

# Landschap **verdient beter!**



Advies van de Task Force Financiering Landschap Nederland



# Landschap **verdient beter!**

Recreatieve toegankelijkheid van agrarische cultuurlandschappen in de Achterhoek.



## Voorwoord

Het gevoel dat het Nederlandse buitengebied sluipenderwijs en onherroepelijk achteruit gaat leeft breed in onze samenleving. Open landschappen hebben te lijden onder de komst van hoogbouw in dorpen en steden, industrieterreinen nemen de plaats in van groen. Vooral langs de grens van stad en platteland zorgen loodsen en verspreide bebouwing voor verrommeling.

Ook wij, de leden van de Task Force Financiering Landschap Nederland, zien dat nieuwe ontwikkelingen in het buitengebied op veel plaatsen waardevol erfgoed aantasten. Hoewel wij er van overtuigd zijn dat wij niet in een museum wonen -een landschap is dynamisch- vinden we dat een aantal landschappen in ons land betere bescherming verdient. Wij hebben ons dan ook enthousiast verdiept in de mogelijkheden om financiering te vinden voor het behoud en herstel van die gebieden. Het landschap verdient beter!

Gelukkig hebben wij daarbij geconstateerd dat wij niet de enigen zijn die zich met dit onderwerp bezig houden. Op lokaal niveau zijn overheden, burgers en bedrijven op verschillende plaatsen met hartverwarmende energie bezig met het beschermen en beter toegankelijk maken van hun omgeving. Ze onderhouden karakteristieke landschapselementen zoals heggen, houtwallen, drinkpoelen, en stellen boeren in staat om het beheer van het landschap te combineren met een gezonde bedrijfsvoering. Tegelijk vinden we dat die lokale initiatieven alleen niet voldoende zijn. Willen we de kwaliteit van ons landschap voor huidige en toekomstige generaties veilig stellen, dan vraagt dat om meer bestuurlijke samenhang, om meer ondernemerschap en om de inzet van meer financiële middelen.

Een deel van de problemen kan voorkomen worden door kordater optreden van decentrale overheden. Zij hebben volop mogelijkheden om bestaande lelijkheid op te ruimen en nieuwe lelijkheid grotendeels te voorkomen. Voor een ander deel is extra geld nodig. Wij doen in dit advies een aantal voorstellen om private investeringen in het landschap te stimuleren. Als laatste is een betere afstemming van bestaand beleid noodzakelijk.

Een groot deel van het instrumentarium om het landschap te verfraaien en toegankelijk te maken is al aanwezig, maar het ontbreekt nog aan samenhang.

Nederland staat aan de vooravond van een nieuwe golf van ruimtelijke investeringen. Het kabinet heeft zich recent laten adviseren over de financiering van de wateropgave (Commissie Veerman) en van de bouwopgave (Commissies Noordanus, Kremers en Ruding) waarvoor ons land zich gesteld ziet. Het kabinet zou er goed aan doen om ons advies te leggen naast deze adviezen. Het welzijn van toekomstige generaties is gebaat bij werkgelegenheid, woonruimte en droge voeten, maar evenzeer bij de wijze waarop ruimtelijke ingrepen, het aanzien en de beleving van het Nederlandse landschap gaan veranderen. Het groen mag niet de sluitpost worden.

We hebben dit advies in korte tijd opgesteld om het kabinet de gelegenheid te geven zijn reactie op onze voorstellen te verwerken in de Agenda Landschap. Het is daarom een advies op hoofdlijnen geworden, een advies dat vraagt om verdere uitwerking. We hebben ons bij het opstellen van dit advies niet alleen laten leiden door onze eigen ervaringen en inzichten. Zo hebben we voortgebouwd op het gedachtegoed uit het recente advies 'Waarden van de Landbouw' van de Sociaal-Economische Raad. Ook heeft op ons verzoek een ondersteuningsgroep van deskundigen, bijeen gebracht door de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap, waardevolle bijdragen aan onze gedachtevorming geleverd. Deze bijdrage is als bijlage aan dit advies toegevoegd. Daarnaast hebben we begin september 2008 een conferentie georganiseerd waar we met ervaringsdeskundigen van gedachten hebben gewisseld. Deze werkwijze heeft een advies opgeleverd dat op breed draagvlak mag rekenen; het biedt het kabinet een solide basis om het landschapsbeleid in Nederland op te bouwen. Wij zijn allen die op enigerlei wijze hebben bijgedragen aan dit advies veel dank verschuldigd.

**Alexander Rinnooy Kan**

*Voorzitter van de Task Force Financiering Landschap Nederland*

Aanspreken op burgerbetrokkenheid tijdens de eerste landschapsveiling in Nederland, in de Ooijpolder bij Nijmegen.



## Samenvatting

Van een mooi landschap kan iedereen gratis genieten. Niemand hoeft te betalen voor een fietstocht door de bolenvelden of een wandeling door de coulissenlandschappen in Gelderland en Overijssel. Dit advies buigt zich over de vraag hoe het behoud van landschapsschoon in Nederland toch betaald kan worden.

Het is niet vreemd dat bij die vraag snel gedacht wordt aan de overheid. Bij schaarse publieke goederen past inzet van publieke middelen. Maar dat houdt niet in dat overheden de hele rekening moeten betalen. De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft namens het kabinet aan de Task Force Financiering Landschap Nederland gevraagd advies uit te brengen over mogelijke financieringsconstructies voor het landschap in Nederland. Welke private financieringsbronnen zijn er om de aanleg, het herstel en het onderhoud te betalen en onder welke voorwaarden willen burgers en bedrijven financieel bijdragen?

Wij beperken ons in dit advies tot de financiering van maatregelen in gebieden waar de landbouw de dominante grondgebruiker is, de 'agrarische cultuurlandschappen'. Gebieden buiten de stad en buiten de natuurgebieden worden buiten beschouwing gelaten, omdat daarvoor al aparte financieringsconstructies bestaan. De agrarische cultuurlandschappen omvatten een grote variëteit aan verschijningsvormen, dynamiek en cultuurhistorische waarden. Maar één ding hebben ze gemeen: veel bewoners en andere betrokkenen maken zich zorgen over de 'lelijkheid' die nieuwe ontwikkelingen met zich meebrengen.

De overheid is er vooralsnog onvoldoende in geslaagd om de aantasting van de kwaliteit te stoppen en de toegankelijkheid van de agrarische cultuurlandschappen te waarborgen. Toch heeft de overheid volgens ons wel de mogelijkheden om bestaande lelijkheid op te ruimen en om nieuwe lelijkheid te voorkómen. Waar het nogal eens aan mankeert is toepassing van de mogelijkheden, aan doorzettingsvermogen

en daadkracht op provinciaal en gemeentelijk niveau.

Het huidige beleid sluit niet goed aan op het ondernemerschap van de grootste grondgebruiker in de agrarische cultuurlandschappen: de landbouw. De vergoedingen die boeren van overheden krijgen voor het beheer van de omgeving zijn vaak beperkt. De subsidies zijn begrensd door Europese regels die staatssteun willen tegengaan. In de praktijk zijn de vergoedingen mede daardoor meestal ontoereikend om te kunnen concurreren met het rendement dat boeren uit agrarische productie kunnen halen. De vergoedingen komen daarnaast slechts voor een klein deel ten goede aan boeren in agrarische cultuurlandschappen, omdat niet landschapsbeheer maar natuurbeheer de hoofddoelstelling is. Vanwege de korte contractperiode hebben ondernemers bovendien voor de lange termijn geen zekerheid. Hierdoor zijn ze niet gauw geneigd hun bedrijfsvoering aan te passen aan hetgeen landschappelijk gewenst is.

De tekortkomingen van het huidige beleid laten gelukkig onverlet dat de bouwstenen voor een doeltreffender beleid grotendeels voorhanden zijn. Wij stellen een aanpak voor die moet zorgen voor meer samenhang in de inzet van instrumenten en financiële middelen. De publieke inzet moet zich bij voorkeur richten op ondersteuning van activiteiten die niet via private middelen kunnen worden gefinancierd, in gebieden waar de noodzaak het hoogst is. Bovendien dient het beleid de inzet van private middelen aantrekkelijker te maken. Bij dit alles blijft een daadkrachtige benutting van het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium een essentiële randvoorwaarde voor de landschapskwaliteit.

Kort gezegd komt onze aanpak neer op:

- Het centraal stellen van het (agrarisch) ondernemerschap
- Een keuze voor een gebiedsgerichte benadering
- Regieverantwoordelijkheid voor de provincies
- Streven naar een samenhangende uitvoeringsstructuur
- Waar mogelijk werken met de inzet van private middelen

- Publieke middelen inzetten waar dat nodig is
- Een nationale cofinanciering voor regionale en private initiatieven

Wij zien, net als de Sociaal-Economische Raad, het landschap als één van de waarden van de landbouw die om een financiële stimulans of een tegenprestatie vragen. Die stimulans geldt zeker als er landschappelijke voorwaarden aan de bedrijfsvoering worden gesteld die de bestaande regelgeving overstijgen, en als er landschappelijke diensten geleverd worden. Wij kiezen voor een belangrijke rol voor agrarische ondernemers omdat een renderende bedrijfsvoering, ook waar deze binnen landschappelijke randvoorwaarden moeten plaatsvinden, op lange termijn de beste perspectieven biedt voor de continuïteit van fraaie en toegankelijke agrarische cultuurlandschappen. Agrarische cultuurlandschappen mogen geen Vondelparken worden. Investerings in landschapskwaliteit moeten kansen voor het landbouwbedrijf opleveren.

De laatste jaren valt een scala aan private initiatieven waar te nemen waarbij op lokaal niveau gezocht wordt naar nieuwe financieringsbronnen van maatregelen om agrarische landschappen te behouden, te verfraaien of beter te ontsluiten voor wandelaars en fietsers. Er wordt daarbij nogal eens gebruik gemaakt van 'gebiedsfondsen' waarin private en publieke middelen zijn gebundeld. Het lokale niveau bevordert de herkenbaarheid van de maatregelen en de eraan gekoppelde doelen en daarmee de kansen op private bijdragen door particulieren, bedrijven en organisaties. Wij zien een rol voor overheid om deze private initiatieven te ondersteunen, maar ook om ordening en schaalvergroting te organiseren. De landschapsproblematiek overstijgt het lokale niveau en dat van de individuele ondernemer.

De bedrijfseconomische belangen van de landbouw kunnen botsen met de maatschappelijke belangen en waarden van het landschap. Dan volstaat het ruimtelijk ordeningsinstrument niet om de gewenste landschapskwaliteit te behouden of te herstellen. In zulke gevallen is het zaak om de maatschappelijke belangen ook een plaats te geven in bedrijfseconomische afwegingen. Wij zien hierbij een centrale verantwoordelijkheid

voor provincies. Zij moeten in gebieden waar zich spanningen voordoen ('Waardevolle Agrarische Cultuurlandschappen') onderhandelingen starten met grondgebruikers, eigenaren en andere belanghebbenden. De onderhandelingen leiden tot afspraken over het ambitieniveau voor de landschapskwaliteit, de noodzakelijke maatregelen, de financiële tegemoetkomingen en de beschikbare financieringsbronnen. De resultaten van de onderhandelingen worden vastgelegd, waarbij provincies de mogelijkheid krijgen om blokkerende minderheden zo nodig uit te sluiten. Waar mogelijk sluit de provincie aan op bestaande lokale initiatieven in deze gebieden. Vergoedingen die verder gaan dan de Catalogus Groenblauwe Diensten zal Brussel moeten goedkeuren.

Naast bestaande gebiedsfondsen zou elke provincie een Provinciaal Landschapsfonds moeten instellen om maatregelen tegen afgesproken vergoedingen in de Waardevolle Agrarische Cultuurlandschappen te cofinancieren. Het Rijk draagt als medefinancier bij aan langdurige beheersvergoedingen voor groene diensten en aan samenhangende particuliere investeringen in toegankelijkheid en 'verfraaiing' van de Nationale Landschappen. Het Rijk roept hiertoe een Nationaal Landschapsfonds in het leven, met te onderscheiden middelen voor aanleg en voor onderhoud. De fondsen zijn geen doel op zich, maar zijn een instrument om een betere samenhang en continuïteit van financiële middelen te garanderen. Bundeling van fondsenbeheer bij het Nationaal Groenfonds biedt mogelijkheden om uitvoeringskosten te verlagen en het financieel rendement op het ingelegde vermogen te verbeteren.

Wij pleiten voor de ontwikkeling van verplichtende mechanismen om 'rode' ontwikkelingen binnen agrarische cultuurlandschappen te laten meebetalen aan landschapsmaatregelen uit een Provinciaal Landschapsfonds ('bovenplanse verevening'). Ook het verplicht toepassen van een 'planbatenheffing' in goed af te bakenen gevallen zou volgens ons een nieuwe financieringsbron zijn voor onderhoud en verfraaiing van het landschap. Bij een dergelijke heffing zou bijvoorbeeld een deel van de waardestijging van een recreatiewoning die door de gemeente bestemd wordt voor permanente bewoning, in een gebiedsfonds of een Provinciaal Landschapsfonds kunnen vloeien.



Het profijt- en schadebeginsel rechtvaardigen toepassing van dergelijke mechanismen. Het Nationaal Landschapsfonds wordt gevuld met reguliere Rijksmiddelen en met middelen uit het Fonds Economische Structuurversterking. We ondersteunen de ideeën van het kabinet om op termijn meer Europese financiering voor de borging van publieke waarden door de landbouw, waaronder landschap, beschikbaar te stellen. Europese financiering kent overigens een eigen uitvoeringsstructuur. Tot slot zou het Rijk zelf, net als provincies, de aantasting van landschap bij de aanleg van grootschalige infrastructuurprojecten moeten compenseren in de landschapsfondsen.

Het lijkt ons wenselijk om private organisaties door middel van (start-)subsidies van provincie of Rijk in een positie te brengen om als belangenbehartiger voor het landschap en als mede-uitvoerder van landschapsbeleid op te treden. Voor zover nog niet van toepassing zouden deze organisaties moeten worden aangewezen als organisaties van algemeen nut, zodat donaties in aanmerking komen voor fiscale aftrek. We bevelen daarnaast verruiming aan van het bestaande fiscale instrumentarium (Regeling Groenfinanciering en Natuurschoonwet) voor maatregelen in de Waardevolle Agrarische Cultuurlandschappen.

We kunnen op dit moment geen betrouwbare uitspraken doen over de financiële gevolgen die omarming van onze aanbevelingen voor het Rijk zou hebben. Wij noch het kabinet, zo is onze indruk, hebben inzicht in de omvang van de gewenste maatregelen in de verschillende Waardevolle Agrarische Cultuurlandschappen, de kosten die daarbij horen en de financiële middelen die op lokaal niveau door publieke en private partijen opgebracht kunnen worden. Nadere verkenning daarvan is essentieel en verdient hoge prioriteit. Ook een analyse van de omvang en de effectiviteit van de huidige budgetten bij de verschillende overheden moet behoren tot deze verkenning. Het bedrag van €600 miljoen per jaar dat in het plan 'Nederland weer Mooi – Deltaplan voor het Landschap' wordt genoemd om de plannen landsdekkend tot uitvoering te brengen geeft wat ons betreft de bovengrens aan. Hoewel niet heel Nederland op de schop zal gaan en de overheidsinzet in onze benadering geografisch selectief zal zijn, verbeeldt dit bedrag een ambitieniveau om in het achterhoofd te houden. Wat op dit

moment echter het zwaarst weegt, is dat de urgentie en de richting van de noodzakelijke beleidsaanpassingen worden onderkend, dat beleidsaanpassingen met energie en voortvarendheid worden doorgevoerd en dat ze tegelijkertijd van een passende financiële ondersteuning worden voorzien. Aan een politieke wegging van de relatieve prioriteit van het thema landschap valt niet te ontsnappen, maar de daarop volgende uitwerking zou alle betrokkenen maximale continuïteitsgaranties moeten geven.



# Landschap verdient beter!

## Inhoudsopgave

<i>Voorwoord</i>	5
<i>Samenvatting</i>	7
<i>1. Inleiding</i>	13
<i>2. De landschapsopgave</i>	17
<i>3. Beleid tot op heden</i>	21
<i>4. Een nieuwe aanpak</i>	25
<i>5. Tot slot</i>	37
<i>Bijlage 1: Adviesopdracht</i>	43
<i>Bijlage 2: Samenstelling Task Force Financiering Landschap Nederland</i>	45
<i>Bijlage 3: Verslag van de Ondersteuningsgroep: Nederland en Landschap</i>	47
<i>Bijlage 4: Verslag van de conferentie met deskundigen</i>	55
<i>Bijlage 5: Overzicht van gebiedseigen financieringsconstructies</i>	61
<i>Bijlage 6: Lijst van afkortingen en begrippen</i>	65

Schape als mobiele landschapelementen in het Hollandse veenweidegebied.



# 1. Inleiding

Aan de wieg van dit advies staat het plan 'Nederland weer Mooi - Deltaplan voor het Landschap' van de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap. Dat plan vraagt aandacht voor de aantasting van het Nederlandse cultuurlandschap en houdt een pleidooi om Nederland weer mooi te maken. Dat is in het belang van de economie en het welzijn van huidige en toekomstige generaties. Het plan legt nadruk op de aanleg en het behoud van landschapselementen binnen de karakteristieke agrarische cultuurlandschappen en op een verbetering van de toegankelijkheid van deze landschappen.

De vereniging stelt voor om Nederland mooier te maken door 200.000 km nieuwe heggen, wallen, akkerranden en andere cultuurhistorische landschapselementen aan te leggen. In 1900 was er nog circa 450.000 km aan zulke landschapselementen, maar de helft daarvan is sindsdien verdwenen. Om te zorgen dat mensen ook kunnen genieten van het landschapsschoon stelt de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap tevens voor om 50.000 kilometer nieuwe toeristische fiets- en wandelroutes aan te leggen. De vereniging berekende dat er jaarlijks ongeveer €600 miljoen aan kosten voor aanleg en onderhoud van het landschap nodig is. Het Deltaplan kreeg in 2005 veel bijval. Gezamenlijk stelden 34 organisaties op het gebied van natuur, landschap, landbouw en recreatie het zogenaamde 'landschapsmanifest' op met als doel om de zorgen over het landschap hoger op de politieke agenda te krijgen.

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft in 2007 door middel van een Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse laten uitrekenen of een dergelijke financiële impuls zou lonen<sup>1</sup>. De berekening resulteerde in een positief saldo.

De hoogte daarvan is afhankelijk van het landschapstype. De belangrijkste maatschappelijke baten die in euro's zijn uit te drukken betreffen extra woongenot, recreatie en vererving van cultuurwaarden. Het ministerie heeft daarna vier zogenaamde 'voorbeeldgebieden' aangewezen om op lokaal niveau uit te zoeken hoe we de potentiële maatschappelijke winst kunnen incasseren en in hoeverre het mogelijk is om meer private financiering voor ons landschap aan te trekken.

Ook de Tweede Kamer heeft haar steun betuigd aan het plan 'Nederland weer Mooi - Deltaplan voor het Landschap' en heeft het kabinet opgeroepen om de mogelijke financieringsvormen van het plan te laten onderzoeken door externe deskundigen. Die oproep heeft geleid tot onze adviesopdracht, waarin het kabinet vraagt naar een verkenning van (in het jargon van onze adviesopdracht) mogelijke financieringsconstructies<sup>2</sup>. Wat zijn de succesfactoren, het draagvlak en de voorwaarden waaronder deze tot uitvoering kunnen worden gebracht<sup>3</sup>? Daarbij refereert het kabinet aan het hiervoor genoemde plan. Het kabinet heeft ons tevens gevraagd in ons advies aandacht te besteden aan de 'bovenplanse verevening' als mogelijke financieringsbron voor aanleg en onderhoud van landschap.

Het verbond rond het Landschapsmanifest is inmiddels verder uitgebreid, onder meer met belangenverenigingen op het terrein van bouw- en infrastructuur en mobiliteit en met de overheden. Partijen ondertekenden recent het Landschapsakkoord 2008 ('Akkoord van Apeldoorn') en onderschrijven daarmee de noodzaak van behoud én ontwikkeling van het landschap en van verbreding van de financieringsbasis.

1 'Investeren in het Nederlandse Landschap – Opbrengst: geluk en euro's', ministerie van LNV, 2007

2 onder een financieringsconstructie verstaan wij elke wijze waarop publieke en/of private partijen gebruik maken van financiële instrumenten ten behoeve van het landschap. Het is niet alleen van belang wie de aanleg en het onderhoud betalen, maar ook onder welke voorwaarden dat gebeurt.

3 Zie bijlage 1 voor de adviesopdracht en bijlage 2 voor de samenstelling van de Task Force.



Nieuwe economische kansen door 'stedelijke' vraag: een familie uit de Randstad viert de verjaardag van oma (in rolstoel) met een partijtje boerengolf in Koolwijk; landschap verdient beter!

De voorbeeldgebieden zijn zeker geen unieke initiatieven. Berenschot heeft in opdracht van het ministerie van LNV een overzicht gemaakt van het scala aan nieuwe initiatieven, die in veel gevallen aanhaken op burgerbetrokkenheid bij de eigen leefomgeving in gebieden onder stedelijke druk<sup>4</sup>. In de tekst en de kaders bij dit advies zijn ter illustratie een willekeurige selectie van aansprekende voorbeelden opgenomen. De ervaringen met deze initiatieven zijn vaak nog te prematuur om conclusies op te baseren over de mate van succes en overdraagbaarheid naar andere regio's. Wel is helder dat het schaalniveau waarop veel van de initiatieven plaatsvinden, de herkenbaarheid en de bewustwording en daarmee ook de kansen op private bijdragen bevorderen. Tegelijk geeft het ook de belangrijkste beperking aan: zonder enige mate van ordening, opschaling en ondersteuning van bovenaf blijven lokale initiatieven naast en los van elkaar bestaan. De gewenste kwaliteit en de recreatieve toegankelijkheid van ons landschap zijn daarom niet veilig te stellen door alleen

<sup>4</sup> Bijlage 5 geeft een beknopt overzicht. De volledige rapportage komt separaat beschikbaar.

te vertrouwen op het succes van de lokale initiatieven. Daarvoor is de landschapsproblematiek te grootschalig en te complex. Incasseren van de economische en maatschappelijke winst door een financiële impuls aan het landschap, vergt structurele en samenhangende oplossingen op een hoger schaalniveau. Overheidsingrijpen is daarbij onvermijdelijk. Wij richten ons in dit advies daarom niet zozeer op een inschatting van de haalbaarheid van alle lokale initiatieven afzonderlijk, maar op het aanbrengen van een bruikbare structuur van publieke instrumenten ter ordening en ondersteuning van private initiatieven. Daarmee sluiten wij aan op de wens van het kabinet om het landschapsbeleid meer te richten op benutting van private middelen.

Wij beperken ons in dit advies tot de financiering van maatregelen in gebieden binnen Nederland, waar de landbouw de dominante grondgebruiker is. In lijn met de terminologie in het plan 'Nederland weer Mooi – Deltaplan voor het Landschap' noemen we die gebieden 'agrarische cultuurlandschappen'. De reden voor deze afbakening is dat zowel voor stedelijk groen als voor natuur al aparte financieringsconstructies bestaan om de landschappelijke kwaliteit ervan op peil te houden. Het gaat binnen agrarische cultuurlandschappen overigens niet uitsluitend om agrarisch grondgebruik: naast agrarische ondernemers zijn in toenemende



Wijnboerderij in het Limburgse heuvellandschap, nabij Maastricht.

mate ook andere grondgebruikers verantwoordelijk voor het landschap, zoals recreatieondernemers en nieuwe bewoners. Ook gebieden voor waterberging rekenen we tot de agrarische cultuurlandschappen. We hebben de gebieden in het vizier die zich gelukkig nog steeds kenmerken door een behoorlijke variëteit aan verschijningsvormen, dynamiek en cultuurhistorische waarden: van Midden-Delfland, het Limburgse terrassenlandschap en de Overijsselse houtwallen tot het open noordelijke zeekleigebied. Het gaat om gebieden met en zonder druk door stedelijke uitbreidingsdrang, en om gebieden met en zonder natuurlijke handicaps die de agrarische bedrijfsvoering beïnvloeden. Gemeenschappelijk kenmerk is dat het in alle gevallen gebieden zijn die door heel veel Nederlanders erg gewaardeerd worden.

Na een beknopte analyse van de problematiek van de agrarische cultuurlandschappen in hoofdstuk 2 en een beschouwing over het gevoerde overheidsbeleid tot op heden in hoofdstuk 3,

presenteren we in hoofdstuk 4 een nieuwe aanpak die naar onze overtuiging de juiste structuur aanbrengt en voldoende ondersteuning kan geven aan de lokale initiatieven. Hoofdstuk 5 bevat een slotbeschouwing, met aanbevelingen voor beleid.

*Dagblad Tubantia/Twentsche Courant, 8 September 2008*

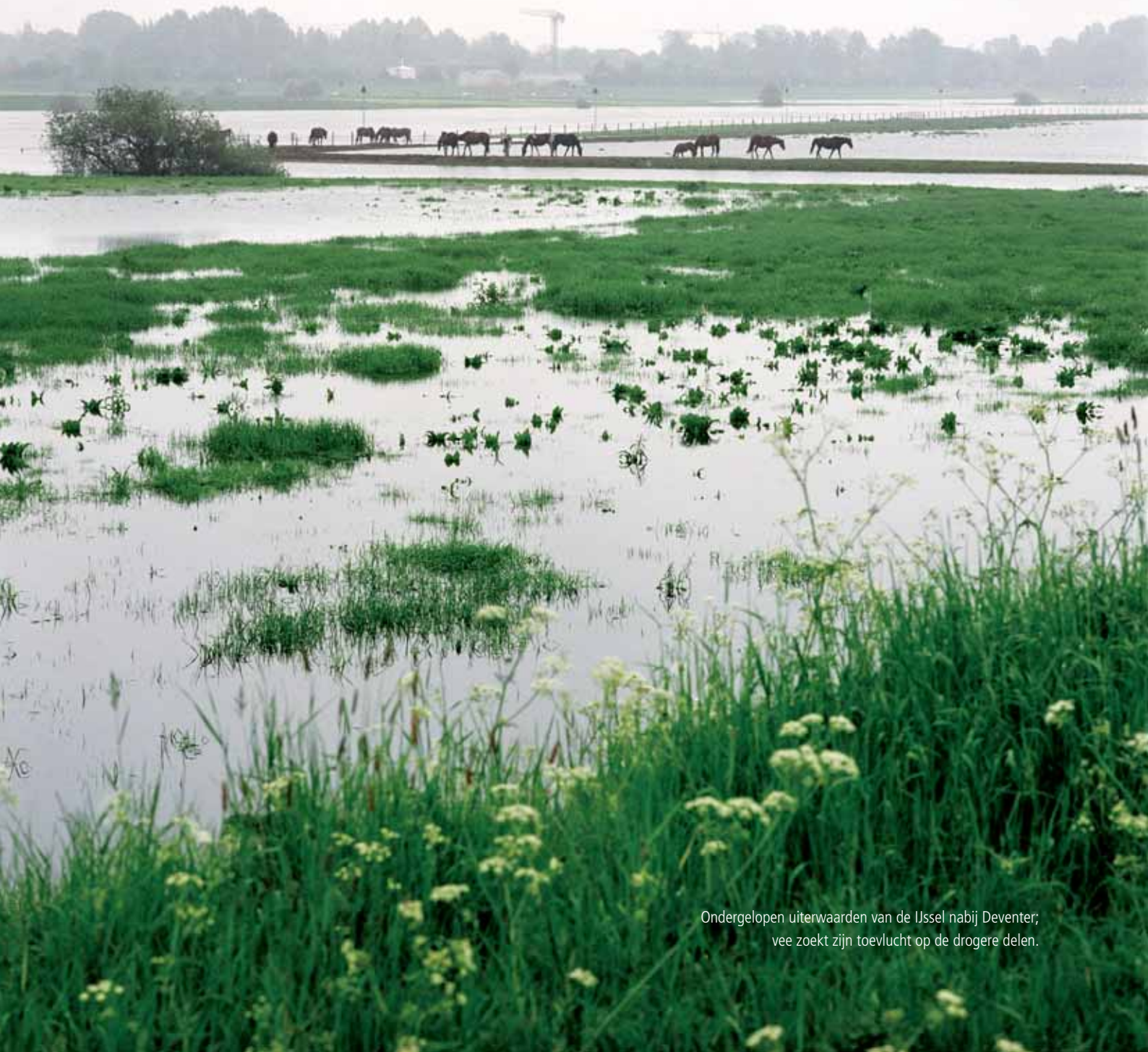
## Bieden op beheer van landschap tijdens veiling

MANDER - Landschap Overijssel houdt in de watermolen van Bels bij Vasse de eerste landschapsveiling voor Overijssel. Particulieren, maar ook bedrijven kunnen dan bieden op het onderhoud van landschapselementen in het gebied Noordoost-Twente. Daarbij kan worden 'geboden' op langdurige onderhoudscontracten voor bijvoorbeeld het snoeien van houtwallen of het onderhouden van grafheuvels of kikkerpoelen.

In verschillende delen van het land zijn inmiddels dit soort landschapsveilingen gehouden, waarbij mensen betalen voor het behoud van het landschap. De bidders

op dit soort veilingen worden geen eigenaren van grond of landschapselementen, maar zorgen wel voor een langdurige instandhouding. Landschap Overijssel mikt op contracten voor een periode van tien jaar. Dat sluit aan bij andere financieringsmogelijkheden voor landschapsonderhoud, zoals geld uit de provinciale subsidieregeling Groene en Blauwe Diensten of gemeentelijke middelen. Feitelijk wil Landschap Overijssel dat al deze gelden in een fonds terechtkomen, waarmee landschapsonderhoud binnen de grenzen van het Nationaal Landschap Overijssel voor langere tijd kan worden bekostigd.

In de praktijk betekent dit dat een bedrijf dat het landschap een warm hart toedraagt, een houtwal 'koopt' tijdens de veiling. Dit geld komt vervolgens in een fonds, waarna een duurzaam beheer van landschapselementen voor de periode van 30 jaar mogelijk wordt. Voor de veiling hanteert Landschap Overijssel verschillende prijzen: 10 euro voor tien meter prikkeldraad voor afrastering bij natuurreservaat Cirkels van Jannink, 320 euro voor het tienjarig beheer van een boomgaard van hoogstamfruitbomen of 15.000 euro voor het beheer van een houtsingel.



Ondergelopen uiterwaarden van de IJssel nabij Deventer;  
vee zoekt zijn toevlucht op de drogere delen.



## 2. De landschapsopgave

Mensen waarderen het landschap om uiteenlopende redenen. De één ziet vooral de natuurlijke rijkdommen van een bosrand of een coulissenlandschap. De ander vindt rust tijdens een fietstocht door een stille open polder met een weidse horizon.

Uit de maatschappelijke en politieke discussie over agrarische cultuurlandschappen spreekt vooral zorg over het verdwijnen van authenticiteit en ongerept landschap met een cultuurhistorisch karakter. De maatschappelijke en politieke steun voor het plan 'Nederland weer Mooi - Deltaplan voor het Landschap' laat zien dat de wens breed leeft om 'oude' agrarische cultuurlandschappen waar mogelijk in ere te herstellen, de bestaande karakteristieke landschappen te bewaren en te zorgen dat nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen op een goede manier worden ingepast in het bestaande landschap.

### Landschap als publiek goed

De logische vraag die opkomt bij de berekening van kosten en baten van investeringen in landschap is wat de beheerders van het buitengebied tegenhoudt om zelf te investeren in iets maatschappelijk waardevols. Het antwoord op deze vraag heeft vooral te maken met het feit dat vraag naar en het aanbod van 'landschap' niet via een markt gereguleerd worden. Landschap is een publiek goed, waarvan iedereen in alle vrijheid kan genieten zonder dat er voor betaald hoeft te worden. Dit betekent wel dat gerichte private investeringen in het landschap bijna zonder uitzondering niet of zeer laag renderen en dat ze, behalve uit een louter landschappelijke betrokkenheid, zelden vanzelf zullen plaatsvinden. Een bijkomend probleem is dat de moeite van één grondgebruiker van weinig waarde is, of zelfs teniet kan worden gedaan als de omliggende grondgebruikers niet meedoen: wat heeft het voor zin om een agrarisch ondernemer te belonen voor het toegankelijk maken van zijn land, als de buurman aan het eind van het pad een hek plaatst?

De nu zo gewaardeerde agrarische cultuurlandschappen zijn door de jaren ontstaan als onbedoelde bijproducten van het economisch rendabel agrarisch grondgebruik. Houtwallen en poelen leverden de boeren voordeel op: ze hielden het vee bijeen en



Economische ontwikkelingen in de landbouw leiden tot nieuwe bewoners op het platteland: boerderij te koop in Zevenhuizen, Zuid-Holland.

boden het de mogelijkheid tot drinken. Alleen landgoederen zijn ooit aangelegd om 'mooi' te zijn.

### Voortdurende druk op het landschap

Vandaag de dag beheren boeren en tuinders nog steeds zo'n 70% van het buitengebied<sup>5</sup>. Net als andere ondernemers, streven boeren en tuinders primair naar rendement. Ze willen inkomen uit hun bedrijf halen en de continuïteit van het bedrijf veilig stellen. Dat streven, stevig ondersteund door de nationale en Europese overheid, is de belangrijkste drijfveer achter de processen van modernisering, mechanisering en schaalvergroting in de landbouw. Het overgrote deel van de agrarische cultuurlandschappen is door de jaren heen op de schop gegaan in ruilverkavelings- en landinrichtingsprojecten<sup>6</sup>. Houtwallen, heggen en

5 Afhankelijk van het landschapstype varieert het agrarisch gebruik van 14% in het duinlandschap tot 81% van de totale oppervlakte in de zeekleigebieden (bron: [www.ruimtemonitor.nl](http://www.ruimtemonitor.nl))

6 In de landinrichting, waarbinnen sprake kan zijn van kavelruil, is bescheiden aandacht geweest voor landschap, waarmee de achteruitgang van de hoeveelheid landschapselementen nog enigszins is vertraagd

poelen verloren hun economische functie. Wegen werden aangelegd, kavels vergroot en kerkenpaden verdwenen.

Ook druk van buiten de landbouw leidt tot aantasting van de 'oude' agrarische cultuurlandschappen. De economische en demografische ontwikkelingen in de afgelopen decennia hebben tot gevolg dat landbouwgrond stevige concurrentie heeft gekregen van andere gebruiksfuncties. De groeiende behoefte aan grond voor stedelijke functies als industrie, wonen, recreatie en infrastructuur, maar ook die voor waterberging en natuur heeft geleid tot herinrichting van het buitengebied. In het oog springend is ook de bouw van nieuwe windmolens. Overigens zijn ruimtelijke ontwikkelingen niet per definitie lelijk. Het Nederlandse platteland heeft bovendien ook geprofiteerd van nieuwe ontwikkelingen: de sociaal-economische verschillen tussen

stad en land zijn in Nederland, naar internationale maatstaven, bijzonder klein.

In de landbouw zal het streven naar bedrijfseconomisch optimale productieomstandigheden doorgaan. Ook de verwachte demografische en economische ontwikkelingen, de klimaatverandering en het streven naar een duurzame energievoorziening zullen de komende decennia leiden tot nieuwe ruimtelijke aanpassingen met effecten op de landschapskwaliteit. Het gevaar van aantasting is door de hoge ruimtedruk het grootst in de agrarische cultuurlandschappen die dicht bij de stad zijn gelegen. Maar daarnaast kan ook meer verspreide bebouwing sterk afbreuk doen aan de landschappelijke kwaliteit van een gebied ('verrommeling').



Sint Pietersberg, Maastricht. Wandelaars lopen langs de besneeuwde akkers in het Jekerdal.

Uit: *Alphen.com*, 10 februari 2006 (ingekort)

# Groene impuls voor Land van Wijk en Wouden

“Het Land van Wijk en Wouden heeft deze impuls nodig en verdient die ook”. Dat waren de slotwoorden die Zoetermeerse burgemeester Waaijer sprak tijdens de conferentie die donderdag werd gehouden over een gebiedsfonds voor het Land van Wijk en Wouden. In Restaurant De Witte Raaf in Zoetermeer bespraken gemeentebestuurders, vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, natuurbeschermers en agrariërs de mogelijkheden om het landelijk gebied tussen Zoetermeer, Leiden en Alphen aan den Rijn open en groen te houden.

Enkele uren eerder had Waaijer, als voorzitter van de gebiedscommissie Land van Wijk en Wouden, de aftrap gegeven voor een discussie over nut en noodzaak van een gebiedsfonds. Over de doelen waren de aanwezigen, waaronder burgemees-

ters en wethouders van 7 gemeenten, het snel eens. Een gebiedsfonds moet van verschillende kanten geld bijebrengen, om ervoor te zorgen dat het karakteristieke landschap met weilanden, sloten, molens en monumentale boerderijen behouden blijft. Om grutto's, bloeiende planten en andere natuur te beschermen. En om nieuwe voorzieningen te betalen, zoals wandelpaden en picknickplekken in het boerenland. Boeren en grazende koeien zijn immers al lang niet meer de enige gebruikers van het Land van Wijk en Wouden; ook de stedeling komt er graag, vooral om te recreëren en rust en ruimte te vinden. De bestuurders van die steden, zo bleek tijdens de conferentie, vinden het dan ook alleszins logisch dat zij gaan meebetalen aan het beheer van het landschap.

Met de gemeenteraadsverkiezingen in zicht, zijn straks de collegeonderhandelingen het moment om daadwerkelijk afspraken te maken over een gebiedsfonds voor het Land van Wijk en Wouden. De aanwezigen waren het erover eens dat er – naast het gebiedsfonds – ook andere ontwikkelingen zijn die moeten worden aangegrepen om dit deel van het Groene Hart ook daadwerkelijk groen te houden. Maar, zoals Waaijer het namens alle partijen formuleerde: het gebiedsfonds is een effectieve en onmisbare schakel om het agrarisch cultuurlandschap in stand te houden, zodat ook toekomstige generaties kunnen beleven dat melk niet uit de fabriek komt, maar uit de koe.



'Verlangen naar landschap': een foto van een muurschildering in een tunnel bij Groningen. De foto is één van de foto's uit de serie 'Nederland op de schop', gemaakt in opdracht van de Raad voor het Landelijk Gebied. De serie laat de invloed zien op het landschap van ontwikkelingen die in Nederland gaande zijn.

### 3. Beleid tot op heden

Vanuit de markt komen weinig prikkels om aantastingen van het landschap te herstellen of te voorkomen. Net als bij andere publieke goederen zoals onderwijs, defensie of de bescherming tegen het water is hiervoor een belangrijke taak weggelegd voor de overheid. Publieke goederen vergen inzet van publieke middelen, maar dat houdt niet in dat de overheid de hele rekening moet betalen. Voor het landschap heeft de overheid die taak tot op heden grofweg op drie verschillende manieren vormgegeven. Ten eerste door gebruik te maken van de mogelijkheden die het ruimtelijke ordeningsinstrument, inclusief de landinrichting, bieden. Ten tweede door gerichte financiering van gewenste onderhouds- en investeringsmaatregelen. En ten derde door het voor private partijen fiscaal aantrekkelijk te maken om in natuur en landschap te investeren en het te onderhouden.

#### Ruimtelijke ordening en landinrichting

Met het ruimtelijke ordeningsinstrument heeft de overheid in beginsel een doeltreffend instrument in handen om de kwaliteit van het agrarisch cultuurlandschap te beschermen op een manier die weinig inzet van publieke middelen vergt. Toch zijn die beschermingsmogelijkheden lang niet altijd optimaal benut. Zo heeft de landbouw sinds de Tweede Wereldoorlog letterlijk de ruimte gekregen om de agrarische productiewijze te rationaliseren en zich daardoor te ontwikkelen. Wel zorgde het ruimtelijke ordeningsbeleid voor een duidelijke scheiding tussen 'stad' en 'land'. Aan het eind van de jaren '50 van de vorige eeuw worden zogenaamde 'Rijksbufferzones' aangewezen: open, al dan niet agrarische gebieden, met name tussen steden in de Randstad. Deze gebieden kregen een belangrijke functie als recreatiegebied voor de stedeling. Een combinatie van planologische bescherming en financiële ondersteuning door het Rijk zorgt er ook nu nog voor dat steden niet aan elkaar groeien. Dit beleid is tot op heden redelijk effectief gebleken.

#### Gerichte financiering

Vanaf de jaren '70 groeit het bewustzijn dat een eenzijdig op de landbouw gerichte landinrichting ongewenste effecten heeft op de natuur-, recreatie- en landschapswaarden van het buitengebied. Het Rijk organiseert daarom tegendruk en koopt gronden aan voor



Bloeiend koolzaadveld in het Oldambt.

grootschalige recreatiegebieden. De aangekochte gronden worden ingericht en het beheer ervan wordt vervolgens overgedragen aan terreinbeherende organisaties die daarvoor jaarlijks financieel worden ondersteund<sup>7</sup>. Ter ondersteuning van het natuurbeleid neemt het Rijk grondposities in. Tevens compenseren overheden het verlies aan natuurwaarden bij de aanleg van nieuwe infrastructuurwerken door elders gronden aan te kopen voor nieuwe natuur.

Vanaf de jaren '90 van de vorige eeuw richt de aandacht zich meer op specifieke maatregelen die voor het herstel en het behoud van landschapswaarden noodzakelijk worden geacht. Zo worden in 1994 zogenaamde 'Waardevolle Cultuurlandschappen'<sup>8</sup> en beschermde

7 Verwerving en inrichting van de Ecologische Hoofdstructuur(EHS) kosten het Rijk volgens de LNV begroting 2008 jaarlijks ongeveer €220 miljoen; beheer kost jaarlijks zo'n €100 miljoen; de jaarlijkse kosten voor aankoop en inrichting van groengebieden buiten de stad bedragen ongeveer €80 miljoen

8 Het zogenaamde WCL-beleid (1994-1999) is een eerste vorm van integraal gebiedsbeleid, medegefinancierd door het ministerie van LNV (€115 miljoen in totaal), maar onder regie van de provincies. Meer dan de helft van de financiële middelen is gericht op heroriëntatie van de landbouw (milieubelasting; verbreding naar natuur, zorg en recreatie). De evaluatie van het beleid laat zien dat het beleid als succesvolle publiek-private samenwerking kan worden aangemerkt, met lokale betrokkenheid maar met onvoldoende betrokkenheid van gemeenten. De omvang van de gebieden luistert nauw.



Ook praktische voordelen van de aanleg van nieuwe landschapselementen: koeien langs de Rijnbanddijk bij Maurik.

cultuurhistorische (Belvédère) gebieden aangewezen. Herstel- en beheersmaatregelen worden in bescheiden mate financieel ondersteund. Het plattelandsbeleid binnen het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)<sup>9</sup> biedt in beperkte mate mogelijkheden tot medefinanciering aan nationale maatregelen

9 Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid heeft zich door de jaren heen ontwikkeld van markt-, prijs- en structuurbeleid tot een systeem van markt- en prijsbeleid, directe inkomensondersteuning en plattelandsbeleid. De directe inkomensondersteuning is in ieder geval tot 2013 goed vooreen bedrag van ongeveer €800 miljoen dat jaarlijks aan Nederlandse boeren wordt uitgekeerd. Het GLB ondersteunt hiermee op indirecte wijze het behoud van het areaal aan agrarische cultuurlandschappen.

op het gebied van natuurbeheer en landschapskwaliteit. In 2004 heeft de Rijksoverheid 20 Nationale Landschappen aangewezen als gebieden met internationaal zeldzame en nationaal karakteristieke landschapskwaliteiten die planologische bescherming behoeven. Het gaat om gebieden met een totale omvang van ongeveer een kwart van het Nederlandse grondoppervlak. Deze Nationale Landschappen omvatten ook woonkernen en natuurgebieden. Binnen de Nationale Landschappen blijft economische ontwikkeling mogelijk. Voorwaarde is dan wel dat de zogenaamde 'kernkwaliteiten' minimaal behouden blijven. De verantwoordelijkheid voor de uitwerking van het Rijksbeleid ligt bij de provincies. De Rijksoverheid draagt 50% bij aan de kosten van uitvoering van beleid voor de Nationale Landschappen en heeft voor de periode 2007-2013 in totaal €55 miljoen aan middelen beschikbaar gesteld via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Provincies zijn verantwoordelijk voor de rest.

Het is nog niet helder in hoeverre met dit beleid voldoende de doelstelling -het behouden van kernkwaliteiten in de Nationale Landschappen- kunnen worden gerealiseerd. Voor een belangrijk deel komt dit doordat de kwaliteiten nog onvoldoende zijn gespecificeerd en er nog geen concrete maatregelen zijn uitgewerkt. Onduidelijk is ook wat het beleid voor de Nationale Landschappen gaat betekenen voor de agrarische bedrijfsontwikkeling. De schattingen die zijn gemaakt van de kosten van inrichting en beheer<sup>10</sup>, komen uit op €225-259 miljoen per jaar. Vertaald naar het totale oppervlak aan agrarische cultuurlandschappen komt die schatting dicht in de buurt van de €600 miljoen die in het Deltaplan wordt genoemd.

### Fiscale maatregelen

Het bestaande fiscale instrumentarium biedt mogelijkheden

10 De Raad voor het Landelijk Gebied spreekt in haar advies 'Nationale landschappen: vaste koers en lange adem' (2005) over gemiddeld €225 miljoen per jaar, voor de komende 20 jaar; het Nationaal Groenfonds en het Nationaal Restauratiefonds halen in 'Investeren in Landschap (2006) berekeningen van de Dienst Landelijk Gebied aan, die uitkomen op een bedrag van €259 miljoen per jaar voor de periode 2007-2013.

om met inzet van een beperkte hoeveelheid publieke middelen privaat geld aan te trekken voor maatregelen die de kwaliteit van het landschap vergroten. De Natuurschoonwet biedt eigenaren, vruchtgebruikers of erfpachters van landgoederen fiscale faciliteiten die de lasten van bezit en onderhoud verlichten. De faciliteiten worden aantrekkelijker wanneer landgoederen toegankelijk worden gemaakt. Als een landgoed wordt 'gerangschikt', vervalt de rendementsheffing in de Inkomstenbelasting voor alle onroerende goederen die onder de rangschikking vallen, behalve voor gebouwen. Ook zijn er aftrekmogelijkheden in de onroerende zaakbelasting. Bij overlijden vervalt een deel van de successierechten. Erfgenamen erven dezelfde faciliteiten onder de voorwaarde dat het landgoed minimaal 25 jaar in stand wordt gehouden. Bij schenking geldt dezelfde regeling.

Daarnaast biedt de Regeling Groenprojecten beleggers in zogenaamde 'groenfondsen' fiscale aftrekmogelijkheden (vermogensrendement heffing en heffingskorting in de Inkomstenbelasting) die gelijk staan aan 2,5% voordeel ten opzichte van 'gewoon' sparen of beleggen. Dit voordeel stelt de beheerders van groenfondsen -de meeste banken hebben een dergelijk fonds- in staat om leningen te verstrekken voor projecten met een 'groenverklaring' tegen een aantrekkelijke rente. De rente is 1 à 2% lager dan anders het geval zou zijn. Deelname aan Groenfondsen kan ook als spaarder. De bank geeft dan een waardepapier uit tegen vaste waarde, looptijd en rente.

De huidige regeling biedt naast mogelijkheden voor biologische landbouw en milieu- en energievriendelijke tuinbouw kansen voor projecten die bijdragen aan de kwaliteit en toegankelijkheid van landschap: projecten op landgoederen in het kader van de Natuurschoonwet, in een landinrichtingsplan of in een herinrichtingsplan in vastgestelde gebieden. Ook investeringen in fietspaden komen in aanmerking.

Tot slot is er fiscale aftrekmogelijkheid voor giften aan door de overheid erkende 'algemeen nut' instellingen, waaronder Natuurmonumenten, Vereniging Nederlands Cultuurlandschap of de provinciale Landschappen. Voor bedrijven die vennootschapsbelasting betalen zijn giften op te voeren als bedrijfskosten.

*Uit: De Gelderlander, 23 september 2008*

## Tien wandelkilometers erbij

MAAS EN WAAL - Liefhebbers van een stevige wandeling hebben in de omgeving Hernen, Bergharen en Batenburg sinds kort een heleboel mogelijkheden erbij gekregen. Liefst tien kilometer extra wandelgebied kan worden bijgeschreven op de wandelkaart. Dat is te danken aan samenwerking tussen de Stichting Geldersch Landschap en Geldersche Kasteelen. Door de aanleg van drie bruggen in de driehoek Hernen, Bergharen en Batenburg zijn verbindingen gelegd tussen veelal bestaande wandelpaden.

Het landschap is jarenlang door ruilverkaveling versnipperd geweest. Geldersch Landschap zet zich met het project 'Stappen in de toekomst' in om de gebieden weer met elkaar te verbinden. Hiervoor heeft de stichting stukken land opgekocht, die voorheen net die missende schakel vormden tussen verschillende natuurgebieden. De bruggen die de stichting heeft aangelegd waren nodig om de natuurlijke hindernissen

die de vele waterpartijen in het gebied vormen te overwinnen. Die verbindingen over het water leveren niet alleen voor wandelaars meer recreatiemogelijkheden op. Ook voor de natuur zijn deze overbruggingen van groot belang. Het gebied is onderdeel van de ecologische verbindingzone Heumen Horssen. Door de aanpassingen worden de leefgebieden van veel bijzondere dieren, zoals de das en kamsalamander, flink vergroot.

Met de nieuwe voorzieningen kunnen wandelaars vanaf kasteel Hernen over uitsluitend onverharde wegen naar bijvoorbeeld de eendenkooi in Batenburg lopen. De eendenkooi is beperkt opengesteld. Landgoed 't Elzend ten noorden van Bergharen is een andere mogelijke wandelbestemming. Een lokale werkgroep werkt samen met Geldersch Landschap en Geldersche Kasteelen aan het beschrijven van enkele wandelroutes in dit gebied. Dit najaar moeten deze beschikbaar zijn.

Particulieren kunnen giften onder voorwaarden aftrekken voor de Inkomstenbelasting. De begunstigde instellingen waarvoor de aftrekgeregeling geldt, zijn geen successie- en schenkingsrecht verschuldigd.

Hoeveel middelen er via de beschreven fiscale instrumenten naar het landschap vloeien, is niet precies bekend. Wel is duidelijk dat het niet om grote bedragen gaat. Weliswaar gaat er jaarlijks ongeveer €70 miljoen<sup>11</sup> naar de ondersteuning van 'natuur- en landschap', maar de nadruk ligt daarbij sterk op uitgaven voor natuur.

### **Totale kosten voor natuur- en landschapsbeleid**

Het is evenmin eenvoudig om de totale hoeveelheid publieke middelen voor landschapsbehoud en -ontwikkeling in beeld te krijgen. Het Milieu- en NatuurCompendium<sup>12</sup> geeft wel

11 Natuur en Landschap op waarde geschat, ministerie van LNV, 2006

12 [www.milieuennatuurcompendium.nl](http://www.milieuennatuurcompendium.nl)

een schatting van de totale jaarlijkse kosten voor 'natuur en landschap', maar het accent hierbij ligt bij natuur. Volgens het Milieu- en NatuurCompendium zijn deze kosten de afgelopen jaren redelijk constant gebleven. In 2005 bedroegen ze bijna €900 miljoen. Aan de financiering dragen Rijk en provincies (in een verhouding 80%-20%) samen jaarlijks ongeveer €500 miljoen bij. De natuurbeschermingsorganisaties zijn goed voor €250 miljoen<sup>13</sup>. Het agrarisch bedrijfsleven (ruim €50 miljoen) en enige overige partijen waaronder gemeenten en waterschappen (€100 miljoen) financieren het restant.

13 De kosten van de natuurbeschermingsorganisaties worden deels gedekt door bijdragen van huishoudens: €135 miljoen in 2005 aan contributies, giften, nalatenschappen en bijdragen uit loterijen



Karakteristieke kavelstructuur op een voormalig veeneiland tussen de toenmalige meren de Schermer en de Beemster; het grillige landschap van de Eilandspolder ontstond door drainage en verving.



## 4. Een nieuwe aanpak

### Huidig beleid schiet te kort

Onderzoeksresultaten<sup>14</sup> onderbouwen onze conclusie dat het bestaande overheidsbeleid tot dusver onvoldoende in staat is gebleken om de aantastingen van de kwaliteit van de agrarische cultuurlandschappen te stoppen. Van alle kernkwaliteiten is vooral 'openheid' gevoelig voor ruimtelijke ontwikkelingen zoals bebouwing en de aanleg van infrastructuur en geluidsschermen. De kernkwaliteit openheid komt voor in tien Nationale Landschappen. Een analyse van de geplande bouwactiviteiten in de Nationale Landschappen leert dat de openheid verder zal afnemen als deze bouwplannen worden uitgevoerd. Ook andere kernkwaliteiten, zoals reliëf en cultuurhistorische elementen, staan onder druk doordat de bebouwing toeneemt. De kernkwaliteit 'groen karakter' is minder kwetsbaar, omdat deze opnieuw ontwikkeld kan worden.

We constateren ook dat de bestaande mogelijkheden in het ruimtelijk beleid om landschappelijke randvoorwaarden te stellen aan (nieuwe) rendabele activiteiten in agrarische cultuurlandschappen, onderbenut blijven. 'Rood' en 'groen' zijn te vaak gescheiden werelden, zowel bestuurlijk als financieel. Waar de ontwikkeling van bedrijventerreinen en nieuwbouw van woningen in veel gevallen een zaak is tussen overheid en marktpartijen, ontwikkelt 'groen' zich grotendeels in onderlinge afstemming tussen Rijk en provincies. Het beleid sluit daardoor niet alleen onvoldoende aan op de ontwikkeling van nieuwe economisch rendabele activiteiten, maar evenmin op het ondernemerschap van de grootste grondgebruiker in de agrarische cultuurlandschappen: de landbouw.

Duur en omvang van de vergoedingen uit publieke middelen zijn ingegeven en begrensd door de regels rond staatssteun van de Europese overheid. Hierdoor kunnen in de praktijk de subsidies onvoldoende concurreren met het rendement dat boeren uit agrarische productie kunnen halen. De vergoedingen komen daarnaast slechts voor een klein deel ten goede aan boeren



Onderhoud van het landschap: een man aan het knotten in Nijbroek, Overijssel.

in agrarische cultuurlandschappen. De korte contractperiode creëert bovendien lange termijn onzekerheid waardoor het voor boeren extra onaantrekkelijk is om hun agrarische bedrijfsvoering aan te passen en meer groene diensten te produceren.

### De kern van de nieuwe aanpak

De tekortkomingen van het huidige beleid laten gelukkig onverlet dat de bouwstenen voor een doeltreffender inzet voorhanden zijn. Wij stellen een aanpak voor die moet zorgen voor meer samenhang en focus in de maatregelen en die de kwaliteit van het landschap moeten vergroten. De publieke inzet moet zich wat ons betreft primair richten op de ondersteuning in gebieden waar de urgentie het hoogst is en op maatregelen die niet via private middelen kunnen worden gefinancierd. Daarbij dient ook de inzet van private middelen te worden bevorderd. Een daadkrachtige benutting van het ruimtelijk instrumentarium blijft bij dit alles een essentiële randvoorwaarde voor de landschapskwaliteit.

Kort gezegd komt onze aanpak op het volgende neer:

- Stel het (agrarisch) ondernemerschap centraal
- Kies voor een gebiedsgerichte benadering

14 Natuurbalans 2008, Planbureau voor de Leefomgeving, 2008



- Leg de regieverantwoordelijkheid bij de provincies
- Zorg voor een samenhangende uitvoeringsstructuur
- Financier de maatregelen waar mogelijk met de inzet van private middelen en indien noodzakelijk met publieke middelen
- Zorg voor een nationale cofinanciering van regionale en private initiatieven.

### **(Agrarisch) ondernemerschap en privaat initiatief centraal**

De landbouw is de beeldbepalende grondgebruiker binnen de agrarische cultuurlandschappen. Dat zal ook in de toekomst zo zal blijven: zonder landbouw zijn er geen agrarische cultuurlandschappen. De Sociaal-Economische Raad (SER) noemt in haar advies 'Waarden van de Landbouw' (2008) het onderhoud van het landschap één van die waarden die om een financiële stimulans vragen. Ondernemerschap en een renderende bedrijfsvoering, ook waar deze binnen landschappelijke randvoorwaarden moeten plaatsvinden, bieden op lange termijn de beste perspectieven voor het bewaren en ontwikkelen van fraaie en toegankelijke agrarische cultuurlandschappen.

Een kernprobleem is dat in sommige agrarische cultuurlandschappen het streven naar een rendabele bedrijfsvoering botst met de maatschappelijke eisen die aan het landschap worden gesteld. Wij denken daarbij aan de waarde van een karakteris-

tieke kavelstructuur of van houtwallen als kavelbeplanting. In zo'n situatie volstaat het ruimtelijk ordeningsinstrument meestal niet en is een financiële tegemoetkoming voor de aanleg en het onderhoud van de gewenste landschapselementen noodzakelijk. Overheden of private partijen kunnen boeren daarnaast compenseren voor misgelopen agrarische opbrengsten.

Een alternatief zou zijn om de grond aan private landschapsorganisaties of beleggers te verkopen, gevolgd door verpachting tegen gunstige voorwaarden, in ruil voor het voldoen aan extra landschappelijke randvoorwaarden of levering van groene diensten. Onze voorkeur gaat uit naar maatregelen waarbij de eigendom van de grond in handen blijft van de grondgebruiker. Eigendom, ondernemerschap en exploitatie in één hand leveren meer betrokkenheid op. Voorkomen moet worden dat de agrarische cultuurlandschappen in 'Vondelparken' veranderen.

Het agrarisch ondernemerschap maakt de laatste jaren een ontwikkeling door die goed past bij deze aanpak. Naast de ondernemers die hun toekomst vooral zoeken in de klassieke landbouw, zien anderen economische kansen in een uitbreiding van hun activiteiten naar 'stedelijke' markten voor zorg, educatie of recreatie. Wij zijn dan ook optimistisch over de bereidheid van de agrarische ondernemers om de rol als beheerder van de



Herinrichting van agrarische cultuurlandschappen door aanleg van infrastructuur. Snelweg A2 bij Zijderveld.

agrarische cultuurlandschappen te vervullen, wanneer overheden kunnen zorgen voor duurzame perspectieven die al dan niet aanvullend kunnen concurreren met agrarische productie: landschap verdient beter!

De centrale rol die we voor de agrarische ondernemers zien weggelegd, geldt ook voor andere grondgebruikers binnen agrarische cultuurlandschappen die kunnen bijdragen aan de aantrekkelijkheid en de toegankelijkheid van de agrarische cultuurlandschappen. Ook daarvoor geldt: voorwaarden stellen aan economisch rendabele activiteiten en zo nodig een financiële tegemoetkoming bieden uit publieke of private middelen voor geleverde diensten, gedeelde opbrengsten en/of gemaakte kosten.

Tot slot, maar daarom niet minder belangrijk, dragen ook de eerder genoemde private initiatieven op het lokale schaalniveau bij aan een verfraaiing en een betere toegankelijkheid voor recreanten. De directe zichtbaarheid van het effect van maatregelen op de eigen leefomgeving is een enorme stimulans voor betrokkenheid van particulieren, bedrijfsleven en organisaties. Onze inschatting is dat overheden met de inzet van een relatief bescheiden hoeveelheid publieke middelen meer private middelen moeten kunnen aantrekken dan nu het geval is.

### Gebiedsgerichte benadering

Het aanzicht van een agrarisch cultuurlandschap is het resultaat van beslissingen over het gebruik door alle grote en kleine grondgebruikers. Die gebruiksbeslissingen kunnen onderling sterk uiteenlopen en daardoor hun effecten hebben op het landschap. Het borgen van landschapskwaliteit in agrarische cultuurlandschappen vergt daarom een gebiedsgerichte benadering. In een groot deel van de agrarische cultuurlandschappen zal er niet of nauwelijks spanning bestaan tussen de bedrijfseconomische eisen die gesteld worden aan een moderne rendabele agrarische bedrijfsvoering enerzijds en de landschappelijke wensen van verfraaiing en toegankelijkheid anderzijds. Voor deze gebieden volstaat in beginsel het ruimtelijk ordeningsinstrument om de bestaande kwaliteit in stand te houden. Los daarvan kunnen in deze gebieden wel overeenkomsten worden gesloten om het gebied verder te verfraaien of beter te ontsluiten voor wandelaars en fietsers. Een vergoeding aan de betrokken grondgebruiker ligt dan in de rede.

In gebieden waar de belangen van landbouw en landschap met elkaar botsen, volstaat het ruimtelijk ordeningsinstrument niet om de gewenste kwaliteit te bereiken of te bewaren. Hier dienen additioneel plannen te worden opgesteld waarin de gevolgen van landschapseisen voor de bedrijfsvoering worden

gespecificeerd en waarin noodzakelijk geachte maatregelen worden uitgewerkt. In lijn met het gedachtegoed uit het eerder genoemde SER advies mag de overheid in deze gebieden worden aangesproken op een vergoeding van de eventuele extra kosten van de aanpassingen in de bedrijfsvoering. Wij schatten dat deze spanningsgebieden slechts een beperkt aandeel in het totale grondgebied van de agrarische cultuurlandschappen hebben.

We benadrukken nogmaals dat in alle agrarische cultuurlandschappen de decentrale overheid met overtuiging het bestaande ruimtelijk ordeningsinstrumentarium zal moeten benutten om 'lelijkheid' tegen te gaan. Bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen zullen de gevolgen voor het landschap, meer dan momenteel het geval is, expliciet moeten worden gewogen. Plannen moeten mede op hun visuele neveneffecten worden beoordeeld.

### **Regieverantwoordelijkheid voor provincies**

Een gebiedsgerichte aanpak met een veelheid aan grondgebruikers en particuliere initiatieven vraagt om een regisseur. De provincies zijn bij uitstek geschikt om die rol op zich te nemen. Over de gemeentegrenzen heen kunnen de provincies samenhang brengen in het beleid dat van invloed is op het landschap en in de bestaande lokale initiatieven. Tevens kunnen ze zorg dragen voor de coördinatie van de beschikbare en de ontbrekende financiering. Vanzelfsprekend kunnen provincies onderdelen van deze verantwoordelijkheid delegeren of uitbesteden, maar ze blijven aanspreekbaar op het eindresultaat.

Uitbesteden kan bijvoorbeeld aan betrokkenen bij zogenaamde 'gebiedsfondsen', waarin private en publieke middelen voor inrichting of onderhoud van landschapselementen op lokaal niveau zijn gebundeld. Het fenomeen van gebiedsfondsen is een bestaand en krachtig instrument waarmee mensen, bedrijven en lokale overheden kunnen worden aangesproken op hun lokale binding en verantwoordelijkheidsgevoel. Die binding is vaak rachtiger dan de binding aan een provincie. Gebiedsfondsen zijn meer dan potten met geld; er is altijd ook een organisatie- en besluitvormingsstructuur aan gekoppeld.

Provincies dienen voor het eigen grondgebied vast te stellen in welke agrarische cultuurlandschappen er extra randvoorwaarden aan de bedrijfsvoering moeten worden gesteld. Wij noemen deze gebieden 'Waardevolle Agrarische Cultuurlandschappen'<sup>15</sup>. Het kan hierbij om gebieden gaan waar al bestaande regionale samenwerkingsverbanden actief zijn. Voorbeelden hiervan zijn de agrarische natuurverenigingen, de eerder genoemde gebiedsfondsen, of de bestaande gebiedscommissies. Waar lokale samenwerking nog ontbreekt, dient de provincie als initiatiefnemer op te treden. Hierna gaat de provincie met de relevante grondgebruikers, de grondeigenaren en de andere belanghebbenden, waaronder bijvoorbeeld ook de waterschappen en gemeenten, in gesprek. Onderwerpen van dit gesprek zijn het ambitieniveau voor de landschapskwaliteit, de aard van de benodigde maatregelen, de omvang van de te maken kosten en de financiële tegemoetkoming aan de betrokkenen die de maatregelen moeten uitvoeren en de beschikbare financieringsbronnen. Minimumeisen voor landschappelijke kwaliteit en bestaande wettelijke verplichtingen zijn hierbij het vertrekpunt. Het gesprek heeft het karakter van een onderhandeling.

De provincie moet mechanismen ter beschikking krijgen om het resultaat van deze onderhandelingen in langjarige afspraken over aanleg én onderhoud vast te leggen. Ze moet daarbij blokkerende minderheden uit kunnen sluiten. Bestaande ervaringen met de landinrichting en de reconstructie van de intensieve veehouderijgebieden in Nederland bieden goede hoop dat dit te realiseren valt ('Landinrichting Nieuwe Stijl'). Het onderhandelingsproces mag leiden tot regionale verschillen in ambitieniveau, maatregelen en vergoedingen.

Publieke vergoedingen zullen in Europees perspectief als staatssteun gekwalificeerd worden. Vergoedingen die verder gaan dan de door Brussel geaccepteerde Catalogus Groenblauwe Diensten zullen daarom de goedkeuring van Brussel behoeven. Naar de inschatting van deskundigen biedt de bestaande Catalogus overigens

<sup>15</sup> Wij realiseren ons dat de naam verkeerde associaties kan oproepen. Wat ons betreft hoeven gebieden buiten de Waardevolle Agrarische Cultuurlandschappen niet per definitie minder waardevol te zijn.



Bollenvelden en windmolens: nieuw landschap in de Noordoostpolder.

ruime vergoedingsmogelijkheden. In eventuele onderhandelingen met Brussel zal moeten worden gewezen op het productiebeperkende effect van de maatregelen waarvoor de vergoeding wordt voorgesteld. Ook zal moeten worden benadrukt dat de borging van landschap als publieke waarde om een concurrerende tegemoetkoming vraagt.

Deze gebiedsbenadering met een onderhandelingstraject kan naar onze overtuiging rekenen op medewerking van agrarische ondernemers indien van meet af aan een perspectief wordt geboden op continuïteit van het beleid. Door het maken van juridisch sluitende afspraken moeten ondernemers erop kunnen vertrouwen dat de overheid gemaakte afspraken niet voortdurend bij zal stellen.

### **Samenhangende uitvoeringsstructuur**

De provincie kan haar rol als regisseur en eindverantwoordelijke slechts naar behoren vervullen indien zij over voldoende financiële middelen en instrumenten beschikt om de gemaakte afspraken na te komen. De door ons voorgestelde aanpak zet in op continuïteit en samenhang van beschikbare middelen en instrumenten. Een uitvoeringsstructuur die het mogelijk maakt om financiële middelen voor aanleg en onderhoud voor meerdere jaren vast te

leggen, gevrijwaard van grote jaarlijkse bijstellingen, is daarvoor essentieel.

Wij stellen voor om –waar mogelijk– voort te bouwen op de bestaande gebiedsfondsen. Provincies krijgen in onze visie ieder de beschikking over een Provinciaal Landschapsfonds (PLF), voor medefinanciering van gebiedsfondsen. Een PLF bundelt (eigen) publieke middelen en eventuele private middelen om de afgesproken vergoedingen in de Waardevolle Agrarische Cultuurlandschappen te financieren.

De regieverantwoordelijkheid voor de provincies ontslaat het Rijk niet van haar eigen verantwoordelijkheid. Wij zien een rol voor het Rijk als medefinancier van maatregelen in Waardevolle Agrarische Cultuurlandschappen, voor zover ze betrekking hebben op het grondgebied van de Nationale Landschappen, die immers deel uitmaken van de Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur. Wij stellen voor om hiertoe een Nationaal Landschapsfonds (NLF) in het leven te roepen met twee compartimenten: één voor zachte leningen en één met een beheersvergoedingen karakter. De werking en de vulling van het NLF is een verantwoordelijkheid van het Rijk. Ook het NLF zet beschikbare middelen selectief in, als hefboom voor middelen uit de decentrale fondsen. Het ligt tevens voor de hand om in voorkomende gevallen de Rijksoverheid een rol te laten spelen bij het maken van afspraken met Brussel rond de hoogte van de beheersvergoedingen voor groene diensten.

Aanvullend op de werking en de vulling het NLF is het aan het Rijk om samenhang aan te brengen tussen de fondsen en het overig rijksinstrumentarium. Zo zal het nationale ruimtelijk ordeningsinstrumentarium de provincies in de gelegenheid moeten stellen om de door ons geschetste aanpak te volgen ('bovenplanse verevening' –waarover later meer– en het voorkómen van een blokkerende minderheid in onderhandelingen). Ook de inzet van fiscale instrumenten en de landschappelijke inpassing van eigen rijksprojecten, met name infrastructuur, zijn een Rijksverantwoordelijkheid. De ontwikkeling en verspreiding van kennis over lokale financieringsconstructies, tenslotte, lijkt ons een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en provincies.

De vorming van fondsen is geen doel op zich, maar een manier om een betere samenhang en continuïteit van financiële middelen te garanderen. Van belang is het onderscheid te noemen tussen de vulling van fondsen met financiële middelen en de zeggenschapsstructuur die hoort bij de besteding van die middelen en het beheer van de fondsen. Fondsen worden beheerd door een bankinstelling. Dat kan iedere bank zijn. Bundeling van fondsenbeheer biedt echter aantrekkelijke mogelijkheden om uitvoeringskosten te verlagen en het rendement op het ingelegde vermogen te verbeteren. Hierdoor komen meer middelen voor het landschap beschikbaar.



Eén van de overgebleven onverharde wegen door het agrarische cultuurlandschap.

## Financieringsbronnen

### Privaat

De inventarisatie van de lokale initiatieven toont grote betrokkenheid en enthousiasme bij private partijen die bereid zijn een financiële bijdrage te leveren aan onderhoud of verfraaiing van agrarische cultuurlandschappen. Dit enthousiasme is ook te zien bij ondernemers die uit maatschappelijke betrokkenheid of publiciteitsoverwegingen bereid zijn tot sponsoring. Uit de inventarisatie

blijkt ook dat er levendig geëxperimenteerd wordt met nieuwe organisatie- en financieringsvormen die gebruik maken van de lokale betrokkenheid. De 'landschapsveiling' is een in het oog springend voorbeeld van het uitnodigen van burgers en bedrijven om landschap te adopteren. In ruil voor een financiële vergoeding nemen boeren de verantwoordelijkheid voor langjarig onderhoud.

Een concept dat momenteel onder andere in de Haarlemmermeer wordt uitgewerkt betreft de 'Buurderij'. Daar nemen agrarische ondernemers samen de verantwoordelijkheid voor het beheer van het landelijk gebied. Burgers, organisaties en instellingen uit de buurt worden als 'aandeelhouders' betrokken bij het reilen en zeilen van de boerderij en dragen financieel of op een andere manier bij.

Een voorbeeld van initiatieven die niet direct aanhaken op de landbouw als bestaande economische activiteit en op burgerbetrokkenheid vormen de zogenaamde 'zorglandgoederen'. Op deze landgoederen maken investeerders (woningcorporaties), zorginstellingen, terreinbeheerders en private partijen gezamenlijk afspraken over het eigendom en de functie van het landgoed. Het groen staat hier ten dienste van de zorg, bijvoorbeeld in de vorm van opvang met therapie of dagbesteding bij zorgboeren op het landgoed.

Als laatste in dit betrekkelijk willekeurige overzicht noemen we bestaande initiatieven die aanhaken op de wens om 'buiten' te wonen. Zo wordt in Twente geëxperimenteerd met het toestaan van woningbouw op het erf van boeren die hun bedrijf hebben beëindigd: 'Knooperven' zijn boerenerven die door middel van paden en beplanting met elkaar zijn verbonden. De bedrijfsgebouwen worden gesloopt. Eigendom van grond en eigendom van landschapselementen worden gesplitst; de grond komt beschikbaar voor boeren die willen uitbreiden en de beplanting ertussen komt in eigendom van de nieuwe bewoners. Zij beheren en onderhouden die landschapselementen ook. Op deze manier wordt schaalvergroting van de landbouw mogelijk gemaakt, zonder dat dit ten koste gaat van het bestaande kleinschalige landschap.

Wij onderstrepen het belang en de waardevolle bijdrage van

deze initiatieven. We denken dat het mogelijk is om de inzet van nieuwe private middelen voor aanleg en onderhoud van het landschap door middel van dergelijke initiatieven verder te stimuleren. We weten ons daarbij in het goede gezelschap van de Raad voor het Landelijk Gebied<sup>16</sup>. De lokale ‘Rood voor Groen’ initiatieven leren ons overigens dat de praktijk weerbarstig is. Niet alleen vanwege de nodige bestuurlijke en organisatorische hindernissen maar ook vanwege het vrijwillige karakter en het gebrek aan kennis en kunde.

Wij pleiten voor de ontwikkeling van mechanismen om het Rood voor Groen concept verplichtend te stellen en het eveneens op een hoger schaalniveau toe te passen. We willen rode ontwikkelingen bij grootschalige functieverandering binnen agrarische cultuurlandschappen laten meebetalen aan –op zichzelf- onrendabele landschapsmaatregelen. Het experiment in de provincie Limburg met zogenaamde ‘verhandelbare ontwikkelingsrechten’ probeert invulling te geven aan dit beginsel. Ontwikkelingen in een gebied worden alleen toegestaan als er tevens een tegenprestatie wordt geleverd, in principe in hetzelfde gebied. De uit private middelen te financieren publieke doelen worden helder omschreven. Vervolgens worden private partijen gezocht die in ruil voor ontwikkelingsruimte de financiering van publieke doelen op zich willen nemen. Dit concept kan worden ingezet voor een simpele uitruil, maar ook voor complexe situaties onder leiding van een ondernemende regisseur die vragers en aanbidders bij elkaar weet te brengen.

Grootschalige functieverandering biedt mogelijkheden om financiële middelen afkomstig uit het grondgebied van ‘ontwikkelgemeenten’ in te zetten in agrarische cultuurlandschappen elders. Daartoe zal de vrijwillige wettelijke mogelijkheid tot ‘bovenplan-

se verevening’ moeten worden aangescherpt. Wij vinden dat het billijk is om de aantasting van de groene ruimte door economische ontwikkelingen, verplicht te compenseren. Het draagvlak van dergelijke maatregelen neemt toe wanneer de bestemming zichtbaar, dus dichtbij plaatsvindt. Het ligt daarom voor de hand om lokale Rood voor Groen opbrengsten in hetzelfde gebied in te zetten en de opbrengsten van grootschalige functieverandering binnen dezelfde provincie. Het is moeilijk uit te leggen dat een nieuwbouwwijk in Rotterdam financieel zou bijdragen aan herstel van een Friese houtwal. Redelijker is het om die bijdrage te vragen voor een kwaliteitsverbetering van het nabij gelegen veenweidegebied.

Momenteel is het zo dat de overheid planschade uitkeert bij bestemmingswijzigingen waarbij een partij schade lijdt. Voor het omgekeerde principe valt ook veel te zeggen: een directe baat voor derden als gevolg van een overheidsbesluit, zou deels moeten terugvloeien naar de publieke kas. We realiseren ons dat er aan de planbatenheffing praktische bezwaren kleven, maar dat geldt niet in alle situaties. Zo ziet de eigenaar van een recreatiewoning die door een planwijziging van de gemeente bestemd wordt voor permanente bewoning, zijn vermogen in één klap aanzienlijk stijgen. Die stijging is kwantificeerbaar en goed afgebakend. Het verschil in de WOZ-waarde vóór bestemmingswijziging en bij de verkoop of vererving zou een eenduidige grondslag voor een heffing kunnen zijn. Het ligt in lijn met onze aanpak om de opbrengsten van een planbatenheffing bij verkoop of vererving van een tot permanente bewoning bestemde recreatiewoning in een gebiedsfonds, dan wel een PLF te storten.

Ideeën om de zogenaamde ‘CO2 compensatie’ in te zetten als financieringsbron voor aanleg en onderhoud van landschap wekken bij ons de nodige sympathie. Deskundigen berekenen echter dat uitvoering van het plan ‘Nederland weer Mooi – Deltaplan voor het Landschap’ een minimale compensatie zou betekenen van de jaarlijkse Nederlandse uitstoot aan CO2. Daar tegenover staat een aanzienlijke uitvoeringslast die het systeem met zich mee zou brengen. Een dergelijke compensatie wordt door ons dan ook niet voorgesteld.

16 ‘Groen kan samengevat meer en beter gerealiseerd worden vanuit een perspectief waarin het niet gaat om bouwen en wegwezen, maar juist om een lange termijn perspectief van waardebehoud en waardeontwikkeling. Er zijn niet alleen maar kosten verbonden met groenontwikkeling en beheer maar ook opbrengsten. De kunst is om daar een goede koppeling tussen te maken en de juiste partijen te betrekken. Uit: ‘Ondernemend in het groen’, Raad voor het Landelijk Gebied, 2008

We hebben tot slot gekeken naar de mogelijkheden om middelen van grote financiers als banken of institutionele beleggers voor het landschap aan te trekken. Participatie van enige omvang en termijn door dergelijke financiers vraagt banken en beleggers echter om genoeg te nemen met een laag financieel rendement op ingelegd vermogen: een rendementseis van 6 tot 12 % is met investeringen in landschap nu eenmaal zelden of nooit te behalen.



Typerend agrarisch zomertafereel: hooien op Walcheren.

### Publiek

#### a. Voeding voor het NLF

Wij stellen voor om de beschikbare middelen uit het NLF in te zetten voor de medefinanciering van maatregelen binnen de Nationale Landschappen die uit een PLF worden gefinancierd. In de praktijk zal het vooral gaan om financiering van langdurige beheersvergoedingen voor groene diensten en om zachte leningen die particuliere investeringen in toegankelijkheid en ‘verfraaiing’ stimuleren. Deze geografische focus sluit aan bij de ideeën van het kabinet in de ‘Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020’. In deze schets wordt gesuggereerd om (delen van) Nationale Landschappen aan te wijzen als zogenaamde ‘Maatschappelijk waardevolle gebieden’. Die gebieden zouden

dan in aanmerking komen voor extra inkomenstoelagen. De komende aanpassingen van het Europese landbouwbeleid (‘Health Check’), waartoe overigens nog besloten moet worden, bieden lidstaten wellicht ruimere mogelijkheden om financiële middelen te richten op ondersteuning van de landbouw in zijn rol als leverancier van publieke diensten, waaronder landschap. Wij ondersteunen in dit verband van harte het eerder genoemde SER advies, dat een hervorming van het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) in deze richting bepleit.

Het NLF wordt idealiter gevoed met de reguliere rijksbijdragen, die nu nog naar provincies vloeien via het Investeringsbudget voor het Landelijk Gebied (ILG). Ook de toekomstige GLB-middelen voor landschap, die als specifieke steun of in het kader van het meerjarige Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) beschikbaar komen, horen in onze benadering in het NLF. Brussel kent echter een strakke, eigen uitvoerings- en controlestructuur, waardoor dit in de praktijk nog niet mogelijk lijkt.

Daarnaast is het Fonds Economische Structuurversterking (FES) wat ons betreft een geschikte en te rechtvaardigen inkomstenbron. De eerder genoemde Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse laat zien dat investeringen in de agrarische cultuurlandschappen het toekomstige woon-, werk- en recreatieklimaat versterken en een bijdrage kunnen leveren aan de economische structuur van Nederland. Wij stellen voor om FES middelen te gebruiken voor het verstrekken van zachte leningen aan ondernemers in de Nationale Landschappen, als aanvullende financieringsbron op bancaire krediet. Door aflossing van de leningen zullen de middelen na verloop van tijd met de betaalde rente weer terugvloeien in het NLF. Het huidige revolverende fonds voor speciale natuur- en landschapsprojecten, dat in de loop der jaren als ‘werkkapitaal’ uit de resultaten van Nationaal Groenfond is ontstaan, kan daarbij als model dienen.

Een laatste potentiële financieringsbron voor het NLF betreft compensatie bij aanleg van grootschalige infrastructuurprojecten. Het compensatiebeginsel is niet alleen verdedigbaar bij verlies aan natuurwaarden, maar zeker ook bij aantasting van landschapswaarden. Overigens zouden provinciale en gemeentelijke



lijke overheden op hun niveau iets soortgelijk kunnen doen.

Evenals bij de passages over het PLF doen wij geen uitspraken over de omvang en de inzet van benodigde financiële middelen voor het NLF. De reden is een praktische: zolang geen helder inzicht bestaat in de investeringsbehoefte gerelateerd aan de landschapsopgave in Waardevolle Agrarische Cultuurlandschappen, de noodzakelijke maatregelen en de beschikbare financiële middelen op lokaal en provinciaal niveau, kan de omvang van de gewenste ondersteuning niet worden vastgesteld. Het is wel essentieel op korte termijn een beter inzicht over het gewenste financiële ambitieniveau te krijgen.

#### *b. Overige subsidies*

Private natuurbeschermingsorganisaties zoals de Provinciale Landschappen en Natuurmonumenten hebben gronden in eigendom en dragen bij aan natuurbeheer. Deels gebeurt dit met ondersteuning van publieke middelen. Analooq hieraan lijkt het ons wenselijk om deze en andere private organisaties, waaronder de Stichting Landschapsbeheer Nederland en de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap, door middel van (start-)subsidies van provincie of Rijk in een positie te brengen om als belangenhartiger voor het landschap en als inhoudelijk ondersteuners van provincies en gemeenten op te treden. Daarnaast zouden dergelijke organisaties zelfstandig afspraken moeten kunnen maken met grondgebruikers, zoals boeren, over maatregelen en de vergoeding die ze ervoor willen geven. In voorkomende gevallen kan ook aankoop van grond en doorverpachting onder landschappelijke randvoorwaarden aan de orde zijn. Private organisaties zijn uiteraard vrij om transacties aan te gaan met grondeigenaren of grondgebruikers buiten de Waardevolle Agrarische Cultuurlandschappen.

#### *c. Fiscaliteit*

Bestaande fiscale maatregelen in de groene sfeer zijn succesvol gebleken om met een beperkte publieke inzet een veelvoud aan private middelen aan te trekken. De publieke middelen fungeren dus als hefboom voor private investeringen. Fiscale maatregelen kunnen investeringen in agrarische cultuurlandschappen door ondernemers en burgers bevorderen op een

*Uit: Dagblad van het Noorden,  
07 oktober 2008*

## **Boerderij Harssensbosch herbouwd**

Een stukje verleden in het heden. Het Groninger Landschap is begonnen met de herbouw van de boerderij in Harssensbosch. De boerderij komt op de plaats van het voormalige koetshuis. Deze behoorde tot de in 1742 afgebroken borg Harssensbosch.

Rond het Winsumer gehucht zijn al veel sporen uit het verleden ontdekt. Met de herbouw wil Het Groninger Landschap het verleden zichtbaar maken. Het gebouw wordt ingericht in negentiende-eeuwse sferen. Dit voorjaar staat de opening gepland.

wijze die minder administratieve lasten met zich meebrengt dan subsidies en die bovendien beter aansluit op investeringsbeslissingen van ondernemers. Fiscale faciliteiten zijn daarnaast ook minder kwetsbaar dan fondsen bij politieke tegenwind. Fiscaliteit draagt daardoor bij aan continuïteit. Wij stellen voor om enkele bestaande fiscale instrumenten uit te breiden naar de Waardevolle Agrarische Cultuurlandschappen:

- Door uitbreiding van de Natuurschoonwet tot een Natuur- en Landschapsschoonwet zouden ook onroerende goederen, waaronder landbouwgronden, in Waardevolle Agrarische Cultuurlandschappen onder deze wet vallen. Onderdeel van de uitgebreide regeling zou -onder voorwaarden- de aftrekbaarheid van erfpacht kunnen zijn.
- De Regeling Groenprojecten is in het leven geroepen om projecten te stimuleren die een positief effect hebben op het milieu en de natuur. Door de uitbreiding van de lijst met projecten of maatregelen die in het kader van de regeling een 'groenverklaring' kunnen krijgen, kunnen ook investeringen in helder gedefinieerde landschapsmaatregelen in de Waardevolle Agrarische Cultuurlandschappen aantrekkelijk worden gemaakt. De betaling van rente en aflossing zou kunnen plaatsvinden in de vorm van levering van groene diensten.
- Onze benadering om private organisaties in positie te brengen om de rol van landschapsvertegenwoordiger richting provincie en gemeente, en ze mede uitvoerder te maken van landschapsbeleid leidt mogelijk tot het ontstaan van nieuwe private organisaties. Wij zien goede mogelijkheden om nieuwe private middelen aan te trekken door deze organisaties door ze toe te voegen aan de bestaande lijst met door de overheid erkende 'algemeen nut' instellingen, zodat giften fiscaal aftrekbaar worden.

We hebben in dit hoofdstuk een keur aan mogelijke financieringsbronnen genoemd. De uiteindelijke keuze hangt af van de totale financieringsbehoefte en de aanwezigheid van reeds beschikbare middelen. We kunnen ons goed voorstellen dat

bijvoorbeeld het Centraal Planbureau te zijner tijd adviseert over de optimale mix van instrumenten en daarbij ook de mogelijkheden onderzoekt om over te gaan tot een (beperkte) generieke ingezetenenheffing als extra financieringsbron voor de verschillende landschapsfondsen. Te denken valt aan een variant op de waterschapsheffing of de provinciale opcenten. Wij kunnen nu geen harde uitspraak doen over de noodzaak en het politieke draagvlak voor zo'n generieke heffing op nationaal of regionaal niveau. Weliswaar staat een dergelijke heffing op gespannen voet met het profijtbeginsel en zal de lastendruk erdoor toemenen, maar aan de andere kant: een fraai en recreatief toegankelijk landschap in Nederland komt ten goede aan iedereen. Een generieke heffing is bovendien betrekkelijk eenvoudig uitvoerbaar.

#### *Box: De nieuwe aanpak in de praktijk*

Hoe zou de nieuwe aanpak nu in de praktijk kunnen uitwerken? We geven in deze box enkele illustratieve voorbeelden en maken daarbij gebruik van de bestaande situatie in de provincie Overijssel. In deze provincie is de private Stichting Groenblauwe Diensten in het leven geroepen: een samenwerking tussen Landschap Overijssel en de koepel van agrarische natuurverenigingen (NPO) in Overijssel. De provincie maakt afspraken met gemeenten over de uitvoering van groene en blauwe diensten en stelt eigen financiële middelen ter beschikking op basis van cofinanciering. De onafhankelijke Stichting maakt vervolgens met de gemeenten afspraken voor aanleg (landschapselementen en toegankelijkheid), herstel, en met name langjarig onderhoud, onder de voorwaarde dat deze de provinciale, gemeentelijke en private middelen bundelt in een gebiedsfonds. De Stichting is uitvoerende partij en sluit contracten met boeren, maar heeft ook een aanjagende rol in regio's zonder lokaal initiatief. Overijssel maakt geen onderscheid tussen waardevolle en niet-waardevolle agrarische cultuurlandschappen. De verantwoordelijkheid en het initiatief liggen bij de regionale partijen; zonder regionale middelen geen provinciale middelen. De regio beslist over de inzet van de middelen; dat kan een private stichting, een gemeente of een publiek/privaat samenwerkingsverband zijn. De middelen in de gebiedsfondsen worden beheerd door het Nationaal Groenfonds.

**Voorbeeld 1**

In Nationaal Landschap Noordoost Twente hebben de provincie Overijssel, het Waterschap Regge & Dinkel en de gemeenten Dinkelland, Losser, Oldenzaal en Tubbergen met betrokkenheid van maatschappelijke organisaties een gezamenlijke visie vastgelegd op de vraag hoe zij de kernkwaliteiten willen behouden, beheren en versterken. Stichting Groenblauwe Diensten en de vier betrokken gemeenten maken binnenkort afspraken over de uitvoering in het Nationaal Landschap, de financieringsbehoefte en de financieringsbronnen. De provincie heeft de verantwoordelijkheid voor onderhandelingen met agrariërs en andere particulieren onder voorwaarden gedelegeerd aan regionale partijen, die hiervoor de Stichting Groenblauwe Diensten benutten. De Catalogus Groenblauwe Diensten is leidraad en zal naar verwachting voldoende ruimte bieden om tot afspraken te komen. Voor wat betreft het aangaan van langjarige beheersovereenkomsten (30 jaar) staat in Overijssel vrijwillige deelname voorop.

Geredeneerd vanuit ons advies zou een deel van de rekening van het uitvoeringsprogramma rechtstreeks bij nieuwe grondgebruikers in de regio kunnen worden gelegd (Rood voor Groen). Voor de resterende financieringsbehoefte kan de regio putten uit de fondsen, fiscaliteit (Natuur- en Landschapsschoonwet en de Regeling Groenprojecten) en het POP. In de huidige praktijk in Overijssel ligt de nadruk nog bij financiering van groene diensten uit regionale fondsen. De provincie verdubbelt daarbij de bijdrage van publieke en private partijen in het gebiedsfonds. In lijn met de door ons voorgestelde aanpak zou het Rijk vervolgens de omvang van het gebiedsfonds kunnen verdubbelen.

Zo ontstaat een uitvoeringsprogramma met een langjarig financieringsplan (30 jaar), waarbij de kosten van aanleg/herstel en de kosten voor onderhoud administratief te onderscheiden zijn. Hetzelfde geldt voor onderscheid tussen publieke en private middelen. Alle financiers (publiek en privaat) storten de contante waarde van de contracten (30 jaar, met een ontbindende voorwaarde in het contract om te kunnen anticiperen op mogelijke wijziging van Europese staatssteunregels) aan het

begin van de contractperiode in het onderhoudscompartiment van het gebiedsfonds. Uit de inleg en het rendement wordt jaarlijks de beheersbijdrage betaald. Het onderhoudscompartiment van het gebiedsfonds is dus na 30 jaar leeg. Als de structuur eenmaal staat kan te allen tijde meer financiële draagkracht aan het gebiedsfonds worden toegevoegd voor het duurzaam beheer van meer elementen, extra maatregelen of versnelling van de uitvoering (bijvoorbeeld Rood voor Groen).

**Voorbeeld 2**

We veronderstellen nu even dat het in de ogen van de provincie gaat om een Waardevol Agrarisch Cultuurlandschap buiten het Nationaal Landschap, waar 20 boeren, een landgoedeigenaar, twee recreatieondernemers en het Landschap Overijssel onderhandelen over maatregelen om het gebied te verfraaien, toegankelijker te maken en langjarig te onderhouden. De provincie zegt, naar analogie van bovenstaand voorbeeld, een financiële bijdrage toe als cofinanciering van de middelen die de regio zelf ter beschikking stelt. Eventueel besluit de provincie dat ook het POP een bijdrage levert. Het Rijk zal in dit voorbeeld geen NLF bijdrage leveren aan het gebiedsfonds, maar wél ondersteuning uit de Natuur- en Landschapsschoonwet en de Regeling Groenprojecten ter beschikking stellen

**Voorbeeld 3**

Tot slot een voorbeeld dat in de huidige praktijk in Overijssel niet aan de orde is: een regio met een gebiedsfonds klopt aan bij de provincie. De provincie besluit niet tot financiële bijdrage aangezien het niet om een Waardevol Agrarisch Cultuurlandschap gaat. Het Rijk draagt evenmin bij. De provincie zal (in alle drie de voorbeelden) de initiatiefnemers in contact brengen met het bestaande kennisnetwerk rond financieringsconstructies voor ondersteuning bij de verdere uitwerking van hun plannen.

Water behoort tot de agrarische cultuurlandschappen: een sloot in de Krimpenerwaard.



## 5. Tot slot

We hebben ons in dit advies gebogen over de financiering van het landschap met in ons achterhoofd de drie vragen uit de adviesopdracht:

- Welke mogelijke financieringsconstructies zijn er?
- Wat is het draagvlak voor, en wat zijn de kritische succesfactoren van de meest kansrijke financieringsconstructies?
- Hoe zouden maatregelen geïmplementeerd kunnen worden?

Wij hebben in dit advies zelf geen nieuw uitputtend overzicht gemaakt van alle mogelijke financieringsconstructies die op lokaal niveau bestaan. Anderen deden dat reeds. De verscheidenheid aan ideeën en de inventiviteit van betrokkenen die we zijn tegengekomen, stemt ons optimistisch. Wij vertrouwen ook op de inventiviteit van lokale betrokkenen om –voor zover mogelijk- goede praktijken van elders toe te passen. Het Rijk en de provincies hebben een belangrijke ondersteunende rol te spelen bij de ontwikkeling en verspreiding van kennis over kansrijke toepassing van financieringsconstructies.

Wij hebben ons vooral gericht op de elementen voor een kansrijke ordeningsstructuur, die bij verdere uitwerking van dit advies een zichtbare samenhang moeten aanbrengen in de inzet van de diverse overheden, een structuur die wat betreft omvang, duur, en instrumentarium optimaal ruimte en ondersteuning biedt aan ondernemerschap en lokaal initiatief. Wij hebben geen blauwdruk gemaakt, maar willen verbindingen leggen tussen ‘*bottom up*’ en ‘*top down*’ initiatieven.

Publieke inzet moet zich bij voorkeur richten op ondersteuning van activiteiten die niet via private middelen kunnen worden gefinancierd. We hebben mogelijkheden aangegeven om meer private middelen aan te trekken door een meer ‘renderende’ inzet van publieke instrumenten.

Toepassing van het profijt- en het schadebeginsel in het landschapsbeleid lijkt ons tot op zekere hoogte en onder voorwaarden mogelijk en gerechtvaardigd. Vanwege de lokale betrokkenheid zien wij de beste kansen op het lokale en provinciale

niveau. Het is echter onze overtuiging dat daarnaast financiering uit publieke middelen nodig is, zeker waar het gaat om Waardevolle Agrarische Cultuurlandschappen, waar een rendabele bedrijfsvoering botst met behoud of verbetering van landschapskwaliteit. We zien fondsvorming op provinciaal en nationaal niveau, naast de gebiedsfondsen, als kansrijk instrument voor samenhang en massa. De continuïteit van financiering van landschapskwaliteit en recreatieve toegankelijkheid wordt hierdoor bevorderd. Door het beheer van fondsen te bundelen en onder te brengen bij het Nationaal Groenfonds blijven de bureaucratische gevolgen en de transactiekosten binnen de perken en kan het ingelege vermogen rendabeler worden belegd.

We kunnen op dit moment geen betrouwbare uitspraken doen over de totale financiële gevolgen die omarming van onze aanbevelingen voor het Rijk zouden hebben. Wij noch het kabinet, zo is onze indruk, hebben inzicht in de omvang van de gewenste en noodzakelijke maatregelen in de Waardevolle Agrarische Cultuurlandschappen, de kosten die daarbij horen en de financiële middelen die op lokaal niveau door publieke en private partijen opgebracht kunnen worden. Het bedrag van €600 miljoen per jaar dat in het plan ‘Nederland weer Mooi – Deltaplan voor het Landschap’ wordt genoemd om de plannen landsdekkend tot uitvoering te brengen, geeft wat ons betreft de bovengrens aan. Hoewel niet heel Nederland op de schop zal gaan en de overheidsinzet in onze benadering geografisch selectief zal zijn, verbeeldt dit bedrag een ambitieniveau om in het achterhoofd te houden. Nadere verkenning van de gewenste financiële ambities is dringend noodzakelijk. Ook een analyse van de omvang en de effectiviteit van de huidige budgetten bij de verschillende overheden behoren tot deze verkenning.

We reiken het kabinet 10 suggesties aan voor concrete beleidsaanpassingen, die logisch voortvloeien uit de door ons geschetste aanpak. Alle aanbevelingen zijn per direct op te pakken; de aanpassingen in het fiscale instrumentarium zijn naar onze inschatting al op korte termijn realiseerbaar.

# Burgers huisvesten op knooperven

*Steeds meer boeren stoppen, steeds meer burgers trekken naar het platteland. Zo-geheten knooperven kunnen die ontwikkeling opvangen en tegelijk het landschap mooi houden. Het Twentse Tubbergen krijgt de primeur.*

Een knooperf is een voormalig boeren-erf waar een kleine groep mensen gaat wonen. In ruil voor de mooie omgeving onderhouden ze houtwallen of heggen, maar ook routes die dwars over het erf lopen. Zo blijft het landschap aantrekkelijk voor wandelaars en fietsers. Deze week werd het idee gepresenteerd in Tubbergen. Maar lokale boeren staan nog niet te springen. „In de perfecte wereld is dat landschapsbeheer heel mooi, maar mensen willen niet eens een half uur besteden aan eten koken”, reageert Ewald Stamsnieder van de plaatselijke landbouworganisatie. Zijn collega Cor Mentink ergert zich nu al aan 'betutting': herstel van landschapselementen en beken die weer mogen kronkelen. „Er wordt niet nagedacht over onderhoud en het geeft allemaal hoekjes waar je niets mee kunt. Hoe rechter en groter een kavel, des te beter valt er voor ons te werken.” Toch verwachten de bedenkers dat uiteindelijk iedereen gelukkiger wordt van het knooperf. „Er moeten natuurlijk

wel mensen komen die graag buiten willen wonen en iets willen bijdragen aan het landschap”, zegt ontwerper Karen de Groot. „Desnoods kunnen ze dat beheer ook uitbesteden als iedereen een bedrag afdraagt aan de vereniging van huiseigenaren.” Boeren moeten ook profiteren. Het erf gaat naar burgers en wordt publiek toegankelijk, maar de omliggende landbouwgrond komt vrij en geeft buurboeren de mogelijkheid uit te breiden.

De Groot, en collega Ruut van Paridon, wijdden in 2003 hun afstudeerscriptie voor de Academie voor Bouwkunst aan het knooperf. Ze hebben al vaker uitleg gegeven, maar de provincie Overijssel en Tubbergen zijn de eerste die het serieus oppikken. Er is nog niets gekocht, maar er zijn al wel voorzichtige gesprekken met drie boeren. De Groot: „Er moet onderhandeld worden over de prijs. En vaak zijn grond en boerderij al generaties in de familie. Dat geef je niet zomaar op.”

Toch heeft wethouder Pieter van der Vinne van Tubbergen al visioenen van honderd knooperven in zijn gemeente. Elk jaar stopt in Overijssel 3 procent van de boeren. Nu is ongeveer de helft van de oorspronkelijke erven in handen

van agrariërs, in 2030 is dat nog maar 15 procent. Karen de Groot: „Dat burgers naar buiten trekken hou je niet tegen, maar nu zijn het nog welgestelden. En vaak vervangen ze boerderijen door protserige villa's.”

Dan behoudt Van der Vinne liever het authentieke landschap. Twente bestaat uit groene weiden en glooiende essen, die worden doorsneden door beken en bomenrijen. De boerderijen zijn hier stevig en stoer, met grote rode daken en gevels die aan de bovenkant met hout zijn betimmerd. Ze liggen in groepjes in het groen, losjes rond een erf alsof iemand ze nonchalant in het landschap heeft laten vallen.

De wethouder wil dit niet alleen behouden, hij moet ook bouwen voor zijn eigen burgers. „Een nieuwbouwwijk tegen een oud dorp aan plakken is niet mooi. In Vasse kan het niet eens, want dat ligt ingeklemd tussen twee prachtige essen. Die erven zijn dus een uitkomst. Waar nu één boer woont, wonen straks vijf gezinnen. Inbreiden buiten de stadsmuren, noem ik dat. Zonder het landschap aan te tasten.”

### **Aanbeveling 1: Waardevolle Agrarische Cultuurlandschappen op provincieniveau**

Vraag de provincies om vast te stellen binnen welke agrarische cultuurlandschappen extra landschappelijke randvoorwaarden aan de (agrarische) bedrijfsvoering moeten worden gesteld en waar, als gevolg daarvan, betrokkenen een financiële vergoeding moet worden geboden.

### **Aanbeveling 2: Financieringsbehoefte van de Waardevolle Agrarische Cultuurlandschappen binnen de Nationale Landschappen**

Bepaal samen met provincies uiterlijk voor de zomer van 2009 het ambitieniveau met een schatting van de bijbehorende financieringsbehoefte voor de Waardevolle Agrarische Cultuurlandschappen in de Nationale Landschappen. Inventariseer en analyseer daarbij de huidige inzet en effectiviteit van publieke middelen.

### **Aanbeveling 3: Onderhandelingen in de Waardevolle Agrarische Cultuurlandschappen**

Vraag de provincies om in de Waardevolle Agrarische Cultuurlandschappen een onderhandelingsproces te starten met grondgebruikers en -bezitters en geef de provincies dwingende mogelijkheden om blokkerende minderheden in onderhandelingen te voorkómen.

### **Aanbeveling 4: Provinciale Landschapsfondsen en een Nationaal Landschapsfonds**

Nodig provincies uit om een Provinciale Landschapsfonds in te stellen en scherp het ruimtelijk instrumentarium zodanig aan dat provincies mogelijkheden krijgen om extra financieringsbronnen aan te boren door verplichtende 'bovenplanse verevening'. Creëer zelf een Nationaal Landschapsfonds voor cofinanciering van maatregelen binnen de Nationale Landschappen. Voed het Nationaal Landschapsfonds met bestaande Rijksbijdragen en middelen uit het Fonds Economische Structuurversterking. Zorg voor extra vulling van het NLF door het bestaande compensatieprincipe voor verlies aan natuurwaarden bij investeringen in de (rijks)infrastructuur aan te vullen met landschapscompensatie. Leg een verbinding met de inzet van GLB middelen in het Plattelandsontwikkelingsprogramma. Benut de 'Health Check'



De Tiendwegse wipmolen in Hardinxveld-Giessendam, als onderdeel van een authentiek agrarisch cultuurlandschap.

aanpassingen in het GLB om meer financiële armslag te krijgen voor het landschap. Vraag het Centraal Planbureau te zijner tijd om advies over de optimale instrumentenmix, inclusief de mogelijkheid van een generieke ingezetenenheffing.

### **Aanbeveling 5: Kennisontwikkeling en -verspreiding**

Vraag provincies om samen met het Rijk verdere ontwikkeling en verspreiding van kennis over succesvolle en falende financieringsconstructies ter hand te nemen.

### **beveling 6: Bestaande instrumenten voor beheer**

Breid het huidige instrumentarium voor beheer uit naar landschapsbeheersovereenkomsten in de Waardevolle Agrarische Cultuurlandschappen binnen de Nationale Landschappen.

### **Aanbeveling 7: Planbatenheffing**

Vraag gemeenten een planbatenheffing toe te passen bij verkoop of vererving van een tot permanent bewoning bestemde recreatiewoning en de opbrengsten te storten in een gebieds-

fonds, dan wel een Provinciaal landschapsfonds.

**Aanbeveling 8: Efficiënt fondsenbeheer**

Stel het Nationaal Groenfonds in staat om op efficiënte wijze het fondsbeheer van de gebiedsfonds, PLF en NLF te verzorgen.

**Aanbeveling 9: Inzet van private organisaties**

Nodig de bestaande natuur- en landschapsorganisaties uit om met ideeën te komen om hun blikveld te verbreden naar landschap en ondersteun deze organisaties om deze rol te vervullen.

**Aanbeveling 10: Scope van bestaande fiscale 'groene' instrumenten**

Breid de bestaande Regeling Groenprojecten, de Natuurschoonwet en –waar nodig- de lijst met organisaties van algemeen nut uit met landschapsdoelen.

Met het oog op het implementatieproces benadrukken wij de urgentie en de richting van de noodzakelijke beleidsaanpassin-

gen. Wij pleiten ervoor om de beleidsaanpassingen met energie en voortvarendheid door te voeren en ze tegelijkertijd van een passende financiële ondersteuning te voorzien. Aan de voortdurende politieke weging van de relatieve prioriteit van het thema landschap valt niet te ontsnappen, maar de daarop volgende uitwerking zou alle betrokkenen maximale continuïteitsgaranties moeten meegeven.

Het recent ondertekende Landschapsakkoord 2008 ('Akkoord van Apeldoorn') verbindt maatschappelijke organisaties, bedrijven en publieke partijen om zich in de periode 2008-2011 gezamenlijk actief in te zetten voor een krachtige impuls voor de kwaliteit van het landschap. Ons advies sluit daarop naadloos aan. Het is tijd voor actie: landschap verdient beter!

Landschap als 'publiek goed', waarvan iedereen vrij kan genieten: vader en dochter ontspannen in het buitengebied van Drimmelen.





# Bijlagen

Het authentieke boerenleven uit de jaren vijftig en zestig als thema van de Nostalgische Akkerdagen, Nagele. Er worden gewassen van vroeger verbouwd: karwei, koolzaad, luzerne en blauwmaanzaad en er wordt gewerkt met paarden en oude landbouwmachines. Mensen kunnen er terecht voor een bedrijfsuitje, jubileum, familiereünie, teambuildingdag. 'Poldernostalgie' als economische kans.



# Bijlage 1

## Adviesopdracht

LNV

### Instellingsbesluit Taskforce Financiering Landschap Nederland

*Besluit van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 11 juni 2008, nr. TRCJZ/2008/638, houdende de instelling van de Taskforce Financiering Landschap Nederland*

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

Besluit:

#### Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:  
a. Minister: de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;  
b. taskforce: Taskforce Financiering Landschap Nederland.

#### Artikel 2

1. Er is een Taskforce Financiering Landschap Nederland.  
2. De taskforce heeft tot taak aan de Minister rapport uit te brengen van haar verkenning van en advies te geven over de mogelijke financieringsconstructies voor investeringen in het landschap, het draagvlak voor en de kritieke succesfactoren van de meest kansrijke financieringsconstructies en het proces van implementatie van de financieringsvormen.

#### Artikel 3

1. De Minister benoemt, scheidt en ontslaat de voorzitter en de overige leden van de taskforce.  
2. De Minister voorziet in de ondersteuning van de taskforce.

#### Artikel 4

Als leden van de taskforce worden benoemd:  
– de heer prof. dr. A.H.G. Rinnooy Kan, tevens voorzitter;  
– de heer mr. drs. L.C. Brinkman;  
– mevrouw prof. H.E. Bakker;  
– de heer dr. S.R.A. van Eijk;  
– mevrouw prof. dr. ir. L.O. Fresco;  
– de heer J.H.J. Zegering Hadders.

#### Artikel 5

1. De taskforce brengt zijn rapport, bedoeld in artikel 2, tweede lid, uit in september 2008.  
2. De archiefbescheiden van de taskforce worden na zijn opheffing, of zo de omstandigheden daartoe eerder aanleiding geven, zoveel eerder, overgebracht naar het archief van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

#### Artikel 6

Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin het woord geplaatst en vervalt met ingang van 1 november 2008.

#### Artikel 7

Dit besluit wordt aangehaald als Instellingsbesluit Taskforce Financiering Landschap Nederland.

Deze regeling zal met toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*Den Haag, 11 juni 2008.*

*De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
G. Verburg.*

#### Toelichting

In de regeringsverklaring heeft het kabinet aangegeven grote waarde te hechten aan de kwaliteit van het karakteristieke Nederlandse landschap. In mijn brief aan de Tweede Kamer van 26 oktober 2007 (Kamerstukken II 2007/08, 31 253 ar. 1) heb ik geconstateerd dat het traditionele Nederlandse cultuurlandschap verdwijnt en dat de diversiteit en de toegankelijkheid afnemen. Ik heb derhalve, onder meer verwijzend naar het Deltaplan 'Nederland weer mooi' van de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap (Kamerstukken II 2006/07, 30 800 XIV, ar. 135) en de daarop gebaseerde Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse (MKBA) 'Investeren in landschap', een aantal voorstellen gedaan om nieuwe impulsen aan het landschapsbeleid te geven. De MKBA heb ik in april 2007 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden (Kamerstukken II 2006/07, 30 800 XIV ar. 98). Uit de MKBA blijkt dat investeren in landschap loont: de baten liggen hoger dan de kosten.

In de motie van de leden Cramer en Atsma (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 XIV nr. 121) wordt de regering verzocht om een onafhankelijke commissie in te stellen die de overheid van advies kan dienen over mogelijke financieringsvormen om het Deltaplan 'Nederland weer mooi' tot uitvoer te kunnen brengen. Op 15 november 2007 heb ik in reactie op deze motie toege-

zegd een onafhankelijk adviescollege op te richten met als taak de Minister te adviseren over de financiering van het landschap (Handelingen 2007/08, 31 200 XIV nr. 18). Het onderhavige besluit strekt tot instelling van een adviserende taskforce, genaamd 'Taskforce Financiering Landschap Nederland'.

De taskforce adviseert de Minister over onder meer de mogelijke financieringsconstructies voor investeringen in het landschap. De constructies hebben betrekking op de uitgaven voor de ontwikkeling, de inrichting, het duurzaam beheer en het onderhoud van het landschap. De financieringsconstructies moeten voldoen aan internationale wet- en regelgeving.

Het advies van de taskforce zal daarnaast ingaan op het draagvlak en kritieke succesfactoren van de meest kansrijke financieringsconstructies en op het proces van implementatie. Daarbij moet ook de organisatorische en juridische vormgeving en de beschrijving van de rolverdeling van betrokken overheden en andere organisaties in overweging worden genomen.

In haar advies dient de taskforce rekening te houden met de wens van de beheerders van de landschappen om marktconforme vergoedingen te ontvangen voor beheer en onderhoud. Tevens moet de taskforce rekening houden met de wens van de overheid om meer private middelen te betrekken bij investeringen in en onderhoud van het landschap. Zoals reeds aangegeven in het MKBA is het uitgangspunt dat degenen die baat hebben van de investeringen in het landschap een aandeel in de lasten dragen.

De taskforce kan naar eigen inzicht onafhankelijke deskundigen en reeds uitgebrachte studies en adviezen raadplegen om tot het advies te komen.

De vergoeding van de voorzitter en de overige leden van de taskforce zal plaatsvinden op basis van artikel 3 van het Vacatiegeldenbesluit 1988. Ingevolge artikel 2 Vacatiegeldenbesluit worden geen vacatiegelden aan een ambenaar verstrekt voor zover de benoeming haar oorzaak vindt in zijn functie.

*De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
G. Verburg.*



## Bijlage 2

### **Samenstelling Task Force Financiering Landschap Nederland**

#### **Leden:**

Prof. dr. A.H.G. (Alexander) Rinnooy Kan (voorzitter)

Prof. H.E. (Riek) Bakker (lid)

Mr. drs. L.C. (Elco) Brinkman (lid)

Dr. S.R.A. (Steven) van Eijck (lid)

Prof. dr. ir. L.O. (Louise) Fresco (lid)

Drs. J.H.J. (Jan) Zegeering Hadders (lid)

#### **Secretariële ondersteuning:**

Ir. C. (Kees) Lever MPA (secretaris)

Ir. C.G.M. (Eric) Gerritsen (adjunct-secretaris)

Drs. F.A. (Ferrant) de Haan

#### **Waarnemers:**

Dr. ir. H.J.J. (Herman) Stolwijk, Centraal Planbureau

Drs. E.P. (Edward) Stigter, ministerie van VROM

Drs. R.M. (Rob) Koning en Drs. G.J. (Gerrit Jan) Bouwhuis,  
ministerie van Financiën



## Bijlage 3

### Verslag van de Ondersteuningsgroep: Nederland en Landschap

*Dit rapport, bedoeld ter ondersteuning van de Task Force Financiering Landschap Nederland, draagt als belangrijkste bouwstenen aan: fiscale tegemoetkoming aan particuliere investeerders; een suggestie voor een groenheffing op nieuwbouw in het buitengebied, alsmede voor een algemene omslag (van zeer beperkte omvang) op ingezetenen. Het signaleert enkele knelpunten in de wetgeving op het vlak van ruimtelijke ordening<sup>17</sup>.*

#### Inleiding

Bevolkingsgroei slaat onvermijdelijk neer in gebruik van ruimte. Mondiaal zien we dat intussen de helft van de wereldbevolking woont in steden. Dat geldt nog eens te meer voor vruchtbare deltagebieden. Ook Nederland kampt met congestie. In de randstad bijna met een infarct. De groei van welvaart leidt bovendien tot een per inwoner fors toegenomen ruimtebeslag. En in de productielandbouw is landschap, bij alle schaalvergroting, gaandeweg sluitpost geworden.

We hebben een op zich goed ontwikkelde planologische traditie. We hebben ook middelen over voor landschappelijke inpassing. Zie de bedragen gemoeid met de Betuwelijn en HSL. Toch begint te dagen dat zonder additionele maatregelen de open ruimte, het landschap waaraan we zijn gehecht, ons sluipenderwijs ontglipt. In het buitengebied gaan we laks om met de te stellen planologische eisen, aan de stadsrand met de verwachtingswaarde van grond. Ook de ondersteuningsgroep ziet de ontwikkeling als zorgelijk, zoal niet onder omstandigheden 'dramatisch'.

Nu is de belevingswaarde, de kwaliteit van landschap, subjectief en persoonsgebonden. Maar dat gaandeweg het open karakter wordt aangetast en naar de smaak van velen in ernstige mate, mag wel buiten kijf staan. Voor de één het gevolg van decentralisatie, voor de ander van planologisch slappe knieën. Of samenvattend: van samenspel tussen projectontwikkeling, daartegen onvoldoende opgewassen overheden en gebrekkig beschermingsbeleid.

In een *Deltaplan* voor het Landschap signaleerde de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap in 2005 de politieke en maatschappelijke urgentie van herstel. Gesteund door kosten/baten berekeningen ('opbrengst: geluk en euro's') sloeg het plan aan bij achtereenvolgens maatschappelijke organisaties, Tweede Kamer en Kabinet. Namens de regering vroeg Minister Verburg (LNV) een Task Force onder leiding van SER voorzitter Rinnooy Kan om advies omtrent de financiering van landschapsbehoud. Het is aan de formulering van dit advies dat dit rapport een bescheiden steen wil bijdragen.

#### Elementen van analyse

Twee derde van ons open land is in gebruik bij agrarische ondernemers. Grond met een bouwbestemming kan 5 à 10 maal duurder zijn dan landbouwgrond, afhankelijk van de ligging. De kans alleen al dat een bestemming (en daarmee de m2 prijs) op termijn wordt opgewaardeerd leidt tot handel in grondposities. Inmiddels kost landbouwgrond in grote delen van ons land het dubbele van wat deze uit oogpunt van agrarische productie waard is. Dat stuwt naar intensivering, op den duur zelfs staken van het boerenbedrijf. Voor de boer wordt schaalvergroting duur; händel in zijn grond zelfs lonender dan bewerking. Het nadeel raakt in feite alle marktpartijen die bij grondaankoop betrokken zijn, of het gaat om aankoop voor natuur, landbouw, bouw of infrastructuur.

Voordelig, althans in eerste aanleg, werkt het uit voor de overheden die de sleutel voor bestemmingswijziging in handen hebben. Wie weerstaat de verleiding om ruimtelijke planning mede af te stemmen op te behalen ontwikkelingswinsten? Ordening als geldmachine. In nogal wat gemeenten, zo valt als zorg te

17 Samenstelling ondersteuningsgroep: A. Oostr (voorzitter), de heer E. Mooiweer (VNC, secretaris), J. Bakker (ASN Bank, lid), J. Dirkmaat (VNC, lid), G. van't Klooster (LTO Nederland, lid), mw. E. Masselink (AM Wonen, lid), L. van der Sar (lid), E. Somsen (Fortis Vastgoed, lid), C. Sterks (RUG, lid), C. van de Ven (APG Investments, lid), mw. G. van der Vliet (Nationaal Groenfonds, lid)

noteren, past het (hoge) voorzieningsniveau niet meer bij de structurele financiering, maar wordt uit grondtransacties bijgepast. Niet dat de opbrengst van de waardesprong slecht wordt besteed. Een reeks maatschappelijke doelen wordt er veelal mee bediend. Maar het vereveningsproces vreet tijd en de geldbron is niet bestendig. Geboden is een wijze vorm van ontwenning.

Wisseling van de wacht is een goed kenmerk van het politieke bedrijf. Beleidsbestendigheid dus minder. De centrale overheid wil bovendien delegeren. Het is dus de lagere overheid die moet optornen tegen project- en bouw/bedrijvigheid. Planologische duidelijkheid kan daarbij helpen. Een harde contour van bescherming schept luwte en *rechtszekerheid* ('no go'). Een exceptionele constructie als voor Midden-Delfland heeft goed gewerkt en pleit voor navolging. Om dezelfde reden van zekerheid pleit het Deltaplan voor het Landschap voor opzet van een fors vermogensfonds waaruit jaarlijks de kosten van inrichting en beheer kunnen worden betaald.

### Elementen van oplossing

Eerste ingrediënt voor een oplossing is bewustzijn dat landschap, veel ervan tenminste, waard is behouden te blijven. Dat het deel is van erfgoed, de spiegel van wie wij waren en zijn. Dat het slechts na zeer zorgvuldig afwegen mag worden ingeruild en prijsgegeven. En dat tegen een hogere prijs, naarmate open ruimte schaarser is geworden. Dat ook schaarstebesef, niet alleen profijt, basis moet kunnen zijn van verevening. Zulke *bewustwording* begint te dagen, zie de voorgeschiedenis van de Task Force zelf. Maar meer maatschappelijke mobilisatie kan helpen (een autoriteit?/beschermheer/-vrouwe?). Ook om landschapsfinanciering te positioneren onder de vele aanspraken die al op de samenleving uitstaan, helpt het om een mechanisme te creëren dat de financiering ook duurzaam verzekert.

Het is niet eenvoudig de *financieringstaak* te kwantificeren. Het Deltaplan raamt dat over een periode van 15 jaar voor 200.000 km landschapselementen en 50.000 km paden circa €600 miljoen per jaar nodig zijn. Een berekening voor de Stuurgroep Landschapsakkoord komt op €500 miljoen. De Raad voor het Landelijk Gebied raamt de investerings- en onderhoudsbehoefte

binnen de 20 Nationale Landschappen op circa €250 miljoen per jaar. Zeker is dat het bestendig financieren van onderhoudstaken veruit de grootste kostenpost is. Waar mogelijk zouden deze eenmalig moeten worden binnengehaald (gekapitaliseerd) en periodiek worden uitbetaald.

Niet geringe bedragen dus, die echter ook mogen worden beoordeeld tegen het gezichtsbepalend karakter en 'inverdienpotentieel' van landschap (een bijna dubbel rendement, aldus de berekeningen van MKBA en CPB). Ook uiteraard tegen mogelijkheid de ervoor benodigde fondsen te mobiliseren.

Als vooral particulieren daarvoor hadden kunnen zorgen, was het waarschijnlijk al lang gebeurd. Anders dan in bij de Britten hebben we hier als het landschap betreft maar zeer bescheiden tradities van mecenaat. Het lijkt van belang dat waar mogelijk te faciliteren. En de particuliere initiatieven die al lopen verder te steunen en te koesteren.

*Overheidsbetrokkenheid* en politieke wil zijn echter bij vrijwel alle actie onmisbaar.

Volgens een overzicht van het LEI van mei 2007 komt via het Rijksbudget langs allerlei wegen jaarlijks circa €30 miljoen voor landschapsbehoud beschikbaar, het meeste via het ILG en de landschapspakketten van het Programma Beheer. Een druppel op de gloeiende plaat.

Waar het voor het Rijk bij aanvullende fondsenwerving op aan lijkt te komen is verleiden door ónthefing en committeren door een héffing. Zoals al het geval is bij onder meer het ILG kan ook via matching van bijdragen een particuliere, gemeentelijke, of provinciale partner over de streep worden getrokken.

### Particuliere financiering

Er zijn op beperkte schaal voorbeelden van zuiver *landschapsmecenaat*. Dat begint natuurlijk al bij de eigenaar of grondgebruiker die zelf gehecht is aan zijn leefomgeving en die onderhoudt en wil verfraaien. Activiteiten voor landschapsbehoud krijgen hier en daar steun via adoptie, legaten, of sponsoring door 'vrienden'. 'Vrienden' kunnen coöperatief of via een fonds grond kopen en tegen lage pacht uitgeven aan degenen die het perceel verder verfraait.



Lokale overheden kunnen donaties belonen met (evt. tijdelijke) naamgeving aan paden, lanen of andere landschapselementen. Het zijn voorbeelden uit een scala aan mogelijkheden.

Ze zijn alle echter kleinschalig. De omvang van de uitdaging en hopelijk ook de ambitie vraagt een meer structurele aanpak, waarbij de overheid niet buiten schot kan blijven.

*Fiscale ontheffing*, geheel of gedeeltelijk, kost geld maar kan ook maximaal renderen.

- Groenbeleggen is een vorm, die al een zekere vlucht heeft genomen. Beleggen in landschap rendeert per definitie diffuus en bleef qua omvang tot nu toe bescheiden. Door verbreding van schootsveld per 1 januari 2009 en het gegroeid besef dat naast (geschonken) subsidie ook laagrentende leningen voor landschapsinvestering bruikbaar zijn, hoopt het Groenfonds meer beleggers te kunnen interesseren en met hun inleg meer groenprojecten te kunnen aanjagen. Overigens zou de beschikbaarheid van laagrentende leningen ook kunnen worden bevorderd via garantstelling door de overheid. Onder omstandigheden zou zelfs kunnen worden gedacht aan rente en aflossing in natura, in de vorm van gerealiseerde meters landschapsverfraaiing. Voor het bankwezen en pensioenfondsen is de eis van het minimaal te behalen rendement tot nu toe voor financiering een struikelblok gebleken.
- Fiscaal voordeel op successie- en overdrachtsbelasting is de pijler onder succesvolle toepassing van de Natuurschoonwet ten behoeve van landschapsbehoud. Tot nu toe vooral gericht op landgoedeigenaren, zou de wet in (Nationale) landschappen ook agrarische ondernemers moeten kunnen bedienen. Concessies op de vermogensrendementsheffing zouden dat nog verder kunnen bevorderen (vergelijk de Restauratiewet). De toepassingspraktijk van de wet verdient daartoe snel te worden aangepast.
- Belastingvrij schenken, obligaties voor natuur die bij overlijden rechtenvrij in een Groen- of Landschapsfonds gaan, het zijn allen formules met 'multiplier potentieel'. De meest belovende betreft repatriëring van legaal in het buitenland gestald, niet frauduleus verkregen Nederlands vermogen. In Zwitserland en Luxemburg, waar bronbelasting wordt betaald (een deel daarvan wordt afgedragen aan de EU), gaat het naar schatting om meer dan €10 miljard. Bij repatriëring van het kapitaal en storting in het 'fonds' voor bijvoorbeeld 30 jaar, zou de deelnemer een belastingvoordeel, zelfs vrijstelling kunnen worden toegekend op successie en vermogensrendement. Na 30 jaar kan hij/zij vrij besteden. Onze fiscus schiet er geen belasting bij in, maar ziet de financiering van het 'fonds' vrijwel in één klap geregeld.

Genoemde vormen van ontheffing stroken ongetwijfeld niet alle met fiscale orthodoxie. Het inkomstenverlies laat zich niet precies becijferen zonder zicht op aantal en kapitaalcracht van de fiscaal begunstigen. Vrijwel zeker echter valt het offer mee in verhouding tot het rendement, dat in elk geval groter is dan de tot dusver gehanteerde subsidie methodiek. Het voordeel in presentatie is bovendien dat hoogstens van lastenverzwaring kan worden gesproken voor zover het offer elders moet worden gecompenseerd.

### Schuiven met panelen

Een belangrijke categorie van overheidsbemoedening berust niet zozeer op heffing of ontheffing, maar op verevening: het schuiven met rechten en plichten of lusten en lasten. Gebiedsontwikkeling is de meest vergaande vorm. De Dienst Landelijk Gebied (DLG) is hierin doorgewinterd en haar Groen Grondbedrijf kan nu ook pro-actiever participeren op eigen risico. Ten plattelande wordt gewerkt met de Ruimte –voor Ruimte regeling. In Limburg wordt geëxperimenteerd met verhandelbare ontwikkelingsrechten: grondeigenaren, die een gebruiksbeperking krijgen opgelegd, ontvangen compensatie in de vorm van een ontwikkelingsrecht elders, dat vrij verhandelbaar is op de markt.

Meest gangbaar is het al eerder aangestipt samenspel tussen projectontwikkelaars en gemeenten waarbij een nieuw toegekende bouwbestemming wordt gekoppeld aan ontwikkelings-eisen elders in de gemeente. Infrastructuur, groenvoorziening, inmiddels ook wel natuur zijn bekende ruielementen. 'Rood voor Groen' heet het laatste. De formule is aantrekkelijk voor de investeerder die door het groen de waarde van het gebouwde ziet stijgen. En voor het behoud van natuur en landschap omdat een bepaalde locatie verder kan worden ontwikkeld en geborgd.

Het wederzijdse voordeel is ook nadeel. Om te beginnen is het voordeel nogal ongelijk verdeeld. Er zijn gemeenten met en zonder ruimte. Nadeel is dat door de bouw opnieuw open ruimte wordt prijs gegeven. Het vereveningsproces neemt doorgaans jaren in beslag (soms tot 10 jaar). Maar vooral: het blijft bouw aanmoedigen aan de stads-/dorpsranden, waar de kosten vaak al lager zijn dan in de centra en de WOZ waarde door het groen het meeste aangroeit.

Er is dus wat voor te zeggen om het behaalde voordeel breder, ook over gemeente grenzen heen te laten neerdalen. De per 1 juli 2008 in werking getreden Wet Ruimtelijke Ordening biedt een voorzichtige opening voor zogenaamde 'bovenplase verevening'. Het hoofdstuk Grondexploitatie gaat echter uit van vrijwilligheid. Kostenverhaal ten gunste van landschapsverbetering of ruimtelijke ontwikkeling lijkt niet te kunnen worden afgedwongen, hoezeer een gemeente of provincie (via zijn structuurvisie) zich daarvoor ook zouden willen inspannen. Via het Besluit Ruimtelijke Ordening zou men hier verdere helderheid en ruimte moeten scheppen. Het planologisch instrumentarium mag worden gebruikt!

### **Heffing; continuïteit van financiering.**

Alle of bijna alle hiervoor aangegeven constructies werken als het gaat om investeringen en niet of minder voor beheer. Dit tenzij onderhoudskosten tevoren kunnen worden gekapitaliseerd en in de investeringskosten meegenomen. Voor de eerste jaren is dat denkbaar.

Juist omwille van de continuïteit van financiering baseert het Deltaplan zich op een fonds. Een fonds dat wel gevoed moet worden en niet geheel afhankelijk kan zijn van wisselvallige donaties of fiscaal begunstigde stortingen (zie hiervoor).

Enig soulaas is denkbaar via de ook door Nederland (regerakkoord) nagestreefde vermaatschappelijking van het *Europees landbouwbeleid* (GLB). De Commissie suggereert in de aanpassingsvoorstellen ('Health Check') verdere overheveling uit inkomenssteun, waarvan wellicht ook ruimtelijke doelen kunnen profiteren. In Nederland gaat het misschien om €20 miljoen per jaar. De zogenaamde regionalisering biedt misschien méér.

De verlening van inkomenssteun kan in dat model streeksgevijs worden gedifferentieerd op basis van productiepotentie, gelet op landschap en natuurlijke omgeving. Voorts kunnen via afroming (artikel 68 Ldb.Verordening) wenselijk geachte groene of blauwe diensten extra worden beloond. Landschapsonderhoud wordt dan als het ware in de verhoogde inkomstenstoelag ingebouwd, niet overgeheveld naar een collectief. Regionalisering is op zichzelf echter een lastig proces met touwtrekken om grenzen en de aantoonbaarheid van dienstverlening. Na 2013 zijn de ontwikkelingen (vele 'competing claims') minder gemakkelijk te overzien.

Een interessante bron van inkomsten lijkt op eerste gezicht de zogenaamde *CO<sup>2</sup>-compensatie*. De jaarlijkse uitstoot h.t.l. van 80 miljoen ton zou à raison van €20 per ton op het eerste gezicht flink moeten opleveren. Gegeven ook een forse controlelast is de CO<sup>2</sup> absorptie van de gedachte landschapselementen echter te gering (0,3 miljoen ton) voor zoden aan de dijk. CO<sup>2</sup>-'afkoop' h.t.l. zou volgens sommigen bovendien afbreuk kunnen doen aan de inspanning energie te besparen. Toch zou het concept al om reden van bewustwording op tafel mogen blijven.

Heffing op projectontwikkeling of gebruik van open ruimte, hoe ook genaamd, (hier voor het gemak 'groenheffing') roept schrikbeelden op van lastenverzwaring. Ook de rechtstheorie gaat er vanuit dat herstel (geheel of gedeeltelijk) in het recht

van volle eigendom niet tot extra belastingafdracht mag leiden. Gelijkheidsbeginselen verzetten zich tegen het hoger belasten van bepaalde groepen als daar niet proportioneel lasten of voordelen tegenover staan. Een bestemmingsheffing veronderstelt bovendien het creëren van een bijzonder (niet algemeen) profijt voor de heffingsplichtigen en vergt een formele wettelijke basis. De verhouding tot lust cq. last zou daarin dan liefst forfaitair moeten worden geregeld.

Voldoende beren op het pad dus. Deze worden echter meer aabaar naarmate niet alleen op het profijt-, maar vooral ook op het schadebeginsel wordt afgestemd. In combinatie mogen ze worden gezien als het *fiscaliseren van verstedelijking*. Voor een 'aanslag op de schaarse open ruimte, mag de vervuiler worden aangesproken. In de ruimtelijke ordening is planschade potentieel grond voor compensatie. De keerzijde zijn planbaten, in casu de forse waardesprong (factor 5 à 10) die door bestemmingwijziging blijkt te worden gerealiseerd. Doorgaans niet in één beweging overigens, maar in fasen naarmate het terrein verdere bewerking ondergaat. Die fasen zouden voor heffing kunnen worden aangegrepen zodat het niet automatisch de eindgebruiker is die met de last wordt opgezadeld.

Bij nieuw aan een stads-/dorpsrand te ontwikkelen project lijkt een groenheffing van €2.000 voor een gemiddeld woonkavel (af te schrijven over 30 jaar) niet disproportioneel; voor bedrijfsterrein geldt €10 per m<sup>2</sup>. Binnen in dorp of stad moet een dergelijke nieuwbouw heffing niet worden toegepast. Aan de rand wordt aan het profijtvereiste voldaan door de nabijheid van open ruimte en groen en omdat bouw daar goedkoper pleegt te zijn dan midden in de stad. De vraag is hoe om te gaan met cumulatie.

In de onderhandeling tussen gemeente en projectontwikkelaar zou bij voorbaat met de extra heffingslast rekening moeten worden gehouden. Corresponderende verlaging van de vereveningslast voor bouwers ligt daarbij in de rede. Voor bestuurders maakt dit de bouw in het buitengebied iets minder aantrekkelijk; zet althans iets van een rem op ongebreideld ruimtegebruik.

Een licht, maar welkom correctiemechanisme, dat nog verder kan worden versterkt als ook het Rijk via het Gemeentefonds bereid is te belonen of te korten als goed respectievelijk slecht met de ommelanden om wordt gesprongen. En per saldo is het vooral stroomlijning van de besluitvorming die de gemeenten en projectontwikkelaars in de kosten zou moeten kunnen schelen

Bij een bouwvolume dat het MNP raamt op circa 80.000 woningen per jaar tot 2020 en tot 2040 circa 50.000 daarna, gaat het om ruwweg 2 miljoen eenheden, waarvan 60% zijn bedoeld voor het buitengebied (1,2 miljoen). Gevreesd mag overigens worden dat het er meer zullen zijn.

Een groenheffing van €2000 levert dan al gauw €2,5 miljard op. De 10€ per m<sup>2</sup> voor de geplande 40.000 ha bedrijventerrein doen hetzelfde. Samen: circa €5 miljard! Weliswaar over een periode van 40 jaar, maar *geen klein bier* dus.

Binnen de ondersteuningsgroep rees de pregnante vraag of (direct of indirect) alleen gebruikers van nieuw 'Rood' aan de stads- of dorpsrand aan landschapsbehoud zouden moeten bijdragen. De conclusie is dat open ruimte langzaamaan voor alle ingezetenen voldoende waarde heeft om een minimale bijdrage (stel: €25 per gezin per jaar) te rechtvaardigen. De opbrengst van circa €170 miljoen per jaar zou via fietspaden, recreatieterreinen en dergelijke vooral de overloop moeten vergemakkelijken van stad naar platteland.

Aldaar kan immers vooralsnog profijt worden getrokken van het hervormde GLB. De heffing zou qua uitvoering goed kunnen meeliften met de ingezetenenomslag van het waterschap, die wordt geheven per woonruimte.

Of planbaten nog in andere vorm in de beschouwing moeten worden betrokken (bijvoorbeeld aandeel in gerealiseerde WOZ windfall bij opwaardering van het gebruiksrecht; permanente versus recreatieve bewoning) hangt af van de politieke gevoeligheid en financieringsbehoefte. Hetzelfde geldt voor middelen uit het FES, euro's ten gunste van ons vestigingsklimaat.

### De aanpak van uitvoering.

Hoewel niet overal de sterkste bestuurslaag, ligt het voor de hand de *regie* voor landschapsontwikkeling te leggen bij de *provincies*. Dat sluit aan bij hun positie in ILG waaronder ze de Rijksbijdrage matchen en bij de spilfunctie die hen toevalt in de nieuwe WRO. Zorg is geuit over toereikende capaciteit van (mede) beoordeling mocht de provincie in 'haar' gemeenten worden geconfronteerd met een hausse aan ontwikkelingsplannen. Zonodig zou tijdelijk steun kunnen worden geboden door 'flying squads'. De provincies mogen in elk geval worden aangespoord de verordeningsbevoegdheid ten volle te gebruiken om verdere wildgroei ten koste van de open ruimte te keren.

De vrijwel onvermijdelijke overheidsbetrokkenheid, fiscaal of anderszins, brengt investeren in landschap even onvermijdelijk binnen het *Europese mededingingskader*. Weerbarstige materie waarin elke overmaking aan bedrijven strikt op tegenprestatie en eventuele bevoordeling wordt beoordeeld. In landschapsaangelegenheden gaat het vooral om onttrekking van grond aan productie. Reden waarom naast de ontwikkelde casuïstiek binnen het landbouwacquis (ondermeer de gewaardeerde Catalogus Groenblauwe Diensten), ook de bruikbaarheid verdient te worden onderzocht van de vrijstelling voor niet-landbouw activiteiten (€200.000 over 3 jaar). *Tendering* van onderhoud is hierbij mogelijk een punt van overweging. Voor een beoordeling van '(boven)matigheid' zou niet alleen inkomensderving, maar ook misgelopen winst mee mogen tellen.

De vermelde mogelijkheden van financiering zijn veelbelovend en wettigen ambitie. Dat zal ook nodig zijn om ze op het droge te trekken. *Publieke adhesie* kan daarbij helpen en zou wel eens onmisbaar kunnen zijn. Het deed de gedachte rijzen aan een autoriteit, een boegbeeld die de financieringsplannen kan steunen en cachet geeft. Die (toe)zicht heeft op uitvoering en stuwt in richting kwaliteit. De diversiteit van financiering is groot en vraagt om een zekere bundeling. Niet verstikkend als het kan. Initiatief van onderop mag en moet. Identiteit, herkenbaarheid is een groot goed.

Een taxatie van *volumes* is nog moeilijk te geven. Het resultaat van fiscale stimulering is nu eenmaal ongewis, vooral als die stimulering nog moet worden gerealiseerd. Voor investeringsuitgaven zijn fiscaal ondersteund mecenaat en verevening misschien voldoende. Knelpunt is de factor onderhoud, veruit het merendeel van de kosten. Het blijft dus van belang deze waar mogelijk te kapitaliseren.

ILG, Programma beheer, Plattelandsontwikkeling, Provinciale *matching* zijn samen misschien goed voor € 100 miljoen per jaar. Een hervormd GLB voegt daaraan pas substantieel toe als het is gelukt de regionalisering door te voeren. Een ingezetenenomslag brengt €170 miljoen per jaar op.

Stel dat jaarlijks in de orde van €600 miljoen nodig zou zijn, dan zou ongeveer de helft uit "Rood –voor Groen" bijdragen en/of groenheffing moeten worden verkregen. De jaaropbrengst van een vermogensfonds van om en nabij €6 miljard. €. Dat zal niet zonder meer lukken, maar een fonds kan ook (zo nodig tijdelijke) beleggingen aantrekken. Onder meer van particulieren of bijvoorbeeld de provinciale overheden die na verzilvering van hun aandeel in energiemaatschappijen nieuwe bestedingsmogelijkheden zoeken.

De voorgaande kwantificering 'langs de duim' is allereerst bedoeld ter rechtvaardiging van navenant ambitieniveau. Maar ook om aan te geven dat *fondsvorming* zinnig en wenselijk is. Een fonds kan activiteiten bundelen, beheren en desgewenst coördineren. Het minimaliseert transactiekosten. Het kan samen met het bankwezen hiaten in een cashflow overbruggen en, bovenal, het staat los van de waan van de dag. Een fonds als het Nationaal Groenfonds vervult een dergelijke rol. Het zou de koepel kunnen zijn waarbij bestaande of op te richten fondsen, van provincie of streek, kunnen worden ondergebracht. Ieder met eigen trekkingsrecht en zeggenschap. De constructie zou middelen voor een bepaald doel kunnen bijeenbrengen; over de provinciegrens heen, soms zelfs nationaal. De comptabiliteitswet (kasstelsel) maakt deelname moeilijk voor het Rijk. Voor lagere overheden geldt dat niet. En zij zijn het die als eersten voor de heffingsinkomsten aan de lat staan.

Rest de vraag naar *selectiviteit* van de inzet. Daarover, zo bleek ook tijdens de septemberconferentie, kan verschillend worden gedacht. De gedachte van concentratie op nieuw aan te wijzen landschappen van streek of provincie beantwoordt aan de beschermingsbehoefte ('no go') die in de inleiding werd aangestipt. Maar de aanwijzing als zodanig kost ook veel energie, vertraging en mogelijk draagvlak.

Er blijft dan ook veel te zeggen voor het vermijden van nieuwe planfiguren en voor tenminste het hanteren van twee sporen: bescherming van gebieden die de moeite waard zijn te beschermen. Tegelijk doen wat de hand vindt te doen met name in de verbinding (groene 'lintbebouwing'?) tussen stad en platteland. Een goed programma verleidt de jeugd (maatschappelijke stages?) van die verbinding gebruik te maken; vestigt bij ingezetenen het gevoel mede eigenaar te zijn; nodigt hen die kunnen investeren uit tot financiële deelneming en koestert ons erfgoed, de spiegel van wie we zijn.

\* \* \*

Samengevat beveelt de ondersteuningsgroep het volgende als eerste aandachtspunten aan:

- versterk vereveningsmogelijkheden (aanpassing B.R.O.; Grex. kostensoorten etcetera)
- fiscale tegemoetkoming particuliere investeerders (Natuurschoonwet; repatriëring)
- een door gemeenten af te dragen groenheffing op nieuwbouw in buitengebied
- overweeg een (bescheiden) ingezetenenomslag via accres van de waterschapsheffing
- leg ook landschapsclaim bij GLB afoming en inzet Gemeentefonds
- geen verplichte nieuwe planfiguren maar sterke sturing door (en steun aan) provincies
- instelling van een landschapsfonds of aansluiting bij het Groenfonds (trekkingsrechten)
- mobiliseer publieke belangstelling (autoriteit/ boegbeeld)



## Bijlage 4

### Verslag van de conferentie met deskundigen

*Op uitnodiging van de heer Rinnooy Kan, voorzitter van de Task Force Financiering Landschap Nederland, discussieerde een 40-tal deskundigen op 4 september 2008 in Den Haag over de hoofdlijnen van het advies dat de Task Force aan de minister van LNV wil doen. Er was ondersteuning voor de helderheid van de opzet en de gemaakte keuzen, en er werden opmerkingen en aanvullingen gemaakt bij de voorstellen. Zo werd erop gewezen dat niet alleen agrariërs, maar ook andere ondernemers en burgers een belangrijke rol vervullen voor het landschap, dat er gebruik gemaakt moet worden van het draagvlak en betrokkenheid in de gebieden zelf, dat het instellen van fondsen niet de stimulans onder veel lokale initiatieven moet wegnemen, er terughoudend moet worden omgegaan met het introduceren van nieuwe planfiguren, het goed zou zijn als de verschillende onderdelen van het advies los van elkaar kunnen worden gerealiseerd en dat continuïteit een voorwaarde voor succes is en. Naast deze inhoudelijke opmerkingen werd ook gewezen op de noodzaak van goede namen voor nieuwe elementen (beschermde gebieden en fondsen) en het belang van een goede presentatie van het advies.*

#### De bijeenkomst

De deelnemers waren afkomstig uit provinciaal en gemeente bestuur, maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven, financiële instellingen, en overige deskundigen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit en financiering van het landschap. De Task Force Financiering Landschap Nederland (TFLN) werd vertegenwoordigd door Alexander Rinnooy Kan, Steven van Eijck en Kees Lever. De heer Rinnooy Kan presenteerde de hoofdlijn van het advies van de Task Force. Daarna volgde onder leiding van de leden van de Task Force discussie in deelgroepen over de volgende vragen: 'Wat stemt tot enthousiasme?', 'Waarmee kan het voorstel nog verder verrijkt worden?' en 'Hoe vergroten we het politiek / maatschappelijk draagvlak?'. Aan het eind van de morgen presenteerde de voorzitters de belangrijkste deelgroepconclusies en was er een afrondende dialoog onder leiding van

de heer Rinnooy Kan. Hieronder volgt een samenvatting van de gemaakte opmerkingen, gegroepeerd rond de hoofdlijnen van het advies.



#### Afbakening van de opdracht

De Task Force richt zijn advies op het agrarische landschap en sluit daarmee natuurgebieden en (rand)stedelijk groen uit. Met name gaat het de Task Force om het mogelijk maken van een rendabele agrarische bedrijfsvoering (inclusief groene en blauwe diensten), met behoud of versterking van de landschappelijke kwaliteit en toegankelijkheid van het platteland.

De gekozen afbakening wordt op hoofdlijnen ondersteund, maar gewaarschuwd wordt ook rekening te houden met: rand- en overgangsgebieden met een overwegend agrarische identiteit, de ambities van gemeenten om grootschalige functieveranderingen in het buitengebied door te voeren.

#### Voorgestelde aanpak

*De Task Force wil de kwaliteit van de agrarische landschappen veiligstellen door:*

- *het primaat van de zorg voor het landschap te leggen bij het agrarisch ondernemerschap,*
- *beschermde gebieden aan te wijzen ('Provinciale Landschappen'),*
- *maatwerk per gebied mogelijk te maken.*

#### Primaat bij agrariërs

Er is brede steun om het primaat bij het agrarisch ondernemerschap te leggen, maar daarbij worden twee kanttekeningen geplaatst:

- Geef ook ruimte aan andere partijen die in het agrarisch landschap actief zijn, zoals recreatieondernemers en particuliere eigenaren. Het belang van draagvlak bij de agrarische ondernemer wordt onderkend.
- Het begrip 'primaat' behoeft begrenzing. Er is een vorm van collectieve organisatie nodig om te voorkomen dat de wil van een individuele agrariër bepalend is. "Het gaat om samenhang in beleid, samenwerking en samenspraak".

### **Beschermde gebieden**

De aanwezigen waarschuwen voor de ongewenste bijwerkingen van het aanwijzen van nieuwe gebiedscategorieën (zoals provinciale landschappen). Voorkom de introductie van nieuwe planfiguren! Deze leveren veel remmogelijkheden op en dus grote vertraging in de uitvoering. Streef ernaar dat onderdelen van het advies ook los van elkaar kunnen worden uitgevoerd. Zodat bijvoorbeeld gebiedsfondsen al kunnen functioneren voordat beschermde gebieden zijn aangewezen en begrenst.

De provinciale landschappen moeten bij voorkeur bottom up worden vormgegeven. Een streek kan een voorstel doen om provinciaal landschap te worden. Deze invulling vanaf streekniveau is een belangrijke realisatiestrategie en voorkomt dat er top down nieuwe planfiguren worden geïntroduceerd. Wel moeten de provincies een duidelijk einddoel geven voor de provinciale landschappen, zodat ondernemers uitgenodigd worden om daadwerkelijk mee te denken.

Ook wordt gewaarschuwd dat het niet zo mag zijn dat de gebieden buiten de provinciale landschappen meer gaan verrommelen doordat daar geen afspraken worden gemaakt. Op dezelfde manier is ook kritiek te leveren op de snelwegpanorama's. Mooi dat die openblijven, maar wel erg jammer dat de verrommeling van de gebieden daarbuiten niet wordt tegengegaan.

### **Maatwerk**

Maatwerk zou volgens de deelnemers betekenen dat er, naast een provinciale regierol, nadruk gelegd moet worden op de rol van gebiedsfondsen:

- Hier wordt namelijk maatschappelijk draagvlak gecreëerd en kunnen private partijen of personen hun geld koppelen aan een voor hen herkenbaar landschap.

- Met dit specifieke geld kan lokaal gewerkt worden aan in het oog springende investeringen die veel positieve aandacht voor het landschap opleveren.

Daarnaast zouden gebiedsfondsen gevuld moeten worden met nationaal geld:

- Hiermee kunnen de minder zichtbare zaken gefinancierd worden, zoals het structurele landschapsonderhoud.
- Een constructie zoals die van de waterschapsheffingen levert een relatief constante en betrouwbare financieringsbron op en ondervangt de discussies dat er betaald zou moeten worden voor landschappen elders.
- Een centrale herkomst van het geld biedt mogelijkheden om de activiteiten van de provincies te coördineren.

### **Twee strategische lijnen**

*In beschermde gebieden kunnen beperkende randvoorwaarden van kracht zijn. Om de agrarische ondernemers in staat te stellen economisch te kunnen blijven produceren stelt de Task Force hiervoor twee strategische lijnen voor:*

- *Verhogen van inkomsten voor agrarische ondernemers via vergoedingen (groene en blauwe diensten).*
- *Verlagen van bedrijfskosten van agrariërs via fiscale en juridische instrumenten.*

De twee strategische lijnen spreken de meeste aanwezigen aan en geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

### **Strategische doelen**

*De Task Force richt zich op het ondersteunen van publieke en private initiatieven om het landschap in beschermde gebieden te verfraaien en de toegankelijkheid ervan te verbeteren.*

Deelnemers zijn hiermee akkoord.

### **Gebiedsproces centraal**

*De Task Force stelt in haar aanpak het gebiedsproces centraal: Provincies zijn verantwoordelijk en wijzen beschermde gebieden aan (Provinciale Landschappen), De gebieden worden uitgenodigd particulier initiatief richting de provincie te ondernemen.*



Het gebiedsproces omvat onderhandeling met alle grondgebruikers en -eigenaren samen.

Er worden afspraken gemaakt en vastgelegd over de te realiseren landschapsambities, maatregelen, vergoedingen en andere bronnen van financiering.

Eventuele blokkerende minderheden worden uitgesloten (vergelijk Landinrichting).

Het commentaar van de deelnemers richt zich wederom op de ongewenste bijwerkingen van het aanwijzen van nieuwe gebiedscategorieën (zoals provinciale landschappen).

### Private organisaties in positie brengen

De Task Force wil private organisaties (zoals provinciale landschappen, Natuurmonumenten, Landschapsbeheer, Vereniging Nederlands Cultuurlandschap, etc.) een rol geven bij:

- de belangenbehartiging van het landschap,
- het maken van afspraken met grondeigenaren,
- het aankopen en verpachten van gronden,
- het vergoeden van beheersactiviteiten.

Geadviseerd wordt om ook de agrarische natuurverenigingen als private organisatie een rol te geven. Ook nieuw op te richten organisaties als verenigingen van (landschaps)eigenaren kunnen hier een rol spelen.



### Financieringsconstructies

#### Centrale rol voor provinciale fondsen

De Task Force kent een centrale rol toe aan provinciale landschapsfondsen. Deze moeten transacties op gang brengen en aanleg en het onderhoud van het landschap financieren.

Deze fondsen worden onder meer gevoed uit:

- publieke en private middelen,
- provinciale opcenten,
- opbrengsten van 'bovenplanse' verevening,
- opbrengsten van 'planbaten' (recreatiewoningen),
- regionale inkomsten uit 'Rood voor Groen' transacties.

Samen met een eventueel nationaal landschapsfonds (zie hieronder), wordt een heldere invulling gegeven aan de wens om behoud en versterking van landschapskwaliteit te zien als een collectieve verantwoordelijkheid. Er ontstaat een getrapte verantwoordelijkheid, waarbij op gebiedsniveau de generieke middelen gekoppeld kunnen worden aan privaat initiatief.

Het is echter de vraag of met de invoering van provinciale landschappen nog wel een rol is weggelegd voor de Nationale Landschappen.

#### Rijksverantwoordelijkheid via nationaal landschapsfonds

De Task Force pleit daarnaast voor een nationaal landschapsfonds. Dit fonds kan aansluiten bij het bestaande Nationale Groenfonds. Doel is om de (co)financiering te verzorgen van de provinciale fondsen. De voeding van zo'n nationaal landschapsfonds komt onder meer uit:

- Bijdragen uit de rijksbegroting,
- FES middelen,
- toekomstige EU – GLB middelen voor groene en blauwe diensten,
- generieke 'Rood voor Groen' inkomsten.

Door aan aantal deelnemers wordt de zorg geuit dat het instellen van bovengenoemde overheidsfondsen (provinciaal en nationaal) initiatieven zouden kunnen wegtrekken op lokaal niveau. Agrarische ondernemers worden niet geprikkeld op zoek te gaan naar nieuwe inkomsten als de overheid al voor generieke financiering zorgt. Het model dat een landschapsfonds één op één middelen van het rijk doorsluisst naar subsidiedoelen, is veel te statisch. Landschapsfondsen moeten veel ondernemender zijn en het karakter krijgen van een ontwikkelingsbank, waar vele partijen bij betrokken zijn en waar geldstromen worden gekoppeld en elkaar versterken.

## Fiscale maatregelen

*De Task Force stelt voor om via een aantal fiscale maatregelen meer financiële ruimte voor het landschap te creëren:*

- *Oprekken van de Natuurschoonwet naar een 'Natuur- & Landschapsschoonwet,'*
- *Inleggen in provinciale landschapsfondsen gelijkstellen aan Groenbeleggen,*
- *Donaties aan landschapsfondsen fiscaal aftrekbaar maken (Anbi-status),*
- *Laagrentende leningen vanuit landschapsfondsen mogelijk maken aan private partijen en lagere overheden.*

Deze ideeën werden breed omarmd. In het bijzonder is er steun om de Natuurschoonwet op te rekken tot een Natuur- en Landschapsschoonwet.

## Aanvullende ideeën voor financiering

De deelnemers deden een groot aantal aanvullende suggesties voor financieringsmogelijkheden:

- Er moet worden ingespeeld op het profijtbeginsel: financiering van het landschap koppelen aan agro-ondernemingen zoals Friesland Foods en Fruitmasters. Deze bedrijven gebruiken het landschap voor hun marketing, dus zouden zij ook moeten bijdragen aan investering en onderhoud. Wellicht is een dergelijke samenwerking te bereiken op basis van convenanten.
- Grijs geld groen maken. Er staat veel Nederlands geld op buitenlandse rekeningen. Door fiscaal voordeel zouden deze mensen gestimuleerd moeten worden hun geld weer terug te halen naar Nederland
- De 50+ generatie wil graag iets goeds doen, maar wil daar 'beleving' voor terugkrijgen. Dit biedt kansen om meer priaat geld te verkrijgen voor het landschap. Donaties kunnen gekoppeld worden aan het vernoemen van landschapselementen naar mensen of bedrijven.
- De nieuwe landinrichting is een krachtig instrument. Door aan boeren land te geven waarmee zij hun productiviteit verder kunnen verhogen, kunnen tegenprestaties verlangd worden op het gebied van landschapskwaliteit. Deze nieuwe

landinrichting moet wel uitgevoerd worden met verbrede doelstellingen. Dat geeft een onderhandelingspositie aan het rijk om mooi landschap af te dwingen en tegelijkertijd bijvoorbeeld voet- en fietspaden aan te leggen. Het mooie aan dit instrument is dat de streek dit ook kan aanvragen (bottom up is dus mogelijk).

- Het continuïteitsprincipe (de garantie dat investeringen ook standhouden over een lange tijdspanne) moet duidelijker in de systematiek en het instrumentarium verankerd worden. Voorkomen moet worden dat financiering teveel afhankelijk is van de heersende politieke wind. Hoewel het lastig is continuïteit vanuit de overheid te garanderen, kan ernaar gestreefd worden instrumenten zodanig vorm te geven dat ontmantelen veel werk oplevert. Om diezelfde reden zou meer moeten worden ingezet op kapitaalfondsen met langjarig rendement, dan op kortlopende investeringsfondsen.
- De Wet op de Bedrijfsorganisatie kun je inzetten om individuele boeren aan te zetten tot collectiviteit. Dit kan concreet gemaakt worden door het Bosschap zeggenschap te geven over het landschap, of door hiervoor een nieuw schap in het leven te roepen (een landschap). Voordeel van aansluiten bij het bestaande Bosschap, en deze omvormen naar een Bedrijfsschap voor Bos, Natuur en Landschap, is dat transactiekosten laag blijven.
- Erfpacht zou fiscaal aftrekbaar moeten zijn.
- Landschapsfondsen moeten vrijgesteld worden van BTW.



### Overige opmerkingen en suggesties

Gedurende de discussies werden een groot aantal opmerkingen en suggesties gedaan. Deze worden hieronder samengevat.

- Evenals het woord 'provinciale landschappen' ongewenste associaties oproept (zie ook 2. Voorgestelde aanpak), roept ook het woord provinciaal landschapsfonds verwarring op. Wellicht zijn woorden als streekbank, landschapsbank en landschapontwikkelingsmaatschappij beter. Zo'n ontwikkelingsbank kan het beste op streekniveau opgezet worden om private middelen te koppelen aan het provinciale niveau. Maar ook gemeentes zouden op streekniveau kunnen participeren. Er is evenwicht nodig tussen aan de ene kant een hoge betrokkenheid, en aan de andere kant lage transactiekosten.
  - Bij het organiseren van bijdragen van mensen uit een gebied kan de constructie van een vereniging van eigenaren een mogelijkheid zijn.
  - Draagvlak vergroten betekent:
    - Heldere uitspraken omtrent het ambitieniveau. Zonder ambitie is het onzin om over geld te praten.
    - Duidelijke communicatie met het publiek. Breng in beeld wat er mis is en wat hersteld moet worden. Alleen zo kun je het grote publiek mee krijgen en creëer je draagvlak.
  - Er vindt nu een bouwgolf in de melkveehouderij plaats. Als we niets doen, worden overal lelijke bouwwerken geplaatst. Door een iets hogere investering kunnen het ook gebouwen zijn die meer de identiteit van de streek ondersteunen. Deze extra kosten kunnen worden gecompenseerd door deze investeringen onder de groenregeling te brengen.
  - Er zijn veel nieuwe ondernemers in het buitengebied, variërend van recreatie- tot horecaondernemers. Als we ons nu te
- sterk gaan richten op boeren worden deze buitenspel gezet. Op verschillende plaatsen zijn initiatieven die gebruik maken van deze nieuwe ontwikkelingen en daar opbrengsten door laten ontstaan die ten goede komen aan het landschap. Benut deze nieuwe geldmachines.
- De centrale rol die provincies gaan vervullen zal ondersteund moeten worden. Deze ondersteuning kan bijvoorbeeld met vliegende brigades worden ingevuld.
  - Het principe dat heel Nederland moet worden opgeknapt, roept bij een aantal deelnemers ook de zorg op dat het beleidsgeld voor landschap teveel verdund zal worden. Zorg liever op weinig plaatsen goed voor het landschap, dan overal een beetje. "De pindakaas moet niet over een te grote boterham worden uitgesmeerd".
  - Het advies van de Task Force moet zich richten op het creëren van een schaars goed. Als mensen om landschapskwaliteit willen concurreren, zit je goed.
  - Het uiteindelijke advies van de Task Force moet mensen mobiliseren. Neem voor wat betreft de presentatie een voorbeeld aan de Commissie Veerman.



## Bijlage 5

### Overzicht van gebiedseigen financieringsconstructies

Berenschot heeft ten tijde van de uitvoering van onze adviesopdracht de bestaande ideeën en initiatieven voor nieuwe financieringsconstructies ('gebiedseigen instrumenten') in kaart gebracht als eerste fase van een ruimere opdracht. Gebiedseigen instrumenten zijn instrumenten die passend zijn bij specifieke gebiedsomstandigheden en in de gemeenschap zelf ontstaan (particulieren, private partijen, overheden, enzovoort). Gebiedseigen instrumenten zijn initiatieven die bijdragen aan de aanleg en/of het onderhoud van de groenblauwe structuren in Nederland. Het karakter van gebiedseigen instrumenten geeft aan dat deze niet zonder meer toepasbaar zijn op andere plaatsen. Immers daar kunnen andere omstandigheden gelden. Berenschot maakt een verschil tussen bottom up ontstane instrumenten/initiatieven die voldoen aan de hiervoor gegeven definitie en top down ontwikkeld overheidsinstrumentarium dat ondersteunend aan of ter bevordering van de initiatieven kan worden ingezet. De volledige rapportage van Berenschot komt als aparte publicatie beschikbaar.

De inventarisatie levert een waaier aan voorbeelden op, die sterk van elkaar verschillen, zowel in aard als in omvang. Berenschot heeft de financieringsconstructies voor het nodige overzicht gerubriceerd in clusters:

1. concepten die direct ingrijpen in de bestaande werkelijkheid
2. concepten die randvoorwaarden creëren voor initiatieven die direct ingrijpen in de bestaande werkelijkheid
3. concepten ter vergelijking uit buienland en uit andere sectoren

#### **Ad 1: Op de praktijk ingrijpende instrumenten**

Onder cluster 1 vallen alle concepten en initiatieven die direct ingrijpen in het landschap, doordat ze bijdragen aan de aanleg van groenblauwe structuren. Binnen dit cluster worden de volgende categorieën onderscheiden:

#### **a. Rood voor Groen**

Bij deze initiatieven is een financieringsvorm gevonden waarbij de aanleg van groenblauwe structuren gefinancierd wordt uit de ontwikkeling van huizen/kantoren (rood). Een voorbeeld van zo'n initiatief is Duinwonen waarbij beperkte woningbouw op zandheuvels in droogmakerijen met verzilting- en waterproblemen direct en dwingend gekoppeld wordt aan de ontwikkeling en vernieuwing van het watersysteem en van natuur en landschap.

#### **b. Functiecombinaties**

Bij deze initiatieven wordt de aanleg van groenblauwe structuren gecombineerd met een andere functie (bijvoorbeeld zorg, recreatie of onderwijs). Een voorbeeld van zo'n initiatief is de Zorgboerderij Mariënberg. Op dit moment moeten mensen uit de regio naar verpleeghuizen in Ommen of Hardenberg waar lange wachtlijsten zijn. Zo ontstond het initiatief voor een zorgboerderij in de buurt.

#### **c. Alternatieve financieringsbronnen**

Naast groen/blauwfinanciering uit de ontwikkeling van rood bestaan er initiatieven die andere financieringsbronnen aanboren. Landschapveilingen zijn hier een voorbeeld van. Bij landschapveilingen kunnen burgers bieden op een stuk oever, haag of weiland. Met de opbrengst zijn de stukken landschap (naar verwachting) tien jaar lang in goede staat te houden en in te richten als natuurgebied. Het beheer van de landschapselementen wordt uitbesteed aan lokale boeren. Het landschap rondom Margraten in Zuid-Limburg is vorig jaar onder de veilinghamer gegaan. Andere meer 'bekende' vormen van alternatieve financieringsbronnen zijn adoptie of sponsoring: bomen voor koeien, Boer en Buur, park Sonsbeek, Adopteer een kip, Adopteer een grutto en de Buurderij.

#### **d. Dealmaking**

Tot de categorie deal making kunnen initiatieven gerekend worden waarbij 'deals' en/of een verbond tussen verschillende partijen gesloten worden. Dit kan zowel een verbond tussen

private als publieke partijen zijn. Het Pact van Duivenvoorde is een voorbeeld van een ‘deal’ tussen de gemeenten Leidschen-dam-Voorbug, Voorschoten en Wassenaar. Dit ‘pact’ draagt zorg voor het behoud van het groen in de drie gemeenten.

## **Ad 2: Randvoorwaardelijk faciliteren van verandering**

Onder dit cluster vallen alle concepten en initiatieven die niet direct ingrijpen in het landschap, maar wel de randvoorwaarden creëren voor initiatieven die dat wel doen. Hierbij valt te denken aan het bieden van beleidskaders, maar ook aan de financiering van instrumenten. Binnen cluster 2 worden de volgende categorieën onderscheiden:

### **a. Fondsvorming en grondbanken**

Financiering van de aanleg van groenblauwe structuren geschiedt vaak vanuit een publiek dan wel privaat (beheerd) fonds. Ook is er vaak sprake van grondbanken. Het Groenfonds Midden-Delfland is een voorbeeld van een fonds. Het Groenfonds financiert diensten die boeren uitvoeren, zoals het onderhouden van houtsingels of natuurlijke oevers. Om deze diensten te kunnen belonen heeft de gemeente Midden-Delfland een groenfonds opgericht. Boeren kunnen op grond van een vooraf opgestelde lijst van diensten punten verzamelen. Het totaal aantal punten bepaalt de financiële tegemoetkoming.

### **b. Samenwerking**

Een randvoorwaarde voor het ontstaan en mogelijk maken van gebiedseigen instrumenten is vaak een goede afstemming of samenwerking tussen overheden, maar ook tussen publieke en private partijen. Door samenwerking kan er meer duidelijkheid ontstaan over regelgeving en sluiten de verschillende regels beter op elkaar aan. Een voorbeeld van een initiatief dat draait om samenwerking is Plattelandsontwikkeling Nieuwe Stijl. Hierbij zetten de overheid en het maatschappelijk middenveld samen projecten op. Wanneer er eenmaal voldoende massa is gemaakt, worden deze projecten door de lokale bevolking overgenomen en verder uitgevoerd.

### **c. Beheer**

Een onderdeel van de aanleg en het onderhoud van groen-

blauwe structuren is het beheer. Wanneer er geïnvesteerd wordt in landschapselementen zonder dat het beheer is geregeld, is de kans groot dat de landschapselementen uiteindelijk weer zullen verdwijnen. Daarnaast zijn er aan beheer kosten verbonden. Bij de keus om natuur te ontwikkelen spelen de kosten van het beheer van natuur vaak een grote rol. Initiatieven op gebied van beheer vinden slimme manieren om het beheer te organiseren en te financieren. Een voorbeeld van een initiatief op het gebied van beheer is Regio-park Groningen-Assen. Op basis van een innovatief abonnement-systeem wordt het onderhoud en het beheer geregeld.

### **d. Versterken van relatie boer-burger**

Binnen deze categorie vallen alle initiatieven die zich richten op het versterken van de relatie tussen ‘boer en burger’ (uiteraard is een boer ook een burger) Door te investeren in deze relatie kan de ontsluiting van het platteland en de waardering ervan groter worden. In het Amersfoortse initiatief ‘Stad zoekt Boer’ wordt gezocht naar verschillende soorten partnerships. De gemeente heeft allerlei partners van het platteland (bijv. boeren) en uit de stad (bijv. bedrijven) uitgenodigd om te *speeddaten*.

## **Ad 3: Ter vergelijking**

In dit cluster worden de volgende categorieën onderscheiden:

### **a. Buitenland**

Niet alleen in Nederland komen er betekenisvolle projecten tot stand. Ook in het buitenland gebeurt dit. Een van die initiatieven is de Urban Growth Boundary. De Urban Growth Boundary vormt een juridisch bindende beperking voor de groei van de stedenmetropool Portland Oregon in de Verenigde Staten. Het trekken van een contour waarbuiten niet gebouwd mag worden, betekent daar een enorme stimulans voor zowel de ontwikkeling van de groene ruimte als voor de inbreiding en verhoging van de kwaliteit van de gebouwde omgeving.

### **b. Andere sectoren**

Er zijn ook initiatieven opgespoord die in eerste instantie weinig met landbouw, natuur en milieu te maken lijken te hebben. Deze initiatieven uit ‘andere sectoren’ zijn omwille van hun

financiële en/of bestuurlijke arrangementen toch interessant. De Groenstichting Rozendaal is hier een voorbeeld van. In de Leusdense wijk Rozendaal is de Groenstichting Rozendaal het officiële adviesorgaan voor de gemeente. Alle huiseigenaren zijn lid van deze stichting. De stichting beheert o.a. het openbaar groen in de wijk en exploiteert verder de gemeenschappelijke voorzieningen zoals de tennisbaan, het verwarmde buitenzwembad en de kabel ten behoeve van het TV signaal. Op een eigen TV-kanaal wordt nieuws over de wijk gepubliceerd en kunnen ook advertenties van wijkbewoners geplaatst worden. De Groenstichting Rozendaal heeft structureel overleg met de gemeente. Enerzijds omdat zij (financiële) verantwoording aan de gemeente moet afleggen, anderzijds omdat er zaken in de wijk zijn waarvoor zij de gemeente kan en moet aanspreken. Jaarlijks vindt er een wijkschouw plaats.





## Bijlage 6

### Lijst van afkortingen en begrippen

- **Agrarische Cultuurlandschappen**

Eigen definitie van de Task Force: gebieden in Nederland waar de landbouw de dominante grondgebruiker is. Daartoe behoren ook gebieden die onder invloed staan van stedelijke uitbreidingsdrang en/of van de wateropgave. De gebieden binnen de steden ('stedelijk groen') en de natuurgebieden blijven hiermee buiten beschouwing. Waardevolle Agrarische Cultuurlandschappen zijn, in de definitie van de Task Force, een door de provincies gedefinieerde deelverzameling, waarbinnen spanning bestaat tussen de bedrijfseconomische eisen die gesteld worden aan een moderne rendabele agrarische bedrijfsvoering en de landschappelijke wensen van verfraaiing en recreatieve toegankelijkheid.

- **'Bovenplanse verevening'**

Mogelijkheid op basis van de Grondexploitatiewet om 'het, naast de kosten, bijdragen vanuit winstgevend exploitatiegebieden ter (gedeeltelijke) dekking van een tekort in de grondexploitatie in een ander exploitatiegebied. [...] het gebruiken van financiële overschotten van winstgevend locaties (de zogenaamde verdienlocaties) om tekorten op andere locaties te verevenen' (uit: Handreiking Grondexploitatiewet, Sdu Uitgevers BV, 2008)

- **Catalogus Groenblauwe Diensten**

De Catalogus Groenblauwe Diensten is een overzicht van vergoedingen die overheden in Nederland mogen geven aan grondeigenaren die een groenblauwe dienst leveren. Deze diensten kunnen gaan over natuur en landschap, cultuurhistorie, recreatie of waterbeheer. De vergoedingen zijn gebonden aan een maximum om oneerlijke staatssteun te voorkomen. De Europese Commissie ziet hierop toe. De Catalogus Groenblauwe Diensten geeft per dienst aan wat dit maximum is (uit: [www.catalogusgroenblauwediensten.nl](http://www.catalogusgroenblauwediensten.nl)).

- **Compensatiebeginsel**

In de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) zijn ingrepen niet toege-

staan als zij de natuur significant kunnen schaden. Er worden uitzonderingen gemaakt voor projecten met een nationaal belang waarvoor geen alternatieven zijn. De natuur die daardoor wordt aangetast, moet worden gecompenseerd (uit: 'Natuurcompensatie over de grens', LEI, 2007).

- **Externe effecten**

Publieke belangen vloeien voort uit externe effecten. Wanneer door een actie van één partij of door een transactie tussen twee (of meer) partijen een andere partij die niet bij de besluitvorming over de (trans)actie betrokken is daarvan gevolgen ondervindt, dan is er sprake van een extern effect. Die gevolgen kunnen zowel positief of negatief zijn. Een autorit, waar derden worden geconfronteerd met geluidsoverlast is een voorbeeld van een actie met een negatief extern effect. De verkoop van een leegstaand huis aan een groot gezin, waardoor de winkelier om de hoek meer klandizie trekt, is een voorbeeld van een transactie met een positief extern effect (uit: De calculus van het publieke belang, C.N. Teurlings, A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen, 2003).

- **FES**

Staat voor Fonds Economische Structuurversterking. In Nederland gaat ruim 40% van de aardgasbaten naar het FES. Dit fonds financiert investeringsprojecten om de economische structuur te versterken (uit: [www.regering.nl](http://www.regering.nl)).

- **Financieringsconstructies**

Onder een financieringsconstructie verstaat de Task Force elke wijze waarop publieke en/of private partijen gebruik maken van financiële instrumenten ten behoeve van het landschap. Het is niet alleen van belang wie de aanleg en het onderhoud betalen, maar ook onder welke voorwaarden dat gebeurt.

- **GLB**

Staat voor Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. De Europese Commissie lanceerde in 1959 de eerste plannen voor het GLB. Het Europees landbouwbeleid had als doel agrarisch onderne-

mers een redelijke levensstandaard te bieden en de consumenten te voorzien van kwaliteitsvoedsel voor een eerlijke prijs. Om deze doelstellingen te bereiken, zijn verschillende maatregelen getroffen. Van richtprijzen voor landbouwproducten en invoerheffingen voor producten van buiten Europa in 1959 tot de invoering van de melkquota, die de productie beperken, in 1984 en de directe inkomenssteun aan de boer in 1992. In 2003 is besloten om de directe inkomenssteun aan boeren te ontkoppelen van de productie. In 2003 is ook het plattelandsbeleid gestart. Daarmee is de leefbaarheid van het platteland een nieuwe doelstelling van het landbouwbeleid geworden en heeft de rol van boeren als beheerder van landschap en natuur een sterker accent gekregen. Eind 2008 wordt het Europees landbouwbeleid verder aangepast als antwoord op de evaluatie van de hervormingen uit 2003 (health check) (uit: [www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl)).

- **Groenfondsen**

Regeling Groenprojecten biedt private beleggers in zogenaamde 'groenfondsen' fiscale aftrekmogelijkheden (vermogensrendement heffing en heffingskorting in de Inkomstenbelasting) die gelijk staan aan 2,5% voordeel ten opzichte van 'gewoon' sparen of beleggen. Dit voordeel stelt de beheerders van groenfondsen (de meeste bankinstellingen hebben een groenfonds) in staat om leningen te verstrekken voor groenprojecten (met een 'groenverklaring') tegen een aantrekkelijke rente, ongeveer 1 à 2% lager dan anders het geval zou zijn. Deelname aan Groenfondsen kan ook als spaarder, waarbij de bank een waardepapier uitgeeft tegen vaste waarde, looptijd en rente (groencertificaat, groenobligatie).

- **Groenprojecten**

Zie 'Groenfondsen'.

- **ILG**

Staat voor: Investeringsbudget voor het Landelijk Gebied. Een van de uitgangspunten van het kabinetsbeleid is een integrale inrichting en aanpak van het platteland. Rijksoverheid, Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) hebben afspra-

ken gemaakt over een nieuwe bestuurlijke samenwerking en de wijze waarop het beschikbare geld voor het platteland wordt verdeeld. In de Agenda Vitaal Platteland zijn rijksdoelstellingen opgesteld en de bijbehorende budgetten aangegeven. Deze budgetten komen in het Investeringsbudget Landelijk Gebied, dat wordt ondergebracht bij het Nationaal Groenfonds. Elke provincie maakt afspraken met de rijksoverheid over de doelen die over zeven jaar bereikt moeten zijn en over de bijbehorende rijksbudgetten. De provincies registreren de uitvoering van de regionale plannen. In overleg met gemeenten en waterschappen verdelen zij het beschikbare budget over de regio's. Met meer ruimte voor de provincies en regio om eigen (politieke) keuzes te maken en hun verantwoordelijkheid voor uitvoering in het landelijk gebied te nemen (uit: [www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl)).

- **Kernkwaliteiten**

De Nationale Landschappen worden gekenmerkt door de specifieke samenhang tussen de verschillende onderdelen van het landschap. Daarbij kan het gaan om natuur (flora en fauna), reliëf (bijvoorbeeld beekdalen en terpen), grondgebruik en bebouwing (zoals dorpsgezichten en forten). Samen vertellen deze elementen het verhaal van het Nederlandse landschap. De status Nationaal Landschap houdt in dat er extra aandacht is voor de kernkwaliteiten van een gebied en dat er extra financiële middelen worden vrijgemaakt om deze kwaliteiten te behouden en te versterken. In de Nota Ruimte heeft het Rijk in het kort weergegeven wat de kernkwaliteiten per Nationaal Landschap zijn. De provincies werken deze kwaliteiten uit (uit: [www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl)).

- **Landinrichting**

Landinrichting (waarvan de bekende ruilverkaveling één van de vormen is) is een proces, waarbij voor een bepaald gebied de inrichting wordt afgestemd op de doelen uit de Ruimtelijke Ordening voor dat gebied. Hierbij valt te denken aan verbetering van de verkaveling (ook die van de natuur), verbetering van de infrastructuur en ruimtelijke ordening of verbetering van de waterhuishouding. Het ruilen van gronden is een van de krachtigste instrumenten uit de Landinrichtingswet (uit: <http://nl.wikipedia.org>).

## • Landschap

‘Landschap’ wordt in de Europese Landschapsconventie gedefinieerd als een gebied, zoals dat door mensen wordt waargenomen, waarvan het karakter bepaald wordt door natuurlijke en/of menselijke factoren en de interactie daartussen. Het gaat bij het begrip landschap aan de ene kant om een concreet fysiek gebied maar aan de andere kant om een waarneming door mensen. In navolging van verschillende filosofen en een theoretische beschouwing over landschapsbeleving door M. Jacobs (zie: M. Jacobs, 2006) zijn er drie benaderingen van landschap; het ware landschap (matterscape) ofwel het landschap als object, het juiste landschap (powerscape) ofwel het landschap als sociaal construct en het waarachtige landschap (mindscape) waarin het landschap een stelsel is van persoonlijke waarden. Landschap heeft betrekking op natuurlijke, rurale en stedelijke gebieden. Het omvat landgebieden, binnenwateren en mariene gebieden. Het betreft gebieden die als zeer waardevol beschouwd kunnen worden, maar ook doorsnee of aangetaste gebieden (uit: ‘Investeren in het Nederlandse Landschap - Opbrengst: geluk en euro’s’, Ministerie van LNV, 2007).

## • Landschapskwaliteit

Gezien de uiteenlopende opvattingen, zowel tussen publiek en deskundigen als in de tijd, is het niet gemakkelijk landschapskwaliteiten te beschrijven die door iedereen gedurende lange tijd in dezelfde mate als ‘positief’ ervaren zullen worden. Een poging:

- Landschappen moeten onderling onderscheidbaar zijn: de landschappelijke verschillen binnen Nederland moeten zichtbaar blijven;
- Landschappen moeten op zichzelf herkenbaar blijven, dat wil zeggen dat hun historisch gegroeide kwaliteiten zichtbaar moeten zijn en waar nodig sterker naar voren gebracht moeten worden;
- De herkenbaarheid van landschappen is er bij gebaat dat het karakter zo goed mogelijk tot uitdrukking komt. Storende veranderingen en aanvullingen in het landschap kunnen hiermee al gauw in strijd zijn; overvogen zal moeten worden om ze tegen te gaan ofwel ongedaan te maken (streven naar gaafheid);

- Behoud van en versterking van de ecologische waarden van landschappen is op zichzelf een zinvol streven. Er zal echter van geval tot geval een afweging gemaakt moeten worden tussen het ‘inbouwen’ van meer natuurwaarde en het behoud van cultuurwaarden (streven naar natuurlijkheid);
- De herkenbaarheid van landschapstypen is er bij gebaat dat verschillen in openheid gehandhaafd blijven. Dit is in de praktijk vooral een opgave in grootschalige open landschappen, waar de impact van nieuwe ruimtelijke elementen zich het zwaarst doet gelden (streven naar openheid);
- Inpassing van nieuwe ontwikkelingen moet in (delen van) de verschillende landschappen mogelijk zijn; het streven naar het zichtbaar houden van historisch gegroeide kwaliteiten mag niet tot stilstand van grote landschappelijke eenheden leiden (streven naar vernieuwing).

(uit: ‘Investeren in het Nederlandse Landschap – Opbrengst: geluk en euro’s’, Ministerie van LNV, 2007).

## • ‘Landschapsontwikkelingsplannen’

Zowel gemeenten als provincies kunnen een Landschapsontwikkelingsplan (LOP) opstellen. Een LOP gaat uit van de bestaande kwaliteiten en potenties van het landschap, en beschrijft de gewenste ontwikkelingen. Dit gebeurt in een aanpak van onderop en met relevante partijen. Met het LOP werken provincies en/of gemeenten een gedragen visie op het landschap uit in zowel wensen als concrete en uitvoerbare projecten. Het LOP biedt daarmee een kapstok voor het aanboren van geldstromen en het sturen van vrijwilligersorganisaties. Het LOP is ook een belangrijke bouwsteen voor doorwerking in bijvoorbeeld het bestemmingsplan of het streekplan. Daarnaast biedt het LOP een kader om ruimtelijke ingrepen in het landschap te toetsen (uit: [www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl)).

## • Landschapsveiling

De landschapsveiling biedt de mogelijkheid om het beheer en onderhoud van landschapselementen zoals een heg, graft, holle weg, een hele boomgaard of een bospoel te adopteren (‘kopen’). De landschapsveiling is daarmee een variant op suc-

cesvolle acties als ‘adopteer een kip’, ‘bomen voor koeien’ en ‘adopteer een hoogstamfruitboom’. De landschapsveiling biedt de mogelijkheid om participant te worden via fysieke veilingen in het land of via een website. Voor elke aankoop geldt dat de ‘koper’ het beheer en onderhoud adopteert en dus niet letterlijk de eigenaar wordt van het betreffende element. Dat blijft altijd de natuur- of landschapsorganisatie of de particuliere grondeigenaar (uit: [www.groenegoededoelen.nl](http://www.groenegoededoelen.nl))

#### • **Maatschappelijk Waardevolle Gebieden**

Term uit de kabinetsvisie “Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020”. Naast het stimuleren van concurrentiekracht en duurzaamheid, ziet het kabinet voor het toekomstige GLB als hoofddoelen voor diegenen die agrarische activiteiten ontplooiën in gebieden waarvoor beperkingen gelden of die groene of blauwe diensten leveren:

- het marktconform belonen van agrarische activiteiten in maatschappelijk waardevolle gebieden die zichtbaar bijdragen aan de realisatie van maatschappelijke waarden en maatschappelijk gewenste functies door het actief zekerstellen van een, bij de formele aanwijzing en begrenzing vastgestelde, basiskwaliteit in deze gebieden;
- het marktconform belonen van actieve individuele prestaties die uitstijgen boven die welke van iedere ondernemer met agrarische activiteiten wordt verlangd (extra betalingen voor maatschappelijke prestaties en ondersteuning van groen/blauwe diensten). Deze prestaties kunnen zowel binnen als buiten de maatschappelijk waardevolle gebieden worden geleverd.

#### • **Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse**

Een Kosten-Baten Analyse (KBA) geeft het rendement van een investering voor de investeerder weer. Een Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA) geeft het rendement van een investering voor de gehele maatschappij weer. De kracht van de MKBA is het inzichtelijk maken van alle voor- en nadelen van een investering, waar die ook terecht komen. Alle effecten die onze welvaart en ons welzijn beïnvloeden worden daarin meegenomen. De MKBA is dan ook goed verankerd in de economische theorie over welvaart.

MKBA's worden vaak toegepast op investeringen waar publiek geld mee gemoeid is. Maar ook beleidsmaatregelen of het afgeven van een vergunning kan aan de hand van een MKBA beoordeeld worden (uit: [www.kenniscentrum-mkba.nl](http://www.kenniscentrum-mkba.nl)).

#### • **‘Planbaten heffing’**

Door Task force gebruikte term voor het terugvloeiën naar de publieke kas van (een deel van) de directe baat voor derden als gevolg van een overheidsbesluit.

#### • **POP**

Staat voor: Plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland 2007-2013. Het POP is een Europees subsidieprogramma dat gericht is op de versterking van het Nederlandse platteland. Nederland wil met het POP een goed evenwicht bereiken tussen de kwaliteit van natuur en landschap en het gebruik. Het gaat dan om gebruik voor land- en bosbouw, wonen, recreatie, gezondheid en persoonlijk welbevinden. Kortom: een mooier, vitaler en leefbaarder platteland. De provincies, de ministeries van LNV en VROM hebben gezamenlijk POP Nederland geformuleerd (uit: [www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl)).

#### • **Publieke goederen**

Goederen die nuttig zijn voor grote groepen mensen, maar waarbij het niet (goed) mogelijk is om bepaalde mensen van het gebruik ervan uit te sluiten en waarbij bovendien de vraag ernaar niet rivaliserend is (omdat het gebruik door de een niet ten koste gaat van het gebruik door de ander), worden aangeduid als collectieve of publieke goederen. Klassieke voorbeelden daarvan zijn defensie en zeeweringen. Zuiver collectieve goederen kenmerken zich door volledige ondeelbaarheid van het aanbod en de volstrekte onmogelijkheid om individuen van het gebruik uit te sluiten. Collectieve goederen komen in deze zuivere vorm niet veel voor. In de praktijk is vaak sprake van beperkte deelbaarheid van het aanbod en/of van beperkte mogelijkheden voor uitsluiting of afwijzing van het gebruik (uit: ‘Waarden van de Landbouw’, SER, 2008).

- **Rood voor Groen**

‘Rood voor Groen’ is een specifieke vorm van publiek-private samenwerking. Het is gericht op financiering van groen door de plannen en kosten te koppelen aan rode functies. Zo wordt er bijvoorbeeld bij de aanleg van een woonwijk een deel van de opbrengst van de huizenverkoop gestoken in het aanleggen en beheer van groen in en om de wijk. Ook bij het aanleggen van infrastructuur (wegen, bedrijventerreinen) kunnen afspraken worden gemaakt over compensatiegelden voor natuur. De private partij kan een projectontwikkelaar zijn maar ook agrarische bedrijven, niet-agrarische bedrijven, of landgoedeigenaren of natuurorganisaties. De publieke partij is meestal de provincie of de gemeente (uit: [www.nederlandweermooi.nl](http://www.nederlandweermooi.nl)).

- **Rijksbufferzones**

Rijksbufferzones zijn open groene gebieden met veelal landbouw en natuur tussen steden. Ze hebben twee belangrijke functies: behoud van het open landschap en recreatie. Als open landschap zorgen ze ervoor dat steden niet aan elkaar groeien (buffer tussen de steden). En ze bieden mensen uit de stad een plek om van dat open landschap te genieten, te ontspannen en hun vrije tijd te besteden (uit: [www.minvrom.nl](http://www.minvrom.nl)).

- **Ruilverkavelingen**

Ruilverkaveling is een proces, waarbij eigenaren van een stuk land kavels met elkaar ruilen. Het doel is dat alle grondgebruikers er op vooruitgaan. Eén van de redenen om ruilverkaveling te starten is vaak om versnippering van de kavels te voorkomen, zodat er minder landbouwverkeer in de regio komt en dat de grondeigenaar zoveel mogelijk agrarische grond dicht rondom de huiskavel krijgt. Door de ruilverkaveling verandert de indeling van het land. Er kunnen bijvoorbeeld grotere kavels ontstaan. Dit heeft ook effect op de indeling van het landschap. Zo worden sloten en andere afscheidingen tussen kavels verlegd. Het komt voor, dat agrarische gebouwen door de ruilverkaveling verplaatst of herbouwd moeten worden, vooral wanneer voormalig agrarisch gebied na de verkaveling bijvoorbeeld natuurgebied wordt. Tijdens de ruilverkaveling werden soms compleet nieuwe wegen aangelegd. Ook werden er soms nieuwe stukken natuur

aangelegd ter compensatie van verdwenen natuur (uit: <http://nl.wikipedia.org>).

- **Verrommeling**

Het open landschap wordt verdrongen door ‘bedrijfsdozen’, kassen, windmolens, autosloperijen, zendmasten, motorcross-terreinen, campings, boomkwekerijen et cetera. Planologen spreken van de toename van ‘willekeurige nieuwe functies rond verouderde agrarische bebouwing’. Het ogenschijnlijk lukraak toestaan van dergelijke bebouwing (met name langs snelwegen - zogeheten corridorvorming - en in stadsranden) is vaak het gevolg van een keuze voor de gemakkelijke oplossing, te weinig creativiteit en gebrek aan coördinatie. Het typisch Nederlandse, open polderlandschap, waarin de geschiedenis nog af te lezen valt, wordt daardoor letterlijk steeds minder zichtbaar. De onvrede over verrommeling groeit, zelfs onder projectontwikkelaars (uit: [www.minvrom.nl](http://www.minvrom.nl)).

- **Voorbeeldgebieden**

Het ministerie van LNV heeft vier gebieden in Nederland aangegeven als ‘voorbeeldgebied’:

- Amstelland (Stichting Beschermers Amstelland);
- Het Binnenveld (WERV-gemeenten: Wageningen, Ede, Rheden, Veenenedaal);
- Ooijpolder- Groesbeek (gemeente Nijmegen en partners);
- Het Groene Woud (Innovatieplatform Duurzame Meierij).

Hier worden partijen die profijt hebben van een mooi landschap in contact gebracht met partijen die de kosten dragen. Samen verbeteren zij de kwaliteit van het landschap. Het gaat dan om verbetering van de randen van percelen, de recreatieve toegankelijkheid en het behoud van cultuurhistorische waarden (uit: [www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl))

Boer aan het hooien in de uiterwaarden van de IJssel, nabij Zwolle.



# Colofon

## **Landschap verdient beter!**

Advies van de onafhankelijke Task Force Financiering Landschap Nederland,  
onder voorzitterschap van Prof.dr. A.H.G. (Alexander) Rinnooy Kan.

## **Productiebegeleiding**

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit  
Directies Platteland en Informatiebeleid en Facilitaire Zaken  
Postbus 20401  
2500 EK Den Haag  
Tel: (070) 378 68 68  
Fax: (070) 378 61 00

## **Contact en bestellen rapport**

E-mail: via het contactformulier op de website [www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl)

## **Vormgeving**

Bruikman & Kok Reclamestudio, Den Haag

## **Foto's**

Bas Beentjes\* (omslag), Evert Jan Entzinger (6), Joyce van Belkom\* (pagina 40),  
William Hoogteyling\* (22), Goos van der Veen\* (39), Bert Spiertz\* (32), Mieke van  
Engelen (12, 16, 17, 25, 29, 36), Martijn de Jonge\* (21), Siebe Swart\* (24), Chris  
Keulen\* (18), Ellen Kok\* (42), Theo Audenaerd\* (14 links), Sijmen Hendriks\* (70),  
Frans Lemmens\* (14 rechts), Theo Baart (26-27), Hans Sas (20), Peter van Tilburg en  
Harm Luisman (55, 57, 59), onbekend (4, 30).

\*Fotografen aangesloten bij Hollandse Hoogte.

## **Tekstbewerking**

Korné Versluis

## **Druk**

Den Haag Media Groep

## **Oplage**

1500 exemplaren

## **Datum**

November 2008

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend. Vermenigvuldigen van  
informatie uit de publicatie is toegestaan, mits deze als bron wordt vermeld.

