

Naar netwerkfinanciering en -aanpak voor Kwaliteitsimpuls Landschap

A. van den Ham
G.S. Venema
G.J.F. van den Elzen

Projectcode 63680

November 2002

Rapport 4.02.08

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Naar netwerkfinanciering en -aanpak voor Kwaliteitsimpuls Landschap
Ham, A. van den, G.S. Venema en G.J.F. van den Elzen
Den Haag, LEI, 2002
Rapport 4.02.08; ISBN 90-5242-773-9; Prijs €14,- (inclusief 6% BTW)
71 p., fig., tab., bijl.

Publieke en private actoren ontwikkelden, samen met het LEI, een financieringsconcept dat perspectief biedt om publieke en private partijen elkaar aanvullend de financiering van natuur en landschap (bijvoorbeeld de Kwaliteitsimpuls Landschap) te laten verzorgen. Publiek en privaat geld blijven strikt gescheiden evenals de geldstromen voor de investeringen, het beheer en de facilitering van het proces. Er zijn wel voorzieningen voor ontschotting ingebouwd.

Financiering van de verbetering van de kwaliteit van natuur en landschap door publieke en private partijen lukt beter als de deelnemende partijen daarmee hun doelstellingen (beter) kunnen realiseren. Dat geldt ook voor de Kwaliteitsimpuls Landschap. Om beter zicht te krijgen op elkaars doelen, is een grotere participatie van gebiedsactoren in een vroeg stadium van het beleidsproces van belang. Dat geeft de mogelijkheid elkaars kennis in de eigen denkkaders te integreren. De actoren groeien als het ware met elkaar mee. Dat schept ruimte om gezamenlijk dilemma's op te lossen. Door een groep veranderingsgezinde actoren op basis van kennisverschillen in plaats van kennisovereenkomsten oplossingen voor dilemma's te laten zoeken, is het mogelijk met (voorlopig) vaststaande kaders (Comptabiliteitswet, EU-steunkader, reeds vastgelegde beleidsdoelen) om te gaan. Mits er voldoende ruimte wordt geboden om met creativiteit met de dilemma's om te kunnen gaan.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie@lei.wag-ur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie@lei.wag-ur.nl

© LEI, 2002

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponereerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

Inhoud

	Blz.
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1. Inleiding	15
1.1 Aanleiding	15
1.2 Probleemstelling	15
1.3 Doelstelling	15
1.4 Effect	15
1.5 Afbakening	16
1.6 Opzet van de publicatie	16
2. Methode van onderzoek	17
2.1 Fasering	17
2.2 De inventariserende fase	17
2.3 Actoren in het gebied	18
3. Breder context van de beleidsopgave	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Ontwikkelingen in de melkveehouderij tot 2010 bij ongewijzigd beleid	19
3.3 Randvoorwaarden van het EU-steunkader en de Comptabiliteitswet	20
4. Interviews bij de proeftuinen	22
4.1 Inleiding	22
4.2 Inventarisatie van de beelden	22
4.2.1 Algemeen beeld	22
4.2.2 Programma Beheer	23
4.3 Gewenste veranderingen	24
4.3.1 Reparatie van bestaande regelingen	24
4.3.2 Een nieuw instrumentarium	25
4.3.3 Regionale fondsvorming	25
4.3.4 Voorwaarden voor een gebiedsgerichte aanpak	27
4.4 Samenvattend overzicht	28
4.5 Analyse van de interviews	28
5. Inventarisatie van (potentiële) fondsconstructies	31
5.1 Inleiding	31
5.2 Een aantal potentiële fondsconstructies voor (agrarisch) natuurbeheer	31
5.3 Analyse van het knelpuntoplossend gehalte	37

	Blz.
5.4 Aanbevelingen van respondenten	38
5.5 Conclusie	40
6. Interactief ontwikkelen van een financieringsconcept	42
6.1 Inleiding	42
6.2 Achtergrond en werkwijze	42
6.3 Het ontwikkelde financieringsconcept	43
7. Slotbeschouwing	47
7.1 Inleiding	47
7.2 Netwerk van actoren staat centraal voor doelrealisatie	47
8. Conclusies	50
9. Aanbevelingen	52
Literatuur	55
Bijlagen	
1. Te verwachten ontwikkelingen tot 2010 bij ongewijzigd beleid	57
2. Randvoorwaarden van het EU-steunkader	64
3. Inventarisatie financieringsvormen door Rabobank Nederland	66
4. Door respondenten aangegeven knelpunten bij financiering van natuur- en landschapsbeheer	69
5. Deelnemers aan interviews en workshops	71

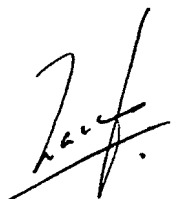
Woord vooraf

Dit rapport is het resultaat van het project *Nieuwe financiële instrumenten passend bij een gedeelde verantwoordelijkheid* dat het LEI heeft uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van LNV. Het project is deels gefinancierd uit het programma 'Mens, economie en groene ruimte', kortweg 'Gamma Groen' en deels uit het LNV-project 'Kwaliteitsimpuls landschap' van de directie Natuurbeheer.

Het onderzoek werd begeleid door een begeleidingscommissie, bestaande uit de volgende personen:

- de heer ing. H. Alberts, Ministerie van LNV, directie Oost;
- mevr. ing. E.M.P. Hermens, Ministerie van LNV, directie Natuurbeheer;
- mevr. A. Papma, Ministerie van LNV, directie Groene Ruimte en Recreatie;
- mevr. dr.ir. E.C.M. Ruijgrok en mevr. drs. S.H. Ketele, Ministerie van LNV, directie Natuurbeheer.

Wij bedanken deze commissie voor de samenwerking. Daarnaast willen we een woord van dank uitspreken aan alle personen die hebben meegewerkt aan de interviews en de workshops evenals aan de heer mr. P. Beekhuizen (Ministerie van LNV, directie Juridische Zaken).



Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse
Algemeen Directeur LEI B.V.

Samenvatting

In het kader van de Kwaliteitsimpuls Landschap (proeftuinen) en de uitwerking van het Structuurschema Groene Ruimte 2 (SGR2) heeft de rijksoverheid behoefte aan een nieuwe stimulerende financieringsvorm. Het doel van het project Kwaliteitsimpuls Landschap is om, samen met de provincies, te zoeken naar effectief instrumentarium om de groenblauwe dooradering te realiseren. In 2001 zijn hiertoe acht zogenoemde proeftuinen vastgesteld om in de praktijk ervaring op te kunnen doen met een gebiedsgerichte aanpak en uitvoering van dit beleidsdoel. De toekomstige financiering moet minder dan nu uitgaan van subsidies door de rijksoverheid. Bovendien zijn de proeftuinen niet tevreden met het huidige financieringsinstrumentarium. Het is daarom gewenst dat andere actoren, zowel publiek als privaat, een deel van de financiering voor hun rekening nemen. Dat is het onderwerp van het onderzoek dat het LEI in opdracht voor het ministerie van LNV heeft uitgevoerd.

Autonome ontwikkeling binnen huidige kaders leidt niet tot realiseren beleidsopgave

De autonome ontwikkeling in de melkveehouderij leidt niet tot het realiseren van de beleidsopgave voor de Kwaliteitsimpuls Landschap: duurzaamheid en kwaliteit. De huidige beleidskaders en de bestaande instituties zijn te weinig gericht op het stimuleren van integratie van natuur en landschap met landbouw op bedrijfsniveau. Het Europees beleidskader is niet toegesneden op het realiseren van collectieve doelen. Dat leidt er toe dat in de praktijk het vertrouwen in de continuïteit van de financiering van natuur en landschap ontbreekt.

Meer interactieve werkwijze tussen actoren is gewenst

Financiering van de verbetering van de kwaliteit van het platteland door publieke en private partijen lukt beter als de deelnemende partijen daarmee hun doelstellingen (beter) kunnen realiseren. Dat geldt ook voor de Kwaliteitsimpuls Landschap. Om beter zicht te krijgen op elkaars doelen, is een grotere participatie van gebiedsactoren in een vroeg stadium van het beleidsproces van belang. Dat geeft de mogelijkheid elkaars kennis in de eigen denkkaders te integreren. De actoren groeien als het ware met elkaar mee. Dat schept ruimte om gezamenlijk dilemma's op te lossen: het leidt tot creatief reageren, inhakend op uitdagingen en het benutten van elkaars energie. Van groot belang daarvoor is dat actoren samenwerken op basis van een gezamenlijk geformuleerd belang, op basis van onderlinge gelijkwaardigheid, wederzijds vertrouwen en via een open dialoog. Ze kunnen elkaar dan faciliteren bij het realiseren van elkaars doelen. Dat vraagt van de meeste actoren een andere rol dan ze tot nu toe gewend waren; het gaat om een ander paradigma: interactief in plaats van instrumenteel. Volgens het instrumenteel paradigma geeft de manager, de onderzoeker of de beleidsmaker het best mogelijke antwoord op de vraag. Bij het interactief paradigma is veel meer sprake van een faciliterende rol en is het *proces* om tot de verande-

ring te komen belangrijker. Private en publieke actoren denken en werken dan vanuit de individuele en gezamenlijke mogelijkheden en vanuit eigen kracht.

Kans om in complexe vraagstukken diversiteit te benutten

Integraal plattelandsbeleid is zo complex en tegelijkertijd zo afhankelijk van de fysieke en sociaal-maatschappelijke omstandigheden in een gebied dat één actor of één instantie niet, vanuit de eigen visie, in staat is om tot een kant en klare oplossing te komen. Daarom verdient de interactieve werkwijze volgens ons meer aandacht. Deze werkwijze heeft de potentie in zich om de knelpunten en frustraties die de contactpersonen van de proeftuinen en fondsen bij dit onderzoek naar voren hebben gebracht, grotendeels te voorkomen. Door een groep veranderingsgezinde actoren op basis van kennisverschillen in plaats van kennisovereenkomsten oplossingen voor dilemma's te laten zoeken, is het mogelijk met (voorlopig) vaststaande kaders (Comptabiliteitswet, EU-steunkader, reeds vastgelegde beleidsdoelen) om te gaan. Mits er voldoende ruimte wordt geboden om op creatieve wijze met de dilemma's om te kunnen gaan. Dan ontstaan kansen om de fysieke en sociaal-maatschappelijke diversiteit tussen gebieden te benutten en gezamenlijk tot maatwerk te komen.

Proeftuinen willen graag naar regionaal fonds of daarmee experimenteren

In de proeftuinen voor de Kwaliteitsimpuls Landschap is sprake van een reeds lopend proces. Er is op korte termijn behoefte aan een constructie om de financiering van de groenblauwe dooradering duurzaam van de grond te krijgen. In de vier proeftuinen waar we geïnventariseerd hebben, bestaan grote bedenkingen tegen het huidige financieel instrumentarium. Vooral Programma Beheer (PB) ontmoet veel kritiek. PB denkt te veel in regels en niet in doelen die bovendien te gedetailleerd zijn. En ze vinden de betalingen onvoldoende en te onzeker om integratie van 'natuur en landschap met landbouw' op bedrijfsniveau duurzaam te stimuleren. Deze proeftuinen willen het liefst naar een regionaal gebiedsfonds of willen daarmee graag experimenteren. Meer betrokkenheid van regionale private actoren en regionale publieke actoren onderschrijven de proeftuinen. Ze pleiten echter wel voor een blijvende betrokkenheid van de rijksoverheid, mede in verband met de collectieve aard van de functie 'natuur en landschap'.

Bestaande fondsen ervaren of verwachten knelpunten

De fondsconstructies die reeds bestaan maar veelal nog in ontwikkeling zijn, lopen bijna alle tegen dezelfde knelpunten aan:

- de Comptabiliteitswet, die vereist dat publieke gelden niet langdurig worden geparkeerd. Inzet van publieke gelden via een fonds is daardoor niet eenvoudig;
- het EU-steunkader dat nagaat of een lidstaat met publieke gelden geen ontoelaatbare staatssteun aan bedrijven of sectoren geeft. Dat beperkt de hoogte van de betalingen;
- de lage rentabiliteit van investeringen in landschap en natuur evenals het feit dat het bij natuur en landschap om een collectieve functie gaat waarvan private partijen knelpunten verwachten bij de vermarktbaarheid.

Meestal leven bij de ontwerpers (banken, overheden, onderzoekers) nog de nodige vragen over de mogelijkheden en levensvatbaarheid van het fonds. Daarom spreken ze de wens uit om de constructie in de praktijk te gaan toetsen.

De eerste indruk van deze fondsen in oprichting is dat er inderdaad problemen kunnen ontstaan met de staatssteuntoets of de Comptabiliteitswet. Of dat er zoveel geld 'naar voren' moet worden gehaald dat het de vraag is of één actor bereid of in staat is daartoe over te gaan. De conclusie uit deze inventarisatie is dan ook dat deze constructies geen oplossing bieden voor het knelpunt om op korte termijn voldoende geld binnen te halen waarbij ook nog aan allerlei wensen en voorwaarden moet worden voldaan. Regionalisering op zich verandert daaraan niets.

Publieke en private actoren ondersteunen elkaar in nieuw financieringsconcept

Publieke en private actoren ontwikkelden, samen met het LEI, een nieuw financieringsconcept. De resultaten van de inventarisatie en de wens om regionale actoren meer bij de financiering te betrekken, waren de aanleiding om daarvoor een concreet gebied te kiezen. Dat werd Ooijpolder-Groesbeek, een van de proeftuinen voor het realiseren van de Kwali-teitsimpuls Landschap.

Met de randvoorwaarden van het Europees steunkader en de Comptabiliteitswet evenals de gebiedsdoelen in het achterhoofd, hebben de vertegenwoordigers van regionale publieke en private actoren gezamenlijk een concept ontwikkeld. Het startpunt is het bestaande, regionale netwerk van publieke en private actoren. Die ontwikkelen sterke economische dragers (bijvoorbeeld recreatie). Een deel van de investeringen in, maar ook van de baten uit die sterke economische dragers wordt gebruikt om zwakke economisch dragers (natuur en landschap) te ontwikkelen. Die ontwikkeling van natuur en landschap ondersteunt weer de kracht van de sterke economische dragers doordat een aantrekkelijker landschap ontstaat. Zo ondersteunt het netwerk zich als het ware zelf. Publieke en private geldstromen blijven strikt gescheiden.

Dit concept was voor de onderzoekers uitgangspunt voor verdere uitwerking. Dat gebeurde in interactie met een vertegenwoordiger van de Directie JZ van het ministerie van LNV evenals met de begeleidingscommissie van dit onderzoek. Het schema van het concept staat in hoofdstuk 6 (figuur 6.1).

Dit schema biedt de mogelijkheid dat het private en het publieke domein afzonderlijk projecten financieren (investeringen, procesgeld en beheer) en dus afzonderlijk van uit de eigen doelen de gebiedskwaliteit verbeteren. Maar ze kunnen elkaar daarbij ook ondersteunen als de doelen overeenkomen en dus een beroep op elkaar doen. Vanwege de voorwaarden van het Europese steunkader ligt het dan voor de hand dat het publieke domein zich vooral richt op investeringen in de infrastructuur en procesgeld en dat het private domein vooral het beheer voor zijn rekening neemt. In onderling overleg zijn natuurlijk andere verdelingen mogelijk. Bij dat overleg speelt de gebiedsmanager een grote rol.

Kies voor doelgerichte, strikt gescheiden publieke en private geldstromen

Het publieke geld wordt vooral ingezet om de infrastructuur van het gebied aan te passen aan de nieuwe gebiedsdoelen. Die 'infrastructuur' zijn aan te leggen fiets- en wandelpaden

waardoor de groenblauwe dooradering (landschapselementen en waterlopen in een gebied) beter kan worden benut voor het ondersteunen van sterke economische dragers als recreatieve activiteiten. Maar ook de aanleg van de groenblauwe dooradering zelf behoort tot de aanpassing van de infrastructuur van het gebied aan de nieuwe doelen.

Daarnaast wordt publiek geld ingezet om het proces te faciliteren dat het realiseren van de doelen ondersteunt. In het concrete geval van de Kwaliteitsimpuls Landschap is het door de rijksoverheid beschikbaar gestelde geld bestemd voor het realiseren van de groenblauwe dooradering. Dan zouden andere publieke partijen zoals provincie, gemeenten en waterschap het faciliteren van processen voor hun rekening kunnen nemen. Dat zou ook voor de aanleg van fietspaden kunnen. Voor andere, toekomstige beleidsinitiatieven met samenwerking tussen diverse partijen kunnen publieke partijen in onderling overleg voor een andere verdeling kiezen.

Het private geld evenals een deel van het publieke geld (Programma Beheer) kunnen worden gebruikt om het beheer op gang te krijgen en te houden, maar wel strikt van elkaar gescheiden. Want alleen als private en publieke geldstromen gescheiden blijven en het private geld op vrijwillige basis wordt verkregen - dus niet door het gebruikmaken van overheidsmacht bij de inning - is het mogelijk om uit private gelden extra betalingen voor beheer te doen zonder in conflict te komen met de staatssteuntoets. Wat niet kan is het cumuleren van *subsidies*, dus publieke gelden.

Bovenregionale actoren kunnen tot het netwerk van regionale actoren toetreden

Het regionale netwerk van actoren is het startpunt voor het genereren van de private en publieke gelden. Maar publieke en private actoren van buiten het gebied kunnen tot dat netwerk toetreden. Dat zullen ze doen als ze constateren dat daarmee hun eigen doelen worden gerealiseerd.

Transparante organisatie van het financieringsconcept noodzakelijk

De organisatie van het financieringsconcept moet transparant zijn om aan te kunnen tonen dat de organisatie voldoet aan de Comptabiliteitswet en het EU-steunkader. Bovendien moeten private en publieke financiers zicht hebben op het bereiken van de door hen gestelde doelen met door hen beschikbaar gestelde middelen. Daarom is het nodig om privaat en publiek geld maar ook geld voor beheer en geld voor infrastructuur en proces administratief gescheiden te houden. Dat moet echter niet leiden tot rigide schotten tussen de onderdelen van bijvoorbeeld het publieke deel. Via een opdrachtgever kan met een testuursafpraak worden gezorgd voor ontschotting tussen middelen. Het private deel wordt beheerd door een apart privaat bestuur. Een gebiedsmanager (gemandateerd van uit de gebiedsorganisatie) kan een beroep doen op het private geld. Per regio kan dan worden bekeken hoe binnen de bestaande kaders de beschikbare gelden het beste, elkaar aanvullend, worden ingezet. Als het via rijks geld bijvoorbeeld niet mogelijk is om fietspaden aan te leggen, zouden regionale publieke actoren dat op zich kunnen nemen en de rijksoverheid de wandelpaden. Als in het geval van de Kwaliteitsimpuls Landschap - wat een al langer lopend proces is - reeds is vastgelegd dat de beschikbare rijks gelden moeten worden ingezet voor het realiseren van de groenblauwe dooradering, kan procesgeld misschien door

private actoren beschikbaar worden gesteld. We willen hiermee aangeven dat onderlinge flexibiliteit noodzakelijk is. Daarbij moeten vaststaande kaders helder worden aangegeven, maar actoren kunnen beter in een vroeg stadium met elkaar interacteren dan dat er vooraf al veel wordt vastgelegd.

Aanbevelingen of actiepunten

De actiepunten zijn in de eerste plaats aan de opdrachtgever (LNV) gericht, maar ook regionale publieke actoren evenals private actoren kunnen op deze acties inspelen.

- Het institutioneel kader (EU-steunkader, Comptabiliteitswet) is op korte termijn niet te wijzigen. Haal binnen die kaders de grootste knelpunten weg en benut de ruimte binnen die kaders.
- Faciliteer het proces om het strategisch fundament onder de Kwaliteitsimpuls Landschap te versterken. Dat kan bijvoorbeeld door een gebiedsmanager die aanvragers de weg wijst en oneffenheden gladstrijkt. Voor de langere termijn is het echter ook van belang om ondernemers te faciliteren om in innovatieve leerprocessen met de omgeving zelf het initiatief te nemen. Dan komen die ondernemers vervolgens zelf tot actie om in hun bedrijf 'landschap en natuur met landbouw' te integreren. Daarmee wordt deze ontwikkelingsrichting verinnerlijkt in het strategisch handelen van de ondernemer.
- Voor de langere termijn zou LNV er naar moeten streven om het Europees steunkader aangepast te krijgen. Probeer daarom in een vroeg stadium, in interactie met regionale publieke en private partijen, meer zicht te krijgen op het noodzakelijke institutioneel kader voor het realiseren van collectieve doelen. Communiceer dat vroegtijdig met de EU en opereer daarbij samen met andere, gelijkgestemde lidstaten (bijvoorbeeld Duitsland en Oostenrijk).
- Private en publieke partijen die nadenken over de organisatorische en juridische opzet van een fonds in hun concrete situatie, ontberen daarvoor vaak de nodige kennis. Ook die moet in hun denkkader worden geïntegreerd zodat ze gemakkelijker aan goede oplossingen kunnen werken. Start gezamenlijke pilots op om constructies te testen.
- De geïnventariseerde fondsen zijn allemaal landbouw-gelieerd. Ga na welke mogelijkheden er in andere beleidssectoren (VROM, gezondheidszorg, onderwijs) om privaat geld in te zetten voor de financiering van publieke doelen. Daarbij kan ook aan het charitatieve circuit worden gedacht. Denk voor collectieve functies met lage rendementen na over fiscale facilitering.
- Stimuleer aansturing via goedgekeurde gebiedscontracten en kosten-baten analyses voor natuur en landschap. Dat biedt kansen voor betrokkenheid van regionale private en publieke actoren.
- Ga na hoe andere publieke partijen (regionale en lokale overheden, waterschappen) meer betrokken kunnen en willen worden bij de financiering van de verbetering van de kwaliteit van natuur en landschap. Voor het concrete geval van de Kwaliteitsimpuls Landschap zou dat bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van procesgeld kunnen zijn.

- Vervang op termijn het vergoedingensysteem dat gebaseerd is op de gedeerde opbrengsten uit voedselproductie. Als betaling inspeelt op de grote landschappelijke betekenis van een bedrijfsontwikkeling met de ecologische functie als sturend principe verdient dat de voorkeur. Die vorm van betaling draagt bij aan de integratie van 'natuur en landschap met landbouw' op bedrijfsniveau en bevordert daarmee de ontwikkeling naar plattelandsondernemer.
- Denk voor de lange termijn aan een meer interactieve en participatieve vorm van beleidsvorming. Neem als LNV zelf het initiatief om, in een open dialoog met actoren, zowel qua proces als inhoudelijk, de beleidsvorming voor de groene ruimte te ontwikkelen. Kies daarvoor een pilot waar de beleidsvorming nog in een vroeg stadium is. Dat zou bijvoorbeeld kunnen bij 'Groene Diensten'.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In het kader van de uitwerking van de Kwaliteitsimpuls Landschap (proeftuinen) en de uitwerking van SGR2 deel 3 is er behoefte aan een nieuwe stimulerende financieringsvorm. Die gaat minder dan nu uit van overheidssubsidie als sturingsinstrument maar meer van financiering door andere actoren. Bovendien zijn de proeftuinen niet tevreden met het huidige financieel instrumentarium. Mede daarom bestaat vanuit de proeftuinen van de Kwaliteitsimpuls Landschap de wens om gebiedsfondsen te vormen.

Het doel van het project Kwaliteitsimpuls Landschap is om, samen met de provincies, te zoeken naar effectief instrumentarium om de groenblauwe dooradering te realiseren. In 2001 zijn hiertoe - op voordracht van de provincies - acht zogenoemde proeftuinen vastgesteld van elk ongeveer 5.000 ha groot. In deze proeftuinen wordt ervaring opgedaan met een gebiedsgerichte aanpak en uitvoering van bovengenoemd beleidsdoel. Het project wordt in 2003 afgerond met een advies voor de instrumentatie van het overige deel van de groenblauwe dooradering. Diverse proeftuinen zijn bezig met het verkennen van de mogelijkheden en modaliteiten van gebiedsfondsen.

1.2 Probleemstelling

De financiering voor de ontwikkeling van de Kwaliteitsimpuls Landschap gaat vooral uit van de overheid. De overheid wil die afhankelijkheid van subsidies doorbreken. Daarvoor is het nodig een nieuwe financieringsvorm te ontwikkelen waarbij andere economische dragers worden ingezet en waarmee inhoud kan worden gegeven aan een ontwikkeling, waarbij de overheid niet de enige stimulerende actor is. Ook andere betrokken actoren in een regio kunnen hun verantwoordelijkheid vorm geven. De proeftuinen denken daarbij aan regionale fondsen. De vraag is hoe de financiering moet worden opgezet wanneer zowel private als publieke partijen gezamenlijk deelnemen.

1.3 Doelstelling

In samenwerking met de omgeving het ontwikkelen van een kader waarbinnen een financieringsconcept met deelname van publieke en private partijen in de praktijk zou kunnen functioneren. De opzet is zodanig dat dit fonds sturend wordt voor ecologisch, economisch en sociaal duurzame plattelandsontwikkeling. Daarbij wordt ingezet op financieringsconcepten met bijdragen van zowel de Europese, nationale en andere overheden en private partijen.

1.4 Effect

Het neerzetten van de kaders van een goed georganiseerd financieringsconcept met deelname van publieke en private partijen. De betrokken partijen kunnen daarbij hun verantwoordelijkheden delen en op voet van gelijkheid samenwerken.

1.5 Afbakening

Het gaat er niet om na te gaan hoe bestaande subsidies beter kunnen worden toegepast of hoe met bestaande financieringsvormen doelen beter te realiseren zijn. Het gaat om het ontwikkelen van nieuwe financieringsvormen waaraan zowel overheden (Europees, nationaal, regionaal en lokaal) als private partijen deelnemen. In het project wordt in eerste instantie ingezet op het reeds vorm gekregen idee van regionale fondsvorming. Met LNV-medewerkers gaan we globaal na of bestaande regelgeving in nationaal of Europees verband een succesvolle implementatie van een fonds zou kunnen frustreren. Het onderzoek heeft echter niet als doel een volledig in de huidige regelgeving inpasbaar concept te maken.

1.6 Opzet van de publicatie

De opzet van de publicatie is als volgt:

- hoofdstuk 2 beschrijft de gevolgde methode van het onderzoek;
- hoofdstuk 3 beschrijft de bredere context van de beleidsopgave;
- hoofdstuk 4 gaat in op de ervaringen en denkrichtingen van een viertal proeftuinen en hun ideeën over de financiering van de groenblauwe dooradering;
- hoofdstuk 5 beschrijft reeds bestaande fondsconstructies of ideeën daarvoor bij derden;
- hoofdstuk 6 bevat een concept voor een financieringsconcept zoals die met actoren werd ontwikkeld;
- hoofdstuk 7 geeft als slotbeschouwing een handreiking voor integraal plattelandsbeleid voor de langere termijn;
- de hoofdstukken 8 en 9 bevatten de conclusies respectievelijk de aanbevelingen.

2. Methode van onderzoek

2.1 Fasering

Het onderzoek bestaat uit twee fasen:

1. Inventariserende fase. In deze fase gaat het om het inventariseren van mogelijke financieringsvormen waar de proeftuinen aan denken en de knelpunten die ze ervaren. Daarnaast gaat het om inventarisatie van de structuren die er bij reeds bestaande fondsen zijn.
2. Interactieve fase. In deze fase wordt, met actoren in een gebied, een nieuw financieringsconcept ontwikkeld met deelname van publiek en privaat geld.

2.2 Inventariserende fase

Praktijkonderzoek is het belangrijkste onderdeel van deze fase. In het kader van de Kwali-teitsimpuls Landschap wordt ook bij de proeftuinen nagedacht over financieringsvormen voor het realiseren van groenblauwe dooradering. Om inzicht te verwerven in de gedachten over gewenste financieringsvormen en de knelpunten die de proeftuinen daarbij voorzien, worden bij vertegenwoordigers van vier proeftuinen interviews afgenomen. Dat zijn:

- Land van Wijk en Wouden in Zuid-Holland;
- Noordoost-Twente in Overijssel;
- Ooijpolder-Groesbeek in Gelderland;
- Het Groene Woud in Noord-Brabant.

Om de ideeën daaromtrent bij het ministerie van LNV te inventariseren, worden interviews gehouden met twee beleidsmedewerkers van dat ministerie.

Het tweede onderdeel van deze inventarisatie betreft het verwerven van inzicht in de structuur van reeds bestaande en succesvolle of in ontwikkeling zijnde fondsconstructies bij andere organisaties. Aandachtspunten zijn:

- wie neemt (nam) het initiatief;
- hoe lopen geldstromen;
- wie zijn betrokken;
- hoe zit het fonds organisatorisch in elkaar;
- welk knelpunt lost het op?

Doel: welke concepten lijken op voorhand succesvol. Hiervoor zijn de volgende organisaties benaderd: Rabobank, Triodos Bank, NIB Capital Bank NV, Nationaal Groenfonds, Dienst Landelijk Gebied (DLG), ministerie van LNV en het bureau Publiek Private Samenwerking (PPS). Daarnaast is in beperkte mate literatuuronderzoek uitgevoerd.

2.3 Actoren in het gebied

Verbetering van de landschapskwaliteit betekent denken en werken op gebiedsniveau. In een gebied zijn vele actoren aanwezig. Deze actoren hebben ieder hun eigen soms uiteenlopende doelen. Ook de weg waarlangs ze die doelen willen realiseren, verschilt. Uit die verschillende visies en strategieën moet iets gezamenlijks groeien. Financiering en wat daarmee samenhangt is daarvan slechts een onderdeel. Aspirant financiers zullen voor het beschikbaar stellen van hun middelen hun doelen willen realiseren. Ze zullen ook wensen hebben ten aanzien van de opzet van een financieringsstructuur (bijvoorbeeld een regionaal fonds). Beheerders die daarvoor beloond worden, zullen een zekere continuïteit wensen, anders veranderen ze hun strategie niet. Daarom is het van belang na te gaan hoe actoren in een concreet gebied aankijken tegen de financiering van een ontwikkelingsplan. Daarbij spelen de volgende vragen een rol:

- hoe kan een gedeelde verantwoordelijkheid van actoren vorm krijgen in een nieuwe financieringsvorm (bijvoorbeeld een regionaal fonds met bijdrage van overheden);
- welke rol spelen de verschillende actoren (inclusief de overheden) in een regio bij plattelandontwikkeling;
- hoe is dan op hoofdlijnen te komen tot een sociaal-maatschappelijk, ecologisch en economisch duurzame situatie;
- tot welk(e) concept(en) leidt dat;
- wat zijn de kritische succesfactoren (voorwaarden, organisatie);
- welke hindernissen zijn er te overwinnen?

De mening van de gezamenlijke actoren in een regio is de belangrijkste kritische succesfactor. Zij moeten gezamenlijk tot een gedragen financieringsconcept komen. Daarom is het werken via workshops een goede mogelijkheid om inzicht in een door de gebiedsactoren gedragen financieringsconcept te krijgen.

3. Bredere context van de beleidsopgave

3.1 Inleiding

De autonome ontwikkeling in de melkveehouderij met het bestaande beleid en de huidige instituties leiden niet tot het realiseren van de beleidsopgave voor de Kwaliteitsimpuls Landschap: het realiseren van duurzaamheid en kwaliteit. Dat uit zich onder meer in de autonome ontwikkelingen in de melkveehouderij, maar ook in de kritiek op bijvoorbeeld het Programma Beheer. Dat laatste is voor een deel terug te voeren op de regels van het bestaande EU-steunkader en van de Comptabiliteitswet.

We gaan in dit hoofdstuk eerst in op de autonome ontwikkelingen. Daarna komen het EU-steunkader en de Comptabiliteitswet aan de orde. Die kaders bepalen namelijk in sterke mate de voorwaarden waaronder de inzet van publiek geld mogelijk is.

3.2 Ontwikkelingen in de melkveehouderij tot 2010 bij ongewijzigd beleid

In deze paragraaf beschrijven we kort de autonome ontwikkelingen in de melkveehouderij tot 2010. In bijlage 1 staat een uitgebreide beschrijving.

Tweederde deel van de groene ruimte wordt beheerd door agrariërs. Zij gebruiken die groene ruimte vooral voor de voedselproductie, maar zij kunnen ook een belangrijke rol vervullen bij het beheer van de nieuwe functies natuur en landschap. Er is een grote en nog steeds toenemende diversiteit in bedrijfsontwikkeling. Die diversiteit varieert van sterke schaalvergroting en intensivering van de voedselproductie tot aansprekende voorbeelden van verbreding van het landbouwbedrijf. In het laatste geval wordt ingezet op een sterke integratie van landbouw met natuur. Dat is dus gunstig voor de realisatie van de Kwaliteitsimpuls Landschap. Genoemde diversiteit heeft te maken met de verschillen in opvatting tussen boeren hoe een bedrijfsontwikkeling met continuïteit voor de toekomst eruitziet.

Uit onderzoek blijkt dat de melkveehouders die zich vooral richten op schaalvergroting en intensivering de afgelopen jaren een steeds groter deel van de totale hoeveelheid melk zijn gaan produceren en ook een steeds groter aandeel van de grond in gebruik hebben. Bij ongewijzigd beleid zal die trend zich doorzetten. Dat betekent dat het aandeel bedrijven met melkveeouders die zich richten op integratie van landbouw met natuur en landschap afneemt. Deze groep krijgt steeds minder grond in gebruik en produceert een steeds kleiner deel van de totale hoeveelheid melk. Dat geeft aan dat het beleid en de bestaande instituties nog te weinig zijn gericht op de voor de Kwaliteitsimpuls Landschap gunstige bedrijfsstrategieën. Boeren hebben nu te weinig vertrouwen in de continuïteitsmogelijkheden om voor die bedrijfsstrategieën te kiezen.

3.3 Randvoorwaarden van het EU-steunkader en de Comptabiliteitswet

De inzet van publieke gelden is gebonden aan voorwaarden van onder meer het EU-steunkader (LNV-JZ; bijlage 2). Dat betekent dat inzet van alle overheidsgeld naar bedrijven is onderworpen aan de staatssteuntoets. De omschrijving van staatssteun is ruim geformuleerd en houdt in dat:

- de steun met staatsmiddelen wordt bekostigd;
- de steun wordt verleend aan bepaalde ondernemingen of producties;
- de mededinging wordt vervalst of dreigt te worden vervalst;
- de steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

Concreet komt het erop neer dat de staatssteuntoets altijd van toepassing is wanneer overheidsgeld naar bedrijven gaat voor iets dat ze niet op de markt verkopen. (Ruijgrok, 2002). 'Overheidsgeld' is breed geformuleerd. Het gaat dan niet alleen om gelden van de nationale overheid, maar ook van regionale en lokale overheden. Ook publiekrechtelijke lichamen als waterschappen en productschappen vallen onder het begrip 'publiek geld'. In bepaalde gevallen kan zelfs privaat geld onderhevig zijn aan de staatssteuntoets. Dat is het geval als de bestemming van dit geld door de overheid moet worden goedgekeurd of als het geld met overheidsmacht wordt geïnd. De staatssteuntoets houdt in dat de hoogte van de vergoeding uit publiek geld voor bijvoorbeeld het beheer van landschapselementen gebonden is aan regels: inkomensderving plus extra kosten, verhoogd met een bonus van maximaal 20%. Privaat geld, overheidsgeld besteed in de openbare ruimte en overheidsgeld besteed aan de voortgang van het proces (van bijvoorbeeld plattelandsontwikkeling) zijn niet onderworpen aan de staatssteuntoets (Ruijgrok, 2002).

Naast het EU-steunkader zijn er ook de eisen van de Comptabiliteitswet. In Nederland werken overheden met het kassysteem en vragen afrekenbaarheid op basis van output. Dat betekent dat de relatie doel-middelen helder moet zijn en dat overheidsgelden niet langdurig geparkeerd kunnen worden.

Dat houdt in dat het niet erg handig lijkt om via een fonds overheidsgeld uit te geven voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Te meer niet als dat een fonds is waarin private en publieke middelen gemengd worden opgenomen. Dat kan een extra complicatie betekenen bij de opzet van een fonds met private middelen. Want de voorwaarden die overheden stellen voor hun geldstromen (bijvoorbeeld de relatie doel-middelen moet helder zijn, gelden niet langdurig parkeren) kunnen ook door private financiers worden gesteld. Als overheden aan die voorwaarden niet via een gebiedsfonds kunnen voldoen, zouden ook private financiers de conclusie kunnen trekken hun gelden niet via een gebiedsfonds ter beschikking te stellen.

Fondsvorming met overheidsgeld in de vorm van een groenfonds (met jaarlijks een even grote instroom als uitstroom daarvan naar boeren) komt in wezen op hetzelfde neer als uitgeven via de bestaande regelingen zoals Programma Beheer. Die regelingen hebben als voordeel dat ze voor het merendeel door de EU zijn goedgekeurd (Ruijgrok, 2002). Voor de lange termijn echter kan fondsvorming meer zekerheid bieden en daarmee bijdragen aan de door aspirant beheerders gewenste continuïteit.

De voorwaarden zoals die nu gelden zijn afkomstig van het markt- en prijsbeleid van de EU. Dat is meer gericht op stimulering van voedselproductie en op sectorale doelen dan

op plattelandsbeleid en collectieve doelen. Dat betekent dat het huidige institutionele kader niet is toegesneden op de huidige doelen. Collectieve doelen moeten worden vertaald naar individuele doelen. Dat is lastig en is een belangrijk deel van de verklaring van de frustraties over de werking van regelingen. Het is echter niet zo dat er binnen de huidige kaders geheel geen mogelijkheden zijn. Nederland geeft, samen met ondermeer Duitsland en Oostenrijk, naar de EU wel aan met het huidige kader niet goed meer uit de voeten te kunnen, maar wijziging er van is voor 2007 niet te verwachten (Beekhuizen, 2002).

Conclusies

1. Het huidige beleid en de bestaande instituties zijn nog te weinig gericht op de voor de Kwaliteitsimpuls Landschap gunstige bedrijfsstrategieën. Boeren hebben nu te weinig vertrouwen in de continuïteitsmogelijkheden om voor die bedrijfsstrategieën te kiezen. De mede door dat beleid en die instituties aangestuurde autonome ontwikkeling in de melkveehouderij leidt niet tot het realiseren van de beleidsopgave voor de Kwaliteitsimpuls Landschap: het realiseren van duurzaamheid en kwaliteit.
2. Het Europees beleidskader is niet toegesneden op het realiseren van collectieve doelen. Op korte termijn is dat echter moeilijk te wijzigen.
3. Het EU-steunkader, maar ook de Comptabiliteitswet vormen voor dit onderzoek belangrijke randvoorwaarden waarbinnen echter wel wat mogelijkheden zijn.

4. Interviews bij de proeftuinen

4.1 Inleiding

Een van de hoofdthema's in de nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* is de versterking van de landschappelijke, ecologische en recreatieve kwaliteit van het landelijk gebied. Daarom wordt de komende jaren in acht proeftuinen geëxperimenteerd met realisatie van de groenblauwe dooradering. Daarbij is ook de financieringsvorm van belang. Om een indruk te krijgen van de visie bij de proeftuinen, hebben we een viertal proeftuinen geïnterviewd.

Dat zijn Noordoost-Twente, Ooijpolder-Groesbeek, Het Groene Woud en het Land van Wijk en Wouden. Daarbij was altijd de provinciale vertegenwoordiger in de proeftuin de gesprekspartner of een van de gesprekspartners. Bij Ooijpolder-Groesbeek was daarnaast een vertegenwoordiger van de regionale LNV directie aanwezig. Bij Het Groene Woud een vertegenwoordiger van de regionale LTO en een van de Grontmij. Dit hoofdstuk geeft een beeld van de resultaten van de interviews.

4.2 Inventarisatie van de beelden

4.2.1 Algemeen beeld

Programma Beheer (PB) ervaren de proeftuinen als een van de grootste knelpunten. De proeftuinen willen daarmee liever niet het experiment in, zeker niet zoals het nu is. Ze vrezen daarmee het draagvlak onder de agrariërs te verliezen. De kritiek betreft de opzet van het Programma Beheer, maar nog meer de uitvoering.

Een ander punt van kritiek is dat de betalingen niet toereikend zijn voor een werkelijk met de functie voedselproductie concurrerende bedrijfsopzet. Ten derde is er onvoldoende vertrouwen in de continuïteit van de betalingen waardoor agrarische ondernemers natuur- en landschapsbeheer te weinig zien als een bedrijfsontwikkeling met toekomstperspectief. Daarom willen proeftuinen inzetten op verweving van landbouw en hoogwaardig natuur- en landschapsbeheer op bedrijfsniveau.

Een vierde punt van aandacht is dat het bij natuur- en landschapsbeheer om een collectieve functie gaat. De vraag is of dat volledig marktgestuurd kan worden opgelost, wat dan de rol is van overheden en wat de betrokkenheid van de regio moet zijn. En als fondsen kunnen bijdragen aan de realisatie van de kwaliteitsimpuls landschap, wie willen daaraan dan bijdragen en hoe is voor iedere financier het resultaat te meten?

4.2.2 Programma Beheer

Bij Noordoost-Twente, Ooijpolder-Groesbeek en Het Groene Woud gaat de kritiek over de uitvoering en de opzet, bij Wijk en Wouden gaat het vooral om de uitvoering. Die kritiek gaat soms zover dat wordt aangegeven dat, als het experiment in de proeftuinen met PB verwezenlijkt moet worden, het voor hen niet meer hoeft. Zelfs uit de proeftuinen de wens om een financieringsvorm in te zetten waarbij de inzet van LASER niet (meer) nodig is. LASER is echter wel een door de EU erkende betaalinstantie.

Punten van kritiek op de opzet van PB zijn:

- de vergoeding voor natuur- landschapsbeheer is niet concurrerend ten opzichte van productielandbouw;
- vergoedingen kunnen niet worden gestapeld door de staatssteuntoets van de EU;
- via PB is geen cofinanciering mogelijk;
- de zekerheid van de vergoedingen is onvoldoende om boeren te bewegen hun bedrijfsontwikkeling te richten op *hoogwaardig* landschapsbeheer. Het gaat om de termijn van de contracten en om de continuïteit van de vergoedingen;
- PB denkt in juridische regels en niet in doelen op globaal, abstract niveau. De regels van PB worden daardoor (onbewust) tot doel en niet tot middel. Daardoor ontbeert de regeling flexibiliteit en hindert het realiseren van doelen;
- PB steekt in op elementniveau en op bedrijfsniveau; daardoor is het niet mogelijk op hoofdlijnen te sturen;
- door de gedetailleerde opzet van de pakketten beoordeelt de EU ook op een (te) gedetailleerd niveau.

De kritiek op de uitvoering wordt breed gedragen:

- de uitvoeringsorganisaties bekijken de aanvraag vooral juridisch, PB komt daardoor star en onwerkbaar over;
- door een onduidelijk aanvraagformulier is het aanvragen te moeilijk en de drempel naar het aanvraagloket hoog;
- agrarische verenigingen krijgen een quotum aan hectares waarop hun leden kunnen intekenen, maar er is een plafond; als er meer belangstelling is dan geld, kunnen boeren niet meedoen of voor minder hectares;
- de goedkeuring en dus het geld komt pas een jaar na aanvang van het beheer;
- de pakketvergoedingen zijn verlaagd;
- het is onmogelijk om met collectieve contracten te werken.

Als extra aandachtspunt wordt gemeld dat de vergoeding voor de waardedaling van de grond nog niet door de EU is goedgekeurd. Daarnaast blijven boeren vrezen dat in het gebied dat aansluit op de EHS zaken planologisch worden afgedwongen waardoor de bedrijfsvoering wordt belemmerd zonder tegemoetkoming.

Andere punten van aandacht

Naast de problematiek van het PB zijn er nog andere punten op te lossen:

- de organisatie van het landschapsbeheer door een collectief van boeren;

- aanstelling van een regionale landschapscoördinator voor hulp bij het invullen en begeleiding bij het afwegingsproces;
- afstemming op regionaal niveau;
- agrarische verenigingen vertegenwoordigen één actor; de regionale betrokkenheid moet breder worden georganiseerd;
- duidelijkheid over wat onder Goede Landbouw Praktijk (GLP) wordt verstaan;
- het omgaan met 'Europese mededinging' wordt als moeilijk ervaren;
- iedereen wil naar eigen verantwoordelijkheid;
- de bestuurlijke, financiële en fiscale opzet van het geheel.

4.3 Gewenste veranderingen

Bij veranderingen van de huidige situatie denken proeftuinen zowel aan reparatie van het huidige instrumentarium als aan nieuwe instrumenten.

4.3.1 Reparatie van bestaande regelingen

De provincie Zuid-Holland denkt in eerste instantie aan reparatie van bestaande regelingen. Daarbij maken ze wel het voorbehoud dat het uitsluitend gaat om het financieren van de Kwaliteitsimpuls Landschap. Als er meer moet gebeuren in een gebied, heeft een fonds wel voordelen. Toch willen de partijen in het proeftuingebied 'Wijk en Wouden' wel graag experimenteren met een regionaal fonds om meer inzicht te krijgen in de mogelijkheden die zo'n fonds biedt. Ten tijde van de interviews noemde Zuid-Holland de volgende bedenkingen tegen een regionaal fonds:

- de bereidheid om geld in een regionaal fonds te storten zonder dat voor ieder het resultaat duidelijk is;
- als een fonds over een groot gebied werkt, zal een lokale speler zich afvragen of het geld dat hij stort inderdaad in zijn gebied terecht komt of bij anderen;
- de flexibiliteit ontbreekt. Als voor gestelde doelen geld wordt vastgelegd, is het niet mogelijk dat geld elders in te zetten als de uitvoering op zich laat wachten.

Dergelijke vragen kunnen bij een experiment met regionale fondsen nader worden bekeken: hoe is het mogelijk die vragen op te lossen.

Het bovenstaande geeft aan dat bij een experiment met regionale fondsen de gestelde vragen moeten worden opgelost. Anders is het de vraag welke meerwaarde een regionaal fonds biedt boven het linken van de geldstromen die er al zijn. Dat linken van bestaande geldstromen moet worden gecombineerd met het wegnemen van de rigiditeit die de integratie van regelingen in de weg staat. Zou een fonds geen meerwaarde hebben, dan vindt Zuid-Holland het beter de investerings- en beheerkosten uit POP, SGB, PB en SOL te dekken. Uiteraard wel na het wegnemen van de rigide onderdelen.

Als er alleen sprake is van ongewenste schotten tussen relevante regelingen, dan moet het mogelijk zijn te volstaan met een reparatie. Door ontschotten, dereguleren en vereenvoudigen moet het ook mogelijk zijn een integrale regeling voor het landelijk gebied te maken waarin de bestaande instrumenten kunnen worden opgenomen.

4.3.2 Een nieuw instrumentarium

Gaat het om meer dan alleen de financiering van de 'Kwaliteitsimpuls Landschap', dan is ook Zuid-Holland van mening dat het huidige instrumentarium niet meer kan volstaan. Dan kan een regionaal fonds wellicht voordelen bieden, mede omdat er dan meer actoren bij het realiseren van de doelstellingen kunnen worden betrokken.

Een goed voorbeeld is het Vitaliteitfonds van de gemeenten Delft en Schipluiden. Die hebben onderling een overeenkomst dat Delft mag bouwen op grondgebied van Schipluiden. Daarvoor wordt de gemeentegrens gewijzigd. Delft draagt bij aan de landschapskwaliteit van het gebied van de gemeente Schipluiden. Daarbij wordt een groen gemeentedeel van Delft overgeheveld naar Schipluiden. Beide gemeenten storten een startkapitaal in het fonds dat verder wordt gevuld met geld vanuit de bouw van woningen door Delft op het grondgebied van Schipluiden. Dat geld wordt gebruikt voor het ontwikkelen van de landschappelijke kwaliteit van de groene ruimte van Schipluiden. Dan is sprake van een overzichtelijke situatie.

Als er meer actoren zijn, zal het naar verwachting moeilijker zijn om tot overeenstemming te komen. Maar om daarop meer zicht te krijgen evenals vanwege de kritiek op PB achten de partijen in Wijk en Wouden een experiment met een regionaal fonds wenselijk.

Ooijpolder-Groesbeek wil een nieuw instrumentarium dat de integratie van landbouw en natuur op bedrijfsniveau bevordert. Natuur en landschap als integraal onderdeel van de landbouwbeoefening is van groot belang voor het duurzaam realiseren van de ecologische functie. Dat bedrijfssysteem moet economisch concurrerend zijn met de functie voedselproductie. Een bedrijfsstrategie waarvan natuur- en landschapsbeheer een integraal onderdeel is - en daardoor van groot economisch belang voor de ondernemer - is niet bedreigend voor de functie voedselproductie, maar is onmisbaar voor de continuïteit van het bedrijf. Het 'per ongeluk' verdwijnen van landschapselementen behoort dan tot het verleden omdat natuur en landbouw als systeem verinnerlijkt zijn. Uitgangspunt blijft de gedachte dat de agrariër ondernemer is en dat andere partijen moeten inspelen op het economisch handelen van agrariërs. Bij integratie van 'landbouw met natuur en landschap' gaat het om stimulering van economisch handelen dat het gewenste landschapstype tot resultaat heeft.

Het Groene Woud heeft op dat punt een afwijkende mening. Zij leggen er meer nadruk op dat een groot deel van het inkomen zal blijven bestaan uit voedselproductie. Extensivering ziet men als een neven doel. Daarom acht men het van belang dat de grond van de 'stoppers' beschikbaar blijft voor de ondernemers die hun bedrijf voortzetten.

4.3.3 Regionale fondsvorming

Volgens de proeftuinen biedt regionale fondsvorming perspectief. De nationale overheid stuurt daarbij op hoofdlijnen. De gedetailleerde invulling wordt op regio- of zelfs lokaal niveau gemaakt.

De verwachtingen die bij het woord 'experiment' zijn gewekt, hebben er toe geleid dat bij enkele proeftuinen is nagedacht over alternatieve financieringsvormen, maar niet overall is men daarmee even ver en niet allen denken in dezelfde richting. De meeste proef-

tuinen hellen over naar inzet van een regionaal fonds. Voor eenmalige investeringen zoals de aanleg van landschapselementen zijn meestal voldoende mogelijkheden maar aan een goed fonds dat een structurele geldstroom voor het beheer genereert, is grote behoefte.

De proeftuinen worstelen met regelgeving die niet op elkaar is afgestemd, niet aan elkaar kan worden gekoppeld of wordt gefrustreerd door Europese regelgeving. Dat leidt tot sturing met weinig ademruimte. Sturing op regionaal of lokaal niveau is dan te weinig mogelijk waardoor creativiteit niet tot zijn recht komt. Dat acht men dodelijk voor (het draagvlak van) het experiment. Omdat sturingsmogelijkheden op regionaal niveau van groot belang zijn, kiest Het Groene Woud voor een opzet waarbij:

- de proeftuin de regeling zelf ontwerpt, zowel de uitvoeringsorganisatie als het instrument (ook financieel);
- onderdelen van het huidige instrumentarium worden benut maar in een flexibeler setting.

Op hoofdlijnen kan dat neerkomen op PB/SGB, maar dan niet met gedetailleerde criteria, maar met doelen op abstracter niveau. Via gebiedscontracten ziet men ook mogelijkheden. Daarbij wordt uiteindelijk afgerekend op basis van het realiseren van de doelen (prestaties). Fondsvorming koppelen aan gebiedscontracten met meer doelen kan op termijn leiden tot de gewenste multifunctionaliteit van het gebied. Het Groene Woud wil met een groep mensen ideeën uitwerken en die dan snel als experiment uitvoeren zonder vrees de nek uit te steken. 'Laat LNV globaal op hoofdlijnen, op afstand en op resultaat sturen (abstracte doelen) en laat de gebiedssturing aan het gebied over.' De proeftuin kiest mede voor een regionaal fonds dat door meer partijen wordt gevuld omdat er bij hen dan meer vertrouwen is in de continuïteit van de betalingen. De grondbank zou volgens hen een goed aanvullend instrument kunnen zijn.

In Noordoost-Twente vraagt men zich af of overheid en samenleving regionale betrokkenheid belangrijk vinden. Zo ja, dan moet de hoofdmoot van het geld uit de regio komen. LNV kan dan meeliften en een aanjaagfunctie vervullen, ook in het beheer. Dat geldt ook voor de provincie. Daarbij is de vraag van belang voor welke netwerken provincies een collectieve verantwoordelijkheid willen blijven dragen. Het in bepaalde gevallen hanteren van het profijtbeginsel door bijvoorbeeld heffingen te leggen op aan te leggen bedrijventerreinen in een aantrekkelijk landschap is een optie. Maar bij het beheer van landschap gaat het om een collectieve functie. Overheden hebben daar een blijvende verantwoordelijkheid en taak. Wellicht kan die verantwoordelijkheid gestalte krijgen via een extra heffing op de onroerendzaakbelasting en op toeristenbelasting. Rechtstreekse bijdragen van burgers kan ook, maar is moeilijker te organiseren. In dat geval is er een duidelijke relatie nodig tussen de (groep van) burger(s) en het landschapselement. Partijen die in een fonds kunnen bijdragen, zijn gemeenten, waterschappen, waterleidingbedrijven. Die hebben, allen vanuit hun eigen doelstellingen, belang bij een goed landschap en/of de mogelijkheid particulieren of bedrijven aan te spreken op het profijtbeginsel.

Het zwaartepunt van het beheer van zo'n fonds ligt dan volgens Noordoost-Twente op regionaal niveau en niet op nationaal niveau. Welke regionale werkingsfeer dat fonds moet hebben, hangt af van de doelstellingen. De beheerautoriteit moet voldoende omvang hebben, maar de doelstellingen van de deelnemende organisaties kunnen niet al te zeer uiteen lopen. Mogelijk is het werkingsgebied van een waterschap een goede omvang.

Noordoost-Twente ziet bij de financiering ook mogelijkheden bij ombuiging van gelden voor productiegerichte doelen (prijsondersteuning van melk, maïspremie) naar landschapsdoelen. Europese gelden kunnen via modulatie worden ingezet voor landschapsbeheer waarna andere instanties (zoals nationale en provinciale overheden) het bedrag verdubbelen.

Het concept 'Boeren voor natuur' wordt bij verscheidene proeftuinen genoemd als kansrijk. Voor de instanties die het fonds vullen, wordt daarin, via het leggen van een erf-dienstbaarheid, een extra zekerheid ingebouwd voor de continuïteit van het beheer en dus de kwaliteit van het landschap.

In Gelderland leeft een meer concreet voorstel dat in feite voortbouwt op het voorgaande. Het gaat om twee soorten fondsen. De omschrijving daarvan staat in hoofdstuk 5. Als nadeel van PB wordt gemeld dat via dat instrument wel een beheervergoeding wordt gegeven voor het landschapselement als zodanig, maar dat de impact die het landschap als geheel op de bedrijfsvoering heeft, niet in de betaling is opgenomen. De hoogte van de betaling is daardoor niet zodanig dat een met de functie voedselproductie concurrerend bedrijfssysteem ontstaat. Vanuit de productgedachte is een hogere betaling verdedigbaar omdat het landschapproduct als geheel meer is dan de som van de (landschaps)elementen.

4.3.4 Voorwaarden voor een gebiedsgerichte aanpak

De provincies die aan bovenstaande gebiedsgerichte aanpak denken, stellen daaraan de volgende voorwaarden:

- zowel de beheerders als de financiers hebben vertrouwen in de continuïteit van het gewenste beheer en de betalingen voor het product. Overheden moeten dus ook het vertrouwen hebben dat boeren natuur en landschap op een goede manier kunnen en willen beheren. Via een erf-dienstbaarheidsconstructie kan dat omdat vooraf afspraken worden gemaakt over de locaties waar de elementen precies komen te liggen;
- een groot deel van de eigenaars en beheerders van de groen ruimte in de regio kiest voor het integraal opnemen in het bedrijf van natuur en landschap. Blijft voor een groot deel van de agrariërs voedselproductie het leidend concept en natuur en landschap een afgeleide dan is er een probleem;
- vrijwilligheid moet niet leiden tot vrijblijvendheid. Bedrijven van agrarische ondernemers die het concept 'natuur en landschap met landbouw' beslist niet als hun competentie zien, kunnen worden uitgeplaatst.

4.4 Samenvattend overzicht

Onderstaande tabel vat de richting samen die de proeftuinen op willen.

<i>Thema</i>	<i>Overijssel</i>	<i>Gelderland</i>	<i>Noord-Brabant</i>	<i>Zuid-Holland</i>
Mening over PB	(On)bruikbaar	Onbruikbaar	Onbruikbaar	Kritiek vooral op uitvoering; repareren
Hoogte van de vergoedingen	Ontoereikend	Ontoereikend	Ontoereikend	Ontoereikend
Collectieve verantwoordelijkheid	gewenst	gewenst	gewenst	gewenst
Regionale betrokkenheid	gewenst	noodzakelijk	noodzakelijk	gewenst
Opgave van de bedrijfsontwikkeling	integratie van landschap en landbouw naast vooral voedselproductie	integratie van landschap en landbouw	voedselproductie blijft belangrijkste voor inkomen	integratie van landschap en landbouw
Gebiedsdoelen	globaal op nationaal, detail op lokaal niveau	globaal op nationaal, detail op lokaal niveau	globaal op nationaal, detail op lokaal niveau	globaal op nationaal, detail op lokaal niveau
Derde geldstroom	ja, maar taak overheden blijft	zet in op derde geldstroom met overheid	ja, maar taak overheden blijft groot	cofinanciering per project waar mogelijk
Regionaal fonds	ja	zeker	zeker	onderzoek de mogelijkheden
Concreet idee	gedachtenvorming	regionaal en lokaal fonds	overheidsgeld in fonds	linken geld uit meer bronnen
Wanneer fonds	nu	nu	nu	bij verschillende bronnen en weinig spelers

4.5 Analyse van de interviews

Deze paragraaf bevat een analyse van de resultaten van de interviews. Belangrijke onderdelen zijn:

- de ervaringen met Programma Beheer in uitvoering en opzet;
- de kaders van de EU en de Comptabiliteitswet stellen;
- de ontoereikendheid van de vergoeding om het bedrijfssysteem 'natuur en landschap, geïntegreerd met landbouw' tot een concurrerend concept te maken ten opzichte van 'alleen productielandbouw';
- het blijven dragen van verantwoordelijkheid van de overheid voor natuur- en landschapsbeheer als collectieve functie die moeilijk geheel marktgestuurd is op te lossen;
- regionale actoren meer bij de financiering te betrekken;
- afhankelijk van het gebied en de wensen van de actoren, maatwerk leveren ofwel: gebruikmaken van de mogelijkheden die diversiteit biedt.

De kaders van de Comptabiliteitswet en het EU-steunkader liggen, zeker voor de korte termijn, tamelijk vast. Zo wijzigingen al mogelijk zijn, is dat niet op de korte termijn te realiseren. Wachten tot er wijzigingen zijn doorgevoerd, is niet gewenst. In de eerste plaats niet omdat het experiment in de proeftuinen al is opgestart, in de tweede plaats niet vanwege de geschetste algemene ontwikkeling in de melkveehouderij (hoofdstuk 3.2 en bijlage 1, figuren B1.1 t/m B1.5). Het is daarom belangrijk om de opzet en uitvoering van Programma Beheer binnen de bestaande kaders aan te passen. Belangrijk is om na te gaan waar de transparantie van de aanvraagprocedure kan worden verbeterd en waar de procedures van de afhandeling van aanvragen kunnen worden versneld zonder dat later betalingen moeten worden teruggedraaid. Als op deze wijze de rigiditeit kan worden verminderd, geeft dat de zo noodzakelijke ademruimte. En ademruimte leidt tot creativiteit en daardoor tot meer mogelijkheden om de gebiedsdoelstellingen te realiseren. Het feit dat de actoren in de verschillende gebieden niet gelijk denken over de gewenste aanpak om tot realisatie van de doelen te komen, biedt overigens ook kansen voor een gedifferentieerde aanpak.

Daarnaast blijft het belangrijk om activiteiten te ontplooiën om, samen met andere lidstaten, het institutioneel kader van de EU beter in overeenstemming te brengen met het faciliteren van integraal plattelandsbeleid.

De proeftuinen hebben aangegeven dat ze het belangrijk vinden dat overheden verantwoordelijkheid voor natuur en landschap - en dus ook voor de Kwaliteitsimpuls Landschap - blijven dragen. Het argument daarvoor is dat het bij natuur en landschap om een collectieve functie gaat. Dat pleit er voor om bij de financiering, naast private gelden, ook publieke gelden in te blijven zetten. De randvoorwaarden van de Comptabiliteitswet en het EU-steunkader maken het echter ongewenst private gelden en overheidsgelden in een fonds te combineren. Een andere wens van de proeftuinen - namelijk het wijzigen van de betalingsgrondslag zodat een meer met de 'functie voedselproductie' concurrerend product ontstaat - kan in het geval van combinatie van beide geldstromen ook niet met private gelden worden gehonoreerd. Die private gelden zijn namelijk bij combinatie van beide geldstromen ook onderhevig aan de staatssteuntoets van de EU. Daar komt bij dat de Comptabiliteitswet langdurig parkeren van overheidsgeld niet toestaat. Dat kan alleen als de overheid eenmalig uit de begroting een bijdrage verstrekt die in een keer wordt afgerekend. Maar dan is ineens wel erg veel geld nodig en dat gaat tegen de huidige politieke trend in.

Voor de lange termijn zal het beleid altijd te maken hebben met wisselende politieke prioriteiten. Veel boeren hebben daarmee problemen, maar zeker in de huidige dynamische tijd is die wisseling van prioriteiten een gegeven. Daarom is ook een andere lijn van belang. Die lijn sluit aan op de stellingen van de praktijk en de proeftuinen dat het bedrijfssysteem 'landbouw, geïntegreerd met natuur en landschap' niet concurrerend is met 'alleen voedselproductie', dat boeren niet zeker zijn van het toekomstperspectief en dat boeren vrezende voor planologische vastlegging van zaken in het gebied dat op de Kwaliteitsimpuls aansluit.

Ondernemers moeten de mogelijkheid krijgen te leren om, net zoals ze dat altijd met voedselproductie hebben gedaan, in een veranderende omgeving en in interactie met die omgeving, *zelf het initiatief te nemen* voor de acties die nodig zijn voor de ontwikkeling van het bedrijf. Dan wordt de bedrijfsontwikkeling namelijk meer strategisch gestuurd in

plaats van operationeel-tactisch zoals nu veelal het geval is. Het gaat dan om het zicht krijgen op zijn competenties als ondernemer, zijn externe analyse van de omgeving (inclusief beleidskaders) en zijn interne bedrijfsanalyse evenals het vermogen om kennis van anderen in het eigen denkkader te kunnen integreren. Als hem dat lukt, komt een dynamische (politieke) omgeving veel minder bedreigend over. De ondernemer kiest dan voor een bedrijfsontwikkeling voor de lange termijn en zet daarvoor de lijnen uit. En hij is de leider die op zelfbewuste wijze dat proces stuurt. Hij moet, in samenwerking met zijn omgeving, zelf de dilemma's ontdekken en leerprocessen zelf sturen. Dat leidt tot vergroting van het vermogen om dilemma's op te lossen. En er is niets wat een steviger (strategisch) fundament legt onder het pad naar een duurzame integratie van landbouw en natuur op bedrijfsniveau ten behoeve van de Kwaliteitsimpuls Landschap dan die lijn.

Actiepunten

1. Een eerste actiepunt voor de korte termijn is om de grootste knelpunten, binnen het bestaande institutioneel EU-kader, zo goed mogelijk op te lossen. Faciliteren van de aanvraagprocedure door bijvoorbeeld een gebiedscoördinator aan te stellen, zal al veel verbeteren. Een eenmalige bijdrage van overheidsgeld aan een fonds van publieke gelden is volgens de kaders mogelijk.
2. Een tweede, heel belangrijk, actiepunt is om nu al actie te ondernemen om het institutioneel kader voor na 2006 beter geschikt te maken voor het realiseren van collectieve doelen. Het is belangrijk om die noodzakelijke veranderingen in een vroeg stadium te communiceren met regionale en lokale overheden, maar ook met private partijen. Communiceer daarover vroegtijdig met de EU en opereer daarbij samen met andere lidstaten (bijvoorbeeld Duitsland en Oostenrijk).
3. Een derde actiepunt is het faciliteren van het proces waarbij ondernemers leren om, samen met de omgeving, zelf het initiatief te nemen voor de acties die nodig zijn om hun bedrijf te ontwikkelen in de richting van integratie van natuur en landschap met landbouw als hun competentie en omgevingsanalyse hen tot die strategische keuze brengen. Ook daarmee kan LNV een aanjaagfunctie vervullen die het strategisch fundament onder de Kwaliteitsimpuls Landschap versterkt en de in hoofdstuk 3.2 beschreven autonome ontwikkeling kan ombuigen.

5. Inventarisatie van (potentiële) fondsconstructies

5.1 Inleiding

Het doel van dit hoofdstuk is meer inzicht te verwerven in de structuur van mogelijke fondsconstructies voor agrarisch natuurbeheer met een regionale insteek. In paragraaf 5.2. worden een aantal uitgewerkte en in ontwikkeling zijnde concepten kort beschreven en, voorzover in dit stadium te beoordelen, in een schema kort geanalyseerd. De beschrijving is gebaseerd op beschikbare literatuur en interviews van personen uit de financiële wereld en het onderzoek.

Paragraaf 5.3 vormt een analyse van de mate waarin de beschreven constructies leiden tot een oplossing van knelpunten. Vervolgens wordt een aantal aanbevelingen gedaan voor het opzetten van fondsconstructies, voortkomend uit de gehouden interviews. Het hoofdstuk sluit af met een aantal gerichte actiepunten voor het beleid.

5.2 Een aantal potentiële fondsconstructies voor (agrarisch) natuurbeheer

Boeren voor natuur

Het idee en het financieringsconcept achter Boeren voor Natuur wordt uitvoerig beschreven in Stortelder et al. (2001). De gedachte achter het concept is dat er voor agrariërs op bedrijfsniveau economische mogelijkheden liggen om een groot deel van het landelijk gebied, zoals de EHS-gebieden, te beheren. Het uitgangspunt is dat natuur- en landschapsrechten worden gevestigd op grond, waarbij de eigenaar van deze grond zich verplicht tot een duurzaam beheer van natuur- en landschapswaarden op de betreffende grond. De overheid (derden zou ook kunnen) stort als tegenprestatie een bedrag in een groenfonds, waarmee de 'naturrechten' in de vorm van 'erfdienstbaarheden' op de grond worden gevestigd. Het rendement van het groenfonds wordt uitbetaald aan de boer voor het aanbrenge van landschapselementen en het uitvoeren van een extensief agrarisch natuurbeheer. De overheid investeert dus per aangegaan recht eenmalig een bedrag in het groenfonds. De hoogte van de storting is afhankelijk van het beoogde doel. Zo wordt voor het realiseren van landschapselementen op grond een percentage van de actuele grondprijs in het fonds gestort. Dit percentage is afhankelijk van het aandeel dat de landschapselementen hebben in de oppervlakte-eenheid (hectare) van de grond. Voor het omzetten van landbouwgrond naar grond met natuurwaarden (en beheer hiervan) wordt de helft van de actuele grondprijs voor landbouwgrond gestort.

De werking vindt plaats via een contract of convenant, waarbij afspraken worden gemaakt op basis van naturrechten en rechten van erfdienstbaarheid. De inzet voor natuur en landschapselementen wordt gestuurd op type agrarisch bedrijf (grootschalig-, landschapsgericht en natuurgericht agrarische bedrijf) en op oppervlaktes van op hoofdlijnen

omschreven structuren. Er wordt niet afgerekend op het eindresultaat. Er vindt steekproefsgewijs controle plaats op naleving van contracten, wat bij niet nakoming leidt tot het geheel of gedeeltelijk inhouden van uitbetalingen uit het fonds.

Als heersend erf fungeren in het concept instanties die verantwoordelijk zijn voor het beheer van het landelijk gebied. Hierbij wordt gedacht aan waterschappen en provincies. Naast agrariërs kunnen ook eigenaren van landgoederen en particuliere grondbezitters grond inbrengen als lijdend erf. Een voordeel voor grondeigenaren is dat in een dergelijke constructie ze vrij zijn in de keuze van locatie en aard van het groen binnen het betreffende bedrijfstype. Zo zal de agrariër kiezen voor grond die het minst geschikt is voor landbouw en daardoor vaak het best voor natuur en landschap.

De in de literatuur (Stortelder et al., 2001) beschreven constructie van Boeren voor Natuur is een eerste concept. Binnen de onderzoeksinstituten (Alterra en LEI) worden mogelijkheden gezien om het concept verder uit te werken, zodat de kans op realisatie in de praktijk toe zal nemen. Ook erfpachtovereenkomsten verdienen nader onderzoek.

Samenvattend:

Nieuwe fondsconstructie?	Ja
Juridische vorm	Beheer fonds: vereniging of stichting Overeenkomst: erfdienstbaarheden;
Wordt overheidsgeld aangewend?	Ja
Wordt privaat geld binnengehaald?	Nee, maar derden erbij betrekken zou kunnen
Wordt aan EU-steunkader voldaan?	Nee (geldt vooral voor het natuurgerichte bedrijf).
Wordt aan Comptabiliteitswet voldaan?	Nee. Een vermogensfonds biedt mogelijkheden bij een eenmalige bijdrage. Die is in dit geval veel te hoog!
Behoeft aan pilots (praktijkervaringen) en nader onderzoek concept	Ja, pilots Meer onderzoek naar rol marktpartijen en erfpacht
Nationale/Regionale organisatievorm	Regionaal

Een verbreding van het concept Boeren voor Natuur

Binnen de werkgroep Boeren voor Natuur (LNV en onderzoek) is reeds gekeken om het concept door te trekken naar een gebiedsfonds, waarbij ook marktpartijen worden betrokken. Zo is de volgende groenfondskonstructie (Alberts, 2002) ontworpen:

1. De Rijksoverheid (LNV, VROM, V&W, OCW) stort middelen in een groenfonds met als trefwoorden natuur, landschap, compensatie, cultuurhistorie, kwaliteit van de leefomgeving en herstel van watersystemen;
2. Het groenfonds stort deze middelen weer in een gebiedsfonds op grond van een door de Rijksoverheid goedgekeurd gebiedsprogramma. De provincies registreren (en toetsen) de gebiedsprogramma's. Naast de Rijksoverheid kunnen andere belanghebbende partijen bij de uitvoering van het gebiedsprogramma middelen in het gebiedsfonds storten, zoals de provincie, gemeenten, recreatieschap, ANWB, waterschap, waterwinbedrijf en banken.

Het gebiedsfonds krijgt de vorm van een rechtspersoon (vereniging of stichting) die optreedt als 'heersend erf' bij het maken van erfdienstbaarheidsovereenkomsten en tevens

als subsidiërende instantie bij projecten optreedt. De middelen in het gebiedsfonds worden commercieel beheerd.

De controle op de erfdienstbaarheden en het verloop van projecten kan worden uitgevoerd door bijvoorbeeld waterschappen. De hiermee gepaard gaande kosten kunnen worden gedekt uit opcenten op de waterschapslasten.

Het bovenstaande idee is een concept dat in de praktijk en nader onderzoek verder vorm zal moeten krijgen. Er zijn nog meerdere vragen onbeantwoord, zoals de samenstelling van de rechtspersoon, de wijze van medezeggenschap en controle over de fondsmiddelen. Ook moet worden onderzocht of de storting door de verschillende overheden in het fonds volgens het EU-steunkader mogelijk is. Daarnaast is meer inzicht nodig of overige overheden en particuliere partijen voldoende gestimuleerd kunnen worden middelen in het gebiedsfonds te storten.

Samenvattend:

Nieuwe fondsconstructie?	Ja
Juridische vorm	Beheer fonds: Rechtspersonen Overeenkomst: erfdienstbaarheid
Wordt overheidsgeld aangewend?	Ja
Wordt privaat geld binnengehaald?	Ja, indien de partijen voldoende prikkels hebben om vrijwillig te storten in het fonds
Wordt aan EU-steunkader voldaan?	Nee
Wordt aan Comptabiliteitswet voldaan?	Nee, werking volgens kasstelsel. Via een vermogensfonds zou een veel te omvangrijke bijdrage vergen.
Behoeft aan pilots (praktijkervaringen) en nader onderzoek concept	Ja
Nationale/Regionale organisatievorm	Regionaal (of lokaal)

Het Gelderse concept

Binnen de provincie Gelderland leeft een concreet voorstel voor het financieren van natuur en landschap dat gebaseerd is op twee fondsen:

1. Regionaal fonds: bouw de waterschappen om naar omgevingsschappen, dat geeft meteen de regionale werkingssfeer van het fonds aan: het werkgebied van de zich vergroenende waterschappen. Aan dit fonds dragen regionale en nationale maar ook Europese overheden en instanties bij (rijk, provincie, ANWB, waterschap, waterleidingmaatschappijen). Het waterschap kan bijvoorbeeld belastingen innen. Het betreft een collectief deel waaruit zowel beheer als investeringen worden betaald. Omdat dit fonds (te) ver van de agrariër en andere lokale actoren af staat, wordt gedacht aan een tweede fonds, namelijk:
2. Lokaal fonds dat door gemeenten, horecaondernemers, ontgronders en andere particulieren wordt gevuld. Dat fonds is aanvullend op het eerste fonds en dient ter ondersteuning daarvan. Ook particulieren kunnen hierin bijdragen. Agrarische verenigingen voor natuur- en landschapsbeheer nemen hieraan ook deel.

Het doel van de fondsconstructie is om een continue geldstroom te genereren die niet afhankelijk is van de aan wijzigingen onderhevig zijnde politieke samenstelling van opeenvolgende regeringen. Het is nodig bij beheerders het gevoel weg te nemen dat de continuïteit van de 'nieuwe wijze' van landbouw bedrijven steeds onder druk staat. Dat ondermijnt het vertrouwen en zal landbouwers die best voor de nieuwe wijze van landbouw bedrijven voelen ervan afhouden er daadwerkelijk mee te starten.

Het lokale fonds is vooral bedoeld om de betrokkenheid en het draagvlak op lokaal niveau te garanderen. De taakverdeling tussen beide fondsen zou globaal kunnen zijn dat het lokale fonds vooral is bedoeld om oneffenheden glad te strijken, dus om op detailniveau extra te kunnen sturen. Het dient dus vooral als smeerolie.

Rijks- en Europese middelen kunnen in deze visie voor het plattelandsbeleid een meer structureel karakter krijgen. Ook die middelen komen dus in het regionale fonds. Op deze wijze kan de collectieve verantwoordelijkheid vorm krijgen. Belangrijk is dat voldaan wordt aan de volgende voorwaarden:

- afspraken voor de lange termijn, dat is zowel voor de beheerders als voor de financiers met hun doelstellingen een plus;
- concurrerende betalingen zodat ook uit het product 'natuur en landschap met landbouw' een goed inkomen mogelijk is dat concurreert met dat van de functie van voedselproductie, maar dat aangrijpt op een nieuwe wijze van economisch denken, namelijk vanuit natuur en landschap. Het natuur- en landschapsdeel wordt dan zodanig in het landbouwdeel geïntegreerd dat het onmisbaar wordt voor een goed economisch bedrijfsresultaat. Het 'per ongeluk' verdwijnen van elementen behoort dan tot het verleden;
- een commercieel beheer van het fonds. Dat houdt in dat het (groen)fonds bij een bank wordt gelegd.

De bestuurders van het fonds kunnen de bestuurders van het omgevingschap zijn. De doelen voor het gebied komen in bovenstaande visie via streekcommissies tot stand. Op het niveau van omgevingschap worden doelen op hoofdlijnen vastgesteld op voldoende hoog abstractieniveau. Als op een voldoende hoog abstractieniveau doelen worden gesteld,

Samenvattend:

Nieuwe fondsconstructie?	Ja
Juridische vorm	Erfdienstbaarheden (boer blijft eigenaar van de grond)
Wordt overheids g eld aangewend?	Ja
Wordt p ri v aat g eld binnengehaald?	Ja, indien marktpartijen voldoende prikkels hebben om vrijwillig te investeren in het fonds
Wordt aan EU- s teunkader voldaan?	Nee, zowel het regionaal als lokaal fonds bevat overheidsmiddelen en is onderhevig aan de steun t oets
Wordt aan Comptabiliteitswet voldaan?	Nee (kastelselregels zijn van toepassing: niet uitgegeven middelen moeten terug naar de overheid)
Behoeft e aan pilots (praktijkervaringen) en is nader onderzoek gewenst?	Ja, welke mogelijkheden zijn er om een groot kapitaal in het fonds te krijgen?
Nationale/Regionale organisatievorm	Regionaal en lokaal

is het gemakkelijker controleerbaar en minder rigide en zullen de problemen met de EU minder zijn. Met erfdienstbaarheden kan dat, dat is controleerbaar. Het lokale fonds staat daar los van in die zin dat er geen gelden van het ene naar het andere fonds worden overgeheveld. Het lokale fonds kan wel cofinanciering verschaffen.

Regionale grondbanken

Op advies van de commissie Koopmans, die zich bezighoudt met maatregelen ter vermindering van de milieudruk door de veehouderij in Nederland, is door het Kabinet onderzoek uitgezet bij de NIB Consult naar mogelijke financieringsconcepten om tot een extensievere melkveehouderij te komen. Hetzelfde concept zou in aanmerking kunnen komen voor het financieren van stimulansen om tot meer landschapselementen te komen, speciaal in de beheersgebieden en de natuurgevoelige gebieden (zie Vellinga 2002).

Het onderzoek richt zich op het opzetten van een regionale grondbanken met verschillende risicoprofielen en rendementseisen. Het is vooral het risicoprofiel dat de financieringsopzet bepaalt. De constructie richt zich op publiekprivate samenwerking. Zowel overheden als private partijen hebben belang bij gebruik van grond. Publieke partijen, zoals het rijk en de provincie, willen beleidsdoelen voor natuurbeheer en milieubeheer realiseren, het waterleidingbedrijf heeft belang bij het oppompen van schoner water. Marktpartijen (te denken valt aan Fagoed, Fortis, Rabobank, BNG, Triodos Bank) willen slechts investeren in winstgevendende activiteiten. De winst is afhankelijk van het verwachte directe rendement (inkomsten uit (erf)pacht op de grond) en de waardeinstijging van de grond. Op termijn zou de waardeinstijging van de grond globaal voor de helft van de winst moeten zorgen.

In het concept wordt een tweetal fondsen opgericht:

1. Investeringsfonds.

Publieke en private partijen verstrekken eigen vermogen aan een op te richten grondbank die in een specifiek gebied vrijkomende grond van stoppende, verplaatsende en zittende agrariërs aan koopt en in erfdienstbaarheid uit geeft aan de zittende agrariërs. Er wordt daarbij een gebruiksbeperking op de grond gekocht (erfdienstbaarheid) om beleidsdoelen te realiseren. De gebruiksbeperking is extra ten opzichte van het huidige beleid, bijvoorbeeld het verder extensiveren van de bedrijfsvoering (extensiveringerfdienstbaarheid). Essentieel is dat ook de zittende agrariërs (de blijvers) hun grond verkopen aan de grondbank en in erfpacht terug nemen.

2. Compensatiefonds.

Het verschil tussen de agrarische waarde (gebruikswaarde van de grond ofwel de contante waarde van de agrarische opbrengsten van de grond) van grond met een extra gebruiksbeperking ten opzichte van de agrarische waarde zonder gebruiksbeperking wordt vergoed uit het compensatiefonds. Dit fonds wordt gevoed door publieke partijen, die belang hechten aan de extensivering c.q. de gebruiksbeperkingen.

Schematisch, met een prijzenvoorbeeld (per hectare):

Marktwaarde grond	€40.000
-/- Optiewaarde	€10.000
= Agrarische waarde (opbrengstwaarde)	€30.000
-/- Compensatievergoeding	€12.500
= Opbrengstwaarde onder extra gebruiksbeperkingen	€17.500

In het concept storten aandeelhouders (provincies, waterleidingbedrijven, banken, financieringsmaatschappijen zoals Fagoed) ieder een bepaald bedrag aan eigen vermogen in het investeringsfonds. Dit vermogen heeft een risicodragend karakter. De verwachting is dat de verschaffers van vreemd vermogen (de kredietverleners voornamelijk) ongeveer 3 à 4-maal het gestorte bedrag aan eigen vermogen bijvoegen als uitstaande leningen.

Het investeringsfonds richt zich op de aankoop van grond en heeft een minimaal noodzakelijke solvabiliteit nodig om vreemd vermogen aan te trekken. De kredietverleners streven veelal naar een minimaal noodzakelijk rendement, aangevuld met het realiseren van een reële waardestijging van de grond op langere termijn.

Deze constructie van het financieren met een groot deel vreemd vermogen via de markt is naar verwachting niet duurder dan financiering met overheidsgeld (zoals de opkoop van grond voor EHS-doeleinden). Ook de overheid moet lenen op de kapitaalmarkt en haar rente daarover betalen.

In het concept wordt gestreefd naar gebiedsgerichte grondbanken met een voldoende schaal waarin voldoende lokale expertise is bijeengebracht. Er zal moeten worden gestart met een beperkt aantal pilots, beginnend met bijvoorbeeld 't Klooster'. Het voorgestelde concept is in ontwikkeling, waarbij aanvullend onderzoek en pilot-ervaringen noodzakelijk zijn om tot een algemeen toepasbaar concept te komen. Er zijn nog veel vragen waar een antwoord op moet komen. Als kritische succesfactoren (voorwaarden, organisatie) van het concept kunnen worden genoemd (Boendermakers, 2002):

- de definitie door publieke partijen van de exacte ambities (welke gebruiksbeperking in welke gebieden);
- de omvang van de compensatievergoeding;
- de bereidheid van agrariërs tot verkoop aan de grondbank dan wel het vestigen van een gebruiksbeperking;
- het investeringsrisico voor de grondbank (en dus het belang van private partijen in een grondbank te participeren), die afhankelijk is van;
 - a) ontwikkeling van de grondprijs;
 - b) directe rendement;
 - c) liquiditeitsprognose (afhankelijk van het directe rendement, de grondopbrengsten komen pas op langere termijn beschikbaar).

Een beperking van het investeringsrisico van de grondbank vraagt mogelijk om additionele acties van de publieke actoren. Te denken valt aan ruimte voor ruimte constructies, verhandelbare ontwikkelingsrechten of een bijdrage in de beheerskosten van de grondbank. Daarnaast blijft het de vraag hoe een optimale juridische constructie er uit moet zien. Hoe komen de publieke budgetten door de toetsing aan de Comptabiliteitswet en het Europese steunkader? Als publieke budgetten aan infrastructurele voorzieningen in de openbare ruimte worden besteed, is het Europees steunkader geen belemmering.

Samenvattend:

Nieuwe fondsconstructie?	Ja
Juridische vorm	Diverse vormen, bijvoorbeeld via een Stichting of een B.V.
Wordt overheidsgeld aangewend?	Ja
Wordt privaat geld binnengehaald?	Ja, indien er voldoende prikkels zijn vrijwillig te storten
Wordt aan EU-steunkader voldaan?	Waarschijnlijk niet (investeringsfonds). Het compensatiefonds biedt wel perspectief en lijkt te voldoen aan de Brusselse rekenregel (vergoeding voor opbrengstderving + extra kosten en tot maximaal 20% bonus);
Wordt aan Comptabiliteitswet voldaan?	Waarschijnlijk geen probleem indien het om eenmalige bijdrage gaat of om jaarlijkse reserveringen op de begroting
Behoeft aan pilots (praktijkervaringen) en nader onderzoek	Ja, zie ook eerdere vragen
Nationale/Regionale organisatievorm	Regionaal met nationale ondersteuning op gebied van kennismanagement en verspreiding van ervaringen

5.3 Analyse van het knelpuntoplossend gehalte

Alle beschreven fondsconstructies bevinden zich in het ontwikkelstadium. Daardoor is niet altijd even helder wie initiatiefnemer is, wie betrokken zijn c.q. gaan worden evenals hoe uiteindelijk het fonds georganiseerd gaat worden en hoe de geldstromen (zullen gaan) lopen. Dat het om een ontwikkelstadium gaat, blijkt ook uit het grote aantal vragen, knelpunten en aanbevelingen voor nader onderzoek en pilots in de praktijk, die door de respondenten naar voren worden gebracht (zie ook bijlage 4).

Voor investeerders zijn het lage rendement op investeringen in natuur- en landschapsbeheer en de veelal geringe schaalgroottes van projecten een punt van aandacht. Vandaar dat het tot op heden veelal gaat om fondsen die, naast overheidsbijdragen, gevuld worden via particulieren die ingaan op het fiscale instrument groen beleggen. Een ander punt is dat investeringen in natuur- en landschapsbeheer vaak worden gezien als investeringen in collectieve functies. Daarom zijn private partijen van mening dat overheden of breder gezegd, publieke partijen, een belangrijke rol moeten houden bij de financiering van natuur en landschap. Daarnaast vinden beheerders van natuur- en landschap de vergoedingen meestal niet adequaat. Bij verscheidene concepten wordt daaraan iets gedaan.

Omdat het vooral om overheidsgeld gaat, is men echter gebonden aan het EU-steunkader. Daarin zijn kaders opgesteld voor de beoordeling van de vraag of sprake is van ontoelaatbare staatssteun aan individuele ondernemers of sectoren. Dat beperkt de mogelijkheden voor hogere vergoedingen via overheidsbijdragen. Voor de Comptabiliteitswet is het van belang dat het om eenmalige (jaarlijkse) bijdragen gaat waarbij volgens het kastselsel (input gelijk aan output) wordt gewerkt. Dat beperkt de mogelijkheden om via overheids gelden extra rendement te maken aanzienlijk. Via een eenmalige bijdrage aan een vermogensfonds zou dat kunnen, maar dan gaat het om zoveel geld (zoals in het concept

Boeren voor Natuur), dat niet te verwachten is dat overheden dat beschikbaar zullen stellen.

Tot op heden werken de hierboven genoemde voorwaarden van overheidswege knelend om publiek en privaat geld in één fonds te stoppen omdat dan ook het private deel aan de overheidsbepalingen moet voldoen. Dat betekent dat het Gelders concept, waar sprake is van een regionaal en een lokaal fonds met in beide fondsen zowel privaat als publiek geld een andere opzet moet krijgen om problemen met de huidige voorwaarden van de Comptabiliteitswet en het EU-steunkader te voorkomen. In de Grondbankconstructie van het NIB is er de mogelijkheid de overheidsmiddelen te beperken tot het compensatiefonds. De vraag blijft of de marktpartijen voldoende middelen in het investeringsfonds willen storten. Ook is het de vraag of er voor grondeigenaren voldoende redenen zijn hun grond beneden de marktwaarde te verkopen aan de regionale grondbank. Een scheiding van overheidsmiddelen en middelen van marktpartijen biedt evenwel perspectief om aan voorwaarden te voldoen.

Voor beheerders moet er voldoende vertrouwen zijn in de continuïteit van de betalingen voor natuur en landschap om het bedrijf duurzaam in die richting te ontwikkelen. Maar investeerders willen vertrouwen in de continuïteit van het beheer. Zij willen niet dat na een aantal jaren het beheer weer verandert waardoor het aanvankelijk overeengekomen doel op de tocht komt te staan. Via een erfdiensbaarheidsconstructie kan dat worden voorkomen door vooraf afspraken te maken over de locaties waar de elementen precies komen. En een erfdiensbaarheid wordt voor onbepaalde tijd gevestigd.

5.4 Aanbevelingen van respondenten

Uit de interviews komen vele aanbevelingen richting de overheid naar voren. In deze paragraaf worden een aantal (veelgenoemde) weergegeven. Voor een overzicht van de genoemde knelpunten bij het financieren van agrarisch natuur- en landschapsbeheer wordt verwezen naar bijlage 4.

Aanbevelingen

- Maak bij financieringsconstructies onderscheid in fasen. Bij de financiering van platteland vernieuwing kunnen een aantal fasen worden onderscheiden met ieder zijn eigen financieringsbehoefte, risico en rendement (Rabobank, 2001; zie ook bijlage 3). De onderscheiden fasen zijn bijvoorbeeld: ontwikkelingsfase, fase van ideevorming, proef- of pilotfase en ten slotte de exploitatiefase of opschalingfase. In laatstgenoemde fase is onderscheid tussen activiteiten waarvoor wel of geen markt is (bij agrarisch natuur- en landschapsbeheer vooral het laatste) van belang.
- Stimuleer het bewustzijn van de boer voor agrarisch natuurbeheer (plattelandsondernemer). Stimuleer ook samenwerkingsverbanden tussen boeren, zoals agrarische natuurverenigingen (die als groep diensten aan biedt).
- Goede ideeën voor het binnenhalen van financiering door particulieren komen van onderaf. Voorbeelden zijn nodig om bewegingen in gang te zetten en boeren te motiveren voor zwaardere vormen van natuurbeheer; stimuleer en ondersteun pilots.

- Streef naar publiekprivate samenwerking (PPS), maar zorg in het financieringsconcept zoveel mogelijk voor een scheiding van publieke gelden en gelden van marktpartijen. Creëer aparte fondsen voor investering en voor beheer.
- In PPS-constructies kan het instrument Benefit Sharing (indien mede door de verleende subsidies forse opbrengsten worden behaald, kan een deel hiervan terugsluizen naar de schatkist) een soepeler verloop van het PPS-proces tot stand brengen.
- Stimuleer regionale fondsen op basis van een goedgekeurde gebiedsgerichte aanpak (zorg voor goed geformuleerde doelen in het gebiedscontract). Creëer een daarop afgestemde regionale financieringsconcept en zorg voor een juridisch juiste contractinvulling.
- Streef naar (regionale) aanbod- en vraagpakketten voor natuur.
- Start met een kosten/baten analyse op gebiedsniveau voor natuurontwikkeling. Dit kan leiden tot een kader om tot regionale of lokale financieringsconcepten te komen (wie maken de kosten, bij wie komen de baten terecht). Voor veel partijen die baat hebben bij natuur is de gebruikswaarde van natuur gering of men is zelfs niet-gebruiker. Meestal is men niet geneigd te betalen en wordt dit als taak van de overheid gezien (natuur is een collectief goed). Een kosten/baten analyse kan de betrokkenheid van private partijen en lokale overheden vergroten.
- Overheid moet duidelijkheid geven over welke diensten onder Goede Landbouw Praktijken (GLP) vallen en welk deel van de groene diensten publieke diensten zijn en welk deel op termijn door de markt moet worden gefinancierd. Voor het duurzaam uitvoeren van groene diensten door ondernemers is een economische waardering van de uit te voeren activiteiten van belang. Een dergelijke marktconforme waardering is van belang voor ondernemers om zich te professionaliseren en zich te ontwikkelen tot een plattelandsondernemer (met voldoende inkomen) die, indien mogelijk, *niet meer* de nadruk legt op voedselproductie maar op landschappelijke kwaliteit.
- Onderzoek de effectiviteit van particulier natuurbeheer (door agrariërs op eigen of gepachte grond) in de plaats van professioneel natuurbeheer (door organisaties). Particulier natuurbeheer kan een alternatief zijn dat leidt tot minder grondverwerving door de overheid en dus minder druk op grondmarkt. De overheid moet vooral de rol van 'facilitator' vervullen. Het budget niet gebruiken voor de aankoop van grond, maar op een aparte rekening zetten en hieruit vergoedingen voor natuurbeheer betalen. De organisatie zou uitgevoerd kunnen worden door bijvoorbeeld (agrarische) natuurverenigingen. Een voordeel kan zijn dat natuurbeheer in bredere kringen bespreekbaar wordt.
- De overheid moet de (huidige) juridische knelpunten bij financieringsconcepten inzichtelijker maken voor alle betrokken partijen en actief werken aan oplossingen.
- Er moet meer aandacht komen voor commerciële exploitatievormen van gronden met veel natuur. Een bijkomend voordeel is een directer contact van publiek met natuur (Bron: Innovatie netwerk Groene ruimte en Agrocluster). Een voorbeeld zijn meerdere natuurgebieden in Engeland.
- Zorg als overheid voor een uitbreiding van de financiële faciliteiten ter ondersteuning en verdere stimulering van investeringen in natuurbeheer. Voorbeelden:

- voorfinancieringsfaciliteit voor particulier natuurbeheer, die voor boeren een goed toegankelijke en aantrekkelijke keuze biedt voor het ontvangen van een uitkering ineens bij geheel of gedeeltelijke functieverandering van landbouwgrond naar natuurgrond;
- 'Revolving fund' voor investeringen in natuur;
- behoud van zoveel mogelijk (goedwerkende) groene faciliteiten in het fiscale stelsel;
- inrichtingskosten die niet in voldoende mate door Programma Beheer worden gecompenseerd zouden via een groenregeling moeten worden gefinancierd. Een goedgekeurd strategisch plan bij het omzetten van landbouwgrond naar natuur is daarbij een voorwaarde.

5.5 Conclusie

De beschreven potentiële financieringsconcepten gaan nog sterk uit van een belangrijk aandeel 'rijksoverheid' bij de financiering. Inzet van privaat geld en daarmee 'gedeelde verantwoordelijkheid' komt vrij traag op gang en wordt mede belemmerd door onduidelijkheden over de voorwaarden voor inzet van overheidsmiddelen (Europese steunkader, Comptabiliteitswet). Hetzelfde geldt voor de inzet van geld van andere overheden en voor combinaties overheidsgeld en privaat geld.

Knelpunten voor private partijen en beheerders als te lage vergoedingen of te lage rendementen worden nog niet opgelost. Fondsen in andere constructies gieten, komt aan die knelpunten nog niet tegemoet omdat die andere constructies de voorwaarden waaraan inzet van overheidsgeld moet voldoen, niet veranderen, ook niet door ze te regionaliseren.

Actiepunten

1. De (juridische) voorwaarden waaraan inzet van gelden moet voldoen, zijn zowel bij overheden als private partijen niet goed bekend. Faciliteer daarom een goede communicatie met partijen die over concrete fondsconstructies nadenken. Geef daarbij ook inzicht in kansrijke concepten. De opzet van een concept kan dan in een vroeg stadium de goede richting krijgen. Dan kunnen publieke partijen en private partijen in gezamenlijke interactie tot goede organisatorische en juridische concepten komen.
2. Een scheiding van publiek en privaat geld is aan te bevelen, evenals een scheiding van geld voor beheer als voor investeringen. Indien overheidsgeld wordt uitgegeven aan infrastructurele voorzieningen, investeringen in de openbare ruimte of aan het faciliteren van processen is de kans op goedkeuring door de EU het grootst.
3. Een gebiedsgerichte aanpak van fondsconstructies sluit aan op de huidige ingeslagen weg van (geïntegreerd) plattelandsbeleid. Stimuleer als rijksoverheid een aansturing via goedgekeurde gebiedscontracten en kostenbaten analyses voor natuur en landschap. Dit biedt grotere kansen op betrokkenheid van lagere overheden, bedrijven en particulieren in de regio en deelname in fondsconstructies.
4. Ondersteun als rijksoverheid meerdere gezamenlijke pilots, samen met overige overheden en marktpartijen.

5. De beschreven fondsconstructies zitten allemaal in het 'landbouwkundige' circuit en ontkomen tot op heden niet aan sterk steunen op overheidsmiddelen. Ze lopen alle tegen dezelfde knelpunten aan. Onderzoek hoe fondsen in andere beleidssectoren (VROM, onderwijs, gezondheidszorg) zijn opgezet, hoe daar privaat geld wordt ingezet voor de financiering van publieke doelen en hoe daar knelpunten worden opgelost. Ga daarnaast na welke mogelijkheden er zijn om bij de financiering van natuur en landschap gebruik te maken van geheel andere circuits, zoals bijvoorbeeld het charitatieve circuit.
5. De collectieve functie van de Kwaliteitsimpuls Landschap en de lage rendementen op natuur en landschap pleiten voor nader onderzoek naar ondersteuning met overheidsfaciliteiten. Met name mogelijkheden (nieuwe of behoud van bestaande) in de fiscale sfeer blijven aandacht verdienen. Ook een omschakeling van een vergoedingssysteem op basis van gedeelde opbrengsten uit voedselproductie naar een betaling op basis van natuur- en landschapsbaten bevordert de omschakeling van alleen voedselproducent naar integraal plattelandsondernemer.

6. Interactief ontwikkelen van een financieringsconcept

6.1 Inleiding

Na het inventariseren van de gedachten die bij de proeftuinen leven (hoofdstuk 4) en het inventariseren van de kennis bij bestaande fondsen (hoofdstuk 5) gaat het in dit hoofdstuk om het beantwoorden van de vragen van hoofdstuk 2.3. Daarbij heeft een groep actoren in een concreet gebied een grote rol gespeeld. Zij hebben gezamenlijk een concept voor een financieringsconstructie ontwikkeld. Dat concept is bij het verdere onderzoek het uitgangspunt geweest voor verdere ontwikkeling.

6.2 Achtergrond en werkwijze

Het gaat om het ontwikkelen van een concept waarbij een gedeelde verantwoordelijkheid van gebiedsactoren vorm kan krijgen in een nieuw financieringsconstructie. Welke rol kunnen de verschillende actoren dan spelen, wat zijn de kritische succesfactoren en welke hindernissen zijn er te overwinnen.

Een gedeelde verantwoordelijkheid betekent dat niet alleen de rijksoverheid, maar ook andere overheden en private partijen aan de financiering van de Kwaliteitsimpuls Landschap of, breder, de realisering van de doelen van plattelandsbeleid, bijdragen.

Het gaat in een gebied om een groot aantal actoren (overheden, bedrijven, aspirant-financiers, aspirant-beheerders) die gezamenlijk voor de taak staan een algemene gebiedsdoelstelling te realiseren. Elke actor bekijkt die algemene doelen vanuit de eigen (bedrijfs)doelen. Actoren willen meewerken aan het realiseren van het gebiedsdoel als een strategie kan worden gevolgd die ook tot het realiseren van de eigen (actor)doelen leidt. Dat geldt zowel voor financiers als voor beheerders. Een succesvolle samenwerking staat of valt met het gevoel dat de actoren hebben bij de uitgezette gebiedsstrategie.

Dat wil niet zeggen dat het niet mogelijk is heldere kaders mee te geven. Kaders waaraan niet getornd kan worden, moeten zelfs duidelijk worden aangegeven, anders werken actoren iets uit waarmee het onmogelijk is aan de slag te gaan. Dat zou alleen maar extra frustratie opleveren. In dit voorbeeld: de kaders van de Comptabiliteitswet, het EU-steunkader en de doelen van de Kwaliteitsimpuls Landschap. Maar er moet wel voldoende ruimte zijn om eigen doelen te kunnen realiseren. Is die ruimte er niet, dan is geen eigen creatieve inbreng mogelijk. En dan ontbreekt de motivatie om, hetzij als beheerder, hetzij als financier, daadwerkelijk deel te nemen. Dat is de achtergrondgedachte om actoren gezamenlijk een concept voor een financieringsconstructie te laten opzetten. Het is dan hun eigen idee en ze kunnen gezamenlijk naar een situatie toewerken waarbij ze het gevoel hebben dat er een goede basis is om gezamenlijk aan de gebiedsdoelen te werken.

Het concreet uitwerken van een financieringsconcept is gebeurd door gebiedsactoren uit te nodigen voor twee workshops. Dat betrof zowel actoren van (semi) overheidszijde

als van het bedrijfsleven en zowel potentiële financiers als potentiële beheerders. Pilotgebied was de proeftuin Ooijpolder-Groesbeek. Het ging er om een gemotiveerde groep actoren te krijgen. Alvorens de deelnemers in groepjes aan de oplossing van de vraagstelling gingen werken, werden ze op de hoogte gesteld van de randvoorwaarden tot het Europees steunkader en de Comptabiliteitswet evenals van de te verwachten ontwikkeling bij ongewijzigd beleid (hoofdstuk 3.2). Het bleek dat de groep met die kaders goed kon omgaan en, met de ingebrachte kennis, in staat bleek een gezamenlijk concept op te zetten.

6.3 Het ontwikkelde financieringsconcept

Met dat in Ooijpolder-Groesbeek ontwikkeld concept als uitgangspunt is het onderzoek voortgezet. Een schematische weergave van het uiteindelijke ontwikkelde concept staat in figuur 6.1.

Het startpunt van activiteiten is het bestaande netwerk van actoren (privaat en publiek). Dat betekent dat wordt gestart met en wordt aangesloten op bestaande initiatieven in het gebied zelf. Het doel daarvan is dat het netwerk zichzelf ondersteunt en daarmee een vliegwielerwerking op gang brengt. Enerzijds door een private geldstroom op gang te brengen waarbij sterke economische dragers (zoals bijvoorbeeld recreatie) geld genereren voor nieuwe sterke economische dragers en voor zwakkere economische dragers (zoals landschapselementen). Die ondersteuning van de zwakkere economische dragers door de regionale actoren kan bijvoorbeeld vorm krijgen door 10% van het (ook door particulieren) geïnvesteerde bedrag in sterke economische dragers te bestemmen voor investeringen in die zwakkere economische dragers (natuur en landschap). Dat kan bijvoorbeeld door ontwikkelingsruimte te geven in ruil voor investeren in kwaliteit. De aanleg van deze zwakkere economische dragers ondersteunen het opbrengend vermogen van de sterke economische dragers. Bijvoorbeeld doordat een betere landschapskwaliteit leidt tot meer bezoekers aan de plaatselijke horeca. Het gaat dus om het realiseren van een doordachte en geïntegreerde gebiedsontwikkeling waarbij het tonen van eigen initiatief wordt gestimuleerd en beloond door 'mee te koppelen'.

Als er een plan is (zoals bijvoorbeeld bij de Kwaliteitsimpuls Landschap) waarvan actoren van buiten het gebied (publiek of privaat) van mening zijn dat het hun eigen doelen ondersteunt, kunnen deze bovenregionale actoren tot het netwerk van actoren toetreden en meefinancieren. Deze bovenregionale actoren zullen dat doen om de realisatie van de plannen te faciliteren. Dat kan met procesgeld en met geld dat ten doel heeft de infrastructuur van het gebied aan te passen aan de nieuwe beleidsdoelen. Dat kan bijvoorbeeld door het aanleggen van fiets- en wandelpaden. Dat kan de nationale overheid doen, maar ook regionale en lokale overheden kunnen daaraan bijdragen. Een ander onderdeel van de infrastructuur is het realiseren van de groenblauwe dooradering. Genoemde actoren vervullen daarmee een aanjaagfunctie. Gebieds- en bovenregionale actoren en private en publieke actoren faciliteren elkaar dan bij het realiseren van hun gezamenlijk doel: het ontwikkelen van het gebied.

Er is sprake van verschillende geldstromen. Die zijn te verdelen in enerzijds publiek geld en privaat geld, anderzijds in geld voor beheer en geld voor facilitatie (aanleg infrastructuur en procesgeld). Het gebruik van publiek geld voor procesgeld en voor de aanleg

van de infrastructuur (openbare ruimte) betekent dat dit volgens het Europees steunkader onverdacht is. Dat publieke geld komt, in het schema, uit belastingen of delen daarvan die een sterke relatie hebben met het doel: ontwikkeling van het gebied. Het zijn dus regionale en/of lokale belastingen en heffingen. De opbrengst van die belastingen wordt weer ingezet voor de verdere ontwikkeling van het gebied zodat het geld dat deze belasting opbrengt, niet verdwijnt in een algemene pot, maar wordt ingezet om de infrastructuur van het gebied verder te ontwikkelen. Deze publieke geldstroom kan worden aangevuld door geld van bovenregionale publieke lichamen zoals de nationale en de Europese overheid. Een voorbeeld is de SGB regeling.

Het natuur- en landschapsbeheer wordt voor een deel uit private geldstromen gefinancierd en voor een deel uit publiek geld. Het private geld komt uit het gebied, maar ook hier geldt: wanneer er actoren zijn van buiten het gebied die vinden dat hun eigen doelen kunnen worden gekoppeld aan de gebiedsdoelen, kunnen zij tot het netwerk van actoren toetreden.

Een deel kan worden betaald uit publieke geldstromen. Een voorbeeld is Programma Beheer. Programma Beheer is nu nog gebaseerd op een individuele relatie met de beheerder, maar voor de toekomst is het aan te bevelen dit collectief te kunnen regelen door voor na 2006 het Europees steunkader aangepast te krijgen.

Private en publieke geldstromen voor het beheer dienen strikt gescheiden te blijven. De opzet van de organisatie moet zo transparant zijn, dat dit niet tot twijfel leidt. Want publiek geld voor beheer is onderhevig aan de staatssteuntoets van de EU. Is die scheiding niet duidelijk, dan wordt aangenomen dat ook het 'private' geld publiek is. Het private geld kan daarom ook niet worden geïnd door gebruik te maken van overheidsingrijpen (via heffingen of iets dergelijks). Het geld moet op zakelijke gronden en op vrijwillige basis worden verkregen.

In het nieuwe financieringsconcept vervult de gebiedsmanager een belangrijke rol. Hij is gemandateerd van uit de gebiedsorganisatie en heeft als belangrijke taak het organiseren en aanboren van privaat geld ten behoeve van financiering en/of cofinanciering van projecten voor het realiseren van het gebiedsplan. De gebiedsmanager zal een voor die taak competent persoon moeten zijn. Want private partijen willen met de inzet van hun geld hun eigen doelen realiseren. De gebiedsmanager zal goed op de hoogte moeten zijn van de doelen van die private partijen en ze moeten kunnen verbinden met de doelen van het gebiedsplan. Anders zullen private partijen immers niet meefinancieren.

Om het realiseren van de doelen procesmatig te ondersteunen, kunnen actoren een deel van hun inzet realiseren door procesgeld. Dat kunnen in principe zowel private als publieke partijen doen. Bijdragen aan procesgeld echter geeft publieke partijen de mogelijkheid bij te dragen zonder dat er sprake is van een staatssteuntoets. Het is dan beter dat private partijen hun bijdragen voor het beheer inzetten.

Het procesgeld heeft als doel het realiseren en behouden van de doelen in het gebied een vast, strategisch fundament te geven. Beheerders bijvoorbeeld zullen dan sneller kiezen voor een lange termijn ontwikkeling van hun bedrijf die uitgaat van de integratie van landbouw met landschap en natuur op bedrijfsniveau.

Voorbeelden van stimuleren via procesgeld zijn:

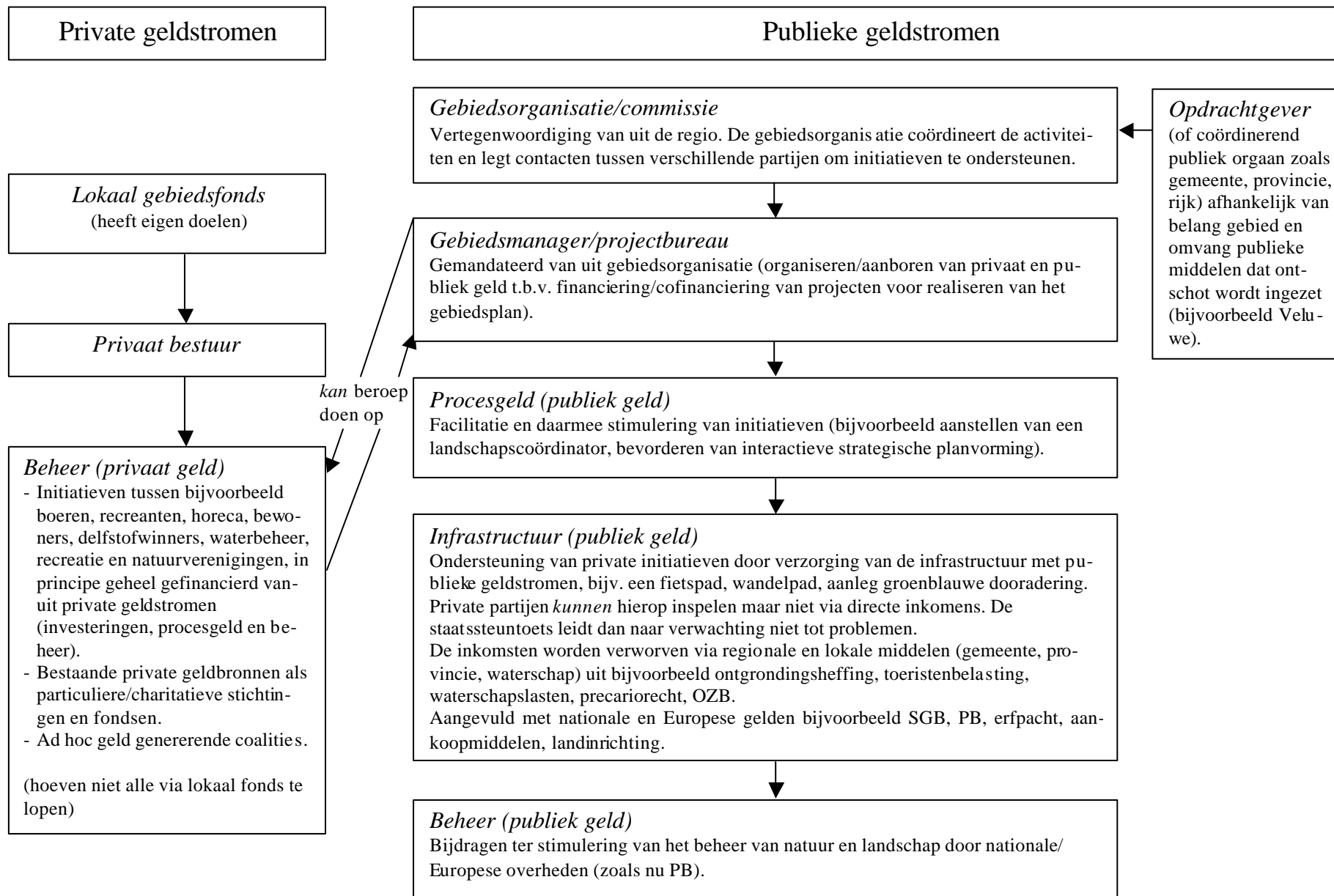
- een landschaps- of gebiedsmanager die een loketfunctie vervult en daarmee voorkomt dat ondernemers bij vele loketten moeten aankloppen;

- faciliteren van innovatieprocessen voor ondernemers waardoor ze leren om, in een veranderende omgeving en in interactie met die omgeving, zelf het initiatief te nemen voor de acties die nodig zijn voor de ontwikkeling van het bedrijf. Dat gebeurt door, vanuit de eigen competenties en externe- en interne analyses van omgeving en bedrijf, zicht te krijgen op de te volgen strategie. Dat leidt tot een groter vermogen om dilemma's op te lossen. Dat leidt weer tot een steviger basis voor het bedrijfsconcept 'integratie van natuur en landschap en landbouw' omdat dit in het denkkader en de nieuwe strategie van de ondernemer is geïntegreerd.

Het schema van figuur 6.1 biedt de mogelijkheid dat het private en het publieke domein afzonderlijk projecten financieren (investeringen, procesgeld en beheer) en dus afzonderlijk van uit de eigen doelen de gebiedskwaliteit verbeteren. Maar ze kunnen elkaar daarbij ook ondersteunen als de doelen overeenkomen en dus een beroep op elkaar doen. Vanwege de voorwaarden van het Europese steunkader ligt het dan voor de hand dat het publieke domein zich vooral richt op investeringen in de infrastructuur en procesgeld en dat het private domein vooral het beheer voor zijn rekening neemt. In onderling overleg zijn natuurlijk andere verdelingen mogelijk. Bij dat overleg speelt de gebiedsmanager een grote rol.

Actiepunten

1. Schema 6.1 is een kader voor een financieringsconcept met gescheiden private en publieke geldstromen en betalingen voor investeringen in infrastructuur, beheer en procesfacilitatie. Concrete situaties kunnen van elkaar verschillen, afhankelijk van de deelnemende partijen in een gebied. Communicatie met Directie JZ van LNV bij concreet op te zetten financieringsconcepten blijft nodig.
2. Faciliteren van processen om veranderingen in gang te zetten en blijvend te verankeren en te verinnerlijken. Daarbij valt te denken aan:
 - innovatie- en leerprocessen bij ondernemers. Het doel daarvan is om het bedrijfsconcept 'integratie van natuur en landschap met landbouw' strategisch te verankeren in het denkkader van ondernemers;
 - het aanstellen van een gebiedsmanager. Deze kan een loketfunctie vervullen en aldus faciliteren bij het vinden van de weg die investeerders en beheerders het beste kunnen bewandelen.



Figuur 6.1 Financieringsconstructie waarbij private en publieke gelden strikt gescheiden blijven

7. Slotbeschouwing

7.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken kwamen de knelpunten van de proeftuinen aan de orde en de verbeteringen die mogelijk zijn. Bovendien hebben we bestaande of in oprichting zijnde fondsconstructies tegen het licht gehouden. Daarnaast hebben actoren in een concreet gebied zelf een financieringsconcept opgezet waarmee het onderzoek is voortgezet.

In deze slotbeschouwing gaat het om een, naar onze overtuiging, goede aanpak bij het realiseren van doelen op gebiedsniveau. De ervaringen bij dit onderzoek spelen bij die aanpak een grote rol. Deze slotbeschouwing gaat breder dan de Kwaliteitsimpuls Landschap en richt zich vooral op de langere termijn.

7.2 Netwerk van actoren staat centraal voor doelrealisatie

Integraal plattelandsbeleid gaat uit van doelen op gebiedsniveau. Een gebied is enerzijds een fysieke eenheid, maar bestaat evenzeer uit een verzameling actoren die ieder voor zich een beeld hebben van de ontwikkeling die een gebied zou moeten doormaken en welke rol de betreffende actor daarin zou kunnen spelen. Deze ontwikkeling - onder bepaalde randvoorwaarden, zoals de hoofdontwikkelingsrichting - is afhankelijk van de doelen die iedere actor zich stelt en dus van de belangen die elke actor voor zichzelf ziet. Integraal plattelandsbeleid is daardoor zo complex en tegelijkertijd zo afhankelijk van de fysieke en sociaal-maatschappelijke omstandigheden in een gebied dat één actor of één instantie niet, vanuit de eigen visie, in staat is om tot een kant en klare oplossing te komen.

In het streven van de rijksoverheid om de financiering van plattelandsontwikkeling middels een gedeelde verantwoordelijkheid van overheden en private partijen gestalte te geven, is dat een belangrijk gegeven. Want financiering door andere partijen zal alleen van de grond komen als iedere deelnemende partij daarmee zijn doelen (beter) kan realiseren en het gevoel heeft daaraan, samen met anderen, ook werkelijk inhoud te kunnen geven. Dat betekent dat bij het ontwikkelen van concepten voor - in dit geval - financieringsconcepten in een veel vroeger stadium de actoren in het gebied worden betrokken. Als actoren, zowel aspirant beheerders als aspirant financiers, waaronder ook overheden, in een vroeg stadium met elkaar de kennis en daarmee de argumenten voor hun doelen uitwisselen, kan kennis in de denkkaders van alle deelnemende actoren worden geïntegreerd. Dat is het voordeel wanneer partijen bij elkaar zitten op basis van kennisverschillen en niet op basis van kennisovereenkomsten. Voor deze manier van werken zijn een aantal uitgangspunten belangrijk. Het gaat er om vanuit een gezamenlijk belang te werken.

Werken vanuit een gezamenlijk belang betekent: uitgaan van wederzijds vertrouwen en wederzijdse waardering. Gezamenlijk zoeken naar integrale oplossingen, werken van uit een gezamenlijk geformuleerd belang. Dan alleen kan via een *open* dialoog, zowel qua

proces als inhoudelijk, onderlinge uitwisseling van kennis plaatsvinden. Dan is het mogelijk gezamenlijk te werken aan het vergroten van elkaars kansen en daarmee een gezamenlijke kans te benutten. Daarvoor is het belangrijk zich in te leven in de situatie van anderen, het tonen van begrip en respect voor de mening en dilemma's van anderen. Dan kan integraliteit gaande het proces worden ingevuld en zijn actoren bereid en in staat *elkaar* te faciliteren bij de dilemma's. Het tonen van initiatief om een goed plan op tafel te krijgen voordat geld wordt gevraagd, ligt dan binnen handbereik.

Deze werkwijze leidt niet alleen tot maximale betrokkenheid van alle partijen maar het idee wordt door iedereen als het gezamenlijk ontwikkeld idee gezien wat op zichzelf al tot draagvlak leidt. Er is daarmee echter ook maatwerk op gebiedsniveau mogelijk om de gebiedsdoelen te realiseren. Dat betekent voor de actoren een verandering van de rol die ze spelen bij plattelandsontwikkeling. Er is in feite sprake van een ander paradigma: interactief in plaats van instrumenteel. Volgens het instrumenteel paradigma geeft de manager, de onderzoeker of de beleidsmaker het best mogelijke antwoord op de vraag. Bij het interactief paradigma is veel meer sprake van een faciliterende rol en is het *proces* om tot de verandering te komen belangrijker.

De kritische succesfactoren die bepalend zijn om een dergelijke aanpak tot een succes te maken, zijn:

- zowel de private als overheidsactoren zien vanaf de aanvang van het proces mogelijkheden om via gezamenlijke inzet bij te dragen aan de eigen doelen: men weet wat men wil;
- de actoren zijn gemotiveerd om via een geïntegreerde aanpak en elkaar faciliterend tot gezamenlijke doelen, aanpak en instrumenten te komen;
- actoren willen via een gezamenlijk leerproces tot het voor hen meest geschikte concept komen. Dat leerproces sturen ze zelf, ze gaan actief op zoek naar de noodzakelijke informatie;
- actoren willen werken vanuit een open en actieve houding, vanuit eigen kracht: niet kijken naar wat anderen (niet) doen, maar zelf een eerste stap willen zetten;
- de actoren willen doelgericht en oplossingsgericht aan de slag.

Bovengenoemde werkwijze leidt niet alleen tot het enthousiasmeren van private partijen, maar ook het vermijden van onzekerheid en ontevredenheid. Ondernemers kunnen leren om zelf het initiatief te nemen om, in interactie met de omgeving, de noodzakelijke kennis te verzamelen (om bijvoorbeeld een goede externe analyse te maken) en daarmee de bedrijfsontwikkeling vorm te geven. Overheden kunnen de ervaringen gebruiken voor het, samen met andere lidstaten en de EU, aanpassen van het institutioneel kader voor het stimuleren van natuur- en landschapsontwikkeling in gebieden. Dat kan dan beter worden toegesneden op collectieve doelen en minder op individuele en sectorale doelen.

Zolang kaders echter nog vast staan en op de korte termijn niet gewijzigd kunnen worden, is het van belang die in het groepsproces duidelijk en beargumenteerd mee te geven. Dan willen actoren daar positief en creatief mee omgaan als het vertrouwen kan worden gewekt dat geprobeerd wordt in werkelijke knelpunten op termijn verandering te brengen. Ter illustratie het voorbeeld van het toewerken naar het concept dat op de workshops 'nieuwe financiële instrumenten' in het gebied Ooijpolder-Groesbeek door de actoren gezamenlijk werd neergezet. Aan de deelnemers aan de workshop was meegegeven dat het

EU-steunkader vereist dat inzet van overheidsgelden aan de staatssteuntoets is onderworpen, wat betekent dat bepaalde regels in acht genomen moeten worden en dat de term 'overheidsgeld' een brede werking heeft (zelfs zodanig dat ook private gelden er onder gevat kunnen worden als scheiding van private en publieke geldstromen niet duidelijk is). Bovendien werd aangegeven dat ook de Comptabiliteitswet bepaalde regels kent. Deze randvoorwaarden werden geaccepteerd. Dat leidde er toe dat de groep een concept neerzette waarbij het in het gebied bestaande netwerk van gebiedsactoren het uitgangspunt van initiatieven is en de publieke en private geldstromen strikt gescheiden blijven. Men zag dus kans de ruimte te benutten en daarmee de creativiteit te ontwikkelen die het gevolg was van deze ademruimte.

Deze vorm van werken leidde in de groep dus tot positieve energie. Dat dit kan, is belangrijk want het is niet te verwachten dat voor 2007 verandering komt in het institutioneel Europees kader. Maar het ontwikkelen van positieve energie, bijvoorbeeld via bovenvermelde aanpak, is nodig om de in hoofdstuk 3.2 geschetste autonome ontwikkeling om te buigen. Daarnaast kan die aanpak worden gebruikt om meer inzicht te krijgen in de aanpassingen die binnen het bestaande Europees kader gewenst zijn om integraal plattelandsbeleid met een gedeelde financiële verantwoordelijkheid van de grond te krijgen.

Actiepunt

Neem het initiatief om, in een open dialoog met actoren, zowel qua proces als inhoudelijk, de beleidsvorming voor de groene ruimte te ontwikkelen. Kies daarvoor een pilot waar de beleidsvorming nog in een vroeg stadium is. Dat zou bijvoorbeeld kunnen bij 'Groene Diensten'.

8. Conclusies

- 1 Het vertrouwen in de continuïteit van de financiering ten behoeve van natuur en landschap in het algemeen en de Kwaliteitsimpuls Landschap in het bijzonder ontbreekt. Mede daardoor komt bedrijfsontwikkeling waarbij de ondernemer op strategisch niveau lijnen uitzet die leiden tot de integratie van 'natuur en landschap met landbouw' op bedrijfsniveau slecht van de grond. Het realiseren van de beleidsopgave voor de Kwaliteitsimpuls Landschap (kwaliteit en duurzaamheid) staat daarmee op de tocht.
- 2 Het bestaande institutionele kader is niet toegesneden op collectieve doelen, maar op individuele- en sectordoelen. Bijbehorende deelconclusies:
 - Programma Beheer wordt door de proeftuinen ervaren als een rigide regeling met te gedetailleerde doelstellingen. Een extra kritiekpunt is dat cofinanciering niet mogelijk is en er te lang onzekerheid is over het toekennen van de bijdrage.
 - De meeste proeftuinen zien weinig in reparatie van het bestaande financieel stimuleringsinstrumentarium.
 - De betalingen voor natuur en landschap worden vaak niet toereikend geacht voor een integrale, met de functie voedselproductie concurrerende bedrijfsopzet.
 - Handhaving van de collectieve verantwoordelijkheid voor de collectieve functie 'natuur en landschap' en uitbreiding van de regionale betrokkenheid staan bij de gebiedsactoren hoog genoteerd als onderdeel van een nieuw financieringsinstrument.
- 3 Het inzicht in geldstromen naar doelen in een gebied ontbreekt. Dat geldt zowel voor publieke als private geldstromen.
- 4 Het door één partij bedenken van financieringsconcepten leidt niet snel tot integrale oplossingen omdat ieder binnen het eigen denkkader werkt. Bijbehorende deelconclusies:
 - Het opzetten van concrete voorstellen voor nieuwe financieringsvormen wordt door de proeftuinen als complex ervaren.
 - De inventarisatie van bestaande en in ontwikkeling zijnde fondsen geeft meer de gedachten en knelpunten weer dan zicht op concrete goedwerkende constructies.
 - Knelpunten die genoemd werden zijn het lage rendement op investeringen in natuur- en landschapsbeheer en de geringe schaalgrootte van projecten.
 - Kaders en voorwaarden voor inzet van gelden zijn matig bekend.
- 5 De potentiële constructies gaan nog sterk uit van 'rijksoverheid' als belangrijke betaler van het realiseren van natuur en landschap. Bijbehorende deelconclusie:
 - Partijen zien de Kwaliteitsimpuls Landschap als een functie met sterk collectieve aspecten.
 - Het rendement op natuur en landschap is laag.

- 6 Het werkende weg, met betrokken actoren op gebiedsniveau gezamenlijk ontwikkelen van een financieringsinstrument biedt kansen voor regionaal maatwerk met inzet van private en publieke middelen. Bijbehorende deelconclusie:
- Gebiedsactoren hebben gezamenlijk de potentie in zich om een geschikt financieringsinstrument te ontwikkelen en uit te voeren. Daarbij kan worden voldaan aan doelen en randvoorwaarden mits de partijen elkaar willen en kunnen faciliteren.
 - Een evenwichtige en gelijkwaardige samenwerking tussen economische actoren in een gebied is één van de sleutels naar succes.
 - Het bestaande netwerk als uitgangspunt en werken van uit eigen kracht en gezamenlijk geformuleerd belang leidt tot creatieve oplossingen.
- 7 Het werken vanuit een gezamenlijk geformuleerd belang waarbij actoren in een open dialoog werken aan het vergroten van elkaars kansen is een moeizaam proces. Bijbehorende deelconclusie:
- Het gezamenlijk belang is onvoldoende duidelijk.
 - Er is nog te weinig sprake van wederzijds vertrouwen en waardering en oog voor elkaars situatie en doelstellingen.
 - Er wordt niet vanuit een gezamenlijk denkkader gewerkt; het lukt slecht om kennis in het eigen denkkader te integreren.
 - Er wordt nog te weinig gedacht vanuit het perspectief van de ondernemer.
 - Grote tijdsdruk om in principe beschikbaar geld, werkelijk beschikbaar te krijgen.
- 8 Het feit dat de actoren in de verschillende gebieden niet gelijk denken over de gewenste aanpak om tot realisatie van de doelen te komen, biedt kansen voor een gedifferentieerde aanpak.

9. Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn afkomstig uit de actiepunten aan het eind van de hoofdstukken 4 t/m 7. Ze staan op die plaats uitgebreider beschreven. Het zijn aanbevelingen aan LNV, maar ook provinciale en lokale overheden evenals private actoren kunnen in onderlinge samenwerking tot uitwerking van actiepunten komen.

1. Het institutioneel kader (EU-steunkader, Comptabiliteitswet) is op korte termijn niet te wijzigen. Haal binnen die kaders de grootste knelpunten weg. Ga na waar de ruimte zit om voor de praktijk ademruimte te creëren en dus positieve energie te genereren.
2. Faciliteer het proces om het strategisch fundament onder de Kwaliteitsimpuls Landschap te verstevigen. Faciliteer ondernemers in die gebieden om, in innovatie- en leerprocessen met de omgeving, zelf het initiatief te nemen voor de acties die nodig zijn om hun bedrijf te ontwikkelen in de richting van integratie van natuur en landschap en landbouw op bedrijfsniveau. Dat verstevigt zowel het gebieds- als ondernemersperspectief voor de lange termijn.
3. Zet een deel van het geld in als procesgeld. Daarvoor kan iemand worden aangesteld die aanvragers de weg wijst en oneffenheden gladstrijkt. Ook facilitatie van innovatie- en leerprocessen kan daarmee gebeuren.
4. In hoofdstuk 6 (figuur 6.1) staat een concept voor een financieringsconcept. In alle gebieden zijn de wensen en mogelijkheden niet dezelfde. Dat geeft kansen voor een gedifferentieerde aanpak, ook op het gebied van de financiering.
5. Probeer, in interactie met publieke en private partijen in het gebied, meer zicht te krijgen op het voor de lange termijn noodzakelijke institutioneel kader, ook Europees. Communiceer hierover vroegtijdig met de EU en opereer daarbij samen met andere, gelijkgestemde lidstaten (bijvoorbeeld Duitsland en Oostenrijk).
6. Faciliteer private en publieke partijen die nadenken over een nieuw financieringsconcept over de organisatorische en juridische opzet van een nieuw concept voor hun concrete situatie. Faciliteer een goede communicatie en geef inzicht in kansrijke concepten. Start gezamenlijk met private en publieke actoren pilots op. Houdt private en publieke geldstromen strikt gescheiden en ook geldstromen voor beheer en voor investeringen. Dat maakt de doel-middel relatie transparant.
7. Stimuleer aansturing via goedgekeurde gebiedscontracten en kosten-baten analyses voor natuur en landschap. Dat biedt kansen voor betrokkenheid van regionale private en publieke actoren.
8. Ga na hoe andere publieke partijen (regionale en lokale overheden, waterschappen) meer betrokken kunnen en willen worden bij de financiering van de verbetering van de kwaliteit van natuur en landschap. Voor het concrete geval van de Kwaliteitsimpuls Landschap zou dat bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van procesgeld kunnen zijn.

9. Ga na welke mogelijkheden in andere beleidsterreinen (bijvoorbeeld VROM, gezondheidszorg, onderwijs) worden benut om privaat geld in te zetten voor de financiering van collectieve doelen. Onderzoek ook de mogelijkheden in het charitatieve circuit.
10. Denk voor collectieve functies met lage rendementen na over fiscale facilitering.
11. Omschakeling van een vergoedingensysteem op basis van gedeelde opbrengsten uit voedselproductie naar een betaling op basis van de landschappelijke betekenis. Dat draagt bij aan de integratie van 'natuur en landschap met landbouw' op bedrijfsniveau en bevordert daarmee de ontwikkeling naar plattelandsondernemer.
12. Neem het initiatief om, in een open dialoog met actoren, zowel qua proces als inhoudelijk, de beleidsvorming voor de groene ruimte te ontwikkelen. Kies daarvoor een pilot waar de beleidsvorming nog in een vroeg stadium is. Dat zou bijvoorbeeld kunnen bij 'Groene Diensten'.

Literatuur

Alberts, H., *Groenfondconstructie*. Interne notitie. LNV, 2002.

Boendermaker, C., J.H.M. van Bussel en R.C.D. Berndsen, *Haalbaarheid van een publiek-private grondbank*. NIBConsult B.V., Den Haag, 2002.

Beekhuizen, P., Persoonlijke mededeling. LNV, 2002.

Ham, A. van den, C.H.G. Daatselaar, T. de Haan en S.R.M. Janssens, *Landbouwers met natuur: hoe zien die er uit?* Publicatie 3.167. LEI-DLO, Den Haag, 1998a.

Ham, A. van den, J.A.A.M. Verstegen en H.C. Greven, *Meer natuur op landbouwbedrijven? Dus wij doen het niet goed?* Publicatie 3.168. LEI-DLO, Den Haag, 1998b.

Ham, A. van den en M.E. Ypma, *Verbreding op landbouwbedrijven, met visie en creatieve vasthoudendheid naar succes*. Rapport 7.00.02. LEI, Den Haag, 2000.

Ham, A. van den en W.H.G.J. Hennen, *Kansen voor tachtig procent verbreding; een studie naar verbreding van de landbouw in de Alblasserwaard/Vijfheerenlanden*. Rapport 4.01.06. LEI, Den Haag, 2001.

Ham, A. van den, 'Bedrijfsstrategie en gevolgen voor bedrijfsopzet en bedrijfsresultaten'. In: *Agrimonitor* 8 (2002) 2. LEI, Den Haag, april 2002, pp.5-6.

Guldmond, A en P. Terwan, *Naar nieuwe verhoudingen tussen eigendom en beheer bij natuurbescherming*. CLM, Utrecht, 2001.

KPMG Business Advisory Services B.V. PPS-bureau landelijk gebied. Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte en Ontwikkelingsmaatschappij glastuinbouw. September 2001.

LNV-JZ, *Boeren voor natuur en het Europees steunkader*. Interne notitie. Ministerie van LNV, directie Juridische Zaken, Den Haag, 2002.

Nationaal Groenfonds, *Investeren in Natuur! De financiering van het natuurbeleid in reëel perspectief*. Hoevelaken, 1998.

Nationaal Groenfonds, *Jaarverslag 2000, thema Landbouw en Natuur*. Hoevelaken, 2001.

Oerlemans, N, J.A. Guldemond en E van Well, *Agrarische Natuurverenigingen in opkomst; een eerste verkenning naar natuurbeheeractiviteiten van agrarische natuurverenigingen*. CLM, Utrecht, 2001.

Overbeek, M.M.M., P.J. Rijk en F. Hoogenboom, *Landschapontwikkeling met lokale middelen*. Rapport 7.02.05. LEI, Den Haag, 2002.

PPS-bureau Landelijk Gebied, *Publiekprivate samenwerking in het landelijk gebied. Een introductie voor overheden*. Utrecht, januari 2002.

Rabobank Nederland, Directoraat Duurzaamheid en Maatschappelijke Innovatie. *Financiering Plattelandsvernieuwing; problemen en oplossingsrichtingen*. Utrecht, 2001.

Ruijgrok, E.C.M., *Fondsvorming met overheidsgeld of privaat geld?* Interne notitie. Ministerie van LNV, Den Haag, 12 juni 2002.

Ruijgrok, E.C.M., *Gebiedsfondsen*. Interne notitie. Ministerie van LNV, Den Haag, 9 september 2002.

Stortelder, A.H.F., R.A.M. Schrijver, I.M. van den Top en H. Alberts, *Boeren voor Natuur; scenario's voor het landelijke gebied*. Rapport 279. Alterra Wageningen, 2001.

Bijlage 1 Te verwachten ontwikkelingen in de melkveehouderij tot 2010 bij ongewijzigd beleid

Deze bijlage gaat in op de te verwachten ontwikkeling in de melkveehouderij tot 2010 bij ongewijzigd beleid. De situatie in 1990 en 2000 dient daarbij als uitgangspunt. De houding en de strategie van melkveehouders en hun reactie binnen de huidige beleidscontext en het huidige institutionele kader zijn sterk sturend voor de prognose voor 2010. Verschillen tussen regio's in houding en strategie van boeren spelen een grote rol in het uiteindelijk verwachtingspatroon.

De huidige beheerders van de groene ruimte

Momenteel wordt ongeveer tweederde van de groene ruimte beheerd door agrariërs. Agrariërs zouden dus een rol kunnen spelen bij het realiseren van een andere invulling van de groene ruimte. Daarvoor is echter in veel gevallen een andere manier van landbouwuitoefening nodig dan na de Tweede Wereldoorlog algemeen gebruikelijk werd. Overheid en samenleving bekijken de landbouw nu anders dan de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog. Voedselzekerheid ziet men als minder belangrijk; de wijze waarop voedsel wordt geproduceerd als belangrijker. Er worden ook andere producten gevraagd zoals bijvoorbeeld een multifunctioneel cultuurlandschap. Het is echter de vraag of de signalen uit beleid en samenleving voldoende helder en eenduidig zijn om de gewenste verandering tot stand te brengen.

Boeren willen een bedrijfsontwikkeling waarbij ze het gevoel hebben dat de continuïteit van hun bedrijf is gewaarborgd. En die dus economisch uitzicht biedt en aansluit op hun vaardigheden. Wat daarbij de beste weg is, daarover verschillen ze van mening. Deze verschillen van mening hebben invloed op de wijze waarop boeren reageren op veranderingen in de omgeving (onder andere beleid). Ontwikkelingen in beleid en samenleving hebben invloed op de beslissingen die boeren nemen. En die beslissingen hebben een belangrijke invloed op de bedrijfsstructuur in een gebied. Daarom houden we rekening met verschillen in houding en strategie tussen boeren en tot welke verschillen dat leidt tussen regio's bij de ontwikkelingen tot 2010 er de bij ongewijzigd beleid.

Houding en bedrijfsstrategie

Landelijk gezien kiest eenderde van alle boeren voor een efficiënte voedselproductie en daarom voor een meer dan gemiddelde schaalvergroting, waar mogelijk gecombineerd met intensivering. Een vijfde vindt dat verbreding de weg naar de toekomst is. De helft kiest uit rationele overwegingen voor alleen schaalvergroting met, waar mogelijk, intensivering, of voor een *rustig tempo* van schaalvergroting, gecombineerd met verbreding. Dat is terug te vinden in de bedrijfsresultaten. Ondernemers die voor schaalvergroting kiezen, hebben een andere bedrijfsopzet dan ondernemers die voor verbreding kiezen. Zo hebben ondernemers met een relatief hoge vergoeding voor natuur een andere bedrijfsopzet en andere bedrijfs-

resultaten dan ondernemers met geen of een veel lagere vergoeding voor natuur. Natuur- en landschapsbeheer past goed bij de doelstellingen en strategie van eerstgenoemde ondernemers (Van den Ham et al., 1998a, Van den Ham et al., 1998b). Ze hebben een ander beeld van wat goed bedrijfsmanagement is en een andere (bredere) kijk op hun omgeving dan hun collega's die hoge producties per dier en per hectare van belangrijk vinden. Die zijn meer gericht op optimalisering van de voedselproductie en zien in de regel minder mogelijkheden om natuur- en landschapsbeheer in hun bedrijf op te nemen (Van den Ham et al., 1998b). Tabel B1.1 geeft inzicht in verschillen in bedrijfsopzet en resultaten.

Tabel B1.1 Bedrijfsopzet en resultaten van melkveebedrijven ingedeeld naar strategie (1998/99)

	Sterke groeiers	Groeiers	Rationele verbreders/ groeiers	Rationele verbreders	Geïnspireer- de verbre- ders
<i>Bedrijfsopzet</i>					
Aandeel bedrijven (%) a)	12	17	45	16	10
Bedrijfsomvang (nge)	152	116	116	91	62
Aantal gezinnen	1,45	1,25	1,20	1,10	1,10
Leeftijd ondernemer	51	49	50	47	51
Moderniteit gebouwen	49	49	45	49	50
Oppervlakte voedergewassen (ha)	46,1	38,5	38,0	32,2	28,1
Aantal melkkoeien	86,7	65,3	66,4	51,3	35,5
Melkproductie (kg per bedrijf)	662.000	499.900	493.100	364.200	219.400
Melkproductie (kg per ha v.g.)	14.350	12.980	12.990	11.310	7.820
Kunstmestgift per ha grasland (kg N)	307	256	259	199	122
<i>Technische resultaten</i>					
Melkproductie per koe	7.638	7.652	7.422	7.100	6.179
KVEM krachtvoer/100 kg melk b)	32,5	30,5	30,5	27,9	22,4
Stikstofoverschot (kg N/ha c.g.)	312	301	291	230	132
Fosfaatoverschot (kg P ₂ O ₅ /ha c.g.)	61	50	52	41	22
Kg werkzame stof/ha gewasbescherming	1,1	0,7	0,8	0,8	0,2
<i>Economische resultaten</i>					
Gezinsinkomen uit bedrijf (euro/ha)	1.120	1.140	1.100	1.150	1.070
Totaal gezinsinkomen (per gezin)	44.400	43.600	43.700	42.900	37.400
Besparingen (euro/bedrijf)	10.500	11.300	12.800	7.000	11.600
Brutokasstroom	104.900	68.900	72.800	52.500	36.700
Financieringslasten	81.900	50.600	47.100	38.000	24.700
Nettokasstroom	23.000	18.300	25.700	14.500	12.000

a) Bedrijven met een opvolger; b) Gecorrigeerd voor verschillen in vet- en eiwitgehalte.

Bron: Bedrijven-Informatienet van het LEI.

Tabel B1.1 geeft aan dat er grote verschillen zijn per groep, maar dat ondernemers die natuur en landschap het beste in hun bedrijfsvoering inpassen kunnen, meestal de ondernemers met kleinere bedrijven zijn. De houding van de in tabel B1.1 genoemde groepen melkveehouders kunnen we als volgt omschrijven.

De *Groeiers en Sterke groeiers* vinden dat een sterke of zelfs heel sterke groei van de omvang van hun bedrijf onontbeerlijk is om voor de toekomst een goed bedrijfsresultaat te realiseren. Dat is de groep met het grootste percentage opvolgers. De *Geïnspireerde verbreders* daarentegen vinden dat verbreding van hun bedrijfsvoering, zoals bijvoorbeeld agrotourisme of de verzorging van natuur en landschap, dé toekomst is. Ze hebben op dat punt een heel duidelijke visie en geven daar met kracht inhoud aan. Ze etaleren veel vaardigheden, zoals creativiteit en vasthoudendheid om nieuwe uitdagingen voor verbreding aan te gaan. Deze groep bevat veel biologische boeren 'van het eerste uur' en boeren met een relatief hoge vergoeding voor natuur. De doelstelling 'zo hoog mogelijk inkomen' scoort bij hen minder hoog dan bij andere groepen melkveehouders. Deze melkveehouders maken een andere afweging maken tussen economie en ecologie dan *Rationele Verbreders*. Maar het is wel de groep met het kleinste percentage opvolgers. De *Rationele verbreders* zijn melkveehouders die de laatste jaren een omslag in denken hebben gemaakt: niet alleen groei van de bedrijfsomvang is belangrijk, maar vooral verbreding, gecombineerd met een *rustig* groeitempo. Bij de *Rationele verbreders/groeiers* zijn de verschillen in strategie tussen bedrijven groot, variërend van geen duidelijke strategie tot gericht op groei, verbreding of zowel groei als verbreding, soms zelfs in sterke mate. Een groot deel van deze groep heeft de omslag in denken naar verbreding eveneens gemaakt, maar heeft grote twijfels over de uitvoerbaarheid (Van den Ham en Ypma, 2000; Van den Ham en Hennen, 2001; Van den Ham, 2002). Dat wordt grotendeels veroorzaakt doordat ze aan de economische continuïteit op lange termijn twijfelen.

Verschillen tussen regio's

Er is inzicht in de houding van melkveehouders en hun ontwikkelingsstrategie en de verschillen tussen regio's (tabel B1.2).

Tabel B1.2 *Verdeling van de verschillende ontwikkelingsrichtingen in Nederland en in enkele regio's in het jaar 1999-2000 (%)*

Strategie	Nederland	Noord	West	Oost. zand	Zuid. zand
Geïnspireerde Verbreder	18	21	33	11	4
Rationeel Verbreder/Groeier	52	46	46	61	56
Groeier/Sterke Groeier	30	33	21	28	40

Bron: LEI-enquête melkveehouders Bedrijven-Informatienet.

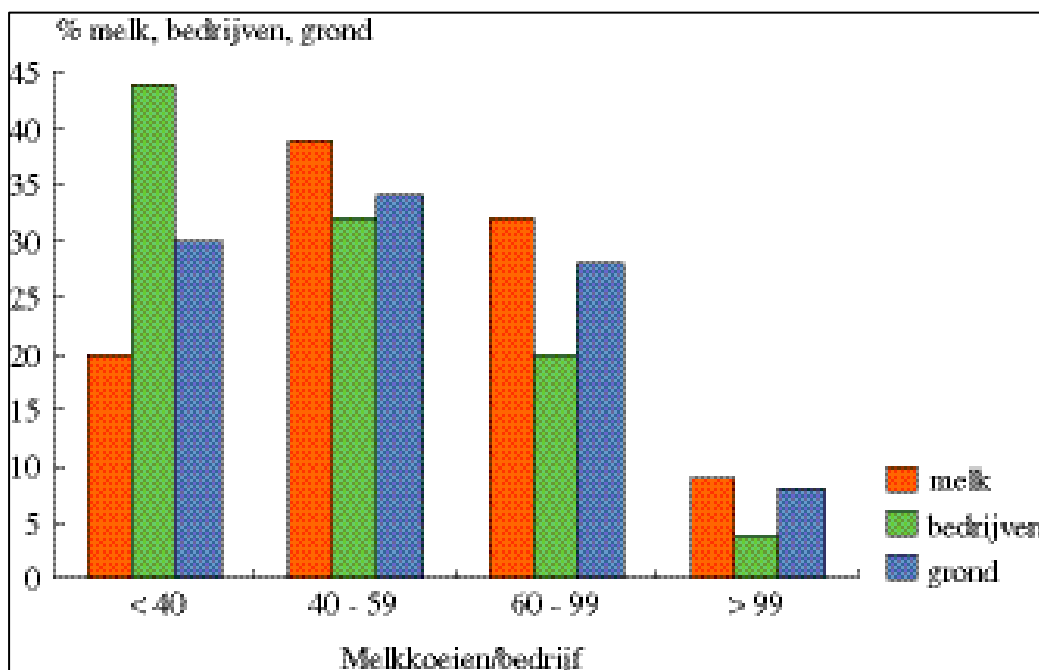
Geïnspireerd en Rationele Verbreders zijn vooral te vinden dichtbij verstedelijkende gebieden met hoge potenties voor natuur en landschap. Daar zit ook het grootste groeipotentieel voor verbreding.

De grote verschillen zitten vooral tussen het westen van Nederland en het zuidelijk zandgebied. Hier ligt een van de verklaringen waarom in het westen relatief vroeg sprake was van agrarische natuur- en landschapsverenigingen en in het zuidelijk zand niet. Daar

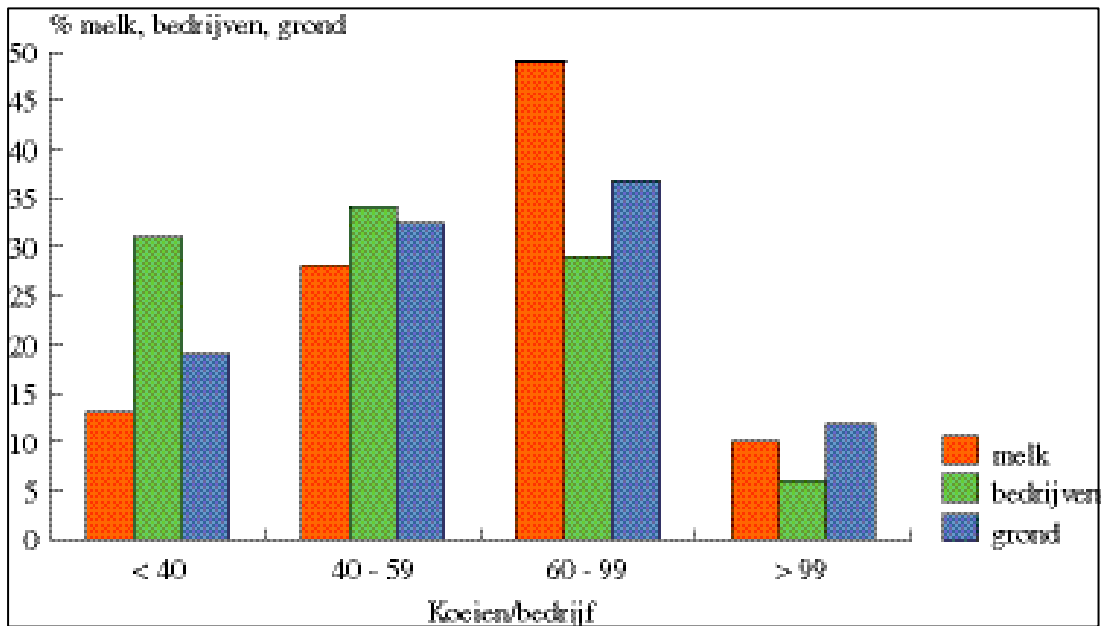
komt bij dat in gebieden met relatief veel Geïnspireerde Verbreders de grote groep van Rationele Verbreders/Groeiërs zich meer richt op verbreding dan in gebieden met relatief veel Groeiërs zoals in het zuidelijk zand. De Rationele Verbreder/Groeier kijkt daar meer naar de strategie van de Groeiërs terwijl in het westen de Rationele Verbreder/Groeier Geïnspireerde Verbreder tot voorbeeld neemt. Dat heeft ook te maken met omgevingsanalyses die boeren maken. Heldere en eenduidige stimulansen door beleid en samenleving die uitstralen dat een geïntegreerde ontwikkeling van landbouw met natuur en landschap gewenst is, kunnen veel van deze boeren over de streep trekken, vooral dichtbij verstedelijkende gebieden met hoge potenties voor natuur en landschap. De negatieve ervaringen met Programma Beheer daarentegen bewerken het tegendeel.

Te verwachten ontwikkelingen bij ongewijzigd beleid

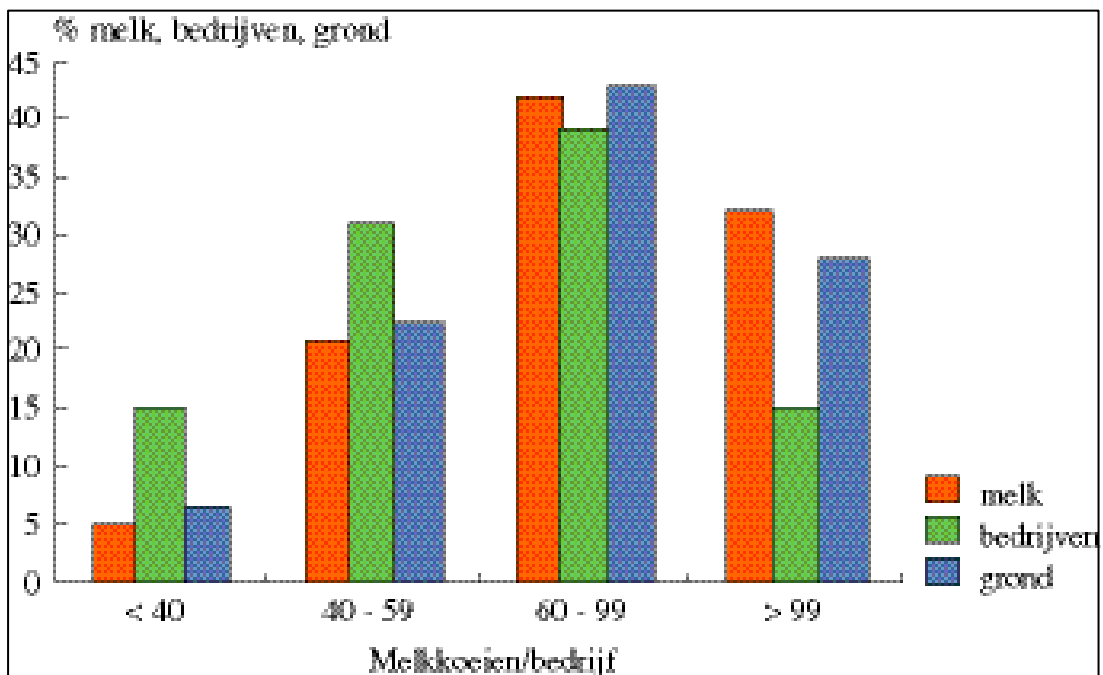
Vooral *Geïnspireerde* en *Rationele verbreders* hebben dus de potentie in zich verbreding verder te ontwikkelen. Maar bij de Geïnspireerde Verbreders zijn relatief meer bedrijven zonder opvolger dan bij de bedrijven met een andere strategie. Er is een analyse gemaakt van de ontwikkelingen de afgelopen 20 jaar en de te verwachten ontwikkelingen tot 2010 in het zuiden en westen en noordwesten van Nederland. Die analyse behelsde het aandeel van de totale melkproductie in die gebieden van enkele bedrijfsgrootteklassen. De resultaten staan in de figuren B1.1 t/m B1.3.



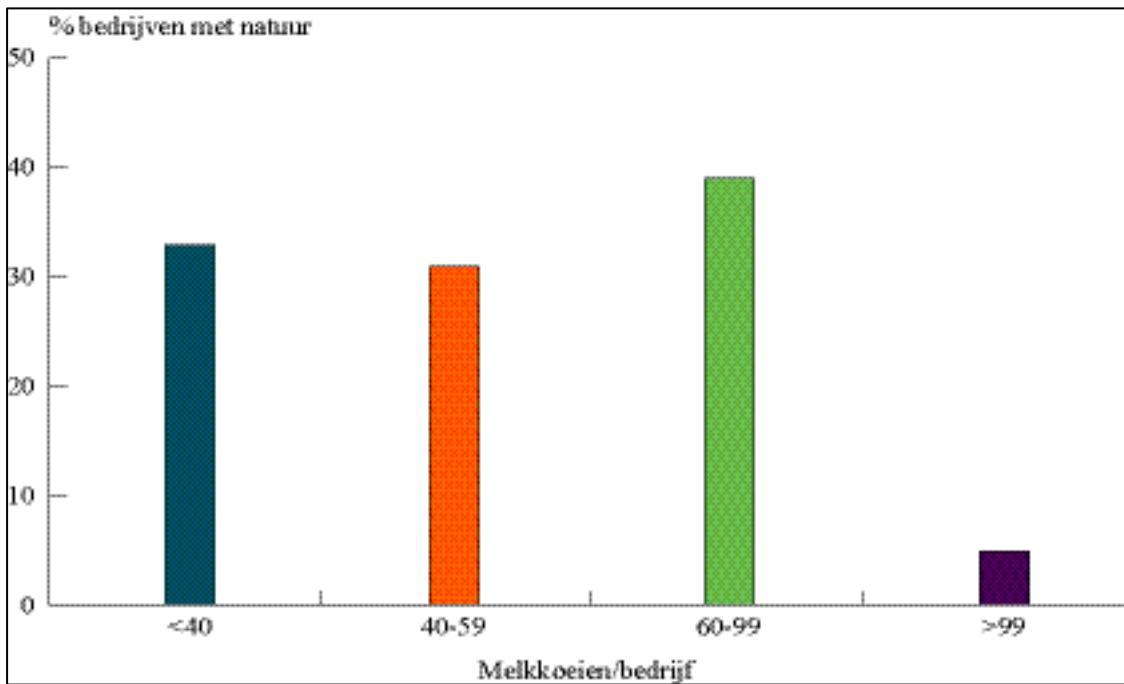
Figuur B1.1 Verdeling (%) van de totale melkproductie (4,3 miljoen ton), het totaal aantal gespecialiseerde melkveebedrijven en de totale oppervlakte grond bij melkveebedrijven per bedrijfsgrootteklasse in 1990 in Noord-west, West- en Zuid-Nederland



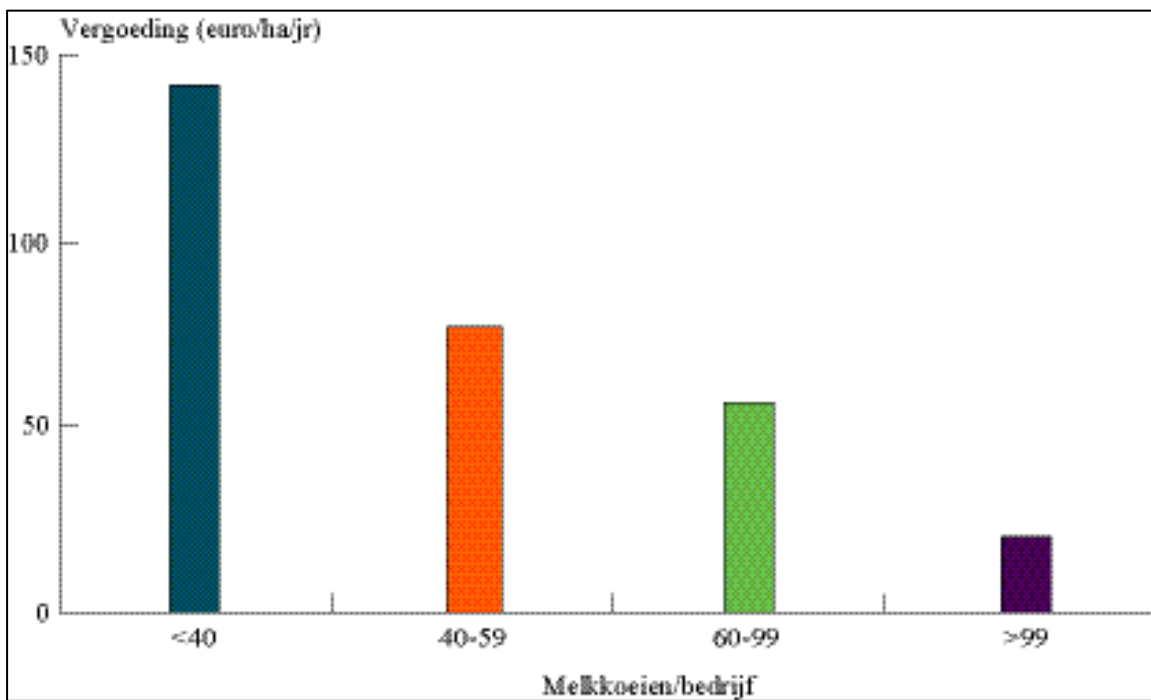
Figuur B1.2 Verdeling (%) van de totale melkproductie (4,28 miljoen ton), het totaal aantal gespecialiseerde melkveebedrijven en de totale oppervlakte grond bij melkveebedrijven per bedrijfsgrootteklasse in 2000 in Noord-west, West- en Zuid-Nederland



Figuur B1.3 Verdeling (%) van de totale melkproductie (4,0 miljoen ton), het totaal aantal gespecialiseerde melkveebedrijven en de totale oppervlakte grond bij melkveebedrijven per bedrijfsgrootteklasse in 2010 in Noord-west, West- en Zuid-Nederland (prognose)



Figuur B1.4 Percentage gespecialiseerde melkveebedrijven in 2000 met een vergoeding voor natuur per bedrijfsgrootteklasse in het noordwesten, westen en zuiden van Nederland



Figuur B1.5 Gemiddelde vergoeding (euro per hectare per jaar) in 2000 per bedrijf per bedrijfsgrootteklasse waar natuur werkelijk in het bedrijf was opgenomen

De combinatie van de figuren B1.1 t/m B1.3 leidt tot de prognose dat de schaalvergroting doorzet en dat het aandeel melk, geproduceerd door kleine bedrijven, in de komende jaren halveert tot slechts 5% van het totaal. Het aandeel melk, geproduceerd door grote bedrijven (100 en meer koeien) verdrievoudigt tot 30%. Het aandeel grond per bedrijfsgrootteklasse kent een vergelijkbare ontwikkeling. Dat het vooral de ondernemers met kleinere bedrijven zijn die een voor natuur en landschap geschikte bedrijfsstrategie hebben, blijkt ook uit de figuren B1.4 en B1.5.

Figuur B1.4 en B1.5 geven aan dat vooral op grote bedrijven het aandeel bedrijven met natuur in de bedrijfsvoering gering is, maar ook dat de mate waarin natuur in het bedrijf wordt opgenomen minder voorstelt naarmate de bedrijven groter zijn.

Uit tabel B1.1 en de figuren B1.4 en B1.5 blijkt dat ondernemers die natuur en landschap gemakkelijk in hun bedrijf inpassen vooral de ondernemers zijn met kleine bedrijven. De ontwikkeling, geschetst in de figuren B1.1 t/m B1.3 geven aan dat in het noordwesten, westen en zuiden van Nederland het aandeel melk van bedrijven met ondernemers die natuur en landschap relatief gemakkelijk in het bedrijf inpassen in 2010 bij ongewijzigd beleid halveert tot ongeveer 5%. Tegelijkertijd verdrievoudigt het aandeel melk van bedrijven met ondernemers die met inpassing van natuur en landschap in hun bedrijf de meeste moeite hebben tot ongeveer 30%. De ontwikkeling van het aandeel grond per bedrijfscategorie kent een vergelijkbare ontwikkeling. Bekeken vanuit de doelstellingen voor natuur- en landschap mag dat met enige zorg worden bekeken. Weliswaar gaat deze ontwikkeling in het zuiden van Nederland sneller dan in het westen, maar de trend is duidelijk.

Het institutionele systeem is kennelijk nog te weinig gericht op stimulering van de voor natuur en landschap gunstige bedrijfsstrategieën om verbreding op grotere schaal in gang te doen vinden. Dat zal vooral de grote en interessante groep *Rationele verbreders/groeiers* (tabel B1.1) van verbreding terughouden. Zij hebben nu te weinig vertrouwen in de mogelijkheden van verbreding om voor die bedrijfsstrategie te kiezen.

Bijlage 2 Randvoorwaarden van het EU-steunkader

De economie van de landen van de Europese Unie (EU) wordt beschouwd alsof het de economie van één land is (gemeenschappelijke markt). Landbouw- en andere bedrijven moeten op deze gemeenschappelijke markt onder gelijke voorwaarden kunnen opereren. Als lidstaten van de EU bepaalde ondernemingen of bedrijfstakken ondersteunen die daardoor onder gunstiger voorwaarden op de markt kunnen opereren dan ondernemingen of bedrijfstakken die deze steun niet ontvangen, dan levert dit een belemmering van de vrije mededinging op.

Daarom zijn in het EG-verdrag bepalingen opgenomen die de verlening van staatssteun door de lidstaten in goede banen moeten leiden. Hoofdregel is dat staatssteun in beginsel verboden is. Omdat steunmaatregelen niet in alle omstandigheden ongewenst en in sommige omstandigheden zelfs noodzakelijk zijn, bevat het EG-verdrag ook uitzonderingen op dit verbod. Hiertoe is het vereist dat het voornemen tot de invoering (of de wijziging) van een steunmaatregel ter goedkeuring aan de Europese Commissie wordt voorgelegd. De steunmaatregel mag pas ten uitvoer worden gelegd indien de Europese Commissie uitdrukkelijk haar goedkeuring heeft gehecht aan de maatregel.

De Europese Commissie heeft haar beleid inzake de goedkeuring van steunmaatregelen op vele terreinen neergelegd in documenten die onder verschillende benamingen kunnen bestaan. Voor de landbouwsector zijn van belang de 'Communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouwsector' (gepubliceerd in PbEG 2000, C28).

Van belang voor LNV is verder vooral verordening 12570/1999 ('kaderverordening plattelandontwikkeling'). Deze verordening geeft niet alleen aan onder welke voorwaarden en voor welke soorten van steun medefinanciering uit de Europese structuurfondsen mogelijk is, maar ook onder welke voorwaarden steun zonder medefinanciering door de EG - dus uitsluitend bekostigd uit nationale middelen - mag worden verstrekt, voor zover het gaat om nationale steun die is gelegen op de terreinen die door deze verordening worden bestreken.

Artikel 87 van het EG-verdrag geeft in het eerste lid een omschrijving van staatssteun die zeer ruim is geformuleerd. Het komt er praktisch gezien op neer dat onder staatssteun wordt verstaan: 'elk voordeel dat door de overheid aan bepaalde ondernemingen of producties wordt toegekend'.

De omschrijving valt uiteen in vier elementen:

1. de steun wordt met staatsmiddelen bekostigd;
2. de steun wordt verleend aan bepaalde ondernemingen of producties;
3. de mededinging wordt vervalst of dreigt te worden vervalst;
4. de steun beïnvloedt het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig.

De drie eerste elementen hebben betrekking op de vraag of een maatregel staatssteun inhoudt of niet. Het vierde element houdt verband met de vraag of de steunmaatregel geoorloofd is.

Het doet niet ter zake onder welke benaming de steun wordt verleend. Elke handeling van de overheid die aan alle vier de elementen van de omschrijving voldoet, is staatssteun. Staatssteun kan derhalve in velerlei gedaanten voorkomen (mogelijkheden zijn onder meer subsidies, rentevergoedingen, staatsgaranties voor opgenomen leningen (borgstelling), belastingfaciliteiten enzovoort).

Het begrip 'staten' omvat niet alleen de rijksoverheid maar ook gedecentraliseerde overheden als provincies, waterschappen en gemeenten. Ook steunmaatregelen die afkomstig zijn van door de overheid ingestelde of aangewezen publiek- of privaatrechtelijke beheersorganen, moeten worden beschouwd als staatssteun. Voorwaarde hiervoor is wel dat de middelen waaruit de steun wordt bekostigd, uiteindelijk door de staat ter beschikking moeten zijn gesteld. Voorts vallen ook steunmaatregelen die afkomstig zijn van privaatrechtelijke instellingen waarin de overheid op enigerlei wijze doeltreffend invloed uitoefent, onder de werking van artikel 87, eerste lid, van het EG-verdrag. Dit kan bijvoorbeeld doordat de bestemming van gelden uit privaatrechtelijke fondsen uiteindelijk door de overheid moet worden goedgekeurd. Ook valt hierbij te denken aan begunstigende maatregelen van een instelling die niet tot de overheid behoort, die worden genomen omdat de overheid daarop aanstuurt of daarover meebeslist.

Deze bepaling betekent ook dat de 'doorgeefsubsidies' - waarbij de overheid een privaatrechtelijke instantie subsidieert die de subsidie vervolgens verdeelt onder particulieren - als staatssteun kunnen worden aangemerkt. Dit geldt niet alleen voor het gedeelte van de steunverlening van overheid naar privaatrechtelijke instantie, maar ook voor het gedeelte van privaatrechtelijke instantie naar de particulieren. Het feit dat de steun die de particulieren ontvangen uiteindelijk van de overheid afkomstig is, geeft hier de doorslag. Samengevat betekent dit dat het criterium "met staatsmiddelen bekostigd" ruim moet worden uitgelegd.

De Europese Commissie tracht steeds nieuw aan te melden steunmaatregelen onder te brengen in de door haar gestelde kaders voor de beoordeling van staatssteun. Op wezenlijke onderdelen verschilt het concept van Boeren voor natuur echter van genoemde landbouwmilieumaatregelen. Dat betreft niet alleen de aard en duur van de aan te gane verplichtingen (in beginsel onbeperkt en niet voor 6 jaar), maar ook de voorgestelde grondslag voor de uitkering uit het fonds. Het EU-kader gaat uit van een vergoeding voor inkomstenderving, extra kosten en een 'bonus' van ten hoogste 20%. Tenslotte maakt de fondsconstructie het er voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van steun niet makkelijker op: in beginsel wil de commissie van elke euro overheidsgeld kunnen vaststellen hoe deze op bedrijven terecht komt, waarvoor zij wordt toegekend en of er geen verkapte exploitatiesteun wordt gegeven.

Dat alles betekent niet dat nieuwe concepten bij voorbaat kansloos zijn. Verkrijgen van goedkeuring vergt echter wel een uitvoerig begeleidingstraject bij de aanbieding aan de Commissie. Als lidstaten komen met - ook voor de Commissie - totaal nieuwe concepten is dat niet alleen voor de betrokken lidstaat, maar ook voor de Commissie een zoeken naar de juiste weg om een goed oordeel te kunnen vellen. Dat daarmee veel tijd gemoeid kan zijn, is zeker. Het helpt echter enorm om van het begin af zo open en coöperatief mogelijk te zijn naar de Commissie toe en niet de EU te beschouwen als een externe, niet beïnvloedbare tegenkracht, zoals vaak gebeurt.

Bron: Directie Juridische Zaken, Ministerie van LNV

Bijlage 3 Inventarisatie financieringsvormen door Rabobank Nederland

Deze bijlage bevat een samenvatting van een verkennende studie die door Rabobank Nederland is uitgevoerd naar de financiële aspecten van plattelandsvernieuwing (Rabobank Nederland, 2001). De input is mede afkomstig van een workshop op dit terrein, wat plaatsvond in het kader van het Forum Plattelandsvernieuwing. Dit is een platform van de volgende zeven particuliere organisaties: ANWB, Centrum voor Landbouw en Milieu, Koninklijke Nederlandse Heidemaatschappij, LTO-Nederland, Rabobank Nederland, Stichting Natuur en Milieu en de Wageningen Universiteit. In deze bijlage wordt een samenvattend overzicht gegeven van financieringsconcepten in het kader van publiekprivate samenwerking (PPS).

<i>Ontwikkelingsfase</i>	<i>Ideevorming</i>	<i>Proef/pilot</i>	<i>Opscha- ling/exploitatie</i>
Financieringsbehoefte	Marktverkenning, innovatie, plan-vorming en creëren van draagvlak	Marktontwikkeling, beperkte investeringen, opbouw infrastructuur	Investeringen in hardware en software (organisatie). Dekkende exploitatie
Risicograad	Zeer hoog	Hoog	Matig
Verwacht rendement	Onzeker	Onzeker, verwachting positief	Positief
Financier	Eigen middelen, innovatiesubsidies	Eigen middelen, innovatiesubsidies	Bank (kredietverlening), Markt (exploitatie), Subsidies (exploitatie)

Figuur B3.1 Fasen in de financiering van de plattelandsvernieuwing

Bron: Rabobank Nederland, 2001.

	Veel overheid, weinig markt	Overheid biedt faciliteiten, geld grotendeels via markt	Financiering via markt
Investeringen	Investeringsubsidies, premies	Fiscale prikkels voor investeerders/ beleggers, garantstellingen, ontwikkelingsmij. <i>PPS relevant</i> <i>A</i>	Banken, particulieren, particuliere garantstellingen <i>PPS relevant</i> <i>C</i>
Exploitatie	Exploitatiesubsidies, Beheersvergoedingen	Vrijstellingen via belastingen <i>PPS relevant</i> <i>B</i>	Verkoop diensten, sponsoring, giften <i>PPS relevant</i> <i>D</i>

Figuur B3.2 Overzicht van mogelijke financieringsvormen

Bron: Rabobank Nederland.

Categorie A (zie figuur B3.2):

- Groen beleggen en groenfinanciering: de overheid genereert door een fiscale regeling een groot bedrag van particulieren tegen relatief geringe rijkskosten;
- Prikkel door een fiscale ondernemersaftrek, waarbij de overheid de richting van de investeringsbeslissing stuurt. Op het gebied van energie (EIA) en milieu (MIA en VAMIL) zijn deze reeds aanwezig. De opzet van een duurzame ondernemersaftrek (DOA) is niet door de EU goedgekeurd;
- Rood voor Groen: Overheid biedt particulieren of projectontwikkelaars onder voorwaarden planologische ruimte om zodoende particulier geld aan te trekken voor kwaliteitsverbetering van het landelijk gebied.
- Woning-voor-stallenregeling
- Afromen rode meerwaarde bij bestemmingswijziging voor groen;
- Oprichten van ontwikkelingsmaatschappijen, waarbij verschillende partijen (banken, overheid, ondernemers) krachten bundelen. Voorbeelden:
 - Ruimte voor ruimte in Brabant: garantstelling voor bepaald bedrag ter voorfinanciering sloop regeling stallen);
 - Toeristische ontwikkelingsmaatschappij (publiekprivaat);
 - Groninger Meerstad, waar alle betrokken partijen –rood, groen en blauw- grond inbrengen en vervolgens uitmiddelen;
- Regionale groenmaatschappij;
- Inzet Borgstellingsfonds voor Landbouw bij financiering duurzame investeringen.

Categorie B (zie figuur B3.2):

- Venture capital fund (risicovolle projecten);
- Regionale fondsen: particulieren kunnen geld storten op een bestemmingsrekening, waarbij afspraken met spaarders worden gemaakt.
- Particuliere garantstellingen: stortingen door particulieren in een garantiefonds dat borg staat voor specifieke leningen (bijvoorbeeld financieren van groenprojecten met laag rendement) verstrekt door banken. Het risico voor de bank is laag.

Categorie C (zie figuur B3.2):

- IB-vrijstelling bedrijfsmatige bosbouw uitbreiden tot agrarisch natuurbeheer!
- Huidige vrijstelling WOZ belasting beperken tot faciliteit voor duurzame vormen van land- en tuinbouw voor alle beheerders die over langere periode zich richten op natuurfuncties of landschapskwaliteiten (Raad van landelijk gebied, 1999).
- Gebruik van natuurcompensatiegelden (door particulieren) voor agrarisch natuurbeheer bij grote natuurbeheerprojecten. De gelden worden in een fonds gestopt, waarmee een lijfrente wordt gekocht met jaarlijkse uitkeringen voor natuurbeheer;

Categorie D (zie figuur B3.2):

- Verkoop van producten en diensten aan consumenten, deel opbrengst voor agrarisch natuurbeheer;
- Erfdienstbaarheden (grond blijft in eigendom agrariërs, zeggenschap (meer natuurbeheer) gaat naar een aparte stichting);
- Verrekening tussen de recreatiesector (baten) en landbouwsector (kosten);
- Onder voorwaarden voorfinancieren oogst (= afdekken van inkomensrisico).

Figuur B3.3 Overzicht financieringsproducten met PPS-achtige constructie

Bron: Rabobank Nederland, 2001.

Bij de financiering van plattelandsvernieuwing is het van belang onderscheid te maken in meerdere fasen (figuur B3.1). Deze fasen hebben alle hun eigen financieringsbehoefte, risico en rendement. In de exploitatiefase is onderscheid tussen activiteiten waarvoor wel of geen markt is (bij agrarisch natuur- en landschapsbeheer vooral het laatste) van belang.

In figuur B3.2 wordt een overzicht gegeven van mogelijke financieringsvormen via overheid en markt, waarbij een aantal mogelijkheden relevant zijn voor constructies waarin sprake is van publiekprivate samenwerking (PPS). Tabel B3.1 geeft een overzicht van mogelijke financieringsproducten van dergelijke PPS-constructies.

Bijlage 4 Door respondenten aangegeven knelpunten bij financiering van natuur- en landschapsbeheer

Knelpunten

1. Projecten voor natuur- en landschapsbeheer hebben een laag rendement, waardoor particulieren en commerciële banken terughoudend zijn.
 2. Kosten en baten liggen niet bij dezelfde partij, investeringen zijn dus risicovol.
 3. Regelgeving staat particuliere investeringen in de weg.
 4. Ontbreken van een effectieve markt voor natuurbeheer;
 - a) Investerings zijn onvoldoende gebundeld; een gebiedsgerichte aanpak is noodzakelijk.
 - b) Er zijn spanningen tussen het collectieve en het individuele belang.
 - c) Onvoldoende scheiding tussen beleidsontwikkeling en -uitvoering.
 - d) Overheid moet publieke doelen verduidelijken en financiering creëren.
 - e) Overheid moet beter faciliteren en regionale samenwerkingsverbanden regisseren. Voor nutsfuncties als natuur en milieu moet draagvlak in de samenleving worden gecreëerd, wat publiekprivate samenwerking bij de financiering (lokale fondsvorming) stimuleert.
- De geringe schaalgrootte (aantal en omvang) van groen geld uit de markt (private partijen) binnen financieringsconcepten. Hoewel de groenregeling vrij succesvol is, hebben groenprojecten veel volume nodig en is een minimale inleg vereist. Dat succes geldt minder voor natuurprojecten.
 - Laag rendement en onbekendheid van particulieren met regelingen.
 - De 'incentive' fiscale faciliteiten is voor veel (agrarische) bedrijven laag. Daarnaast zijn er bestaande vrijstellingen voor exploitatie van bos en natuur.
 - Degene die baat heeft bij (meer) natuur is zich onvoldoende bewust van (woningbezitters, horeca). Hoe wordt dit 'free-rider' probleem opgelost?
 - Bij erfdiensbaarheidrechten is de afhankelijkheid van de overheid groot.
 - De ontwikkeling van groene projecten via Bureau PPS-landelijk (publiekprivate samenwerking) loopt nog niet zo voorspoedig. Bureau richt zich tot op heden vooral op publieke/publieke verbanden, met name een aantal grotere 'rood voor groen' projecten. PPS-landelijk is tot op heden weinig vernieuwend.
 - LNV-beleid is tot op heden onvoldoende gericht op het hard maken van fondsvormingconstructies.
 - Boeren voelen zich in onvoldoende mate leverancier van groene diensten, oftewel plattelandsondernemer.
 - Er is een sterke toename van het aantal agrarische natuurverenigingen en de grond die ze ter beschikking hebben. Knelpunten binnen deze verenigingen zijn organisatie en realisatie duurzame financieringsstructuur (CLM, 2002).
 - Uit evaluatie regeling Groenprojecten (bos, natuur, landschap) blijkt gebrek aan inkomsten uit bos- en natuurprojecten en risicomijdend gedrag banken.

- Onzekerheden over ontwikkeling overheidsbudgetten (EU, Rijk, provincie) en particuliere gelden zijn belemmering voor duurzaam natuurbeheer.
- Veel boeren komen niet aanmerking voor Programma Beheer (bedrijfslocatie).
- Huidige subsidies voor agrarisch natuurbeheer zijn kwetsbaar en niet duurzaam. Fondsvorming kan een uitkomst bieden naar een duurzame en brede aanpak, gericht op een marktconforme vergoeding. Bij fondsvorming speelt rendement een belangrijke rol en is gebiedsgerichte aanpak een vereiste.

Bijlage 5 Deelnemers aan interviews en workshops

5.1 Interviews proeftuinen

Groene Woud	H.G.M. van Moorsel (provincie Noord-Brabant), J.M. Klaver (ZLTO), E. van Veldhuizen (Grontmij)
Noordoost-Twente Ooypolder Groesbeek	G. Valkeman (provincie Overijssel) mevr. M.J. Dumont (provincie Gelderland) en H. Alberts (LNV Oost)
Wijk en Woude	J.W.A. Koster (provincie Zuid-Holland)

5.2 Interviews potentiële fondsconstructies

Rabobank Nederland	L. Hans
NIB Capital Bank NV	C. Boendermaker
LEI	R.A.M. Schrijver, T.A. Vogelzang
Nationaal Groenfonds (NGF)	Th. P. Sinnige
Triodos Bank	R. Scholz
Ministerie van LNV	J.H. Rietema
Dienst Landelijk Gebied (DLG)	Th. Vellinga

5.3 Actoren in Ooijpolder-Groesbeek die deelnamen aan de workshops

DLG Gelderland	T. Paternotte
GLTO	H. Coenen
Gemeente Groesbeek	mevr. M. van Vliet
Gemeente Millingen	L. Kemper
Gemeente Nijmegen	A. Kuhlmann
Gemeente Ubbergen	M. Merkus
N.V.NIBA/N.V. Grint	M.M.H. Brand
Ploegdriever	A. van der Kruis
Proeftuin Ooijpolder-Groesbeek	mevr. T. Wigman
Projectbureau KAN (Knooppunt Arnhem-Nijmegen)	L. Busschops
Provincie Gelderland	mevr M.J. Dumont, K. Pieters
Stichting Ark/WNF	W. Helmer
Waterschap Rivierenland	J. van Engelen