

Essay, opgesteld in het kader van ICES/KIS-3 – thema 3D – , ten behoeve van
InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster

*Prof.dr. E.J. Bomhoff en Drs. L. van der Geest,
Nyfer, Breukelen*

Rood en groen in een aantrekkelijke mix

InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster

Postbus 20401

2500 EK Den Haag

tel.: 070 378 56 53

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

ISBN: 90 – 5059 – 134 - 5

Overname van tekstdelen is toegestaan, mits met bronvermelding.

Rapportnr. 01.3.021 (serie basisdocumenten), Den Haag, december 2001

Woord vooraf

Het onderwerp 'Duurzame dynamiek in de groene delta' is een belangrijk thema op het werkprogramma van InnovatieNetwerk Groene ruimte en Agrocluster. De ambitie met dit thema is een omslag te realiseren in de aanpak van inrichting en beheer van de groene ruimte. Voorheen werd in die aanpak vooral uitgegaan van agrarische productiedoelstellingen. Centraler moeten komen te staan waarden als rust, ruimte, stilte, aantrekkelijke landschappen, cultuurhistorie, belevingswaarde, strategische voorraden (onder andere biodiversiteit) en waterbeheer.

Deze omslag betekent een geweldige innovatieopgave, waarbij de verhoudingen tussen functies en relevante actoren zich fundamenteel moeten wijzigen. In die zin gaat het zowel in inhoudelijke als in bestuurlijke zin om een systeeminnovatie, waarvoor veel kennis nodig is. Daarom is samen met relevante overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven, kennisinstellingen en intermediaire instellingen een voorstel gemaakt voor de ICES/KIS-3 Investeringsimpuls dat als titel heeft gekregen Dynamische Duurzame Delta 3D.

In het kader van dit voorstel, vooral gericht op het helderder krijgen van de innovatieopgaven en de daarmee samenhangende behoeften aan kennisontwikkeling, zijn zes projecten uitgezet:

- Verkenning bruikbaarheid concept Waardeketens voor Groene Ruimte-vraagstukken;
- Quick scan drijvende krachten groene ruimte;
- Essay over rood en groen in een aantrekkelijke mix;
- Quick scan kritische succesfactoren PPS- projecten;
- Essay over het handhaven of verbeteren van de kwaliteit van de groene delta;
- Essay over interactieve beleidsvorming.

Dit rapport is het essay over rood en groen in een aantrekkelijke mix. Het is geschreven door Eduard Bomhoff en Leo van der Geest van *Nyfer, Forum for economic research*. Het essay behandelt de vraag in hoeverre rode functies (bebouwing) kunnen meebetalen voor groene (natuur en recreatie). Voorgesteld wordt onder andere bewoners sterker mee te laten betalen voor groen in de woonomgeving, zoals sinds kort in België gebeurt via de planbatenheffing. Verder wordt de mogelijkheid onderzocht om economische activiteiten op een selectieve manier te combineren met behoud van de open ruimte. Dat kan volgens de auteurs bijvoorbeeld door boeren meer te belonen voor het produceren van natuur en landschap. Hun belangrijkste boodschap is dat voor een optimaal resultaat rood en groen niet gescheiden moeten worden, maar juist gemengd.

Bij de verdere ontwikkeling van het thema Duurzame Dynamiek zal voortgeborduurd worden op dit gedachtegoed.

Dr.ir. A.P. Verkaik,
Directeur InnovatieNetwerk Groene Ruimte
en Agrocluster

Inhoudsopgave

Woord vooraf	i
Samenvatting	1
1. Inleiding	3
2. Rood laten betalen voor groen	5
3. Groen groen houden	11
4. Bestuurlijke knelpunten	15
5. Financiële innovatie	17
6. Onderzoeksvragen en experimenten	21
Over de auteurs	25
Summary	27

Samenvatting

De Nederlandse samenleving lijdt jaarlijks een aanzienlijk welvaartsverlies door te dichte bebouwing en een te scherpe scheiding tussen 'rood' (wonen) en 'groen' (natuur en recreatie). Betere spelregels op het gebied van de ruimtelijke ordening en financieringsmogelijkheden voor het behoud van natuur en landschap, kunnen helpen om dat welvaartsverlies te verminderen. Dit essay doet hiervoor suggesties, waarbij twee vragen centraal staan: (1) in hoeverre kunnen 'rode' functies (bebouwing) meebetalen voor 'groene' (natuur en recreatie) en (2) is het mogelijk om economische activiteiten op een selectieve manier te combineren met behoud van natuur en landschap, zodat er een steviger draagvlak voor de bescherming van groene kwaliteit ontstaat?

Het essay stelt voor bewoners sterker mee te laten betalen voor groen in de woonomgeving, zoals sinds kort ook in België gebeurt in de vorm van een planbatenheffing. Daarnaast worden maatregelen voorgesteld die zich juist richten op het behoud van open ruimte. Zo pleiten de auteurs ervoor boeren meer te gaan belonen voor het produceren van natuur en landschap in plaats van voor de productie van melk en mest. Daarnaast opperen zij om agrarische activiteiten nog meer dan nu gebeurt, te combineren met educatie, recreatie, zorg of andere vormen van dienstverlening. Ook worden suggesties gedaan om meer particuliere fondsen aan te trekken voor het beleggen in natuur. De belangrijkste boodschap is dat rood en groen niet moeten worden beschouwd als elkaars tegenpolen, maar zich moeten mengen voor het scheppen van een aantrekkelijk woon- en leefklimaat.

1. Inleiding

Nederland groeit. De bevolking neemt toe, de economie bloeit, de wegen slibben dicht en er wordt volop gebouwd. Die groei gaat in veel gevallen ten koste van de open ruimte en de natuur. Tegelijkertijd neemt de behoefte aan groen juist toe. Mensen stellen hogere eisen aan de kwaliteit van hun leefomgeving en willen meer groen in de directe woonomgeving. Bovendien hebben mensen ook behoefte aan rust, ruimte en stilte: “groene ervaringen als tegenwicht voor het gehaaste stadsleven”.¹ Die ervaringen zijn steeds moeilijker te vinden.

Dit essay gaat in op de spanning tussen vraag naar en aanbod van groen. Het essay constateert dat het maken van een strict onderscheid tussen ruimte die beschikbaar is voor bebouwing en ruimte die bestemd is voor natuur, zoals bijvoorbeeld gebeurt in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, niet in overeenstemming is met maatschappelijke voorkeuren. Uit onderzoek blijkt dat bewoners veel waarde hechten aan buurt- en wijkgroen vlak bij de woning en aan landschappelijk schoon, recreatiegebied en open ruimte op niet te verre afstand, en ook bereid zijn daarvoor te betalen. De waardering voor dergelijke bestemmingen zou zelfs wel eens groter kunnen zijn dan de waarde van grond als agrarisch productiemiddel. De agrarische bestemming die op het grootste deel van de grond in Nederland rust, verhindert echter dat die waarde wordt verzilverd. Grond zou meer gebruikt moeten worden in een richting waarvoor de hoogste maatschappelijke waardering bestaat.

Hiervoor is nodig dat de spelregels op het gebied van de ruimtelijke ordening veranderen. Met name de strikte scheiding tussen rood en groen moet worden verlaten. Tegelijkertijd moet worden gezocht naar mogelijkheden om het beheer van landschap en natuur op een zodanige manier met economische activiteiten te combineren, dat er een steviger economisch fundament ontstaat voor het behoud van waardevolle landschappen. Dit essay probeert hiervoor ideeën aan te reiken, waarbij twee vragen centraal staan: (1) in hoeverre kunnen ‘rode’ functies (bebouwing) meebetalen voor ‘groene’ (natuur en recreatie) en (2) is het mogelijk om economische activiteiten op een selectieve manier te combineren met behoud van natuur en landschap, zodat er een steviger draagvlak voor de bescherming van groene kwaliteit ontstaat?

¹ H. Hetsen en H. Hillebrand, Thema: Duurzame dynamiek in de groene delta, Notitie van InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, p. 2.

Naast wijziging van spelregels zijn financiële vernieuwingen nodig om de maatschappelijke voorkeur voor groen ook om te zetten in financieringsmiddelen. De openruimteheffing die momenteel in discussie is, schiet op een aantal punten te kort. In plaats daarvan moeten mogelijkheden om bewoners mee te laten betalen voor groen in de buurt, worden uitgebreid. De 'planbatenheffing' die sinds kort in België is ingevoerd, is in dit verband een interessant instrument. Daarnaast zijn maatregelen nodig die zich juist richten op het behoud van open ruimte. In dit verband pleiten wij ervoor boeren meer te gaan belonen als producenten van natuur en landschap in plaats van als producenten van melk en mest. Dat gebeurt nu ook al, maar nog slechts op beperkte schaal. Andere mogelijkheden zijn het combineren van agrarische activiteiten met educatie, recreatie, zorg of andere vormen van dienstverlening. Ten slotte zijn er wellicht nog extra mogelijkheden om particuliere fondsen aan te trekken voor het beleggen in natuur.

De verschillende ideeën die hiervoor worden geopperd, behoeven nadere uitwerking. De leidende gedachte daarbij zou moeten zijn dat rood en groen niet elkaars tegenpolen zijn, maar zich heel goed kunnen mengen voor het scheppen van een aantrekkelijk woon- en leefklimaat.

2. Rood laten betalen voor groen

Nederlanders hebben al sinds de Middeleeuwen in veel delen van het land een voorkeur voor een duidelijke grens tussen stad en land. In die tijd was dat vooral ingegeven doordat de stad meer veiligheid kon bieden dan het platteland. Inmiddels is dat veranderd. Met name de grote steden kennen meer geweld en criminaliteit dan landelijke gebieden.² Niettemin is de grens tussen stad en platteland op veel plaatsen in Nederland nog duidelijk herkenbaar.³ De reden voor die scheiding is nu echter een hele andere. Sinds de jaren '70 is het ruimtelijke ordeningsbeleid erop gericht de stedelijke bebouwing te verdichten en de groene ruimte open te houden. Bestuurders van de grote steden en aanhangers van de milieubeweging hebben elkaar gevonden in het streven om nieuwe woningen zo dicht mogelijk bij elkaar en binnen of vlak nabij stedelijke gebieden te bouwen. Het Vinex-beleid van de jaren '90 is daar het duidelijkste uitvloeisel van, maar ook de pas verschenen Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening borduurt daar nog op voort.⁴ In deze Nota wordt 60-70 % van Nederland uitgesloten als bouwlocatie. In de Randstad ligt dit percentage nog veel hoger: minstens 80-90 %. De kans om groen te wonen wordt daardoor zeer beperkt.

Twee misvattingen liggen aan dit beleid ten grondslag. Ten eerste dat grote steden beter af zijn naarmate zij meer inwoners hebben. De redenering daarbij is dat extra inwoners zorgen voor extra (rijks)inkomsten, waarmee moeilijke grootstedelijke problemen als schooluitval in het onderwijs en criminaliteit kunnen worden aangepakt. Er is echter geen enkele aanwijzing dat het (vaak met subsidie en ruimtelijk geforceerd) opvoeren van het inwonertal van steden die kwaliteitseisen bij onderwijs en veiligheid dichterbij bereik brengt. Extra inwoners zijn gunstig voor de uitkering uit het gemeentefonds maar lossen vacatures op scholen en diefstal van autoradio's niet op.

De tweede misvatting is dat de landelijke omgeving altijd achteruitgaat wanneer er bebouwing plaatsvindt. De milieubeweging wil daarom de groene ruimte op slot. De recente campagne van de vereniging Milieudefensie "trek de groene grens" verwijst daarnaar. Deze leus zegt echter nog niets over de vraag wáár die grens dan moet vallen. De vereniging Milieudefensie probeert de voorkeur voor een duidelijke markering van de grens te gebruiken voor de stelling dat de bebouwing ook niet meer mag uitbreiden. In deze benadering wordt het vermeende contrast tussen groen en rood echter veel te absoluut gezien. De Vecht met landhuizen is anders maar niet minder mooi dan een kale rivier. De molen van Wijk bij Duurstede maakte het landschap voor de schilder Ruysdael aantrekkelijker. De dichter ging naar Bommel om de brug te zien. Bebouwing is dus niet

² Zie NYFER, Atlas voor Gemeenten 2001.

³ Dat geldt overigens niet overal: in de Achterhoek en in Zuid-Limburg is het typische landschap juist een menging van landerijen, parkachtig landschap, landbouw en bebouwing. Maar Holland, Zeeland en het Noorden worden gekenmerkt door duidelijke overgangen tussen rood en groen.

⁴ Ministerie van VROM, 2001: *Ruimte maken, ruimte delen*.

altijd een aanval op de natuur, maar kan ook harmonisch samengaan met wat de natuur te bieden heeft. Trouwens die natuur is bijna overal in Nederland ook door de mens vorm gegeven.

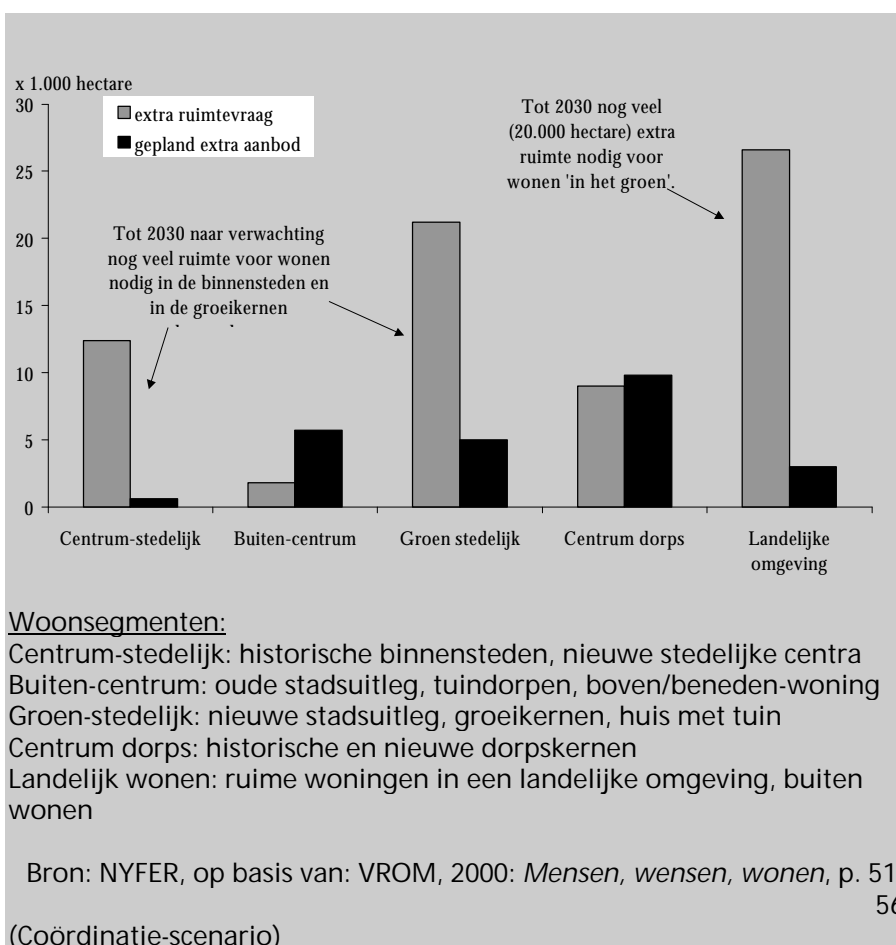
De combinatie van beide opvattingen heeft geleid tot een extreem restrictief grondbeleid. In de Vijfde Nota wordt de woningbehoefte voor 2000-2030 geschat op 950.000 - 1.875.000 woningen. De daarbij behorende ruimte wordt geschat op 39.000 - 85.000 hectare.⁵ Dat kan alleen door heel propperig te bouwen. Het beleid van inbreiding leidt ertoe dat in de steden weliswaar elke vierkante meter wordt benut, maar bewoners ook hutje-mutje op elkaar gepakt wonen. Ook de nieuwe uitbreidingswijken zijn allesbehalve ruim opgezet. Nog voordat de Vinexwijk Leidsche Rijn bij Utrecht af is, wordt er al geklaagd over het feit dat de woningen te dicht op elkaar staan en er van een ruime tuin geen sprake kan zijn. Om nog maar te zwijgen van groen- en recreatievoorzieningen. De klachten zijn niet verwonderlijk voor een plangebied van 1650 hectare, waar 700.000 m² bruto-vloeroppervlak kantoren en 30.000 woningen een plaatsje moeten krijgen. Dat betekent dat de gemiddelde netto kavelgrootte voor een eengezinswoning niet veel meer kan worden dan 150 vierkante meter. Ter vergelijking: in het Noorden van het land is de kavelgrootte voor vergelijkbare woningen het dubbele. In Duitsland ligt de gemiddelde kavelgrootte van woningen in een vergelijkbare prijsklasse op meer dan het drievoudige.

De Nota Wonen van staatssecretaris Remkes erkent dat er een omvangrijke beleidsopgave is ontstaan om zowel in de binnensteden als in de groene buitengebieden de kwaliteit van de woningvoorraad te verbeteren.⁶ Dat eerste segment gaat dan noodzakelijkerwijs gepaard met grootschalige herstructurering van de binnensteden, het tweede segment noodgedwongen met aantasting van de schaarse groene ruimte in Nederland. Figuur 1 toont de tekorten aan groen-stedelijk en landelijk wonen.

⁵ Ministerie van VROM, 2001: *Ruimte maken, ruimte delen*, p. 121.

⁶ VROM, 2000: *Mensen, wensen, wonen*.

Figuur 1. Extra ruimtevraag voor woningbouw en reeds geplande nieuwbouwlocaties, per segment 2000-2030



Voor het dagelijks leven van veel Nederlanders is het belangrijk dat de kwaliteit van het groen in hun wijk en bij hun school, kantoor en winkelcentrum wordt verbeterd. Bewoners hebben daar ook geld voor over. Dat blijkt uit de verschillen in woningprijzen tussen woningen met veel groen in de buurt en woningen met weinig groen. Uit onderzoek van Van Leeuwen blijkt dat kopers bereid zijn gemiddeld 7,2 % meer te betalen voor hun woning als deze direct grenst aan openbaar groen (parken e.d.). Tevens zijn kopers bereid bijna 6% meer voor hun huis te betalen als er binnen 15 minuten fietsafstand bos, natuurgebied of recreatieterrein is.⁷

De kosten van het beleid om te besparen op lokaal groen zijn zeer hoog. Een ruwe schatting: in de tien jaar van het Vinex-beleid zijn in totaal ongeveer 800.000 huizen gebouwd. Bij een gemiddelde prijs van 250.000 gulden per huis, gaat het om een bedrag van 200 miljard gulden. De meeste nieuwbouw vond plaats in de Vinex-wijken, in het algemeen met hoge bebouwingsdichtheden en zonder veel ruimte voor groen in straat en wijk. Stel dat twee op de drie huizen wel erg dicht op elkaar staan en dat bewoners als er meer groen was, voor die huizen net zoveel extra zouden willen betalen als steeds blijkt uit feitelijk onderzoek naar huizenprijzen op verschillende lokaties. Dan zou de waarde

⁷ Van Leeuwen, 1997: De meerwaarde van groen voor wonen. Een regionale analyse, p. 46.

van deze huizenvoorraad bijna 10 miljard gulden hoger zijn. Als al deze woningen ook nog een recreatiegebied op fietsafstand hadden, was er nog eens zo'n bedrag neergeslagen in de huizenprijzen. Dit betekent dat per jaar zo'n 1,5 tot 2 miljard gulden aan waarde niet wordt gerealiseerd omdat de huizen te dicht op elkaar worden gebouwd met te weinig groen in de buurt.⁸

Om dit bedrag in perspectief te plaatsen: de totale Nederlandse landbouw en veeteelt genereert ongeveer 16 miljard gulden per jaar aan toegevoegde waarde (waarvoor dan nog vele miljarden aan EU-subsidie nodig zijn). Hiervoor is ongeveer 60% van het beschikbare grondoppervlak nodig. De opbrengst per hectare zou aanmerkelijk hoger liggen wanneer meer tegemoet werd gekomen aan de wens van de meeste Nederlanders om groen in de directe nabijheid en recreatiegebied niet al te ver van hun woning te hebben. Deze verhouding wordt bovendien steeds schever. In de agrarische sector staat de opbrengst per hectare onder druk door scherper wordende concurrentie vanwege uitbreiding van de EU en steeds strengere eisen op het gebied van milieu en voedselveiligheid. Daarentegen neemt de waarde van groen in de buurt toe, naarmate er minder van beschikbaar is.

Conclusie: er heerst verwarring tussen twee verschillende stellingen. Het is waar dat in de Hollandse geschiedenis altijd een duidelijke grens is getrokken op de overgang van stad naar platteland. Maar dat is iets anders dan de helemaal niet historisch te funderen bewering dat de grens met zestien miljoen steeds rijkere Nederlanders niet ruimer mag worden getrokken dan in de Vinex-periode. Groen in de wijk of dicht daarbij vertegenwoordigt een zoveel hogere maatschappelijke waarde dan weiland voor agrarisch gebruik dat het onverstandig is om woonwijken te krap te plannen en parken te schrappen omdat ze niet genoeg opleveren.

Er moeten inventievere manieren zijn om met onze ruimtelijke ordening om te springen. Daarvoor moet dan wel worden afgestapt van de scherpe, kunstmatige scheiding tussen 'rood' en 'groen'. Met verstandige spelregels en financiële afspraken kunnen rood en groen in veel stedelijke gebieden beter worden gemengd, terwijl er nog genoeg ruimte overblijft om landschappelijk waardevolle gebieden open te houden.

Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor gemeenten. Het waken over de ruimtelijke kwaliteit van bebouwde gebieden is bij uitstek een taak van de gemeente. De gemeenten hebben met bouwvergunningen en bestemmingsplannen – en binnenkort wellicht met de exploitatievergunning⁹ – de mogelijkheid om aan marktpartijen dwingende voorschriften op te leggen met betrekking tot nieuwe wijken. Zo kan de gemeente ervoor zorgen dat publieke voorzieningen als parken en infrastructuur tot stand komen en het *free-riders* probleem wordt opgelost.

⁸ Uiteraard moet in een maatschappelijke kosten-batenanalyse het verlies aan groene ruimte dat het gevolg is van ruimere bebouwing daar weer van worden afgetrokken.

Een deel van die voorzieningen, zoals natuurgebied in de omgeving, zal echter moeilijk aan een bepaalde wijk kunnen worden toegeschreven en dus ook niet door de bouwers van die wijk tot stand worden gebracht. In dat geval kunnen lokale overheden zelf gelden verzamelen om dergelijke infrastructuur aan te leggen, bijvoorbeeld uit de OZB.¹⁰

Een stap verder gaat de planbatenheffing zoals die in België bestaat.¹¹ Eigenaars van grond waarvan de waarde stijgt door een bestemmingswijziging, moeten sinds kort aan de Vlaamse overheid belasting betalen over de meerwaarde. Het bedrag van de heffing schommelt, afhankelijk van de oude en de nieuwe bestemming van de grond en van het arrondissement waarin de grond gelegen is. De planbatenheffing bedraagt in beginsel 20% van de meerwaarde. Daarbij vindt eerst een correctie plaats voor de bestemming. Voor landbouwgrond die bouwgrond wordt, bedraagt de correctiefactor 1,24. Vervolgens is er een tweede correctie voor het arrondissement. In Antwerpen bijvoorbeeld moet het bedrag met 1,5 worden vermenigvuldigd; in Maaseik bedraagt de correctiefactor 0,48. Van de planbatenheffing gaat 10% naar een landelijk grondfonds, 10% naar de provincies en 80% naar de gemeenten. Met het nieuwe grondfonds financiert de Vlaamse regering het ruimtelijke-ordeningsbeleid. De gemeenten kunnen de opbrengsten van de heffing inzetten om bijvoorbeeld parken in woonwijken of recreatiegebieden te financieren, maar dat is niet verplicht.

⁹ VROM, 2001: Op grond van nieuw beleid.

¹⁰ NYFER, 2000: Bereikbaarheid belast.

¹¹ Stec Groep, 1999: Ruimtelijk ontwikkelingsbeleid en grondwaardestijging, p. 74.

3. Groen groen houden

Aan de overzijde van de groene grens kan het ook veel beter. In het economische verkeer wordt de waarde van grond bepaald door wat erop wordt voortgebracht. Omdat weiland weinig economische waarde heeft voor de veeteelt – de EU-subsidies zijn ongeveer even hoog als wat de koeien voortbrengen – is de prijs van grond met een agrarische bestemming relatief laag. Wanneer het weiland wordt omgezet in stedelijk groen of parklandschap vertegenwoordigt dat al snel een hogere maatschappelijke waarde. De 1,5 tot 2 miljard gulden per jaar die nu niet worden gerealiseerd omdat huizen te dicht op elkaar staan en wijken te krap worden gepland voor een park, vormen een indicatie voor het gemiste consumentensurplus.

Veronderstel dat er in Nederland een vrije grondmarkt was en dat er geen van bovenaf bepaalde agrarische of andere bestemmingen bestonden. De prijs van grond zou dan stijgen naar de waarde in het maatschappelijk verkeer. Veeboeren en akkerbouwers zouden voor hun grond een prijs moeten neertellen die precies weerspiegelt wat de waarde van die grond zou zijn als hij voor een ander doel werd gebruikt (bijvoorbeeld woningbouw of natuurgebied). Dat zou leiden tot een intensievere landbouw en veeteelt, zeker in gebieden waar grond relatief schaars is. Misschien zouden boeren – nog meer dan nu het geval is – industriële bio-ondernemers worden die hun bedrijvigheid op een klein oppervlak concentreren. Wellicht zouden zij hun vee het hele jaar door in stallen houden (*zero grazing*) en zouden zij zich vestigen op speciale bedrijventerreinen. Die ontwikkeling is nu ook al zichtbaar, maar zou zich in nog veel sterkere mate voordoen. Daardoor zou meer grond beschikbaar komen voor andere bestemmingen.

Dat in Nederland het grootste deel van de grond wordt gereserveerd voor agrarische bestemmingen heeft dus als neveneffect dat de landbouw, vooral in de buurt van verstedelijkte gebieden, veel minder intensief is dan men zou verwachten bij een vrijere grondmarkt. Amerikaanse bezoekers van ons land kijken hun ogen uit, dat hier vlak in de buurt van steden nog koeien lopen te grazen, terwijl de inwoners van die steden genoeg nemen met een piepklein tuintje.

Maar er is in Nederland geen vrije grondmarkt en daar zijn goede redenen voor. Behalve de waarde van de producten die erop worden voortgebracht kent de samenleving aan landbouwgrond ook een 'waarde' toe die niet geprijsd is: de waardering voor weide- en akkerbouwgebieden vanwege de recreatiemogelijkheden, de open ruimte, het milieu, de stilte en het mooie uitzicht vanaf de snelweg of uit de trein. Die waarde zou best wel eens hoger kunnen zijn dan de economische waarde als agrarisch productiemiddel.

Het Nederlands landschap heeft in internationaal perspectief grote cultuurhistorische waarde. Het gaat hierbij om een aantal specifieke landschapstypen, zoals:

- het veenweidelandschap (de cope-ontginningen¹²)
- de droogmakerijen
- het rivierengebied
- het duinlandschap.

De grote cultuurhistorische waarde heeft tot de conclusie geleid dat dit landschap zoveel mogelijk bewaard moet worden. In de Vijfde nota heet het: "*behoud en versterking van de ruimtelijke verscheidenheid in Nederland op alle schaalniveaus*",¹³ via het contourenbeleid en het landschapsbeheer (in de vorm van Nationale en Provinciale Landschappen).

De vraag is echter of met het huidige beleid de beoogde doelen wel worden bereikt. De Randstad bijvoorbeeld behoort (vrijwel) geheel tot de genoemde waardevolle gebieden en zal hoe dan ook niet in zijn geheel ongeschonden uit de strijd om de ruimte komen. Het huidige beleid dat inzet op bescherming van zo'n 80 à 90 % van het open gebied heeft in de praktijk aanleiding gegeven tot een gedoogbeleid: eigenlijk moet het buitengebied open blijven, maar gemeenten en provincies verlenen toch vergunningen voor grote bedrijventerreinen (langs de A12 bijvoorbeeld bij Bleiswijk en Woerden) en stedelijke ontwikkeling (Gouda bijvoorbeeld). Sluipenderwijs worden hierdoor de grenzen van het Groene Hart steeds verder geschonden en ontstaan er binnen het Groene Hart bebouwingsconcentraties die het gebied van binnenuit aantasten. De term Groenehart-infarct geeft exact aan, wat er hier gebeurt.

Een serieus probleem hierbij is dat de economische waarde van 'waardevol landschap' niet bekend is. Het gaat hier om een publiek goed, waarvoor geen marktprijs tot stand komt. Het heffen van tarieven voor iedereen die het gebied bezoekt, is in de meeste gevallen geen uitvoerbare optie. En zelfs als dat wel zou kunnen, is het nog maar de vraag of op die manier voldoende rekening zou kunnen worden gehouden met de waarde van onvervangbare natuur, ook voor toekomstige generaties.

Op dit moment is de productie van open ruimte en waardevol landschap vooral een bijproduct van agrarische bedrijfsvoering. De boer laat zijn koeien grazen en de akkerbouwer verbouwt zijn gewassen en als nevenproduct produceren zij 'open ruimte' waar andere Nederlanders van genieten. Maar zoals al opgemerkt, wordt de waarde als landbouwgrond steeds minder en neemt de waarde als natuurgebied toe naarmate Nederland dichter bevolkt raakt en natuur schaarser wordt. Voor dat laatste betaalt echter niemand. De boer ontvangt geen euro-cent voor elke fietser die op zondagmiddag genoeglijk door de weilanden met roodbont vee peddelt.

¹² Een cope-ontginning is een laat-Middeleeuwse ontginning in het westen van het land. De landsheer (de graaf van Holland of de Bisschop van Utrecht) gaf aan lagere adel woeste grond uit onder de voorwaarde dat deze leenman het zou ontginnen. De 'cope' was het juridisch contract. Omdat de meeste ontginningen veengrond betroffen, die alleen met behulp van een ingenieus stelsel van waterwegen en kades voor landbouw kon worden geschiktgemaakt, wordt de term 'cope' ook wel gebruikt voor het typische oud-Hollandse veenweidelandschap. Zie: H. van der Linden, 1956: *De cope. Bijdrage tot de rechtsgeschiedenis van de openlegging der Hollands-Utrechtse laagvlakte*, Assen.

¹³ Ministerie van VROM, 2001: *Ruimte maken, ruimte delen*, p. 268.

60% van het landoppervlak in Nederland heeft een agrarische functie. Zonder medewerking van de boeren is beleid gericht op de instandhouding van waardevol landschap gedoemd te mislukken. Natuurlijk kunnen Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Provinciale Landschappen enzovoorts gronden aankopen om ze een bestemming als natuurreserveaat te geven, maar dat is een kostbare aangelegenheid. De verwervingskosten lopen in de tienduizenden guldens per hectare om nog maar niet te spreken van de jaarlijkse beheerkosten. Veel goedkoper is het om te zoeken naar mogelijkheden die het economisch draagvlak voor agrarische bedrijfsuitoefening kunnen versterken.

Een mogelijkheid is agrariërs in te schakelen bij het natuurbeheer, waarbij de laatsten zich verplichten – tegen vergoeding – hun bedrijf op een zodanige manier uit te oefenen dat de bedrijfsvoering niet strijdig is met milieu- en landschappelijke waarden. Boeren kunnen dan, bijvoorbeeld via zogenaamde beheersovereenkomsten, geld krijgen om bijvoorbeeld vogels, flora, waterberging en onderhoud aan monumentale boerderijen op zich te nemen. Het instrument van de beheersovereenkomsten bestaat al een aantal jaren. De reikwijdte ervan is echter beperkt. Het totale aantal overeenkomsten is van 1999 op 2000 gedaald en het bereik is nu in totaal 52 duizend hectare, dat is minder dan twee procent van het agrarisch gebied. De CBS-Landbouwtelling uit 1998 liet zien dat er maar een paar gemeenten zijn waar meer dan tien procent van de boeren zo'n inspanning is overeengekomen. Het Waterland ten noorden van Amsterdam, delen van oostelijk Zuid-Holland en het zuidelijkste deel van Limburg steken iets gunstiger af, maar in totaal gaat het om slechts een paar duizend bedrijven. Het is niet geheel duidelijk wat de oorzaken van dit beperkte succes zijn. Misschien is de bureaucratie te groot of worden boeren te zeer gehinderd in hun normale bedrijfsvoering om het instrument aantrekkelijk te maken.

Is het niet onnatuurlijk om boeren te betalen voor een functie als landschapbeheerder en ze daarmee afhankelijk te maken van subsidies? Neen, op dit moment worden de boeren nog veel zwaarder gesubsidieerd via het Europese landbouwbeleid! Zonder subsidiëring zou het grootste deel van de Europese boeren failliet gaan. Belangrijker is dat de subsidiëring zich richt op producten waar we als samenleving behoefte aan hebben en waarin de markt onvoldoende voorziet. Het is verstandiger als boeren wat minder mest en melk produceren waaraan we een overschot hebben en wat meer natuur en mooi landschap waarvan we in ons dichtbevolkte land nog best wat kunnen gebruiken. Alle vrome woorden ten spijt, hebben boeren er tot op dit moment nog weinig belang bij om rekening te houden met de natuur. Integendeel, het Europese landbouwbeleid dwingt hen zo efficiënt en grootschalig mogelijk te produceren, ook al gaat dat ten koste van het milieu. De boer die milieuvriendelijk wil produceren en daardoor een minder hoge opbrengst uit zijn bedrijf haalt, is een dief van zijn eigen portemonnee en krijgt problemen met de Rabobank. Het is economisch efficiënt en beter in overeenstemming met de voorkeuren in de samenleving als boeren worden betaald voor het produceren van natuur in plaats van voor het produceren van steeds meer mest.

Het is interessant om hier een parallel te trekken met de Monumentenzorg. De gemeenschap steunt burgers die een oud pand goed onderhouden. Om dezelfde esthetische en cultuur-historische redenen zou de gemeenschap ook boeren kunnen steunen die kosten maken om het landschap mooi te maken. Het is interessant om na te gaan of op dit moment de bedragen – inclusief fiscale uitgaven – voor monumentenzorg hoger zijn dan die voor natuurbeheer. En als de regelingen erg verschillend zijn, wat daarvoor dan de rationale is.

Een andere, waarschijnlijk duurdere, mogelijkheid is aanwijzing van waardevolle gebieden als nationaal park. De beheerder van het park hoeft geen gesubsidieerde instelling te zijn. In het Verenigd Koninkrijk speelt de National Trust een belangrijke rol in het beheer van natuurgebieden. Met zo'n 268.000 hectare in bezit is de National Trust (NT) de grootste particuliere grondbezitter in het VK. De NT is opgericht aan het eind van de vorige eeuw en heeft thans meer dan twee miljoen leden. De NT wordt volledig uit particuliere bijdragen bekostigd. Dit zijn in de eerste plaats de gebruikelijke lidmaatschapsgelden, giften en legaten. Daarnaast zijn er belangrijke inkomstenbronnen uit huren, pachten, entreegelden en andere vormen van exploitatie van de eigendommen. Ten slotte boekt de NT enige winst uit winkels en restaurants op de door haar beheerde terreinen. Indirect draagt de overheid financieel bij aan de NT door het verlenen van belastingvrijstelling op deze winsten.

Een belangrijk verschil tussen de National Trust in Engeland en bijvoorbeeld de vereniging Natuurmonumenten in ons eigen land is dat de NT zich meer inspant het haar toe-vertrouwde erfgoed commercieel te beheren. Dat gebeurt uiteraard wel binnen nauw omschreven randvoorwaarden die ervoor zorgen dat het erfgoed niet wordt verkwanseld. Het resultaat is dat NT voor haar inkomsten minder afhankelijk is van sponsors en giften en voor een groter deel uit opbrengsten van eigen bezit. En daarnaast dat NT actiever is om een uitgebreid assortiment van recreatiemogelijkheden en natuurbelevissen aan te bieden waardoor het publiek directer in aanraking kan komen met wat de natuur te bieden heeft.

4. Bestuurlijke knelpunten

Omdat bouwen lucratiever is dan natuur in stand houden heeft volledige marktwerking bij de ruimtelijke ordening ongetwijfeld tot gevolg dat natuur en open ruimte te zeer worden aangetast. Deze *negatieve externe effecten* van marktwerking bepalen dat het zinvol is dat de overheid hier ingrijpt. De vraag is alleen of dat ingrijpen niet te ver gaat. De gedetailleerde landkaart uit de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening met eisen aan bebouwingsdichtheid en -samenstelling heeft belangrijke nadelen van overheidsingrijpen aan het licht gebracht: de grondprijzen vlogen omhoog, de kavelgrootte werd verkleind en de woningbouwproductie in Nederland sloot steeds minder aan bij de individuele woonwensen. De centrale planners van het Rijk beschikken niet over de noodzakelijke lokale informatie en zijn onvoldoende in staat het beleid af te stemmen op veranderingen in de woonbehoeften.

De Vijfde Nota onderkent dat probleem en staat decentralisatie voor; de zogenaamde rode contouren - waarbinnen in de toekomst mogelijk gebouwd kan worden - mogen door lagere overheden en provincies worden getrokken waarna ze (dus toch niet echt decentralisatie) door het Rijk worden "bijgesteld en definitief vastgesteld".¹⁴ Nog steeds bepaalt het Rijk dus waar in de toekomst gebouwd mag worden en ten dele ook op welke manier.

Waar komt die angst van het Rijk om de touwtjes op het gebied van de ruimtelijke ordening wat te laten vieren vandaan? Toen Jan Pronk net minister was geworden van VROM, zei hij in een interview dat gemeenten uitvoerig misbruik maakten van art. 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Dat artikel geeft gemeenten enige ruimte om anticiperend op een te verwachten verandering in het bestemmingsplan alvast toestemming te verlenen voor een andere functie op een deel van de grond. Het Rijk bleek niet te controleren of dan inderdaad korte tijd later het bestemmingsplan overeenkomstig werd veranderd, en eiste ook niet dat gemeenten bebouwing lieten verwijderen wanneer er geen bestemmingsplan bij bleek te horen.

Een eerste maatregel om de economische groei niet te laten botsen met eisen van natuur en milieu is het afschaffen van dit kennelijk gevaarlijke artikel. De wildgroei langs de snelweg – wat we vroeger Belgische toestanden zouden noemen – had niet zulke vreselijke vormen aangenomen als hogere overheden hadden gecontroleerd wat gemeenten hier geneigd waren toe te staan.

Maar misschien zit daar juist wel de crux. Een centrale overheid die alles wil reguleren en controleren, verliest haar greep op de feitelijke ontwikkelingen en bereikt uiteindelijk niets. De onmogelijkheid alles te controleren geeft lagere overheden een soort vrijbrief

¹⁴ VROM, 2001: Ruimte maken, ruimte delen.

om zich weinig van de centrale regelgeving aan te trekken en door het omzeilen van de regels hun eigen koers te varen. We zouden veel verstandiger kunnen nadenken over welke taken op het gebied van de ruimtelijke ordening logischerwijs thuishoren bij welke bestuurslaag en welke financiële instrumenten daarbij horen.

Bescherming van natuur en cultuur lijkt in eerste instantie een taak van lagere overheden. Mensen in de wijken, dorpen en steden weten over het algemeen beter dan Haagse ambtenaren wat ze wel en niet met hun omgeving willen. Als marktpartijen de vrijheid krijgen om te bouwen hoeven gemeente- en/of provinciale bestuurders alleen te waken over de ruimtelijke kwaliteit. De provincies kunnen daarnaast voor scheidsrechter spelen als gemeenten elkaar daarbij in de weg zitten. Democratische controle op lokale bestuurders moet er voor zorgen dat gemeenten opereren conform de wensen van de mensen. De vele weggestuurde wethouders de laatste tijd tonen aan dat ijverige journalisten en mondige burgers steeds voortvarender ernst maken met die controle: een veel krachtiger prikkel dan een planning met regels vanuit Den Haag.

Maar er zijn natuurlijk zaken die de expertise en/of belangstelling van lokale gemeenschappen overstijgen en waar het lokale belang (wel bouwen) dus niet in overeenstemming is met het algemene belang (beschermen). Te denken valt aan zaken als de waterhuishouding en grote nationale natuurgebieden. Voor het Rijk blijft dan ook de taak weggelegd om te allen tijde bebouwing op de Veluwe, in de Biesbos, de Vinkeveense en Loosdrechtse Plassen, Wieden/Weerribben, Friese Meren en in de uiterwaarden van de grote rivieren te verbieden en ook streng toe te zien op de naleving daarvan. Bovendien zullen lagere overheden bij het compenseren van bebouwde natuur (groen voor rood) tegen een coördinatieprobleem aanlopen. De gemeente Haarlemmermeer heeft niet de mogelijkheid om een stuk weiland in Oost-Groningen als nieuwe natuur aan te wijzen. De Rijksoverheid kan die coördinatie veel effectiever op zich nemen.

Hoewel een duidelijke rol voor het Rijk blijft weggelegd, impliceert dit niet dat het Rijk tot in detail moet aangeven waar de groene grens ligt en waar de rode. Lokale overheden moeten zelf in staat worden geacht om de plaatselijke behoeften aan zowel bebouwing als groen tegen elkaar af te wegen. Met een grotere lokale verantwoordelijkheid kan ook paal en perk worden gesteld aan de in Nederland gangbare gewoonte om voor allerlei lokale projecten aan te kloppen bij het Rijk. Dit gaat gepaard met ongewenste vormen van lobby-gedrag (*rent-seeking*) die nadelig zijn voor een zorgvuldige selectie van projecten. De gedachte dat het Rijk betaalt, vormt trouwens ook geen stimulans tot een zo efficiënt mogelijke aanleg en exploitatie van lokale voorzieningen.

5. Financiële innovatie

Er zijn nu voorstellen om een heffing op te leggen als agrarisch land een bestemming krijgt als woonwijk of bedrijfsterrein. Zo'n heffing is eenmalig en helpt dus niets om het landschap duurzaam mooier te maken. Willen boeren meer armslag krijgen om natuurbeheer uit te oefenen, dan zijn jaarlijks terugkerende vormen van steun nodig. Voorstanders van een open-ruimteheffing kunnen nog hopen dat die helpt om met meer urgentie open ruimte in al bebouwde gebieden intensiever te benutten. Maar het is de vraag of dat wel sociaal wenselijk is. Misschien zijn burgers wel beter af wanneer in de stad een park komt en buiten de stad een nieuwe woonwijk wordt aangelegd. De voorgestelde open-ruimteheffing maakt het financieel aantrekkelijker om de nieuwe woonwijk binnen het bestaande stedelijk gebied te plannen. Zelfs wanneer er nog onbenutte ruimte is in de stad in de vorm van een verlaten fabrieksterrein of een overbodig rangeeremplacement, is er geen a priori argument om financieel druk uit te oefenen om al zulke terreinen bij voorrang te bebouwen in plaats van ze als park in te richten. De open-ruimteheffing kan heel zinvol zijn maar dan vanuit een ander perspectief, namelijk om de willekeur voor boeren te verminderen over de toekomstige waarde van hun land (zie hieronder).

Er zijn financiële instrumenten die veel nauwkeuriger passen bij het doel om Nederland fraaier te maken. Vanuit het algemeen belang zouden twee maatregelen bovenaan moeten staan:

1. Permanente steun voor grondeigenaars die bijdragen aan natuurbeheer en wel op zo'n manier dat verschillende soorten eigenaars op dezelfde manier worden behandeld. Bij monumenten in de stad hoort het voor de subsidie en de fiscale faciliteiten niet uit te maken of de eigenaar nu een particulier, een stichting of een bedrijf is; zo hoort ook op het platteland betaald te worden naar rato van de verbetering in het landschap, los van de vraag of de eigenaar van de grond nu Natuurmonumenten is, een Provinciale landschapsstichting, een boer of een particulier.
2. Minder onzekerheid voor de agrarische grondeigenaar. Op dit moment speelt die mee in een loterij, want als de grond een bestemming krijgt als woningbouw is de boer in een klap miljonair, maar als de grond wordt aangewezen als natuurgebied of water is de vergoeding slechts een fractie daarvan. Het zou socialer zijn wanneer de verschillen tussen die uitkomsten kleiner zouden worden, door de boeren beter te betalen bij aankoop van grond voor natuur en de kosten daarvan te dekken door een heffing wanneer grond de bestemming krijgt van woningbouw of bedrijfsterrein. Soms wordt beweerd dat zo'n heffing bij wijziging van het bestemmingsplan zou leiden tot hogere huizenprijzen, maar dat is niet juist. De prijzen van nieuwbouw worden bepaald door de prijzen van bestaande huizen in de omgeving omdat de toevoeging aan de voorraad

bijna altijd maar een paar procent bedraagt van de bestaande voorraad. Een heffing op het accres van de grondwaarde bij verandering in het bestemmingsplan gaat dus alleen ten laste van de vorige eigenaar van de grond.

Daarnaast zijn er verschillende mogelijkheden om agrarische en natuurfuncties beter te combineren met andere activiteiten. Boeren kunnen vaak tegelijk boer zijn en recreatie-ondernemer of waterbeheerder. In een "zorgboerderij" kan het landleven helpen om psychisch zieke mensen een rustgevende omgeving aan te bieden. Al zulke combinaties van 'producten' heten in het jargon 'multifunctionele landbouw'. De verwachting bij Rabobank Nederland is dat de EU subsidies zal blijven toestaan voor multifunctioneel opererende boeren, ook wanneer directe exportsubsidies worden afgeschaft.¹⁵ De Rabobank noemt met name steun voor (1) het landschap; (2) natuur en biodiversiteit; (3) waterbeheer; en (4) diervriendelijke en extensieve productie. De condities zouden dan zijn:

1. Is er een duidelijke relatie tussen de agrarische productie en de andere goederen of diensten?
2. Is er een falende markt voor deze publieke goederen?
3. Is overheidsingrijpen de meest efficiënte aanpak?
4. Zijn beloningen voor de boer productieneutraal, wat wil zeggen dat ze geen drukkend of stimulerend effect op de agrarische productie hebben?

Onder die voorwaarden kunnen stabiele, jaarlijkse subsidies helpen om de afbraak van de exportsteun voor de traditionele landbouw te compenseren.

Daarnaast kan het aantrekkelijk zijn voor het landschap om doelen op het gebied van landschapsbehoud, natuurbeheer, waterbeheer e.d. langs indirecte weg te bevorderen door steun voor recreatie, toerisme (inclusief toeristische accommodaties) en voor zorg- of onderwijsfuncties in boerderijen. Onderzoeker Jan Hassink van de Wageningen Universiteit stelt dat het aantal multifunctionele boeren sneller stijgt dan het aantal biologische boeren.¹⁶ Het Landelijk Steunpunt Landbouw en Zorg meldt dat er nu al 220 'zorgboerderijen' functioneren in Nederland, en dat er plannen zijn voor nog eens 130 extra boerderijen.¹⁷ Hassink vreest dat gemeentebesturen en welzijnsorganisaties te weinig kennis en ervaring hebben om de kansen goed in te kunnen schatten, maar zelfs nu komen er per jaar al 50-100 zorgboerderijen bij.

Eerder is al genoemd de commerciële exploitatie van natuurgebied zoals bij de National Trust in Engeland. Daar worden belangrijke inkomsten vergaard uit huren, pachten, entreegelden en andere vormen van exploitatie van de eigendommen. Ten slotte boekt de

¹⁵ Zie RaboBank, Utrecht, Is de landbouw multifunctioneel? Themabericht 2001/13.

¹⁶ VNG-Magazine, 23-2-2001, p. 22.

¹⁷ Idem, p. 23.

NT enige winst uit winkels en restaurants op de door haar beheerde terreinen. Indirect draagt de overheid financieel bij aan de NT door het verlenen van belastingvrijstelling op deze winsten.

De mooiste vorm van selectieve economische groei vanuit de optiek van de groene ruimte is natuurlijk het economisch bevorderen van precies die groene ruimte. Naast de opties die hierboven al aan de orde kwamen is er een nog veel spectaculairder mogelijkheid die de kern van het kapitalistisch proces koppelt aan het uitbreiden en beheren van de natuur, namelijk beleggen in natuurgebieden! Het rendement van de belegging wordt daarbij niet zozeer gezocht in exploitatie van het natuurgebied in de vorm van bijvoorbeeld bosbouw (dat is in het algemeen een marginale activiteit), maar in het aanbieden van gevarieerde diensten aan een groeiend publiek van natuurliefhebbers.

De bekende Australische natuurbeschermmer John Wamsley heeft al dertig jaar geleden via zijn vennootschap Earth Sanctuaries Limited (ESL) een groot stuk overgraasd grasland van 35 hectare teruggegeven aan de natuur. Vorig jaar heeft Wamsley een tweede stap gezet door een beursgang. De vennootschap ESL bezit nu 90.000 hectare op allerlei plekken in Australië en is daarmee de eerste en tot nog toe enige beursgenoteerde onderneming met natuurbehoud als belangrijkste doelstelling. Het business plan van ESL bevat numerieke doelstellingen voor flora en fauna. In 2025 hoopt ESL 1% van Australië te beheren als natuurgebied.

Wat zou het verschil kunnen zijn tussen een Nederlandse tegenhanger van het Australische beursfonds ESL en de al bestaande activiteiten van Natuurmonumenten en de provinciale landschapsstichtingen? Voor de instroom van middelen is belangrijk dat er moeilijk een nog ethischer belegging valt te bedenken dan beleggen in natuur. Het valt dan ook te verwachten dat groene en ethische fondsen wel interesse zullen tonen in een Nederlandse versie van ESL. Dat betekent interesse van zeer vele potentiële kapitaalverschaffers. In Nederland is naar schatting een bedrag van tegen de f 10 miljard belegd in 'groene' en 'ethische' fondsen, maar geen enkele in Nederland of Europa beschikbare belegging lijkt op ESL. Als 1% van de inleg wordt aangewend voor ESL gaat het om een bedrag van 100 miljoen gulden. Bij de te verwachten aanhoudende interesse in groene fondsen, bestaat ook het potentieel van een continue instroom van middelen in een mogelijk Nederlands fonds. Daarnaast is het denkbaar dat lagere overheden de boekwinst op de verkoop van hun belangen in netwerken voor een deel willen beleggen in een natuurfonds.

De werkwijze zou waarschijnlijk ook verschillen van die van organisaties die nu actief zijn op het terrein van natuurbeheer. Een commerciële eigenaar zou veel kleiner in omvang zijn dan Natuurmonumenten, maar toch een bron kunnen worden van nieuwe ideeën over natuurgebieden en het behoud en herstel van flora en fauna. Precies zoals de Rijksmusea door een andere aansturing meer slagkracht hebben gekregen voor commerciële activiteiten – diners in het Rijksmuseum, recht op behoud van sponsorinkomsten – laat

zich denken dat natuurterreinen in commercieel bezit nog creatiever worden in het aantrekken van bezoekers en het aanbieden van gastvrijheid. In Australië kan men bij voorbeeld trouwen in een lodge op een natuurterrein. De komst van aandeelhouders zou tot nieuwe initiatieven kunnen leiden om natuurbeheer in brede kring populair te maken. De beleggingsrapporten – in de bijlage is er als voorbeeld een bijgevoegd over ESL in Australië – bieden extra licht op kosten en baten van natuurbehoud door financiële professionals. Ook daar valt wellicht nog wat te leren voor de al bestaande waardevolle activiteiten van Natuurmonumenten en de provinciale Landschapsstichtingen.

6. Onderzoeksvragen en experimenten

Groen wordt in het algemeen als een collectief goed beschouwd: in principe gratis en daardoor moeilijk in geld uit te drukken. Er zijn echter wel degelijk mogelijkheden om de waarde van natuur en landschap te bepalen en daarmee afwegingen rond het beschikbaar stellen ervan te verhelderen. Vooral tegen deze achtergrond moet kennisverbetering op dit gebied als een maatschappelijk nuttige en waardevolle zaak worden beschouwd.

Tot slot van dit essay volgen hier daarom enkele suggesties voor onderzoek en experimenten.

1. Maatschappelijke kosten-baten analyse van het verlies aan open ruimte tegenover de winst van meer groen rond de woning bij bouwen in lagere dichtheden

Een indruk van de bedragen: in Nederland worden per jaar ongeveer 70 tot 80 duizend huizen gebouwd. Bij vijftientig huizen per hectare is dat een oppervlak van ongeveer 3000 hectare. Het grootste deel van die grond heeft thans een landbouwbestemming. Neem conservatief aan dat de helft van de grond nu in gebruik is voor landbouw of veeteelt. Bij een huidige prijs van 9 gulden per vierkante meter en een prijs voor woningbouw van 500 gulden per vierkante meter is daar een bruto winst te behalen van bijna 7,5 miljard gulden per jaar. Trek daar van af de kosten om al die grond bouwrijp te maken en de kosten voor verwerving en realisatie van wegen, parken etc. Zelfs bij 200 gulden per vierkante meter woningbouw voor al deze kosten blijft nog steeds 4 miljard gulden over. Het is onwaarschijnlijk dat het (zeer beperkte) verlies aan open ruimte daar tegen opweegt.

Het zou nuttig zijn om deze berekening preciezer te maken. De cijferopstelling laat dan zien dat royalere kavels voor woningbouw niet alleen plezierig zijn voor de bewoners, aansluiten bij de interesses van huishoudens in het Woning Behoeftte Onderzoek en ruimte laten voor meer groen in de wijk, maar bovendien leiden tot extra middelen die weer kunnen worden ingezet voor het definitief garanderen van een toekomst als natuurgebied van waardevolle terreinen. Aankoop van mooie natuur moet op een of andere manier betaald worden en winst op woningbouw zou een logisch voor de hand liggende route zijn. Het idee "rood betaalt voor groen" vraagt om een pientere invulling. Burgers betalen dan zelf (via de prijs van hun huis) voor openbaar groen in de wijk. Bij een beter grondbeleid kunnen ze ook indirect meebetalen aan de aankoop van natuur.

2. Hoe kun je waardevolle natuurgebieden waarderen (Hoge Veluwe)?

De economische betekenis van 'groen' kan niet alleen worden gekwantificeerd via de woningprijs, maar ook via andere benaderingen die een indruk geven van wat mensen voor een positieve beleving van de natuur over hebben. Hoe weten we bijvoorbeeld de waardering voor een nationaal park als de Hoge Veluwe? Methoden als 'contingent valuation' en 'stated preferences', waarbij aan consumenten wordt gevraagd wat zij voor de beschikbaarheid van bepaalde ongeprijsde voorzieningen over hebben, zijn in het algemeen weinig betrouwbaar.¹⁸ De beste waarderingmethode is zich niet te baseren op vrijblijvende uitspraken maar op feitelijk gedrag, dat wil zeggen de bezoekers te tellen die dichtbij en veraf wonen. Bezoekers van veraf maken kosten om het park te bereiken. Als het park zelf voor hen even waardevol is als voor bezoekers uit de omgeving, geeft de schatting van de reiskosten een idee van de waardering die alle bezoekers toekennen aan het park. Het 'consumentensurplus' van een nationaal park kan zo worden berekend.

3. Andere fiscale regels voor Natuurbeheer (subsidies en belastingaftrek à la Monumentenzorg)

De gemeenschap steunt burgers die een oud pand goed onderhouden. Om dezelfde esthetische en cultuur-historische redenen zou de gemeenschap ook boeren kunnen steunen die kosten maken om het landschap mooi te maken. Een vergelijking tussen de fiscale regelingen en de subsidies voor monumentenbeheer in de steden en natuurbeheer op het platteland zou interessant zijn. Ook kan in een onderzoek worden nagegaan in welke opzichten de regelingen verschillend zijn en wat daarvoor de rationale is.

4. Waarom blijft het gebruik van beheersovereenkomsten achter bij de verwachtingen?

Het is maatschappelijk zinvol en waarschijnlijk ook kostenefficiënt om agrariërs in te schakelen bij het natuurbeheer. Boeren kunnen dan tegen vergoeding de zorg voor bijvoorbeeld vogels, flora, waterberging en onderhoud aan monumentale boerderijen op zich nemen. Deze mogelijkheid bestaat al een aantal jaren in de vorm van zogenaamde beheersovereenkomsten. Het succes daarvan is echter beperkt. Beheersovereenkomsten omvatten minder dan twee procent van het agrarisch gebied en hun aantal is de laatste jaren gedaald. Het is niet duidelijk wat de oorzaken daarvan zijn. Aan de hand van onderzoek kunnen knelpunten worden opgespoord en kunnen experimenten worden gestart om een doelmatiger vormgeving te ontwikkelen.

¹⁸ Voor een overzicht en bespreking van methoden voor de waardering van externe effecten, zie J. Rouwendaal en P. Rietveld, *Welvaartsaspecten bij de evaluatie van infrastructuurprojecten*, OEEI, deelstudie B1, hoofdstuk 4.

5. Kosten-baten analyse multifunctionele landbouw

Op veel boerderijen is al sprake van een 'gemengde' bedrijfsvoering, waarbij de agrarische activiteiten worden gecombineerd met andere vormen van productie en dienstverlening. Zo functioneren er al zo'n 220 'zorgboerderijen' in Nederland en zijn er plannen voor nog eens 130 extra boerderijen. Die zorgboerderijen combineren agrarische activiteiten met bijvoorbeeld medische, zorg- of onderwijsfuncties. Misschien zijn er nog wel veel meer mogelijkheden om zorgboerderijen te ontwikkelen, maar zijn de financiële spelregels voor de boeren niet duidelijk of bestaan er bureaucratische handicaps wanneer een boerderij wil samenwerken met een zorginstelling, een sociale werkvoorziening of een kinderdagverblijf. Misschien worden kinderopvang, bejaardenzorg en verpleging wel goedkoper wanneer ze op een boerderij plaatsvinden. Is iets bekend over de kosten-baten analyse waarbij eventuele meerkosten vanwege kleinere schaal moeten worden afgezet tegen winst in de vorm van behoud van een boerderij, natuurgenoet door de cliënten en een meer menselijke schaal voor zowel cliënten als personeel?

6. Zijn er ook in Nederland kansen voor beleggen in natuur?

De markt voor groen en ethisch beleggen groeit sterk in ons land. Tot nog toe zijn er echter geen beursgenoteerde ondernemingen met natuurbehoud als belangrijkste doelstelling. In Australië bestaat een dergelijk beursfonds wel: ESL. Wat zou het verschil kunnen zijn tussen een Nederlandse tegenhanger van het Australische beursfonds ESL en de al bestaande activiteiten van Natuurmonumenten en de provinciale landschapsstichtingen? Misschien zouden natuurterreinen in commercieel bezit nog creatiever zijn in het aantrekken van bezoekers en het bieden van gastvrijheid. De komst van aandeelhouders zou tot extra inspanningen kunnen leiden om natuurbeheer in brede kring populair te maken. Maar misschien zijn er ook wel risico's. Het zou interessant zijn de mogelijkheden en risico's van zo'n commerciële aanpak van natuurbeheer eens systematisch in kaart te brengen, ook om daarmee een kader te hebben waartegen meer gangbare beheersvormen kunnen worden afgezet.

Over de auteurs

Prof.dr. Eduard J. Bomhoff is hoogleraar Financiële Economie aan de Universiteit Nyenrode en oprichter-directeur van het economische onderzoeksinstituut NYFER. Daarvoor was hij als hoogleraar Monetaire Economie verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Drs. Leo van der Geest is sinds 1996 adjunct-directeur van NYFER. Daarvoor was hij hoofdredacteur van het landelijke economenblad ESB.

Summary

Restrictive land use practices and narrowly restricted building zones in the Netherlands implicate serious welfare losses for Dutch inhabitants. Reform of existent policy on land zoning and development of better financial instruments for preservation of precious natural reserves and scenic areas could help to diminish these welfare losses. The authors present a number of suggestions regarding two questions: (1) how to make homeowners and buyers of new houses pay for 'green' environmental projects in their neighborhood, and (2) how to attract additional funding for agricultural activities and environmental protection projects in order to safeguard beautiful landscape and 'green quality'.

To let inhabitants pay for their environment the authors propose a tax on development profits in new building zones like has been introduced recently in Belgium. To safeguard open landscape and scenic areas the authors propagate financial compensations for farmers who produce nature and landscape instead of milk and manure. They also suggest to combine agricultural activities with education, recreation, care or other services that enhance the opportunities for economically sound farming. Another option is to attract more private funds for investment in nature and environment. The main conclusion is that building new housing stock and preservation of the environment should not be considered as antagonistic, but should be mixed carefully to create attractive housing and living environments.