naast overheden verrichten ook particulieren dergelijke activiteiten. Voor particulieren gaat het hierbij om activiteiten die de controle door de overheid mogelijk maken, zoals het leveren van informatie.

Vatn (2002) analyseert de factoren die de omvang van de transactiekosten verklaren. De drie belangrijkste factoren daarbij zijn:

- Specifiekheid van een goed/dienst: de meeste goederen in een economie zijn standaardgoederen en dus niet-specifiek. Nieuw gecreëerde goederen zijn echter specifiek. Vooral de informatiekosten zijn dan hoog omdat er geen of weinig ervaring mee is. Tevens is het opstellen van contracten relatief gecompliceerd evenals de controle op de voortgang van het project.
- Frequentie: elke transactie brengt opstartkosten met zich mee. Hoe hoger de frequentie (dus hoe vaker een transactie zich herhaalt), des te lager worden de transactiekosten per transactie. Deze factor heeft dus met name betrekking op de eigenschappen van het productieproces.
- Onzekerheid: hoe meer onzekerheid des te hoger zullen transactiekosten uitvallen.

Box 8: De melkveehouder en transactiekosten

De melkveehouder gaat naar zijn gemeente met de vraag of ze mogelijkheden hebben hem te helpen bij zijn idee. De ambtenaar van Ruimte en Groen haalt zijn schouders op: "Ik zie geen mogelijkheden. Openstelling is een goed idee, maar ik kan niets voor u doen". Wel noemde hij dat de provincie een potje had voor het beschermen van weidevogels, maar of daar dan ook de watervogels, die bij de melkveehouder nestelen, onder vallen, wist hij niet.

De melkveehouder krijgt het gevoel dat hij het zelf maar moet uitzoeken. Hij draagt daarmee zelf de transactiekosten. Omdat de openstelling een nieuw initiatief is, zullen deze kosten relatief hoog kunnen uitvallen.

2.4.3 Principaal – agent theorie

De principaal-agenttheorie houdt zich bezig met transacties tussen actoren binnen een maatschappij. Deze theorie is onderdeel van de speltheorie welke weer voortkomt uit de welvaartstheorie. Eén van de uitgangspunten is de asymmetrie ten aanzien van informatie over de mate waarin de prestatie is geleverd. Dat wil zeggen, de agent beschikt kosteloos over de informatie ten aanzien van de mate waarin hij een prestatie heeft geleverd. De principaal daarentegen moet moeite doen, en dus kosten maken, om informatie te verkrijgen. Voor meer informatie over deze theorie verwijzen we naar Tirole (1992).

Indien de agent veronderstelt dat de principaal geen informatie inwint over de mate waarin de prestatie is geleverd of als de principaal geen strafmaatregelen onderneemt bij geconstateerde fraude, is het voor de agent optimaal om de afgesproken prestatie niet te leveren en dus te frauderen¹⁰. Immers, de agent heeft dan wel de baten van de beloning maar niet de kosten van het leveren van de prestatie. Deze verleiding om te frauderen is bekend bij de principaal en dus zal deze informatie moeten inwinnen over de prestatie van de agent. Dit doet de principaal steekproefsgewijs. Daarmee heeft elke agent een bepaalde kans om gecontroleerd te worden.

De principaal zal dus middelen moeten inzetten om informatie in te winnen over de mate waarin de agent de beloofde prestatie heeft geleverd. Hoe meer middelen de principaal inzet om de agent te controleren (bijvoorbeeld door de frequentie van de controle te verhogen), hoe groter de kans wordt om fraude op te sporen. Een verhoging van de pakkans zal er toe leiden dat agents gemiddeld genomen minder zullen gaan frauderen¹¹. Van de agents die nog wel frauderen, zal een groter deel worden opgespoord. Doordat er minder bedrog wordt gepleegd door agenten zijn de kosten van bedrog voor de samenleving ook lager. Oftewel, een verhoging van de inzet van middelen voor controle genereert verhoogde maatschappelijke baten van publieke goederen. Tegenover deze extra maatschappelijke baten voor de samenleving staan echter ook verhoogde kosten van controle voor de principaal. In die zin gaat het om een afweging van de extra kosten van controle voor de principaal en de gereduceerde kosten voor de samenleving. Daarmee is tevens de link met de welvaartstheorie gelegd.

¹⁰ Daarbij gaan we uit van rationeel, opportunistisch gedrag van de agent zonder ethische overwegingen.

¹¹ Hierbij gaan we ervan uit dat de agent op de hoogte is van de vergroting van de pakkans.

Box 9: De melkveehouder als principaal en agent

Via zijn broer hoort de melkveehouder dat een landgoedeigenaar recent een wandelpad over zijn landgoed heeft geopend. Deze eigenaar (de principaal) vraagt in ruil voor toegang 1 euro vergoeding. Zo'n systeem lijkt de melkveehouder wel geschikt en hij belt op om te informeren. De landgoedeigenaar vertelt er wel bij dat hij niet weet of alle wandelaars (de agenten) wel betalen. Deze wandelaars kunnen hun euro in een bus stoppen bij de ingang, zonder controle. Dat vindt de melkveehouder riskant; hoe kan hij nu misbruik voorkomen?

Hij acht het risico aanwezig dat wandelaars zonder te betalen zijn perceel betreden en denkt dat hij dat ook niet altijd kan controleren. Hij zal ten opzichte van de wandelaars altijd een informatieachterstand hebben, als hij het systeem van de landgoedeigenaar zou invoeren.

De provincie blijkt inderdaad een potje te beheren en de melkveehouder bestudeert op een avond de voorwaarden om voor subsidie in aanmerking te komen. Hij moet minimaal 30 nesten op zijn land hebben en zijn broer telt er regelmatig meer dan 40. Geen probleem dus, alleen schrikt hij van de controle die de provincie uitoefent; hij kan minimaal twee keer per jaar de provinciale inspectie verwachten, die onaangekondigd komen tellen. Bovendien moet hij een bredere strook dan de huidige waterkant reserveren.

De provincie is in dit geval de principaal en gaat inspanningen plegen om de vogels te tellen. De melkveehouder is agent en weet al dat zijn prestatie (het aantal nesten) voldoende is.

2.5 Gedrag en keuzes

Het bestaan van instituties werkt zoals gezegd door in het individuele keuzeprocess en dus in het gedrag van mensen. Het meest duidelijk is dit bij gedrag dat niet uit economische overwegingen voortkomt, bijvoorbeeld bij de vraag in hoeverre een ondernemer de productie van groene diensten bij zichzelf vindt passen en er plezier in heeft. Als dit niet het geval is kan dit er toe leiden dat een ondernemer, ondanks een aantrekkelijke beloning, toch niet naar de productie van groene diensten overstapt. Dit komt doordat het keuzeprocess volgens de institutietheorie via een andere logica wordt doorlopen. Institutioneel ingebed gedrag volgt een passendheidslogica. De handelende actor vraagt zich af in wat voor situatie hij zich bevindt, wat zijn waarden zijn, wie hij zelf is (deze en de voorgaande zijn afgeleid van sociale regels), hoe passend verschillende handelingen voor hem zijn in deze situatie en wat dus het meest passende alternatief is (Noordegraaf, 1999). Het criterium van het nut van het alternatief, dat centraal staat in de welvaartstheorie, is slechts één van de 'waarden' die hierin een rol spelen. Naast het grotere aantal waarden is er verder een grote differentiatie in wat passend wordt gevonden. Dit komt doordat instituties, vooral de informele, slechts delen van de maatschappij dekken.

Zoals hierboven aangegeven beïnvloeden instituties individuele keuzes middels een passendheidslogica. Daarnaast is aangegeven dat de 'institutionele bagage' van mens tot mens verschilt. Dit beïnvloedt ook groepskeuzeprocessen zoals een beleidsvormingsproces, waardoor ook hier beleid tot stand komt dat uit niet-economische overwegingen voortkomt. Noordegraaf (1999) geeft op basis van een analyse van besluitvorming rondom grote infrastructurele projecten aan hoe instituties een beleidsterrein als groene diensten kunnen beïnvloeden. De hoofdpunten hiervan, geïllustreerd aan de hand van de casus groene diensten, zijn:

- Verschillende spelers zien een ander 'probleem':

Box 10: De melkveehouder als speler in het veld

De melkveehouder wil niet teveel mensen op zijn land vanwege de drukte; zijn broer vanwege de vogels.

- Wat voor de één een probleem is, is voor de ander een oplossing:

Box 11: De melkveehouder en het financieringsmechanisme

Het entree heffen is voor de melkveehouder lastig te organiseren, zijn broer ziet het juist als een oplossing voor de drukte.

- Problemen zijn onderling verbonden:

Box 12: De melkveehouder en het inkomen uit de groene dienst

De melkveehouder wil ook een deel van zijn inkomen uit de openstelling halen, en daarmee hangt het probleem van de openstelling samen met de financiële situatie op zijn bedrijf.

- Percepties van problemen verschuiven in de tijd:

Box 13: De melkveehouder en de dynamiek van de probleemperceptie

De melkveehouder vraagt zich af of hij op termijn wel geld kan blijven vragen voor wandelmogelijkheden. Wandelen is nu wel populair, maar over vijf jaar kan dat anders zijn.

Wat dat betreft ziet hij het provinciale potje voor broedmogelijkheden van watervogels meer zitten. De populatie watervogels in de provincie wordt kleiner. Zijn broer zegt dat hun gebied een positieve uitzondering vormt en dat de provincie daarom ook geld beschikbaar heeft gesteld.

- Feiten worden geïnterpreteerd in het licht van probleempercepties.

Box 14: De melkveehouder en het meningsverschil met zijn broer

De melkveehouder vindt het openstellen van een strook met een breedte van 2 meter wel voldoende. Anders raakt hij teveel van zijn inkomen kwijt, zo verwacht hij. Zijn broer vindt een breedte van 6 meter minimaal, om naast het pad ook de randen te kunnen laten ontwikkelen tot een verblijfplaats voor vogels.

2.6 Financieringsmechanismen voor groene diensten

2.6.1 Inleiding

Er is in de loop der tijd al wat onderzoek gedaan naar mogelijke financieringsmechanismen voor groene diensten. Onder andere Padt et al. (2002) hebben ten behoeve van het project 'Investeren in ecologie' een overzicht gegeven van de mogelijke investeringsvormen in natuur- en landschapsbeheer. Wij hebben daar in deze paragraaf dankbaar gebruik van gemaakt.

Groene diensten dienen, net als andere goederen en diensten, te worden gefinancierd. De financiering kan op verschillende manieren worden gerealiseerd. De mechanismen die in de huidige praktijk voorkomen, zijn: vermarkting, sponsoring, adoptie, lidmaatschappen en

donaties, loterijen, subsidies en fiscale voordelen. Rood voor groenconstructies bestaan vaak uit meerdere elementen. Het principe van fondsvorming staat momenteel erg in de belangstelling, maar is in de praktijk nog in de ontwikkelingsfase. Beide principes spelen echter wel een centrale rol in dit onderzoek.

Tevens zijn er vele partijen die als financier (kunnen) optreden. Binnen het hiervoor gepresenteerde theoretisch kader worden deze actoren als consumenten en/of intermediairs gezien. Hierbij zijn de volgende categorieën te onderscheiden: burgers, bedrijven (zowel grote bedrijven als het Midden en Klein Bedrijf, binnen diverse sectoren), overheden (centraal en decentraal) en intermediairs (zoals financiële instellingen en projectontwikkelaars). De motieven om in natuur te investeren kunnen zeer uiteenlopen en zijn zowel van financieel-economische als van sociaal-economische aard.

Deze paragraaf geeft een kort overzicht van (potentiële) financieringsmechanismen voor groene diensten. Het sluit direct aan op de in vorige paragrafen gepresenteerde theorieën van het theoretisch kader. Het bestaan van financieringsmechanismen duidt erop dat er sprake is van een potentiële vraag naar en aanbod van groene diensten. In sommige gevallen is er een duidelijke aanwezigheid van vraag en aanbod, in andere gevallen zal deze latent zijn en wellicht is er ook sprake van een gewenste vraag en aanbod. De transactie komt echter lang niet altijd direct via de markt tot stand. Tussenkost van een intermediair is dan nodig. Tussenkost van de overheid door middel van fiscale voordelen is hier een voorbeeld van. Wij beschouwen dit als een voorbeeld van marktfalen, hoewel er uiteindelijk indirect wel een markt aanwezig is. Soms zal de transactie helemaal niet van de grond komen. Het type groene dienst, de context (nut, instituties en institutionele economie), de intermediair en het financieringsmechanisme hangen nauw met elkaar samen.

Wij beperken ons hierbij tot financieringsmechanismen waarbij geldstromen een rol spelen. Vrijwilligerswerk, zoals ook al in paragraaf 2.2.4 is opgemerkt, neemt in het kader van groene diensten ook een duidelijke rol in, maar wordt in dit overzicht niet behandeld.

2.6.2 Vermarkting

Financiering via vermarkting sluit direct aan bij het in het voorgaande gepresenteerde welvaartstheoretische kader. Er vindt een (markt-)transactie tussen aanbieder en vrager plaats en er is sprake van prijsvorming. Vermarkting van groene diensten betekent dat de producent zijn dienst kan verkopen tegen een prijs die de consument bereid is om ervoor te betalen. Voorbeelden hiervan zijn entreeheffing, betaling voor onderhoudswerkzaamheden in bijvoorbeeld een recreatiegebied, maar ook groene diensten die besparingen kunnen opleveren (vermeden kosten). Dit laatste wordt bijvoorbeeld door waterschappen en drinkwaterbedrijven toegepast. Groene diensten kunnen onder andere waterzuiveringskosten en investeringen in dijkverzwaring besparen. Hierbij wordt het principe van 'het slachtoffer betaalt' toegepast. Tevens kunnen actuele investeringen om bijvoorbeeld in de toekomst aan de Kaderrichtlijn Water te voldoen toekomstige kosten besparen.

2.6.3 Sponsoring

Bedrijven, organisaties en soms ook particulieren besteden geld aan sponsoring. Dat is een gift waar een contractueel afdwingbare tegenprestatie tegenover staat (Schuyt, 2003). Sponsoring is tegenwoordig een belangrijk communicatie- en financieringsmiddel. Vooral in de sportwereld is sponsoring niet weg te denken. Maar ook voor groene diensten is sponsoring een mogelijkheid om financieel bij te dragen. Dit wordt ook wel maatschappelijke sponsoring genoemd.

Aan sponsoring zitten eisen vast. Er dient een prestatie te worden geleverd met het geld van de sponsor. Tevens is er vaak sprake van publiciteitseisen, zoals het vermelden van de sponsor of andere vormen van tegenprestaties. Bedrijven en organisaties sponsoren soms natuur- en landschapsinitiatieven omdat zij daar een verantwoordelijkheid voor voelen.

Vaker nog vormt sponsoring een communicatie-instrument. Het geeft bekendheid aan de organisatie, levert een goede naam/imago op en soms krijgt de organisatie op deze manier toegang tot een netwerk, het is een vorm van marketing en de concurrent sponsort ook. De Gulpener bierbrouwerij heeft bijvoorbeeld een actief sponsorbeleid gericht op Gulpen en Limburg. Deze onderneming steunt natuur- en milieuorganisaties die passen bij hun ambitiestatement.

Nederland kent een groot aantal vermogensfondsen waarop aanspraak kan worden gemaakt voor de financiering van sociaal-maatschappelijke projecten. Vermogensfondsen zijn onafhankelijke, speciaal opgerichte non-profitorganisaties met een eigen bestuur en een eigen inkomstenbron, voornamelijk (maar niet noodzakelijkerwijs uitsluitend) uit eigen vermogen, die, ten behoeve van het algemeen nut, steun bieden aan individuen, projecten en organisaties. De financiering is over het algemeen mogelijk door rente en dividend op het vermogen van het fonds. Voorbeelden zijn het VSB fonds, het SNS Reaal fonds en de fondsen van de ANWB, de Koninklijke Heidemaatschappij en Triodos. Sommige fondsen geven naast financiële ondersteuning ook bijdragen 'in natura'. Het ANWB fonds kan projecten bijvoorbeeld van informatiepanelen of wegwijzers voorzien.

Aanspraken op financiële ondersteuning vanuit een fonds hebben een eenmalig karakter. Ze kunnen niet worden aangewend voor exploitatie, salaris en andere structurele kosten. Ze bieden dus geen mogelijkheden voor bijvoorbeeld onderhoud van natuur, maar wel voor andere groene diensten, zoals de aanpak van achterstallig onderhoud of de ontwikkeling van landschapselementen.

De fondsen zijn opgericht vanuit maatschappelijke betrokkenheid. Dit past binnen de trend van maatschappelijk verantwoord ondernemen, waarbij het bedrijfsleven steeds meer non-profit doelen binnen de eigen 'core business' wil incorporeren (Schuyt, 2003). Sommige fondsen zijn door investeringen van de moederorganisatie ontstaan, andere zijn door donaties of een combinatie van beide gevuld. Er zijn verschillende organisaties die verenigingen helpen om fondsenwerving te professionaliseren (www.verenigingvanfondsen.nl, 2005).

Financiële sponsoring valt onder de fiscaal aftrekbare bedrijfskosten, wat het voor bedrijven en organisaties aantrekkelijk maakt. Sponsoring van groene diensten is nog beperkt in omvang. Dit geldt ook voor grote nationale organisaties, zoals Natuurmonumenten. Dergelijke organisaties geven aan dat sponsoring een steeds belangrijker onderdeel zal worden van hun budget (Oerlemans et al, 2003). Soms hebben bedrijven zelf ideeën over de besteding van hun sponsorgeld, maar vaker nog is het nodig om met concrete ideeën naar bedrijven toe te gaan. Dit vereist de aanwezigheid van een sponsorbeleid, een fondsenwerver en een infrastructuur voor verwerving en gebruik van sponsorgelden. Over het algemeen nemen bedrijven minder genoegen met het verdwijnen van hun geld in de algemene middenkas. Meestal wordt door middel van een financiële bijdrage gesponsord, maar ook wel door middel van menskracht, kennisoverdracht, materiaal of diensten. Het is belangrijk dat de uitstraling en doelgroep van de sponsor aansluiten bij uitstraling en doelgroep van de groene dienst (Oerlemans et al, 2003). Schuyt en Gouwenberg (2005) constateren dat bedrijven tussen 2001 en 2003 significant meer zijn gaan geven aan dierenbescherming, milieu en natuurbehoud, maar niet significant meer zijn gaan sponsoren.

2.6.4 Adoptie

Adoptie is een bijdrage van burgers of bedrijven aan een concrete activiteit of concreet object waarbij een langdurige en nauwe relatie met de ontvanger wordt aangegaan in de vorm van een overeenkomst. In vergelijking met sponsoring ligt de nadruk op de langdurige en nauwe relatie, minder op imago en publiciteit (Oerlemans, 2003). Adoptie is een nieuwe vorm om burgers en bedrijven te betrekken bij groene diensten. Er zijn verschillende adoptieprojecten op het gebied van natuur en landschap in Nederland. Voorbeelden zijn het adopteren van een koe, appelboom of akkerrand. Omdat emotie een belangrijke rol speelt bij adoptie, hebben aansprekende en/of aabare objecten, zoals dieren meer kans.

In de overeenkomst staat wat de adoptant mag verwachten voor de financiële bijdrage. Dit kan bijvoorbeeld het planten en onderhouden van een appelboom zijn. Vaak wordt er ook een geste gedaan naar degene die adopteert in de vorm van toegang, informatievoorziening, etc. (Oerlemans, 2003). Bij adoptie krijgt de adoptant meer gevoel van betrokkenheid dan bij een gift of een lidmaatschap. Veel adoptievormen kunnen ook cadeau worden gedaan. Op die manier worden ook groepen bereikt die oorspronkelijk niet tot de doelgroep behoorden. Het project *Kip-kado-online* van 'Adopteer een kip' is hier een voorbeeld van.

Adoptie levert relatief weinig op in financieel opzicht (tussen de € 25,- en € 50,- per jaar per adoptie) en kost relatief veel tijd omdat contact en communicatie een belangrijke rol spelen. De overeenkomsten worden over het algemeen voor een jaar aangegaan. Er moet daarom veel aandacht worden besteed aan de continuïteit van de relatie met de adoptant (Oerlemans, 2003). Sommige adoptanten haken na één jaar af (Hubeek, et al., 2006).

2.6.5 Lidmaatschap en giften

Nederland heeft een behoorlijke filantropische sector. De omzet wordt rond de € 5,2 mld. geschat. Het grootste deel van dit bedrag wordt geschonken door huishoudens en bedrijven. Slechts 6% gaat naar de categorie milieu, natuurbehoud en dierenbescherming, waarbinnen de meeste groene dienstenprojecten vallen.¹² De laatste jaren is er meer geld gegeven aan goede doelen in het algemeen. Ook natuur en landschap hebben meer giften ontvangen tussen 1999 en 2003 (Schuyt en Gouwenberg, 2005).

Een gift (of donatie of schenking) wordt gegeven zonder een contractuele tegenprestatie. De ontvanger betaalt belasting (schenkingsrecht) over de gift (bij bedragen hoger dan de drempelvrijstelling). Giften worden gedaan door burgers, bedrijven en overheden. Over het algemeen zijn ze op maatschappelijke gronden gebaseerd. Soms speelt voor bedrijven ook publiciteit een rol, want meestal wordt hun gift door de organisatie bekend gemaakt.

Alle natuur- en landschapsorganisaties zijn voor een groot deel van hun inkomsten, maar ook voor hun bestaansbasis, afhankelijk van lidmaatschappen en giften. Natuur en landschap ontvangen relatief veel geld uit goede doelen loterijen. De categorie milieu, natuurbehoud en dierenbescherming ontving zo'n 18% van de totale giften uit goede doelenloterijen (Schuyt en Gouwenberg, 2005). Hiermee wordt onder andere grond aangekocht, ingericht en beheerd. Het aantal lidmaatschappen van natuur- en landschapsorganisaties is behoorlijk groot in Nederland. Stichting Natuurmonumenten heeft bijvoorbeeld ruim 900.000 leden. Er is landelijk gezien echter wel een stagnering opgetreden.

¹² Een deel valt ook binnen de maatschappelijke en sociale doelen, dat 11% van het totaal omvat.

Ook agrarische natuurverenigingen, welke op het gebied van groene diensten een belangrijke rol hebben, kennen een vorm van lidmaatschap. In veel gevallen kunnen ook burgers lid worden. In tegenstelling tot de nationale trend die een daling in lidmaatschappen van natuur- en landschapsverenigingen laat zien, stijgt het aantal leden van agrarische natuurverenigingen. Het aantal burgerleden neemt toe, maar is nog steeds relatief klein. Er zijn circa 2400 burgers lid. Meer dan de helft van de agrarische natuurverenigingen heeft burgerleden, maar er zijn slechts vijf natuurverenigingen waar meer dan de helft van het totale aantal leden burgers zijn (Oerlemans, et al, 2004). De inkomsten via de lidmaatschappen zijn relatief beperkt. Wel zegt het iets over de betrokkenheid van de burgers bij het landelijk gebied.

2.6.6 Fiscale voordelen en subsidies

Fiscale voordelen en subsidies worden verstrekt om gewenste ontwikkelingen te stimuleren. Overheidsinvesteringen vinden altijd (direct of indirect) via belastingen plaats. Investerings in groen kunnen bijvoorbeeld worden gefinancierd door een andere aanwending van een bestaande belasting, een verhoging van een bestaande belasting, of toepassing van zogenaamde opcenten. Voorbeelden zijn een verhoging van de onroerende zaakbelasting, verhoging of anders aanwenden van de toeristenbelasting, een heffing op bouwactiviteiten of een opslag op bouwgrondprijzen.

De overheid biedt verder fiscale voordelen op het gebied van schenkingen aan goede doelen en groen sparen en beleggen. Voor schenkingen aan instellingen die het algemeen nut beogen geldt een verhoogde drempelvrijstelling en een gematigd proportioneel tarief van 11% voor bedragen die deze drempel overschrijden (Schuyt, 2003).

Natuur is over het algemeen geen gewilde investering. Investerings in natuur en landschap zijn moeilijk terug te verdienen. Ze hebben een laag financieel rendement. Dit komt onder andere doordat groene diensten, zoals houtproductie, weinig toegevoegde waarde hebben. De overheid biedt fiscale voordelen voor groen sparen en beleggen om de investering in groen interessanter te maken. Spaarders en beleggers betalen normaal 1,2% vermogensrendementsheffing over het gespaarde of belegde bedrag (boven de vermogensvrijstelling van € 19.522,-). Deelnemers in groenfonds zijn hiervan vrijgesteld tot een maximaal vermogen van € 52.110,- per persoon. Dit plafond wordt jaarlijks geïndexeerd. Daarnaast krijgen zij – tot hetzelfde maximum – een extra belastingkorting van 1,3% van de waarde van het groen belegde bedrag. Ten opzichte van gewoon sparen of beleggen een voordeel dus van 2,5%. Dit is een compensatie voor het lagere rendement van een groenfonds. Groenfonds kunnen hierdoor leningen aanbieden tegen een lagere rente dan de marktrente. Investeerders in groene projecten profiteren daarvan (www.Novem.nl, 2005, www.Rabobank.nl, 2005). De meeste Nederlandse banken beschikken over een groenfonds.

Ten minste 70% van het vermogen van een groenfonds dient aan zogenaamde 'groene projecten' te worden besteed. Dit zijn projecten met een groenverklaring van het Ministerie van VROM. De ervaring heeft geleerd dat voor de financiering van projecten met een groenverklaring de groenfonds een rentetarief hanteren dat circa 1 à 2 % lager ligt dan anders het geval zou zijn. Er zijn ook spaarrekeningen waarbij een deel van de rente aan een goed doel kan worden geschonken. Ondanks de fiscale voordelen, zijn er weinig projecten met groene diensten binnen de groenfinanciering. Zelfs met fiscaal voordeel is het moeilijk om voldoende rendement uit natuur en landschap te halen.

De Natuurschoonwet 1928 biedt eigenaren, vruchtgebruikers en erfpachters van landgoederen fiscale voordelen. Bij openstelling gelden meer fiscale voordelen. Landgoedeigenaren of -gebruikers kunnen worden vrijgesteld van overdrachtsbelasting,

successie- en schenkingsrecht, vermogensrendementsheffing over de onbebouwde grond en onroerende zaakbelasting voor de grond. In ruil daarvoor zijn ze wel verplicht om het landgoed minimaal 25 jaar in stand te houden.

Veel maatschappelijke activiteiten komen in aanmerking voor een subsidie. Op het gebied van groene diensten zijn de subsidies van Programma Beheer de belangrijkste, maar de verschillende decentrale overheden stellen ook andere subsidies voor groene diensten beschikbaar.

Het effect van fiscaliteiten op natuurontwikkeling is onduidelijk, waardoor het moeilijk is vast te stellen of deze financieringswijze efficiënt is. Bakker et al. (2005) behandelen fiscale aspecten van natuurontwikkeling. Zij concluderen dat natuurontwikkeling aan de ene kant door de fiscaliteit kan worden gestimuleerd, maar ook kan worden tegengewerkt. In de praktijk worden door particulieren die nieuwe natuur willen ontwikkelen belemmeringen ervaren. Enkele voorbeelden zijn de afstemming tussen diverse wetten en regelingen, vooral wat betreft definities (eigenaarschap, natuur, openstelling). De kosten van een initiatief voor natuurontwikkeling worden niet altijd vergoed door baten, met name in geval het projectplan niet tot ontwikkeling kan komen.

Boers en Koning (2005) concluderen dat de gereduceerde belastinginkomsten door fiscale faciliteiten voor natuurbeleid voor de periode 2000-2005 jaarlijks € 72,9 miljoen bedragen. Bijna de helft van de totale faciliteiten voor de particuliere sector wordt gevonden in het recht van successie en schenking. Ook de inkomstenbelasting is met eenderde deel van het totaal van groot belang. Voor de overige faciliteiten binnen de particuliere sector zijn met name de overdrachtsbelasting en onroerend zaakbelasting van belang. Zo'n 40% (€ 28 miljoen) van alle belastinguitgaven aan particulieren komt ten goede aan het onderdeel beheer van de natuuruitgaven.

Box 15: De melkveehouder en zijn keuze

De melkveehouder volgt uiteindelijk het advies van zijn broer op en reserveert een strook van zes meter voor de broedmogelijkheden van de watervogels. Op die manier kan hij subsidie ontvangen via de provincie voor de groene dienst broedmogelijkheden voor watervogels. Het opzetten van een entreesysteem voor de openstelling laat hij voor wat het is. Hij is onzeker over de inkomsten die hij kan krijgen en verwacht rompslomp.

2.6.7 Rood voor groen

(Zie ook box 18 in hoofdstuk 4 voor een verdere uiteenzetting van rood voor groen). Er bestaat geen eenduidige definiëring van het concept rood voor groen. Het gaat erom dat met (verwachte) winst van een bouwproject een landschappelijke of natuurverbetering wordt gegenereerd (Evers et al, 2003). Dit betekent dat er bijvoorbeeld voor nieuwe woningen in een (toekomstig) groen gebied een meerprijs kan worden gevraagd, welke aangewend kan worden voor de natuurontwikkeling. Doordat woningen in een groene omgeving meer waarde hebben, verdient de oorspronkelijke meerprijs zichzelf terug. Tevens is de grond in Nederland relatief schaars, waardoor bouwen zoveel waarde toevoegt dat er in principe altijd sprake is van voldoende winst om een deel voor groen te reserveren. De meerwaarde van groen is met name afhankelijk van de context. Van Leeuwen (1997) en Bervaes en Vreke (2004) stellen dat groen tussen de 4,5% en 15% meerwaarde kan geven aan een woning.

Ook wordt het rood voor groenconcept toegepast in de vorm van compensatie. Als natuurwaarden worden aangetast, dienen deze elders te worden gecompenseerd. Het rood

voor groenconcept is ook toepasbaar bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen, recreatievoorzieningen en landgoederen. Rode en groene functies worden in principe in samenhang met elkaar ontwikkeld. Het groen kan zowel door private als door publieke partijen worden betaald.

Rood voor groen is soms wettelijk vastgelegd. Dit geldt bijvoorbeeld voor de compensatieverplichting¹³ in het Structuurschema Groene Ruimte en de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998. In andere gevallen wordt rood voor groen door de betrokken overheden geëist. Verevening is hier een lichte vorm van, maar opcenten van een paar duizend euro per nieuw ontwikkelde woning of enige tientallen euro's per m² bedrijventerrein zijn ook mogelijk. Tevens wordt rood voor groen soms als onderhandelingsinstrument ingezet. Bijvoorbeeld om een bestemmingswijziging (van de functie landbouw naar wonen/ bedrijventerrein) te kunnen bewerkstelligen.

2.6.8 Fondsen

Zoals in 2.6.3 wordt vermeld, kunnen groene diensten ook vanuit giften uit een fonds worden gefinancierd. Het is ook mogelijk om ten behoeve van groene diensten een apart fonds op te richten. Dit kan in de vorm van een vermogensfonds of een fonds op bestedingsbasis. Er is al een aantal van dergelijke gebiedsfonds¹⁴ in ontwikkeling, zoals het Groenfonds Midden-Delfland (zie hoofdstuk 3). De middelen van het fonds kunnen aan agrariërs en andere terreinbeheerders worden verstrekt als compensatie voor hun inzet, worden aangewend om materiaal te bekostigen, voor onderzoek, aankoop van grond, administratie, etc.

Een fonds op vermogensbasis wordt eenmalig met middelen gevuld. Deze middelen worden belegd. Het jaarlijkse rendement wordt aangewend voor de financiering van groene diensten. Een vermogensfonds heeft, mits veilig belegd, een structureel karakter. Een vermogensfonds vereist echter een grote eenmalige investering om voldoende rendement (uitgaande van 4% per jaar) te kunnen behalen. Groenfonds Midden-Delfland is een vermogensfonds.

Een fonds op bestedingsbasis wordt jaarlijks gevoed en is afhankelijk van deze jaarlijkse instroom. De inkomsten worden direct uitgegeven aan de groene diensten en niet eerst belegd. Deze instroom kan een structureel of incidenteel karakter hebben, afhankelijk van de vastgelegde afspraken.

Een combinatie van fondsen is in principe mogelijk. Een fonds op bestedingsbasis kan ook een eigen vermogen hebben en een vermogensfonds kan geld werven.

Een gebiedsfonds kan door verscheidene partijen en op verschillende manieren worden gevuld. Regionale belangstelling en verantwoordelijkheidsgevoel zijn belangrijke motieven voor de financiële ondersteuning van een landschapsfonds. De meeste financieringsvormen die in de inleiding worden genoemd, kunnen worden aangewend (o.a. sponsoring, toeristenbelasting, ontwikkelingstax, rood voor groen). Dit betekent dat een gebiedsfonds zowel met private als met publieke middelen kan worden gevuld. Indien een fonds (gedeeltelijk) uit publieke middelen bestaat, moet de aanwending van het geld voldoen aan de criteria van de Europese Staatssteuntoets.

¹³ Handelingen die schade aanrichten aan de natuurwaarden zijn alleen toegestaan als er geen alternatieven mogelijk zijn en als er sprake is van (dwingende) redenen van openbaar belang. De aangetaste natuurwaarden dienen te worden gecompenseerd

¹⁴ Ook wel regionaal fonds, landschapsfonds, streekfonds of regionaal/lokaal groenfonds genoemd

2.6.9 Financieringswijzen vullen elkaar aan

Overigens geldt dat de wijzen van financiering elkaar kunnen aanvullen en ook met elkaar kunnen samenhangen. Zo bestaan er voor het beheer van natuur door agrariërs subsidies (Programma beheer) en kunnen ze ook in aanmerking komen voor fiscaal aantrekkelijke leningen, als ze via een agrarische natuurvereniging aan Programma Beheer deelnemen. Daarmee zijn in dit geval subsidies en fiscale voordelen aanvullend. Een bedrijf kan in groen investeren door middel van aankoop en ontwikkeling, maar ook via sponsoring (direct of via een storting in een fonds, bijvoorbeeld een gebiedsfonds), adoptie of donaties. Zijn publieke middelen aan de orde, dan gelden weer de criteria van de Europese Staatssteuntoets.

2.7 Samenvatting van het theoretisch kader

In het licht van het theoretisch kader gezien, kunnen motieven om groene diensten te produceren of te consumeren op verschillende gronden of op een combinatie van beide zijn gebaseerd. De drie theorieën uit het theoretisch kader (welvaartstheorie, institutietheorie en de institutionele economie) in de vorm van de passendheidslogica, gecombineerd met de mogelijke financieringsmechanismen bepalen de kansen voor groene diensten. Sommige elementen uit het theoretisch kader hebben een belemmerende werking (zoals bepaalde wet- en regelgeving), andere een stimulerende (zoals fiscale voordelen).

Box 16: De melkveehouder: resumé

Dus.... een melkveehouder overweegt groene diensten te gaan aanbieden. Het gaat om openstelling voor wandelaars. Hij heeft al broedmogelijkheden voor watervogels, ook een groene dienst en komt erachter dat ook rust een groene dienst is die hij nu al aanbiedt.

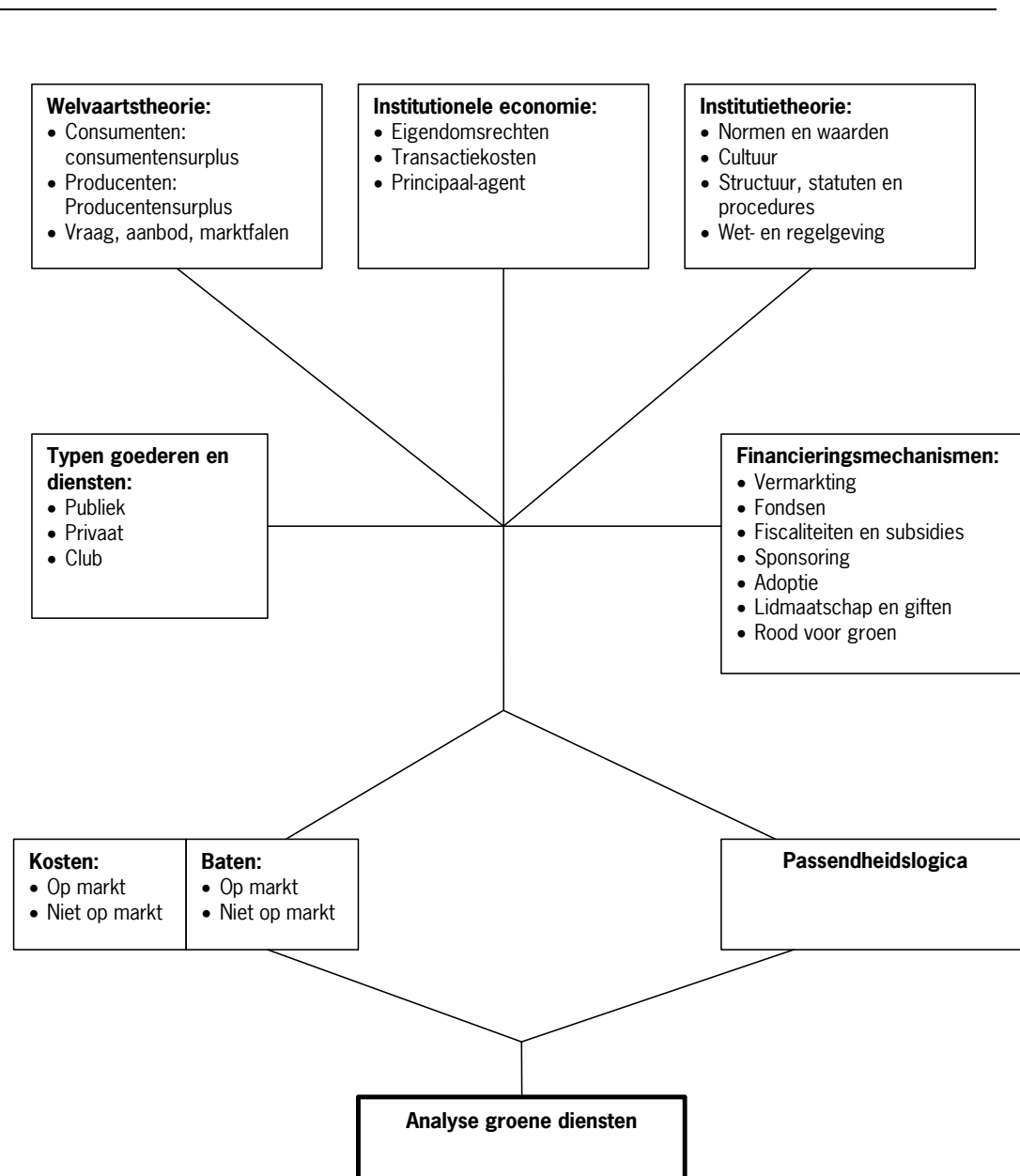
De melkveehouder neemt in zijn overwegingen verschillende kosten en baten mee van zijn eventuele beslissing groene diensten te gaan aanbieden. Deze doen zich voor op een markt of doen zich voor buiten de markt om, ze hebben alle een effect op zijn welvaart en die van de maatschappij (wandelaars, vogelaars).

Verder wordt hij beïnvloed door onder meer zijn omgeving en zijn broer, en luistert hij naar ervaringen van anderen met openstelling. Hij informeert naar de gevolgen voor de rechten die hij op zijn land heeft bij openstelling.

De gemeente kan hem niet helpen bij het realiseren van de openstelling voor wandelaars als groene dienst, dat moet hij zelf regelen. Wel kan de provincie hem financieel ondersteunen bij het in stand houden van de broedmogelijkheden voor watervogels. Hij stelt zich op de hoogte van de voorwaarden die de provincie stelt en kiest uiteindelijk voor deze subsidie.

Hij gaat de groene dienst openstelling voor wandelaars niet aanbieden.

Figuur 2.1 geeft in een schema het theoretisch kader weer voor de analyse van het gedrag voor groene diensten. De welvaartstheorie, de institutietheorie en de institutionele economie bieden samen de basis voor de analyse. De onderdelen waaruit deze zijn opgebouwd, leveren ingrediënten voor de analyse. Daarnaast is inzicht in het type groene dienst en in beschikbare financieringsmechanismen nodig om de realisatie van groene diensten te kunnen bestuderen. Bij de uiteindelijke beslissing om groene diensten te realiseren spelen zowel kostenbatenafwegingen als passendheidslogica mee. Dit geheel bepaalt gedrag en keuzes bij het realiseren van groene diensten en is op de gehele situatie bij de realisering van groene diensten van toepassing.



Figuur 2.1: Theoretisch kader voor de analyse van groene diensten

3 Midden-Delfland en Rond d'n Duin

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft en analyseert de twee cases die in het onderzoek zijn bestudeerd. Het doel van de casestudies is tweeledig. Aan de ene kant dienen ze om, vanuit het theoretisch kader opgesteld in hoofdstuk 2, de mogelijkheden voor agrariërs en particulieren om natuur te realiseren met rode financiering na te gaan. Deze voorbeelden dienen dus om lessen voor eventuele toepasbaarheid elders te ontwikkelen. Duidelijk is dat niet alle mogelijkheden in twee cases kunnen worden geïnventariseerd. Het tweede doel van de casestudies is het verder onderbouwen van het theoretisch kader uit hoofdstuk twee. Dit kader wordt allereerst geoperationaliseerd in paragraaf 3.2. De cases 'Midden-Delfland' (in 3.3) en 'Landschapsfonds Rond d'n Duin' (3.4) worden daarna eerst 'feitelijk' beschreven en vervolgens aan de hand van het theoretisch kader geanalyseerd. Per case wordt als afsluiting een aantal conclusies getrokken, zowel voor het kader als voor de mogelijkheden voor rode financiering bij natuurinitiatieven door agrariërs en particulieren. Een aantal overall conclusies vormt de afsluiting van het hoofdstuk.

3.2 Methode casestudies en operationalisering theoretisch kader

We hebben in overleg met het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) ervoor gekozen om natuur en landschap als deel van groene diensten centraal te stellen in dit hoofdstuk. De keuze voor de cases is op drie criteria gebaseerd. Ten eerste het stadium van uitvoering: minimaal moeten de eerste stappen voor de uitvoering zijn gezet, de case moet dus het 'plannenstadium' voorbij zijn. Het tweede criterium hangt samen met de financiering van activiteiten: rood geld moet een rol spelen ten behoeve van groene doelen. Rood voor groenfinanciering van groene projecten komt veelal gelijk tot stand met de ontwikkeling van rode functies (wonen, werken). Deze vorm van financiering kan door overheden worden 'opgebracht', door private partijen, of gezamenlijk. Naast alternatieven met rood geld zijn ook alternatieven bekeken die met private middelen worden gefinancierd, dat wil zeggen door andere partijen dan de overheden. Vormen hiervan zijn sponsoring door bedrijven en donaties door particulieren. Het derde criterium hangt samen met de beheerder: de nagestreefde groene doelen moeten tenminste deels nagestreefd worden door agrarisch en/of particulier natuurbeheer. De inzet van agrariërs is daarmee een vereiste.

De interviewpartners zijn gekozen in overleg met het MNP. De voorbereiding heeft plaatsgevonden door middel van een literatuurstudie. Er zijn interviews afgenomen via persoonlijke gesprekken en via de telefoon. Voorafgaand aan ieder interview zijn vragen en aandachtspunten toegestuurd. Van alle interviews zijn verslagen gemaakt en deze zijn aan de betreffende respondenten voorgelegd en door hen goedgekeurd.

Het theoretisch kader uit het vorige hoofdstuk vormt de basis voor de analyse van de mogelijkheden voor financiering en bijbehorende institutionele arrangementen voor de ontwikkeling van groene diensten. Dit kader is ten behoeve van de opzet, uitvoering en analyse van de casestudies (dit hoofdstuk) en van de analyse van de (potentiële) rol van private partijen (volgend hoofdstuk) geoperationaliseerd.

Box 17: Operationalisering van het theoretisch kader

Welvaartstheorie
<ul style="list-style-type: none">• Economisch belang van produceren of consumeren van groene diensten; bijdrage van groene diensten aan <i>welvaart</i> van geïnterviewden en/of hun organisatie;• Economische achtergronden van productie van groene diensten, zoals <i>producentensurplus</i> maar ook andere economische motieven (goede naam, hobby)• Achtergronden voor financieren, betalen cq. afnemen van groene diensten; hierbij gaat het onder andere om inschatten van het <i>consumentensurplus</i>; denk hierbij ook aan reclame, verkrijgen van een onderhandelingspositie, etc.;• Afwegingen tussen <i>kosten en baten</i> verbonden met groene diensten, op korte en langere termijn;• Motieven om groene diensten door agrariërs uit te laten voeren; hierbij kan het onder andere gaan om een afweging van <i>kosten en baten</i> (financiële argumenten);• Invloed van natuur en landschap op de grondprijs;• Minimale voorwaarden (in economische termen) waaronder geïnterviewde of betrokken organisatie groene diensten produceert of consumeert;• <i>Vraag en aanbod</i> van zowel publieke als private groene diensten en ook aansluiting van aanbod op vraag: <i>markt en marktfalen</i>, ook potentiële vraag en aanbod;
Institutietheorie
<ul style="list-style-type: none">• Belangrijke 'spelers in het veld' en hun gedrag ten opzichte van groene diensten; hierbij komen bijvoorbeeld belangrijke producenten en consumenten aan de orde, maar ook anderen zoals bestuurders, lokale leiders, intermediaire organisaties; de <i>structuur</i> van de omgeving van groene diensten. <ul style="list-style-type: none">• De rol/functie van produceren en/of consumeren van groene diensten binnen een bedrijf of organisatie op het gebied van bijvoorbeeld <i>traditie en cultuur</i>;• Motieven om groene diensten te produceren, gezien vanuit bijvoorbeeld de <i>normen en waarden of de cultuur</i> van een persoon of bedrijf;• Motieven om groene diensten te financieren, betalen, c.q. af te nemen, gezien vanuit de <i>normen en waarden, cultuur of structuur</i> van een persoon of bedrijf;• Motieven om groene diensten door agrariërs uit te laten voeren; hierbij gaat het bijvoorbeeld om gevoelens als sympathie of het idee dat weidevogels en landbouw bij elkaar horen; <i>normen en waarden</i> spelen dus een rol, en <i>cultuur</i> eveneens.• De <i>structuur</i> van de organisatie die groene diensten verzorgt;• Het <i>proces</i> rond de ontwikkeling van de organisatie rond groene diensten en het <i>proces</i> van de ontwikkeling van de groene diensten zelf;• <i>Wet- en regelgeving</i>, invloed en consequenties daarvan voor opzet van groene diensten;• Voorwaarden voor betrokkenheid; hierbij gaat het zowel om motivatie om betrokken te zijn bij groene diensten, maar ook eventuele randvoorwaarden voor betrokkenheid, gezien vanuit <i>normen en waarden, cultuur of procedures</i>;
Institutionele economie
<ul style="list-style-type: none">• Actuele en potentiële rol van eigendom, <i>eigendomsrechten</i> en beheer van grond bij opzet van groene diensten;• Actuele en potentiële tijdspad, gemoed met opzet van groene diensten; bijvoorbeeld het tijdspad van opzet en ontwikkeling van een gebiedsfonds, type groene diensten, etc;• Actuele en potentiële betrokkenen bij opzet van groene diensten;• Systemen en mogelijkheden voor controle en sancties cq. beloning, inclusief verantwoordelijkheden;• Welke informatie is verzameld, ontwikkeld, nodig, hoe gebruikt, etc; rol en opzet van de informatievoorziening, -ontwikkeling en -uitwisseling.
Financieringsmechanismen
<ul style="list-style-type: none">• Actuele en potentiële financiers;• Actuele en potentiële financieringsmechanismen en onderbouwing;• Voorwaarden van financiers om groene diensten te ondersteunen;

Bij de welvaartstheorie is economische motivatie aan de orde, voor producenten en voor consumenten van groene diensten. Waar mogelijk zijn de vragen toegespitst op de mogelijke rol van agrariërs en particulieren. Bij de institutietheorie staan motivaties met een andere oorsprong dan een welvaartstheoretische centraal. Daarnaast zijn de organisatie van groene diensten, wet- en regelgeving en samenwerkingsverbanden belangrijke elementen.

Binnen de institutionele economie zijn de eigendomsrechtentheorie, de transactiekostentheorie en de principaal-agenttheorie relevant. De eigendomsrechtentheorie is met name van belang voor de rechten die aan het gebruik van grond zijn gekoppeld en voor de verdeling van grondeigendom. De transactiekostentheorie is bij groene diensten belangrijk omdat het om een relatief nieuwe activiteit gaat. De principaal-agenttheorie speelt naar verhouding een minder belangrijke rol omdat systemen voor groene diensten nog in ontwikkeling zijn. De theorie komt daar terug waar het gaat om controleerbaarheid van inzet en beloning. Bij de financieringsmechanismen wordt zowel aan publieke als private financiering aandacht besteed.

De vragen voor de interviews zijn afgeleid uit het opgestelde kader. Steeds bleek wel een invulling nodig, die recht deed aan de situatie in de case. De onderwerpen voor de gesprekken zijn in Bijlage 3 toegevoegd. Het theoretisch kader is in de cases kwalitatief ingevuld, er zijn geen berekeningen uitgevoerd.

Box 17 geeft een nadere detaillering van de onderwerpen.

3.3 Groenfonds Midden-Delfland

3.3.1 Beschrijving

Voor deze casestudie zijn gesprekken gevoerd met de gemeente Midden-Delfland, Groenservice Zuid-Holland/recreatieschap Midden-Delfland, de agrarische natuurvereniging (ANV) Vockestaert en Paul Terwan (Paul Terwan Onderzoek en Advies). Terwan heeft een belangrijke rol gespeeld bij de invulling van de activiteiten die door het fonds gefinancierd moeten gaan worden.

Het gebied

Midden-Delfland is een agrarisch cultuurlandschap van enkele duizenden hectares dat voornamelijk bestaat uit open weilanden. Het gebied is omgeven door de verstedelijkte gebieden Delft, Den Haag en Schiedam. De gemeente Midden-Delfland wil dit gebied open en groen houden. Tot nu toe heeft de agrarische sector via de melkveehouderij daarvoor zorg gedragen. Het gebied staat echter steeds meer onder druk. Door de behoefte aan ruimte van omliggende steden en een economische teruggang in de landbouw is er een risico aanwezig dat steeds meer cultuurgrond omgezet zal worden in bouwgrond. Luijt (2002) laat zien dat de prijzen voor onverpachte landbouwgrond in West-Nederland landelijk gezien erg hoog liggen, zelfs als sprake is van een groene bestemming (landbouw of natuur).

Er zijn in dit onderzoek geen specifieke gegevens verzameld over de structuur van en de inkomens in de landbouw in Midden-Delfland. Worden op nationale schaal melkveebedrijven op veengrond vergeleken met andere melkveebedrijven, dan hebben ze een duidelijk andere bedrijfsopzet: kleiner in oppervlakte en nauwelijks maïs. Per eenheid product lijken de opbrengsten en kosten op de veengronden ongunstiger, maar de verschillen met andere melkveebedrijven zijn niet significant. Op bedrijfsniveau is de inkomenssituatie niet duidelijk afwijkend van de andere bedrijven in Nederland (zie van Everdingen en Jager, 2001). Op de

bedrijven op veengrond is een grotere inzet van eigen factorkosten (arbeid en kapitaal). Worden de resultaten uitgedrukt per hectare, dan zijn de verschillen in bedrijfsresultaat tussen de groepen marginaal. Opvallend zijn wel de hogere opbrengsten van beheersvergoedingen en de lagere kosten voor meststoffen in de veengebieden.

In de jaren zestig van de vorige eeuw werd Midden-Delfland door het Rijk aangewezen als groene bufferzone tussen de steden Delft, Schiedam, Vlaardingen, Maassluis en Rotterdam en het kassengebied (Westland). Om het gebied te behouden en bedreigingen van verstedelijking tegen te houden, werden delen van Midden-Delfland opnieuw ingericht. In grote lijnen kwam de herinrichting er op neer dat aan de randen van Midden-Delfland recreatiegebieden werden aangelegd als uitloopgebied voor de bewoners. Daarbinnen werd ruimte gereserveerd voor de landbouw en de natuur. Deze functieverdeling is ook nu nog van kracht en goed herkenbaar in het landschap. In 1977 werd ten behoeve van de herinrichting van het gebied de Reconstructiewet aangenomen.

Het gebied is geen onderdeel van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), maar wel een belangrijk weidevogelgebied. Via Programma Beheer zijn er 75 boeren met een contract (2005).

Midden-Delfland is een populair recreatiegebied. In 2001 kende het gebied ruim 150.000 recreanten, die in totaal meer dan 4 mln. bezoeken aflegden. Dit aantal is sindsdien waarschijnlijk toegenomen doordat er in de tussentijd nieuwe recreatiegebieden gebieden bij zijn gekomen. Het betreft vooral dag(deel)recreatie. De bezoekers komen voornamelijk uit de directe omgeving, uit Rotterdam, Vlaardingen, Schiedam en Delft. Er is een hoge waardering voor het gebied. Iedere 4 tot 5 jaar wordt een recreantenonderzoek gehouden waarin de mensen naar hun wensen wordt gevraagd op het gebied van recreatie en wat ze aan recreatie doen (thuisonderzoek). Hieruit komt vooral naar voren dat de recreanten fietsen en wandelen, en in mindere mate zie je dat ze barbecuen langs het water en dat er aan skaten/skeeleren wordt gedaan. Een kleine groep wandelt graag op onverharde paden. Het recreatieschap zet een routestructuurplan op, waarbij zij ook graag wandelpaden over boerenland zouden willen. Boeren zouden hiervoor een vergoeding kunnen krijgen. De agrariërs verwachten echter dat dit vuil en drukte op hun land zal opleveren. De bereidheid van boeren om hun land voor wandelaars open te stellen is dan ook niet groot.

Totstandkoming van het fonds

De toenmalige gemeente Schipluiden heeft het initiatief genomen om te zoeken naar mogelijkheden om het gebied gegarandeerd duurzaam open te houden. De burgemeester mw. Bijsterveld heeft zich daar sterk voor gemaakt. Het bleek dat zij voor dergelijke garanties de bestuurlijke betrokkenheid van omliggende gemeenten nodig had. Er is contact gezocht met gemeente Delft om te zien 'wat men voor elkaar kon betekenen'. De gemeente Delft heeft behoefte aan uitbreidingsruimte voor woningen en bedrijvigheid. Tevens is het ook voor deze gemeente van belang dat er recreatiemogelijkheden om de stad blijven bestaan. De gemeente Schipluiden had ruimte in de vorm van de Harnaspolder waar voornamelijk glastuinbouw aanwezig was. Hier zou ruimte kunnen worden gecreëerd voor bedrijvigheid en woningbouw. Er is met de gemeente Delft een overeenkomst gesloten over ontwikkelingen in de Harnaspolder en mogelijkheden om het veenweidelandschap open te houden. Beide gemeenten hebben gelden toegezegd die voor het laatste aangewend kunnen worden. Ook de gemeente Den Haag had behoefte aan ontwikkelingsruimte en voegde zich bij de overeenkomst¹⁵. Later volgden Maasland en Maassluis (Schipluiden en Maasland zijn per 1 januari 2004 gefuseerd tot de gemeente Midden Delfland). De gemeenten stelden bij elkaar een bedrag van ruim € 8 mln. beschikbaar. Tevens zou er per opgeleverde woning €1361,-

¹⁵Besluitenlijst Gemeenteraad Den Haag dd 18 mei 2004

en per m² bedrijventerrein € 4,50 beschikbaar komen (Gemeente Midden-Delfland, 2003). De schatting is dat het bedrag van de donaties daarmee wordt verdubbeld. Er is overeengekomen om het geld in een gebiedsfonds te storten: Groenfonds Midden-Delfland. Dit geld kan worden aangewend voor het behoud van het gebied.

Organisatie en activiteiten

Het Groenfonds Midden-Delfland is in een stichting ondergebracht. Het bestuur van de stichting heeft beslisbevoegdheid en bestaat uit drie wethouders van de gemeenten Midden-Delfland, Delft en Den Haag. Het secretariaat ligt bij gemeente Midden-Delfland. Er is een klankbordgroep opgericht met daarin vertegenwoordigers van gebiedsorganisaties en externe deskundigen. De subsidieaanvragen zullen door de klankbordgroep worden bekeken. Zij brengen daarover een advies uit en het bestuur beslist. Het fonds zal door een financiële instelling worden beheerd. Daarvoor zijn in 2005 aanvragen voor offertes gedaan.

De activiteiten van de agrariërs, te financieren uit het Groenfonds worden vanuit ANV Vockestaert georganiseerd. Dit gaat in de vorm van een puntensysteem, dat uit vijf modules is opgebouwd: natuur, landschap, toegankelijkheid, cultuurhistorie en educatie. Het puntensysteem belooft voor 'Programma Beheer-achtige' maatregelen. De berekeningswijze voor de activiteiten is dezelfde als die Brussel voorschrijft: compensatie voor werkzaamheden, compensatie voor gedeelde inkomsten/productie en een opslag van maximaal 20% (Terwan en Rodenburg, 2004).

De concretisering van de activiteiten binnen het systeem vindt op moment van schrijven plaats. Het puntensysteem is door een kleine groep ontwikkeld. Er is wel een klankbordgroep gevormd en er zijn informatieavonden voor de leden van ANV Vockestaert gehouden. Ook is het systeem aan verenigingen en gemeenten voorgelegd. Er zijn weinig opmerkingen geplaatst.

Het puntensysteem is in januari 2005 naar de Europese Commissie gestuurd, voor beoordeling in het kader van de staatssteuntoets. Aanvankelijk dacht LNV dat het systeem niet staatssteuntoetsplichtig was. Het zou om een zakelijke transactie gaan. Boeren brengen een gebiedsofferte uit en worden daarvoor betaald vanuit het fonds. Later herzag LNV haar mening en moest het wel bij Brussel worden aangemeld. Zowel de gemeente Midden-Delfland als LNV waren voorzichtig en namen het zekere voor het onzekere. Het heeft een jaar geduurd voordat besloten is om het Groenfonds op staatssteun te toetsen.

Oorspronkelijk was het de bedoeling meer modules toe te voegen, bijvoorbeeld voor recreatie. Hier wordt voorlopig vanaf gezien, omdat het extra inspanningen zou vergen. Als het jaarlijkse budget met 20% wordt verhoogd, moet het geheel weer ter goedkeuring aan Brussel worden voorgelegd.

Daarnaast zijn bedrijfsnatuurplannen opgesteld op 75 bedrijven¹⁶. Het potentiële aanbod is hiermee ingeschat, maar is naar verwachting groter, omdat niet alle bedrijven in het gebied een plan hebben gemaakt. Er is een schatting gemaakt dat er jaarlijks zo'n € 700.000,- nodig zou zijn voor beheer/onderhoud e.d. Eenmalige investeringen zijn hier niet bij gerekend. Het fonds is momenteel te klein om dit bedrag jaarlijks te kunnen blijven financieren. Op basis van rendement zou er jaarlijks € 300.000,- tot € 400.000,- aan beheer kunnen worden gefinancierd. Met de verwachte opslag voor woningbouw en bedrijventerrein wordt de financiële ruimte groter.

¹⁶ Er zijn ook 75 bedrijven die aan Programma Beheer deelnemen; niet nagegaan is of dit dezelfde bedrijven betreft.

3.3.2 Analyse

Welvaartstheorie

Bij de selectie van gesprekspartners is rekening gehouden met zowel de vraag naar een groene dienst (Gemeente Midden-Delfland, Groenservice Zuid-Holland) als met het aanbod van deze diensten (ANV Vockestaert). Ook is aan de verdere invulling van het aanbod aandacht besteed (Terwan), evenals aan het proces van totstandkoming van het Groenfonds (Terwan, Gemeente Midden Delfland).

De vraag naar groene diensten is door de lokale overheid, de gemeente Midden Delfland, verwoord: het gebied moet open en groen blijven. Daarmee wordt het beoogde resultaat van de activiteiten (de groene diensten) vastgelegd. Tegelijkertijd is er ook een vraag naar groene diensten door de Rijksoverheid. Het gebied moet weidevogels herbergen. Vockestaert biedt de groene diensten aan de lokale overheid aan in vijf modules (groepen van activiteiten): natuur, landschap, toegankelijkheid, cultuurhistorie en educatie. Het Rijk stelt subsidies beschikbaar voor weidevogelbeheer via Programma Beheer. Voor alle overige activiteiten wordt hetzelfde instrument ingezet: een puntensysteem, met uitbetaling via een gebiedsfonds (vermogenfonds).

De gemeente Midden-Delfland (als vertegenwoordiger van de burger) zal welvaart ontleen aan deze activiteiten (consumentensurplus). Daarnaast is er een vraag van het recreatieschap naar recreatiemogelijkheden. Het recreatieschap Midden-Delfland is een samenwerkingsverband (Wet Gemeenschappelijke Regelingen). De deelnemers zijn: LNV, provincie Zuid-Holland, gemeente Delft, Midden-Delfland, Westland, Maassluis, Vlaardingen, Schiedam en Rotterdam. Ze behartigt de belangen van de openluchtrecreatie, rekening houdend met het landelijk karakter, natuur, landschap en milieu in Midden-Delfland. Deze twee vragen hangen duidelijk samen, al is er ook een zekere spanning. Aan de ene kant wil men het gebied rustig houden en niet te goed ontsloten. Op zon- en feestdagen zijn delen van het gebied bijvoorbeeld gesloten voor autoverkeer. Aan de andere kant willen recreatieondernemers meer dan zij er nu mogen. Er zijn wensen voor uitbreidingen, aanleg van meer parkeerplaatsen, golfbanen, etc. De gemeentelijke ruimtelijke kaders staan dat niet toe. De gemeente Midden-Delfland staat niet negatief tegen meer ontwikkelingen (bijvoorbeeld in de horeca), maar vraagt zich af of er wel te weinig aanbod is.

De producenten van groene diensten zijn verenigd via de ANV Vockestaert. Ze willen aan de vraag van de gemeente Midden-Delfland voldoen. De landbouw is met name nodig om het gebied open te houden. De landbouw staat echter onder druk waardoor deze taak niet meer is gewaarborgd. Aan de andere kant bestaat vanuit de steden grote waardering voor het open landelijk gebied en men recreëert er graag. Er is dus een duidelijke vraag. Het puntensysteem bevat vergoedingen, die ervoor zorgen dat de welvaart van de ondernemers (ontleend aan het producentensurplus) op peil blijft. De vraag naar recreatie vanuit het recreatieschap wordt niet beantwoord met het puntensysteem.

In dit voorbeeld wordt beoogd met overheidsgeld de openheid van agrarische gebieden in stand te houden. Een publiek doel wordt met publieke middelen nagestreefd. Recreatieondernemers zien de openheid van het landschap als iets dat er altijd al was. Het wordt als vanzelfsprekend ervaren dat het landschap door boeren wordt beheerd. Er is bij hen geen grote bereidheid om aan het beheer bij te dragen.

De recreatieondernemers profiteren wel van het nastreven van het publieke doel. Strikt genomen, zouden recreatieondernemers daarmee free riders van de groene dienst 'openheid van het landschap' zijn. Immers, free riders zijn actoren die profiteren van goederen of

diensten zonder (volledig) bij te dragen aan de financiering ervan (zie hoofdstuk 2). Echter, als geen middelen expliciet worden aangewend ten behoeve van het verhogen van de recreatieve aantrekkelijkheid van een gebied maar recreatieondernemers wel profiteren van de aanwezigheid van een open landschap, dan is er geen sprake van free rider gedrag.

Kenmerkend voor deze situatie is dat het bieden van recreatiemogelijkheden in een gebied in feite een publiek goed is ten behoeve van de actor 'recreanten'. Voor de actor 'recreatieondernemers' vormen de bestedingen van recreanten een bron van inkomsten en daarmee zijn recreatiemogelijkheden een vorm van private goederen.

Instituties

De steden Den Haag en Delft hebben zich tot nu toe inhoudelijk nauwelijks met het Groenfonds bemoeid. De gemeente Midden-Delfland is wel betrokken en kan als katalysator worden gezien. Voor de gemeente Midden-Delfland is het open houden van het gebied de doelstelling en motivatie achter het Groenfonds. Voor Den Haag¹⁷ en Delft liggen de motieven vooral in de rode sfeer. Beide gemeenten hadden ruimte nodig om te bouwen (woningen en industrie) en Midden-Delfland had deze ruimte. Een mooi gebied in de achtertuin waar de bewoners kunnen recreëren is meegenomen, maar was niet de primaire reden voor deelname aan het initiatief.

Naast het Groenfonds is er nog een andere vrager in het gebied: de nationale overheid. Zij vraagt natuur en gebruikt daarvoor het instrument Programma Beheer. De gemeente Midden-Delfland en de agrariërs vinden dat de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN, onderdeel van Programma Beheer) nodig is als aanvulling op het Groenfonds. De gemeente Midden-Delfland heeft dan ook beroep aangetekend tegen de gebiedsaanwijzing van de provincie. Het deel van Midden-Delfland dat in aanmerking komt voor de SAN zou door de aanwijzing kleiner worden. Het puntensysteem is daarom ook aanvullend op de bestaande subsidies.

Verder bleek in de loop van het proces 'Brussel' (de Europese Commissie) ook een rol te spelen: de staatssteunprocedure wordt op dit moment doorlopen.

Institutionele Economie

Het Groenfonds heeft te maken met behoorlijk hoge transactiekosten. Er is veel tijd gaan zitten in het opzetten van het puntensysteem (nieuwe activiteit). Verder is de staatssteunprocedure aanleiding voor extra activiteiten en dus kosten geweest, omdat onduidelijk was of aanmelding nodig was.

De boeren willen niet dat hun land wordt opgenomen in het routestructuurplan van het recreatieschap. Ze willen geen bezoekers op hun terreinen uit angst voor vuil en drukte. Ze willen dus niet dat de eigendomsrechten van hun percelen veranderen. Tevens past het niet in hun huidige cultuur om mensen op hun land toe te laten.

Financiering

Het Groenfonds is een voorbeeld van een gebiedsfonds, dat op basis van vermogen langdurig uitkeringen wil garanderen. Het fonds wordt volledig met overheidsmiddelen gevuld, waarbij rood voor groenconstructies (woningen en bedrijven) prominent zijn.

¹⁷ De gemeente Den Haag wenste niet deel te nemen aan het onderzoek, omdat ze geen toegevoegde waarde voor zich zelf zag. Uitspraken over de motieven van deze gemeente konden niet worden geverifieerd.

3.3.3 Conclusies

Er is door de overheid een duidelijke vraag gesteld naar een groene dienst waarbij agrariërs een rol kunnen spelen. Het aanbod is in reactie daarop geformuleerd. Er is veel aandacht voor instituties en draagvlak. Het draagvlak voor groene diensten is ontstaan, maar kent wel verschillende achtergronden en motieven bij de betrokken partijen. De transactiekosten van het initiatief zijn hoog. De inzet van professionals blijkt nodig om het doel te realiseren.

3.4 Landschapsfonds 'Rond d'n Duin'

3.4.1 Beschrijving

Deze case is uitgewerkt aan de hand van gesprekken met betrokken actoren. Er zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van: de ANV de Duinboeren, die het secretariaat van het fonds voert, Alcoa, één van de sponsors en de RECRON, de organisatie die de recreatieondernemers vertegenwoordigt.

Organisatie van het fonds

Het landschapsfonds Rond d'n Duin is opgericht door de ANV de Duinboeren. De Duinboeren is ontstaan als een agrarische natuurvereniging in het gebied ten zuiden van de Loonse en Drunense Duinen (Nationaal Park). Zij houden zich met allerlei verbrede landbouwactiviteiten bezig om de landbouw een economische toekomst te geven. Het landschapsfonds is één van die activiteiten. Leden van de ANV waren al op vrijwillige basis actief met landschapsbeheer bezig. Voor meer structurele (duurzame) activiteiten was financiering nodig. Overheidsmiddelen waren hier niet beschikbaar, omdat het natuurgebiedsplan geen of onvoldoende rekening hield met natuur- en landschapsbeheer. Bovendien werd de vergoeding voor de maatregelen die wel mogelijk waren, als onvoldoende gezien.

Bij de oprichting van het fonds speelden vrijwilligers een belangrijke rol. Ook de financiële inzet vanuit het LNV-project 'Investeren in ecologie', waarbij men het Platform 'Nederland Mooi' oprichtte en een aantal pilotprojecten voor fondsvorming startte, was relevant. Rond d'n Duin werd aangemeld als zo'n pilot, kreeg hiermee financiering vanuit 'Nederland Mooi' (onder andere subsidie van het Ministerie van LNV) en daarmee kwam het project in een stroomversnelling. Daarnaast kwam vanuit Leader+ procesgeld beschikbaar.

Het fonds is opgericht in de vorm van een stichting, met als doel 'het agrarisch cultuurlandschap met de bijbehorende natuurwaarden te behouden en te versterken, juist in gebieden waar de overheid tekort schiet'. De stichting staat 'los' van de Duinboeren. Dit is onder meer van belang omdat aantoonbaar het algemeen nut nagestreefd moet worden om giften aftrekbaar van de belasting te laten zijn. Het beheer van de stichting is in handen van het secretariaat van de Duinboeren.

Het fonds 'trekt' zelf geen projecten, maar tracht met aanvullende financiering ontwikkeling te realiseren. Hierbij geldt dat alleen datgene wordt gefinancierd, dat niet op een andere manier gerealiseerd kan worden. Het gaat dan om specifieke projecten of knelpunten. Het bestuur beslist over de besteding van het geld.

Het geld is vooralsnog afkomstig van private partijen. Publieke partijen zijn voorlopig uitgesloten vanwege problemen met staatssteun en de ontwikkeling van een stimuleringsregeling voor groen-blauwe diensten van de provincie Noord-Brabant, waar de Duinboeren niet tussen willen gaan zitten. Het landschapsfonds richt zich op een aantal typen

private partijen, namelijk particulieren die voor een concreet project geld willen storten, particulieren die langdurig betrokken willen zijn en bedrijven.

Vooralsnog kan het fonds worden getypeerd als een investeringsfonds. Momenteel bevat het fonds tussen de € 15.000 en 20.000. Voorlopig hebben alleen de Rabobank, traditioneel verbonden met de agrarische sector, en Alcoa geld gestort. Alcoa is een Amerikaans bedrijf met een vestiging in Drunen. Het bedrijf heeft een stichting voor goede doelen om de schade die zij met bauxietwinning aanricht, te compenseren. Vanuit de stichting worden allerlei regionale projecten, waaronder het landschapsfonds gefinancierd. Overigens is hun gift geschonken aan de Duinboeren en niet direct aan het landschapsfonds, omdat de Alcoa Foundation eisen stelde aan de boekhouding etc. waar de stichting Landschapsfonds Rond d'n Duin nog niet aan kon voldoen. De Alcoa Foundation hoopt er positieve publiciteit voor terug te krijgen.

Doel van Alcoa is ten eerste 'iets terug doen' naar haar omgeving voor de negatieve effecten van haar bedrijfsvoering. Daarnaast wil het bedrijf een stevigere band opbouwen met haar werknemers en haar (sociale) omgeving. Tot slot heeft het bedrijf een aantal thema's die het van belang vindt, zoals educatie, milieu en duurzaamheid. Vanuit de Foundation wordt daarom geld geïnvesteerd in concrete projecten zoals het Landschapsfonds. Het helpt daarbij verder dat het landschapsfonds een kleine organisatie is die sterk in de streek geworteld is. Organisaties als Brabants Landschap en Natuurmonumenten zijn veel groter, financieel krachtiger en hebben minder directe binding met de regio waarin Alcoa ligt. Zij zijn daarom minder interessant voor ondersteuning door Alcoa. De Duinboeren wekken sympathie op in het gebied, en dat is belangrijk voor Alcoa.

De aanvraagprocedure, die Alcoa hanteert, vraagt een professionele aanpak van de aanvragende organisatie. Zo moeten statuten in het Engels worden vertaald en moet de aanvraag ingediend worden volgens het Amerikaanse belastingsrecht. Alcoa Nederland geeft aan dat bij organisaties, die op vrijwilligerswerk steunen, dit wel eens op problemen stuit.

Het eerste en enige project dat tot nu toe is gefinancierd, is de natuurwandelpad Brokkenbroek. Dit maakt deel uit van een groter geheel. Rondom een bestaand bosje vlakbij Helvoirt wordt door een aantal agrariërs nieuwe natuur aangelegd op agrarische grond (gefinancierd uit andere bronnen). In deze nieuwe natuur wordt een natuurwandelpad aangelegd, onder meer bestaand uit een brug en voorzien van informatieborden. Voor de hiermee gepaard gaande kosten wordt een beroep gedaan op het Landschapsfonds. Zowel de natuurontwikkeling als de natuurwandelpad zijn momenteel nog niet in uitvoering. Het loopt echter nog moeizaam, omdat er problemen zijn met de financiering van de natuurontwikkeling.

Benadering van particulieren

Ondersteund door het Platform Nederland Mooi heeft het Landschapsfonds een campagne ontwikkeld om fondsen te werven. Op advies van het reclamebureau dat door het platform werd ingeschakeld, werd de werving opgezet rondom een concreet project (de natuurwandelpad), en werden mensen uit de buurt benaderd. Dit werd gedaan door middel van advertenties, 'free publicity' via een aantal interviews en een persoonlijke brief. Uiteindelijk heeft dit 50 donateurs opgeleverd. Dit aantal lag lager dan gehoopt. De donateurs hebben specifiek voor het project Brokkenbroek geschonken. Het fonds tracht eveneens grotere en langdurigere donateurs aan te spreken, en daarvoor is de bovenstaande actie ook van belang. Het vergroot de naamsbekendheid van het fonds, wat bijvoorbeeld van belang was voor Alcoa.

Benadering van bedrijven

Naast particulieren zijn bedrijven voor sponsoring benaderd door middel van een persoonlijk gesprek. Er zijn vrij weinig bedrijven in het gebied, dus de mogelijkheden zijn beperkt. Hierbij valt op dat bedrijven zich berekenend opstellen. Ze sponsoren vooral in aansluiting op hun kernactiviteiten, of om maatschappelijke verantwoordelijkheid vorm te geven. Verder moeten ze voeling met het gebied hebben. Alcoa heeft op eigen initiatief het fonds benaderd.

Recreatie is belangrijk in het gebied, zo is de Efteling in het gebied gevestigd. Recreatiebedrijven zijn niet bereid gevonden als sponsor op te treden, die zien alleen het Nationaal Park als een voor hun relevant gebied. Overigens werken recreatiebedrijven wel weer graag mee aan een algemene folder voor het gebied. De Efteling is vooral bezig op z'n eigen terrein. Bovendien worden recreatiebedrijven ook door Natuurmonumenten en het Brabants Landschap benaderd om mee te financieren aan hun natuurgebieden.

De recreatieondernemers geven aan dat natuur en landschap van levensbelang zijn voor hun ondernemingen, maar beschouwen het tegelijkertijd als een publieke taak. Er zijn recreatieondernemers die in natuur en landschap investeren op hun bedrijf, zoals via ecologisch beheer en beperkte natuurontwikkeling. Dit is voor bedrijven ook aantrekkelijk omdat dit volledig in eigen beheer is. Daarnaast bestaat het systeem van de toeristenbelasting, waarmee de verblijfsrecreatie ook een bijdrage levert. Wel is bekend dat de ruime meerderheid van de recreanten in de Loonse en Drunense Duinen geen toeristenbelasting betaalt, dit zijn dagjesmensen, die vooral de horeca bezoeken.

In het gebied is (in de verblijfsrecreatie) sprake van een verzadigde markt waarin bedrijven flink hun best moeten doen om klanten te trekken. Bovendien zijn de rendementen niet zo groot op dit moment.

Recreatieondernemers zullen in actie komen als het rendement aantrekkelijk is, of ze knel komen te zitten (doordat zaken slecht gaan of omdat ze geen uitbreidingsmogelijkheden hebben). Wat daarnaast nog interessant kan zijn, is dat meer activiteiten rondom de camping kan betekenen dat ze minder hoeven te investeren in activiteiten op de camping. Zo kan er dus een kostenbesparing gerealiseerd worden, wat investeringen interessant kan maken.

3.4.2 Analyse

Welvaartstheorie

In deze casestudie is, net zoals in de vorige case, gesproken met de aanbieder van de groene dienst: de Duinboeren. Verder is de aandacht geconcentreerd op private partijen die op dit moment meebetalen (Alcoa) en die vanuit het producentensurplus dat ze mogelijk verkrijgen door (verbetering van) de kwaliteit van natuur en landschap. Met name is ook naar de motieven van deze private partij gevraagd.

Het fonds 'Rond d'n Duin' richt zich nadrukkelijk op activiteiten in die gebieden waar de overheid tekort schiet. Ze kadert zo haar werkgebied af en stelt zich dus op als vrager van groene diensten in die gebieden, en dus ook van de wandelroute. De ANV (en haar leden) kan worden beschouwd als aanbieder van deze diensten.

De groene dienst bestaat uit de aanleg van een natuurwandelroute in een aan te leggen stuk nieuwe natuur op boerenland, onder meer bestaand uit een brug en voorzien van informatieborden. Hiermee wordt de toegankelijkheid van het landelijk gebied (en daarmee de kwaliteit) vergroot. Voor de hiermee gepaard gaande kosten wordt een beroep gedaan op het

landschapsfonds Rond d'n Duin. Het is niet bekend of er daadwerkelijk vraag is naar deze wandelroute. Wel is het gebied in het algemeen populair bij recreanten, vooral dagjesmensen.

Het project hangt dus nauw samen met de realisatie van de nieuwe natuur zelf (andere vrager, maar dezelfde aanbieders). Ten tijde van de gesprekken leidde deze samenhang tot vertraging omdat de financiën voor de natuurontwikkeling niet duidelijk waren.

Er zijn nog meer aanbieders van groene diensten in het gebied die op zoek zijn naar financiën (Natuurmonumenten, Brabants Landschap). Verder komen er een aantal vragers in het gebied voor (Rijk, provincie) en is de recreatiesector te verdelen in horeca, verblijfsrecreatie en de Efteling als grote speler, die haar eigen weg gaat.

De recreatieondernemers geven aan voordelen te zien in een goede kwaliteit van natuur en landschap, maar betalen niet mee aan het initiatief. Ze vertonen kenmerken van 'free rider'-gedrag, al geven ze wel aan in specifieke gevallen (concrete projecten, zicht op rendement) van dat gedrag af te willen wijken. Er was binnen dit onderzoek geen gelegenheid om dit ook voor dit gebied verder na te gaan.

Alcoa investeert wel in het project, niet zozeer vanuit natuur- en landschapsoverwegingen, veeleer vanuit sociale motieven richting haar omgeving en richting haar werknemers. Het bedrijf ontleent welvaart aan deze sociale activiteiten, heeft daar ook haar eigen organisatie voor in de vorm van de Alcoa Foundation. De transactie met Alcoa heeft zich afgespeeld op de markt van goede doelen. Alcoa heeft een specifieke vraag waaraan een project moet voldoen.

Instituties

Het fonds is voortgekomen uit de activiteiten van de ANV de Duinboeren, maar staat er nu 'los' van, om giften aan het fonds fiscaal aantrekkelijk te maken. Vraag is wel in hoeverre er een gedwongen winkelnering voor de groene diensten is. Het 'werkterrein' is zo gekozen dat overheidsfinanciën (en de eventueel daaraan verbonden activiteiten om daarvoor in aanmerking te komen zoals de staatssteuntoets) geen rol hoeven te spelen. Wel is overheidsgeld gebruikt om voor de wandelroute sponsoren te vinden (en EU-geld om het Landschapsfonds op te richten).

De organisatiestructuur en de normen en waarden van het bedrijf en Amerikaanse bedrijven in algemene zin, bepalen dat er mede geïnvesteerd moet worden in goede doelen. De lokale verbondenheid van Alcoa zorgt ervoor dat er gekozen is voor lokale initiatieven zoals 'Rond d'n Duin'.

Het fonds heeft als pilotproject van 'Nederland Mooi' gefungeerd. 'Nederland Mooi', een initiatief van het Rijk, diende om lokale financiering voor natuur en landschap van de grond te krijgen, onder andere met privaat geld. Via deelname aan dit initiatief is een groot deel van de transactiekosten in verband met het opstarten van het fonds gedekt.

Institutionele economie

In deze case komen transactiekosten nadrukkelijk naar voren. Publieke partijen zijn voorlopig uitgesloten van deelname vanwege te verwachten vertraging en andere problemen met de staatssteuntoets in Brussel en de ontwikkeling van een stimuleringsregeling voor groen-blauwe diensten van de provincie Noord-Brabant, waar de Duinboeren niet tussen willen gaan zitten omdat ze de transactiekosten voor het verwerven van publieke gelden niet voor hun rekening willen nemen.

Tegelijkertijd blijkt voor het vinden van sponsors financiële ondersteuning door overheidsgelden heel belangrijk. Ook blijkt dan dat een gebrek aan ervaring tot extra kosten leidt, of tot een resultaat dat voor verbetering vatbaar is. Verder is voor het uiteindelijk regelen van de financiering vanuit het Alcoa fonds behoorlijk wat professionaliteit vereist, waarbij overheidsfinanciering nodig was om de aanwezige expertise te kunnen ontsluiten.

Financiering

Net zoals in de vorige case wordt hier in de regio een fonds opgericht. Het fonds is echter nog zo beperkt van omvang dat het de vorm van een investeringsfonds heeft. Tot op heden heeft het één project kunnen financieren. Het bedrijfsleven sponsort, en ook de particulieren doneren gelden.

3.4.3 Conclusies

Private financiers zijn lastig te vinden. Dit komt onder andere door de concurrentie van andere aanbieders van groene diensten in het gebied en gebrek aan ervaring bij het zoeken en enthousiasmeren van deze financiers. Dit ondanks de inzet van overheidsgelden, die deels kunnen worden ingezet om de transactiekosten te vergoeden. Professionals met ervaring om reclame te maken en aanvragen te verzorgen zijn nodig voor het opzetten van een dergelijk initiatief, maar ook dan is succes niet gegarandeerd.

Het is de vraag in hoeverre het product (het wandelpad) vooral gezien wordt als publiek goed en daarmee wel of niet met publieke gelden gefinancierd zou moeten worden (zoals de reactie van de recreatieondernemers ook aangeeft). Dit houdt zowel verband met de welvaartstheorie als met de institutietheorie want, hierachter gaan normen en waarden over de rol van de overheid schuil.

Private financiers blijken in deze cases ook vanuit andere motieven dan natuur en landschap alleen hun medewerking te willen verlenen.

3.5 Overall conclusies casestudies

De transactiekosten voor de realisatie van beide fondsen zijn hoog. Dat heeft meerdere oorzaken. De factor frequentie speelt een rol. Er is weinig ervaring met de opzet van dit soort fondsen, zodat de kunst niet kan worden afgekeken. Met name het 'staatssteunproof' maken kost veel tijd, zo blijkt in Midden-Delfland. Ook het indienen bij 'Brussel' en de communicatie die daarop volgt kan meer dan een jaar in beslag nemen.

Groene diensten als systeem is vrij nieuw en het definiëren van de specifieke diensten, de bepaling van de beloning en het opzetten van contracten kost daardoor relatief veel tijd. Om de fondsen op te zetten, blijkt behoorlijk veel professionaliteit vereist te zijn, terwijl deze vaak ontbreekt bij dit soort projecten.

Het aanbod (de dienst) in de twee cases verschilt niet veel van elkaar. In beide cases kan het aanbod onder de definitie van groene diensten worden geschaard. De financiering vindt wel op een andere manier plaats. Het groenfonds van Midden-Delfland bestaat alleen uit publieke middelen. Er wordt hier niet naar private middelen gezocht. Bij Rond d'n Duin kiest men voor private middelen (hoewel er voor de opzet etc. wel gebruik is gemaakt van publieke middelen). In beide cases worden hiervoor argumenten aangevoerd: publieke financiering moet eerst worden ingediend bij Brussel en kan daardoor voor veel vertraging zorgen. Private middelen kunnen direct worden ingezet. Private middelen zijn echter moeilijk te vinden en vereisen een

hoge mate van professionaliteit op het gebied van werving. Het gevolg is een goed gevuld fonds (zo'n € 8 mln. en op termijn nog meer) dat redelijke structurele zekerheid voor de toekomst biedt, maar dat nog niet kan worden ingezet en een bescheiden fonds (circa € 20.000,-) , dat geen structurele zekerheid biedt, maar wel meteen kan worden geïnvesteerd.

De motieven tot financiering lopen uiteen in beide cases. Ze zijn terug te voeren op behoud van landschap, maatschappelijk verantwoord ondernemen en compensatie (rood voor groen). Recreatieondernemers voeren in beide cases vergelijkbare motieven aan om af te zien van financiering van de betreffende groene diensten.

4 Groene diensten, enkele private partijen belicht

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn twee voorbeelden van initiatieven voor het opzetten van (een systeem van) groene diensten in een gebied gepasseerd. In Midden-Delfland is met name sprake van financiering door overheden. Het rood voor groenprincipe is daar belangrijk, vooral vanwege de betrokkenheid van Den Haag en Delft. Ze willen hun rode kansen (wonen en industrie) grijpen door middel van financiering van groene diensten in het gebied van Midden-Delfland. Het fonds 'Rond d'n Duin' in Noord-Brabant richt zich uitsluitend op private partijen. Deze laatste groep is specifiek het onderwerp van dit hoofdstuk.

Private financiering van groene diensten kan in principe op verschillende manier plaatsvinden. Hoofdstuk 2 biedt daarvoor al een overzicht. In dit hoofdstuk willen wij dieper ingaan op de private partijen. Daarbij gaat het in het bijzonder om hun motivatie om te investeren in groene diensten, aanwezige ideeën en geïdentificeerde mogelijkheden, ondernomen acties en ondervonden knelpunten.

In dit hoofdstuk komt 'rood voor groen' nadrukkelijk naar voren. Box 18 omschrijft deze financieringswijze nader.

Box 18: Rood voor groen

Er is geen eenduidige definitie van het concept rood voor groen. Het basisprincipe is dat rood voor groen betaalt. Rood voor groen kan op verschillende manieren worden ingezet. Bijvoorbeeld een rode ontwikkeling die alleen mag plaatsvinden als er een groene ontwikkeling tegenover staat. De compensatie-eisen worden aan de locatie zelf gekoppeld (bijvoorbeeld de ontwikkeling van een landschapscamping) of op afstand. Kwaliteitsverbetering van landschap speelt hierbij een rol. Vaak gaat het om groen waarbij de financiering op een andere manier niet of moeilijk van de grond komt. De omzetting van grond in een rode bestemming levert dusdanig veel op dat een deel van de opbrengst kan worden gebruikt voor groene investeringen. Groen kan ook worden ontwikkeld om het rode meerwaarde te geven. Woningen in het groen hebben bijvoorbeeld een hogere waarde. Met (een deel van) de meerwaarde kan het groen worden bekostigd. Tevens zijn er concepten denkbaar die een combinatie van groen en rood eisen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij landgoederen, maar ook bij bepaalde vormen van recreatie.

Rood voor groen kent vier niveaus van besluitvorming: het normatieve, strategische, bestuurlijke en operationele besluitvormingsniveau. Rood voor groen komt tot nog toe relatief weinig tot praktische uitvoering. Hier liggen verschillende oorzaken aan ten grondslag. Ieder niveau heeft met specifieke knelpunten te maken.

- Nederland kent een traditionele scheiding van stad en platteland. Rood voor groen betekent dat deze scheiding hier en daar wordt doorbroken. Dit vereist een omslag in denken, alvorens het in de praktijk tot uitvoering kan komen. Deze omslag is bij velen nog niet gemaakt. Dit knelpunt ligt vooral op het normatieve niveau.
- Bij rood voor groen is een 'win-win-situatie' het doel. De precieze invulling van de uiteindelijke win-win-situatie levert nogal eens problemen op. Dit betekent dat de balans tussen de hoeveelheid groen en rood en de kosten en opbrengsten die daaraan zijn verbonden niet goed kan worden gemaakt. Dit knelpunt is vooral op het strategische niveau aanwezig.

- Omdat er veel partijen betrokken zijn bij een rood voor groenproject duurt de onderhandelingsfase lang en zijn uitkomsten onzeker. Dit is vooral een bestuurlijk knelpunt.
- Uiteindelijk kan de realisatie ook problemen tegenkomen. Grondspectatie kan de grondprijs dusdanig omhoog hebben gedreven dat de oorspronkelijke invulling van het project niet meer haalbaar is. Dit is een knelpunt op het operationele niveau (Evers et al., 2003) .

Uit onderzoek blijkt dat een groene omgeving woningen een meerwaarde geeft. Van Leeuwen (1997) stelt dat uitzicht op lokaal groen een meerwaarde van gemiddeld 7% oplevert en de nabijheid van regionaal groen 6%. De aanwezigheid van lokaal en regionaal groen kan een waardevermeerdering van gemiddeld 14% tot gevolg hebben. Bervaes en Vreke (2004) hebben de waardeverhogende effecten van uitzicht op parken, plantsoenen, water en open landschap onderzocht in zes studiegebieden. Het waardeverhogende effect lag tussen de 4,5 en 15%. Er werden geen regionale verschillen ontdekt. Oude Veldhuis en Witmond (2005) hebben voor Bouwfonds en Nationaal Groenfonds berekent of kleinschalige woningbouw in het Groene Hart natuur- en landschapsontwikkeling kan financieren. Uit deze berekeningen blijkt dat 1 ha woningbouw, met 12 woningen (in top- en middensegment) per ha 11 ha groene en blauwe functies kan financieren doordat kopers bereid zijn om meer voor een woning op een mooie locatie aan de rand van het Groene Hart te betalen. Daarbij is de grondaankoop, inrichting (met oog op recreatief gebruik) en afkoop van 10 jaar onderhoud meegenomen in de berekening. Agrariërs behoren tot de mogelijke beheerders.

Meerstad Groningen is een praktijkvoorbeeld van een rood voor groenconstructie. Ten oosten van de stad Groningen zal een multifunctioneel gebied worden ontwikkeld. In 2002 is hiervoor een publiek-private samenwerking opgezet. Wonen, werken, recreëren en natuur worden hier gecombineerd ontwikkeld. Uiteindelijk gaat het om de realisatie van 10.000 woningen, 135 ha bedrijven, 600 ha water, 480 ha GIOS en GIOS-natuur en 350 ha EHS. De ha rood en groen hebben een 1:1 verhouding. Door de groen-blaauwe omgeving wordt verwacht dat de woningen een hogere waarde zullen krijgen (dan wanneer er geen sprake zou zijn van een groen-blaauwe omgeving). De meerwaarde betaalt de voorinvesteringen in groene en blauwe diensten terug. Bij het project zijn publieke en private partijen betrokken, zowel op het gebied van de planvorming als op het gebied van de financiering (€ 500 mln. publiek en € 300 mln. privaat). De private financiering wordt gedaan onder gemeentegarantie en is gebaseerd op de opbrengstwaarde. De leningen kunnen middels een groenfinanciering worden aangegaan, waardoor er sprake is van een rentevoordeel. Het zijn met name de gemeentegarantie en de groenfinanciering die dit project haalbaar maken. Een goede visievorming bij aanvang heeft ervoor gezorgd dat alle neuzen dezelfde kant op staan en ook nog eens instemmen met de specifieke inrichting (Heddema, 2005).

Belangrijk in dit hoofdstuk is de relatie in het oog te houden met de definitie van groene diensten, die al in het eerste hoofdstuk is gegeven. In principe zijn deze diensten bovenwettelijk en van vrijwillige aard, naast een referentieniveau dat vanuit het beleid is vastgesteld.

De basis voor de gesprekken en de analyse daarvan ligt in het theoretisch kader uit hoofdstuk 2 en de operationalisatie daarvan in hoofdstuk 3 (paragraaf 3.1). Daarnaast baseren we ons op de resultaten uit literatuuronderzoek (als voorbereiding van de gesprekken) en de casestudies uit het vorige hoofdstuk.

De interviewpartners zijn gekozen in overleg met het MNP. Bij de selectie van gesprekspartners en –onderwerpen zijn met name het private karakter en de rood voor groenmogelijkheden leidend geweest. We hebben ons op twee groepen gericht:

1. Organisaties met een private signatuur die groene diensten stimuleren; we hebben gesprekken gevoerd met AM Wonen, Fortis Vastgoed Landelijk en de Nederlandse Golf federatie (5.2);
2. Financiële instellingen, die als financiers optreden. Er zijn gesprekken gevoerd met de Rabobank en de ASN-bank (5.3).

Deze selectie biedt ons de mogelijkheid om inzicht te krijgen in de mogelijkheden die recreatie, wonen, groenfinanciering en groenfondsen bieden voor de financiering van groene diensten. Deze analyse zou ons meer inzicht moeten geven in de achterliggende redenen van private financiering, naast de motieven die al naar voren zijn gekomen in de case Rond d'n Duin. Deze analyse moet mede zicht geven op de opties, in institutioneel en in de financieringsopzicht, voor de realisatie van groene diensten (inclusief de bijbehorende conceptuele en praktische knelpunten).

De voorbereiding heeft plaatsgevonden door middel van een literatuurstudie. Er zijn interviews afgenomen via persoonlijke gesprekken en via de telefoon. Voorafgaand aan ieder interview zijn vragen en aandachtspunten toegestuurd. Van alle interviews zijn verslagen gemaakt en deze zijn door de betreffende respondent goedgekeurd.

De vragen voor de interviews zijn afgeleid uit het opgestelde kader. Steeds bleek een specifieke invulling nodig, die recht deed aan de situatie van de respondent. De onderwerpen van de interviews zijn in Bijlage 3 nader vermeld. Het theoretisch kader is, net als in het vorige hoofdstuk, kwalitatief ingevuld; er zijn geen berekeningen uitgevoerd. Bij de vragenlijsten voor de private partijen is de focus op private mogelijkheden gelegd, zoals *rood voor groenconstructies*, maar wordt wel steeds de vraag naar de rol van de overheid toegevoegd.

In de volgende twee paragrafen wordt ingegaan op de gesprekken met organisaties met een private signatuur (4.2) en op gesprekken met financiële instellingen (4.3). Dit hoofdstuk sluit af met de analyse van de gesprekken met de conclusies (paragraaf 4.4 en 4.5).

4.2 Organisaties met een private signatuur

4.2.1 AM Wonen

De eerste gesprekspartner is AM Wonen. Deze is gekozen omdat ze via een rood voor groenconstructie (groen door rood) gronden geschikt maken voor landgoederen, die vervolgens aan particulieren worden verkocht.

AM Wonen ontwikkelt (in ontwikkeling en in voorbereiding) via haar dochteronderneming Groen door Rood BV op dit moment op zeven locaties in Nederland landgoederen. AM Wonen koopt de grond aan (veelal van agrariërs), legt natuur, bos, landschapselementen en ontsluitingswegen aan en verkoopt de landgoedkavel(s) daarna weer. Een landgoedkavel bestaat uit natuur (circa 90%), grond voor tuinaanleg (circa 9%) en grond voor de bouw van een woning (circa 1%). Een landgoed kan ook meerdere kavels omvatten. Het deel natuur is vrij toegankelijk, de Natuurschoonwet 1928 (met fiscale voordelen) is erop van toepassing. AM Wonen houdt rekening met bestaande natuur- en landschapselementen op de kavels en in de omgeving.

De realisatie van een landgoed kan lang duren. Wet- en regelgeving wordt op dit moment herzien (zoals het rangschikkingsbesluit in het kader van de NSW 1928) en lokale gevoeligheden spelen mee, zowel ambtelijk als politiek. Voor landgoederenontwikkeling is het

belangrijk dat alle betrokken partijen positief tegenover de ontwikkeling staan en ook akkoord gaan met de uiteindelijke invulling. De combinatie rood en groen wordt door vele partijen nog niet volledig geaccepteerd. In veel gevallen willen de neuzen nog wel dezelfde kant op wijzen, maar loopt het spaak op de detaillering. Het blijkt vaak onmogelijk om bij de invulling aan ieders wensen te voldoen, waardoor het moeilijk is om goedkeuring van gemeenteraden te verkrijgen. Hierbij speelt de lange traditie van scheiding tussen stad en platteland een belangrijke rol.

AM Wonen is van mening dat agrariërs een belangrijke rol kunnen spelen bij het beheer van het landgoed (bijvoorbeeld via pachtconstructies). Er liggen met name kansen voor biologische boeren en boeren die aan landschapsbeheer (willen) doen. Verder verwacht AM Wonen de meeste kansen in en nabij de Randstad. Op sommige locaties kan ook gedacht worden aan een combinatie met golf.

4.2.2 Nederlandse Golffederatie

De tweede gesprekspartner is de Nederlandse Golffederatie (NGF). De NGF is een federatie van verenigingen en begeleidt onder andere initiatiefnemers bij de ontwikkeling van nieuwe golfterreinen. Ze hebben daarbij in toenemende mate te maken met de combinatie van golf met natuur, en in een aantal gevallen ook de ontwikkeling van wonen bij het golfcomplex.

Er zijn op dit moment ongeveer 150 initiatieven voor een nieuwe of uitbreiding van een bestaande golfbaan. Hierbij gaat het vooral om het verwerven van de grond om deze daarna als golfbaan te exploiteren. De financiering ervan kan op verschillende wijzen verlopen: één investeerder, meerdere, door middel van het uitgeven van aandelen, etc. De initiatiefnemers regelen de financiering. Er komen jaarlijks zo'n vijf à zes 18 holes golfterreinen bij. Het aantal golfers (leden van de NGF) stijgt met plusminus 20.000 per jaar.

Het is, net als bij landgoederen, moeilijk om daadwerkelijk een golfterrein te ontwikkelen. Hier zijn met name de ruimtelijke ordening, het vinden van grond op geschikte locaties en onderhandelen met een groot aantal partijen debet aan. Soms is de grondprijs een obstakel (tot € 12 per m² is redelijk). Een traject duurt gemiddeld tussen de zeven en tien jaar (korter of langer komt ook voor). De kansen voor de ontwikkeling van een nieuw golfterrein zijn, naast bovengenoemde aspecten, vooral afhankelijk van de bevolkingsdichtheid (golfers willen over het algemeen niet langer dan een half uur rijden), concurrentie en cultuur (in de provincie Utrecht golft bijvoorbeeld 2½ % van de bevolking, terwijl dit in Friesland slechts een ½% bedraagt).

Als vuistregel kan volgens de NGF worden aangehouden dat voor een terrein van 50 ha (18 holes) ongeveer 20 ha met natuur kan worden ingericht. De terreinen worden ook steeds vaker en beter landschappelijk ingericht, waarbij rekening wordt gehouden met de aanwezige en potentiële natuurwaarden. Natuurwaarden maken een golfterrein aantrekkelijker. Dit betekent niet vanzelfsprekend dat de contributie en lidmaatschapsgelden hoger zijn. Dat is vooral van de geografische locatie (bevolkingscentra en concurrentie) afhankelijk.

Omdat de middelen voor natuurontwikkeling steeds schaarser worden, wordt de golfsport steeds vaker als serieuze partner voor natuurontwikkeling gezien. Natuur wordt vaak als een randvoorwaarde en onderhandelings-/compensatiemiddel voor de aanleg van golfterreinen gebruikt. De golfsport heeft een voorkeur voor grotere terreinen (60 ha of meer) en in ruil daarvoor is men bereid om in natuur te investeren. Regionale en lokale overheden eisen steeds vaker investeringen in natuur als compensatie voor de nieuwe bestemming 'golf'.

Boeren spelen op sommige terreinen een rol als beheerder. Op golfterreinen die van boeren worden gepacht, zijn de boeren zelf wel eens 'greenkeeper', soms als onderdeel van het pachtcontract. In andere gevallen worden boeren als loonwerker ingehuurd. Over het algemeen is er wel eerst een opleiding nodig. Er is ook een klein aantal boeren dat eigenaar, manager en beheerder is. De mogelijkheden voor boeren om hun grond in een golfterrein te transformeren zijn vooral afhankelijk van de locatie, ontsluiting en concurrentie, alsmede van de verwachting en de capaciteiten van de boer.

4.2.3 Fortis Vastgoed Landelijk

De derde geïnterviewde partij is Fortis Vastgoed Landelijk. Dit is één van de grootste particuliere bezitters van landbouwgrond in ons land (28.000 ha¹⁸). Veel van hun gronden zijn verpacht aan agrariërs. Verder handelt Fortis Vastgoed Landelijk in bestaande landgoederen en werkt het ook aan uitbreiding van bestaande landgoederen.

Fortis Vastgoed Landelijk stimuleert agrarisch natuurbeheer bij haar pachters niet. Ze ziet het liefst geen activiteiten op dat vlak, hooguit zogenaamde lichte pakketten. De achtergrond hiervan is het uitgangspunt dat de grond zijn waarde moet houden. Fortis Vastgoed Landelijk is bang dat natuurbeheeractiviteiten op lange termijn tot waardedaling van de grond zullen leiden. De ervaring leert dat de kwaliteit - in agrarische zin - achteruit is gegaan, de bemestingstoestand en de verzorging laten nogal wat te wensen over. Dit betekent dat een boer kosten moet maken om de gronden weer optimaal te kunnen benutten. Dit gaat ten koste van de waarde in het economische verkeer. Daarbij beperken lopende beheercontracten het aantal geïnteresseerden in de gronden en daarmee ook weer de waarde.

Verder werkt Fortis Vastgoed Landelijk bewust niet aan de ontwikkeling van nieuwe landgoederen. Dit omdat de lange periode van ontwikkeling en de onzekerheden in het gehele proces de succeschansen beperken. Volgens de gesprekspartner is er op zich genoeg interesse en geld vanuit private partijen om in natuurbeheer en -ontwikkeling in het landelijk gebied te investeren als er rode ontwikkelingsmogelijkheden tegenover staan. Er is veel vraag naar en een grote betalingsbereidheid voor landelijk en groen wonen. Het feitelijk investeren wordt echter belemmerd door belemmeringen in de ruimtelijke ordening (met name bestemmingen), te lange procedures en wantrouwen bij bestuurders.

4.3 Financiële instellingen

Naast organisaties met een private signatuur hebben wij een gesprek gevoerd met de Rabobank. Tevens zijn enkele vragen aan de ASN bank gesteld. Deze banken bieden producten aan waarmee particulieren kunnen profiteren van fiscale voordelen ('groen beleggen', zie 2.5). Het geldt dat particulieren beleggen, wordt gebruikt om groene projecten te financieren ('groenfinanciering'). Voorwaarde voor het fiscale voordeel is een projecterkenning door het Ministerie van VROM (groencertificaat). De Rabobank kan voor de leden van een agrarische natuurvereniging collectief een groencertificaat aanvragen bij VROM. Dit bespaart veel administratiekosten. Private investeerders steken vooral geld in deze fondsen om te profiteren van het fiscale voordeel, zo is de mening van ASN en Rabobank.

Bos, natuur en landschap is één van de projectcategorieën van groenfinanciering. Er zijn maar weinig projecten binnen deze categorie. De meeste investeringen lopen via het Nationaal Groenfonds. De Rabobank meent dat de economische levensvatbaarheid voor natuurprojecten

¹⁸ Trouw, 31 augustus 2005. Fortis: Hectares als solide belegging

over het algemeen beperkt is, waardoor investeringen zichzelf niet goed terugverdienen. Natuurvormen die wel een rendement zouden kunnen opleveren zijn bijvoorbeeld bos (in de vorm van houtproductie) en entreegelden. Er wordt door agrariërs gebruik gemaakt van leningen binnen de categorie bos, natuur en landschap. Als agrariërs aan natuurbeheer doen en een groencertificaat hebben, kunnen zij gebruik maken van groenfinanciering. Deze kunnen ze voor de algemene bedrijfsvoering aanwenden, waardoor de groenfinanciering voor hen wel rendeert.

De Rabobank neemt ongeveer de helft van alle groenfinancieringen in ons land voor haar rekening. Ze geeft aan dat de omvang van de leningen in het kader van agrarisch natuurbeheer toeneemt (van € 6 mln. in 2003 tot plusminus € 20 mln. in 2005). Ze schrijft deze toename toe aan een omslag in het denken over natuur in de agrarische sector. Natuurbeheer wordt nu als een normaal onderdeel van de bedrijfsvoering gezien. Vooral in de melkveehouderij wordt veel gebruik gemaakt van de financiële en fiscale mogelijkheden die natuurbeheer biedt.

De Rabobank vindt het niet vanzelfsprekend dat de waarde van landbouwgrond daalt door natuurbeheer. Over het algemeen is er pas sprake van waardedaling bij een functieverandering. Belangrijk hierbij is dat de veranderingen terug te draaien moeten zijn. Bovendien vinden natuuractiviteiten nogal eens plaats op de grond met de slechtste landbouwkwaliteit. Verder worden de mogelijkheden voor natuur toch ook vooral door de overheid bepaald. Agrarisch natuurbeheer kan bijdragen aan de exploitatie van een landbouwonderneming, via inkomsten uit recreatie en andere vormen van verbreding. Tevens is het belangrijk om te stellen dat natuurontwikkeling op landbouwbedrijven veelal een hoge maatschappelijk waarde heeft.

Eenmalige investeringen via rood voor groen zijn moeilijk aan te wenden voor langdurige financiering van groene diensten. Als voorbeeld kunnen we groene diensten nemen die per jaar € 4 mln. vragen. Financiering via een landschapsfonds vraagt dan een fonds van € 100 mln. (uitgaande van een rendement van 4%). Zowel de ASN bank als de Rabobank zijn beperkt betrokken bij rood voor groenprojecten.

4.4 Analyse

Zoals uit de inleiding al blijkt, zijn de gesprekspartners in dit hoofdstuk divers. In deze paragraaf proberen wij deze actoren in het kader te plaatsen en ze tegelijkertijd met groene diensten te verbinden.

Groene diensten kennen in dit hoofdstuk verschillende invullingen. AM Wonen draagt zorg voor de natuurontwikkeling en ontsluiting op een toekomstig landgoed en houdt zich daarbij aan de eisen van de Rijksoverheid op dit terrein voor het verkrijgen van diverse financiële voordelen (Natuurschoonwet 1928, Programma Beheer). Ze voert dus deels activiteiten uit die onder groene diensten kunnen worden geschaard, en probeert ze (deels) te financieren uit rood: de woonfunctie van het landgoed. Dit is een voorbeeld van een combinatie van publieke en private goederen.

Fortis Vastgoed Landelijk heeft de mogelijkheid om groene diensten aan te bieden. Als handhaven van de landbouw als deel van het landschap in bepaalde delen van ons land een groene dienst is (het valt op die manier binnen de definitie) levert Fortis op die wijze een bijdrage. Natuur als groene dienst wordt slechts beperkt gestimuleerd omdat Fortis dit als een risico voor de waarde van de grond beschouwt.

Welvaartstheorie

AM Wonen ontleent welvaart aan het opkopen, 'landgoedrijp maken en verkopen van percelen', zodat particulieren daar hun landgoed op kunnen ontwikkelen. Ze zorgt wel voor de natuurontwikkeling op het landgoed alvorens het wordt verkocht. De verantwoordelijkheid voor de groene diensten wordt doorgegeven aan de toekomstige eigenaren. Fortis Vastgoed Landelijk is grondbezitter en heeft dus in principe de mogelijkheid om (via haar pachters) groene diensten aan te bieden. De NGF kan als vertegenwoordiger van de consumentenzijde van groene diensten worden beschouwd, al is dat wel in indirecte zin. Opvallend is wel dat de kwaliteit van natuur en landschap geen invloed heeft op de prijs van het golfen, welke grotendeels wordt bepaald door de afstand tot bevolkingscentra. Banken treden op als intermediair tussen de leveranciers van groene diensten en particulieren.

De gesprekspartners kijken verschillend aan tegen het saldo van kosten en baten dat eventueel te produceren groene diensten op kunnen leveren. Algemeen kan worden gesteld dat het rendement van investeringen in groene diensten laag is. Daarbij gaat het vooral om bestaande natuur (een bestaande situatie). Fortis Vastgoed Landelijk stimuleert daarom deelname van haar pachters aan groene diensten niet. Slechts een klein deel van de projecten met een groencertificaat is van de categorie bos, natuur en landschap, al is hier wel een stijging waar te nemen. De Rabobank geeft aan dat ze ook maatschappelijk nut (ongeprijste baten, van groene diensten in haar beslissingen meeneemt).

Institutietheorie

Met name bij de rood voor groenconstructies blijken instituties belangrijk te zijn. Wet- en regelgeving wordt genoemd als reden voor het traag verlopen van plannen en initiatieven. Ook de NGF noemt het lange ontwikkeltraject van een golfbaan en verbindt dat vooral aan de RO-wetgeving, die alsmaar complexer wordt.

Ook wordt op cultuuraspecten bij bestuurders en gemeenteraden gewezen. Deze lijken in veel gevallen nog meer belemmerend te zijn dan de regelgeving. Cultuuraspecten komen ook aan bod in relatie tot natuurbeheer door boeren. Natuurbeheer was een aantal jaren geleden nog niet de dagelijkse gang van zaken. Zowel vanuit de agrarische sector zelf, als vanuit andere maatschappelijke sectoren, zoals natuurorganisaties was men bedenkelijk over agrarisch natuurbeheer. Nu valt een boer die aan natuurbeheer doet niet meer op; natuurbeheer is onderdeel van een normale bedrijfsvoering en van het Nederlandse natuurbeheer.

Institutionele economie

De rood voor groenconstructies vormen het voorbeeld van hoge transactiekosten (lange procedures, intensieve betrokkenheid, veel onderzoek en onduidelijke afloop). De ene partij accepteert deze kosten (AM wonen), voor de andere partij is het juist de reden om zich niet met de ontwikkeling van landgoederen bezig te houden (Fortis Vastgoed Landelijk). Fortis Vastgoed Landelijk heeft een heldere kijk op haar eigendom in de vorm van grond en gaat er vanuit dat groene diensten mogelijk een verlaging van de gebruiksmogelijkheden en daarmee van de waarde van de grond kunnen veroorzaken (kwaliteitsverlies voor agrarisch gebruik).

Financiering

Verschillende financieringsmechanismen zijn de revue gepasseerd, waarbij opvalt dat fiscale instrumenten meermalen opduiken (Natuurschoonwet 1928, groen beleggen).

4.5 Conclusies

De volgende algemene conclusies kunnen worden getrokken op basis van de analyse van de gesprekken in dit hoofdstuk.

Er is interesse bij banken en ontwikkelaars (ook in financiële zin) voor natuurontwikkeling door middel van rood voor groenconstructies en er zijn ideeën en plannen. Realisatie vergt echter een lange adem en is omgeven door onzekerheden. Beperkingen in de ruimtelijke ordening spelen hierbij een rol, maar meer nog kunnen de betrokken partijen het vaak niet met elkaar eens worden over invulling en uitvoering. De traditionele scheiding van stad en landelijk gebied speelt hierbij een rol. Rood past in de ogen van sommige bestuurders niet in het groen. Een cultuuromslag lijkt nodig alvorens rood voor groen een grotere rol gaat spelen. Tevens kan er onenigheid zijn over kosten en opbrengsten. Rood voor groen heeft hoge transactiekosten. Dat vormt voor sommige investeerders en initiatiefnemers een belemmering bij het nemen en uitvoeren van groene initiatieven.

In dit hoofdstuk komt ook het geringe rendement van een investering in (een deel van) groene diensten naar voren. Financiers noemen dit een reden waarom investeringen moeilijk van de grond komen. Fiscale voorzieningen zijn noodzakelijk om private gelden aan te trekken. Zonder tussenkomst van de overheid komen de groene diensten moeilijk van de grond.

Nieuwe mogelijkheden voor golfterreinen en voor wonen in het groen worden vooral nabij bevolkingsconcentraties gezien. Daar liggen dan ook de potenties voor een rol van agrariërs en particulieren. De rol voor agrariërs en particulieren in het beheer van deze terreinen lijkt vooralsnog niet groot. Er is wel een vraag naar deze diensten, maar het gaat veelal om andere aanbieders.

5 Conclusies en slotopmerkingen

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk vormt de afsluiting van het onderzoek. Eerst worden enkele opmerkingen geplaatst over de definiëring van het begrip groene diensten en de representativiteit van de uitkomsten (5.2). In de volgende paragraaf worden, naar aanleiding van de resultaten, een aantal punten van discussie naar voren gebracht, die de opmaat vormen voor de conclusies in 5.4.

5.2 Opmerkingen over het onderzoek

Definiëring van het begrip groene diensten

Centraal in dit onderzoek staat het begrip groene diensten. Uitgegaan is van de definitie zoals die nu door het beleid (Ministerie van LNV) wordt gehanteerd:

Activiteiten op het gebied van natuur, water, landschap (inclusief cultuurhistorie) en toegankelijkheid die de kwaliteit van het landelijk gebied verhogen en die verder gaan dan waartoe de ondernemer wettelijk is verplicht .

Het doel van groene diensten is een verhoging van de kwaliteit van het landelijk gebied. Deze kwaliteit heeft meerdere dimensies. De Agenda Vitaal Platteland noemt als kernkwaliteiten van het Nederlandse Landschap natuurlijkheid, cultuur(historie), gebruikskwaliteit en belevingskwaliteit. De voorlaatste categorie bevat wel degelijk toegankelijkheid en bereikbaarheid en daarom is het wandelpad, gefinancierd via Rond d'n Duin, een groene dienst, net zoals het weidevogelbeheer door de boeren in Midden-Delfland.

Daarmee vallen onder het begrip groene diensten tal van activiteiten, met in de context van het ontwikkelde theoretisch kader verschillende eigenschappen. Te denken valt aan het onderscheid tussen publieke en private goederen, aan het wel of juist niet optreden van marktfalen, aan vragen over eigendom enzovoort. Dat maakt het geven van antwoorden op de vragen over institutionele en financieringsopties niet eenvoudiger; het 'uiteenrafelen' van de activiteiten (met het theoretisch kader) die onder groene diensten vallen, kan wel helpen om initiatieven onder de loep te nemen.

Neem bijvoorbeeld de vraag wie waarvoor verantwoordelijk is. Welke overheid kan voor welk collectief deel zorg dragen? Gemeenten, provincies en het Rijk zorgen in de cases ieder voor een deel van het collectieve. Soms is heel duidelijk waarom, neem het weidevogelbeheer in Midden-Delfland, het Rijk haar verantwoordelijkheid neemt. In het geval van het open houden van het landschap in hetzelfde gebied kunnen al veel meer overheden als betrokkene worden aangeduid. Opvallend is daarbij dat de motivaties van de betrokkenen kunnen verschillen.

Ten aanzien van de definitie voor groene diensten was het niet altijd duidelijk hoe invulling te geven aan de zinsnede 'activiteiten die verder gaan dan waartoe de ondernemer *wettelijk is verplicht*'. Voor elk contract dat een agent met een principaal aangaat, geldt dat de agent verplicht is de afgesproken prestatie te leveren. Dat geldt zowel voor een rood voor groenconstructie met hoofdzakelijk private financiering, als voor subsidiering van agrarisch natuurbeheer uit rijksmiddelen (de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer, SAN). De agrariër

is echter niet wettelijk verplicht om aan de SAN deel te nemen en dat maakt agrarisch natuurbeheer onder de SAN een groene dienst volgens de in dit onderzoek gehanteerde definitie. Als hij deelneemt, moet hij wel aan de SAN-eisen voldoen.

In sommige gevallen kan dit bij rood voor groenconstructies anders liggen. De mogelijkheden van rood voor groen zijn onder andere contextafhankelijk. Als er een wettelijke verplichting is (bijvoorbeeld via een provinciale regeling) in een bepaald gebied de bouw van woningen samen te laten gaan met de aanleg van natuur, is dat mogelijk in strijd met de vrijwilligheid, die uit de definitie van groene diensten volgt. Maar nog altijd hebben de betrokken partijen de vrijheid wel of niet aan het initiatief deel te nemen.

Het is de vraag of het juist is om rood voor groen te zien als financieringsconstructie voor groene diensten. Immers, met de implementatie van rood voor groen wordt zowel extra groen als extra rood ontwikkeld. Het groen wat er bij komt zal de kwaliteit van het landelijke gebied verhogen, maar voor het rood kan het omgekeerde gelden. Daarmee kan niet gezegd worden dat de kwaliteit van het landelijk gebied per saldo wordt verhoogd met rood voor groenconstructies.

Representativiteit

De representativiteit van de cases is moeilijk aan te geven. Het gedrag van de verschillende betrokkenen kenmerkt zich door een behoorlijke contextafhankelijkheid, zowel in Midden-Delfland als in 'Rond d'n Duin'. Groenfonds Midden-Delfland kan wel als een voorloper worden beschouwd, vergelijkbaar met een paar van de 'Pilots groene diensten' qua uitvoering (fonds, staatssteunprocedure). In deze pilots komen wel een aantal ook in dit onderzoek genoemde knelpunten naar voren, zoals de staatssteunprocedure bij 'Boeren voor Natuur' (Nieuwsbrief Boeren voor Natuur, september 2005), en dat ondersteunt de bevindingen in dit onderzoek.

Verder is uit de selectie van de tweede case (bijlage 2) af te leiden dat het vinden van initiatieven waarbij privaat geld een rol speelt niet eenvoudig is. Daarmee is de tweede case als redelijk representatief te bestempelen en dit is tegelijkertijd een ondersteuning van onze conclusies omtrent de mogelijkheden van private financiering.

5.3 Discussie

Het MNP wenst meer zicht te krijgen op financieringsmogelijkheden voor groene diensten. Ze is daarbinnen geïnteresseerd in het rood voor groenconcept, mogelijkheden voor private initiatieven en de mogelijke bijdrage van agrarisch en particulier natuurbeheer aan de vraag naar groen bij steden. De centrale vraag in dit onderzoek is dan ook welke institutionele opties en financieringsmechanismen voor groene diensten mogelijk zijn en welke knelpunten en kansen, zowel conceptueel als praktisch, zich voor kunnen doen.

Financiering van Groene Diensten

Er is geen pasklaar antwoord te geven op de vraag welk financieringsmechanisme bij groene diensten past. Dit vindt onder andere zijn oorzaak in het brede begrip 'groene diensten' (zie vorige paragraaf). Pas op het niveau van individuele activiteiten is het antwoord op die vraag te geven. Dan kan aangegeven worden wie de dienst vraagt (en met welke achtergrond) en het verband met publieke en/of private financiering (of een mengvorm) worden gelegd.

Transactiekosten

Het onderzoek laat een aantal knelpunten zien met betrekking tot de realisatie van groene diensten. Zo is er sprake van aanzienlijke transactiekosten, ondermeer door de regelgeving.

Regelgeving, als onderdeel van instituties, komt in de resultaten regelmatig naar voren als belangrijk ingrediënt bij de ontwikkeling van groene diensten en kan in vergelijking met andere 'instituties' (normen en waarden, organisatiestructuur, cultuur, statuten en procedures) als belangrijk worden bestempeld.

De complexiteit van de ruimtelijke ordeningswetgeving is in dit verband genoemd. Het beleid (LNV, 2003) heeft het verband tussen groene diensten en ruimtelijke ordening niet als aandachtspunt heeft geformuleerd. Wellicht biedt de ruimtelijke ordening door middel van andere invulling van het beleid en/of wijziging van wet- en regelgeving mogelijkheden om voorwaarden te scheppen waarbij een systeem van groene diensten eenvoudiger van de grond kan komen. Als voorbeeld noemen we hier het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten (zie Bruil et al., 2004).

Ook de procedure om aan de EU-staatssteuneisen te voldoen, komt meerdere malen als knelpunt terug. De EU-staatssteuneisen leiden tot hoge transactiekosten volgens de respondenten. Om deze kosten in de toekomst te beteugelen verdient het de aanbeveling zoveel mogelijk informatie hierover te delen met anderen. Een eerste stap op dat vlak is informatie over de EU-staatssteuneisen en -toets beter te ontsluiten, bijvoorbeeld via de 'catalogus' voor groene diensten.

Tevens kunnen andere vormen van wet- en regelgeving een knelpunt vormen. Fiscale regels, onder andere voor de Natuurschoonwet 1928 (zie Bakker et al., 2005), is een voorbeeld hiervan. Bakker et al. (2005) geven op dit terrein een aantal oplossingen. Ook valt te denken aan knelpunten voortkomen uit bijvoorbeeld de Flora- en Faunawet en de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998.

Private financiering

Het bleek in de loop van het onderzoek dat het vinden van initiatieven waar *alleen* private financiering voor groene diensten aan de orde is, niet eenvoudig was. Zuiver private financiering van groene diensten is op dit moment dus veelal niet aan de orde als over de financiering van groene diensten wordt gesproken.

Hiervoor zijn meerdere redenen. Ten eerste blijkt dat het aantrekken van privaat geld voor de ontwikkeling van groene diensten een zekere mate van professionaliteit vereist. Tevens is onder de potentiële private financiers weinig animo voor investeringen in groene diensten. Deels kan dit worden verklaard door het geringe rendement (in monetaire termen) in vergelijking met andere groene, meer milieugerelateerde investeringen. Verder beschouwen private partijen groene diensten als voorbeelden van diensten waarvoor de overheid verantwoordelijk is, ook in financiële zin. De meeste financiële bijdragen worden vooral op basis van maatschappelijke motieven gedaan. Deze motivatie is echter nog niet gangbaar.

Fiscale maatregelen bieden op dit moment wel de gelegenheid aan ondernemers en financiers om een hoger rendement te realiseren. Van deze optie wordt recentelijk ook meer gebruik gemaakt, maar dit beperkt zich hoofdzakelijk tot leningen aan boeren die aan agrarisch natuurbeheer doen. De filantropische markt lijkt voor groene diensten enige potentie te hebben. Er wordt meer aan natuur en landschap geschonken in de afgelopen jaren.

Bij een combinatie van groene diensten met rode initiatieven is wel sprake van mogelijk financieel rendement. Hierbij zijn de mogelijke financiers ontwikkelaars, maar ook de uiteindelijke gebruikers die een meerwaarde voor wonen in het groen over hebben. Bij deze initiatieven is vaak tussenkomst van de overheid noodzakelijk, zowel op het gebied van regelgeving als op het gebied van financiering. Nog weinig initiatieven zijn daadwerkelijk

gerealiseerd. Investerings in groen zijn op dit moment het meest kansrijk als er rode mogelijkheden tegenover staan.

Investerings in natuurbeheer en –ontwikkeling vinden soms plaats om bepaalde kosten met een andere oorsprong te vermijden of te verlagen. Drinkwaterbedrijven kunnen door investeringen in natuur bijvoorbeeld zuiveringskosten vermijden.

Cultuur

Cultuur is een belangrijk knelpunt bij de ontwikkeling van groene diensten. Dit geldt vooral voor rood voor groenmogelijkheden. De traditie van scheiding van stad en platteland zorgt er mede voor dat bestuurders moeite hebben om rode ontwikkelingen toe te staan in het groen. Tevens speelt cultuur een rol bij de gedachtegang dat natuur een publiek goed is en de financiering en ontwikkeling ervan een zaak van de overheid is. Een cultuuromslag lijkt noodzakelijk om private partijen meer bij financiering van groen te betrekken en om rood voor groen beter van de grond te laten komen.

'Rood voor Groen'

'Rood voor groen' biedt mogelijkheden voor de ontwikkeling van groene diensten (zie onder andere diverse Natuurbalansen), al zijn die mogelijkheden in aanzienlijke mate afhankelijk van de plaatselijke situatie. Locatie, bestemmingen, grondprijs, de balans tussen rood en groen (in Meerstad Groningen wordt de verhouding 1:1 gehanteerd, terwijl dit voor een landgoed kan oplopen tot 1:9) en ontwikkelingsruimte zijn elementen die in samenhang invloed uitoefenen op de potenties van het concept.

In Midden-Delfland zijn gemeenten bereid om in ruil voor ontwikkelingsruimte mee te betalen aan *beheer* van het landschap. Bij landgoedontwikkeling, zoals in hoofdstuk 4 aan de orde kwam, gaat het vooral om *natuurontwikkeling* in combinatie met wonen. In de praktijk wordt nu meer aan rood voor groen gewerkt waarbij ontwikkeling van groene diensten aan de orde is. Voorbeelden met beheer van bestaande natuur zijn schaarser. Hieruit kan echter niet worden afgeleid dat rood voor groen vooral voor ontwikkeling van groene diensten geschikt is, en voor beheer juist minder toegepast zou moeten worden. Daarvoor is het aantal daadwerkelijk gerealiseerde projecten nog te gering en is de contextafhankelijkheid te groot.

Rood voor groen is meer dan een financieringsmechanisme. Het is een complex principe waarbij veel elementen uit het gepresenteerde kader aan de orde zijn. Hoge transactiekosten, wet- en regelgeving en cultuur zijn drie belangrijke geconstateerde knelpunten, die bij rood voor groen alle drie meespelen. De vraag naar rood in het groen is echter duidelijk aanwezig en de betalingsbereidheid lijkt redelijk hoog.

Groen om de stad en agrariërs

Midden-Delfland is een gebied dichtbij 'de stad' waar agrariërs groene diensten aanbieden. We zouden het kunnen beschouwen als een vorm van 'Groen om de Stad', waarbij sprake is van een reeds bestaand gebied, belangrijk voor dagrecreatie gezien het aantal bezoekers. De agrariërs zelf staan nog niet te trappelen om recreanten op hun land toe te laten, ze zijn bang voor overlast. Een analyse van initiatieven in andere delen van Nederland laten zien dat hier wel potentie kan liggen, maar de animo blijkt nog niet groot (Rijk, 2005).

In Midden-Delfland heeft men de intentie om de inrichting van recreatieterreinen af te stemmen op mogelijk beheer door agrariërs. De aanwezigheid van boerderijdieren wordt door de recreanten als aantrekkelijk beschouwd. Ook in andere recreatiegebieden spelen agrariërs steeds vaker een rol bij het beheer. Organisaties als Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen zetten bijvoorbeeld steeds vaker boeren in voor beheerwerkzaamheden.

5.4 Conclusies

De centrale vraag in dit onderzoek is welke institutionele opties en financieringsmechanismen voor groene diensten mogelijk zijn en welke knelpunten en kansen zich voor kunnen doen.

Op basis van ons onderzoek stellen we vast dat

1. De vragende partij bepalend is voor (de organisatie van) de financiering op het niveau van individuele activiteiten, die onder groene diensten vallen.
2. De transactiekosten voor het realiseren van opties en financieringsmechanismen van groene diensten hoog zijn, onder meer vanwege regelgeving op gebied van ruimtelijke ordening en staatssteunaangelegenheden.
3. Privaat geld voor groene diensten moeilijk aan te boren is.
4. Cultuur bij de ontwikkeling van groene diensten een knelpunt vormt.
5. De mogelijkheden en invulling van 'Rood voor Groen' projecten sterk bepaald wordt door de lokale omstandigheden, en
6. Bij 'Groen om de stad' agrariërs zich aarzelend opstellen.

Binnen deze context zal de komende jaren de ontwikkeling van groene diensten verder moeten worden vormgegeven.

Literatuur

- Bakker, A.J.J., D.A. Albrechtse, R.B. Doorneweert, P. Kavelaars, G.S. Venema en M.N. van Wijk, *Fiscale faciliteiten en knelpunten natuurontwikkeling door particulieren*, Den Haag, LEI, Rapport 5.05.06, 2005.
- Benkard C.L. en P. Bajari, *Demand Estimation with Heterogeneous Consumers and Unobserved Product Characteristics: a Hedonic Approach*. NBER working paper series. Working paper 10278. National Bureau of Economic research, 2004.
- Berkhout, P. en C. van Bruchem (red.) *Landbouw-Economisch Bericht 2005* Den Haag, LEI, 2005, Rapport PR.05.02
- Bervaes, J.C.A.M., Vreke, J. *De invloed van groen en water op de transactiepreizen van woningen*, Alterra-rapport 959, Wageningen, 2004
- Bijman, J. *Institutioneel-economisch onderzoek naar agrobiodiversiteit*, notitie, 2003.
- Boers, A. en M.J. Koning, *Belastinguitgaven door fiscale faciliteiten voor natuurbeleid*, Den Haag, LEI, Rapport 6.05.16, 2005.
- Bruil, D.W., G.B.C. Backus, M.A.H.J. van Bavel en C.P.C.M. van der Hamsvoort, *Verhandelbare Ontwikkelingsrechten in Limburg; Rechten voor kwaliteit, kwaliteit voor rechten*, Den Haag, LEI, Rapport 4.04.06; 2004.
- Everdingen, W.H. van en J.H. Jager, *Inkomenspositie van melkveebedrijven op veengrond; een vergelijking van groepen bedrijven*, Den Haag, LEI, Rapport 2.01.03; 23p, 2001.
- Evers, F.W.R. , Beckers, T.A.M, Winsemius, P. *Rood voor groen, van filosofie naar resultaat*, Tilburg University, Harderwijk, 2003.
- Furubotn, E.G., en R. Richter, *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1998.
- Gemeente Midden-Delfland, *Groenfonds Midden-Delfland, "Voor wie wacht, komt alles steeds te laat"*, Schipluiden, Delft, 2002
- Gemeente Midden-Delfland, *Uitgangspunten inrichting Groenfonds Midden Delfland*. Schipluiden, 2003.
- Gemeente Midden-Delfland, *Startnotitie Gebiedsvisie Midden-Delfland*, Midden-Delfland, oktober 2004
- Hardin, G., The tragedy of the commons, *Science*, Vol. 162. no. 3859, pp. 1243 - 1248; 13 december 1968
- Hazeu, C.A., *Institutionele economie. Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, Bussum: Coutinho, 2000.
- Heddema, T., *Presentatie Meerstad Groningen*, Nationale conferentie Landelijk Gebied, Ede, 8 september, 2005
- Hendriks, F., *Bestuurskunde en 'new institutionalism', een verkenning*. In: Bestuurskunde, jaargang 5, nr. 58, p. 217-225, 1996.
- Hofsink, H.C. en M.H. Borgstein, *Amsterdam en haar Ommelanden; wat willen de bezoekers?* Rapport 4.01.05. LEI, Den Haag. 2001

- Hubeek, F.B., F.A. Geerling-Eiff, S.M.A. van der Kroon, J. Vader, A.E.J. Wals, *Van adoptiekip tot duurzame stadswijk; Natuur- en milieueducatie in de praktijk*. WOt-rapport 18, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen, 2006.
- Jongeneel, R., E.J. Bos, M. Koning, T. Ponsioen, L. Slangen, en J. Vader, *De doorwerkingseffecten van natuurprojecten op de economie: Financiële en economische analyse van kosten en baten*, Wageningen Universiteit en LEI, Wageningen, 2005.
- Klijn, J.A., A.E. Dijkstra, J. Luttkik en F.R. Veeneklaas, *De vergeten waarden van natuur en landschap; gebruik en beleving in geld en gevoel*. DLO-Staring Centrum. Jaarboek 1999, Wageningen, 2000.
- Kloen, H., F. Padt, G. Verschuur, R. Joldersma, R. de Graaff en E. Lobry, *Lokaal Landschapsfonds voor natuur en landschap- handleiding voor het organiseren van een landschapsfonds*, Landschapsbeheer Nederland, Centrum voor Landbouw en milieu en Bruggenwirth, Maas & Boswinkel, 2003.
- Kreps, D.M., *A Course in Microeconomic Theory*. Harvester Wheatsheaf, New York, 1990.
- Luijt, J., *Grondmarkt in segmenten 1998-2000*, Den Haag, LEI, Rapport 4.02.01; 60 p. 2002
- Leeuwen, M.G.A., van, *De meerwaarde van groen voor wonen, een regionale analyse*, LEI, Den Haag, 1997
- Milieu- en natuurplanbureau-RIVM, Wageningen-UR, *Natuurbalans 2005*, Den Haag, 2005.
- Ministerie van LNV, *Relatienota*, 1975.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Europese regelgeving over staatssteun, Informatiewijzer voor de decentrale overheid*, Den Haag, februari, 2004
- Ministerie van LNV, Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, kenmerk DN. 2005/2946, Den Haag, 13-10-2005,
- Ministerie van LNV, Brief aan Tweede Kamer dd 7-7-2003 (TRC 2003/5331)), Den Haag, 2003.
- Ministerie van LNV, *Groene Diensten*, Brief aan de Tweede Kamer, DN. 2004/1588, Den Haag, 01-07-2004
- Ministeries van VROM, LNV en EZ, *Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling*, , Den Haag, 2005
- Nooteboom, B., *Vertrouwen. Vormen, grondslagen, gebruik en gebreken van vertrouwen*, Schoonhoven: Academic Service, 2002.
- Noordegraaf, M., *Zinloze wanorde, publiek management te midden van ambiguïteit*. In: Bestuurskunde, jaargang 8, nr. 7, p. 300-310, 1999.
- Oerlemans, N., E. van Well, J.A. Guldemond, *Agrarische natuurverenigingen aan de slag*, Achtergronddocument bij Natuurbalans, Planbureau-rapport 10, Natuurplanbureau vestiging Wageningen, Wageningen, 2004
- Oerlemans, N. Joldersma, R., Kloen, H., *Handleiding voor het opzetten van een sponsoringactiviteit, Sponsoring voor natuur en landschap*, Centrum voor Landbouw en Milieu, Landschapsbeheer Nederland, Communicatiebureau BMB, Verslag fase 2 van communicatieproject "Investeren in Ecologie", 2003.
- Oerlemans, N, *Handleiding voor het opzetten van een adoptieproject, Adoptie voor natuur en landschap*, Centrum voor Landbouw en Milieu, Landschapsbeheer Nederland, Communicatiebureau BMB, 2003

- Oltmer, K., *Agricultural Policy, Land Use and Environmental Effects -Studies in Quantitative Research Synthesis-*, PhD Thesis, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2003.
- Oude Veldhuis, C, Witmond, B., *Niet polderen, maar rekenen! Ontwikkelingsstrategie voor het Groene Hart*, Ecorys, in opdracht van Bouwfonds MAB Ontwikkeling en Nationaal Groenfonds en Nationaal Groenfonds, 2005.
- Padt, F.J.P., H. Kloen, G.W. Verschuur, R. Joldersma, 2002. Investeringsvormen voor natuur- en landschapsbeheer, CLM Onderzoek en Advies BV, Utrecht, rapport 554-2002. Verslag fase 1 van communicatieproject "Investeren in Ecologie", 2002
- Pearce, D.W. en R.K. Turner, *Economics of Natural Resources and the Environment*, Harvester Wheatsheaf, London, 1990
- Raad voor het Landelijk gebied (RLG), Groene diensten, van ondersteunen naar ondernemen; RLG 02/7, Amersfoort, 2002.
- Rijk, P.J., Wandelpaden op land- en tuinbouwbedrijven: animo, mogelijkheden en vergoedingssysteem, Den Haag, LEI, Rapport 4.05.03, 2005
- Romstad, E. Methodologies for agri-environmental policy design. In: Brouwer, F. (ed), *Sustaining agriculture and the rural environment- governance, policy and multifunctionality*. Advances in Ecological Economics, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2004.
- Schuyt, Th. N.M., *Geven in Nederland 2003, Het Tweejaarlijkse Rapport over geven aan maatschappelijke en goede doelen*, Houten, 2003
- Schuyt, Th. N.M. en B.M. Gouwenberg (red.). *Geven in Nederland 2005; Giften, Legaten, Sponsoring en vrijwilligerswerk*, Den Haag, Elsevier, 2005.
- Terwan, P., Rodenburg, B, *Een puntensysteem voor groene diensten in Midden-Delfland, voorstel voor duurzame beloning van groene diensten uit het Groenfonds Midden-Delfland*, Advies in opdracht van de Vereniging voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer "Vockestaert" en WLTO-afdeling 'Delflands Groen', Schipluiden, november 2004
- Tirole J., *The theory of industrial organisation*, The MIT Press, London, UK, 1992.
- Tijdink, J.L., *Neo-institutionele economie; een eenduidig antwoord op bestuurskundige vragen?* Blad Bestuurskunde 5(5), 1996.
- Varian, H.R., *Microeconomic Analysis*. 3rd edition, Norton, New York, 1992.
- Vatn, A. *Multifunctional agriculture: some consequences for international trade regimes* European Review of Agricultural Economics, volume 29, nr 3, August 2002

Geraadpleegde websites:

- www.verenigingvanfondsen.nl, 2005
www.Novem.nl, 2005,
www.Rabobank.nl, 2005

Bijlage 1 Informanten

Groenfonds Midden-Delfland:

Herman Doctors van Leeuwen
Wim Kornmann

Paul Terwan
Ingrid ter Woorst en Kees Boks

(ANV Vockestaert)
(Groenservice Zuid-Holland in het kader van
Recreatieschap Midden Delfland)
(Terwan onderzoek en advies)
(Gemeente Midden-Delfland)

Rond d'n Duin:

Jasper van der Zon
Joost Reus
Wim Harmsen

(Alcoa)
(Duinboeren)
(Recron)

Private financiering:

Alfred Touber
Luuk Hans
Dorine Putman
Henk de Graaf
Lodewijk Punt

(Nederlandse Golf Federatie)
(Rabo Groen Bank BV)
(ASN bank)
(AM Wonen)
(Fortis Vastgoed Landelijk)

Bijlage 2 Selectie case II

Criteria

1. De case moet uit de plannenfase zijn, minimaal moeten de eerste stappen voor de uitvoering zijn gezet.
2. In de case moet binnen het project verworven rood geld worden ingezet ten behoeve van groene doelen.
3. De groene doelen moeten deels nagestreefd worden door agrarisch natuurbeheer.

Korte beschouwing cases

Landschapsfonds Rond d'n Duin en grondbank (Duinboeren)

De grondbank is opgericht om natuurgebied en gronden van gemeenten te laten beheren door boeren uit de buurt. De verhuurder kan hier voorwaarden aan verbinden, maar moet er dan een lagere pacht prijs voor vragen. Dit gebeurt met grond van Natuurmonumenten en verschillende gemeenten. Het landschapsfonds, dat los van de grondbank staat, is opgericht door de agrarische natuurvereniging de Duinboeren. Het fonds heeft het volgende doel: 'het agrarisch cultuurlandschap met de bijbehorende natuurwaarden te behouden en te versterken, juist in gebieden waar de overheid te kort schiet'. Het fonds richt zich met name sterk op particulieren en bedrijven.

1. Het fonds en de grondbank bestaan reeds en functioneren volledig.
2. Er wordt geld van particulieren en bedrijven geworven. Hierbij wordt volledig gebruik gemaakt van 'groen' geld en schenkingen. Deze laatste kunnen wellicht als rood geld gezien worden.
3. Het beheer onder voorwaarden kan gezien worden als een vorm van agrarisch natuurbeheer.

Meerstad Groningen

Aan de oostkant van Groningen is een groot PPS-project opgezet: Meerstad. In dit project willen de betrokken publieke en private partijen het volgende bereiken:

- De bouw van 10.000 woningen.
- De aanleg van een meer van ongeveer 600 hectare.
- Het meer dient voor recreatie, waterberging en waterbuffering.
- Het ontwikkelen van 480 ha GIOS gebied en 350 ha robuuste verbinding zones (EHS). Doel is om hiervan de helft door terreinbeheerders te laten beheren en de helft door agrariërs.
- De aanleg van een ruim opgezet, aantrekkelijk gebied waar het goed toevoert is.

Momenteel (mei 2005) is de planvorming vrijwel afgerond, de plannen liggen voor aan de besluitvormende partijen. Dit zijn de gemeenteraden van Groningen en Slochteren, Provinciale Staten van Groningen, de Ministerraad en de raden van bestuur van de deelnemende marktpartijen. Als zij groen licht hebben gegeven kunnen de overeenkomsten getekend worden en kan gestart worden met de aanleg.

1. De plannen zijn ontwikkeld, maar de definitieve besluitvorming is nog niet doorlopen.
2. Er wordt binnen het plan verevend, maar dit geld gaat alleen naar de aanleg van natuur, niet naar het beheer.
3. Er is 250 ha grond toegewezen aan agrarisch natuurbeheer maar verdere ideeën zijn er nog niet.

Verhandelbare ontwikkelingsrechten

De provincie Limburg werkt aan het opstarten van enkele pilots voor de introductie van verhandelbare ontwikkelingsrechten. Dit betreft een systeem waarbij door middel van de overdracht van rechten op een markt een geldstroom van rode doelen naar groene doelen op gang komt. Een eerste blauwdruk is ontwikkeld, dit jaar zal dit in pilots nader toegepast worden.

1. Het systeem van VOR wordt in drie pilots dit jaar nader uitgewerkt. Daarna kan pas gesproken worden van concrete plannen.
2. Er is sprake van rode financiering van groene doelen.
3. Natuurbeheer kan eventueel één van de groene doelen zijn, maar of dit het geval is zal in de pilots moeten blijken.

Toekomst Eilandspolder

In de Eilandspolder in het Nationale Landschap Holland Laag is een project opgezet om de toekomst van de landbouw in dit veenweidegebied te borgen. Het project omvat een ruilverkaveling, de aanleg van landschapselementen, een aantrekkelijker beheerspakket voor veenweidegebied en de stimuleringsregelingen groen voor stallen en groen voor melk, waar tijdelijke extra ruimte in stallen en melkquotum wordt uitgeruild tegen een bepaald beheer van de grond. Hiermee wordt bedoeld dat stallen en melkquotum in het bezit van natuurbeherende instanties, tegen een tegenprestatie worden 'uitgeleend' aan agrariërs.

1. De plannen zijn al concreet uitgewerkt en staan voor een groot deel op de rand van uitvoering. Aan de beheerspakketten moet nog worden gewerkt.
2. Er is vooral sprake van groene financiering, tenzij men het toekennen van quotum en stalruimte als rode financiering zou willen betitelen.
3. Natuurbeheer door agrariërs (met name weidevogelbeheer) speelt een centrale rol.

Beemsterkaas

De melkfabrikant Cono in Midden-Beemster, is onder andere producent van Beemsterkaas. Cono gaat er vanuit dat weidegang een positief effect op melk heeft, hetgeen recent wordt ondersteund door onderzoek van Wageningen UR (het betreft het gehalte van de stof CLA). De fabrikant biedt haar melkveehouders een halve eurocent per kilo over het jaarvolume als zij hun koeien in lente, zomer en herfst in de wei laten lopen. Vooralsnog wordt dit niet omgezet in een 'hogere' positie op de markt. Hierbij spelen de huidige positie van het merk en de huidige bedrijfsstructuur een rol.

1. De plannen zijn al in uitvoering, er wordt nog gewerkt aan het bereiken van een betere marktpositie.
2. De consument kan gezien worden als een 'rode' financieringsbron, gezien de indirecte relatie met het landelijk gebied.
3. Bovenmodale weidegang kan gezien worden als agrarisch natuurbeheer.

Conclusies voor selectie case

De beschouwde cases kunnen worden onderverdeeld in een aantal minder en meer geschikte cases. Verhandelbare ontwikkelingsrechten is een kansrijk concept, maar is nog nauwelijks geconcretiseerd. Ook Meerstad Groningen biedt ruimte voor rode financiering van agrarisch natuurbeheer, maar alle opties voor de financiering en uitwerking zijn nog open. Bij het plan Toekomst Eilandspolder is gebleken dat er geen sprake is van rode financiering. Deze drie cases vallen zodoende af.

De twee geschikte cases zijn het Landschapsfonds Rond d'n Duin en de kaasfabriek Cono. Bij de eerste is sprake van een fonds, gevuld met private middelen, waarbij in combinatie met agrarisch natuurbeheer op projectbasis investeringen in het landschap worden gedaan. Dit fonds functioneert reeds een jaar en er worden al projecten gerealiseerd. Het voordeel van deze case is de private benadering van een concept dat in de uitvoering enigszins vergelijkbaar is met de case Groenfonds Midden-Delftland. Dit maakt de cases goed vergelijkbaar. Wel is er minder direct sprake van natuurbeheer, eerder van landschapsontwikkeling.

In het geval van de kaasfabriek Cono is sprake van een ketenconcept waarbij de kaasfabriek haar toeleveranciers een premium biedt op de melk voor weidegang. Ook dit is al enige tijd in uitvoering. Wat deze case interessant maakt is dat de aard van de systematiek haaks staat op die van Groenfonds Midden-Delftland en hier meer het denken in de welvaartstheorie centraal staat. De cases zijn hiermee minder vergelijkbaar, maar het kader kan wel vanuit twee verschillende perspectieven tegen het licht gehouden worden. Vraag is wel in hoeverre de weidegang van koeien gezien moet worden als een groene dienst en in hoeverre de melkfabriek het zo ziet.

Bijlage 3 Onderwerpen per case/organisatie

Iedere vragenlijst en vraaggesprek begint met de achtergrond van de stakeholder, zijn/haar betrokkenheid bij het onderwerp en zijn/haar algemene ideeën/mening ten aanzien van groene diensten, mogelijke financiering en rol voor agrariërs.

Case Groenfonds Midden-Delfland

Bij de case Midden-Delfland is het groenfonds het centrale onderwerp. In de gesprekken komen aan de orde:

- Achtergrond geïnterviewden en betrokken organisaties;
- Doelstellingen groenfonds;
- Ontstaansgeschiedenis van het groenfonds;
- Ontwikkeling van het groenfonds, o.a. vertraging;
- Actuele betrokkenen, rollen, invloed, free riders, potentiële betrokkenen, samenwerkingsverbanden en spanningen;
- Motivatie van betrokkenen om deel te nemen;
- Actuele en potentiële vraag en aanbod, zowel publiek als privaat;
- Kansen, knelpunten, risico's en succesfactoren, voorwaarden;
- Opzet, organisatie, structuur (o.a. juridisch) en toekomst van het groenfonds;
- Motivatie voor de keuze van deze opzet van groenfonds;
- Relevante wet- en regelgeving (o.a. staatssteun, Programma Beheer, reconstructiewet);
- Internationale ervaringen met groenfondsen en staatssteun;
- Puntensysteem van het groenfonds;
- Controle en sancties activiteiten agrariërs;
- Betalingsbereidheid voor groene diensten van consumenten, ondernemers, waaronder recreatieondernemers;
- Betalingsbereidheid verschillende actoren om bij te dragen aan het groenfonds;
- (On)mogelijkheden van agrariërs om groene diensten te leveren;
- Andere mogelijkheden voor rood voor groen.

Case Rond d'n Duin

Hier is ook het fonds het centrale onderwerp, en dus gericht op de private financiers

- Achtergrond geïnterviewden en betrokken organisaties;
- Doelstellingen van het fonds;
- Ontstaansgeschiedenis van het groenfonds;
- Actuele betrokkenen, rollen, invloed, free riders, potentiële betrokkenen, samenwerkingsverbanden en spanningen;
- Motivatie van betrokkenen om deel te nemen;
- Actuele en potentiële vraag en aanbod, zowel publiek als privaat;
- Kansen, knelpunten, risico's en succesfactoren, voorwaarden;
- Opzet, organisatie, structuur (o.a. juridisch) en toekomst van het fonds;
- Motivatie voor de keuze van deze opzet van fonds;
- Relevante wet- en regelgeving (o.a. staatssteun, Programma Beheer, reconstructiewet);

Financiële instellingen

- Aandeel natuur, bos en landschap in groenfinanciering en groenfonds;en;
- Agrarisch en particulier natuurbeheer binnen de groenfinanciering, grootte, dynamiek, kansen en knelpunten;
- Motieven van investeerders/beleggers om groen te beleggen/in groen te investeren;
- Rendement van investeringen in natuur, bos en landschap;
- Verklaring van het beperkte aandeel van deze categorie in de groenfinanciering en – fondsen, kansen, knelpunten, succes- en faalfactoren;
- Voorwaarden van de financiële instelling;
- Praktijkvoorbeelden van groene projecten uit de categorie natuur, bos en landschap;
- Regionale verschillen;
- Huidige en toekomstige rol van de private sector bij projecten in de categorie natuur, bos en landschap;
- Ervaringen met gebiedsfondsen, kansen en knelpunten, mogelijkheden voor de toekomst;
- Ervaringen met rood voor groen, kansen en knelpunten, mogelijkheden voor de toekomst;
- Invloed van natuurbeheer op grondprijzen;
- Overige activiteiten op gebied van natuur, bos en landschap;

Vastgoed en ontwikkeling

- Achtergrond geïnterviewden en betrokken organisaties, diensten en producten;
- Betrokkenheid bij groene diensten, ontwikkelingen/activiteiten ten aanzien van natuur en landschap (o.a. locaties, stand van zaken);
- Ontwikkeling en beheer van landgoederen, actuele stand van zaken, voorwaarden, vraag (o.a. doelgroepen) en aanbod, kansen, knelpunten, faal- en succesfactoren;
- Betrokkenheid rood voor groen, kansen, knelpunten, faal- en succesfactoren, voorwaarden, vraag en aanbod;
- Organisatie, opzet, structuur, tijdspad, rood voor groenactiviteiten/landgoederen;
- Actuele en potentiële betrokkenen;
- Betalingsbereidheid voor natuur en landschap en groene diensten, motieven, voorwaarden;
- Actuele en potentiële rol agrariërs;
- Mogelijkheden en gevolgen van functiewijziging;
- Wet- en regelgeving;
- Mogelijkheden voor agrariërs.

Recreatie

- Achtergrond geïnterviewden en betrokken organisaties, diensten en producten;
- Belang van natuur en landschap voor de organisaties/leden van de organisaties;
- Actuele betrokkenheid bij groene diensten, ontwikkelingen/activiteiten ten aanzien van natuur en landschap, rendement;
- Potentiële rol bij groene diensten, betalingsbereidheid, voorwaarden, onderhandelingsmiddelen;
- Knelpunten, kansen, succes- en faalfactoren;
- Tijdspad bij ontwikkelingen;
- Mogelijkheden voor agrariërs;
- Actuele en potentiële betrokkenen, free riders.

Wot-onderzoek

Verschenen documenten in de reeks Rapporten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu – vanaf september 2005

Wot-rapporten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (voorheen Natuurplanbureau), Lumengebouw, te Wageningen.

T 0317 – 47 78 44

F 0317 – 42 49 88

E info.wnm@wur.nl

Wot-rapporten zijn ook te downloaden via de Wot-website www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

- 1 *Wamelink, G.W.W., J.G.M. van der Gref-van Rossum & R. Jochem* (2005)
Gevoeligheid van LARCH op vegetatieverandering gesimuleerd door SUMO
- 2 *Broek, J.A. van den* (2005)
Sturing van stikstof- en fosforverliezen in de Nederlandse landbouw: een nieuw mestbeleid voor 2030
- 3 *Schrijver, R.A.M., R.A. Groeneveld, T.J. de Koeijer & P.B.M. Berentsen* (2005)
Potenties bij melkveebedrijven voor deelname aan de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer
- 4 *Henkens, R.J.H.G., S. de Vries, R. Jochem, R. Pouwels & M.J.S.M. Reijnen*, (2005)
Effect van recreatie op broedvogels op landelijk niveau; Ontwikkeling van het recreatiemodel FORVISITS 2.0 en koppeling met LARCH 4.1
- 5 *Ehlert, P.A.I.* (2005)
Toepassing van de basisvrachtbenadering op fosfaat van compost; Advies
- 6 *Veeneklaas, F.R., J.L.M. Donders & I.E. Salverda* (2006)
Verrommeling in Nederland
- 7 *Kistenkas, F.H. & W. Kuindersma* (2005)
Soorten en gebieden; Het groene milieurecht in 2005
- 8 *Wamelink, G.W.W. & J.J. de Jong* (2005)
Kansen voor natuur in het veenweidegebied; Een modeltoepassing van SMART2-SUMO2, MOVE3 en BIODIV
- 9 *Runhaar, J., J. Clement, P.C. Jansen, S.M. Hennekens, E.J. Weeda, W. Wamelink, E.P.A.G. Schouwenberg* (2005)
Hotspots floristische biodiversiteit
- 10 *Cate, B. ten, H. Houweling, J. Tersteeg & I. Verstegen (Samenstelling)* (2005)
Krijgt het landschap de ruimte? – Over ontwikkelen en identiteit
- 11 *Selnes, T.A., F.G. Boonstra & M.J. Bogaardt* (2005)
Congruentie van natuurbeleid tussen bestuurslagen
- 12 *Leneman, H., J. Vader, E. J. Bos en M.A.H.J. van Bavel* (2006)
Groene initiatieven in de aanbidding. Kansen en knelpunten van publieke en private financiering
- 13 *Kros, J, P. Groenendijk, J.P. Mol-Dijkstra, H.P. Oosterom, G.W.W. Wamelink* (2005)
Vergelijking van SMART2SUMO en STONE in relatie tot de modellering van de effecten van landgebruikverandering op de nutriëntenbeschikbaarheid

- 14** *Brouwer, F.M, H. Leneman & R.G. Groeneveld (2005)*
The international policy dimension of sustainability in Dutch agriculture
- 15** *Vreke, J., R.I. van Dam & F.H. Kistenkas (2005)*
Provinciaal instrumentarium voor groenrealisatie
- 16** *Dobben, H.F. van, G.W.W. Wamelink & R.M.A. Wegman (2005)*
Schatting van de beschikbaarheid van nutriënten uit de productie en soortensamenstelling van de vegetatie. Een verkennende studie
- 17** *Groeneveld, R.G. & D.A.E. Dirks (2006)*
Bedrijfseconomische effecten van agrarisch natuurbeheer op melkveebedrijven; Perceptie van deelnemers aan de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer
- 18** *Hubeek, F.B., F.A. Geerling-Eiff, S.M.A. van der Kroon, J. Vader & A.E.J. Wals (2006)*
Van adoptiekip tot duurzame stadswijk; Natuur- en milieueducatie in de praktijk



W O t

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

