



**STRATEGIEËN EN INSTRUMENTEN VOOR DE VERGOEDING VAN
PUBLIEKE DIENSTEN VAN LANDBOUW**

Eindrapport

Augustus 2012

Auteurs

Valerie Vandermeulen
Michiel De Krom
Evy Mettepenningen
Peter Van Gossum
Joost Dessen
Guido Van Huylenbroeck (projectcoördinator)

Dit project was een samenwerking tussen de Vakgroep Landbouweconomie, Universiteit Gent, en de eenheid Landbouw en Maatschappij van het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek (ILVO). Het werd gefinancierd binnen het programma Landbouwonderzoek van het agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie (IWT080525 – januari 2010 tot augustus 2012).

De auteurs geven de toelating dit rapport voor consultatie beschikbaar te stellen en delen ervan te kopiëren voor persoonlijk gebruik. Elk ander gebruik valt onder de beperkingen van het auteursrecht, in het bijzonder met betrekking tot de verplichting uitdrukkelijk de bron te vermelden bij het aanhalen van resultaten uit dit rapport:

Vandermeulen, V., De Krom, M., Mettepenningen, E., Van Gossum, P., Dessen, J. & Van Huylenbroeck, G. (2012) Strategieën en instrumenten voor de vergoeding van publieke diensten van landbouw. Eindrapport. Project IWT Landbouwonderzoek, 216 p.



Dankwoord

De onderzoekers wensen eerst en vooral het IWT te bedanken om het project te willen financieren binnen hun programma Landbouwonderzoek.

Hartelijk dank ook aan de volgende organisaties om deze financiering aan te vullen met een extra bijdrage in cash of in natura: VLM, Landbouwkrediet, Gemeentelijk havenbedrijf Antwerpen, Psychiatrisch Ziekenhuis Sint-Amandus, Regionaal Landschap Vlaamse Ardennen, Natuurpunt, Inagro en het Fonds voor Landbouw en Visserij.

Verder ook hartelijk dank aan de leden van de gebruikerscommissie voor hun constructieve bijdrage aan de opbouw van het onderzoek en het grondig nalezen en verbeteren van de rapporten: Geert Rogiers en Frank Stubbe van VLM, Wim Van Steelandt van het Gemeentelijk havenbedrijf Antwerpen, Joke Charles en Karen Demeulemeester van het Departement Landbouw & Visserij (DLV), Afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling, Sylvie Danckaert en Anne Vuylsteke van het DLV, Afdeling Monitoring en Studie, Els Eeckhout en Eddy Raepsaet van het Regionaal Landschap Vlaamse Ardennen, Dieter Depraetere van Inagro, Walter Galle van het Agentschap voor Natuur en Bos, Kathleen Bervoets en Peter Symens van Natuurpunt, Peter Van Bossuyt en Goedele Vrints van Boerenbond, Wim Haentjens van het DLV, Afdeling Landbouw- en Visserijbeleid, Steven Ingelbrecht van het Psychiatrisch Ziekenhuis Sint-Amandus en Jozef De Laporte van het Landbouwkrediet.

Tenslotte ook grote dank aan alle mensen die we voor dit project bevroegd hebben, voor hun tijd en waardevolle input.

Inhoudstafel

Dankwoord	iii
Inhoudstafel	iv
Lijst van figuren	viii
Lijst van tabellen.....	ix
Inleiding.....	1
Rapport WP 1. Toestandsbeschrijving van dienstverlening door de Vlaamse landbouw – groene en blauwe diensten.....	2
1.1. Doelstellingen	3
1.2. Materiaal en methoden.....	3
1.3. Wat zijn publieke diensten?	4
1.4. Institutionele omgeving en actoren	5
1.4.1. Evolutie van het Vlaamse landbouw-, natuur- en waterbeleid	5
1.4.1.1. Evolutie van het Vlaamse landbouwbeleid.....	6
1.4.1.2. Evolutie van het Vlaamse natuurbeleid.....	7
1.4.1.3. Evolutie van het Vlaamse waterbeleid	8
1.4.2. Institutionele arrangementen voor groene en blauwe diensten door landbouwers.....	10
1.5. Evaluatie van de huidige institutionele omgeving	19
1.5.1. Regulatieve arrangementenbenadering	19
1.5.2. Mogelijkheden voor een stimulerend beleid.....	21
1.5.2.1. Vlaamse beleidsstijl.....	21
1.5.2.2. Invloed betrokken beleidssferen	23
1.5.2.3. Mate van onafhankelijkheid en zelfbestemming	32
1.5.2.4. Instrumentenmix.....	33
1.5.3. Gewenste kenmerken van een stimulerend beleid	34
1.5.3.1. Factoren die de effectiviteit van het beleid bevorderen.....	36
1.5.3.2. Factoren die de efficiëntie van het beleid bevorderen	45
1.5.3.3. Overkoepelende voorwaarden	50
1.6. Alternatieve institutionele arrangementen	50
1.6.1. Rood voor groen.....	51
1.6.2. Publieke dienstverlening via recreatiefaciliteiten.....	52
1.6.3. Diensten met een wederdienst: Adopteer een	52
1.6.4. Landschapsveiling.....	53
1.6.5. Landschapsfonds	53
1.6.6. Streekrekening	53
1.6.7. Label	54
1.6.8. Natuurcompensatiebank.....	54
1.6.9. Knooperven	54
1.6.10. Call for tender	55
1.6.11. Sectorale verplichtingen	56
1.6.12. Tijdelijke natuur	56
1.6.13. Integrale projecten	56

1.7.	Conclusies	57
1.8.	Literatuur	58
1.9.	Bijlage 1: Topiclijst voor de interviews	61
Rapport WP 2.	Organisatievormen bij het valoriseren van dienstverlenende activiteiten	64
2.1.	Voorwoord	65
2.2.	Regionale governance van blauwe en groene diensten: naar een wederzijdse inbedding van economie en milieu in multifunctionele landbouw?	66
2.2.1.	Inleiding	66
2.2.2.	Conceptueel kader	67
2.2.3.	Methodologie	70
2.2.4.	Een empirische verkenning van geregionaliseerde agromilieu-arrangementen	72
2.2.4.1.	Introductie van de bestudeerde projecten.....	72
2.2.4.2.	Agromilieu-beheer en repertoires van betekenis, kennis en kunde bij groepen landbouwers	74
2.2.4.3.	Agromilieu-beheer en relaties tussen landbouw- en andere praktijken....	76
2.2.4.4.	Agromilieu-beheer en de institutionele context van rurale praktijken.....	79
2.2.5.	Discussie en aanbevelingen.....	80
2.3.	Multifunctionaliteit en zorglandbouw: discoursen en praktijken in Vlaanderen	86
2.3.1.	Inleiding	86
2.3.2.	Discoursen en praktijken.....	87
2.3.3.	Methodologie	88
2.3.4.	Zorglandbouw-discoursen en -praktijken in Vlaanderen.....	89
2.3.4.1.	Initiële discoursen	90
2.3.4.2.	De institutionalisering van zorglandbouw: waar discoursen samenvloeiden	92
2.3.4.3.	Betwiste zorglandbouw-discoursen en -praktijken?	94
2.3.4.4.	Dynamieken tussen landbouwers, zorgvoorzieningen en cliënten.....	94
2.3.4.5.	De positie van het Steunpunt Groene Zorg	96
2.3.4.6.	Dynamieken tussen overheidsdepartementen	98
2.3.5.	Discussie: Vlaamse zorglandbouw en haar innovatie-capaciteit	99
2.3.6.	Besluit	101
2.4.	Literatuur	102
Rapport WP 3.	Vergoedingssystemen voor dienstverlenende activiteiten	110
3.1.	Inleiding	111
3.1.1.	Doelstelling.....	111
3.1.2.	Gebruikte terminologie	111
3.1.3.	Methode	113
3.2.	Inventarisatie van beschreven vergoedingssystemen	113
3.2.1.	Alternatieve FinancieringsBronnen.....	113
3.2.1.1.	Liefdadigheid	114
3.2.1.2.	Sparen en beleggen	115
3.2.1.3.	Vermarkten	116
3.2.1.4.	Heffingen.....	117

3.2.1.5.	Veiling.....	118
3.2.1.6.	Rood voor groen	119
3.2.1.7.	Fonds	120
3.2.2.	Alternatieve FinancieringsInstrumenten	121
3.2.2.1.	Vergoeding verstrekt via offertes of projecten	122
3.2.2.2.	Vergoeding op basis van de methode, het resultaat of een combinatie .	123
3.2.2.3.	Positieve of negatieve vergoeding.....	124
3.2.2.4.	Individuele of gezamenlijke vergoeding	125
3.2.2.5.	Verhandelbare rechten en quota	126
3.3.	Efficiëntie van vijf specifieke AFB en AFI	127
3.3.1.	Beheerovereenkomsten akker- en weidevogels.....	130
3.3.1.1.	De cases.....	130
3.3.1.2.	Beschrijving	130
3.3.1.3.	Analyse	132
3.3.1.4.	Conclusie	134
3.3.2.	Landschapsfondsen	135
3.3.2.1.	De cases.....	135
3.3.2.2.	Beschrijving	136
3.3.2.3.	Analyse	140
3.3.2.4.	Conclusie	142
3.3.3.	Landschapsbedrijfsplannen.....	143
3.3.3.1.	De cases.....	143
3.3.3.2.	Beschrijving	143
3.3.3.3.	Analyse	145
3.3.3.4.	Conclusie	147
3.3.4.	Gebruikscontracten	148
3.3.4.1.	De cases.....	148
3.3.4.2.	Beschrijving	149
3.3.4.3.	Analyse	152
3.3.4.4.	Conclusie	153
3.3.5.	Zorgcontracten	154
3.3.5.1.	De cases.....	154
3.3.5.2.	Beschrijving	155
3.3.5.3.	Analyse	157
3.3.5.4.	Conclusie	158
3.3.6.	Algemene bevindingen.....	158
3.4.	Draagvlak voor verschillende instrumenten	159
3.4.1.	Onderzoeksdoelstelling.....	160
3.4.2.	Methode	160
3.4.2.1.	Focusgroepen.....	160
3.4.2.2.	Praktische organisatie	161
3.4.2.3.	Inhoudelijke organisatie.....	162
3.4.3.	Resultaten	165
3.4.3.1.	Haalbaarheid van de drie systemen in de Vlaamse Ardennen.....	166
3.4.3.2.	Bevatten de drie systemen de gewenste kenmerken?	174
3.5.	Conclusie.....	177

3.6. Literatuur	178
Rapport WP 4. Geïntegreerde analyse van de manieren waarop dienstverlenende activiteiten gevaloriseerd kunnen worden	182
4.1. Doelstelling	183
4.2. Ontwikkeling van een methode	183
4.2.1. Theorie	183
4.2.1.1. Interdisciplinair	184
4.2.1.2. Transdisciplinair	184
4.2.2. Methode	185
4.2.2.1. Kennisoverdracht	185
4.2.2.2. Focusgroepen	186
4.2.3. Basis	187
4.2.3.1. WP 2: Organisatievormen bij het valoriseren van dienstverlenende activiteiten	187
4.2.3.2. WP 3: Alternatieve vergoedingssystemen voor dienstverlenende activiteiten	189
4.3. Geïntegreerde analyse	191
4.3.1. Organisatie van de focusgroepen	191
4.3.2. Resultaten	192
4.3.2.1. Analyse van de focusgroepen	192
4.3.2.2. Reflectie	202
4.4. Literatuur	203
Rapport WP 5. Conclusies en Aanbevelingen	206
5.1. Inleiding	207
5.2. Een overzicht van de behaalde resultaten	208
5.3. Klankbordgroep: een aftoetsing van de resultaten	210
5.3.1. De opbouw van de klankbordgroep-sessie	210
5.3.2. De resultaten van de klankbordgroep-sessie	211
5.3.2.1. Een participatie-bevorderende organiserende partij	211
5.3.2.2. Een juiste schaal – rekening houdend met regio-specifieke sociale en ecologische factoren	212
5.3.2.3. Zekerheid en flexibiliteit doorheen de tijd – interne en externe factoren	213
5.4. Eindconclusies en kernaanbevelingen	213

Lijst van figuren

Figuur 1 Opbouw van het project	1
Figuur 2 Succesfactoren voor het beleid rond publieke dienstverlening	35
Figuur 3 Analytisch kader: de concepten rurale praktijk en geregionaliseerde governance arrangementen als deelelementen van agromilieu-verandering	70
Figuur 4 Studieggebied de Vlaamse Ardennen	160
Figuur 5 De drie belangrijkste fouten bij kennisoverdracht	185
Figuur 6 Praktische uitwerking met behulp van focusgroepen	186

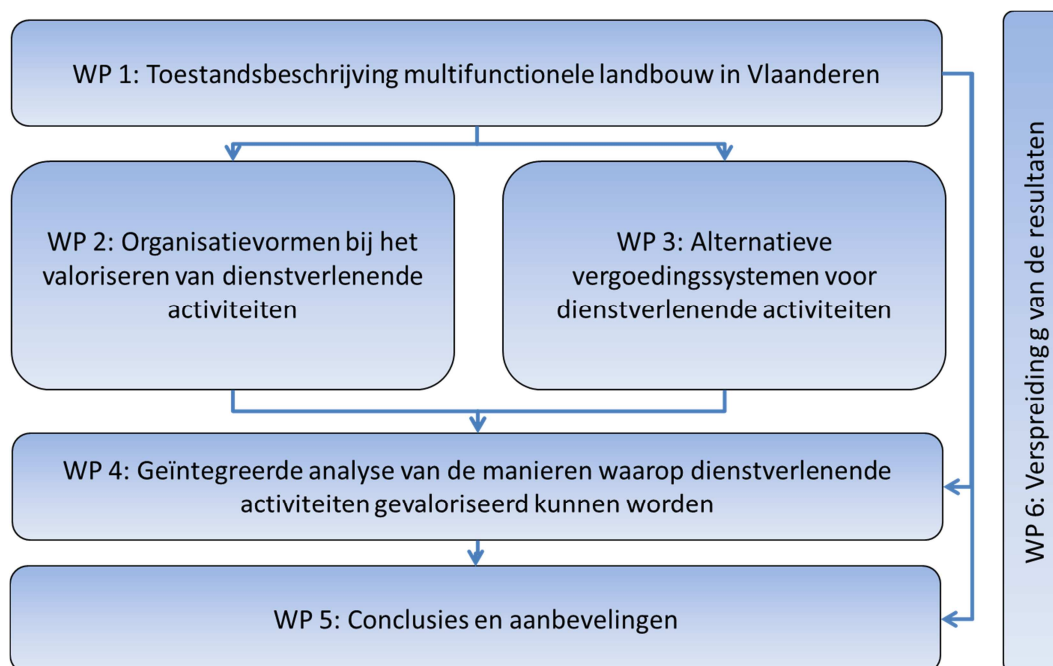
Lijst van tabellen

Tabel 1 Experts geïnterviewd voor WP 1	3
Tabel 2 Het aantal geïnterviewden per project en de achtergrond van de geïnterviewde	71
Tabel 3 Het aantal geïnterviewden volgens type actor en sector	89
Tabel 4 Experts geïnterviewd voor WP 3	127
Tabel 5 Samenvattende tabel betreffende de transactiekosten	129
Tabel 6 Gemiddelde scores per gewenst kenmerk.....	175
Tabel 7 Scores per gewenst kenmerk per AFI.....	176
Tabel 8 Samenvattende tabel voor WP2 en WP3 (doelstellingen, methode, dataverzameling, systeemgrenzen en schaal)	190
Tabel 9 Kenmerken van de focusgroepen.....	191

Inleiding

Het IWT project 'Strategieën en instrumenten voor de vergoeding van publieke diensten van landbouw' kende als doelstelling om strategieën en instrumenten te verkennen die ingezet kunnen worden om de levering van publieke goederen en diensten door landbouwers te valoriseren. Deze doelstelling werd onderverdeeld in vier deeldoelstellingen, te weten:

1. Inzicht krijgen in de dynamiek van multifunctionele landbouw en dienstverlenende activiteiten in het bijzonder, de betrokken actoren en de context waarbinnen dit alles gesitueerd is.
2. De processen beschrijven die landbouwers aanzetten tot onderlinge samenwerking en vooral tot samenwerking met actoren uit andere sectoren en hierbij de cruciale factoren identificeren.
3. Alternatieve systemen beschrijven en testen, die kunnen helpen om dienstverlenende activiteiten door landbouwers te valoriseren.
4. Komen tot een geïntegreerde analyse van de manieren waarop publieke goederen en diensten gevaloriseerd kunnen worden.



Figuur 1 Opbouw van het project

Deze vier deeldoelstellingen zijn leidend geweest voor de eerste vier werkpakketten (WPs) van dit project, zoals weergegeven in figuur 1. Op basis van de inzichten uit deze WPs werden conclusies en beleidsaanbevelingen geformuleerd met betrekking tot strategieën en instrumenten waarmee publieke diensten van landbouw gevaloriseerd kunnen worden. Dit eindrapport is een compilatie van de rapporten van de verschillende WPs.

Rapport WP 1. Toestandsbeschrijving van dienstverlening door de Vlaamse landbouw –groene en blauwe diensten

Evy Mettepenningen
Peter Van Gossum
Joost Dessen
Guido Van Huylbroeck

Oktober 2011

1.1. Doelstellingen

Dit rapport heeft twee doelstellingen:

1. Een overzicht geven van de institutionele omgeving inzake groene en blauwe diensten.
 - a. Welke actoren (zowel private actoren als overheden en andere organisaties) zijn betrokken?
 - b. Welke institutionele arrangementen zijn er?
2. Met het oog op het laatste werkpakket van het project met conclusies en aanbevelingen, gaan we ook al na of het beleid inzake groene en blauwe diensten geoptimaliseerd kan worden en hoe dit dient te gebeuren.
 - a. We kijken hierbij niet alleen naar het niveau van bestuur of governance, maar ook naar de institutionele omgeving: hoe kan het beleid het best omkaderd worden en wat zijn de aandachtspunten bij de uitvoering van het beleid?
 - b. Daarnaast werpen we ook reeds een licht op mogelijke alternatieve institutionele arrangementen.

1.2. Materiaal en methoden

Voor dit deel van het onderzoek is gekozen om te werken met expertinterviews, aangevuld met een beperkte literatuurstudie. Alle meningen die in dit document beschreven staan, zijn gebaseerd op de kennis en visie van de respondenten, en reflecteren niet noodzakelijk de mening van alle actoren werkzaam in dit terrein.

De geïnterviewde experts zijn weergegeven in Tabel 1.

Tabel 1 Experts geïnterviewd voor WP 1

	Naam	Organisatie
1	Ann Crabbe	Universiteit Antwerpen, Departement Sociologie
2	Patrick Meire	Universiteit Antwerpen, Departement Biologie, Ecosystem Management Research Group
3	Joke Charles	Departement Landbouw en Visserij, Afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling
4	Joke Rymen	Regionaal Landschap Haspengouw en Voeren
5	Jan Van Velk	Bekkencoördinator Demer
6	Anik Schneider	Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek
7	Gert Van Hoydonck	Agentschap voor Natuur en Bos
8	Koen Wellemans	Departement Landbouw en Visserij, Afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling
9	Bart Schoukens	Boerenbond
10	Bart Vleeschouwers	Boerenbond
11	Katrien Janssen	Departement Landbouw en Visserij, Afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling

12	Karen Demeulemeester	Departement Landbouw en Visserij, Afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling
13	Paul Van der Sluys	Vlaamse Landmaatschappij, Afdeling platteland
14	Karolien Michiel	Vlaamse Landmaatschappij, Afdeling platteland
15	Peter Van Bossuyt	Kabinet van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur
16	Peter Symens	Natuurpunt
17	Kathleen Bervoets	Natuurpunt
<i>Extra interviews op vraag van de stuurgroep over specifieke aspecten van groene en blauwe dienstverlening:</i>		
18	Hubert Hernalsteen	Departement Landbouw en Visserij, Afdeling Landbouw- en Visserijbeleid
19	Liesbeth Hiele	Departement Landbouw en Visserij, Afdeling Landbouw- en Visserijbeleid
20	Mira Van Olmen	Agentschap Ruimtelijke Ordening en Onroerend erfgoed Vlaanderen, Directie Coördinatie Werking Onroerend Erfgoed
21	Sonia Demeuter	Departement Landbouw en Visserij, Afdeling Organisatie en Strategisch Beleid
22	Bart Bollen	Departement Landbouw en Visserij, Afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling
23	Inge Leenders	Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, Afdeling Stedenbouwkundig Beleid en Onroerend Erfgoedbeleid
24	Kathy Vangampelaere	Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, Afdeling Ruimtelijke Ordening Oost-Vlaanderen

In dit rapport werd verder ook rekening gehouden met de opmerkingen van de leden van de stuurgroep van het project.

1.3. Wat zijn publieke diensten?

Een goed begrip van dit document vereist een werkdefinitie van publieke diensten. Publieke diensten geleverd door landbouwers hebben betrekking op het beheer van **publieke goederen** en de zogenaamde **common-pool resources**. Beide types goederen worden gekenmerkt door niet-uitsluitbaarheid, wat wil zeggen dat niemand uitgesloten kan worden om van deze goederen te genieten. Men kan iemand, bijvoorbeeld, niet verhinderen van een landschap te genieten, tenzij men er een hek rond zou plaatsen. In tegenstelling tot de common-pool resources hebben publieke goederen nog een bijkomende eigenschap, namelijk niet-rivaliteit. Dit betekent dat het gebruik van het goed door de ene persoon geen negatieve invloed heeft op het gebruik door een andere persoon. De vermelde eigenschappen van deze goederen maken dat het moeilijk is er een markt voor te creëren, waardoor de vraag naar deze goederen groter blijft dan het aanbod (Samuelson, 1954). Belangrijk ook in onze definitie van publieke diensten is het aspect van **vrijwilligheid**. Het

gaat hier om diensten die een landbouwer vanuit de huidige landbouw- en milieuwetgeving niet verplicht is om te leveren, maar die wel een extra inspanning vertegenwoordigen. Er zijn verschillende manieren om het aanbod van publieke goederen te vergroten. De meest voorkomende oplossing is tussenkomst van de **overheid**, die het beheer van publieke goederen kan verplichten of stimuleren via subsidies of openbare aanbestedingen. Een andere mogelijkheid is dat de overheid zelf de publieke diensten zal verlenen. Ondanks het gevaar voor 'free riding' (mensen die, omwille van de niet-uitsluitbaarheid van publieke goederen, er wel van genieten maar er niet voor betalen), kunnen mensen toch bereid gevonden worden om op een directe manier (dus niet indirect via belastingen) voor publieke diensten te betalen. Deze bereidheid kan voortvloeien uit voordelen die gehaald kunnen worden uit publieke diensten. Zo kan een drinkwaterleverancier of brouwerij er baat bij hebben dat landbouwers bijdragen tot een optimale waterkwaliteit in hun waterwinningsgebied. Begunstigden van de publieke diensten kunnen ook hun middelen samen leggen (indien de transactiekosten laag genoeg zijn) om op die manier de dienstverlening te verzekeren. Een laatste mogelijkheid tenslotte is om de niet-vermarktbaar goederen om te vormen tot vermarktbaar varianten door ze te linken aan een privaat goed (bvb. akkervogelbeheer koppelen aan 'vogelvriendelijk' brood) of door de goederen om te vormen tot clubgoederen. In dat laatste geval worden de goederen door een aanpassing toch uitsluitbaar, bvb. door een hek rondom een landschap te plaatsen.

In dit document wordt gefocust op **groene en blauwe diensten** geleverd door landbouwers. Groene diensten hebben betrekking op natuur- en landschapsbeheer, wat o.a. volgende zaken behelst: het beheer van kleine landschapselementen, het behoud en de verbetering van biodiversiteit, de verbetering van nutriëntencycli en koolstofopslag in de bodem. Blauwe diensten omvatten o.a. het beheer van waterlopen, de verbetering van de waterkwaliteit en het bieden van bescherming tegen overstromingen. We focussen, zoals gezegd, enkel op die groene en blauwe diensten die verder gaan dan het voldoen aan de basis-milieukwaliteit.

1.4. Institutionele omgeving en actoren

De eerste doelstelling van dit rapport was een overzicht te geven van de institutionele omgeving waarin landbouwers vandaag de dag groene en blauwe diensten verlenen. Om de huidige institutionele omgeving echter beter te kunnen kaderen, zal in deel 4.1 een korte evolutie geschetst worden van de drie belangrijkste beleidsdomeinen die een invloed hebben op natuur-, water- en landschapsbeheer door landbouwers. In deel 4.2 worden concrete institutionele arrangementen beschreven via dewelke landbouwers momenteel groene en blauwe diensten verlenen.

1.4.1. Evolutie van het Vlaamse landbouw-, natuur- en waterbeleid

Het inschakelen van landbouwers in natuur-, landschaps- en waterbeheer situeert zich op de scheidingslijn van drie beleidsvelden: het Vlaamse landbouwbeleid, natuurbeleid en waterbeleid. In dit deel wordt geschetst hoe de doelstellingen van deze drie beleidsvelden geëvolueerd zijn, resulterend in een minder sectorale benadering en een grotere participatie van verschillende actoren.

1.4.1.1. Evolutie van het Vlaamse landbouwbeleid

De bevoegdheden m.b.t. landbouw werden met de 5de staatshervorming van 2001 volledig overgeheveld naar de gewesten. Sommige bevoegdheden (bv. voor het Landbouwinvesteringsfonds) werden al geregionaliseerd gedurende de vorige staatshervorming.

Het **Europese Gemeenschappelijke Landbouwbeleid** (GLB) dient als kader voor de uitwerking van het Vlaamse landbouwbeleid. Hoewel landbouw altijd een zeer belangrijke gebruiker is geweest van de open ruimte en ook vroeger groene en blauwe diensten leverde, is het pas sinds de MacSharry-hervormingen in 1992 dat er expliciet begeleidende maatregelen werden gecreëerd voor landbouwers, waaronder een aantal agromilieumaatregelen. Deze begeleidende maatregelen werden vanaf Agenda 2000 uitgebreid in de tweede pijler 'Plattelandsontwikkeling' van het GLB. Agromilieumaatregelen (afgesloten met het Departement Landbouw en Visserij) en beheerovereenkomsten (afgesloten met de Vlaamse Landmaatschappij (VLM)) vormen de tweede as binnen deze tweede pijler. De vorming van de tweede pijler van het landbouwbeleid ging in Vlaanderen, net als in de andere Europese landen en regio's, gepaard met de ontwikkeling van het eerste **Programmeringsdocument voor Plattelandsontwikkeling** (PDPO 2000-2006). Dit werd gevolgd door het PDPO 2007-2013, dat vooral verschilt van het voorgaande programma door de toevoeging van LEADER.

Naast de agromilieumaatregelen en beheerovereenkomsten in deze tweede pijler, bestaan er ook nog andere ondersteunende maatregelen voor het verlenen van groene en blauwe diensten die landbouwers niet rechtstreeks vergoeden. Er bestaat bijvoorbeeld investeringssteun aan landbouwbedrijven voor milieuvriendelijke investeringen als emissiearme stallen of machines voor mechanische onkruidbestrijding.

Met de Mid Term Review van het GLB in 2003 werden er, naast deze vrijwillige agromilieumaatregelen en beheerovereenkomsten, verplichte **randvoorwaarden** ('cross compliance') opgelegd. Randvoorwaarden hebben betrekking op het leefmilieu (via de toepassing van de Vogel-, Habitat-, Nitraat-, Grondwater- en Slibrichtlijn), volksgezondheid, plant- en diergezondheid, dierenwelzijn en normen voor het in stand houden van een goede landbouw- en milieuconditie van landbouwgronden. Een landbouwer kan enkel directe steun krijgen via pijler I van het GLB indien hij aan deze voorwaarden voldoet. In 2007 werd het voldoen aan de randvoorwaarden ook een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen genieten van steun uit pijler II, bv. via agromilieumaatregelen en beheerovereenkomsten. Hiervoor zijn er zelfs twee extra randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden: één rond nutriëntengebruik en één rond het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Randvoorwaarden zijn ook nog belangrijk als referentieniveau voor de agromilieumaatregelen en beheerovereenkomsten. Deze moeten namelijk verder gaan dan de randvoorwaarden om subsidiabel te zijn. Tot de Mid Term Review van het GLB was de code voor goede landbouwpraktijken het referentieniveau voor agromilieumaatregelen en beheerovereenkomsten. Deze was echter zodanig opgesteld dat het niet enkel de vereiste minima weergaf, maar landbouwers ook aanzette om iets meer te doen. In tegenstelling tot

de code voor goede landbouwpraktijken zorgt het systeem van de randvoorwaarden voor meer standaardisering, waardoor er een gelijk speelveld gecreëerd wordt voor de lidstaten. De Health Check van het GLB van 2009 zorgde voor een verdere verbetering van het systeem van de randvoorwaarden waarbij een verschil gemaakt werd tussen verplichte normen en facultatieve normen die enkel van toepassing zijn in bepaalde gebieden (bv. erosiegevoelige gebieden).

1.4.1.2. Evolutie van het Vlaamse natuurbeleid

Het was in 1970, het Europees jaar van de natuurbescherming, dat natuur in België op de beleidsagenda werd gezet. Dit resulteerde in 1973 in een Belgische Wet op het natuurbehoud. Vanaf 1980 werden de bevoegdheden voor natuur integraal naar Vlaanderen verschoven, wat samenging met het oprichten van een eigen administratie voor natuur, het wetenschappelijk Instituut voor Natuurbehoud, en adviesorganen op Vlaams niveau. Terwijl het natuurbeleid aanvankelijk vooral gericht was op het beschermen van soorten en gebieden, werd in de jaren '80 overgegaan naar een meer **integrale visie**. Deze integrale visie werd noodzakelijk geacht omwille van de dichtbevolktheid van Vlaanderen, en de daaraan gekoppelde nood aan groene corridors. Begin jaren '90 werd het Vlaamse natuurbeleid aangepast aan de uitvoering van een aantal internationale beleidsstrategieën zoals het Biodiversiteitsverdrag en de Habitatrictlijn.

In de periode van 1989 tot 1995 kreeg het Vlaamse natuurbeleid meer vorm met de ontwikkeling van een aantal nieuwe structuren en instrumenten zoals het MINA-Plan 2000, de Groene Hoofdstructuur, Gemeentelijke Natuurontwikkelingsplannen, Ecologische impulsgebieden, Regionale landschappen, en de Minaraad (Milieu- en natuurraad van Vlaanderen). Het belangrijkste nieuwe element binnen het Vlaamse natuurbeleid in deze periode was de **actievare betrokkenheid van andere groepen**, waaronder ook de landbouw. Deze samenwerking lag minder voor de hand, omdat de effecten van landbouw op milieu en natuur steeds duidelijker werden. Daarenboven kwam eind jaren 80 het eerste voorstel tot mestdecreet (zie ook 4.1.3). De koppeling in deze mestactieplannen tussen bemestingsnormen en de gebieden van de Groene Hoofdstructuur leidde tot fel protest van de landbouwers, waardoor de formalisering van de Groene Hoofdstructuur werd uitgesteld (Bogaert & Leroy, 2004).

Ondertussen kreeg het Vlaamse natuurbeleid steeds meer kenmerken van **multi-level en multi-actor governance**. De Groene Hoofdstructuur is er na protest uiteindelijk niet gekomen en werd vervangen in 1997 door het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) (met Grote Eenheden Natuur (GEN) en Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling (GENO)) en het Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk (IVON). Het Natuurdecreet (97-98) werd uiteindelijk opgesteld als een compromis tussen landbouw en natuur (Bogaert & Leroy, 2004). Het milieubeleidsplan MINA-plan 4 bepaalt de hoofdlijnen van het milieubeleid voor de huidige periode 2011 tot 2015.

1.4.1.3. Evolutie van het Vlaamse waterbeleid

Hierbij werden door Aubin & Varone (2004a) twee periodes onderscheiden: 1982-1990 en 1990-nu, met 1990 als kantelmoment. In dat jaar begon de Vlaamse overheid met de voorbereiding van het **decreet geïntegreerd waterbeleid** (Wiering & Crabbé, 2006). Dat dit decreet pas in 2003 goedgekeurd werd, toont ook de moeilijkheid aan om deze verandering te realiseren. Eén van de discussiepunten was om de Polders & Wateringen af te schaffen en te vervangen door waterschappen. Uiteindelijk is er besloten om de Polders & Wateringen te behouden en om eveneens waterschappen te creëren.

In de **eerste periode (1982-1990)** was de beleidsdoelstelling hoofdzakelijk de bescherming van de kwaliteit van elke drinkwaterbron (oppervlakte- en grondwater) en het beperken van de invoer van drinkwater vanuit Wallonië. De onderliggende beleidshypothese was om meer zelfvoorzienend te worden op vlak van drinkwater door het beschermen van de drinkwaterbronnen van (diffuse) verontreiniging en door het reguleren van lozingen door vergunningen. De gekozen beleidsinstrumenten waren hoofdzakelijk van regulerende aard, zijnde de ruimtelijke vastlegging van beschermingszones, algemeen verbod en vergunningsplicht voor lozingen in drink- en oppervlaktewater, milieu-exploitatievergunning, koppelen van de milieuvergunning met de bouwvergunning en verbod om buitenlandse mest uit te spreiden. De doelgroepen van het beleid waren drinkwaterbedrijven, landbouwers, industrie en huishoudens (Aubin & Varone, 2004a).

In de **tweede periode (1990-nu)** is de beleidsdoelstelling hoofdzakelijk om persistente verontreiniging van watervoerende lagen tegen te gaan. De onderliggende beleidshypothese is om de drinkwaterbronnen te beschermen door het intensifiëren van de afvalwaterzuivering, lozingsvergunningen, bemestingsbeperkingen en het aanduiden van absolute beschermingszones. Daarnaast gaat men er vanuit dat deze maatregelen ook positieve gevolgen hebben voor de natuurlijke ecosystemen en de biodiversiteit. De gebruikte beleidsinstrumenten zijn regulatief en economisch van aard, zijnde een jaarlijkse inventaris van emissies van verontreinigde stoffen, vergoeding om te mogen lozen, waterzuiveringsbelastingen voor huishoudens, mestbeperkingen, beheerovereenkomst water (vrijwillige bijkomende mestreductie), beschermingszones en onteigeningen vooral om de natuur- en/of veiligheidsdoelstelling te realiseren. De doelgroepen zijn landbouwers, huishoudens en de industrie (Aubin & Varone, 2004a).

Het Mestdecreet

Specifiek naar landbouw toe, is een belangrijk aspect van het Vlaamse waterbeleid in deze periode het Mestdecreet, als implementatie van de Europese Nitraatrichtlijn (Richtlijn 91/676/EEG). In deze richtlijn werd onder andere een basiskwaliteitsnorm voor het grond- en oppervlaktewater vastgelegd op maximum 50 mg nitraat per liter. Net als in andere lidstaten werd ook in Vlaanderen deze norm niet overal gehaald en moesten hieromtrent maatregelen genomen worden. Eén van de oorzaken van de te hoge nitraatgehaltes in het grond- en oppervlaktewater is de mate waarin dierlijke mest werd toegediend op de Vlaamse landbouwgronden. Om deze toediening te reglementeren werd voor Vlaanderen het mestdecreet opgesteld. Dit decreet werd goedgekeurd op 23 januari 1991 en is sindsdien een aantal keren grondig aangepast (Vlaams Coördinatiecentrum Mestverwerking, 2010). De belangrijkste bepalingen uit het mestdecreet gaan over mestaangifteplicht, mesttoediening, bemestingsnormen, mesttransport, mestverwerking, enzovoort.

Het was ook in deze periode dat er een toenemende beleidsaandacht was voor meer geïntegreerd waterbeleid, lokale **participatie en samenwerking** met andere sectoren en administraties (o.a. ruimtelijke ordening, natuur en landbouw). Deze veranderingen werden vooral aangedreven door een toenemend kritiek door milieugroepen, parlementsleden en zelfs van ambtenaren van de Vlaamse administraties op het gebrek aan samenwerking tussen waterbeheerders, ontoereikend financieel beheer en de zeer beperkte aandacht voor watergerelateerde ecologische aspecten. Bovendien werden er miljarden gependeed om waterzuiveringsinfrastructuur te ontwikkelen zonder dat de gewenste minimale waterkwaliteit bereikt werd (Wiering & Crabbé, 2006). Daarenboven was de lokale participatie te beperkt en was het duidelijk dat sommige waterrivaliteiten enkel opgelost konden worden wanneer alle stakeholders samen onderhandelden over een mogelijke en voor alle stakeholders aanvaardbare oplossing (Aubin & Varone, 2004b).

Het Vlaamse waterlandschap is sterk **gefragmenteerd**. Voor de Vlaamse implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water bestond, was de watergerelateerde competentie verdeeld over de voormalige Administratie Waterwegen en Zeewezen, de afdeling water van AMINAL (voormalige Vlaamse leefmilieuadministratie, nu Departement Leefmilieu, Natuur en Energie), de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM), provincies, gemeenten, polders en wateringen en Aquafin. De belangrijkste veranderingen na de implementatie van de kaderrichtlijn water in 2003 zijn de introductie van de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid (CIW) en twee nieuwe bestuurslagen, zijnde de bekkens en de deelbekkens. Vlaanderen werd ingedeeld in 11 bekkens en 103 deelbekkens¹. De 103 deelbekkens worden aangestuurd door 52 waterschappen. Een waterschap is een samenwerkingsverband tussen de verschillende waterbeheerders in één of meerdere deelbekkens. Deze nieuwe structuren hebben onder andere als doelstelling om de samenwerking tussen de vele watergerelateerde overheidsactoren (water, natuur, ruimtelijke ordening), alsook de diverse middenveldorganisaties, te verbeteren. Op die manier worden alle relevante actoren betrokken en niet enkel de waterbeheerders. Een andere belangrijke verandering van de laatste jaren is dat drinkwatermaatschappijen in 2005 ook een rol kregen toebedeeld op vlak

¹ Ieder bekken heeft een bekkenbestuur (politiek niveau), een bekkensecretariaat (ambtelijke pijler die instaat voor de dagelijkse werking van het bekken) en een bekkenraad (inspraak van maatschappelijke belangengroepen). Het beleid wordt geformuleerd in een bekkenbeheerplan en opgevolgd door jaarlijkse bekkenvoortgangsrapporten.

van waterzuivering. Een meer ingrijpende verandering is echter de toenemende rol van de VMM vermits de AMINAL-afdeling water erin geïntegreerd werd en de VMM – samen met Waterwegen en Zeekanaal NV (W&Z) en de Scheepvaart - ook gastheer is van de bekkensecretariaten.

1.4.2. Institutionele arrangementen voor groene en blauwe diensten door landbouwers

De onderstaande oplistings toont aan dat er momenteel een hele reeks van initiatieven zijn die landbouwers ondersteunen in het verlenen van groene en blauwe diensten. Theoretisch zijn de onderstaande institutionele arrangementen mogelijk voor groene en blauwe diensten. In de praktijk zullen deze veel meer voorkomen voor groene diensten.

- **Maatregelen in het kader van het PDPO 2007-2013, met Europese steun uit het Europees LandbouwFonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) en Vlaamse cofinanciering:**
 - Agromilieumaatregelen en beheerovereenkomsten uit As 2:
 - Voorbeelden zijn mechanische onkruidbestrijding (groen en blauw), behoud van met uitsterven bedreigde lokale veerassen en variëteiten van hoogstamboomgaarden (groen), beheerovereenkomst erosiebestrijding (groen en blauw), beheerovereenkomst water (blauw), beheerovereenkomst herstel, ontwikkeling en onderhoud van kleine landschapselementen (groen), enz.
 - Beheerovereenkomsten vallen onder de bevoegdheid van de VLM en zijn echte contracten, terwijl agromilieumaatregelen onder de bevoegdheid vallen van het Departement Landbouw en Visserij en enkel op de verzamelaanvraag dienen aangeduid worden. Ze worden echter ook aangegaan voor een periode van vijf jaar.
 - Agromilieumaatregelen en beheerovereenkomsten zijn momenteel enkel gericht op groene en blauwe diensten, al wordt er ook wel over nagedacht om een beheerovereenkomst Klein Historisch Erfgoed te ontwikkelen die ook inspeelt op gele dienstverlening door landbouwers.
 - Bedrijfsplanners van de VLM worden ingezet om samen met de landbouwers een bedrijfsplan op te stellen, dat een overzicht geeft van alle erkende subsidiemogelijkheden op het bedrijf voor groene en blauwe diensten. Indien landbouwers dan overgaan tot een subsidieaanvraag, nemen de bedrijfsplanners de volledige administratie hiervoor op zich.
 - Een maatregel die niet kan ondergebracht worden bij de beheerovereenkomsten en de agromilieumaatregelen, maar wel gefinancierd wordt binnen As 2, is 'Bebossing van landbouwgronden'. Landbouwers kunnen hiervoor een aanplantings-, onderhoudssubsidie en inkomenscompensatie krijgen. Deze maatregel valt onder de bevoegdheid van het Agentschap voor Natuur en Bos.

- Investeringssteun uit As 1 aan landbouwbedrijven. Er bestaat investeringssteun voor enkele milieugerichte en watergerichte investeringen: investeringssteun voor ammoniakemissie-arme stallen (groen), machines voor mechanische onkruidbestrijding (groen en blauw), waterzuivering en waterhergebruik (blauw), enz.
- Bedrijfsadviessystemen (BAS) uit As 1: De bedoeling van BAS is landbouwers een systeem aan te bieden van erkende adviesdiensten waar ze terecht kunnen voor advies over de randvoorwaarden ('cross compliance'), arbeidsveiligheid en bedrijfsoptimalisatie. In het huidige PDPO II is dit vooral gericht op het ondersteunen van de sector om zich in regel te stellen met de verschillende randvoorwaarden (groen en blauw).
- Sensibiliseringsprojecten duurzame landbouw uit As 1:
 - Deze projecten hebben als doel land- en tuinbouwers kennis te laten maken met praktijken en technieken die kunnen bijdragen aan een meer duurzame landbouw met thema's als mest en water (blauw), gewasbescherming en water (blauw), energiebesparing (groen), biodiversiteit (groen), enz. Het zijn projecten die over twee jaar lopen en waar 75.000 Euro voor kan worden uitgetrokken.
 - Elk jaar wordt een thema bepaald voor de projecten. In 2009 was het thema 'biodiversiteit in de plantaardige en dierlijke sector'. Het project 'Boeren beheren sloten', te Lampernisse, is een dergelijk project rond agrarisch natuurbeheer en werd hierdoor gefinancierd.
- Binnen As 3 en As 4 van het PDPO zijn er enkel maatregelen gericht op privaatrechtelijke en publiekrechtelijke organisaties. Individuele landbouwers kunnen meestal geen rechtstreeks begunstigde zijn. De maatregelen binnen As 3 en As 4 zijn gericht op de leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie, dus niet zozeer op groene of blauwe diensten. Een provinciaal managementcomité (met vertegenwoordigers van alle bestuursniveaus en plattelandsactoren) lanceert projectoproepen en wijst projecten toe. Deze kunnen in principe handelen over publieke dienstverlening door landbouwers. Binnen As 3 wordt de gebiedsgerichte werking ondersteund. Dit is het equivalent van LEADER buiten de LEADER-gebieden. Binnen As 4, ofwel de LEADER As, zal een plaatselijke groep (PG) in een LEADER-gebied een ontwikkelingsstrategie voor dat gebied uittekenen en op basis daarvan kunnen projectvoorstellen van lokale actoren goedgekeurd en gefinancierd worden. Projecten uit As 3 en As 4 zijn vaak kortlopende projecten zonder lange termijn financiering (hetzelfde kan gesteld worden voor de maatregelen uit As 2). Een voorbeeld van dergelijke projecten zijn opleidingen of demonstratieprojecten naar groene diensten zoals 'Fruittelt in het Hageland: nieuwe kansen voor producenten'. Dit is een project van de PG Hageland+, met als doel innovatieve milieuvriendelijke teeltmethoden te verspreiden onder landbouwers. Een ander voorbeeld is het project 'Demonstratiebedrijven voor agromilieu- en natuurmaatregelen' waar men

nagaat welke maatregelen elkaar kunnen versterken door ze gelijktijdig op hetzelfde bedrijf toe te passen (organisatie Regionaal Landschap Haspengouw en Voeren).

- Projecten ondersteund door het **Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)**, eveneens met Vlaamse cofinanciering:
 - Dit Europees structureel fonds subsidieert projecten die de ongelijkheden tussen regio's verminderen, het concurrentievermogen vergroten, werkgelegenheid creëren en de cohesie tussen de regio's versterken. Deze projecten hebben allemaal een eerder experimenteel karakter zonder lange termijn financiering.
 - Een voorbeeld zijn de Doelstelling 2 projecten, waaronder het Vlaamse Eco² project, waarin de agrobeheersgroepen zijn opgericht. Dit zijn samenwerkingsverbanden tussen landbouwers om samen groene en blauwe diensten te leveren.
 - Een ander voorbeeld zijn de Interreg projecten, waaronder het Solabio project (binnen Interreg 4A) waar Vlaanderen en Nederland samenwerken rond het thema 'Soorten en landschappen als dragers voor biodiversiteit'.

- Projecten ondersteund via het **Europese Life+ programma**:
 - Life+ is een financieringsinstrument voor het milieu dat steun verleent voor de ontwikkeling en de uitvoering van het communautaire milieubeleid en de communautaire milieuwetgeving, met name de doelstellingen van het zesde milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap.
 - Steun wordt verstrekt in de vorm van subsidieovereenkomsten en contracten voor overheidsopdrachten, en kan ook aan particulieren verleend worden.
 - Projecten die in aanmerking komen voor steun zijn o.a. demonstratiemaatregelen of -projecten met betrekking tot communautaire milieudoelstellingen, met inbegrip van de ontwikkeling of verspreiding van beste praktijken, knowhow en technologieën, projecten gericht op voorlichtingscampagnes, enz.

- Projecten '**Draagvlakverbreding**', waarvan er jaarlijks zes gefinancierd worden door het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie en het Departement Landbouw en Visserij, het Agentschap voor Natuur en Bos en de VLM:
 - Dit zijn kleine projecten (7500 Euro subsidiëring) rond het thema landbouw en natuur, die uitgevoerd worden door de Regionale Landschappen, Inagro (vroegere Proclam), en in het verleden ook de Hooibeekhoeve. Het is telkens de bedoeling om op lokaal niveau landbouwers en natuurbeschermers dichter

bij elkaar te brengen. Een voorbeeld is het project uitgevoerd door Regionaal landschap Meetjesland rond bijen, waarbij ook jagers zijn betrokken. De projecten hebben een soort labofunctie en laten zaken toe die niet kunnen gefinancierd worden in het kader van andere projectoproepen.

- Vergoedingen binnen projecten **land- en natuurinrichting**, onder de bevoegdheid van de VLM:
 - Het doel van landinrichting is landelijke gebieden op een zodanige manier in te richten die best overeenkomt met hun bestemming zoals toegekend door ruimtelijke ordening. Voor elk van de inrichtingsprojecten maakt de VLM een landinrichtingsplan op, dat bestaat uit verschillende inrichtingsplannen die o.a. inrichtingsmaatregelen bevatten. Voor de inrichtingsmaatregelen wordt vervolgens de meest geschikte uitvoerder gezocht, wat een overheidsentiteit kan zijn (van de verschillende administratieve niveaus), maar ook privaatrechtelijke of natuurlijke personen waaronder landbouwers. De Vlaamse overheid kent subsidies toe aan de uitvoerders van de landinrichtingswerken.
 - Een concreet voorbeeld van een landinrichtingsproject is het Oude Kale project, dat een onderdeel is van het grotere richtplan Leie-Schelde. In dit project worden landbouwers aangezet om via erfbeplanting en het opnemen van beheerovereenkomsten de natuurwaarden in het gebied te verhogen.
 - Het doel van natuurinrichting is om geschikte omstandigheden te creëren, behouden of herstellen voor fauna en flora in bepaalde gebieden zoals voormalige industriegronden, gronden die bijzonder waterbeheer behoeven, natuurgebieden met recreatieve functie enz. Natuurinrichting wordt aangestuurd door het Agentschap voor Natuur en Bos, en de VLM is verantwoordelijk voor het organiseren van de uitvoering.
 - Landbouwers kunnen optreden als natuurbeheerders in natuurinrichtingsprojecten. Dit is bijvoorbeeld het geval in het in 2005 ingerichte natuurgebied Smeetshof in Bocholt. Een viertal landbouwers uit de streek beheren de ruigtes en moerassen in het gebied via begrazing door hun vee (Vlaamse Landmaatschappij, 2009).
- Projecten gefinancierd door het **Rubiconfonds**:
 - Dit fonds, opgericht door de Vlaamse Regering, heeft als doel kleinschalige projecten te ondersteunen die bebouwde zones moeten beschermen tegen wateroverlast. Mogelijke begunstigden zijn gemeenten, provincies, polders en wateringen, maar ook bijvoorbeeld de VLM, die via het fonds subsidies kan krijgen voor de uitvoering van landinrichtings- of natuurinrichtingsprojecten. Op deze manier kunnen landbouwers ook onrechtstreeks begunstigde zijn

van dit fonds (zie boven) (Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid van de Vlaamse Overheid, 2009).

- Initiatieven genomen door het **Agentschap voor Natuur en Bos**:
 - Ten eerste zijn er de natuurprojectovereenkomsten waarbij vergoedingen worden toegekend voor lokale projecten in uitvoering van een natuurrichtplan ten behoeve van het natuurbehoud, de natuurontwikkeling, de natuurrecreatie en de natuureducatie. Deze natuurprojectovereenkomsten kunnen enkel worden toegekend wanneer er reeds een natuurrichtplan is, wat in de meeste gebieden in Vlaanderen nog niet het geval is. Het is nog onduidelijk of de landbouwers die een natuurprojectovereenkomst afsluiten hun toeslagrechten zullen behouden.
 - Ten tweede zijn er de gebruiksovereenkomsten. Bij deze overeenkomsten komt het erop neer dat landbouwers in natuurgebieden in het beheer van het Agentschap grond mogen blijven gebruiken, maar dat hieraan wel beheersvoorwaarden gekoppeld worden voor het bereiken van natuurdoelen. Indien landbouwers deze overeenkomsten aangaan ter compensatie van grondverlies, dan kan dit echter niet beschouwd worden als zuivere publieke dienstverlening (we verwijzen hier naar het aspect vrijwilligheid in onze definitie van publieke diensten).

- Initiatieven genomen door het **Agentschap Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed Vlaanderen**:
 - Binnen beschermde landschappen kunnen eigenaars en gebruikers van percelen genieten van het premiestelsel Onroerend Erfgoed. Landbouwers kunnen in dit kader een onderhoudspremie krijgen voor het onderhouden van bepaalde landschapselementen zoals hagen, houtkanten, poelen, enz. Deze premie bedraagt 40% van de totale kostprijs van het uitvoeren van de werken, maar kan ook op forfaitaire basis toegekend worden.
 - Voor beheerswerkzaamheden die opgenomen zijn in een goedgekeurd landschapsbeheersplan kan een landschapspremie gegeven worden van 70% van de totale kosten. Ook landbouwers kunnen van deze landschapspremie genieten.
 - Buiten de beschermde landschappen, namelijk binnen ankerplaatsen en relictzones, kan de landschapsanimator binnen de Regionale Landschappen projecten m.b.t. onroerend erfgoed uitvoeren die voor 70% gesubsidieerd worden (meer info over deze en voorgaande initiatieven rond onroerend erfgoed is te vinden in sectie 5.2.2.7).

- Vergoedingen in het kader van het **flankerend beleid** voor landbouw bij Sigma en de strategische plannen van de havens:
 - Dit werd beleidsmatig ontwikkeld en momenteel in de praktijk opgestart in de Kalkense Meersen. Landbouwers kunnen op gronden die vernat zullen worden een onderhoudscontract aangaan van vijf jaar om de verschraling door te voeren. Dit systeem van dienstenconvenanten kan ook in andere projecten, zoals de uitbreiding van de havens, toegepast worden. Ook dit systeem kan niet beschouwd worden als zuivere publieke dienstverlening door landbouwers, aangezien dit eerder opgenomen wordt door landbouwers ter compensatie van direct grondverlies. Meer uitleg over dit systeem wordt gegeven in de onderstaande box.

Het flankerend landbouwbeleid

Een systeem waarin landbouwers ook aan publieke dienstverlening kunnen doen, maar dat enigszins verschilt van de andere systemen zijn de dienstenconvenanten in het kader van het Sigmaplan. Het voornaamste doel van het Sigmaplan is het beschermen van gebieden in het Zeescheldebekken tegen overstromingen.

Om bepaalde gebieden in te richten als overstromingsgebied is het nodig dat mensen onteigend worden. Grondeigenaars die onteigend worden krijgen conform de onteigening de venale waarde en de wederbeleg. Voor de onteigening kan de waarde van hun grond betaald worden plus een toeslag van 20% van de venale waarde (dit om de eigenaar te motiveren om te verkopen en hem toe te laten notaris- en schrijfkosten te betalen als hij een gelijkwaardig goed in de plaats zou kopen). Voor landbouwers die de grond van deze eigenaars pachten is er ook een regeling ontworpen die hen toelaat hun bedrijfsvoering verder te zetten. Deze landbouwers hebben de keuze: ofwel krijgen ze ruilgrond in de plaats van de verloren grond, ofwel krijgen ze de gebruikersvergoeding bij onteigening en een extra wijkersvergoeding van 2000 EUR/ha. De wijkersvergoeding wordt gegeven om te vermijden dat iedereen voor ruilgrond zou kiezen, die sterk beperkt is, en wordt voornamelijk geprefereerd door 'uitbollende' boeren die bvb. slechts 5 jaar van hun pensioen af zijn.

Om ruilgronden te kunnen aanbieden aan de landbouwers werd een grondenbank opgericht. Aangezien grond schaars is, en dus moeilijk te verwerven, worden er ook buiten het overstromingsgebied –in de zogenaamde zoekzone- stimuli gegeven aan eigenaars en landbouwers om gronden vrij te maken. Eigenaars wordt ook een vergoeding, of wederbeleg, betaald en de gebruikers in de zoekzone kunnen ook een wijkersvergoeding krijgen die echter slechts 1000 EUR/ha bedraagt.

De voornaamste doelstelling van het Sigmaplan is om veiligheid te creëren voor de gebieden in het Zeescheldebekken. Daarnaast wil het geactualiseerde Sigmaplan echter ook aan een aantal Europese verplichtingen voldoen i.v.m. natuurherstel langs de Zeeschelde en haar zijrivieren. Er werd geprobeerd om beide ruimteclaims, voor veiligheid en natuur, zoveel mogelijk samen te leggen om het grondverlies voor de landbouwsector te beperken. Sommige gebieden hebben echter voornamelijk de functie van natuurlijkheid gekregen en een voorbeeld daarvan zijn de Kalkense Meersen. De doelstelling in dit gebied is om eerst te verschralen en daarna te vernatten. De landbouwers die in het gebied gelegen zijn krijgen via de zogenaamde dienstenconvenanten de mogelijkheid om deze verschraling uit te voeren. Ondertussen kunnen zij hun bedrijfsvoering op deze grond in bepaalde mate verderzetten.

Binnen de Kalkense Meersen wordt na de fasering twee jaar voorzien voor de aankoop van de gronden, en vervolgens 5 jaar binnen het systeem van de dienstenconvenanten. De landbouwer krijgt op de grond een jaarlijks gebruikscontract (om niet onder de pachtwetgeving te vallen) en een 5-jarige beheerovereenkomst.

Deze laatste is gebaseerd op de bestaande beheerovereenkomsten met een vergoeding die constant blijft over de 5 jaren. Een vergoeding die oploopt met de jaren zou logischer geweest zijn, aangezien de kosten stijgen naarmate de verschraling verder is doorgevoerd, maar wordt niet toegelaten door de EU. Naarmate steeds meer landbouwers die gekozen hebben voor de wijkersvergoeding verdwijnen in het gebied, komt er meer grond vrij voor de niet-wijkende landbouwers die zich kunnen gaan specialiseren in agrarisch natuurbeheer en de vereiste extensivering kunnen valideren in een oppervlakteuitbreiding.

Het systeem van de dienstenconvenanten is specifiek ontwikkeld voor de Kalkense Meersen, maar kan ook bij andere grote projecten, zoals de strategische plannen van de havens, ingezet worden. Het is sowieso ook slechts een tijdelijk systeem, binnen het flankerend landbouwbeleid, dat na de 5 jaar van dienstenconvenanten onder het reguliere natuurbeleid zal vallen. Op termijn wil men proberen het systeem van de dienstenconvenanten decretaal vast te leggen om meer zekerheid te bieden aan de betrokken partijen. Het beheer van de Kalkense Meersen, en dus ook het uitkeren van vergoedingen voor de dienstenconvenanten, is in handen van het Agentschap voor Natuur en Bos.

- **Provinciale initiatieven:**

- In gebieden waar het provinciebestuur natuurbehoudsprojecten tot ontwikkeling brengt, kan er provinciale steun verleend worden aan landbouwers voor publieke dienstverlening.
- Een voorbeeld is subsidies voor het onderhoud en (her)aanleg van kleine landschapselementen, zoals knotwilgen en veedrinkpoelen. Voor deze overeenkomsten met landbouwers, die lopen over een periode van zeven jaar, doet het provinciebestuur de administratie en verricht het de betalingen.
- Land- en tuinbouwers kunnen ook gratis een landschapsbedrijfsplan laten opstellen bij de provincie. Het doel van dit plan is de relatie van het landbouwbedrijf met het omliggende landschap te versterken. De landbouwer kan dan ook subsidies krijgen voor erfbepanting en investeringen gemaakt voor landschapsintegratie.

- **Gemeentelijke initiatieven:**

- Binnen het PDPO I was het mogelijk voor een gemeente om binnen het grondgebied voor elke beheerovereenkomst een extra subsidie te geven (eerst 30%, dan 20% van de vergoeding). Door controles in het kader van PDPO II zouden deze dubbelbetalingen ondertussen onbestaande moeten zijn.
- Voorbeelden zijn subsidies voor groenbemesters of voor maatregelen tegen erosie.

- Daarnaast zijn er ook ondersteunende maatregelen van gemeenten in samenwerking met andere actoren. In het Pajottenland nemen de gemeenten Gooik, Herne en Sint-Pietersleeuw, samen met het Regionaal Landschap Zenne, Zuun en Zoniën, maatregelen om akkervogels te beschermen. Elke gemeente heeft een vogelsoort geadopteerd en werkt samen met landbouwers en burgers om maatregelen te nemen ter bevordering van de akkervogelpopulatie.

Staatssteun

De meeste vergoedingen die landbouwers krijgen voor het verlenen van groene en blauwe diensten zijn deels afkomstig van Europa (55% cofinanciering voor as 2 van pijler II van het GLB). Onder bepaalde voorwaarden kan een lidstaat deze maatregelen echter voor 100% zelf financieren. In dat geval spreekt men van staatssteun. Reeds sinds het Verdrag van Rome van 1957 zijn er strikte regels voor staatssteun en dienen deze maatregelen strenge goedkeuringsprocedures te doorlopen. Voor landbouw werd een apart kader ontworpen voor staatssteun, dat coherent is met wat er al bestaat in het GLB. Indien de enveloppe voor het PDPO reeds is opgebruikt, maar men wil toch nog een extra maatregel realiseren, dan zou men kunnen opteren om dit via staatssteun te doen. Deze maatregel dient echter op dezelfde rechtsbasis ontworpen te worden als de andere agromilieumaatregelen (op basis van artikel 38 en 39 van Verordening (EG) Nr. 1698/2005), en dient dus aan dezelfde voorwaarden te voldoen.

Staatssteun wordt voornamelijk gebruikt om maatregelen van PDPO I die niet zijn verdergezet onder PDPO II, maar waarvan de contracten nog niet afgelopen waren, te verlengen met 100% nationale steun. Staatssteun heeft niet alleen betrekking op het federale of Vlaamse niveau, maar ook op het niveau van provincies en gemeenten. Indien zij landbouwers zouden willen ondersteunen met extra maatregelen die ze zelf 100% financieren, dan dienen deze maatregelen ook aangegeven te worden bij de Europese Commissie als staatssteun. Nederland is erin geslaagd de hele aangifteprocedure voor staatssteun bij agromilieumaatregelen te omzeilen via de 'catalogus groen-blauwe diensten'. Alle maatregelen binnen de catalogus dienen niet meer aangegeven worden aan de Europese Commissie.

Het is echter niet noodzakelijk alle staatssteun aan te geven aan de Europese Commissie. De 'de minimis'-regeling specificeert dat per landbouwer, over een periode van 3 jaar, maximaal 7500 EUR mag gegeven worden voor maatregelen die op geen enkele andere juridische basis gestaafd zijn.

- Initiatieven van **regionale organisaties**, zoals de Regionale Landschappen:
 - Voor deze initiatieven gaan de organisaties echter fondsen werven bij bovenstaande overheden.
 - Een voorbeeld is het project rond nestbescherming van het Regionaal Landschap Schelde en Durme, dat ondersteuning wil bieden aan de beheerovereenkomst weidevogelbeheer. Dit is een samenwerkingsverband tussen landbouwers en mensen van natuurverenigingen, waarbij de natuurmensen nesten beschermen en boeren zich ertoe verbinden maatregelen te nemen bvb. rond de nesten maaien. Er is interesse om dit project deels over te nemen in het Sigmoplan.

- Gebruiksovereenkomsten met **Natuurpunt**:
 - Binnen de natuurgebieden van Natuurpunt kunnen de beheersmaatregelen, zoals maaien, uitgevoerd worden door een landbouwer. De landbouwer mag ook de producten die van de grond komen (zoals maaisel) behouden.
 - Gebruiksovereenkomsten worden slechts voor één jaar afgesloten, in tegenstelling tot de beheerovereenkomsten en agromilieumaatregelen die over vijf jaar lopen. Ook hier merken we op dat indien landbouwers deze overeenkomsten aangaan ter compensatie van grondverlies, dit niet kan beschouwd worden als zuivere publieke dienstverlening (wegens het aspect vrijwilligheid).

- Initiatieven van **landbouworganisaties**:
 - Het systeem van Agro-aanneming, dat opgericht is in de schoot van Boerenbond, laat landbouwers toe als aannemer werken te doen. Vele van deze werken zijn in het kader van natuurbeheer, zoals het maaien van bermen, het onderhoud van poelen, enz.
 - Er zijn nu meer dan 300 vennoten binnen Agro-aanneming. Een deel van hen doen werken eenmalig, terwijl andere landbouwers het eerder zien als een bijberoep, naast hun bedrijf. De werken kunnen uitgevoerd worden voor verschillende actoren: steden en gemeenten zijn goed voor 12% van de dossiers, en 20% van de omzet; terreinbeheerders (zoals VLM, ANB, Regionale Landschappen, bosgroepen) zijn goed voor 13% van dossiers en 9% van de omzet; aannemers die op zoek zijn naar een onderaannemer (bv. betonboer die niet geïnteresseerd is om groen te voorzien rond een ruilverkavelingsweg) zijn goed voor 6% van de dossiers en 30% van de omzet; enz.
 - Verder zijn landbouworganisaties ook betrokken bij projecten in samenwerking met andere partijen. Zo is Boerenbond een belangrijke partner binnen het Eco² project (EFRO, Doelstelling 2 project).

- Samenwerking tussen **landbouwers en bedrijven**:
 - In Vlaanderen is er momenteel samenwerking tussen individuele landbouwers en de Sint-Sixtusabdij van Westvleteren die de Trappist Westvleteren brouwen. Ook waterbedrijf Pidpa in Antwerpen werkt samen met landbouwers (en ook Natuurpunt) om de waterkwaliteit te verbeteren.
 - Een ander voorbeeld is de financiering van agrobeheersgroepen, ofwel groepen landbouwers die samen groene en blauwe diensten leveren, via een gebiedsfonds in de Haven van Gent. Bedrijven kunnen geld storten in dit fonds waarmee de landbouwers vergoed kunnen worden.

- Samenwerkingsverbanden tussen **boeren en jagers**:
 - Op akkers laat men soms een deel korrelmaïs staan, of graanranden, ten behoeve van de jagers.
- Vergoedingen voor agrarisch natuurbeheer via **toerisme en recreatie**:
 - Als je in de provincie Limburg een folder koopt rond het routepadennetwerk, dan wordt er een bijkomende toelage betaald die wordt gebruikt voor landschapsonderhoud. Een deel hiervan gaat naar de landbouwers. Dit kan gezien worden als een soort toeristentaks.
- **Privé-initiatieven** door landbouwers:
 - Tenslotte moet benadrukt worden dat er ook veel landbouwers zijn die groene of blauwe diensten verlenen zonder dat ze hiervoor gestimuleerd worden door anderen, d.w.z. op eigen initiatief en voor eigen rekening. In het verleden werden diensten zoals het snoeien van hagen of het schoonmaken van grachten vaak vanzelfsprekend geleverd door landbouwers. Ontwikkelingen in het landbouwbeleid hebben echter gezorgd voor een doorgedreven modernisering en intensivering van de landbouw waardoor het verlenen van groene en blauwe diensten op het achterplan raakte.
 - Uit het PODO II project “Overlevingsstrategieën voor een multifunctionele landbouw in een verstedelijkte omgeving” (Van Huylenbroeck et al., 2005) is bijvoorbeeld gebleken dat 65% van de landbouwers in de rand rond Brussel met milieu- of natuurmaatregelen boven het wettelijke kader op hun bedrijf geen financiële steun ontvangen.

1.5. Evaluatie van de huidige institutionele omgeving

Terwijl deel 4 van dit rapport een beschrijving gaf van de huidige institutionele omgeving, geven we in deel 5 een aantal aanbevelingen om op basis van informatie en suggesties gegeven door de geïnterviewden het systeem te optimaliseren. Deze aanbevelingen zijn gestructureerd volgens het theoretisch kader van de regulatieve arrangementenbenadering, nader verklaard in sectie 5.1. Op basis van dit kader wordt in sectie 5.2, op basis van de interviews, nagegaan of het mogelijk is een stimulerend beleid te voeren rond publieke dienstverlening door landbouwers. In sectie 5.3 wordt tenslotte dieper ingegaan op de gewenste kenmerken van dit beleid.

1.5.1. Regulatieve arrangementenbenadering

Het gebruikte theoretisch kader in dit deel van het onderzoek is de regulatieve arrangementenbenadering van Van Gossum et al. (2010). Deze benadering wil beleidsmakers helpen bij hun taak om een slim beleid te ontwikkelen voor een bepaalde beleidsdoelstelling, in dit geval groene en blauwe diensten.

Ten eerste wordt er binnen dit kader nagegaan of de institutionele context het niet onmogelijk maakt een “slim” groen-blauw dienstenbeleid te ontwikkelen. De volgende aspecten van de institutionele context worden bekeken: de regionale beleidsstijl, eventuele tegenstrijdige belangen van betrokken beleidssferen, en de mate van onafhankelijkheid en zelfbestemming van de regulerende actoren (bv. t.o.v. hogere overheden zoals de EU en andere maatschappelijke actoren). De volgende minimale voorwaarden dienen vervuld te zijn om te kunnen spreken van een **stimulerend beleid**:

- voor regionale beleidsstijl: de overheid laat de ontwikkeling toe van nieuwe innovatieve beleidsarrangementen en het creëren van synergie met andere beleidsarrangementen via samenwerking;
- voor betrokken beleidssferen: de gezamenlijke invloed van alle beleidsdomeinen betrokken bij publieke dienstverlening door landbouwers verhindert de ontwikkeling van het onderzochte beleid niet, wat betekent dat eventuele tegenstrijdige belangen kunnen opgelost worden door de introductie van nieuwe beleidsinstrumenten;
- de mate van onafhankelijkheid en zelfbestemming: het onderzochte beleidsdomein heeft zelf voldoende keuzevrijheid of heeft de toelating verkregen om bepaalde instrumenten te mogen gebruiken zodat de mogelijkheid bestaat om tot een slimme instrumentenmix te komen. Dit is belangrijk omdat voor sommige instrumenten toelating dient verkregen te worden van andere beleidsdomein(en) en/of –niveau(s) om bepaalde instrumenten te mogen gebruiken (bv. het Federaal Ministerie van Financiën voor fiscale instrumenten, het Vlaamse Departement van Ruimtelijke ordening voor instrumenten zoals Rood-voor-Groen of de EU voor subsidies aan landbouwers). Dit betekent echter niet dat het beleidsdomein volledig carte blanche moet krijgen, aangezien samenwerking tussen de verschillende beleidsniveaus en beleidsdomeinen zeer belangrijk is.

Ten tweede, indien uit het bovenstaande blijkt dat de mogelijkheid bestaat om een geschikte **instrumentenmix** te ontwikkelen, aan welke voorwaarden dient deze dan te voldoen? In sectie 5.3 willen we deze vraag beantwoorden op basis van de suggesties van de respondenten, maar uit de literatuur kunnen reeds een aantal algemene richtlijnen gehaald worden die de beleidsmaker dient te volgen om tot een slimme instrumentenmix te komen (Gunningham & Young, 1997; Gunningham & Grabosky, 1998; Gunningham & Sinclair, 1999; Howlett & Rayner, 2004):

- kies een instrumentenmix die bestaat uit een grote verscheidenheid aan complementaire instrumenten, en regelgevers (niet alleen de overheid, maar bijvoorbeeld ook de eigen sector en onafhankelijk derden);
- gebruik informatieve en motivatieverhogende instrumenten;
- verkies de minst ingrijpende instrumenten die er mogelijk zijn, het is natuurlijk wel belangrijk dat de gekozen instrumenten de gewenste beleidsresultaten kunnen realiseren;

- maak gebruik van een opvolging van meer ingrijpende instrumenten (van informatie tot verplichting), behalve in een situatie die een ernstig risico inhoudt voor onherstelbare schade of catastrofale schade (bv. de drooglegging van een wetland), waar men meteen (indien het binnen de bevoegdheid ligt) tot verplichtende maatregelen kan overgaan; en
- maximaliseer de mogelijkheden om tot een win-win oplossing te komen.

1.5.2. Mogelijkheden voor een stimulerend beleid

De volgende aspecten van de institutionele context bepalen of het mogelijk is een stimulerend groen-blauw dienstenbeleid te ontwikkelen: de regionale beleidsstijl, eventuele tegenstrijdige belangen van betrokken beleidsferen, en de mate van onafhankelijkheid en zelfbestemming van de regulerende actoren.

1.5.2.1. Vlaamse beleidsstijl

In 1999 beschreef de Nederlandse politicoloog Arend Lijphart de overheersende Vlaamse beleidsstijl als een corporatistische beleidsstijl die gekenmerkt wordt door een beperkte samenwerking tussen de verschillende (deel)administraties (Lijphart, 1999). Indien deze beleidsstijl nog steeds aanwezig zou zijn, dan zou dit een negatieve invloed hebben op de mogelijkheid om te komen tot een slim beleid rond groene en blauwe diensten omdat dit samenwerking vereist tussen de administraties verantwoordelijk voor de natuur-, water-, landbouwsector, ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed.

De laatste jaren zijn er echter volgens de respondenten duidelijke signalen dat de overheid erkent dat de **samenwerking** tussen administraties dient bevorderd te worden. Dit blijkt uit initiatieven zoals integraal waterbeleid (zie 4.1.3), het project “Gluren bij de burens voor ambtenaren”, het Interbestuurlijk PlattelandsOverleg (IPO) en de Werkgroep Agrarisch Natuurbeheer en Agrarische Biodiversiteit (AGNABIO).

In 2007 zijn de secretariaten-generaal van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie en het Departement Landbouw en Visserij overeengekomen om nauwer met elkaar samen te werken. Dit heeft geleid tot een inventaris van knelpunten en kansen voor samenwerking. Een van de initiatieven was het project “**Gluren bij de burens voor ambtenaren**”, wat gericht was op een verbetering van de wederzijdse kennis van beide departementen over landbouw en milieu. Het had ook de bedoeling informele contacten te stimuleren tussen ambtenaren van de beide beleidsdomeinen.

De **Werkgroep Agrarisch Natuurbeheer en Agrobiodiversiteit**, ofwel AGNABIO, is een ander initiatief gegroeid uit deze samenwerking. Het wordt gecoördineerd vanuit de Afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling van het Departement Landbouw en Visserij, in samenwerking met de VLM en het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie. De werking is tweeledig, met een ambtelijke stuurgroep en een klankbordgroep met het middenveld. Doelstelling van de stuurgroep is om de verschillende ambtenaren die bezig zijn met agrarisch natuurbeheer en agrobiodiversiteit samen te brengen zodat kennis en informatie

kan uitgewisseld worden, om (o.a. juridische) knelpunten op te lossen en kansen te ontwikkelen. De werkgroep heeft geen initiërende functie, maar is enkel gericht op faciliteren en coördineren. Men wil ook een klankbordgroep rond het thema oprichten voor het middenveld en op zoek gaan naar nieuwe vormen van agrarisch natuurbeheer. Tijdens de interviews die gedaan werden om dit rapport op te stellen, werden er door sommige respondenten echter een paar obstakels gedefinieerd die de goede werking van dit orgaan zouden vertragen, zoals een gebrek aan politiek draagvlak om het orgaan te valoriseren en achterliggende agenda's bij mensen van beide beleidsdomeinen (natuur en landbouw). Op het moment dat de interviews werden afgenomen was de stuurgroep nog bezig met het finaliseren van een gezamenlijke visietekst rond agrarisch natuurbeheer, die de visies van verschillende departementen samenbrengt. Van daaruit zou een actieplan opgesteld worden en voor 2011 werden al een paar concrete acties gepland.

Concreet bestaat er reeds overleg tussen de VLM, het Departement Landbouw en Visserij en het Agentschap voor Landbouw en Visserij voor de **controles en betalingen** van beheerovereenkomsten en agromilieumaatregelen. De samenwerking uit zich ook in het werk van de **bedrijfsplanners** die, betaald door de VLM, tevens op de hoogte zijn van de agromilieumaatregelen van het Departement Landbouw en Visserij Ook over de invulling van de randvoorwaarden ('cross compliance') gebeurt er overleg tussen het Departement Landbouw en Visserij en het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie. Verder werken o.a. de Afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling van het Departement Landbouw en Visserij, de VMM en de VLM samen in het organiseren van studiedagen voor voorlichting en vorming.

De samenwerking is echter niet alleen toegenomen tussen de verschillende administraties op overheidsniveau, maar ook tussen de overheid en andere spelers. Er is een groeiend aantal innovatieve beleidsarrangementen zoals privaat-publieke samenwerkingen (voor scholen of grote infrastructuurwerken) en een grote verscheidenheid aan netwerkinstrumenten (bosgroepen, wildbeheereenheden, agrobeheersgroepen, regionale landschappen). Land- en tuinbouwers krijgen ook duidelijk een **belangrijker rol toebedeeld** in het beleid rond publieke dienstverlening. Dit blijkt o.a. uit de discussietekst die is opgemaakt ter voorbereiding van de visie op het GLB na 2013. Ook buiten de overheid om is er op het vlak van groene en blauwe diensten steeds meer samenwerking. Zo heeft Natuurpunt, bijvoorbeeld, overeenkomsten gemaakt met de Boerenbond, de havenbedrijven van Gent en Antwerpen en met golfterreinexploitanten.

Wat betreft de samenwerking tussen beleidsniveaus, d.w.z. tussen Vlaanderen, het federale niveau, provincies en gemeenten, dienen er volgens sommige respondenten echter wel nog meer inspanningen gedaan worden.

Hoewel er nog meer dient samengewerkt te worden tussen de beleidsniveaus, evolueert de Vlaamse beleidsstijl door toenemende samenwerking in de goede richting voor het ontwikkelen van een optimale instrumentenmix voor publieke dienstverlening door landbouwers. Wat betreft de snelheid van het doorvoeren van **innovaties** in het beleid rond publieke dienstverlening hebben een aantal respondenten erop gewezen dat de milieumaatregelen van het huidige PDPO 2007-2013 slechts minimaal verschillen van deze die oorspronkelijk ontworpen zijn, bij het PDPO 2000-2006. Ook de meerwaarde van de

Health Check in Vlaanderen werd in vraag gesteld. Volgens een aantal respondenten werd het geld voornamelijk gebruikt om bestaande maatregelen te continueren, en dus niet om nieuwe maatregelen te initiëren, wat de bedoeling was van Europa. Langs de andere kant, stellen andere respondenten dat de huidige maatregelen ook bijdragen aan water, biodiversiteit, klimaat en andere milieudoelstellingen. Er werd echter ook gezegd dat bij het ontwikkelen van nieuwe maatregelen het probleem vooral zit in het niet combineerbaar zijn maatregelen op eenzelfde oppervlakte. Dit maakt dat multifunctionele maatregelen, die waardevol kunnen zijn, niet ontwikkeld kunnen worden. Bovendien werd gewezen op de steevaste vraag naar continuïteit van het beleid, en naar het feit dat een zekere continuïteit ook noodzakelijk is om de maatregelen te kunnen evalueren.

1.5.2.2. Invloed betrokken beleidssferen

Wat betreft de publieke dienstverlening door landbouwers zijn de volgende beleidssferen betrokken: het landbouwbeleid, het beleid inzake de pachtwet, het natuurbeleid, het waterbeleid, het beleid inzake ruimtelijke ordening (met zowel de planologische als de stedenbouwkundige aspecten), het beleid inzake onroerend erfgoed en landschap, en het bodembeleid.

1.5.2.2.1. Het landbouwbeleid

Het landbouwbeleid heeft steeds gekozen voor **stimulerende en adviserende instrumenten** en de Vlaamse toekomstvisie van het EU landbouwbeleid heeft een sterke focus op vergoedingen voor publieke diensten (Departement Landbouw & Visserij, 2010). Het landbouwbeleid staat dus zeer positief tegenover groene en blauwe diensten. Moest men echter pijler I-gelden (100% financiering door de EU van marktgerelateerde maatregelen) willen heroriënteren naar pijler II-gelden (waar de publieke diensten onder vallen, slechts 50% gefinancierd door de EU), dan vereist dit bijkomende Vlaamse gelden. Het is onduidelijk waar die vandaan dienen te komen.

Zoals beschreven in sectie 4.1.1, zijn landbouwers verplicht te voldoen aan de randvoorwaarden ('cross-compliance') die minimale voorwaarden opleggen, o.a. wat betreft natuur-, milieu- en landschapsbeheer. Het voldoen aan deze **randvoorwaarden** is ook een noodzakelijke voorwaarde opdat landbouwers zouden kunnen genieten van zowel pijler I- als pijler II-steun. Op deze manier wil men verzekeren dat de geleverde diensten effectief verder gaan dan het voldoen aan de basis-milieukwaliteit. Tijdens de interviews gaven een aantal respondenten echter de kritiek dat de 'cross-compliance' te weinig stringent zou zijn en bovendien te weinig zou worden gecontroleerd. Wat betreft de controles volgt Vlaanderen echter de Europese regelgeving. De Europese Commissie schrijft minimale controleverplichtingen voor (jaarlijks 1% van de landbouwers met directe inkomenssteun), waarbij de regelmaat van de controles kan worden opgedreven indien een bepaald aantal overtredingen wordt overschreden. De selectie van landbouwers die gecontroleerd worden is ook gebaseerd op een risicoanalyse die aanduidt welke landbouwers een hogere kans hebben op niet-naleving. Dit systeem vergroot de efficiëntie van het controleapparaat. De mate van controle hangt echter ook af van het type randvoorwaarde. Bepaalde randvoorwaarden worden streng gecontroleerd, zoals deze m.b.t. de Nitraatrichtlijn waarbij

de Mestbank gegevens aanlevert, terwijl andere, zoals het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, moeilijker te controleren zijn. In tegenstelling tot Wallonië, waar controles op de randvoorwaarden worden gedelegeerd naar de bevoegde diensten, gebeuren de meeste controles in Vlaanderen door het Agentschap voor Landbouw en Visserij.

Een andere bedenking die tijdens de interviews geuit werd bij dit systeem van randvoorwaarden is dat voorzichtigheid geboden is bij het creëren van natuurwaarden op landbouwgrond. Dit wordt enerzijds gestimuleerd, maar anderzijds kan een teveel aan natuurwaarden ervoor zorgen dat men niet meer voldoet aan de randvoorwaarde van minimaal onderhoud, waardoor men riskeert de rechtstreekse inkomenssteun te verliezen.

Tenslotte werd tijdens de interviews gewezen op de mogelijke invloed van de ondersteuning van **bijberoepelandbouwers** op het verlenen van groene en blauwe diensten door de sector. Van zodra een landbouwer meer dan €12 000 verdient uit andere activiteiten, kan hij bv. geen VLIF-steun meer krijgen. Dit kan een invloed hebben op de leefbaarheid van kleine bedrijven en het landschapsonderhoud waarvoor zij instaan.

1.5.2.2.2. *Het beleid inzake de pachtwet*

De pachtwetgeving, tot nu toe nog steeds een federale bevoegdheid al wordt de volledige regionalisering wel voorzien², is ook een potentiële bron van invloed op de mogelijkheden van landbouwers om groene en blauwe diensten te leveren.

Een overeenkomst die valt onder de pachtwet (wet van 4 november 1969, laatst gewijzigd bij de wet van 3 mei 2003) heeft steeds betrekking op de verhuring van een onroerend goed dat bestemd is voor een landbouwbedrijf (artikel 1,1°). De pachtijd mag niet korter zijn dan 9 jaar en wordt telkens van rechtswege verlengd indien er geen geldige opzegging is (artikel 4). De pachter heeft **vrijheid van exploitatie**, wat betreft de bebouwing van de gepachte grond en de beschikking over de producten van de hoeve. Hij dient echter wel het gepachte goed terug te geven “[...] in een staat van wisselbouw, vruchtbaarheid en zuiverheid, gelijkwaardig aan die waarin het zich bij de ingenottreding bevond [...]” (artikel 24). De pachter is m.a.w. verplicht de bestemming van het gepachte goed te eerbiedigen en zich te gedragen als een goed huisvader (artikel 24, eerste lid). Er moet ook rekening gehouden worden met bedingen tot de handhaving van hagen, wegen, struikgewassen en bomen (artikel 24). Indien een dergelijk beding niet aanwezig is, en de pachter eventuele beplanting wil verwijderen die de vrijheid van bebouwing hindert, dan heeft hij hiervoor de schriftelijke toestemming nodig van de verpachter. Als de pachter de bepalingen van de pachtovereenkomst niet respecteert, waardoor schade ontstaat voor de verpachter, dan kan de pachtovereenkomst ontbonden worden en kan de pachter een schadevergoeding aangerekend worden (artikel 29).

Deze elementen doen het vermoeden rijzen dat de pachtwetgeving een invloed kan hebben op de groene en blauwe dienstverlening door landbouwers. Volgens Gotzen (1996) is er

² Voorstel van bijzondere wet van 5 maart 2008 houdende institutionele maatregelen, senaat, zitting 2007-2008, 4-602/1 (eerste pakket staatshervorming).

echter geen probleem met de maatregelen die landbouwers kunnen opnemen inzake milieubescherming en natuurbeheer. Zolang de betrokken percelen ingeschakeld blijven op het landbouwbedrijf, is er **geen probleem om over te gaan naar meer extensieve vormen** van landbouw of om landschapselementen op de percelen te bewaren of te ontwikkelen. Er kan wel een probleem rijzen indien de pachter voor minstens 20 jaar een braaklegging zou willen doorvoeren om bijvoorbeeld de waterhuishouding te beschermen of voor de aanleg van natuurgebieden. Omdat dan de bestemming van het goed, nl. landbouwuittasting, kan gewijzigd worden, dient de goedkeuring van de verpachter gevraagd te worden.

Indien de wetgeving inzake natuurbehoud de **teeltkeuze** van de pachter, of teelttechnieken die kunnen toegepast worden in landbouwgebied beperken, dan is dat in principe in strijd met de vrijheid van exploitatie bepaald in de pachtwetgeving (Gotzen, 1996). Wat betreft de wetgeving inzake landschappen (decreet van 16 april 1996), wordt er geen beperking opgelegd wat betreft de teeltkeuze op akkerland overal en voor weiden in zuiver agrarisch gebied. In andere gebieden, zoals gebieden met een groene bestemming of agrarische gebieden met ecologisch belang, kunnen landbouwers wel verplicht worden grasland te behouden. Historisch permanent grasland is overal beschermd en kan dus niet gescheurd worden en omgezet naar akkerland. Volgens Gotzen (1996) zorgt de wetgeving inzake landschappen voor beperkingen inzake de exploitatievrijheid, maar stellen er zich t.a.v. de pachtwetgeving geen technische problemen, zodat de pachtwetgeving niet aangepast hoeft te worden.

1.5.2.2.3. *Het natuurbeleid*

De beleidsstrategie binnen het natuurbeleid is veranderd van een zeer actief ingrijpende overheid (regelgeving, aankoopbeleid) naar een meer **stimulerende** overheid (regionale landschappen, bosgroepen en diverse subsidies), hoewel het aankoop- en verplichtend beleid nog steeds zeer actueel is. Deze verandering was geleidelijk aan het gebeuren, maar werd versneld doorgevoerd na de plattelandsbetoging in Gent (Bogaert & Gersie, 2006; Bogaert & Leroy, 2008) en onder meer expliciet benadrukt in de beleidsbrief van de toenmalige minister van Leefmilieu, Natuur en Energie (Peeters, 2004). Zoals reeds vermeld, werkt de natuurorganisatie Natuurpunt actief samen met de bedrijfswereld maar ook met landbouwers. In ongeveer 70% van de natuurrezervaten van Natuurpunt wordt er samengewerkt met landbouwers. Er werd wel door een aantal respondenten duidelijk benadrukt dat het stimulerend beleid rond blauwe en groene diensten niet ten koste mag gaan van de bestaande gelden van het **MINA-fonds**. De diensten zouden vooral bijkomende natuur dienen te realiseren. Dus ook hier ligt een herbestemming van de bestaande budgetten moeilijk. Volgens het Natuurrapport (NARA) 2009 is er in het meest ideale geval een aankoopbeleid om kerngebieden natuur te realiseren en een stimulerend beleid voor blauwe en groene diensten, maar binnen het bestaande MINA-budget zijn beide niet mogelijk.

Wat betreft het MINA-fonds kwam er ook nog de opmerking dat de administraties die verantwoordelijk zijn voor het beheer van dit fonds een cruciale rol zouden moeten spelen in de aansturing van het beleid van groene en blauwe diensten gefinancierd via dit fonds. Die

betrokken administraties zouden de indicatoren moeten bepalen die gehaald dienen te worden.

Een ander element dat deels kan ondergebracht worden onder het natuur- en milieubeleid zijn de **ruilverkavelingen**. De VLM is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze projecten. Hoewel ruilverkaveling oorspronkelijk bedoeld was om de landbouwstructuren te verbeteren, passende in het landbouwbeleid, dragen de huidige ruilverkavelingsprojecten bij aan natuur- en landschapszorg, zorg voor cultuurhistorisch en archeologisch erfgoed, recreatief medegebruik, beheersing van wateroverlast, erosiebestrijding, enz., en dit in evenwicht met de landbouwkundige verbeteringen. Doordat ruilverkaveling de landbouwstructuren verbetert (aaneensluitende, regelmatige, ontsloten kavels), kan het landbouwareaal afnemen ten gunste van andere functies op het platteland (zoals integraal waterbeheer, erosiebestrijding, natuur- en landschapszorg, enz.). Uiteraard vragen deze nieuwe realisaties, die vaak in eigendom of op openbaar domein zijn van het Vlaamse Gewest, provincies en gemeentes, nazorg en beheer. Mogelijk kunnen landbouwers, of agrobeheergroepen en Agro-aanneming, in ruil voor een aanvaardbare vergoeding, hiervoor ingeschakeld worden. Op die manier kan ruilverkaveling bijdragen tot een verbreding van de landbouwactiviteiten.

1.5.2.2.4. *Het waterbeleid*

De politieke cultuur binnen het waterbeleid is veranderd sinds de introductie van het **“geïntegreerd waterbeheer”** in 2003 (Wiering & Crabbé, 2006). Dit uit zich vooral in een sterke aandacht voor participatie, terwijl dit voorheen veel minder het geval was (zie sectie 4.1.3). Verscheidene waterbeheerders betwijfelen echter dat een participatieve benadering de bestaande rivaliteiten tussen de natuurorganisaties (verkiezen in bepaalde gebieden hoge grondwaterstanden omwille van ecologische redenen) en de landbouwsector zullen oplossen (Wiering & Crabbé, 2006). Een ander onopgelost knelpunt is de beperkte samenwerking tussen Vlaamse en Waalse actoren binnen eenzelfde bovenregionaal bekken zoals de Dender (Aubin & Varone, 2004b). Naast participatie binnen de sector zijn er duidelijke aanduidingen voor een verhoogde samenwerking met andere beleidsdomeinen zoals de ruimtelijke ordening, natuur en landbouw (de watertoets). Mede onder invloed van een veranderend landbouwbeleid, dat meer focust op publieke diensten, begint er tevens een verhoogde interesse te komen om een **stimulerend beleid** te ontwikkelen op vlak van blauwe diensten (zie o.a. de studie van Danckaert & Carels, 2009).

De nieuwe formele administratieve structuur van bekken en zeker deelbekken (zie sectie 4.1.3) wordt echter gekenmerkt door een **gebrek aan middelen** (personeel, budget) om hun doelstellingen te verwezenlijken (Wiering & Crabbé, 2006). Volgens één van de respondenten is de opgezette structuur zo duur dat er weinig geld overblijft voor uitvoering. Anderzijds zijn er wel veel indicaties dat een stimulerend beleid rond blauwe diensten zeer gewenst is, zoals de opname van de mogelijkheid van blauwe diensten binnen het Maatregelenprogramma van het waterbeleid en, hieraan gekoppeld, de werkgroepen die men wil opzetten rond blauwe diensten op CIW-niveau en het geïntegreerd projectniveau (een werkwijze in het Demerbekken). De trekker is hier het Departement Landbouw en Visserij en het doel is meer participatie te realiseren van land- en tuinbouwers in het beleid.

Het Maatregelenprogramma stelt echter enkel de nood tot het onderzoeken en creëren van een draagvlak hieromtrent.

Desondanks blijft het vooral een budgettaire vraag, met andere woorden: welke gelden zouden eventueel herbestemd kunnen worden binnen dit beleidsdomein om blauwe diensten te kunnen verwezenlijken. Bijna alle respondenten dachten aan het **herbestemmen van budgetten** voor baggerwerken, waterbouwkundige constructies en waterschadegelden (binnen de driestapsstrategie vasthouden-bergen-afvoeren), maar ze benadrukten tevens ook dat het waarschijnlijk weinig haalbaar is om deze herbestemming te realiseren.

1.5.2.2.5. *Het beleid inzake ruimtelijke ordening: planologie*

Planologische ingrepen, via het ruimtelijke ordeningsbeleid, kunnen landbouwers bepaalde beperkingen opleggen ten voordele van natuur- en landschapsbeheer. Sinds 1997 geeft het **Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen** (RSV) een wetenschappelijk onderbouwde visie voor het ruimtelijk beleid in Vlaanderen. Hierin wordt getracht de verschillende claims op ruimte in evenwicht te brengen. Wat betreft het buitengebied bepaalt het RSV een evolutie naar 750.000 ha agrarisch gebied, 150.000 ha natuurgebied en 53.000 ha bosgebied. In 1997 betekende dit een vereiste toename van 38.000 ha natuurgebied en 10.000 ha bosgebied, en een afname van 56.000 ha landbouwgebied. Om deze gebieden af te bakenen werd in 2003 ongeveer 86.500 ha bestaand natuurgebied opgenomen binnen het Vlaams Ecologisch Netwerk. In de tweede fase, van 2004 tot 2009, werd door de Vlaamse overheid –samen met gemeenten, provincies en middenveldorganisaties– een ruimtelijke visie op landbouw, natuur en bos uitgewerkt in dertien buitengebiedregio's (Vlaamse overheid, Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, 2011a).

Deze **ruimtelijke visie** bevat enerzijds een document dat de gewenste ruimtelijke structuur aangeeft. Hierin worden een aantal doelstellingen geformuleerd die men via de planningsprocessen wil realiseren. Voor de regio Kust-Polders-Westhoek is een van deze doelstellingen het creëren van ruimte voor natuurlijke landschapsecologische processen, bv. het instandhouden van de natuurwaarden van ecologisch waardevolle graslanden. Het document geeft aan dat dit bereikt kan worden door een aangepast waterbeheer waardoor de natuurlijke invloed van kwel- of grondwater weer tot uiting kan komen. Vervolgens worden er ook voor deelruimtes binnen de regio specifieke doelstellingen geformuleerd, bv. voor de Kustpolders wordt met het oog op het behoud van de ecologisch waardevolle graslanden geopteerd voor een microreliëfrijk weidelandschap in een raamwerk van grachtenstelsels en te ontwikkelen kleine landschapselementen (Vlaamse overheid, Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, 2005). Deze doelstelling krijgt dan een symbool en de plaatsen waar men die doelstelling wil realiseren, worden aangeduid op kaarten in het visiedocument. Anderzijds bevat de visie een **operationeel uitvoeringsprogramma** waarin wordt aangegeven welke gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen moeten opgemaakt worden en welk specifiek onderzoek hier eventueel aan vooraf moet gaan.

Op basis van die visie kunnen dan gewestelijke **ruimtelijke uitvoeringsplannen** (RUPs) opgesteld worden die op perceelsniveau de bestemming vastleggen. Een ruimtelijk

uitvoeringsplan bestaat uit een grafisch plan dat aanduidt welk perceel welke bestemming krijgt en **stedenbouwkundige voorschriften** die bepalen wat mogelijk is binnen welke bestemming (bv. er mogen geen nieuwe gebouwen bij, men moet evolueren naar extensieve landbouw, op die specifieke plaats moet een bomenrij komen, de bomen moeten inheems zijn, enz.). De volgende sectie geeft meer informatie over deze stedenbouwkundige voorschriften. De gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen vervangen de gewestplannen, die werden opgesteld in 1970, in die gebieden waar een bestemmingswijziging noodzakelijk is. Bij de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan hoort telkens ook een openbaar onderzoek waarin elke eigenaar of betrokkene zich kan informeren en eventueel bezwaar kan aantekenen. Een in 2010 opgericht coördinatieplatform, met vertegenwoordigers van de betrokken Vlaamse ministers en administraties, maar ook de natuur- en landbouworganisaties, volgt de uitvoering van het afbakeningsproces op. Een administratieoverschrijdend planningsteam bereidt de plannen voor en organiseert vooroverleg met lokale besturen en middenveldorganisaties (Vlaamse overheid, Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, 2011).

Ruimtelijke structuurplannen en de daaruit voortvloeiende ruimtelijke uitvoeringsplannen bestaan op verschillende niveaus: op gewestelijk niveau, op provinciaal niveau en op gemeentelijk niveau. Voor het opstellen van die uitvoeringsplannen moet ook telkens advies gevraagd worden aan de nodige adviesverlenende instanties.

Zoals reeds vermeld is een bestemmingswijziging niet in alle gebieden noodzakelijk. In ongeveer 538.000 ha kon, op basis van het RSV, de bestemming landbouw van het gewestplan behouden blijven en werd midden 2009 de **agrarische bestemming herbevestigd**. Binnen deze gebieden blijft de agrarische bestemming dus op lange termijn behouden. Planningsinitiatieven van gemeenten of provincies mogen in deze gebieden geen afbreuk doen aan de ruimtelijk-functionele samenhang van de agrarische macrostructuur. Er zijn echter wel mogelijkheden om ook in deze herbevestigde agrarische gebieden bestemmingswijzigingen door te voeren. Indien een gemeente bv. al een goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk structuurplan heeft, dan kan er een gemeentelijk uitvoeringsplan gemaakt worden voor o.a. natuur- en landschapselementen van lokaal niveau. Maar er moet daarbij wel steeds gestreefd worden naar een herstel van het planologisch evenwicht en er moet een goede motivering zijn (Vlaamse Regering, Vlaams minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport, 2010).

1.5.2.2.6. *Het beleid inzake ruimtelijke ordening: stedenbouw*

Zoals in vorige sectie vermeld, zijn de **ruimtelijke uitvoeringsplannen** (RUPs), waarin de overheid voor een bepaald gebied de bodembestemming aangeeft, een belangrijk element in het beleid inzake ruimtelijke ordening. Voor de percelen die binnen een RUP gelegen zijn, moet bepaald worden wat op die percelen mag gebeuren en wat niet³. Typevoorschriften, of standaard typebepalingen, vormen hiervoor de basis. Voor agrarisch gebied bepalen deze typevoorschriften dat “[...] de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu en de landschapswaarden [...]” toegelaten zijn, voor zover ze de

³ Dergelijke bepalingen i.v.m. stedenbouw zijn geen nieuw concept, ontwikkeld met de invoering van de RUPs. De eerste wet op de stedenbouw dateert al van 1962.

realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen (Vlaamse overheid, Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, 2008, p. 32).

Typebepalingen vormen de basis van **stedenbouwkundige voorschriften** in een bepaald gebied. In de Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening is er een hoofdstuk voorzien rond afwijkingen van deze stedenbouwkundige voorschriften. Artikel 4.4.5. van de Codex voorziet afwijkingen voor het zogenaamde “medegebruik inzake natuurschoon”. Dit artikel bepaalt dat in alle bestemmingsgebieden, naast handelingen die gericht zijn op de verwezenlijking van de bestemming “[...] ook handelingen worden vergund die gericht zijn op de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu en van landschapswaarden [...]”, voor zover ze de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen (Vlaamse overheid, Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, 2011b, p. 68). Verder voorziet de overheid ook nog in een vrijstelling van vergunningsplicht voor “[...] handelingen, die opgenomen zijn in een goedgekeurd beheersplan op basis van het Bosdecreet [...] of het decreet [...] betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, of in een goedgekeurd natuurinrichtingsproject, of [...] landinrichtingsproject” (artikel 6.2 van het Besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is) (Vlaamse overheid, Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, 2010). Op planniveau zijn **natuur- en landschapsbeheer** dus **toelaatbaar**, en stelt er zich stedenbouwkundig gezien geen probleem.

Bij het verlenen van stedenbouwkundige of milieuvergunningen kunnen landbouwers zelfs verplicht worden bepaalde landschapselementen, zoals een groenbuffer, aan te leggen. Dit moet dan de **inpassing van het landbouwbedrijf in het landschap** verbeteren. Uit een recente studie van ILVO bleek dat bij het ontwerpen van agrarische bedrijfsgebouwen vooral functioneel-technische en economische aspecten in rekening worden gebracht, en dat er minder aandacht wordt besteed aan het esthetische. Bovendien bleek dat er bij de beoordeling van bouw- en milieuvergunningen voor agrarische constructies over het algemeen weinig aandacht gegeven werd aan architecturale en landschappelijke aspecten. Een tijdelijke beleidswerkgroep die werd opgericht in het kader van het project, trachtte de aanbevelingen uit de studie om te zetten in beleidsmaatregelen. In januari 2011 ging een door de beleidswerkgroep opgesteld actieplan van start (Pecceu, et al., 2010).

Een mogelijkheid voor landbouwers om natuur- en landschapsbeheer, die moeilijk te vermarkten zijn, te **valoriseren**, is via activiteiten gelinkt aan **toerisme en recreatie**. Via hoevertoerisme of -verkoop kan de landbouwer een graantje meepikken van de uitgaven van toeristen en recreanten, die aangetrokken worden door het aantrekkelijke landbouwlandschap. Deze activiteiten zijn echter vaak niet in overeenstemming met de bestemming van een gebied. Om sommige van deze activiteiten toch mogelijk te maken, voorziet het beleid in een aantal toelaatbare zonevrije functiewijzigingen van gebouwen met hoofdfunctie “landbouw in brede zin”. Volgens artikel 9 van het ‘Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen’ zijn deze activiteiten: “[...] een paardenhouderij, een manège, een dierenasiel, een dierenpension, een dierenartsenpraktijk, jeugdlogies, een tuinaanlegbedrijf, een kinderboerderij, een centrum voor dierentherapie (animal assisted therapy) of een instelling waar personen al dan niet tijdelijk verblijven en bij wijze van therapie, onderwijs,

opleiding of voorbereiding op de reguliere arbeidsmarkt ondermeer landbouwactiviteiten of aan de landbouw verwante activiteiten uitoefenen [...]”. Horeca is slechts in beperkte mate toegelaten als “ondergeschikte functie”, die noodzakelijk is voor de uitoefening van de hoofdfunctie (Vlaamse overheid, Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, 2003). Bij de beoordeling van aanvragen voor dergelijke functiewijzigingen wordt door het Departement Ruimtelijke Ordening telkens advies gevraagd aan de Afdeling Duurzame LandbouwOntwikkeling van het Department Landbouw en Visserij.

1.5.2.2.7. *Het beleid inzake onroerend erfgoed en landschap*

Binnen het beleid rond onroerend erfgoed (onder de verantwoordelijkheid van het Agentschap Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed Vlaanderen) worden er aan landbouwers verschillende premies gegeven die ook betrekking hebben op het verlenen van groene diensten, vooral dan m.b.t. landschapsbeheer. Deze kaderen allemaal binnen het Landschapsdecreet van 1996.

Zoals reeds vermeld in sectie 4.2 kunnen eigenaars en gebruikers van percelen binnen **beschermde landschappen** genieten van het **premiestelsel Onroerend Erfgoed**. Landbouwers kunnen in dit kader een onderhoudspremie krijgen voor het onderhouden van bepaalde landschapselementen zoals hagen, houtkanten, poelen, enz. Deze premie bedraagt 40% van de totale kostprijs van het uitvoeren van de werken, maar kan ook op forfaitaire basis toegekend worden. Omdat het beheer van beschermde landschappen vaak ook verbetering en herstel inhoudt, en niet louter onderhoud van wat reeds aanwezig is, is het noodzakelijk een langetermijnvisie op te stellen in samenwerking met alle betrokkenen. Deze visie is het landschapsbeheersplan, een plan geldig voor 27 jaar dat kan worden voorbereid en ondersteund door een vrijwillige beheerscommissie waarin ook landbouwers zetelen. Het beheersplan zelf wordt meestal opgemaakt door een studiebureau, waarvoor een subsidie van 80% gegeven wordt. Voor beheerswerkzaamheden die opgenomen zijn in een goedgekeurd landschapsbeheersplan kan een landschapspremie gegeven worden van 70% van de totale kosten. Ook landbouwers kunnen van deze landschapspremie genieten. Landbouwers die in een beschermd landschap opereren zijn sowieso gebonden aan een onderhoudsplicht en mogen het landschap niet beschadigen, ontsieren of vernielen. Uit de interviews is gebleken dat de onderhouds- en landschapspremies nog niet veel worden opgenomen door landbouwers. Mogelijke redenen die hiervoor werden gegeven zijn het feit dat het beleid pas recent -in 2003- is ingevoerd, en de afstand tussen de gebruiker en de overheid.

Buiten de beschermde landschappen, namelijk binnen ankerplaatsen en relictzones, is er een andere werking in samenwerking met de Regionale Landschappen. Vanuit Onroerend Erfgoed wordt er bij de Regionale Landschappen een voltijdse **landschapsanimator** gesubsidieerd. Binnen het PDPO I was er 25% Europese cofinanciering voor deze landschapsanimator, maar nu wordt deze voor 100% via de Vlaamse Begroting gefinancierd. De landschapsanimator kan projecten m.b.t. onroerend erfgoed uitvoeren die voor 70% gesubsidieerd worden. Het Regionaal Landschap kan zelf beslissen de overige 30% door de uitvoerder van de werken te laten betalen, bv. de landbouwer, of kan dit geld via andere

kanalen proberen behalen (bv. via Europese gelden). Binnen de ankerplaatsen en relictzones mag geen regulier onderhoud gesubsidieerd worden, maar enkel achterstallig onderhoud en inrichtingswerken. Uit de interviews is gebleken dat deze maatregelen wel vaak worden opgenomen door landbouwers, en dat dit te maken heeft met de actieve benadering van landbouwers door de landschapsanimatoren. Sinds 2011 worden de landschapsanimatoren via een resultaatsverbintenis ook gestimuleerd om promotie te maken voor het premiestelsel voor beschermde landschappen.

Verder kunnen landbouwers die in een beschermde hoeve wonen een onderhoudspremie en een restauratiepremie krijgen van elk 40%.

Tenslotte werkt het Agentschap Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed momenteel aan een nieuw decreet Onroerend Erfgoed en hierbij wordt nagedacht over een eventuele mogelijkheid een beheerovereenkomst Klein Historisch Erfgoed te ontwikkelen. Deze beheerovereenkomst zou een vergoeding kunnen geven aan landbouwers die kleine landschapselementen met een erfgoedwaarde beheren, of hun grond op een aangepaste manier gebruiken ter bescherming van archeologisch erfgoed. Binnen PDPO I werd er vanuit Onroerend Erfgoed 30% subsidies voorzien voor beheerovereenkomsten binnen relictzones, maar binnen PDPO II werd dit geschrapt.

1.5.2.2.8. *Het bodembeleid*

Het bodembeleid valt onder de bevoegdheid van de Afdeling Land en Bodembescherming, Ondergrond en Natuurlijke Rijkdommen (ALBON) van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie. Deze afdeling is verantwoordelijk voor de bescherming van de bodem en ondergrond tegen verontreiniging en aantasting, en ook voor de valorisatie van natuurlijke rijkdommen.

Een belangrijk aandachtspunt bij de Dienst Land en Bodembescherming binnen ALBON is de bestrijding en preventie van **erosie**. Zo helpt de Dienst gemeenten bij het opmaken van gemeentelijke erosiebestrijdingsplannen en het opstarten van erosiebestrijdingswerken. Gemeenten die subsidies willen aanvragen voor erosiebestrijdingswerken dienen hiervoor een subsidieaanvraag in te dienen bij ALBON. De gemeente kan zelf beslissen een deel van deze subsidies in te zetten voor erosiebestrijding door landbouwers. De Dienst is ook verantwoordelijk voor advisering en budgetbeheer voor de beheerovereenkomsten rond erosiebestrijding die landbouwers kunnen afsluiten bij de VLM.

De Dienst zoekt eveneens oplossingen voor de daling van het **organisch koolstofgehalte** in Vlaamse landbouwbodems. Sinds 1990 is deze daling aan de gang en op sommige percelen is het gehalte aan organische koolstof kritisch laag. Dit kan o.a. te wijten zijn aan een verminderd gebruik van dierlijke mest of andere teeltrotaties met een groot aandeel snijmaïs. Om landbouwers te stimuleren het organisch koolstofgehalte in de bodem op lange termijn op peil te houden biedt de Dienst Land en Bodembescherming de landbouwers gratis het computerprogramma 'KOOLSTOFSIMULATOR' aan. Dit programma geeft een aantal maatregelen aan die een landbouwer kan nemen om het organische stofgehalte binnen de streefzone te houden. Hier hangen echter geen subsidies aan vast.

Meer algemeen ondersteunt ALBON ook de integratie van bodembescherming en landschapszorg in het landbouwbeleid. Ook bij landinrichtings- en ruilverkavelingsprojecten is de dienst verantwoordelijk voor budgetbeheer en beleidsvoorbereiding (Vlaamse overheid, Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, 2011).

Uit dit onderdeel blijkt dat publieke dienstverlening door landbouwers, wat betreft de groene en blauwe diensten, beïnvloed wordt door verschillende aspecten uit het beleid, maar dat geen enkel beleidsdomein deze dienstverlening sterk bemoeilijkt. Een aanbeveling die wel aan bod kwam tijdens de interviews was dat de effectiviteit van publieke dienstverlening verbeterd zou kunnen worden indien verschillende aspecten uit de wetgeving beter op elkaar afgestemd zouden zijn. De initiatieven tot samenwerking vanuit de Vlaamse administraties kunnen hiertoe bijdragen (zoals besproken in 5.2.1), maar ook vanuit het middenveld worden hiertoe inspanningen gedaan, bv. door de landbouwsector. Zo is één van de doelstellingen van Agro-aaneming het beter op elkaar afstemmen van fiscaliteit, sociale zekerheid, 'kruispuntenbank ondernemingen', enz. zodat het makkelijker wordt voor de vennoten om de diensten te leveren. Met het dalend belang van landbouw in de economie wordt volgens de sector ook steeds minder rekening gehouden met de specificiteit van de landbouw bij het creëren van wetten.

1.5.2.3. Mate van onafhankelijkheid en zelfbestemming

Het blauwe en groene dienstenbeleid in Vlaanderen wordt sterk bepaald door **Europese regelgeving**, wat de onafhankelijkheid en zelfbestemming inperkt. Om meer mogelijkheden te bieden voor gebiedsgerichte werking en multifunctionaliteit van diensten (het combineren van maatregelen binnen een bepaald gebied), werd tijdens de interviews aanbevolen om een gelijkaardige strategie te volgen als in Nederland, waarbij eerder de vergoeding van specifieke maatregelen goedgekeurd wordt in plaats van beheerpakketten. Hierdoor is het bijvoorbeeld mogelijk om een specifiek beheerpakket 'houtkanten voor de das' te ontwikkelen (catalogus groen-blaue diensten). Vermits de EU de Nederlandse variant heeft goedgekeurd, kan verwacht worden dat een Vlaams alternatief ook kans zou hebben om goedgekeurd te worden.

Verder mag niet vergeten worden dat **niet enkel landbouwers aan publieke dienstverlening** kunnen doen, maar ook aannemers, natuurorganisaties, landeigenaars of sociale tewerkstellingsorganisaties. De landbouwer is niet noodzakelijk voor elke vorm van natuurbeheer de meest geschikte uitvoerder of de meest kostenefficiënte (de respondent verwees hier naar een studie uitgevoerd door het kabinet van de Vlaamse Minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur: Vlaamse Regering (2008)). Ook **landeigenaars** zouden bepaalde taken kunnen, en misschien ook graag willen, uitvoeren. De interviews geven aan dat sommige landeigenaars de huidige situatie reeds met lede ogen aankijken en het niet eerlijk vinden dat enkel landbouwers voor agromilieumaatregelen vergoed kunnen worden (dit is echter EU-regulering). Hierbij merken sommige respondenten wel op dat landbouwers ook groene en blauwe diensten leveren die niet gevaloriseerd worden. Bovendien werd opgemerkt dat het effect van natuurbeheer op het beroepsinkomen van de landbouwer groter is dan op dat van landeigenaars. De **sociale**

economie is een andere concurrent van de landbouwer wanneer het gaat om landschapsonderhoud of milieu- en natuurbeheer. Soms werken beiden echter ook complementair in een gebied, met landbouwers die machinaal werk doen en handwerk dat gedaan wordt door een sociale tewerkstellingsorganisatie.

In het Britse systeem is het betrekken van niet-landbouwers (zoals landeigenaars) bij het verlenen van groene en blauwe diensten reeds ingeburgerd en is het afsluiten van agromilieumaatregelen niet het alleenrecht van de landbouwer (bvb. in het Environmental Stewardship Scheme, gefinancierd door de EU). In Vlaanderen kunnen niet-landbouwers ook een vergoeding krijgen voor natuurbeheer, bv. in het kader van Life-projecten (zie Life-project Park Midden-Limburg). De derde en vierde as van het PDPO zijn eveneens gericht op niet-landbouwers. In de toekomst zouden landeigenaars bv. ook kunnen instaan voor bepaalde elementen van natuurbeheer voor de op til zijnde instandhoudingsdoelstellingen in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Landeigenaars zullen dus in de toekomst mogelijke concurrenten worden van landbouwers voor publieke dienstverlening, die misschien zelfs minder veeleisend zouden kunnen zijn naar vergoedingen toe. De meningen zijn verdeeld of de vergoedingen voor groene en blauwe diensten door niet-landbouwers uit het plattelandsontwikkelingsbudget moeten komen.

1.5.2.4. Instrumentenmix

De overheid en het middenveld zijn momenteel bezig een slimme instrumentenmix te ontwikkelen. De gebruikte of in ontwikkeling zijnde instrumenten zijn onder andere de volgende: beheer- en gebruiksovereenkomsten, kennisopbouw (bv. kenniskringen, koppels tussen landbouwers en natuurvrijwilligers om de landbouw bv. bij te staan in het aanduiden van nesten van weidevogels), voorbeeldprojecten, agrobeheersgroepen, Agro-aanneming en nog veel meer. De instrumentenmix houdt dus rekening met een zekere **diversiteit aan mogelijke complementaire instrumenten**, met in de toekomst mogelijke andere controle-organismen dan de overheid (bv. agrobeheersgroepen zouden verantwoordelijk kunnen zijn voor de beheerovereenkomsten en dienen dan de interne controle van de leden te doen), met een duidelijke voorkeur voor minder dwangmatige instrumenten en sensibilisatie in al zijn vormen. Daarnaast is het ook steeds de bedoeling om tot een win-winsituatie te komen. Hierbij is het wel belangrijk dat er over de monitoring wordt nagedacht, zodat de overheid de garantie kan krijgen dat zijn investering ook het gewenste effect oplevert.

Wel wordt er volgens sommige respondenten onvoldoende rekening gehouden met de noodzaak om soms meer **dwangmatige instrumenten** te hebben. Zo vermeldde het Regionaal Landschap Haspengouw en Voeren dat in een bepaald gebied een blauw en groen dienstenbeleid ideaal zou zijn, maar dat de landbouwers daar niet mee willen. Anderzijds is het natuurlijk beter om eerst het laaghangend fruit te plukken en kansrijke projecten te realiseren. Deze voorbeelden kunnen later andere landbouwers overtuigen om in dit nieuwe beleid in te stappen. Volgens sommige respondenten zijn er echter wel meer dwangmatige instrumenten beschikbaar, maar is er eerder een probleem van controle.

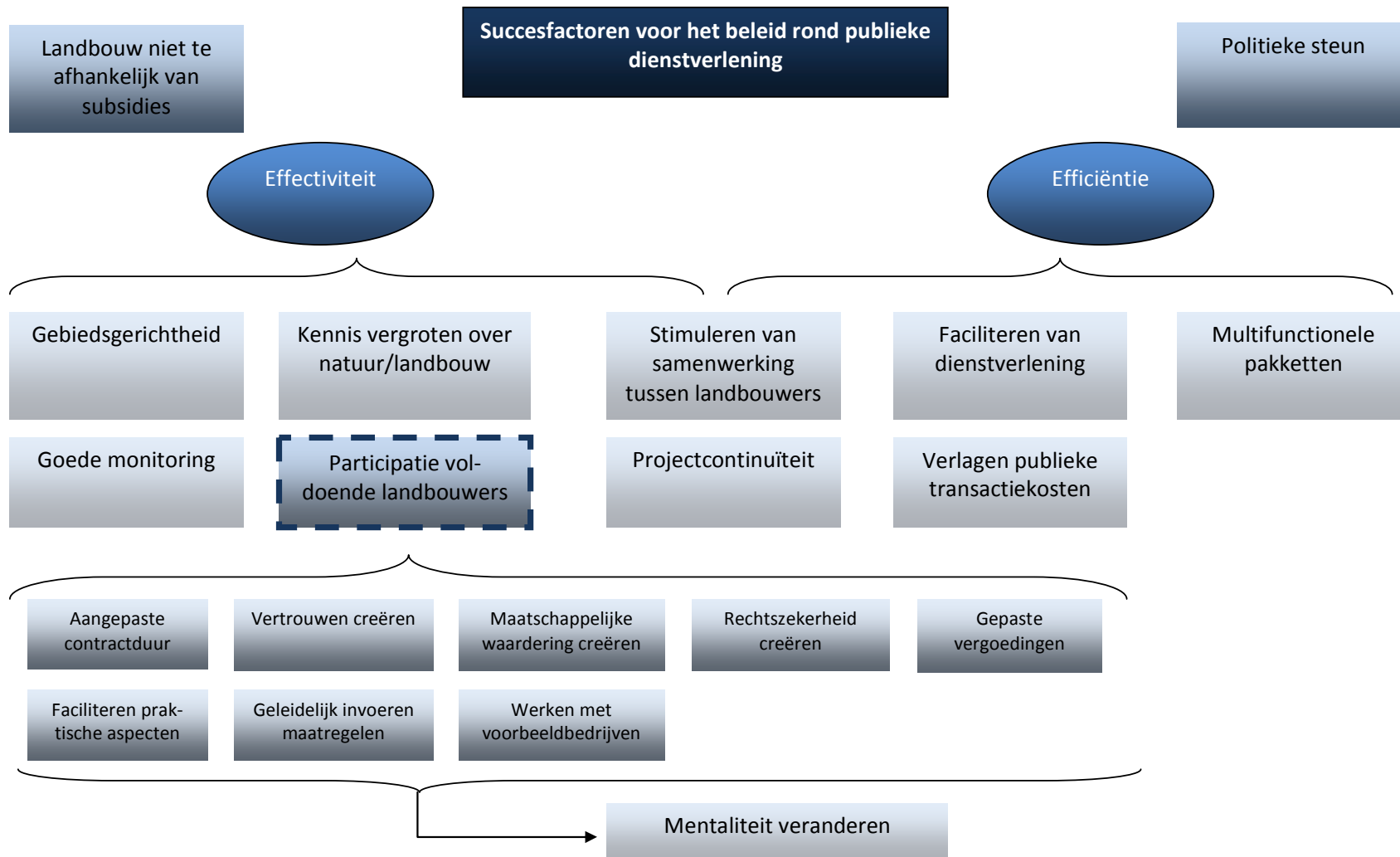
Uit dit deel van het onderzoek kunnen we afleiden dat voldoende ingrediënten aanwezig zijn voor het ontwikkelen van een slim en stimulerend regulatief dienstenbeleid. In de volgende sectie gaan we dieper in op de kenmerken waaraan dit beleid moet voldoen.

1.5.3. Gewenste kenmerken van een stimulerend beleid

De aanbevelingen die gegeven werden in de interviews tot verbetering van het beleid rond publieke dienstverlening door landbouwers, kunnen gecategoriseerd worden in verschillende succesfactoren. Deze succesfactoren kunnen ingedeeld worden in twee grote categorieën:

1. Factoren die de effectiviteit van het beleid bevorderen;
2. Factoren die de efficiëntie van het beleid bevorderen.

Naast deze twee categorieën zijn er ook een aantal overkoepelende voorwaarden waaraan voldaan moet worden. De succesfactoren zijn schematisch weergegeven in Figuur 2 en worden in volgende secties besproken.



Figuur 2 Succesfactoren voor het beleid rond publieke dienstverlening

1.5.3.1. Factoren die de effectiviteit van het beleid bevorderen

Volgens de meerderheid van de respondenten is de effectiviteit van de huidige vergoedingssystemen voor publieke dienstverlening door landbouwers voor verbetering vatbaar. Veel hangt echter af van het type maatregel, want sommigen zijn wel effectief (bv. beheerovereenkomst water, zie onderstaande box). Vooral wat natuurmaatregelen betreft, moet de effectiviteit bekeken worden: bv. voor de beheerovereenkomst botanisch beheer (al is de periode sinds instelling hier misschien te kort om al echte resultaten te kunnen waarnemen), en perceelsrandenbeheer. Tijdens de interviews werd ook gezegd dat niet alleen het effect op het leefmilieu moet bekeken worden, maar ook het effect op de mens. Eerst en vooral moeten de landbouwers overtuigd raken van het nut van publieke dienstverlening. Om dit te bereiken, is het noodzakelijk dat landbouwers de effecten zien van wat ze doen. Het is ook makkelijker ze te motiveren voor het oplossen van een knelpunt dat dicht bij hun leefwereld aanleunt. Volgens sommige respondenten ligt het grootste probleem echter niet bij de effectiviteit van de maatregelen, maar bij het feit dat ze niet combineerbaar zijn.

De Beheerovereenkomst Water

Uit de mid-term evaluatie van het PDPO II is gebleken dat, van alle agromilieumaatregelen aangeboden via het PDPO II, de BO Water het grootste deel van het budget 2007-2009 inneemt. In 2009 was het aandeel van deze BO in het budget 50,2%. Over dezelfde periode 2007-2009 was het aantal landbouwers die de maatregel toepast op zijn/haar bedrijf 1.846, wat ongeveer een 6% is van het totaal aantal landbouwbedrijven. Met een totaal areaal van 30.695 ha onder de BO Water, haalt deze maatregel momenteel reeds 95% van het target voor de periode 2007-2013. Volgens de mid-term evaluatie vertegenwoordigt dit areaal tevens 46% van het theoretisch potentieel in 2009. Deze goede cijfers qua opname van de maatregel zouden volgens de evaluatie te wijten zijn aan het vrij hoge steunbedrag in vergelijking met de niet zo strenge voorwaarden (beperking van de bemesting van 140 i.p.v. de wettelijk toegelaten 170 kg N/ha/jaar). Jaarlijkse nitraatresidumetingen uitgevoerd op percelen met een BO water geven informatie over de effectiviteit van de maatregel. Uit deze metingen blijkt dat tussen 2001 en 2009 het nitraatresidu op deze percelen gehalveerd is. Van alle agromilieumaatregelen was de BO water in 2009 verantwoordelijk voor de grootste reductie in stikstofinput (Van Herck et al., 2011).

Een meer frequente begeleiding, monitoring en controle zou de effectiviteit ten goede kunnen komen (zie volgend punt), alsook het ontwerp van meer coherente maatregelen op basis van knelpunten die aanwezig zijn: “[...] Maar niet zoals we nu bezig zijn met 1001 maatregelen waarvan er veel niet werken. Echt werken rond speerpunten, gefocust.” Wat ook samenhangt met effectiviteit is het opstellen van correcte doelstellingen. Lokale besturen en actoren moeten hier meer op inspelen door knelpunten in kaart te brengen en de landbouwers op die plaatsen te sensibiliseren om iets te doen. Dit zou misschien gefinancierd kunnen worden binnen As 3 of As 4 van het PDPO. Tenslotte dient de overheid open te staan voor experimenten: “laat alle bloemen maar bloeien”, zodat kan nagegaan worden wat werkt en in welke omstandigheden.

In de volgende secties zullen we dieper ingaan op de verschillende factoren die volgens de respondenten de effectiviteit van het beleid bevorderen.

1.5.3.1.1. Gebiedsgerichtheid/maatwerk

Momenteel is er te weinig maatwerk inzake natuur-, milieu-, water- en landschapsbeheer, wat de effectiviteit van de maatregelen niet ten goede komt. **Meer maatwerk** op vlak van maatregelen en vergoedingen voor een bepaald gebied vereisen echter een **gebiedsvisie**: het is belangrijk om eerst in overleg de correcte **doelstellingen** voor een gebied te bepalen. In de interviews kwam het voorstel om het opstellen van een gebiedsvisie afhankelijk te maken van de bestemming van het gebied: in groene bestemmingen zou de natuursector hiervoor verantwoordelijk moeten zijn en in gele gebieden de landbouwsector. Uiteraard dient het opstellen van de gebiedsvisie in dat geval ook te gebeuren in nauw overleg met alle belanghebbenden. Niet alle respondenten stonden echter achter dit voorstel. Sommigen menen dat deze opsplitsing van verantwoordelijkheid tussen de natuur- en landbouwsector de participatie niet ten goede zou komen.

Een voorwaarde voor een goede gebiedsvisie is, volgens sommige respondenten, dat de ruimtelijke afbakeningsdiscussie gevoerd is. In de praktijk zien we echter dat dit niet steeds het geval dient te zijn (bv. het project rond beekrandenbeheer in het stroomgebied van de Dommel heeft meer rechtszekerheid geboden aan de landbouwsector). In Nederland zijn gebiedsvisies opgesteld per provincie, maar de verschillende gebiedsvisies zijn niet noodzakelijk op elkaar afgestemd. Volgens sommige respondenten zijn provincies echter te groot om een gebiedsvisie voor op te stellen, en hangen ze te weinig samen met fysische aspecten. Beter zou zijn een gebiedsvisie op te stellen op bv. bekken- of ecoregio-niveau. Eens de gebiedsvisie en –doelstellingen duidelijk zijn, kan gezocht worden naar landbouwers die de doelstellingen mee wensen te realiseren. Hier moet men er aandacht aan besteden dat het **kritisch aantal landbouwers**, noodzakelijk om een effect te hebben, overschreden wordt, en dat er een **goede spreiding** is van de deelnemende landbouwers over een gebied. Een goede keuze van de schaal van het gebied is ook belangrijk. Het schaalniveau moet enerzijds voldoende klein zijn om persoonlijk contact te hebben met de landbouwers, en anderzijds ook voldoende groot zodat er voldoende werk is voor de desbetreffende landbouwers.

In Vlaanderen wordt er op **projectmatige basis** reeds gebiedsgericht gewerkt en ook voor de **beheerovereenkomsten** van VLM worden meer inspanningen tot gebiedsgerichtheid gedaan. In 2006 is de VLM gestart met de bedrijfsplanwerking, in samenwerking met de Regionale Landschappen. In het kader van deze werking vertrekken bedrijfsplanners (zie ook 4.2) vanuit de behoeften en mogelijkheden van een gebied om dossiers te sluiten met een inhoudelijke meerwaarde. Beheerovereenkomsten erosie, water en de soortgerichte maatregelen zijn reeds gebiedsgericht. De meest gebiedsgerichte beheerovereenkomst is akkervogelbeheer, met een afbakening van kerngebieden en zoekzones. **Bedrijfsplanners** proberen hiervoor bovendien landbouwers als groep te benaderen, omdat het effect dan groter is. Voor de beheerovereenkomst perceelsrandenbeheer zijn er ook plannen om meer gebiedsgericht en projectmatig te gaan werken: “De overheadkost om zo te werken is groter, maar als het resultaat beter is...”. Het opmaken van de **instandhoudingsdoelstellingen** in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn, gebeurt ook per specifieke beschermingszone. Volgens sommige respondenten zijn agromilieumaatregelen van het Departement Landbouw en Visserij minder relevant voor maatwerk aangezien het hier veelal gaat om teelttechnische zaken. Anderen zeggen dan

weer dat deze net meer maatwerk inhouden omdat ze zich toespitsen op bepaalde sectoren. Een **catalogus voor groene en blauwe diensten** zoals in Nederland zou meer mogelijkheden bieden voor gebiedsgerichtheid omdat het gemeenten ook toelaat milieumaatregelen te ontwikkelen, op basis van een bestaande lijst aan deelmaatregelen die reeds goedgekeurd zijn door de EU.

1.5.3.1.2. Goede monitoring

Volgens sommige respondenten wordt er momenteel **te weinig aan controle en monitoring** gedaan m.b.t. groene en blauwe dienstverlening door landbouwers, of zijn de monitoringscriteria niet optimaal. Volgens anderen wordt er dan weer wel genoeg aan monitoring gedaan, maar is het proces te administratief gericht en te veel gefocust op details i.p.v. op milieu- en natuurdoelstellingen.

Een belangrijke limiterende factor is het beschikbare budget, zoals één van de respondenten stelde: “Binnen het huidige stelsel denk ik dat het niet beter kan”. Bij een verantwoord monitoring- en controlesysteem moeten de kosten (inclusief overheadkosten) bovendien steeds afgewogen worden t.o.v. de verwachte baten. Langs de andere kant voldoet het Vlaamse controle-apparaat aan de Europese regels en probeert men het zo efficiënt mogelijk te maken door landbouwers te controleren die volgens een risico-analyse het grootste risico hebben op niet-naleving (zie ook sectie 5.2.2.1). Volgens een andere respondent is een goed monitoring- en controlesysteem ook onontbeerlijk voor de motivatie van landbouwers en van de ambtenaren verantwoordelijk voor de controles, zodat beiden merken dat eventuele tekortkomingen van de maatregelen ook aangepakt worden en dat monitoring en controle de effectiviteit van de maatregelen vergroot.

Ook hier worden er **momenteel meer inspanningen** gedaan om de situatie te verbeteren. Zo is er een studie uitgevoerd door het INBO om de impact na te gaan van het PDPO2 op de biodiversiteit in Vlaanderen, a.d.h.v. akker- en weidevogels (zie Strubbe et al., 2010). Binnen het Solabio-project wordt de uitvoering van meer experimentele maatregelen ook gekoppeld aan doorgedreven monitoring, waaruit dan lessen kunnen getrokken worden om de huidige pakketten te verbeteren.

1.5.3.1.3. Kennis vergroten over natuurbeheer én landbouw, ook bij het grote publiek

Al zijn de meningen hierover licht verdeeld, de meerderheid van de respondenten is ervan overtuigd dat de **kennis van landbouwers over natuurbeheer is afgenomen**. Dit zou te maken hebben met het feit dat het beroep van landbouwer veranderd is (meer specialisering, schaalvergroting en intensivering, ook onder invloed van producenten van kunstmeststoffen en pesticiden), waardoor de landbouwer minder tijd kan doorbrengen op zijn velden in vergelijking met vroeger. Bovendien zouden landbouwers de meerwaarde van functionele biodiversiteit vaak onderschatten. Dit heeft als gevolg dat de bedrijfsvoering vaak onvoldoende is aangepast aan het milieu.

Er werden verschillende **suggesties** gegeven om de kennis van landbouwers over natuur te vergroten. Cursussen over natuurbeheer en demodagen kunnen hier toe bijdragen, maar

ook lessen over agrarisch natuurbeheer in het landbouwonderwijs. Momenteel is dit nog niet opgenomen in de eindtermen, al wordt het in veel landbouwscholen wel meegenomen in de lespakketten. Een andere suggestie was om, gekoppeld aan de agrobeheersgroepen, een **agrobeheerscentrum** op te richten dat kan dienen als kenniscentrum en waar landbouwers terecht kunnen voor advies. Via dit soort centra kan ook kennisuitwisseling tussen landbouwers georganiseerd worden. Het in 2010 opgerichte internetforum 'BoerENnatuur', een initiatief van Inagro en Regionaal Landschap Haspengouw en Voeren, komt tegemoet aan een aantal van deze suggesties en bundelt praktische kennis rond biodiversiteit en landbouw. Op dit forum wordt ook verwezen naar studiedagen en worden digitale cursussen rond natuurbeheer aangeboden.

Kennis bij ambtenaren en natuurverenigingen over landbouw schiet ook vaak tekort, terwijl dit de verstandhouding tussen de groepen wel ten goede zou komen. Momenteel worden er ook echter al acties ondernomen om die kennis te vergroten, bv. via projecten als 'Gluren bij de buren' en het oprichten van een cursus 'landbouwnatuurgids' (initiatief van de Departementen Leefmilieu, Natuur en Energie en Landbouw en Visserij). Deze laatste wordt volgens sommige respondenten echter veel te weinig georganiseerd.

1.5.3.1.4. *Stimuleren van samenwerking tussen landbouwers*

Hoewel we het stimuleren van samenwerking tussen landbouwers hier bespreken bij de factoren die de effectiviteit van het beleid bevorderen, kan dit ook de efficiëntie van het groen en blauwe dienstenbeleid ten goede komen. Volgens de meerderheid van de respondenten zou **samenwerking tussen landbouwers de kwaliteit van de publieke dienstverlening ten goede komen**. Hiervoor moet er echter aan een aantal voorwaarden voldaan worden. Eerst en vooral hebben deze samenwerkingsvormen begeleiding nodig, zowel administratief als inhoudelijk. Momenteel gebeurt dit reeds voor de agrobeheersgroepen onder het Eco²-project, maar er is nog geen officiële structuur voor. Langs de andere kant werd erop gewezen dat van zodra je een samenwerking institutionaliseert, er nieuwe problemen kunnen opduiken (zoals een gebrek aan flexibiliteit) die de samenwerking dan weer in het gedrang brengen.

Er is ook **financiële hulp** nodig voor samenwerking, zoals een tussenkomst in de opstartkosten. Momenteel kunnen enkel afzetcoöperaties betaald worden door het VLIF. Dit zou kunnen uitgebreid worden naar agrarische natuurverenigingen. Agro-aaneming, een organisatie opgericht in de schoot van Boerenbond, organiseert op een bepaalde manier samenwerking door landbouwers in het kader van publieke dienstverlening. Zij halen projecten binnen waarin landbouwers publieke diensten kunnen aanbieden en zoeken dan landbouwers die hierin geïnteresseerd zijn. Omdat ze voor elk project telkens opnieuw landbouwers moeten zoeken, betekent dit een grote organisatiekost. Samenwerking gaat ook gepaard met juridische problemen: "Om juridisch correct te zijn, moeten werkzaamheden binnen een agrobeheersgroep verpakt worden als aannemingswerk, wat betekent dat je er geen overhead op kan nemen, maar je moet er wel je tijd in steken".

Een laatste obstakel is het **wantrouwen** van landbouwers t.o.v. samenwerking. Dit vereist namelijk een hele omslag in het denken: "De hele voorlichting heeft gedurende jaren gezegd: je moet voor jezelf kunnen zorgen en nu zeggen we: je moet meer gaan

samenwerken". Samenwerking kan gestimuleerd worden door het hebben van een gemeenschappelijk doel, zoals bvb. bij machineringen.

1.5.3.1.5. *Projectcontinuïteit/toekomstperspectief*

Een vaak voorkomend punt van kritiek tijdens de interviews is het **gebrek aan projectcontinuïteit en toekomstperspectief** in de regelgeving rond publieke diensten. Ook dit kan de effectiviteit van het beleid, en tevens de efficiëntie ervan, negatief beïnvloeden. Binnen Interreg en LEADER projecten, bijvoorbeeld, worden er veel initiatieven opgestart, zonder dat men garanties heeft voor de lange termijn financiering van dit initiatief. Hierdoor is er vaak geen projectcontinuïteit, waardoor de geleverde inspanningen tenietgedaan worden. Wat betreft sommige milieumaatregelen hoopt men echter dat na het stopzetten van de financiering, bv. bij de maatregel rond groenbedekking, de landbouwers de praktijk vanzelfsprekend verderzetten zonder vergoeding.

Ook buiten de projectwerking is er vaak een gebrek aan toekomstperspectief. Een voorbeeld dat aangehaald werd zijn ruilverkavelingen. Bij een ruilverkaveling wordt een deel van de gronden vaak omgezet naar natuur, maar voor de desbetreffende gemeente is dat een vergiftigd geschenk indien er geen extra middelen zijn om deze natuur ook te onderhouden. In het algemeen is er voor het onderhoud van natuurgebieden, waar verarming ervoor zorgt dat hooi niet meer kan gebruikt worden in de landbouw, vaak onvoldoende budget beschikbaar. Een aanbeveling van één van de respondenten was om actoren te verplichten om bij elk project een businessplan op te stellen voor regulier onderhoud achteraf. Bij dit regulier onderhoud kan men dan eventueel ook landbouwers betrekken. Het nadenken over regulier onderhoud van natuurgebieden wordt in het kader van de instandhoudingsdoelstellingen, die in Vlaanderen in 2010 moesten gerealiseerd worden, steeds belangrijker.

1.5.3.1.6. *Participatie van voldoende landbouwers*

Sommige diensten zijn enkel effectief als er **voldoende landbouwers** zijn die de dienst leveren: "Er is een kritische massa nodig om een effect te hebben". Indien men, bijvoorbeeld, de weidevogelpopulatie in een gebied in stand wil houden, of vergroten, dan baat het niet dat er een kleine groep landbouwers aan het ene uiteinde en een andere kleine groep aan het andere uiteinde maatregelen neemt. Indien er geen goede spreiding is van deelnemende landbouwers over het gebied, dan is dat volgens een van de respondenten "dweilen met de kraan open". Ook maatregelen ter bescherming van de hamsterpopulatie, bijvoorbeeld, vergen minstens 6 à 7 ha land om effectief te zijn. Ook hier begint het huidige beleid echter rekening mee te houden. Dit blijkt bv. uit de beheerovereenkomst holle weg (enkel afsluitbaar als alle eigenaars mee doen) en de beheerovereenkomst akkervogels (enkel individueel in kerngebieden, en in groep in zoekzones). In de volgende paragrafen worden een aantal succesfactoren besproken die de participatie van landbouwers aan publieke dienstverlening kunnen bevorderen.

1.5.3.1.7. *Aangepaste contractduur*

De meeste contracten voor de levering van publieke goederen en diensten hebben een looptijd van 5 jaar. Respondenten zijn hier over het algemeen **tevreden** over, omdat het een “gouden middenweg” zou zijn: voor natuur vaak te kort, maar langer zou vele landbouwers afschrikken. Dat laatste hangt sterk af van de landbouwer in kwestie: “Sommigen willen 10 jaar, anderen vinden 5 al te lang”. Sommige landbouwers willen graag langere contracten omdat dit meer zekerheid brengt voor hun bedrijfsvoering, terwijl andere graag kortere contracten willen die meer flexibiliteit geven.

Men zou landbouwers de mogelijkheid kunnen geven om meteen voor 10 jaar in te tekenen, of de garantie geven dat ze na 5 jaar hun contract sowieso kunnen verlengen, maar daarvoor is er te weinig zekerheid over de toekomst van zowel het Vlaamse als het Europese beleid. Bovendien is er momenteel nog de Europese beperking dat voor maatregelen met Europese cofinanciering de maximum duur slechts 7 jaar kan zijn.

Er bestaan momenteel reeds contracten van 20 jaar, bv. contracten voor blauwe diensten uitgeschreven door de watering van Sint-Truiden en voor grasranden in het kader van erosiebestrijdingsplannen van gemeenten (dit laatste mits toestemming van de eigenaar). Sommige respondenten opperden echter dat in sommige gevallen, bv. bij de beheerovereenkomst natuur, onteigening gevolgd door het uitschrijven van gebruiksovereenkomsten een betere oplossing zou zijn. Anderen menen dan weer dat dit niet echt zou getuigen van een participatief beleid.

1.5.3.1.8. *Geleidelijk invoeren van maatregelen*

Het is beter om maatregelen voor publieke dienstverlening geleidelijk aan in te voeren. In de interviews werd het voorbeeld gegeven van de Kalkense Meersen waar het omvormingsbeheer naar natuur geleidelijk zal ingevoerd worden (al gaat het hier, zoals vermeld in sectie 4.2, niet over zuivere publieke dienstverlening). Zo zullen er geen te grote verschillen zijn tussen landbouwers in het gebied en zal er ook minder weerstand zijn t.o.v. het project. Wat dit project betreft, werd door andere respondenten echter aangegeven dat landbouwers bij aanvang hierover jaren in onzekerheid hebben gezeten. Transparantie in het beleid is dus ook zeer belangrijk. Het volgende onderdeel over het creëren van vertrouwen gaat hier dieper op in.

1.5.3.1.9. *Vertrouwen creëren*

Wat het creëren van vertrouwen betreft, kunnen we drie soorten van vertrouwen onderscheiden:

- Vertrouwen tussen landbouwers en natuuractoren

Hoewel de praktijk aantoont dat landbouw en natuur wel degelijk goed kunnen samenwerken, heerst er nog veel wantrouwen tussen landbouwers en natuuractoren: “Er zijn veel racisten in het natuur en landbouwgebieden, ik denk dat we daar eerst aan moeten werken”.

Dit wantrouwen kan verminderd worden door landbouwers en natuuractoren **bewust samen te brengen**, zoals bv. gebeurt in het project “Leren beheren” waar natuuractoren, landbouwers en beleidsmensen samen een cursus vormen en van elkaar leren (organisatoren: Regionaal Landschap Haspengouw en Voeren vzw en Proclam vzw): “Dat zien we altijd: bij de eerste module van ‘Leren beheren’ gaat het over de basiswetgeving van de natuursector en over de basiswetgeving van de landbouwsector. En dan zien we dat ze beiden daar zitten van: wow, moet je daar en daar rekening mee houden? En dat is al belangrijk dat ze dit van elkaar weten, want dan kunnen ze ook dikwijls plaatsen: waarom doet die dat, of doet die dat niet. Dus er is nog heel veel kennisuitwisseling en -opbouw nodig. Zowel bij landbouw over natuur als bij natuur over landbouw.”

- Vertrouwen van landbouwers in de overheid:

Dit wantrouwen is volgens sommige respondenten nog steeds groot, o.a. door een aantal zaken uit het verleden zoals het “opsouperen van het Fonds voor Veterinaire Crisissen” en de groene hoofdstructuur. Door de grotere aandacht echter voor een stimulerend beleid en persoonlijk contact, met bv. de bedrijfsplanners van de VLM, is dit aan het verminderen. Daarnaast is er ook minder wantrouwen wanneer de mensen die **persoonlijk contact** hebben met de landbouwers van de streek zelf zijn, een goede streekennis hebben en wanneer ze respect hebben voor de bezorgdheden en belangen van de landbouwer. Voor het creëren van vertrouwen is het ook belangrijk dat het beleid **transparant** is en dat landbouwers weten waaraan ze zich mogen verwachten. Dit besef is ook gegroeid bij de overheid, die bv. in het kader van de instandhoudingsdoelstellingen een catalogus aan het opstellen is zodanig dat landbouwers exact weten wat ze moeten doen indien ze bv. schraal grasland willen en hoeveel dit hen zal kosten. Naast een goede communicatie, kan ook een **verhoogde inspraak** van landbouwers of landbouworganisaties in het beleid zorgen voor meer vertrouwen. Als men bv. in een gebied aan akkervogelbeheer wil doen, dan zou men samen met de landbouwers in dat gebied kunnen kijken waar dit het best gebeurt. Vertrouwen in de overheid hangt tenslotte ook sterk samen met de ruimtelijke discussie (zie verder in dit document).

- Vertrouwen tussen landbouwers:

Als een uitbollende boer zijn gronden verkoopt aan een natuurvereniging die een hogere prijs kan betalen dan zijn collega landbouwers, dan kan dit de verstandhouding tussen landbouwers in de buurt aantasten. Binnen het nieuwe systeem van de agrobeheersgroepen is volgens sommige respondenten het vertrouwen tussen de landbouwers goed, wat ook te maken zou hebben met het feit dat het systeem georganiseerd is door een landbouworganisatie.

1.5.3.1.10. Maatschappelijke waardering creëren en publiek draagvlak vergroten

Het is belangrijk dat de landbouwer maatschappelijke waardering krijgt voor de groene en blauwe diensten die hij levert. Dit kan bv. gestimuleerd worden door bij werken door landbouwers die een holle weg beheren een bordje te zetten met de titel “landschapsbouwer aan het werk” (zoals gedaan wordt door het Limburgs Steunpunt voor Rurale Ontwikkeling). Hierbij is het volgens sommige respondenten aangewezen om de

diensten te vermarkten als een nieuw landbouwiniatief en dus niet als een initiatief vanuit groene hoek.

Momenteel is er volgens de respondenten **nog weinig kennis bij het grote publiek** over publieke dienstverlening door landbouwers. Het communiceren van deze taak van landbouwers naar het publiek toe kan echter het imago van de sector ten goede komen en landbouwers, door een groter gevoel van appreciatie, motiveren om publieke diensten te leveren. De communicatie naar het grote publiek kan ook aanleiding geven tot nieuwe samenwerkingsverbanden tussen landbouw en burgers, om bv. perceelsranden te onderhouden of waterberging te realiseren, of tot nieuwe financieringsmechanismen gebaseerd op private middelen (waarover meer in sectie 6). Tenslotte is het voor het imago van de landbouwer ook belangrijk dat de burger overtuigd is dat de overheidssubsidies voor groene en blauwe diensten goed besteed worden.

1.5.3.1.11. Faciliteren van praktische aspecten

Een andere manier om de participatie van landbouwers bij milieumaatregelen te vergroten is door het faciliteren van praktische aspecten. Zo kan men ervoor zorgen dat de milieumaatregelen gepaard gaan met zo weinig mogelijk **papierwerk**. Dit kan enerzijds door de administratie te vereenvoudigen of door het inzetten van administratieve tussenpersonen, zoals bv. gebeurt in de watering van de Dommel. Het is ook belangrijk dat de verschillende systemen waarbinnen landbouwers publieke diensten kunnen leveren, compatibel zijn. Zo kwam er de kritiek dat, indien landbouwers gebruiksovereenkomsten hebben met Natuurpunt, dit moeilijk in te passen is in hun andere administratie en ze hierdoor in de problemen kunnen komen.

Verder is het zo dat diensten die **inpasbaar** zijn in de bestaande **bedrijfsvoering** op een veel groter draagvlak kunnen rekenen. Dus het verdient de aanbeveling ook hier aandacht aan te besteden.

1.5.3.1.12. Werken met voorbeeldbedrijven

Een innovatief beleid voor groene en blauwe diensten vereist dat er gezocht wordt naar landbouwers met een, volgens sommige respondenten, liefst economisch succesvol landbouwbedrijf die bereid zijn om hun productie te diversifiëren. Het is belangrijk dat de andere landbouwers opkijken naar dit geselecteerd bedrijf, zodat een watervaleffect mogelijk is.

1.5.3.1.13. Rechtszekerheid creëren

Rechtszekerheid is volgens de meeste respondenten een zeer belangrijk element. Het is algemeen geweten dat een gebrek aan rechtszekerheid één van de voornaamste redenen is waarom landbouwers niet aan natuurbeheer doen. Indien natuurwaarden gecreëerd worden op landbouwgronden, dan kan dit aanleiding geven tot een wijziging van de bestemming van landbouwgrond naar natuur. Omdat sommige natuurelementen volgens het Natuurdecreet niet moeten behouden blijven, probeert men door een bestemmingswijziging via Ruimtelijke Ordening toch een behoud te realiseren. Volgens

sommige respondenten worden op die manier echter de beste leerlingen van de klas gestraft. Er gaan dan ook een aantal stemmen op om bv. het installeren van landschapselementen zoals hagen, omkeerbaar te maken. Indien dit niet kan, dan zou het tenminste financieel aantrekkelijker gemaakt moeten worden door de mogelijkheid te geven het onderhoud aan 6% te mogen factureren, wat nu niet het geval is.

Een oplossing voor dit probleem, dat aangehaald werd in de interviews, is het **afronden van de ruimtelijke discussie**. In Nederland, bijvoorbeeld, is de groene hoofdstructuur vastgelegd en daar kan men beginnen praten over inrichting. Volgens sommige respondenten is het in Vlaanderen duidelijk dat in gebieden waar de Ruimtelijke Uitvoeringsplannen reeds bestaan, de afsluiting van de groene en blauwe diensten eenvoudig verloopt omdat eventuele conflicten tussen natuur en landbouw dan al zijn uitgeklaard. Anderen zeggen dan weer dat de strijd dan net begint, afhankelijk van de landbouwers en natuurverenigingen in kwestie.

Een essentiële vraag bij de ruimtelijke discussie is steeds of men gaat voor **verweving of scheiding van gebieden**. Een positief element van verweving dat werd aangehaald was dat het de mogelijkheid biedt verbindingen te creëren tussen natuurgebieden. Anderen menen dat het ook zou zorgen voor minder conflicten voor ruimte. Deze mening wordt echter niet door iedereen gedeeld. Verweving zou namelijk de onzekerheid van landbouwers vergroten: “[...] momenteel kan er in verwevingsgebieden enkel met stimulerende maatregelen gewerkt worden, maar veel landbouwers maken zich toch zorgen dat er op termijn ook hier verplichtingen zullen gelden”. Bovendien zou in het sterk verstedelijkte Vlaanderen met de hoge gronddruk iedere are van belang zijn voor de intensieve landbouw en daarom zou die niet zo makkelijk te combineren zijn met natuurdoelstellingen. Volgens sommigen hangt alles ook af van het type natuur dat je wil creëren: voor een type natuur dat geen menselijke inmenging verdraagt kan scheiding noodzakelijk zijn. Er werd echter ook geopperd dat indien men de vraag over verweving of scheiding nooit had gesteld, of als men het concept ruimtelijke ordening voor landbouw en natuur beperkt had tot ‘open ruimte’, de problemen nooit zo groot zouden geworden zijn als nu. Bovendien merken we op dat tijdens de interviews geen onderscheid werd gemaakt tussen functionele en ruimtelijke verweving.

Er zijn echter verschillende mogelijkheden voor het beleid om de impact van bestemmingswijzigingen op landbouwers te verminderen. Zo haalde een respondent het voorbeeld aan van Zeeland, in Nederland, waar men een systeem gecreëerd heeft waarbij landbouwers wiens grond natuurgebied wordt, het verlies in waarde van de grond uitbetaald krijgen over een periode van 20 jaar. Indien de landbouwer de vershraling niet goed uitvoert, dan wordt hij niet uitbetaald. Ook in Vlaanderen kunnen sinds kort de gebruikers van gronden die een bestemmingswijziging ondergingen compensatie ontvangen voor de toegenomen verplichtingen ten gevolge van de bestemmingswijziging.

1.5.3.1.14. Mentaliteit bij landbouwers veranderen

Het is belangrijk dat de landbouwer ook zelf overtuigd raakt van het belang van publieke dienstverlening. Beheerovereenkomsten en agromilieumaatregelen worden nog te vaak gezien als louter extra subsidies dan als een bijdrage aan natuur.

Terwijl men er volgens sommige respondenten een vijftal jaar geleden als landbouwer nog niet durfde voor uitkomen dat men iets deed voor natuur en milieu, is de situatie vandaag de dag al een **stuk verbeterd**. Natuurbeheer gaat niet noodzakelijk samen met imagooverlies t.o.v. de collega landbouwers, al lijkt dit zeer sterk streekafhankelijk te zijn.

1.5.3.2. Factoren die de efficiëntie van het beleid bevorderen

Naast de effectiviteit van het beleid is de efficiëntie ervan minstens even belangrijk. Indien het gewenste resultaat te bereiken valt met lagere kosten en een groter draagvlak dan valt dit uiteraard te prefereren. Efficiëntie is o.a. belangrijk gezien de toenemende druk op het Europese budget voor landbouw en (in mindere mate) plattelandsontwikkeling. Zoals eerder reeds vermeld kunnen een aantal succesfactoren zowel onder effectiviteit als efficiëntie gecategoriseerd worden, bv. het stimuleren van samenwerking tussen landbouwers en projectcontinuïteit. Dit is ook het geval voor het geven van gepaste vergoedingen aan landbouwers, wat niet alleen de efficiëntie van het beleid kan vergroten, maar ook een invloed kan hebben op de effectiviteit door een groter aantal deelnemende landbouwers.

1.5.3.2.1. Gepaste vergoedingen

Tijdens de interviews werden de respondenten gevraagd voor welke kosten verbonden met publieke dienstverlening landbouwers vergoed zouden moeten worden. De verschillende kostentypes worden hieronder besproken.

- **Gederfde inkomsten**

Er bestaat een consensus tussen de respondenten dat landbouwers op hun eigen gronden **niet zouden mogen verliezen** aan het verlenen van publieke diensten: “De boer moet evenveel krijgen van natuurbeheer als van een akker met maïs. Alle kosten en baten in rekening gebracht”. Een andere respondent drukt het als volgt uit: “Als ik een stuk van mijn perceel moet laten liggen, dan is het logisch dat ik er inkomensderving voor krijg, maar als er op dat perceel boompjes moeten komen dan moet ik daar extra voor vergoed worden: want als het onderhoud van die boompjes mij niet interesseert, dan moet ik een aannemer kunnen betalen om het onderhoud ervan te doen”.

Vergoedingen zijn echter dezelfde voor alle bedrijven, terwijl **kosten en baten sterk kunnen verschillen afhankelijk van het type bedrijf**. Dus terwijl het ene bedrijf zal winnen aan een bepaalde maatregel, zal de vergoeding bij een ander bedrijf de kosten niet dekken. Langs de andere kant waarschuwen sommige respondenten ervoor dat landbouwers voor hun bedrijfsinkomen soms te veel afhankelijk zijn van de vergoedingen voor publieke diensten. Aangezien de meeste landbouwers eens ze met milieumaatregelen of beheerovereenkomsten gestart zijn, deze ook verder zetten, zijn sommige respondenten er echter van overtuigd dat het met de vergoedingen niet slecht gesteld is. Langs de andere kant is er ook een grote groep landbouwers die momenteel nog geen maatregelen heeft opgenomen. Er zijn dan ook maatregelen waarvan respondenten beweren dat ze zeker niet kostendekkend zijn, bv. als voor het onderhoud van een holle weg de oppervlakte van de weg als horizontale projectie wordt gezien waardoor er geen rekening wordt gehouden met de schuine kant.

- **Onderhoudskost**

Een vaak gehoorde kritiek op de vergoedingen voor publieke dienstverlening is dat de onderhoudskost vaak ontbreekt. Er wordt geld gegeven om bepaalde projecten op te starten of natuur- of landschapselementen te installeren, maar **voor het onderhoud van deze zaken is er dan vaak geen budget meer**. Hierdoor gaan veel inspanningen, en vooral middelen, verloren.

- **Investeringskosten**

De respondenten konden zich vinden in een vergoeding van de investeringskosten voor publieke dienstverlening. Via het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds (VLIF) kunnen bepaalde investeringen voor natuur, landschap en milieu, bv. voor erosiebestrijding of mechanische onkruidbestrijding, betoelaagd worden.

- **Transactiekosten**

Transactiekosten worden in de economie gedefinieerd als kosten die gepaard gaan met de overdracht van goederen en diensten tussen verschillende actoren. Het zijn de kosten voorafgaand aan een transactie, zoals kosten voor het opzoeken van informatie, kosten tijdens een transactie, ofwel kosten om contracten op te stellen en te onderhandelen, en tenslotte kosten die optreden na een transactie, de monitoring- en controlekosten. Transactiekosten maken meestal **geen deel uit van de vergoeding** voor milieumaatregelen, al kunnen ze wel gezien worden als een onderdeel van de 'extra inspanningen' die wel vergoed worden. Voor de BO Water bijvoorbeeld werd vroeger de kost voor het bijhouden van het mestregister vergoed, maar sinds 2010 is die vergoeding weggefallen waardoor de totale vergoeding met 148 EUR verlaagde.

De meeste respondenten van de administratie menen dat transactiekosten voor de landbouwers beperkt zijn en al heel wat verminderd zijn door het inschakelen van bedrijfsplanners. Omwille van deze redenen kan de vergoeding van transactiekosten op weinig bijval rekenen. In het geval van een 'call for tender'-systeem, dat momenteel nog niet operationeel is, moeten transactiekosten echter wel in rekening gebracht worden omdat de voorbereiding van het dossier heel arbeidsintensief is.

Er is ook meer draagvlak om een **organisatie (bv. een agrobeheersgroep) die instaat voor de administratieve lasten te vergoeden**. Momenteel worden de opstartkosten voor agrobeheersgroepen enkel betaald via het Eco²-project, naar analogie met de eenmalige vergoeding bij oprichting van agromilieuverenigingen in Nederland. Dit project is echter niet gebiedsdekkend.

- **Grondwaardedaling**

Voor blauwe diensten konden de respondenten zich ook vinden in een vergoeding voor de grondwaardedaling (wanneer het feitelijk gebruik verandert van landbouw naar natuur, wel vastgelegd in een erfdienstbaarheid). Voor groene diensten geleverd onder de vorm van agromilieumaatregelen of beheerovereenkomsten valt een vergoeding voor grondwaardedaling minder te verdedigen omdat de contracten slechts 5 jaar duren en men ervan uitgaat dat de veranderingen dan nog omkeerbaar zijn. Het aspect van omkeerbaarheid, en eventuele vergoedingen als dit niet het geval is, is ook belangrijk gezien het feit dat 2/3 van de landbouwgrond gepacht wordt en dit potentieel problemen kan opleveren met de verpachter indien dit niet goed geregeld is (zie ook sectie 5.2.2.2).

- Omschakelingsvergoeding

Daarnaast kon ook de omschakelingsvergoeding (wanneer de overheid het contract éézijdig stopt of niet verlengt en de landbouwer grote investeringen heeft gedaan) op een groot draagvlak rekenen. Wel werd hierbij benadrukt dat het in sommige omstandigheden **uit natuuroogpunt meer aangewezen is om de huidige veranderde toestand te behouden** (gezien de verbeterde ecologische omstandigheden) en dus eerder te werken met een aankoopverplichting van de overheid. Voor de meeste agromilieumaatregelen en beheerovereenkomsten is een dergelijke omschakelingsvergoeding echter niet noodzakelijk, aangezien de situatie na vijf jaar nog makkelijk omkeerbaar is. Voor sommige zaken, zoals het kappen van kleine landschapselementen, is echter een natuurvergunning nodig waardoor de omkeerbaarheid niet meer vanzelfsprekend wordt.

- Onzekerheidskosten

Een aantal respondenten gaat ermee akkoord dat het **risico voor landbouwers** verbonden met de rechtszekerheid rond de ruimtelijke bestemming van hun gronden, vergoed wordt. Onzekerheid verbonden met eventuele negatieve reacties van andere landbouwers (soort van morele schadevergoeding) moet volgens de respondenten niet vergoed worden, aangezien de houding t.o.v. publieke dienstverlening bij landbouwers al sterk verbeterd is.

- Monitoringskosten

Er is ook een groot draagvlak om monitoring door de landbouwer te vergoeden, als hij over voldoende capaciteit bezit om dit te doen. Dit laatste wordt door sommige respondenten wel betwijfeld.

Naast de kostentypes werden ook de mogelijkheden besproken voor meer flexibele of resultaatgerichte vergoedingen:

- Resultaatgerichte vergoedingen

De resultaatgerichte bonus ligt moeilijk. Enerzijds zou dit eerlijker zijn en landbouwers extra stimuleren om het resultaat te bereiken, maar een mogelijk **ongewenst effect** is dat vogelnestjes, bijvoorbeeld, elders zouden worden weggehaald om zo aan te tonen dat je het resultaat bereikt hebt. Anderzijds kan het perfect dat de desbetreffende landbouwer er alles aan gedaan heeft om het doel te bereiken, maar de omstandigheden zaten niet mee: "Natuur laat zich niet dirigeren. Als je geluk hebt kan je een bonus hebben, anders niet". De landbouwer heeft bovendien geen invloed op externe factoren die elders gebeuren (bv. in overwinteringsgebieden). Vooral omwille van de invloed van externe factoren suggereerden de respondenten om beter geen resultaatgerichte bonus te geven. Dit zou landbouwers kunnen **demotiveren** om de maatregelen op te nemen. Binnen het discussiedocument van het Departement Landbouw en Visserij over het GLB na 2013, wordt echter wel een resultaatgerichte bonus overwogen, maar slechts als derde stap binnen een trapsgewijze vergoeding. Bij het geven van een resultaatgerichte bonus dient men er ook rekening mee te houden dat de resultaten exact moeten gemeten worden en daar hangt een kostenplaatje aan vast: "Soms kost het meten meer dan de maatregel". Ook kan het resultaat soms slechts na een aantal jaren vastgesteld worden, wat een extra moeilijkheid betekent. Je moet ook weten wat het resultaat moet zijn, wat in sommige gevallen moeilijk is aangezien er geen doelstellingen vooropgezet zijn.

- Flexibele vergoedingen

Sommige respondenten zijn ervoor te vinden de vergoedingen voor bepaalde natuurmaatregelen te **laten stijgen met de tijd**, aangezien de opbrengst op deze percelen elk jaar daalt. Omdat Europa echter geen stijgende vergoedingen toelaat, zou bij het berekenen van de vergoedingen meer rekening moeten gehouden worden met de verwachte opbrengsten op het einde van het contract.

De vergoedingen voor de milieumaatregelen van 2007-2013 zijn gebaseerd op prijzen van 2006 en worden niet geïndexeerd. Het laten afhangen van de prijs voor publieke dienstverlening van de prijs die landbouwers krijgen voor hun gewassen (bv. laten afhangen van de graanprijs) zou voor de administraties echter praktisch niet haalbaar zijn.

Naast de vergoedingen te laten stijgen met de tijd zou men volgens sommige respondenten omgekeerd ook **dalende vergoedingen** kunnen invoeren indien maatregelen een goede, courante landbouwpraktijk geworden zijn.

Vanuit natuurhoek kwam er daarnaast ook specifieke kritiek op **gebruikerscompensaties**. Landbouwers kunnen hun gronden verkopen aan natuurverenigingen en de grond, en alles wat daarvan kan worden gehaald, blijven gebruiken. Tegelijkertijd kunnen ze op deze grond ook nog hun rechten blijven activeren en komen ze in aanmerking voor een gebruikerscompensatie vanuit de begroting leefmilieu.

Bij het berekenen van vergoedingen menen sommige respondenten dat er ook rekening moet gehouden worden met de **baten van publieke dienstverlening**, ofwel de ecosysteemdiensten. Baten kunnen bijvoorbeeld gegenereerd worden via **functionele agrobiodiversiteit**: bloemenranden kunnen bv. nuttige bestuivers aantrekken. Er werd echter ook de bedenking gemaakt dat er over functionele agrobiodiversiteit te weinig kennis is in Vlaanderen om dit op een correcte manier te kunnen meerekenen in de vergoedingen voor groene en blauwe diensten. Publieke dienstverlening kan ook zorgen voor het creëren van goodwill t.o.v. landbouw in het algemeen of het bedrijf in het bijzonder, bij de overheid of buurtbewoners.

Tenslotte was er vanuit een aantal respondenten de **vraag voor meer transparantie** wat betreft het geven van vergoedingen voor publieke dienstverlening aan landbouwers. Aangezien landbouwers op vele manieren kunnen gecompenseerd worden voor het leveren van publieke diensten komt de transparantie soms in het gedrang en kunnen er overlappende vergoedingen zijn. Gebiedsgericht werken zou dit echter kunnen tegengaan. Volgens andere respondenten zijn de vergoedingen die landbouwers krijgen dan weer veel transparanter dan voor andere sectoren.

1.5.3.2.2. Multifunctionele pakketten

Een probleem dat aangehaald werd door verschillende respondenten is dat de maatregelen voor publieke dienstverlening door landbouwers momenteel nog **weinig multifunctioneel** zijn. Dit zou volgens sommigen te wijten zijn aan het feit dat de maatregelen moeilijk combineerbaar zijn, en volgens anderen zou het ook te maken hebben met het feit dat de bevoegdheid voor deze maatregelen bij verschillende administraties ligt. Een intensievere samenwerking tussen de verschillende administraties zou de situatie hieromtrent kunnen verbeteren. Sectie 5.2.1 geeft aan dat hier reeds inspanningen voor gedaan worden, o.a.

door de oprichting van de werkgroep AGNABIO. Verder zouden de maatregelen rond publieke dienstverlening ook maar weinig veranderd zijn t.o.v. de oorspronkelijke maatregelen van 1999, wat deels te maken zou hebben met een gebrek aan draagvlak en aan middelen. Er gebeuren echter meer inspanningen om multifunctioneel te werken. Voorbeelden zijn het duo-trio-randenbeheer dat goed is voor zowel akkervogels, vlinders en erosie, en de multifunctionele grasstroken tegen erosie waarmee momenteel geëxperimenteerd wordt in het Solabio-project. Binnen PDPO 3 zou er meer aandacht besteed moeten worden aan multifunctionele pakketten. De bedrijfsplanners van VLM zouden volgens sommige respondenten een centrale rol kunnen spelen in een zo goed mogelijke integratie van de verschillende pakketten.

1.5.3.2.3. Faciliteren van dienstverlening door overheid en onderzoek

Onderzoeksinstellingen kunnen een rol spelen in het faciliteren van publieke dienstverlening door landbouwers, zowel door onderzoek op technisch niveau (bv. welke maatregelen hebben de grootste effectiviteit onder welke omstandigheden), economisch niveau (bv. dekken de vergoedingen de kosten van de landbouwer) als institutioneel niveau (bv. welke beleidsmechanismen hebben de beste kosten-batenverhouding voor de waardering van niet-vermarktbaar outputs). Het Witboek voor Landbouwonderzoek is wat dit betreft een goede zaak, al zou er volgens een van de respondenten meer aandacht mogen besteed worden aan het onderzoek rond functionele agrobiodiversiteit.

De overheid speelt uiteraard ook een belangrijke faciliterende rol, en moet dit volgens de respondenten vooral meer doen in de gebiedsgerichte aanpak. Met landinrichtingsprojecten kan hieraan een impuls gegeven worden, wat de ontwikkeling van instrumenten achteraf makkelijker maakt.

1.5.3.2.4. Verlagen publieke transactiekosten

Het verlagen van de administratieve last van de overheid voor de organisatie van vergoedingen voor publieke diensten door landbouwers is niet eenvoudig. Hoe meer er ook gestreefd wordt naar **flexibiliteit**, **gebiedsgerichtheid** en **samenwerking** tussen landbouwers, hoe **groter de transactiekosten** zullen zijn. Als deze hogere transactiekosten echter gecompenseerd worden door betere resultaten op vlak van natuur en milieu, zoals in het geval van de bedrijfsplanners, dan vallen deze extra kosten te rechtvaardigen.

Als oorzaak van de hoge administratieve kosten voor de overheid, halen een aantal geïnterviewden de **strengere eisen van de Europese Commissie** aan. Rigide verordeningen over hoe maatregelen moeten gecontroleerd worden, verlagen allicht de transactiekosten van de Commissie, maar zorgen ook voor een verlies aan efficiëntie op het regionale niveau. Een andere reden voor de hoge administratieve kosten zijn de regelmatige veranderingen in de Europese regelgeving. Langs de andere kant zijn deze veranderingen ook vaak positief voor de effectiviteit van de maatregelen.

Een laatste oorzaak van hoge administratieve kosten zou volgens sommige respondenten ook te vinden zijn in het feit dat verschillende administraties verantwoordelijk zijn voor publieke diensten door landbouwers.

1.5.3.3. Overkoepelende voorwaarden

1.5.3.3.1. Landbouwers niet te afhankelijk van subsidies

Er moet volgens sommige respondenten over gewaakt worden dat landbouwers in hun bedrijfsvoering niet te afhankelijk worden van overheidssubsidies voor agromilieumaatregelen of beheerovereenkomsten. Voor minder gezonde bedrijven is dit vaak het geval, wat problematisch is gezien het feit dat deze inkomsten niet zeker zijn.

1.5.3.3.2. Draagvlak op politiek niveau

Beslissingen worden uiteindelijk genomen op het politieke niveau. Niet alle verbeteringen aan de organisatie van publieke dienstverlening door landbouwers die gesuggereerd worden door administraties, landbouw- of natuurorganisaties worden ook goedgekeurd op het politieke niveau. Volgens sommige respondenten zelfs niet indien er een akkoord is tussen bvb. landbouw- en milieuorganisaties.

1.6. Alternatieve institutionele arrangementen

Het overzicht van de huidige institutionele omgeving rond publieke dienstverlening door landbouwers maakt duidelijk dat de meerderheid van de instrumenten overheidssubsidies zijn, waarbij één landbouwer een vaste subsidie krijgt voor een vooraf bepaald takenpakket. In deze sectie van het rapport wordt gekeken naar alternatieve institutionele arrangementen, waarin de financiering van de dienstverlening op een alternatieve manier georganiseerd wordt, bijvoorbeeld door rechtstreeks gebruik te maken van private middelen. De inspiratie voor vele van deze alternatieven werd gehaald in Nederland. Tijdens de interviews hebben we de verschillende mogelijkheden voorgelegd aan de geïnterviewden, en hun mening over de pro's en contra's van deze instrumenten wordt in deze sectie samengevat. In WP 3 van het onderzoek zal er dieper op de voordelen en knelpunten van de verschillende alternatieve institutionele arrangementen ingegaan worden. Daar wordt ook de bestaande literatuur rond deze arrangementen besproken en meegenomen in de evaluatie.

Over het algemeen zijn de respondenten positief over instrumenten die meer gebruik maken van private middelen. In onze buurlanden zijn veel voorbeelden te vinden van financiering door bedrijven. Zo worden in Duitsland, bijvoorbeeld, windmolens gezet op stroken land van landbouwers die daar tegelijk ook maatregelen nemen ter bevordering van de biodiversiteit. Deze maatregelen worden deels gefinancierd door de windmolenmaatschappij.

Hoewel men er positief tegenover staat, stelde de meerderheid van de respondenten zich wel de vraag of op deze manier op lange termijn structureel financiële middelen kunnen verworven worden. In Nederland lijken deze instrumenten wel te werken, maar de geschiedenis en ingesteldheid van de Nederlanders is anders dan deze van de Vlamingen. In Nederland is er een zeer strenge ruimtelijke ordening geweest zodat mensen gebundeld gingen wonen ter bescherming tegen overstromingen. Open ruimte is in Nederland minder vanzelfsprekend dan in Vlaanderen. Vandaar misschien dat Nederlanders meer bereid zijn

om hiervoor te betalen. Bereidheid om te betalen voor publieke diensten van landbouwers kan vergroot worden als mensen er iets voor in de plaats krijgen, bv. hoeveproducten. Verder zal volgens respondenten de bereidheid vergroten indien de publieke dienstverlening dichter bij huis gebeurt. Vandaar de aanbeveling om deze instrumenten op lokaal niveau te laten groeien. Een andere aanbeveling was om eerst de betrokkenheid van mensen te vergroten alvorens over te gaan tot fondsenwerving. Zo heeft in de provincie Limburg, bijvoorbeeld, elke gemeente een eigen diersoort geadopteerd en organiseert men initiatieven om de betrokkenheid van mensen bij lokale biodiversiteit te vergroten.

In de volgende paragrafen worden een aantal specifieke voorbeelden van instrumenten met private financiering geëvalueerd.

1.6.1. Rood voor groen

Dit systeem houdt in dat bijdragen gevraagd worden van nieuwe (rode) ontwikkelingen op het platteland zoals nieuwe verkavelingen, bedrijventerreinen, golfterreinen, enz. Het geld wordt dan geïnvesteerd in het beheer van natuur en landschap. Binnen dit systeem zijn twee types te onderscheiden.

- Het “kostenverhaal”, waarbij wordt uitgegaan van de ruimtelijke relatie, waarbij rood profiteert van groen en hier dus financieel moet toe bijdragen (Cappon & Leinfelder, 2010). Een voorbeeld hier is de uitzichtgarantie bij de aankoop van een huis: “Het houdt in dat huizenbezitters voor een paar procent van de woz-waarde⁴ een gegarandeerd vrij uitzicht kopen. Het geld gaat in een groenfonds, waaruit bijvoorbeeld boeren worden betaald om het landschap te onderhouden: knotwilgen snoeien, koeien in de wei houden.” (Kort et al., 2008, p. 12).
- Het “verevenings- of compensatieverhaal”, waarbij wordt uitgegaan van de financiële relatie waarbij groen wordt gezien als compensatie voor rood (Cappon & Leinfelder, 2010). Een voorbeeld hier zijn verhandelbare ontwikkelingsrechten tussen gebieden (Kort et al., 2008).

Op basis van de interviews werden volgende positieve aspecten en knelpunten van dit systeem geïdentificeerd:

Positieve aspecten:

- Als de landbouwer de leefkwaliteit van de buurtbewoners verbetert, door bv. biologisch te gaan produceren, dan zou die meerwaarde door de buurtbewoners kunnen gecompenseerd worden.
- In Vlaanderen is de basis voor een dergelijk systeem al ontwikkeld, in de planbaten- en planschaderegeling in de Ruimtelijke Ordening. Dit systeem is echter nog steeds niet actief.

⁴ WOZ= waardering onroerende zaken. De woz-waarde geeft de waardering van onroerend goed weer, wat als basis dient voor belastingheffing.

Knelpunten:

- Dit systeem zou het gevaar kunnen inhouden van een ongewenste mentaliteitswijziging, namelijk dat landbouwers op den duur voor elk stukje natuur willen gecompenseerd worden en er niets meer vanzelfsprekend behouden blijft.
- De landbouwer kan het uitzicht niet zelf garanderen.
- Het systeem zou kunnen zorgen voor beperkingen in de bedrijfsvoering en moet als dusdanig dus deel uitmaken van een businessplan van het landbouwbedrijf.

1.6.2. Publieke dienstverlening via recreatiefaciliteiten

Hiermee wordt bedoeld dat landbouwers indirect een vergoeding kunnen ontvangen voor de publieke diensten die ze leveren, via verbredingsactiviteiten op het landbouwbedrijf. Een mooie omgeving kan bijvoorbeeld zorgen voor meer klanten bij hoevertoerisme of recreatie-activiteiten op het landbouwbedrijf.

Volgende positieve en negatieve aspecten werden geïdentificeerd.

Positieve aspecten:

- Via de recreatie- of toerisme-activiteit op het landbouwbedrijf kan de landbouwer profiteren van de publieke diensten die hij verleent. Deze lokken namelijk klanten.

Knelpunten:

- Men moet rekening houden met het type recreatie dat er komt. Een golfterrein of quadterrein zijn ongewenste evoluties.
- Men moet oppassen met zaken die veel ruimte vragen, omdat dit ten koste zou kunnen gaan van goede landbouwgrond. Een goede ruimtelijke ordening en bepalingen inzake stedenbouw kunnen dit echter voorkomen.
- Het vergt ondernemerszin om op deze manier een vergoeding te verkrijgen voor publieke dienstverlening. Het is dus niet voor iedereen weggelegd.

1.6.3. Diensten met een wederdienst: Adopteer een ...

In Nederland experimenteert men met het systeem van het “adopter” van publieke diensten. Mensen kunnen zo een grutto, hoogstamboom of akkerrand adopteren, voor respectievelijk 30, 20 en 50 euro, en in ruil krijgen ze korting op streekproducten, mogen ze bloemen plukken, fruit oogsten, een picknick organiseren in de boomgaard, enz. Landbouwers worden op deze manier vergoed voor de kosten van hun publieke dienstverlening (Kort et al., 2008).

De geïnterviewden zagen in dit systeem enkel positieve aspecten:

- Mensen ondersteunen de landbouwer om publieke diensten te leveren, maar krijgen er iets voor in de plaats, bv. ze mogen bloemen plukken in een akkerrand, ze krijgen fruit van een hoogstamboomgaard, enz.
- Er is een direct contact met de landbouwer, wat de bereidheid om te betalen doet toenemen.
- Interesse voor deze aanpak begint te groeien. Dit blijkt o.a. uit het succes van initiatieven rond ‘community supported agriculture’.

1.6.4. Landschapsveiling

Bij een landschapsveiling wordt het beheer van verschillende stukjes landschap geveild onder een groep mensen, meestal buurtbewoners of bedrijven uit de buurt. Mensen worden geen eigenaar van deze stukken landschap, maar zijn door hun bijdrage wel gegarandeerd van het beheer en onderhoud ervan. Het beheer, en de vergoeding daarvoor, komt in handen van landbouwers (Kort et al., 2008).

De respondenten hadden hun twijfels bij dit systeem en identificeerden de volgende knelpunten:

- Er heerst twijfel bij de respondenten of dit systeem in Vlaanderen toepasbaar is.
 - Zijn landbouwers er rijp voor?
 - Willen mensen in Vlaanderen op dergelijke manier betalen voor publieke diensten?
 - Volgens sommige respondenten is dit vooral interessant voor bedrijven die dit kunnen gebruiken als een vorm van promotie.

1.6.5. Landschapsfonds

Dit is een lokaal fonds, opgericht door lokale of bovenlokale organisaties, waarin mensen geld kunnen storten dat dan gebruikt wordt voor het beheer van het landschap. Het kan zowel private als publieke middelen bevatten en op lange of korte termijn georganiseerd worden (Cappon & Leinfelder, 2010). Het verschil met een landschapsveiling is dat mensen via het fonds bijdragen tot de ontwikkeling van het landschap als geheel, en niet voor een specifiek aspect ervan zoals een haag of een poel.

Positieve aspecten:

- Interessant om bijdragen te verkrijgen van bedrijven. Ze kunnen het, zoals bij een landschapsveiling, gebruiken als een vorm van promotie.
- Het zou kunnen gekoppeld worden aan vragen voor uitbreiding: indien het bedrijf wil uitbreiden, moet het in ruil geld in een landschapsfonds steken.
- Reeds experimenten in Vlaanderen aan de gang in het Roeselaarse (Thought for Food project) en de Gentse Kanaalzone (Eco²-project).

Knelpunten:

- Het kan moeilijk zijn om een structurele bijdrage te vragen, zodat er geld is om de natuur die gecreëerd is te onderhouden.

1.6.6. Streekrekening

Een typevoorbeeld hier is de streekrekening Groene Woud. Gemeenten, bedrijven, particulieren, enz. kunnen geld storten op een spaarrekening (Isis-rekening, 3.5% rente) van ASN Bank. Deze stort jaarlijks een percentage van 0.15% van het totaal aan kapitaalstortingen in het Horus Fonds dat gebruikt wordt om natuur- en landschapsbeheer te financieren (Kort et al., 2008).

Positieve aspecten:

- Er zijn reeds initiatieven die hierbij aanleunen, zoals Dexia die geld gestort op een bepaalde rekening investeert in lokale projecten.

1.6.7. Label

Een mogelijk alternatief dat geformuleerd werd tijdens de interviews is dat de overheid een soort label zou kunnen creëren, bv. een landschappelijk verantwoord label, gekoppeld aan een lastenboek voor verschillende producten. De overheid zou het uitwerken van een label ook aan een groep van landbouwers kunnen overlaten. Een andere mogelijkheid is het koppelen van bepaalde diensten aan bestaande labels, bv. voor lokale producten en streekproducten.

1.6.8. Natuurcompensatiebank

In het systeem van een natuurcompensatiebank worden waardevolle natuurgebieden op voorhand gekocht om natuur te creëren op plaatsen waar het gewenst is. Bedrijven die moeten compenseren, geven geld aan de compensatiebank om verdere gronden te kopen, niet noodzakelijk in het gebied waar de natuur verdwenen is.

Positieve aspecten:

- Het is een voordeel voor de landbouwsector als er een reserve is van natuurgronden, zodat –als er grond nodig is- niet noodzakelijk landbouwgrond moet aangesproken worden.

Knelpunten:

- Om dit te kunnen realiseren moet de afbakening van groene gebieden duidelijk zijn. Het is dus misschien iets om op langere termijn te realiseren, als de instandhoudingsdoelstellingen bereikt zijn.
- De hoge grondprijzen maken het niet vanzelfsprekend om gronden te kopen.
- “Natuur werkt zo niet, het laat zich niet dicteren en verplaatsen.”

1.6.9. Knooperven

Het systeem van knooperven houdt in dat een stoppende boer zijn hoeve en land overdraagt aan de overheid. Deze gaat op haar beurt de landbouwgronden terug aan landbouw geven en het erf gebruiken om woonhuizen op te creëren. De nieuwe bewoners van deze huizen staan dan gelijk ook in voor het onderhoud van het landschap. Tussen de knooperven komen paden, zodat er op den duur een net van erven ontstaat. “Dit concept biedt de mogelijkheid twee schijnbaar onverenigbare ontwikkelingen te combineren: landschapsontwikkeling en schaalvergroting voor boerenbedrijven” (Kort et al., p. 72).

Positieve aspecten:

- In landbouwgebied kan dit systeem er voor zorgen dat landbouwgronden niet verloren gaan voor de andere landbouwers in het gebied, en dat de landschapselementen tegelijk toch nog onderhouden worden aan een relatief lage kost.

- Het kan een goede maatregel zijn om de vertuining en verpaarding tegen te gaan.

Knelpunten:

- Het politiek draagvlak voor een dergelijk systeem werd in vraag gesteld.
- Er is een kleine beperking op dit systeem in Vlaanderen, omdat er moet gewerkt worden met een recht van voorkoop en wettelijk gezien kunnen dergelijke gronden dan enkel aangewend worden voor sociale woningbouw.
- Als je van de hoevegebouwen woongelegenheden maakt, creëer je hetzelfde probleem als bij zonevreemde woningen, nl. er komen mensen (stedelingen) wonen die geen affiniteit hebben met de landbouw en bij vergunningsaanvragen voor de landbouw (mestverwerking, nieuwe stallen of loodsen) andere evaluatiecriteria hanteren, wat de kans op bezwaarschriften verhoogt.

1.6.10. Call for tender

Bij een 'call for tender'-systeem is het de bedoeling dat landbouwers zelf een voorstel uitwerken voor natuur- en landschapsbeheer en hiervoor ook de gewenste vergoeding zelf bepalen. Een alternatief kan zijn dat landbouwers enkel zelf de gewenste vergoeding bepalen voor een vooraf vastgesteld pakket van maatregelen. De landbouwers die het beste systeem hebben en/of de scherpste prijs worden gekozen om de publieke diensten te leveren. Omdat het systeem een soort concurrentie creëert tussen de landbouwers, zou de kosten-effectiviteit van publieke dienstverlening toenemen. Na verloop van tijd kan dit echter afnemen omwille van het probleem van strategisch bieden (Latacz-Lohmann en Van der Hamsvoort, 1997).

Positieve aspecten:

- Goed instrument om te combineren met een gebiedsgerichte werking.
- Het geeft meer vrijheid aan de landbouwer.

Knelpunten:

- Er is twijfel of landbouwers klaar zijn voor dergelijke maatregelen, waarbij ze zelf meer initiatief moeten nemen.
- Het zou goed zijn als landbouwers als groep een voorstel kunnen indienen. Een mogelijke belemmering hierbij is dat Europa niet toelaat dat vergoedingen worden uitbetaald aan een groep landbouwers. Dit houdt landbouwers echter ook niet tegen om samen te werken in een agrobeheersgroep.
- Er is een goede gebiedsanimator nodig om zoveel mogelijk landbouwers te overtuigen.
- Het kan zorgen voor conflicten tussen landbouwers, omdat er een zekere competitie gecreëerd wordt.
- Omdat het systeem met hoge administratieve kosten te kampen heeft, is het minder geschikt om overal in Vlaanderen toe te passen en kan het beter op lokaal niveau georganiseerd worden.

1.6.11. Sectorale verplichtingen

Dit komt erop neer dat landbouwbedrijven verplicht worden om een percentage van hun gronden te reserveren voor het leveren van publieke diensten. In Frankrijk bijvoorbeeld wordt dit systeem toegepast om ecologische doelstellingen te creëren naast waterlopen.

Positieve aspecten:

- Bestaat al min of meer in Vlaanderen, zij het niet systematisch. Bij ruilverkavelingen wordt ongeveer 2% van de gronden telkens gereserveerd om recreatie of natuur op te creëren. Momenteel wordt die 2% eigendom van openbare besturen, maar men zou het ook verhandelbaar kunnen maken tussen landbouwers.

Knelpunten:

- Volgens de meerderheid van de respondenten is het niet aangewezen landbouwers te verplichten publieke diensten te verlenen. Dit zou op veel verzet stuiten. Alles wat voorbij de basismilieukwaliteit gaat zou vrijwillig moeten zijn. Volgens sommige respondenten zou de basismilieukwaliteit wel uitgebreid mogen worden, bv. met de verplichting akkers niet bloot te laten liggen in de winter.
- Indien landbouwers een bepaald percentage van hun gronden moeten reserveren voor publieke diensten, dan mag het niet enkel gaan over de kwantiteit. Er moet ook gecontroleerd worden dat de publieke diensten een hoge kwaliteit hebben: "Natuur mag geen boekhouding worden."

1.6.12. Tijdelijke natuur

Dit betekent dat natuur- en landschapselementen die gecreëerd zijn terug mogen verwijderd worden.

Positieve aspecten:

- Er zijn een aantal interessante mogelijkheden, zoals: biomassa creëren op bedrijventerreinen die lang ongebruikt zijn, winterbraak gericht op natuur, tijdelijke natuurverbindingen tot er permanente natuurverbindingen ontstaan.

Knelpunten:

- Niet elke soort is geschikt voor tijdelijke natuur. In dynamische gebieden kan het verantwoord zijn met tijdelijke zaken te werken omdat dat pionierstoestanden zijn die zich verplaatsen in de tijd. Maar voor andere soorten of gebieden kan tijdelijkheid de duurzaamheid in het gedrang brengen.

1.6.13. Integrale projecten

Integrale projecten bekijken de noden van een gebied op het vlak van natuur en landschap, en gaan op basis hiervan verschillende doelstellingen creëren. Vervolgens wordt gezocht naar landbouwers in het gebied die aan deze doelstellingen kunnen bijdragen. Men is reeds bezig te experimenteren met integrale projecten (LEADER benadering), bvb. in de Kruibeekse polder of in de Dommel.

Positieve aspecten:

- Integrale projecten zijn volgens de meeste respondenten veelbelovend op vlak van effectiviteit en betrokkenheid van landbouwers.

Knelpunt:

- Bij een te sterke institutionalisering gaat de flexibiliteit om in te spelen op lokale problemen verloren.

1.7. Conclusies

De doelstelling van dit eerste werkpakket binnen het project was vooral om een beeld te geven van de huidige institutionele omgeving waarin landbouwers groene en blauwe diensten kunnen leveren. Terwijl het eerste deel van dit rapport de institutionele omgeving beschrijft, beoogt het tweede deel ook een beperkte evaluatie van het beleid en probeert het een aantal richtlijnen te geven over hoe dit in de toekomst kan geoptimaliseerd worden. Het rapport is gebaseerd op interviews met 24 actoren, vooral uit de verschillende betrokken overheidsinstanties, maar ook uit landbouw- en natuurorganisaties, onderzoek en lokale organisaties. Waar nodig werd de informatie verstrekt door de geïnterviewden aangevuld met een beperkte literatuurstudie.

Het betrekken van landbouwers in natuur-, water- en landschapsbeheer is het resultaat van een evolutie naar een minder sectorale benadering en een grotere participatie van verschillende actoren binnen het landbouw-, natuur- en waterbeleid. Er is een grote diversiteit aan institutionele arrangementen via dewelke landbouwers een vergoeding kunnen krijgen voor de geleverde diensten. Vele van deze arrangementen worden medegefinancierd door Europa, waarbij de agromilieumaatregelen en beheerovereenkomsten binnen het PDPO de meest bekende zijn. Daarnaast zijn er nog heel wat andere arrangementen, die uitgaan van verschillende overheidsinstanties zoals het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, het Departement Landbouw en Visserij, het Agentschap voor Natuur en Bos en het Agentschap Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed Vlaanderen. Ook op provinciaal en gemeentelijk niveau worden initiatieven genomen die het leveren van groene en blauwe diensten door landbouwers stimuleren. Tenslotte zijn er nog initiatieven van landbouworganisaties, natuurorganisaties, bedrijven en persoonlijke initiatieven van landbouwers (eventueel in samenwerking met andere particulieren, zoals jagers of actoren uit de toeristische sector) om het aanbod van groene en blauwe diensten te vergroten.

In dit rapport werd de regulatieve arrangementenbenadering van Van Gossum et al. (2010) gebruikt als theoretisch kader om een evaluatie te maken van het huidige beleid. Volgens dit kader worden de mogelijkheden om een stimulerend beleid rond groene en blauwe diensten te voeren bepaald door de regionale beleidsstijl, de invloed van betrokken beleidsferen en de mate van onafhankelijkheid en zelfbestemming van de beleidsmakers. Uit het onderzoek bleek dat de verhoogde aandacht voor samenwerking tussen de verschillende overheidsinstanties, en ook samenwerking met het middenveld wat betreft groene en blauwe diensten, steeds betere kansen biedt voor het ontwikkelen van gepaste instrumenten. Ook bleek dat de publieke dienstverlening door landbouwers beïnvloed wordt door verschillende aspecten uit het beleid, maar dat geen enkel beleidsdomein deze

dienstverlening sterk bemoeilijkt. Wat betreft de mate van onafhankelijkheid en zelfbestemming, kan het Europese kader –dat vele mogelijkheden biedt- echter ook beperkend werken. Op basis van de interviews konden tenslotte ook een aantal succesfactoren afgeleid worden voor het beleid rond publieke dienstverlening zelf. Dit zou volgens een meerderheid van de respondenten moeten evolueren naar meer maatwerk en een gebiedsgerichte aanpak, om op deze manier de effectiviteit van het beleid naar natuur- en milieueffecten toe te vergroten. Ook waren er de aanbevelingen om meer multifunctionele maatregelenpakketten te ontwerpen en voldoende aandacht te besteden aan de continuïteit van de dienstverlening indien projectgelden opgebruikt zijn. Tenslotte werd gehamerd op het belang van voldoende participatie door landbouwers in de dienstverlening. Dit kan volgens de respondenten o.a. bereikt worden door gepaste vergoedingen voor de diensten te voorzien, wat deels samenhangt met het creëren van een grotere maatschappelijke waardering voor de dienstverlening, en door het vertrouwen van de landbouwers in het beleid te vergroten.

Met deze toestandsbeschrijving van groene en blauwe dienstverlening door Vlaamse landbouwers wordt de basis gelegd voor verder onderzoek in dit project rond organisatievormen en alternatieve vergoedingssystemen voor dienstverlenende activiteiten. Wat dit laatste betreft gaf dit rapport tenslotte een overzicht van mogelijke alternatieve manieren om publieke dienstverlening te gaan vergoeden, telkens met vermelding van mogelijke voordelen en knelpunten van deze systemen. Vooral de diensten ‘met een wederdienst’ (bv. adopteer een akkerrand en in ruil mag je hiervan bloemen plukken), landschapsfondsen (waar momenteel reeds mee geëxperimenteerd wordt) en integrale projecten werden positief onthaald. Werkpakketten 2 en 3 gaan verder in op mogelijke alternatieven die het beleid rond groene en blauwe dienstverlening door landbouwers kunnen versterken.

1.8. Literatuur

Aubin, D. and Varone, F. (2004a) The evolution of the water regime in Belgium. In: Kissling-Näf, I., Kuks, S. (eds.) *The evolution of National water regimes in Europe* (Kluwer Academic Publishers, Dordrecht), pp. 143-185.

Aubin, D. and Varone, F. (2004b) Diverging regimes within a recently federalized state. The Vesdre and the Dender in Belgium. In: Bressers, H., Kuks, S. (eds.) *Integrated governance and water basin management* (Kluwer Academic Publishers, Dordrecht), pp. 99-129.

Bogaert, D. and Leroy, P. (2004) Het Vlaamse natuurbeleid. De institutionalisering van een beleidsveld, *Landschap*, 21, pp. 186-197.

Bogaert, D. and Gersie, J. (2006) High noon in the low countries: recent nature policy dynamics in the Netherlands and Flanders. In: Arts, B., Leroy, P. (eds.) *Institutional Dynamics in Environmental Governance, Environment and Policy* (Springer, Dordrecht), pp. 115–138.

Cappon, R. and Leinfelder, H. (2010) *Draagvlak voor alternatieve financieringsinstrumenten. Lessen uit MUSICAL*. Presentatie op studiedag: Investeren in landschap ... Het kan ook anders! ‘Alternatieve financiering van landschapsontwikkeling’, Gent.

Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid van de Vlaamse Overheid (2009) *Handleiding voor de aanvraag van subsidies bij het Rubiconfonds in het begrotingsjaar 2009*.

Danckaert, S. and Carels, K. (2009) *Blauwe diensten door de Vlaamse land- en tuinbouw* (Afdeling Monitoring en Studie, Departement Landbouw en Visserij, Brussel), 65 p.

Gunningham, N. and Grabosky, P. (1998) *Smart regulation. Designing environmental policy*. *Oxford Legal studies* (Oxford University Press, New York), 494 p.

Gunningham, N. and Sinclair, D. (1999). *Designing smart regulation*. <http://www.oecd.org/dataoecd/18/39/33947759.pdf>. Geraadpleegd in april 2010.

Gunningham, N. and Young, M.D. (1997) Toward optimal environmental policy: the case of biodiversity conservation. *Ecology Law Quartely*, 24(2), pp. 243-298.

Gotzen, R. (1996) De pachtwet, een beleidsgericht instrument. Analyse van de Belgische pachtwetgeving in het licht van het gewijzigde landbouwbeleid. *Jura falconis*, 3 (2), pp. 359-382.

Howlett, M. and Rayner, J. (2004) (Not so) "smart regulation"? Canadian shellfish aquaculture policy and the evolution of instrument choice for industrial development. *Marine Policy*, 28(2), pp. 171-184.

Kort, M., Schulz, M., van der Hulst, P., Olde Wolbers, M. and Stotijn, R. (2008) *Gebiedseigeninstrumenten. Inventarisatie en conceptualisering* (Berenschot).

Latacz-Lohmann, U. and Van der Hamsvoort, C. (1997) Auctioning Conservation Contracts: A Theoretical Analysis and an Application, *American Journal of Agricultural Economics*, 79, pp. 407-418.

Lijphart, A. (1999) *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries* (New Haven, Yale University Press), 362 p.

NARA (2009) *Natuurverkenning 2030*. (Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Brussel), 221 p.

Pecceu, B., Rogge, E. and Dessenin, J. (2010) *Beleidswerkgroep 'Agrarische architectuur'*. Mededeling ILVO n°82, (Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek, Merelbeke).

Peeters, K. (2004) *Beleidsnota 2004-2009*. Leefmilieu en Natuur, 75 p.

Samuelson, P. A. (1954) The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36(4), pp. 387-389.

Strubbe, D., Verschelde, P., Hens, M., Wils, C., Bauwens, D., Dermout, M. and De Bruyn, L. (2010) *Impact van PDPO II-maatregelen op de biodiversiteit*. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van: Departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, 123 p.

Van Gossum, P., Arts, B. and Verheyen, K. (2010) From “smart regulation” to “regulatory arrangements”. *Policy Science*, 43, pp. 245-261.

Van Herck, B., Wautelet, A., Dessers, R., Verspecht, A., Arts, P. and De Vreese, R. (2011) *Mid term evaluatie van het Vlaams Programmadoocument voor Plattelandsontwikkeling 2007-2013. Achtergronddocument*. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van: Departement Landbouw en Visserij, Afdeling Monitoring en Studie, 322 p.

Vlaams Coördinatiecentrum Mestverwerking (2010) http://www.vcm-mestverwerking.be/index_nl.phtml. Geraadpleegd in april 2010.

Vlaamse Landmaatschappij (2009) *Natuurinrichting. Projecten voor natuurontwikkeling*. Brochure, 32 p.

Vlaamse overheid, Departement Leefmilieu, Natuur en Energie (2011) *Dienst Land en Bodembescherming*. <http://www.lne.be/organisatie/structuur/afdeling-land-en-bodembescherming-ondergrond-natuurlijke-rijdommen/dienst-land-en-bodembescherming-2>. Geraadpleegd in augustus 2011.

Vlaamse overheid, Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (2003) *Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen*.

Vlaamse overheid, Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (2005) *Ruimtelijke visie voor landbouw, natuur en bos. Regio Kust-Polders-Westhoek. Gewenste ruimtelijke structuur. Mei 2005*, 64 p.

Vlaamse overheid, Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (2008) *Typevoorschriften voor gewestelijke RUPs. Bijlage bij het Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen (11 april 2008)*.

Vlaamse overheid, Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (2010) *Besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is*.

Vlaamse overheid, Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, (2011a) *Planningsprocessen voor landbouw, natuur en bos*. <http://www.rsv.vlaanderen.be/nl/planningsprocessen/Buitengebied/>. Geraadpleegd in augustus 2011.

Vlaamse overheid, Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (2011b) *Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening*.

Vlaamse Regering, De Vlaamse Minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur (2008) *Mededeling aan de Vlaamse Regering. Betreft: Evaluatie van het natuur- en bosbeleid -stand van zaken- verdere procesvoering.*

Vlaamse Regering, Vlaams minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport (2010) *Omzendbrief RO/2010/01.*

Wiering, M. and Crabbé, A. (2006) The institutional dynamics of water management in the Low Countries. In: Arts, B., Leroy, P. (eds.) *Institutional dynamics in environmental governance* (Springer, Dordrecht), pp. 93-114.

1.9. Bijlage 1: Topiclijst voor de interviews

Huidige institutionele omgeving

- Hoe ziet de institutionele omgeving eruit waarin landbouwers vandaag groene en blauwe diensten verlenen?
 - Maatregelen op regionaal (Vlaams) niveau: in het kader van PDPO
 - Provinciale initiatieven
 - Gemeentelijke initiatieven
 - Initiatieven van organisaties bvb. Regionale Landschappen, landbouworganisaties
 - Gebruiksovereenkomsten met Natuurpunt, Agentschap voor Natuur en Bos
 - Samenwerking met bedrijven bvb. Trappist Westfleteren, Saint Remy
 - Zien we zaken over het hoofd? Belangrijke actoren?
- Hoe zit het met de financiering van de maatregelen en kunnen hier verbeteringen aan gebeuren?
- Hoe effectief zijn de huidige maatregelen (het gaat hier over natuur-, landschap-, milieueffecten) en hoe is de effectiviteit te verbeteren via institutionele aanpassingen?
 - Effectiviteit hangt deels af van aantal landbouwers dat groene/blauwe diensten aanbiedt. Wat kan landbouwers weerhouden/stimuleren om groene/blauwe diensten aan te bieden?
- Hoe efficiënt zijn de huidige maatregelen?
 - Kosten en baten voor de overheid:
 - Publieke transactiekosten: ontwerp, contracteren, monitoring/controle, evaluatie, betaling, opvolging, contacten met Europa, adviesverlening aan landbouwers
 - Vergoedingen voor de maatregelen (te veel, te weinig?)
 - Baten: publieke diensten?
 - Kosten en baten voor de landbouwer:
 - Transactiekosten (kosten voor informatie, nemen beslissingen, onderhandeling, monitoring, coördinatie v. verschillende activiteiten)

- Operationele kosten
- Investeringskosten
- Vergane winst of opbrengst (ook bvb. waardedaling van grond)
- Organisatiekosten van de landbouwvereniging
- Omschakelingskosten (indien contract door regelgever niet verlengd wordt en indien landbouwer ingrijpende maatregelen heeft genomen waardoor de omschakeling van zijn bedrijf naar de toestand voor het contract niet eenvoudig is)
- Onzekerheidskosten (bvb. inzake rechtszekerheid, maar ook imago t.o.v. andere landbouwers en de maatschappij)
- Baten: vergoeding, imago, vermindering kosten (verminderde bodembewerking of gebruik van pesticiden/meststoffen kan eventueel grotere kostenreductie teweegbrengen dan opbrengstverlies, waardoor er netto winst is)
- Moeten landbouwers winnen aan groene/blauwe diensten?

Alternatieven voor de huidige institutionele organisatie

- Wat vindt u van de volgende alternatieven, die momenteel reeds toegepast worden o.a. in Nederland? Welke zouden werken, welke niet, waarom wel of niet?
 - Groen voor rood
 - Uitzichtgarantie
 - Golfterreinen op landbouwgebied, educatieprojecten
 - Zijn er mogelijkheden om via toerisme, recreatie, thuisverkoop en/of – verwerking van hoeveproducten meer groene diensten aan te bieden?
 - Adopteer een...: kip, grutto, hoogstamboom, akkerrand
 - Landschapsveiling
 - Natuurcompensatiebank
 - Landschapsfonds, gebiedsfonds
 - Streekrekening
 - Knooperven
 - Call for tender
 - Sectorele verplichtingen bvb. 5 à 15% ecologische infrastructuur boven op cross-compliance, die wel verhandelbaar is tussen landbouwers
 - Tijdelijke natuur (rechtszekerheid dat landbouwer kan terugkeren naar huidige situatie, bv dit is zo voor short rotation forestry)
 - Integrale projecten (gebied waarin alle landbouwers vergoeding krijgen voor een pakket van maatregelen zoals geen bemesting, vogelvriendelijke maaimethoden, enz.)
- Stelling: “Private investeringen verhogen draagvlak maar zullen niet de bulk van de financiering uitmaken, die zou van de overheid moeten komen.”
- Wat is uw standpunt t.o.v. verweving/scheiding van gebieden met een bepaalde bestemming (natuur, landbouw, wonen, ...)? (Misschien kiest u bij de opmaak van de gewestplannen eerder voor scheiding (rechtszekerheid), maar uiteindelijk in de

uitvoering kiezen voor verweving). Ligt voor u de prioriteit eerder bij de aankoop van gebieden of bij samenwerking met andere actoren?

- Wat vindt u van de volgende succesfactoren voor de organisatie van publieke dienstverlening door landbouwers? Zijn er nog andere succesfactoren?
 - Gebiedgerichte maatregelen
 - Resultaatsgerichte maatregelen (ook resultaatsgerichte bonussen?)
 - Samenwerkingsverbanden tussen landbouwers? Waarom zouden landbouwers samenwerken, waarom niet?
 - Maatwerk
 - Vertrouwen creëren
 - Rechtszekerheid creëren
 - Duur steun: maatregelen van 5 jr, 10 jr, 15 jr?
 - Maatregelen gericht op 1 element van groene diensten of beter een bedrijfsaanpak? Wat denkt u van meer multifunctionele beheerspakketten?
 - Kennis vergroten bij landbouwers over natuur
 - Faciliteren (overheid of onderzoekinstellingen)
 - Communicatie bevorderen (informatie + kennisuitwisseling)
 - Meer flexibiliteit in de instrumenten
 - Imagowinst creëren

- Wat zou u veranderen indien u minister zou zijn van landbouw en natuur (ev. ook ruimtelijke ordening)?

Rapport WP 2. Organisatievormen bij het valoriseren van dienstverlenende activiteiten

Michiel de Krom
Valerie Vandermeulen
Joost Dessen
Guido Van Huylbroeck

Juni 2011

2.1. Voorwoord

Landbouwers kunnen proberen om een (meer)waarde te creëren voor hun dienstverlenende activiteiten door zich te gaan organiseren en samen te werken. Samenwerking kan enerzijds met collega's gebeuren, zodat de nodige investeringen en het risico gespreid kunnen worden. Een andere optie is dat er afspraken gemaakt worden met de 'afnemer' van publieke goederen of diensten, zodat er op die manier een (meer)waarde ontstaat. Het is vooral die laatste groep initiatieven die in het kader van WP2 bestudeerd zijn, en in dit rapport geanalyseerd worden.

Uit de internationale literatuur rond multifunctionele landbouw blijkt dat dergelijke organisatievormen bij het valoriseren van dienstverlenende activiteiten door landbouwers in hoge mate specifiek in plaats en tijd zijn. Deze contextafhankelijkheid vindt zijn oorsprong in verschillende factoren zoals interne organisatiestructuren van landbouwbedrijven, maatschappelijke vraag, bestaande marktarrangementen, en politiek-institutionele raamwerken waarin multifunctionele landbouw is ingebed (zie bijvoorbeeld Renting et al. 2009). Deze contextafhankelijkheid brengt met zich mee dat onderzoek naar organisatievormen rond multifunctionele landbouw maar in beperkte mate empirisch generaliseerbaar zijn. Dit in ogenschouw nemend, is binnen dit WP gekozen om conceptueel verschillende organisatievormen te analyseren op basis van verschillende relevante theoretische kaders. Via deze werkwijze is geëxploreerd welke factoren van belang zijn om de efficiëntie en effectiviteit van organisatievormen te kunnen evalueren en stimuleren. Deze factoren zullen, tezamen met de resultaten van WP 3, de input vormen voor WP 4.

Dit rapport is opgebouwd uit vier delen. Na dit voorwoord, wordt in het tweede hoofdstuk een uiteenzetting gegeven van een studie naar drie analytisch verschillende agromilieuarangementen in Vlaanderen. In deze arrangementen werden relaties tussen aanbod van, en vraag naar groene en blauwe diensten door landbouwers via een 'geregionaliseerde' vorm van governance vormgegeven. De studie analyseert in welke mate, en waarom deze geregionaliseerde governance-vormen een alternatief vormen voor conventionele beheerovereenkomsten, en welke (voornamelijk sociaal-culturele en ecologische) factoren het functioneren van de onderzochte arrangementen bepalen. In het derde hoofdstuk wordt een studie besproken waarin de volgende vraag centraal staat: in welke mate en waarom wordt zorglandbouw in Vlaanderen gekarakteriseerd door synergetische praktijken en coalities die innovatieve relaties tussen de landbouw- en zorgsectoren bewerkstelligen? Dit hoofdstuk bediscussieert de discoursen en praktijken die sectoroverschrijdende synergieën in de Vlaamse zorglandbouw faciliteren en beperken, en besluit met een discussie van de impact die deze faciliterende en beperkende factoren hebben (gehad) op innovatie binnen de Vlaamse zorglandbouw. Het rapport sluit af met een overzicht van de gebruikte literatuur.

2.2. Regionale governance van blauwe en groene diensten: naar een wederzijdse inbedding van economie en milieu in multifunctionele landbouw?

2.2.1. Inleiding

Het concept 'multifunctionele landbouw' benadrukt de idee dat landbouw niet enkel moet worden beoordeeld en gewaardeerd voor het produceren van voedsel en vezels, maar tevens voor de bredere meerwaarde die het levert op sociaal-economisch, cultureel en milieuvlak (Renting et al., 2008). Het concept is een hoeksteen van het Europese landbouwmodel, dat benadrukt dat de rol die de Europese landbouw speelt in het behoud van rurale landschappen en sociaal-economische structuren ondersteund dient te worden (Potter en Tilzey, 2005; Renting et al., 2009; Van Huylenbroeck en Durand, 2003). Bij het hervormen van het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid in lijn met dit model, is de EU begonnen met het koppelen van steun aan de uitvoering van agromilieu-activiteiten.

Het huidige Europese beleid m.b.t. het agromilieu legt voor een belangrijk deel de nadruk op het promoten van vrijwillig milieu beheer door landbouwers (Burton et al., 2008). Dit beleid wordt vooral geïmplementeerd via tijdelijke contracten tussen agentschappen van lidstaten en landbouwers, waarin wordt vastgelegd welke acties landbouwers wel en niet moeten ondernemen om subsidies te kunnen ontvangen. Twee aannames liggen aan de basis van dit beleid: ten eerste, ten gevolge van een druk om steeds meer voedsel te produceren zijn landbouw- en milieuvriendelijke productie elkaars tegenpolen geworden (Lockie, 2006). Ten tweede, het is de Europese bevolking die verandering wenst in het agromilieu, en bijgevolg moet deze bevolking – via publieke gelden – landbouwers vergoeden om deze veranderingen te verwezenlijken (Hodge, 2001). Dit beleid is bekritiseerd omdat het weinig bijdraagt aan langdurige engagementen van landbouwers en aan verbeteringen van het agromilieu op landschapsniveau. Bovendien veronderstelt het beleid dat het publiek bereid is om landbouwers voor hun agromilieu-beheer te betalen, maar stimuleert het dit publiek niet om het ook effectief te doen (Burton et al., 2008, Hodge, 2001; Lockie, 2006). Op die manier promoot het beleid gefragmenteerde perspectieven op multifunctionele landbouw: multifunctionaliteit verwordt tot het diversifiëren van inkomensstromen op het bedrijf en/of het functioneel onderverdelen van landbouwgrond in grond voor landbouwproductie en grond voor milieumaatregelen (Marsden en Sonnino, 2008). Het beleid stimuleert echter geen geïntegreerde rurale ontwikkeling die – in plaats van gestoeld te zijn op een proces dat landbouw en milieuvriendelijke productie naast elkaar plaatst – een gedeelde ruimte voor economische én ecologische rationaliteiten creëert (Marsden, 2004).

Om te komen tot een meer geïntegreerde rurale ontwikkeling wordt zowel in de (ruraal sociologische en economische) wetenschappelijke literatuur als in de praktijk gezocht naar innovatieve governance⁵ arrangementen om agromilieu-beheer door landbouw te organiseren en te vergoeden. Vaak wordt hierbij gesuggereerd dat institutionele omgevingen regionaal georganiseerd moeten zijn – deels omdat ervan uitgegaan wordt dat

⁵ Governance wordt hier in zijn breedste vorm gedefinieerd als alle pogingen om de maatschappij in gewenste richtingen te sturen.

governance op deze niveaus “a priori te prefereren is boven andere schaalniveaus” (Bom en Purcell 2006, p.195, onze vertaling).⁶ Terwijl ruraal sociologen het over het algemeen eens zijn dat de regio een (potentiële) rol te spelen heeft in duurzame landbouw- en rurale ontwikkeling, wordt deze benadering in toenemende mate bekritiseerd omdat het verbanden tussen geregionaliseerde governance en duurzame plattelandontwikkeling aanneemt in plaats van kritisch evalueert (DuPuis en Goodman, 2005; Goodman, 2004; Kneafsey, 2010; Winter, 2003).

Dit hoofdstuk heeft tot doel om bij te dragen aan een kritische evaluatie van verbanden tussen geregionaliseerde governance, en rurale ecologische moderniseringsprocessen waarin ecologie en economie niet onafhankelijk van elkaar, maar gezamenlijk een plaats krijgen. Om deze doelstelling te behalen, bestuderen we drie analytisch verschillende, regionaal georganiseerde agro-milieu projecten in Vlaanderen, daarbij gebruik makend van een conceptueel kader dat de ecologische moderniseringstheorie combineert met een sociale praktijken benadering. Het hoofdstuk beoogt niet om de voor- en nadelen van de drie analytisch verschillend georganiseerde arrangementen met elkaar te vergelijken; het zal via casus-overschrijdende observaties bestuderen of en hoe geregionaliseerde agromilieu-governance-arrangementen de kritiek op het Europese agromilieu-beleid helpen ondervangen en bijdragen aan rurale ecologische modernisering.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In de volgende sectie bespreken we ons conceptueel kader. Vervolgens zetten we de gebruikte methodologie uiteen, en bediscussiëren we ons empirisch materiaal. We besluiten dit hoofdstuk met een discussie van de empirische resultaten, en een finale reflectie.

2.2.2. Conceptueel kader

Hoewel de ecologische moderniseringstheorie wordt erkend als een veelbelovend kader om agromilieu-veranderingen te analyseren (Frouws en Mol, 1997; Huttunen, 2009; Jokinen, 2000), is rurale ecologische modernisering gebrekkig geconceptualiseerd (Bruckmeier en Tovey, 2008; Horlings en Marsden, 2011). De theorie vereist aanpassingen voor haar toepassing op het rurale gebied, omdat de rationaliteiten die rurale praktijken mediëren verschillen van de rationaliteiten in industriële productiesferen die de voornaamste focus van ecologische moderniseringswetenschappers vormen.

Bij de grondstellingen van de ecologische moderniseringstheorie behoort de claim dat ecologische verandering verloopt via een voortdurende, reflexieve adoptie van criteria om – naast de sociale en de economische – ook de ecologische performantie van praktijken en instituties te evalueren en te beoordelen (Frouws en Mol, 1997; Jokinen, 2000; Oosterveer et al., 2007). Deze reflexieve adoptie van ecologische criteria duidt op een inbedding van een relatief autonome ecologische rationaliteit in economische praktijken en instituties (Frouws en Mol, 1997). De aangehaalde reflexiviteit impliceert dat relaties tussen de overheid, de markt en het maatschappelijk middenveld, die conventioneel gekenmerkt worden door aspecten als dwang en tegenstelling, een meer op samenwerking gericht karakter krijgen

⁶ ‘Regio’ wordt in dit hoofdstuk gedefinieerd als een ruimtelijke schaal die de uitkomst is van context-afhankelijke sociale, politieke, economische en ecologische processen (en dus niet als een staatkundig gebied).

(dat wil zeggen, een meer 'horizontale' vorm van governance). Via zulke horizontale relaties worden de verschillende actoren gestimuleerd en onder druk gezet om gezamenlijk tot ecologische probleemstellingen en oplossingen te komen. Bijgevolg komt ecologische modernisering niet enkel tot stand via staatssturing d.m.v. economische prikkels of het opleggen van regels, maar impliceert het ook het opzetten van innovatieve arrangementen waarin regels in samenspraak afgestemd worden.

Het rurale kan worden gedefinieerd als de plaats waar de dagelijkse coproductie tussen menselijke actoren en de levende natuur is gelokaliseerd (Van der Ploeg et al., 2008). Deze coproductie komt tot stand via verschillende in ruimte en tijd afgebakende praktijken (zoals landbouwproductie, vrijetijdsactiviteiten, wonen in rurale gebieden) die in onderlinge interactie met het rurale milieu vorm geven aan plaats-specifieke, sociaal-culturele en ecologische expressies van het rurale. Het verkennen van rurale ecologische modernisering via agromilieu-governance vereist bijgevolg een evaluatie van of dergelijke governance aanleiding geeft tot wederzijdse reflectie bij rurale actoren en beleidsmakers over de ecologische duurzaamheid van relaties met de rurale natuur, en of zulke reflexiviteit de adoptie van ecologisch rationeel gedrag in rurale praktijken bevordert.

Om duurzame plattelandsontwikkeling te stimuleren, focussen beleidsmakers in toenemende mate op een 'regionalisering' van landbouw en agromilieu-beleid. Een dergelijke regionalisering moet toestaan om governance-arrangementen aan te passen aan lokale en regionale karakteristieken op sociaal en ecologisch vlak (Murdoch, 2000; Kneafsey, 2010). Kneafsey (2010) onderscheidt drie analytisch verschillende governance-vormen om zulke regio-specifieke aanpassingen te bewerkstelligen: (i) 'rescaling' – een devolutie van governance-functies naar regionale niveaus; (ii) 'reconnecting' – het (her)creëren van relaties tussen producent en consument in situaties van fysieke nabijheid; en (iii) 're-spacing' – het verbinden van plaatsen van productie en consumptie via communicatieve arrangementen zoals productlabels. Gebaseerd op een veronderstelde tegenstelling tussen enerzijds geregionaliseerde sturing, en anderzijds een op een globale schaal opererend netwerk van industriële landbouwproductie en -handel dat verschillende sociale en milieu-problemen veroorzaakt, neigen academici en beleidsmakers ertoe om geregionaliseerde agro-voedsel arrangementen zonder meer gelijk te stellen met sociaal en ecologisch duurzame relaties van vraag en aanbod (zie DuPuis en Goodman, 2005; Goodman, 2004; Kneafsey, 2010; Winter, 2003). Zodoende beschouwen ze de sociale en ecologische betekenis van 'regio's' als gegeven, in plaats van dynamische gecoproduceerd binnen (relaties tussen) praktijken (Kneafsey, 2010; Sonnino, 2007). Bovendien wordt door een focus op regionale sociaal-ecologische omstandigheden en gedragingen vaak weinig aandacht besteed aan de 'verticale inbedding' van regionale governance-arrangementen in bredere institutionele en governance-contexten die het functioneren van de regionale arrangementen kunnen faciliteren of beperken.

Om inzicht te verwerven in de mogelijke bijdrage van geregionaliseerde agromilieu-governance tot rurale ecologische modernisering, en analytisch tegemoet te kunnen komen aan de dynamische regionale en verticale inbedding van rurale agromilieu-verandering, bestuderen we verandering in het agromilieu zoals deze wordt gemedieerd door een set van onderling verbonden 'sociale praktijken'. Een sociale praktijk kan worden gedefinieerd als een geroutineerd type van gedrag dat bestaat uit verschillende samenhangende elementen

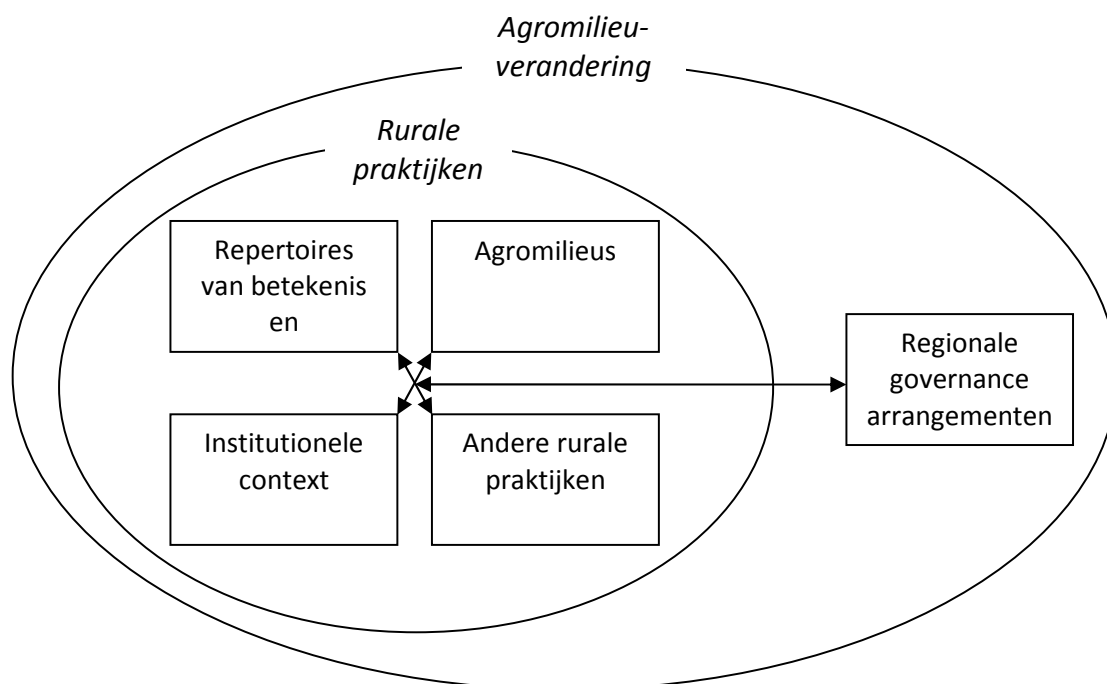
zoals: vormen van mentale en lichamelijke activiteiten, materiële zaken en hun gebruik, achtergrondkennis, motivaties en emoties (Reckwitz, 2002a, p. 249). In de context van onze studie zijn enkele voorbeelden van zulke praktijken: het bedrijven van landbouw; het wonen op het platteland; het besteden van vrije tijd op het platteland; het beschermen van natuur op het platteland; en het consumeren van voedsel.

Bovenstaande conceptualisering van agromilieu-verandering staat ons toe om ons analytisch te focussen op context-specifieke, sociaal en ecologisch gemedieerde (in plaats van een door economische prikkels gestuurde, of door de opvolging van regels ontstane) betrokkenheid van rurale actoren in milieuverandering (Bourdieu, 1986; Reckwitz, 2002a; Warde, 2005). Vanuit het perspectief van sociale praktijken verlenen actoren een betekenis aan gedragingen en aan materiële omgevingen die inherent verbonden is aan een bepaalde praktijk. Met andere woorden, deze betekenis vindt zijn oorsprong in, en komt tot uiting in relaties die actoren hebben tot praktijk-specifieke, sociaal-culturele en materiële contexten. Deze materiële contexten bepalen mee het karakter van praktijken doordat ze bepaalde activiteiten mogelijk maken of juist beperken, en doordat ze binnen een praktijk als het ware bepaalde interpretaties van hun gepaste gebruik, en van vormen van waardering 'in zich dragen'. Materiële veranderingen zullen bijgevolg min of meer 'passen' in bestaande praktijken, afhankelijk van praktijk-specifieke repertoires van betekenis, kennis en kunde (Reckwitz, 2002b; Spaargaren en Oosterveer, 2010).

Wanneer we bovenstaande gedachtegang toepassen op voorliggend onderzoek, valt 'de materiële context' samen met de rurale omgeving. In deze rurale omgeving spelen de rurale praktijken zich af op een manier die mede is bepaald door deze omgeving, en tevens deze omgeving mede bepalen. Wanneer er zich materiële veranderingen voordoen, zoals bijvoorbeeld de aanleg van een bufferstrook of door de aanplanting van bomen, dan worden deze veranderingen geïnterpreteerd op basis van de praktijk-specifieke repertoires die de actoren hanteren wanneer zij zich tot hun omgeving verhouden.

Sociale praktijken bevatten interne bronnen van stabiliteit (via routinisering van gedrag), en van innovatie (bv. wanneer actoren mikken op het vernieuwen van hun vaardigheid om praktijk-specifieke doelen te bereiken). Daarnaast bepaalt de sociale en institutionele omgeving waarin praktijken zich bevinden mede de stabiliteit en verandering binnen praktijken (Warde, 2005). Deze context bestaat enerzijds uit de instituties en governance arrangementen die invloed op praktijken uitoefenen, zoals beleidskaders, en marktsituaties, en geregionaliseerde governance. Anderzijds kunnen ook andere praktijken een invloed uitoefenen op een bepaalde praktijk – denk hierbij bijvoorbeeld aan hoe consumentengedrag landbouwpraktijken mede bepalen.

Binnen de praktijkbenadering wordt benadrukt dat effecten van sociale en institutionele contexten op bepaalde praktijken worden bepaald binnen de 'nexus' van de elementen van praktijken (Shove en Walker, 2010). Dat wil zeggen, dat bijvoorbeeld een verandering in beleid zijn uitwerking vindt in een bepaalde praktijk doordat de verandering 'verwerkt' wordt binnen de praktijk-specifieke repertoires van betekenis, kennis en kunde, die op hun beurt onder andere verbonden zijn aan materiële zaken (zoals de rurale omgeving), de relaties tot andere sociale praktijken, en de relaties van de praktijk tot institutionele, en regionale governance contexten (zie Figuur 3).



Figuur 3 Analytisch kader: de concepten rurale praktijk en geregionaliseerde governance arrangementen als deelelementen van agromilieu-verandering

Ons onderzoek verkent of en hoe geregionaliseerde agromilieu-governance bijdraagt tot rurale ecologische modernisering. Volgend uit voorgaande discussie, focussen we hierbij op hoe dergelijke governance mee vorm geeft aan: (i) relaties tussen het agromilieu en repertoires van betekenis, kennis en kunde binnen landbouwpraktijken; (ii) relaties tussen landbouw- en andere rurale praktijken; en (iii) relaties tussen rurale praktijken en de bredere institutionele en governance-context waarin deze praktijken zijn ingebed.

2.2.3. Methodologie

Om ons conceptueel raamwerk te operationaliseren, bestudeerden we drie projecten in Vlaanderen, die elk agromilieu-beheer door landbouwers promoten met behulp van één van de drie vormen van geregionaliseerd governance zoals onderscheiden door Kneafsey (2010). Tezamen bestrijken de governance arrangementen van deze projecten het spectrum van analytisch te onderscheiden geregionaliseerde governance vormen. We selecteerden deze analytisch verschillende voorbeelden om diversiteit te incorporeren in onze studie op het vlak van karakteristieken van geregionaliseerde governance arrangementen, hetgeen essentieel is met het oog op het de doelstelling van dit hoofdstuk. Elk bestudeerde project was niet langer dan drie jaar voor onze periode van dataverzameling gestart (van januari tot juni 2011). Bijgevolg hadden de betrokken actoren kort voordat zij meewerkten aan ons onderzoek hun betrokkenheid in de projecten overwogen, wat verzekerde dat anders vaak

geroutiniseerde en latente aspecten die een dergelijke afweging bepalen, meer discursief en bijgevolg toegankelijk zijn met behulp van interviewtechnieken (zie ook Holstein en Gubrium, 2005, Mason, 2002).

Tabel 2 Het aantal geïnterviewden per project en de achtergrond van de geïnterviewde

	Rescaling	Reconnecting	Re-spacing
Landbouwers	6	5	2
Overheids- agentschappen	2	3	1
Vzw's	3	-	2
Burgers/consumenten	-	3	5
Landbouwbonden	1	1	-
Niet- landbouwbedrijven	-	4	4
Onderwijsinstellingen	-	-	1
Totaal	12	16	15

We bestudeerden de drie projecten middels in totaal 43 semi-gestructureerde interviews met de belangrijkste bij de projecten betrokken actoren (zie Tabel 1). Tevens deden we een documentenanalyse van teksten op project-websites en ander geschreven materiaal (brochures, productinformatie). De geïnterviewden werden geselecteerd door gebruik te maken van de sneeuwbalmethode (geïnterviewden werd gevraagd om suggesties te doen met betrekking tot welke actoren geïnterviewd zouden moeten worden om een zo volledig beeld te krijgen van de cases), startend vanaf de projectleiders. De interview-leidraden, die enigszins werden aangepast aan ieder project en aan de achtergrond van de geïnterviewden, omvatten de volgende thema's: de motivatie van de geïnterviewden om deel te nemen aan de projecten; de perspectieven van de geïnterviewden op de organisatie van de arrangementen, en de situering van het project binnen hun ervaringen met bredere institutionele en governance-contexten; en de beoordeling door de geïnterviewden van de sociaal-culturele, economische en ecologische dynamiek die de projecten met zich hebben meegebracht. We stopten met interviewen op het moment dat de informatie van geïnterviewden niet langer bijdroeg aan inzicht in deze onderwerpen en het punt van 'data-saturatie' bijgevolg bereikt was. Alle interviews werden opgenomen en vervolgens uitgeschreven, en werden tezamen met de verzamelde documenten gecodeerd en geanalyseerd met een focus op de elementen van het hierboven aangehaalde conceptueel kader. De hoofdthema's hierbij zijn de praktijk-specifieke relaties tussen: repertoires van betekenis, kennis en kunde; het agromilieu; andere rurale praktijken; en de faciliterende en beperkende impact van de regionale en boven-regionale governance arrangementen op agromilieu-verandering.

2.2.4. Een empirische verkenning van geregionaliseerde agromilieu-arrangementen

In de volgende secties bespreken we de resultaten van onze empirische exploraties. We beginnen met een korte introductie van de drie bestudeerde agromilieu-projecten. Vervolgens analyseren we de relaties binnen landbouw-praktijken, tussen agromilieuvoorzieningen en de betekenis- en vaardigheidrepertoires van landbouwersgroepen. Ook onderzoeken we hierbij hoe deze relaties mee vorm krijgen door, en op hun beurt mee vorm geven aan de governance arrangementen van de projecten. Daarna bespreken we (de interactie van het project met) de positie van het agromilieu in relaties tussen landbouw- en andere rurale praktijken. Ten slotte analyseren we (de interactie van het project met) de relaties tussen rurale praktijken en de institutionele en governance-contexten waarin deze praktijken 'verticaal' zijn ingebed.

2.2.4.1. Introductie van de bestudeerde projecten

2.2.4.1.1. Rescaling: Beekrandenbeheer Dommelgebied

In de Dommelvallei leidt de Watering Dommelvallei het project 'Beekrandenbeheer in het stroomgebied van de Dommel en de Warmbeek'. Binnen het project wil de Watering landbouwers met land naast (bijrivieren van) de Dommel en de Warmbeek aanzetten tot het sluiten van beheerovereenkomsten met de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) voor het beheer van de beekranden. Een medewerker van de Watering fungeert als een lokale bemiddelaar tussen de landbouwers en de VLM. In tegenstelling tot medewerkers van de VLM, die doorgaans reactief ingaan op de vraag van een landbouwer om een beheerovereenkomst te sluiten, benadert de medewerker van de Watering de boeren proactief via boerderijbezoeken. Bovendien coördineert de Watering de ontwikkeling van de beekrand ter plaatse en voorziet ze in administratieve ondersteuning aan de landbouwers.

De Watering besloot om te gaan werken met deze gedevolueerde governance-benadering om verbonden mest- en pesticide-vrije grasstroken te creëren in samenwerking met – in plaats van in conflict met – landbouwers. Door de vrijwillige medewerking van landbouwers te vragen, tracht de Watering een onteigening van beekranden te voorkomen. De grasstroken moeten verhinderen dat meststoffen en pesticiden in de waterlopen geraken, en kunnen zo bijdragen aan het bereiken van waterkwaliteitsstandaarden zoals vooropgesteld in de Europese Kaderrichtlijn Water. Bovendien kunnen de graskanten bijdragen tot het verhogen van de regionale biodiversiteit in een van de Vlaamse Natura 2000-gebieden, en hebben ze een landschappelijke waarde. Ten slotte dragen met elkaar verbonden bermen bij tot een grondig onderhoud van de beken, aangezien deze zo beter bereikbaar zijn voor onderhoudsmachines dan wanneer er bebouwd akkerland aan grenst.

2.2.4.1.2. Reconnecting: Buffering in de Gentse Kanaalzone

De laatste decennia is de industriële activiteit in de Gentse haven sterk toegenomen. Deze uitbreiding bedreigt de leefbaarheid van de dorpen in de omgeving van de haven. Om de levenskwaliteit in deze dorpen te verzekeren, gaf de Vlaamse overheid aan de VLM de opdracht om 'koppelingsgebieden' te creëren tussen de industriële zones en de

woongebieden. Deze koppelingsgebieden moeten verschillende bufferfuncties vervullen (visueel, lawaai, reductie van fijn stof, afstand). In 'groene' delen van de koppelingsgebieden zijn parken en bossen gepland. In 'gele' delen (landbouwgebied dat vooral moet dienen als afstandsbuffer) zijn bijkomende bomen voorzien aan perceelranden.

De VLM besliste om geen perceelranden te onteigenen, maar om de landbouwers te vragen om vrijwillig een beheerovereenkomst af te sluiten. De landbouwers beschouwden de bestaande subsidie echter als ontoereikend, doordat de waarde van landbouwgrond in het gebied is gestegen en de subsidie de kosten behorend bij een afgesloten beheerovereenkomst niet dekt. Aangezien de EU een verhoging van de overheidssubsidies als onrechtmatige staatssteun zou zien, besliste de VLM om, in samenwerking met onder meer de Boerenbond, een 'landschapsfonds' op te richten. De VLM beschouwt de landbouwers als *landschapsproducenten* en burgers en bedrijven als *landschapsconsumenten*, en vroeg daarom aan burgers en bedrijven om geld te storten in het fonds, waaruit een compensatie wordt betaald aan de landbouwers bovenop de overheidssubsidies. Behalve met deze mix van publieke en private economische stimulansen, probeerde de VLM de landbouwers aan te zetten tot deelname aan het project door hen een stem te geven in de beslissingen welke bomen er zouden worden geplant op welke locatie. Bovendien benaderden VLM-medewerkers proactief de landbouwers, alsook de burgers en bedrijven om hun betrokkenheid in het project te vragen, onder meer door het (mede) organiseren van vergaderingen en via boerderijbezoeken. Het Landschapsfonds wordt bestuurd door een comité waarin zowel vertegenwoordigers van landbouwers, burgers als bedrijven zetelen (VLM, n.d.).

2.2.4.1.3. *Re-spacing – b.akkerbrood*

In 'Haspengouw' startte de vzw Regionaal Landschap Haspengouw en Voeren (RLH) het project b.akkerbrood. Het project wil de bescherming van akkervogels integreren in de productie en vermarkting van brood. Betrokken landbouwers in Haspengouw verbouw(d)en tarwe. Bij het oogsten in de herfst blijft een tiende van het graan staan tot de lente, om zo akkervogels van voedsel en beschutting te voorzien. Het geoogste graan wordt gemalen door een relatief kleine molen en vervolgens naar regionale bakkerijen gebracht die enige vrijheid krijgen in het toevoegen van ingrediënten aan de b.akkerbrood-bloem. Alle actoren in de keten komen uit de provincie Limburg. Het brood wordt verkocht in zakken waarop informatie staat over het project, en het brood draagt een label dat consumenten informeert over de korte keten en de landbouwmethode. Het brood wordt aangeprezen als "*een lekker, ambachtelijk broodje*", dat consumenten toestaat de biodiversiteit en de lokale economie te ondersteunen, en hun ecologische voetafdruk te verkleinen.

Het project heeft drie voornamelijk doelen: de levensomstandigheden van akkervogels verbeteren; publiek bewustzijn creëren rond biodiversiteit in landbouwgebieden; en het uitbouwen van een voedselketen die ecologische doelen kan integreren zonder te steunen op Europese of overheidssubsidies. Om deze drie doelen te behalen, koos het RLH ervoor om te focussen op graan, dat een populaire voedselbron is voor akkervogels, en op brood, hetgeen door veel Vlamingen dagelijks wordt gegeten. Naast landbouwers, een molen, en bakkerijen, zijn ook onderwijsinstellingen (bakkerij- en landbouwscholen) betrokken in het

project. Zij hielpen mee het initiële recept te ontwikkelen en helpen bij de verfijning van de lokale teelttechnieken.

2.2.4.2. Agromilieu-beheer en repertoires van betekenis, kennis en kunde bij groepen landbouwers

Geïnterviewde landbouwers beschouwden hun land vanuit het oogpunt van die kenmerken die bepalend zijn voor hoe goed een boer is in zijn stiel (zie ook Silvasti, 2003; Burton en Paragahawewa, 2011). Vanuit dit oogpunt zijn de uiterlijke kenmerken van het land een indicator van de vaardigheden een boer. Deze vaardigheden richtten zich, allereerst, op het ‘proper’ houden van landbouwgrond, inclusief het land waarop het door de projecten gepromote agromilieu-beheer plaats vond (hierna zullen we naar deze stukken land verwijzen als ‘projectland’) (zie ook Dessein en Nevens, 2007; Burton et al., 2008). Landbouwers definieerden het concept ‘proper’ als het tegengestelde van ‘wild’ en ‘natuur’, en verduidelijkten dat propere landschappen ontstaan door een zorgvuldige bewerking van het land. Een dergelijke zorgvuldige bewerking draagt bij tot de trots en identiteit van landbouwers: *“als ik iets doe [zoals het planten en onderhouden van bomen], dan doe ik het goed. [...] Ik ben boer”*. Echter, behalve een individuele doelstelling, zijn de motivaties van landbouwers om propere landschappen te produceren ook in belangrijke mate sociaal-cultureel verankerd in landbouwersgroepen. Landbouwers vertelden dat onder lokale boeren, een goede boer wordt gedefinieerd als iemand die *“zoveel mogelijk [voedsel] produceert”* op zijn land. Landbouwers beoordeelden elkaars competentie wat dit betreft deels op basis van op het veld aanwezige, goed zichtbare indicaties, zoals de toestand van de gewassen en de afwezigheid van onkruid. Met het oog op deze symbolische status van (niet-)propere landschappen als *“een demonstratie van de kennis, waarden, en werk-ethiek van landbouwers”* (Rogge et al. 2007, p.160, onze vertaling), trachtte de meerderheid van de geïnterviewde landbouwers het projectland proper te houden. Zo wilden ze te voorkomen dat collega’s hen zouden beschouwen als *“een groene of [als] slordig”*. Als het onmogelijk was om te voorkomen dat projectland zou *“vershralen en veronkruiden en je ze dus [niet] proper kunt houden”*, kozen boeren er ook wel voor om projectland uit te kiezen *“op plekken waar niet iedereen het ziet”*.

De motivatie van landbouwers om vaardigheden tentoon te spreiden die hoorden bij de definitie van een ‘goede landbouwer’, droeg ook bij tot het aannemen van een productivistische rationaliteit bij het beheer van projectland. Deze productivistische rationaliteit, die gestoeld is op een wens om zoveel mogelijk voedsel te produceren op de beschikbare grond, kwam tot uiting in verschillende strategieën om de negatieve impact van agromilieu-beheer op voedselproductie activiteiten te vermijden. Zulke strategieën waren onder meer het planten van bomen naast grasland, in plaats van naast akkerland waar schaduwen de opbrengst verminderen en wortels ploegen kunnen beschadigen. Daarnaast probeerden landbouwers om voedsel en vezels te oogsten van projectland – door het selecteren van bufferbomen waarvan het hout bruikbaar is (bijvoorbeeld als brandhout) en door het blijven bewerken van beekranden als *“extensievere landbouwgrond”* waarvan het maaisel als paardenvoer kan worden gebruikt. Ook beschouwden landbouwers het als essentieel dat projectland, eens de agromilieu-contracten waren afgelopen, weer intensiever kon worden bewerkt, en kozen ze ervoor om projectland aan te leggen op plekken met een geringe productiviteitswaarde. De adoptie van een productivistische

rationaliteit werd door landbouwers gerechtvaardigd doordat het bijdraagt aan het *“behoud [van] waardevolle landbouwgrond, wat in een wereld met honger belangrijk is.”* Ook hielp het om kritiek van collega’s te ondervangen, die *“denken ook nog dat op iedere centimeter grond iets moet staan waaraan verdiend kan worden”* en dat landbouwers moeten verzekeren dat landbouwgebied niet zal worden omgezet in natuur. Het beperkte verlies van productiviteitscapaciteit in ruimte en tijd maakte de vergoeding voor het agromilieu-beheer bovendien *“financieel redelijk interessant”*. Deze vergoeding werd niet in de eerste plaats gewaardeerd als een belangrijke inkomstenbron, maar als middel om relaties met kritische collega’s goed te houden: *“Zolang ik een vergoeding krijg, kan ik aan andere landbouwers wel uitleggen waarom ik het [agromilieu-beheer] doe.”*

Om de bereidheid van landbouwers om aan agromilieu-beheer te doen te vergroten, hielden de bestudeerde geregionaliseerde projecten op twee manieren rekening met deze sociaal-ecologische verankering van propere, productieve landschappen in landbouwpraktijken. Ten eerste, om de veronderstelling dat enkel ‘groene’, ‘slordige’ boeren aan agromilieu-beheer doen te ondermijnen, identificeerden projectleiders lokaal gerespecteerde boeren en probeerden ze in de eerste plaats hun medewerking te verkrijgen. Ten tweede, gaven de projectleiders enige inspraak aan landbouwers over de plaats waar projectland zou worden ingericht, en/of welk type flora zou worden aangeplant. Zodoende werd landbouwers enige vrijheid gegeven, die ze konden aanwenden om locaties en flora uit te kiezen die pasten bij hun doel om hun bedrijf proper en productief te houden, of om ‘onproper’ projectland buiten het zicht van collega’s te houden.

Verschillende landbouwers besloten te participeren in de projecten nadat ze agromilieu-beheer zagen bij hun collega’s en zich realiseerden dat zulk beheer in hun bedrijfsvoering goed in te passen is, aangezien het bijvoorbeeld enkel een kleine aanpassing betekende in maai- of ploegroutines. Bovendien apprecieerden de landbouwers dat ze bijvoorbeeld konden kiezen voor flora waarvan ze wisten hoe ze die moesten proper houden. Als zodanig slaagden de projecten er dus in om de sociaal-culturele weerstand onder boeren tegen agromilieu-beheer te ondervangen door rekening te houden met de specifieke relaties die boeren met hun land hebben. Deze project-strategie verhinderde echter ook de verankering van milieudoelstellingen in landbouwpraktijken, en van vaardigheden om deze doelstellingen te bereiken: de projecten promootten immers de adoptie van een productivistische rationaliteit, in plaats van ook een ecologische rationaliteit, bij het in de praktijk brengen en beoordelen van agromilieu-beheer.

Terwijl de meeste landbouwers een productivistische rationaliteit aannamen om kritiek van collega’s op hun agromilieu-beheer te voorkomen, werd een opmerkelijke uitzondering op zulke sociaal-culturele dynamieken gevonden bij enkele landbouwers die aan beekranden beheer deden. Het doel van dit project om het ruimen van beken te vergemakkelijken, creëerde namelijk sociale druk vanuit deelnemende op niet-deelnemende boeren om aan te sluiten bij het project: *“als één er niet meedoet, en er staat langs weerskanten maïs, dan kunnen ze niet ruimen en heeft het voor de andere landbouwers ook niet heel veel nut. Dus is het het beste als iedereen instapt [...] Het heeft wel wat tijd nodig gehad: de een wacht wat op de ander, en als de rest meedoet zal hij ook wel meedoen... maar het is gelukt.”* Aangezien een goed water beheer van groot belang is voor een goede landbouwproductiviteit,

ontstond deze sociale druk onder collega's omwille van productivistische redenen, en werd projectland een symbool voor verstandig productivistisch handelen.

2.2.4.3. Agromilieu-beheer en relaties tussen landbouw- en andere praktijken

Zoals beschreven in de voorgaande sectie, namen landbouwers agromilieu-beheer op zich, ondanks verzet van collega's tegen dergelijk beheer. Fundamentele redenen waarom landbouwers toch kozen voor deelname aan de projecten kwamen voort uit de rol die agromilieu-beheer (potentieel) speelt in de relatie tussen landbouw- en andere rurale praktijken. Dat wil zeggen, door het tonen van bereidheid om agromilieu-doelstellingen te behalen, wilden landbouwers hun relaties met – in het bijzonder – natuurverenigingen, buurtbewoners en consumenten verbeteren.

Landbouwers gaven aan dat natuurbeschermers en/of plattelandsbewoners de toekomst van hun bedrijf in gevaar brachten wanneer ze protesteren bij de aanvraag van milieuvergunningen door landbouwers, of tegen het ruimen van beken (omdat het grondig ruimen van beken ecologisch waardevolle vegetatie vernietigt, en de uitdroging van wetlands in de hand werkt). Daarnaast zouden natuurbeschermers en/of plattelandsbewoners ijveren voor een extensivering van landbouwactiviteiten, en de transformatie van landbouwgebied in natuurbeschermingsgebieden. Door vrijwillig mee te werken aan agromilieu-projecten, wilden landbouwers *“de groenen eigenlijk een beetje voor zijn. Door te zeggen: we hebben dit wel gedaan, en dan moeten jullie niet komen bepalen wat we allemaal moeten doen, hè. Dat de groenen in hun gebied blijven – en ze hebben al een groot gebied in de watering... – en dat wij hier kunnen blijven.”* Bovendien probeerden landbouwers te bereiken dat *“er iets is van: landbouw is er, en landbouw is nodig. Iets meer respect krijgen”*, omdat landbouwers rurale landschappen onderhouden – eerder dan vernietigen. Bijgevolg willen de landbouwers niet beschouwd worden als vijanden van, maar als (mogelijke) partners in het creëren van, duurzame rurale landschappen. Landbouwers namen uit vrije wil deel aan de projecten om zodoende hun relaties met natuurbeschermers en plattelandsbewoners te veranderen, maar beschouwden het nemen van deze stap tegelijkertijd als een noodzaak: *“als je niet meewerkt en niets doet, dan krijg je zo'n slecht imago en ben je bang – de burgers en bewonersgroepen zijn er nu eenmaal, die moeten ook hun zegje kunnen doen. Want anders wordt de druk te groot en moet er toch onteigend worden. En dat willen wij vermijden.”* Gebaseerd op hun wens tot betere relaties met natuurbeschermers en plattelandsbewoners, beschouwden landbouwers hun deelname aan de projecten als een experiment. Als natuurbeschermers en plattelandsbewoners hun houding ten opzichte van landbouwers niet aan zouden passen, dan zouden de landbouwers ophouden met hun agromilieu-beheer: *“We hebben nu met de beekranden ingestemd, maar als je niets terug krijgt, dan houdt het op. En dan stopt het na 5 jaar.”*

Naast het willen verbeteren van relaties met natuurbeschermers en/of lokale bewoners, had een landbouwer betrokken bij het b.akkerbrood-project ook de bedoeling om de relatie met voedselconsumenten te veranderen. In plaats van enkel geapprecieerd te worden door consumenten voor zijn voedselproductie, had hij ook tot doel om door consumenten erkend te worden voor zijn rol als landschapsproducent. Landbouwers in de Gentse Kanaalzone, ten slotte, die voor het planten van bomen deels werden gecompenseerd door niet-

landbouwbedrijven gelegen in de kanaalzone, beschouwden niet-economische relaties met deze bedrijven als van weinig belang, vooral omdat zulke individuele bedrijven weinig impact hebben op (de toekomst van) hun landbouwbedrijf. Toch beschouwden deze landbouwers, net als alle andere geïnterviewde boeren, een billijke economische compensatie voor hun verlies van productieve capaciteit als essentieel – “niet enkel [als] extra inkomen, maar ook [als] sociale bevestiging: dat ik mijn rol in het landschap serieus wil nemen.”

Terwijl landbouwers hun agromilieu-beheer beschouwden als een manier om de relatie met in het bijzonder natuurbeschermers en plattelandsbewoners te verbeteren, verschilde de interpretatie van dit agromilieu-beheer door actoren uit deze laatste groep doorgaans sterk van de interpretatie van de landbouwers zelf. Natuurbeschermers, bijvoorbeeld, waardeerden de bijdrage van landbouwers in de verbetering van regionale waterkwaliteit door hun beekrandenbeheer. Ze betreurden echter dat dit beheer oevers met plantendiversiteit transformeerden in uniform grasland en dus een daling in de biodiversiteit veroorzaakten. Natuurbeschermers wensten dat ze meer betrokken waren geweest bij, in plaats van geïnformeerd over het project, omdat dit de relaties met landbouwers werkelijk zou helpen verbeteren: *“Het zou in ieder geval altijd heilzaam zijn als wij een keer kunnen zeggen wat wij willen. Ik heb ook de indruk dat als wij duidelijk onze mening kunnen zeggen, dat dat toch wel positief overkomt bij de landbouwers. Hun grote angst is dat ze op hun grond niet kunnen blijven boeren. Maar als wij zeggen: die strook die je nu twee keer per jaar moet gaan maaien... als wij onze gedacht kunnen zeggen hoe wij die graag zien, dan komt dat helemaal niet bedreigend over. Terwijl dat zij nu ook niet weten wat wij eigenlijk wensen.”*

Bewoners uit de Gentse Kanaalzone werden gevraagd een bijdrage te leveren aan het landschapsfonds, maar ze weigerden dit unaniem. Ze zagen het landschapsfonds als *“een middel om de landbouwers te vergoeden voor het aanplanten van bomen die ze eerder zonder vergunning gekapt hebben.”* Ook vonden ze dat je *“inwoners die de bomen niet gekapt hebben [...] moeilijk kan vragen: wil je de landbouwers betalen om ze opnieuw te gaan zetten?”* Bijgevolg bevestigde het project de visie van lokale bewoners op landbouwers als economisch, in plaats van ecologisch, rationele actoren. Bovendien vonden bewoners soms *“dat de bomen op de verkeerde plaats staan”*, en vroegen bewoners zich af waarom enkel landbouwers financieel werden gestimuleerd om bomen te planten: *“men moet zich niet enkel richten op landbouwers. Maar ook op particulieren, of instellingen – een school. Het komt er tenslotte niet op aan waar die houtkanten komen, of kleine landschapselementen. Maar om het feit dat ze er komen.”*

Niet-landbouwbedrijven uit de Gentse Kanaalzone die geld stortten in het landschapsfonds deden dat vooral om *“het principe, dat je de steden die getroffen zijn door de industrialisatie toch een groen beeld of groen imago kan geven”* te bevestigen; om bij te dragen aan een groenere plaatselijke omgeving voor hun werknemers die wonen in, of pendelen doorheen de Kanaalzone; en om een dialoog met de bewoners en landbouwers op gang te brengen of te onderhouden via project-bijeenkomsten. Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven betwijfelden of het project een succes genoemd mag worden: ze stelden de bereidwilligheid van landbouwers om de bomen te onderhouden in vraag, en beschouwden een nauwlettende opvolging van landbouwers door de VLM als een essentieel element van het project. Bovendien stelden twee representanten van niet-landbouwbedrijven, net als

geïnterviewde bewoners, in vraag waarom enkel landbouwers en niet ook bijvoorbeeld bedrijven de mogelijkheid kregen om met subsidie bomen aan te planten.

Terwijl landbouwers, alsook verschillende andere rurale actoren, de agromilieu-projecten beschouwden als een kans om wederzijdse relaties te verbeteren, bleken de projecten slechts in beperkte mate succesvol in het promoten van dergelijke verandering. Dit beperkte succes is grotendeels het gevolg van het 'veranderlijke immobiele' karakter van het agromilieu-beheer (Kloppenburger, 1991; Law and Singleton, 2005). Het 'veranderlijke' duidt op de grondig verschillende sociaal-ecologische betekenissen die het agromilieu en haar beheer kregen, afhankelijk van de praktijk waaruit werd gekeken. Het 'immobiele' geeft aan dat de waardering van de praktijk van agromilieu-beheer afhankelijk is van een specifieke context, en niet zomaar kan worden overgeplaatst in een andere context. Dit bracht met zich mee dat het beheer door landbouwers dikwijls niet voldeed aan de agromilieu-voorkeuren en -wensen verankerd in de betekenis- en vaardigheidsrepertoires van andere rurale praktijken. Hierdoor droeg agromilieu-beheer slechts in beperkte mate bij aan innovatieve relaties tussen landbouwers en andere rurale actoren. Dit is deels verklaarbaar door de initiële eenzijdige focus binnen de geregionaliseerde projecten op de manier waarop agromilieu-beheer kan 'ingepast worden' in landbouwpraktijken. De keuze voor deze strategie is zeer wel te begrijpen, aangezien de medewerking van landbouwers essentieel was om de projecten tot een succes te maken. De keuze impliceerde echter dat er weinig aandacht was voor hoe men vanuit andere rurale praktijken tegen dit agromilieu-beheer aan zou kijken. Als gevolg daarvan werden andere rurale actoren uiteindelijk geconfronteerd met een grotendeels vastgelegde, eerder dan onderhandelbare vorm van agromilieu-beheer. Bijgevolg miste men kansen om de wederzijdse reflexiviteit tussen landbouwers en andere rurale actoren, met betrekking tot hoe om te gaan met het agromilieu, (verder) te verhogen.

Een uitzondering op het 'veranderlijke immobiele' karakter van het agromilieu-beheer werd gevonden in de casus b. akkerbrood, waarin de sociaal-ecologische betekenis van het b. akkerbrood mobiel en veranderlijk was doorheen de keten. Consumenten die het b. akkerbrood kochten, verkozen zijn smaak, textuur en verteerbaarheid boven andere types brood (voornamelijk industrieel gebakken brood). Daarnaast apprecieerden vier consumenten de regionale herkomst van het brood, en drie daarvan gebruikten deze herkomst als een criterium bij het zoeken naar 'natuurlijk', gezond voedsel. Een van deze drie consumenten had bovendien de bedoeling lokale landbouwers te ondersteunen, de vierde consument gaf de voorkeur aan producten met weinig 'voedselkilometers' en was de enige consument die met haar aankoop wilde bijdragen aan de regionale biodiversiteit. Consumenten gingen dus op verschillende manieren om met de herkomst van het brood, afhankelijk van hun persoonlijke voorkeuren en hun relatie met – in het bijzonder – de bakkers op wie consumenten vooral vertrouwden voor het verkrijgen van productinformatie (zie ook De Krom 2009). Twee van deze bakkers gaven aan dat tijdsgebrek hen vaak weerhield van het communiceren over de herkomst van hun brood met hun klanten; de derde bakker was niet op de hoogte van de ecologische rationale achter het brood en verkocht het vooral om tegemoet te komen aan de smaak van zijn klanten. Op die manier bewoog het agromilieu-beheer vanaf het landbouwbedrijf doorheen de regionale keten als een 'veranderlijke mobiele' (Law en Singleton, 2005) die multi-interpreteerbaar verscheen in consumentenpraktijken in de bakkerij, en zodoende nieuwe relaties tussen landbouwers en consumenten bewerkstelligde – al waren deze nieuwe relaties niet altijd gestoeld op een

waardering van consumenten voor de landschapproductie, zoals een aan het project deelnemende landbouwer hoopte.

2.2.4.4. Agromilieu-beheer en de institutionele context van rurale praktijken

De 'verticale inbedding' van de geregionaliseerde agromilieu-projecten in hun bredere institutionele en governance context had op drie manieren een impact op het functioneren van de projecten. Ten eerste bepaalde de huidige wetgeving mee de relatie van landbouwers met hun land.

Enerzijds beïnvloedden diverse wetten de landbouwkundige waarde van bepaalde stukken landbouwgrond, hetgeen een invloed had op de (on)bereidheid van landbouwers om op bepaalde delen van hun land aan agromilieu-beheer te doen. Zo droegen bepalingen binnen de Kaderrichtlijn Water aangaande het verbod op bemesting op land gelegen vijf meter van een beek, op het gebruik van pesticiden en de bewerking van land gelegen één meter van een beek, bij tot een beperkte landbouwkundige waarde van beekranden. Deze beperkte waarde droeg bij aan de welwillendheid van landbouwers om deel te nemen aan het beekranden project. Daarentegen is elke meter land omwille van de mestwetgeving van waarde voor veehouders, waardoor deze landbouwers terughoudend zijn om aan agromilieu-beheer te beginnen.

Anderzijds, en zo mogelijks nog belangrijker, zetten huidige wettelijke en economische structuren landbouwers mee aan om zich te focussen op het 'proper' houden van hun land en op het verwerven van productivistische (zelf)waardering. In de woorden van een landbouwer: *"De landbouw is zo ontwikkeld dat je nu zoveel mogelijk moet produceren op zo weinig mogelijk grond. De zaden kiezen we niet meer uit want dat wordt gedaan door de zaadverdeel-bedrijven. We zitten vast aan allerlei kaders van wetgeving. Dus wat er overblijft, waar voor mij nog beroepsfierheid in zit, dat is je gewassen zo proper mogelijk houden."*

Ten tweede, institutionele contexten gaven mee vorm aan de onderlinge relaties tussen landbouw- en andere rurale praktijken. Ze deden dit zowel door verandering in deze relaties te 'promoten' als door ze 'tegen te werken'. Bijvoorbeeld, een landbouwer die betrokken is in de b.akkerbrood regionale voedselketen voorspelde dat de aangekondigde hervormingen van het Europese Gemeenschappelijke Landbouwbeleid een daling in landbouwsubsidies met zich mee zou brengen. Dit zette hem aan om innovatieve, marktgebaseerde inkomensbronnen te zoeken, die zowel zijn voedselproductie als landschapsproductie financieel ondersteunen. Een sterke regulatieve focus op voedselveiligheid, ontwikkeld als antwoord op diverse Europese en Belgische voedselcrises in de jaren 1990 (zie ook Marsden, 2004), bemoeilijkte echter de oprichting en uitbouw van de korte keten. Alleen een relatief kleine molen zou de beperkte hoeveelheden graan waarvan sprake zou zijn in de eerste stadia van het project rendabel kunnen verwerken, maar deze molens slagen er vaak niet in om te voldoen aan de Belgische voedselveiligheidswetgeving. In deze wettelijke context was uiteindelijk slechts één relatief kleine molen, die zich richt op nichemarkten, bereid en in de mogelijkheid om deel uit te maken van het project. Een tweede voorbeeld vinden we in de Gentse Kanaalzone. De landbouwers wilden het risico van onteigening van hun land verminderen, onder andere door innovatieve relaties met plattelandsbewoners aan te gaan

via het landschapsfonds. Plattelandsbewoners weigerden echter financieel bij te dragen tot het agromilieu-beheer van de landbouwers, voor een belangrijk deel uit angst dat de Vlaamse overheid het project zou misbruiken om haar wettelijke verantwoordelijkheid tot het planten van bufferbomen op niet-landbouwland te ontlopen.

Ten derde, landbouwers namen deel aan de geregionaliseerde projecten om Vlaamse overheidsagentschappen aan te zetten samen te werken met landbouwers, in plaats van ze te bevelen en te controleren. Zoals eerder al aangehaald, voelden landbouwers zich deels verplicht om aan agromilieu-beheer te doen om onteigening van land te voorkomen. Tegelijkertijd hadden landbouwers schrik om land waarop zij aan agromilieu-beheer doen te verliezen, omdat de Vlaamse overheid in het verleden dergelijke stukken land onteigende om hun ecologische waarde te beschermen. Om aan deze ambigue relatie met de overheid te ontsnappen, namen landbouwers vrijwillig deel aan de projecten, om overheidsagentschappen te overtuigen dat landbouwers *“het kunnen [agromilieu-doelstellingen behalen] en verantwoordelijkheid nemen. En dan weerhoudt hen dat misschien om bepaalde maatregelen te nemen.”* Bovendien beschouwden landbouwers vanuit dit perspectief de geregionaliseerde governance van de projecten als een kans om aan de Vlaamse overheid te tonen dat een goede agromilieu-governance ook inhoudt dat *“Je moet komen kijken [op de boerderij]... en de realiteit van de boer begrijpen.”* In deze realiteit zouden landbouwers bereid zijn om agromilieu-beheer te integreren op hun bedrijf op manieren die niet tegengesteld zijn aan, maar passen binnen hun dagdagelijkse voedselproductieactiviteiten. Het huidige, van bovenaf opgelegde agromilieu-beheer neigt ernaar zulke integratie te verhinderen door vooral expertkennis toe te passen, in plaats van ook de gesitueerde kennis van landbouwers bij het opmaken en uitvoeren van het beleid te gebruiken (zie ook Kaljonen, 2006; Tovey, 2008): *“Nu wordt in het donker een boom afgedaan, omdat het eigenlijk niet mag. Maar je moet met de mensen meedenken. Ik zeg: die staat daar in de weg om die reden; okay, het mag als je er daar waar ze niet in de weg staan twee zet. Zo moet het gaan. Je moet ook komen kijken, om te zien wat een landbouwer wil.”* Dus, door deel te nemen aan de geregionaliseerde projecten, hadden landbouwers tot doel om aan overheidsagentschappen duidelijk te maken *“dat we beter door samen te werken dingen kunnen realiseren,”* waardoor er gezamenlijk gezocht kan worden naar manieren waarop agromilieu-beheer kan geïntegreerd worden in landbouwpraktijken.

2.2.5. Discussie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk hebben we drie analytisch verschillende vormen van geregionaliseerde agromilieu-governance in Vlaanderen bestudeerd, en hierbij gefocust op hoe deze drie governance arrangementen zich verhielden tot de sociaal-ecologische positie die land inneemt in de repertoires van betekenis, kennis en kunde van landbouwers, tot de relaties tussen landbouwers en andere rurale actoren, en tot relaties tussen verschillende rurale praktijken en institutionele contexten. Met deze analyse trachtten we te onderzoeken of, en hoe, een adequate vormgeving van regionale arrangementen kan bijdragen aan het ondervangen van kritiek op het door Europa gestuurde agromilieu-beheer. Uitgangspunt hierbij is de noodzaak van een wederzijdse integratie van ecologische en economische rationaliteiten in het aanbod van, en de vraag naar agromilieu-beheer. Zoals uiteengezet in de inleiding van dit hoofdstuk, worden in conventionele beheerovereenkomsten specifieke voorwaarden voorgeschreven waaraan landbouwers moeten voldoen om agromilieu-

subsidies te ontvangen. Hiermee promoten deze beheerovereenkomsten een beoordeling en waardering van agromilieu-beheer door landbouwers als economisch rationeel (het zoeken van winst) en/of regels-respecterend gedrag. Een dergelijke beoordeling en waardering van agromilieu-beheer door landbouwers gaat echter voorbij aan praktijk-specifieke dynamieken die – zoals onze analyse van geregionaliseerde arrangementen aantoonde – voor een belangrijk deel mee de betrokkenheid van rurale actoren in agromilieu-beheer bepalen. In deze sectie zetten we, op basis van ons conceptueel kader en onze analyse van de drie bestudeerde agromilieu-projecten, uiteen hoe rekening kan worden gehouden met deze praktijk-specifieke dynamieken en wat dit kan betekenen voor de effectiviteit van agromilieu-beleid.

Onze analyse bevestigde dat geregionaliseerde governance arrangementen niet simpelweg moeten worden beschouwd als een conceptueel alternatief dat los staat van conventionele, op hogere beleidsniveaus vormgegeven arrangementen. Het verloop van de bestudeerde projecten werd immers mede bepaald door de inbedding van de projecten in bredere institutionele contexten. Bovendien wilden landbouwers, en in mindere mate andere rurale actoren, met hun (gebrek aan) betrokkenheid in de projecten aan Vlaamse overheden en aan andere governance actoren duidelijk maken wat zij beschouwen als goed en slecht agromilieu-beleid. Vanuit deze optiek zijn de regionale arrangementen niet enkel een alternatief voor conventionele beheerovereenkomsten, maar bieden zij ook de mogelijkheid om te leren over hoe agromilieu-beleid vanuit verschillende beleidsniveaus effectief vormgegeven kan worden.

Een dergelijke effectieve vormgeving vraagt, allereerst, om een mate van ‘verticale’ reflexiviteit over hoe de vraag naar en het aanbod van agromilieu-beheer zijn ingebed in de Vlaamse beleidscontext. Momenteel worden pogingen om agromilieu-beheer te promoten gecontextualiseerd in bredere beleidsontwikkelingen die deels de betrokkenheid van landbouwers en andere rurale actoren in agromilieu-governance deels stimuleren, maar ook deels tegenwerken (zie ook Marsden en Sonnino, 2008). Op basis van onze studie is het onmogelijk om dergelijke tegenstrijdigheden uitputtend te analyseren. Het strekt echter tot de aanbeveling om het bewustzijn van deze tegenstrijdigheden op boven-regionale niveaus (zoals het Vlaamse niveau) te creëren – door het oor te luister te leggen bij landbouwers, andere bij agromilieu-governance betrokken rurale actoren, en beleidsmakers op lagere governance niveaus – om relevant beleid waar mogelijk bij te sturen en zo een duurzame adoptie van agromilieu-beheer te promoten.

Hier willen we specifiek ingaan op het feit dat landbouwers, in de interviews maar ook middels hun participatie in de projecten, deels hun ontevredenheid (wilden) uiten met conventionele beheerovereenkomsten. In deze overeenkomsten wordt de vaardigheid van landbouwers om goede en slechte agromilieu-praktijken in te schatten, in belangrijke mate ontkend aangezien de overeenkomsten voorschrijven welke acties landbouwers moeten ondernemen om subsidie te krijgen. Hierdoor worden landbouwers niet enkel niet geprikkeld om hun vaardigheden op het gebied van agromilieu-beheer te vergroten; ook ‘institutionaliseren’ de overeenkomsten zo de idee dat agromilieu-beheer geen integraal aspect is van goede landbouwpraktijken. Immers, door de te nemen acties – op afgebakende stukken grond – voor te schrijven aan landbouwers, wordt agromilieu-beheer als het ware uit de omgeving uit het landbouwbedrijf ‘gelicht’ en in de handen van experts gelegd die

bepalen wat er precies moet gebeuren (zie ook Kaljonen, 2006). Landbouwers geven echter aan dat ze agromilieu-beheer juist wel willen integreren in hun bredere bedrijfsvoering – mits ze de ruimte krijgen om dergelijk beheer goed in te passen in een bedrijfsvoering die in haar basis gericht is op het produceren van voedsel en vezels.

Om deze goede inpassing mogelijk te maken, dient rekening gehouden te worden met de context-specifieke sociale en ecologische dynamieken die spelen op het landbouwbedrijf – en kan er dus niet vanuit gegaan worden dat vanachter de tekentafel van een beleidsmaker of wetenschapper (bijvoorbeeld een ecooloog, of een socioloog) kan worden bepaald wat een goed agromilieu-beheer is. Uit onze studie is gebleken dat hierbij twee soorten van dynamieken in het bijzonder van belang zijn.

Allereerst toonde onze analyse het belang aan van het begrijpen van de inbedding van het agromilieu binnen de sociaal en cultureel ingebedde kennis en kunde van landbouwers, wanneer men de betrokkenheid van landbouwers bij agromilieu-beheer wil promoten. Door de sociaal-culturele inbedding van landbouwgrond in landbouwpraktijken te bestuderen, bleek immers dat landbouwers landbouwgrond niet enkel beschouwen als een hulpbron om een inkomen te verwerven, maar ook als een indicator aan de hand waarvan de kennis en kunde van landbouwers bepaald kan worden. Zodoende is de manier waarop landbouwgrond erbij ligt mede bepalend voor bijvoorbeeld de status van een landbouwer in lokale groepen landbouwers – een status die op zijn beurt mede kan bepalen of collega's geneigd zijn om met een landbouwer samen te werken of om hem te waarderen. Bij de geïnterviewde landbouwers kwam deze sociaal-culturele inbedding van landbouwgrond tot uiting in verzet onder landbouwers tegen agromilieu-beheer, omdat dergelijk beheer bijdraagt aan minder propere en productieve landbouwgrond.

Uit onze studie blijkt dat dit verzet op verschillende manieren verminderd kan worden. Een eerste manier is om bij de opstart van een project, of bij het beginnen met het afsluiten van agromilieu-(beheer)overeenkomsten in een bepaalde regio, allereerst samen te werken met lokaal door collega's gerespecteerde landbouwers. Door simpelweg in te gaan op de vraag van landbouwers om een overeenkomst te sluiten, of door zich eerst vooral te richten op het afsluiten van agromilieu-overeenkomsten op ecologisch waardevolle stukken land, kan de eerste overeenkomst immers afgesloten worden met een lokaal minder gerespecteerde landbouwer, hetgeen het idee dat enkel minder bekwame landbouwers een dergelijke (specifieke) beheerovereenkomst af willen sluiten kan promoten. Andere landbouwers kunnen dan minder geneigd zijn om dezelfde beheerovereenkomst af te sluiten.

Een tweede mogelijkheid is om de manier waarop agromilieu-beheerdoelstellingen behaald moeten worden mee te laten bepalen door landbouwers in plaats van hen een set van regels voor te schrijven. Op deze wijze kan ingespeeld worden op de sociaal-culturele betekenis die het agromilieu heeft onder landbouwers, aangezien landbouwers zo enige vrijheid krijgen om de middelen van agromilieu-beheer aan te passen aan hun wensen (zoals om hun land proper te houden).

Een derde, hieraan gerelateerde mogelijkheid is om productivistische doeleinden aan agromilieu-doelstellingen te koppelen - zoals de koppeling in het Beekranden project van beekranden-aanleg en -onderhoud aan een voor landbouwers verbeterde

waterhuishouding. Bij het gebruik maken van deze twee mogelijkheden bestaat wel het risico dat landbouwers eerst en vooral zullen trachten om hun land – inclusief die stukken waar ze agromilieu-beheer ondernemen – in een propere en productieve toestand te houden, en een dergelijke toestand draagt niet per se bij tot het behalen van (secundaire) agromilieu-doelstellingen zoals bijvoorbeeld het verhogen van biodiversiteit.

Een vierde mogelijkheid is om waarderingen voor goed agromilieu-beheer niet te koppelen aan de uitvoering van individueel gedrag, maar van collectief gedrag. Uit onze studie bleek dat wanneer landbouwers baat hebben bij collectief agromilieu beheer, dit een sociale druk kan creëren van deelnemende op niet-deelnemende landbouwers. Om waardering voor agromilieu-beheer te koppelen aan de uitvoering van collectief gedrag, kan gedacht worden aan het uitbetalen van vergoedingen aan landbouwers, enkel wanneer alle landbouwers in een bepaald afgebakend gebied aan agromilieu-beheer doen. Tevens kan waardering van agromilieu-beheer worden gekoppeld aan de uitvoering van samenwerking tussen landbouwers wanneer bepaalde agromilieu-doelstellingen (die mogelijk, maar niet noodzakelijk gekoppeld kunnen worden aan productivistische doeleinden zoals een voor landbouwers goed waterbeheer) gemakkelijker behaald worden via een collectieve dan een individuele aanpak.

Dit brengt ons tot een finale mogelijkheid die wij hier aan willen halen: landbouwers niet langer vergoeden wanneer zij bepaalde acties ondernemen, maar wanneer zij bepaalde doelen behalen. Hierdoor kunnen landbouwers geprikkeld worden om kennis en kunde op te doen om deze doelstellingen te behalen.⁷ Wanneer, zoals hierboven aangehaald, deze doelstellingen tevens gemakkelijker behaald kunnen worden wanneer meerdere landbouwers in een bepaalde regio meewerken (bijvoorbeeld in het geval van een vergroting van biodiversiteit, het verbeteren van regionale waterkwaliteit, of het aantrekkelijker maken van een landschap in een bepaalde regio), dan kan er tevens een sociale druk ontstaan die landbouwers aanzet tot het opnemen van agromilieu-beheer.

Door met deze strategieën op het sociaal-cultureel ingebedde verzet onder landbouwers tegen agromilieu-beheer in te spelen, kunnen lang(er)durende engagementen van landbouwers gepromoot worden, en kan – via maatregelen die de collectieve betrokkenheid van landbouwers stimuleren – governance op landschapsniveau gestimuleerd worden (zie ook Burton en Paragahawewa, 2011, p. 101). Echter, en zoals reeds aangegeven, brengt een principiële focus op het begrijpen en omgaan met het sociaal-culturele verzet van landbouwers tegen agromilieu-beheer het risico met zich mee dat de toepassing van een productivistische, in plaats van ook een ecologische rationaliteit door landbouwers bij het beoordelen van milieubeheer wordt gestimuleerd. Zodoende kan de sociaal-culturele verankering van agromilieu-beheerdoelstellingen en -vaardigheden gericht op meer (bio)diverse en ‘groene’ in plaats van ‘propere’ resultaten worden verhinderd. Bovendien ontbreekt in een dergelijke focus aandacht voor de inbedding van agromilieu-beheer in de relaties tussen landbouw- en andere rurale praktijken.

⁷ Hierbij dient opgemerkt te worden dat een goede monitoring van belang zal zijn, om bijvoorbeeld te voorkomen dat landbouwers nesten gaan verplaatsen of kruiden gaan verplanten met het zicht op het behalen van bepaalde resultaten.

Onze analyse onthulde het belang dat landbouwers hechten aan het verbeteren van de relaties met andere rurale actoren via hun betrokkenheid in agromilieu-beheer. Intenties om dit doel te bereiken bepaalden in belangrijke mate de bereidheid om aan agromilieu-beheer te beginnen, en om mogelijke kritiek van collega-landbouwers, die dergelijk beheer niet proper vinden, het hoofd te bieden. De bijdrage van de bestudeerde projecten tot het bereiken van dit doel was evenwel beperkt, omdat rurale stakeholders als natuurbeschermers en plattelandsbewoners enkel een oordeel konden geven over extern vastgelegde vormen van agromilieu-beheer. Dit vastgelegde agromilieu-beheer leidde bij deze stakeholders tot fundamentele vragen over de onderliggende rationaliteiten van de agromilieu-projecten: promoten de projecten werkelijk doelstellingen die gelieerd zijn aan de landbouw (bewoners en niet-landbouwbedrijven in de Gentse Kanaalzone vroegen zich af waarom het planten van bomen enkel moest worden gepromoot bij landbouwers) of aan ecologische duurzaamheid (natuurbeschermers meenden dat het beekranden beheer van landbouwers een daling in de biodiversiteit teweeg bracht)?

Een logische stap om zulke fundamentele vragen te vermijden is het betrekken van relevante rurale actoren tijdens – in plaats van na – het ontwerp van agromilieu-governance arrangementen.⁸ Een dergelijke vroege participatie kan bijdragen aan het laten ‘passen’ van agromilieu-beheer in wederzijds beïnvloedende landbouw- en andere rurale praktijken en zou dus innovatieve relaties tussen landbouwers en andere rurale stakeholders kunnen stimuleren. Een dergelijk multi-stakeholder proces kan tevens bijdragen aan het koppelen van agromilieu-beheerdoelstellingen aan het verminderen van sociaal-cultureel verankerd verzet onder landbouwers tegen agromilieu-beheer. Zo kunnen agromilieu-beheerdoelstellingen mogelijks gekoppeld worden aan meer productivistische doelstellingen (de wens van landbouwers om hun relaties met andere rurale actoren te verbeteren kwam immers voort uit een ondernemersstrategie van landbouwers om de toekomst van hun bedrijven veilig te stellen); en kan waardering voor agromilieu-beheer aan collectieve resultaten gekoppeld worden (wanneer landbouwers een verbetering van hun collectieve imago willen bewerkstelligen).

Wanneer we de effectiviteit van de bestudeerde projecten beoordelen met het oog op de mate waarin zij de adoptie van een ecologische rationaliteit in landbouw- en andere rurale praktijken hebben bewerkstelligd, dan moeten we concluderen dat de projecten enkel beperkt succesvol waren. De projecten stimuleerden vooral een multifunctionaliteit binnen het ‘boeren landschap’: projectland, dat gewijd was aan agromilieu-beheer, werd dusdanig beheerd dat productivistische activiteiten zo weinig mogelijk werden verhinderd in ruimte en tijd. De projecten stimuleerden echter, met hun geregionaliseerde arrangementen, ook het ontstaan van wat we ‘spaces of interaction’ kunnen noemen (Vos en Bush, 2010), en de bereidheid van verschillende rurale actoren om daartoe bij te dragen. In dergelijke interactie-ruimtes kunnen “de diversiteit, de complexiteit en de dynamieken van sociale en milieu realiteiten begrepen en bediscussieerd worden” (p.288, onze vertaling). Zulke interactie-ruimtes zijn een belangrijke stap in rurale modernisering – en dus in het inbedden van ecologische doelen en vaardigheden in rurale praktijken – aangezien deze ruimtes een wederzijdse reflexiviteit promoten onder landbouwactoren, andere rurale actoren, en

⁸ Hierbij kan de vraag gesteld worden of deze andere rurale stakeholders enkel als (potentiële) vragende partijen bij het proces betrokken moeten worden, of dat deze stakeholders ook als (potentiële) aanbieders van diensten moeten worden gezien.

beleidsmakers aangaande de sociaal-ecologische duurzaamheid van onze omgang met het rurale milieu. Deze wederzijdse reflexiviteit is van niet te onderschatten belang – gezien de rol die relaties tussen rurale praktijken en hun institutionele context spelen in het bepalen van agromilieu-uitkomsten, en gezien de praktijk-specifieke verschillen in perspectieven op een goede omgang met het rurale milieu.

2.3. Multifunctionaliteit en zorglandbouw: discoursen en praktijken in Vlaanderen

2.3.1. Inleiding

De laatste jaren groeit in Europa de politieke, professionele en wetenschappelijke interesse voor zorglandbouw, d.i. de promotie van menselijke gezondheid en sociale voordelen vanuit de boerderij (Di Iacovo en O'Connor 2009). Deze groeiende interesse is voor een groot deel geïnspireerd op transformaties binnen de landbouwsector en de sector van de gezondheidszorg (Dessein en Bock, 2010; Hassink et al., 2010). De landbouwsector gaat door diepgaande economische, sociaal-culturele en ecologische veranderingen, als gevolg van veranderende politieke, economische en sociale eisen (Renting et al., 2008; Van der Ploeg en Marsden, 2008). Dat uit zich in een verschuiving van een productivistische naar een multifunctioneel landbouwregime (Wilson, 2007). Het conventionele, sterk geïnstitutionaliseerde systeem voor gezondheidszorg wordt steeds meer in vraag gesteld wat betreft kostenefficiëntie en omwille van morele argumenten (Barnes, 2006). Dit geeft aanleiding tot een socialisering van zorg via op een integratie in de gemeenschap gebaseerde arrangementen (Bauduin et al., 2002; Lamb en Bachrach, 2001). Het concept van zorglandbouw biedt de mogelijkheid om bovenstaande transformaties samen te brengen en de twee voormalig los van elkaar opererende sectoren met elkaar te verbinden (Haubenhofers 2010).

Zorglandbouw wordt vaak beschreven als een win-win situatie voor landbouw en de gezondheidszorg (ENRD, 2010; Vik en Farstad, 2009). Binnen het kader van multifunctionele landbouw is het een voorbeeld van een 'verruimende' activiteit die het inkomen van landbouwers kan verbreden en kan bijdragen tot (ver)nieuw(d)e relaties tussen landbouw en maatschappij (Van der Ploeg en Roep, 2003). Vanuit het perspectief van de socialisering van zorg vormt zorglandbouw een concreet voorbeeld van een op 'empowerment' en in een gemeenschap geïntegreerde praktijk (Hassink, et al. 2010). Niettemin blijken in Europa, ondanks de schijnbare sectoroverschrijdende voordelen, in de praktijk de grenzen tussen verschillende 'sociale werelden' zoals deze van de landbouw en de gezondheidszorg soms moeilijk te overbruggen (Di Iacovo en O'Connor, 2009; Vik en Farstad, 2009).

Sociaalwetenschappelijke literatuur karakteriseert de arrangementen voor zorglandbouw in Vlaanderen vaak als een illustratie van het innovatieve potentieel van zorglandbouw (ENRD, 2010; Hassink en Van Dijk, 2006). In tegenstelling tot vele andere EU-landen en -regio's, heeft Vlaanderen immers een institutioneel netwerk uitgebouwd dat de sectoroverschrijdende interactie ondersteunt. Daarnaast telt de regio bovendien een groot aantal zorgboerderijen. Dit hoofdstuk onderzoekt in welke mate en waarom Vlaamse zorglandbouw-arrangementen werkelijk gekenmerkt worden door synergetische praktijken en coalities die sectoroverschrijdende voordelen teweeg brengen. Op basis van een literatuurstudie en kwalitatieve interviews met actoren binnen de zorglandbouw, afkomstig uit diverse sectoren en van verschillende institutionele niveaus, leggen we de discoursen en praktijken bloot die sectoroverschrijdende synergieën faciliteren en beperken. Vervolgens bespreken we de impact die deze faciliterende en beperkende factoren (gehad) hebben op

het innovatieve potentieel van zorglandbouw in Vlaanderen, en besluiten we met een reflectie.

2.3.2. Discoursen en praktijken

Om inzicht te verwerven in de mate waarin en de redenen waarom Vlaamse zorglandbouw-instituten en -praktijken ontstaan zijn uit, en bijdragen tot innovatieve sectoroverschrijdende synergieën, maken we gebruik van de benadering van de discoursanalyse. Geworteld in de interpretatieve traditie van de sociale wetenschappen, biedt discoursanalyse een analytische tool om het bestaan van afzonderlijke sociale realiteiten (Hajer en Versteeg, 2005), zoals die bestaan in Europese landbouw- en zorgsectoren (Di Iacovo en O'Connor, 2009; Vik en Farstad, 2009), te onderzoeken. Discoursanalyse vertrekt van de veronderstelling dat een discours – dat kan gedefinieerd worden als het geheel van sociale voorstellingen via dewelke betekenis wordt gegeven aan sociale en fysieke fenomenen – deel uitmaakt van, en is opgebouwd uit sociale praktijken (Hajer en Versteeg, 2005). Bijgevolg impliceert deze benadering dat de positie van actoren ten aanzien van zorglandbouw niet in de eerste plaats gestuurd wordt door sociale normen, of door rationale berekeningen van objectief vastlegbare mogelijkheden om multifunctionele landbouw of de socialisering van zorg te promoten (Reckwitz, 2002). In plaats daarvan analyseert deze benadering de posities van actoren t.o.v. zorglandbouw door die processen te bestuderen via dewelke actoren discoursen rond zorglandbouw construeren, en via dewelke bestaande discoursen dit betekenisgevende proces structureren (Arts en Buizer, 2009).

Discoursen kunnen uitgedrukt worden op het niveau van instituten of van alledaagse praktijken, en ze kunnen analytisch verbonden worden met netwerken van actoren die de discoursen met elkaar delen – wat men 'discourscoalities' noemt. Deze 'discourscoalities' ontstaan wanneer discoursen een gedeelde manier om de wereld te begrijpen suggereren. Deze suggestie vindt plaats middels een reductie van 'discursieve complexiteit': ze stellen actoren in staat om hun eigen informatie en kennis in te passen in bredere, complexe kennisstructuren (Dryzek, 1997; Hajer, 1997). Discoursen situeren fenomenen in een culturele, historische en politieke context, en positioneren actoren in relatie tot deze fenomenen. Op deze manier legitimeren (sleutelfiguren in) discourscoalities bepaalde praktijken en beleidsopties ten aanzien van andere. Hierbij kan het gaan om een formele legitimering, wanneer discoursen worden vertaald in beleid en institutionele praktijken. Ook kan het gaan om een informele legitimering, wanneer actoren zich discoursen eigen maken en op basis daarvan hun denken en doen 'disciplineren' (Hajer en Versteeg, 2005; De Krom en Oosterveer, 2010). Bijgevolg laat discoursanalyse toe om de focus te leggen op hoe arrangementen rond zorglandbouw worden geïnformeerd en ge(de)stabiliseerd door ideeën, concepten en categorieën die worden uitgedragen en overgenomen door actoren en hun coalities.

De ruraal sociologen Bock en Oosting (2010), die zorglandbouw-arrangementen in verschillende Europese landen analyseerden, maken onderscheid tussen drie analytisch verschillende metadiscoursen die deze arrangementen inspireren. Dit zijn de discoursen 'multifunctionele landbouw' (zorglandbouw als een nieuwe landbouwfunctie en inkomensbron); 'volksgezondheid' (zorglandbouw als een instrument voor

gezondheidspromotie, werkzaam door de interactie van de cliënt met natuur); en ‘sociale inclusie’ (zorglandbouw als een bijdrage aan sociale re-integratie en sociale rechtvaardigheid). De auteurs merken op dat doorgaans voornamelijk één van deze discoursen de vormgeving van de organisatie en betalingswijzen rond zorglandbouw in Europese landen beïnvloedt (zie ook Di Iacovo en O’Connor, 2009). Indien echter Vlaamse zorglandbouw-praktijken mogen worden beschouwd als sectoroverschrijdende win-win arrangementen, dan kunnen we verwachten op te merken dat Vlaamse arrangementen vorm krijgen door hybride discoursen, waarin noch het discours van multifunctionele landbouw, noch het discours van volksgezondheid of sociale inclusie voornamelijk overheerst – formeel of informeel - ten aanzien van de andere.

2.3.3. Methodologie

Om te onderzoeken hoe discoursen en discourcoalities vormend zijn geweest voor, en zelf gevormd zijn door Vlaamse zorglandbouw-arrangementen, verrichtten we een literatuurstudie en 21 kwalitatieve interviews met zorglandbouw-actoren uit verschillende sectoren en van verschillende institutionele niveaus (zie Tabel 3). Voor onze literatuurstudie selecteerden we alle beschikbare Vlaamse wetteksten en parlementaire documenten aangaande zorglandbouw.⁹ Tevens selecteerden we grijze literatuur (folders, rapporten) die geïnterviewden beschouwden als sleuteldocumenten in de geschiedenis van de Vlaamse zorglandbouw. Om verder inzicht te verwerven in (de geschiedenis van) zorglandbouw-discoursen en -praktijken van verschillende overheidsdepartementen, vzw’s, en bonden en koepelorganisaties, interviewden we vertegenwoordigers van deze organisaties die verantwoordelijk zijn voor de opvolging van zaken in verband met zorglandbouw. We pasten een sneeuwbal methode toe (geïnterviewden werden gevraagd welke stakeholders wij volgens hen zouden moeten spreken om een zo volledig mogelijk antwoord op onze onderzoeksvraag te kunnen formuleren) om te verzekeren dat onze selectie alle relevante organisaties omvatte, en stopten met interviewen van zodra informatie van geïnterviewden niet langer het inzicht in de discursieve en organisatorische ontwikkeling van de Vlaamse zorglandbouw vergrootte – en bijgevolg het punt van informatieverzadiging was bereikt.

Om sectoroverschrijdende dynamieken op microniveau te onderzoeken, interviewden we drie sets van actoren die samen alledaagse zorglandbouw-praktijken vorm geven: (i) zorgboeren; (ii) vertegenwoordigers van zorgvoorzieningen uit diverse sectoren betrokken bij zorglandbouw-arrangementen (pleegzorg; psychiatrie; zorg voor mensen met een mentale handicap); en (iii) cliënten en/of hun familieleden. Deze actoren werden benaderd via het Steunpunt Groene Zorg – een vzw die zorglandbouw in Vlaanderen promoot en

⁹ Deze documenten zijn beschikbaar via de online database van het Vlaamse Parlement, toegankelijk via <http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/zoekInArchief.action>. Er werd naar documenten gezocht met behulp van de termen ‘zorgboerderij’, ‘zorglandbouw’ en ‘groene zorg’, die respectievelijk 46, 1 en 22 documenten opleverden op 4 augustus 2011. Deze database bevat documenten sinds het parlementaire jaar 1971-1972. Alle documenten die bovenstaande zoektermen bevatten, zijn afkomstig uit het parlementaire jaar 1999-2000 en later.

ondersteuning biedt bij (het opstarten van) de samenwerking tussen zorgorganisaties en landbouwers. Alle interviews werden afgenomen tussen april en juli 2011.

Tabel 3 Het aantal geïnterviewden volgens type actor en sector

	Landbouw- sector	Gezondheidszorg- sector	Onderwijs- sector	Steunpunt Groene Zorg
Overheidsdepartementen	2	2	1	
Bonden/ koepelorganisaties	2	2		
Vzw's		1		2
Landbouwers	3			
Zorgvoorzieningen		4		
(Ouders van) cliënten		3		

Voor de interviews werd een semigestructureerde interviewleidraad gebruikt. Deze leidraad behandelde de volgende aspecten: (i) het perspectief van de organisatie of de persoon op de toegevoegde waarde van zorglandbouw; (ii) de geschiedenis van de persoon of de organisatie met betrekking tot zorglandbouw; (iii) de beoordeling van huidige zorglandbouw-instituten en -praktijken door deze organisatie of persoon; en (iv) de toekomst die deze organisatie of persoon ziet voor deze instituten en praktijken. Zowel de interviews als de documenten werden geanalyseerd op het voorkomen van elementen van discourses (culturele, historische en politieke contextualisering, ideeën en concepten die actoren positioneren in relatie tot zorglandbouw), op de actoren-coalities geassocieerd met deze discourses, en op ontwikkelingen van discourses en coalities doorheen de tijd. De discourses werden vergeleken met ontwikkelingen in de Vlaamse wetgeving en organisatorische structuren rondom zorglandbouw, en in zorglandbouw-praktijken op microniveau, om de formele en informele institutionalisering van discourses te bepalen.

2.3.4. Zorglandbouw-discourses en -praktijken in Vlaanderen

In de volgende drie secties behandelen we de resultaten van ons empirisch onderzoek. We beginnen met een voorstelling van zorglandbouw-discourses uit de eerste helft van de jaren 2000, toen zorglandbouw in Vlaanderen op de publieke en politieke agenda's verscheen. Vervolgens bespreken we hoe deze discourses in 2004 en 2005 werden geïnstitutionaliseerd in wetgeving en organisaties voor zorglandbouw. Ten slotte analyseren we de ontwikkelingen in discourses en praktijken sinds deze wetgevende en organisationele institutionalisering, en dit op drie institutionele niveaus: het microniveau van de zorgboeren, de zorginstellingen en de cliënten; het middenniveau van bonden, koepelorganisaties en vzw's; en het macroniveau van de overheidsdepartementen.

2.3.4.1. Initiële discourses

Zorglandbouw heeft een lange geschiedenis in Vlaanderen. Al in de 13^e eeuw namen boerenfamilies nabij Geel mensen in huis met psychiatrische problemen (Roossens en Van de Walle, 2007). Doorheen de 20^e eeuw richtten verschillende zorgvoorzieningen zorgboerderijen op, in de eerste plaats om zorg te voorzien voor kinderen en mensen met een mentale handicap (Goris et al., 2007). Het duurde echter tot het begin van de jaren 2000, toen een opmerkelijke groei in private zorglandbouw-initiatieven, geleid door landbouwers en zorgvoorzieningen, kon worden geconstateerd (ENRD, 2010), dat zorglandbouw begon te verschijnen op Vlaamse publieke en politieke agenda's.

Aan het begin van deze eeuw beschouwden het departement Landbouw & Visserij en verschillende landbouwbonden zorglandbouw als een kans om de sociale positie en het (zelf)beeld van landbouwers te verbeteren. Net in een periode van vergrote publieke bekommernis aangaande de negatieve milieu-impact van landbouw en internationale voedselcrises door bijvoorbeeld 'gekkekoeienziekte', kreeg België in 1999 te maken met een voedselcrisis toen het publiek begreep dat giftige dioxines in de voedselketen terecht waren gekomen. Geïnterviewden beschreven de toenmalige publieke perceptie van de landbouw als *"een ziektemaker"* met enkel oog voor economisch gewin en *"te weinig aandacht voor duurzaamheid, het milieu lijdt er onder, de landbouwers zelf lijden er onder. Het is allemaal een heel harde business"*. Zorglandbouw gaf de kans om een ander beeld naar voor te brengen: dat van landbouw als een *"gezondmaker"*.

Deze focus op zorglandbouw vanuit de landbouwhoek inspireerde tot een discours dat we kunnen aanduiden als 'de zorgende multifunctionele landbouwer'. Dit discours benadrukt dat familieboerderijen en familielandbouwers van nature zeer geschikt zijn om gezondheidszorg te ondersteunen. In dit discours wordt de boerderij beschouwd als – om de Minister van Landbouw te citeren (Vlaams Parlement 2001, p.12) – *"een omgeving met het ritme van de seizoenen, de groei van planten en dieren en [...] bovendien de rust van de natuur"*, waardoor het de plaats *"bij uitstek [is] om de herstelmogelijkheden voor zorgvragers een goede kans te bieden"*. Bovendien benadrukt het discours de karakteristieken van landbouwers en hun families die hen intrinsiek goede verzorgers maken: ze zijn nuchter, ongecompliceerd, hun dagen verlopen gestructureerd, en ze respecteren dieren en planten en voorzien in hun dagelijkse zorg. Het feit dat een relatief hoog percentage van vrouwelijke landbouwers een diploma in de gezondheidszorg hebben, draagt bij tot de notie van een natuurlijke link tussen landbouw en zorg (Dedry, 2004). Ten slotte beklemtoont het discours dat landbouwfamilies al eeuwenlang zorglandbouw in de praktijk brengen, om te illustreren dat zorglandbouw als van nature hoort bij de landbouwgemeenschap.

Het discours van de 'zorgende multifunctionele landbouwer', dat gehanteerd werd door een coalitie van vertegenwoordigers van het departement Landbouw & Visserij en van landbouwbonden, beschouwt zorglandbouw als een 'verbredende' activiteit die niet in de eerste plaats bijdroeg tot de economische duurzaamheid van een landbouwbedrijf, maar eerder tot haar sociale duurzaamheid. Er werd binnen dit discours weinig gefocust op de kans om het inkomen van landbouwers te diversifiëren middels zorglandbouw – een focus die het gevaar met zich mee zou brengen dat het beeld van landbouwers als 'enkel gericht op

economisch gewin' werd bevestigd. Niettemin benadrukte het discours dat in een context van *“een intensivering, een doorgedreven specialisatie en een doorgedreven mechanisatie, [het] niet evident [is] dat een landbouwer deze zorgtaken zomaar opnieuw op zich neemt”* (Vlaams Parlement 2002a, p.13). Daarom pleitte de landbouwkundige discourscoalitie voor een systeem van steunmaatregelen voor zorglandbouw, *“om toch die landbouwers een beetje aan te moedigen, dat we een publieke waardering geven voor het feit dat daar rond zorg het een en ander gebeurt en om de kosten wat op te vangen”*. Daarnaast promoveerde deze coalitie het uitwerken van wetgeving aangaande zorglandbouw, omdat deze overheidsregulering zou helpen bij het oplossen van formele onduidelijkheden aangaande verzekeringen en de verantwoordelijkheden van landbouwers en zorgvoorzieningen om kwalitatieve zorg op de boerderij te verzekeren. Wetgeving zou ook (een publieke perceptie van) misbruik van cliënten door landbouwers helpen vermijden, door het institutionaliseren van zorglandbouw als zorg en niet als goedkope arbeid. En het zou zorglandbouw beter bekend maken in de sector van de gezondheidszorg.

Het departement Welzijn & Gezondheid en de zorgsector begonnen in het begin van de jaren 2000 te zoeken naar manieren om zorgbehoevenden te re-integreren in de maatschappij door hen onbetaald werk te laten uitvoeren buiten de zorgvoorziening. Door het 'recht op werk' van cliënten te respecteren, konden cliënten opnieuw een gestructureerde dagindeling, sociale contacten, een persoonlijke ontwikkeling en sociaal respect ervaren (Vlaams Parlement 2000). Binnen deze visie werd een boerderij beschouwd als één van de verschillende plaatsen waar zorgbehoevenden arbeid konden verrichten en sociale inclusie konden ervaren (Vlaams Parlement, 2000; De Sleutel, 2003). Vertegenwoordigers uit de gezondheidszorg categoriseerden landbouwbedrijven als plaatsen waar cliënten konden werken in een niet-therapeutische (d.i. niet-institutionele), maar toch gestructureerde omgeving, waar ze persoonlijke aandacht krijgen van niet-professionele verzorgers, en waar ze worden geplaatst en geactiveerd in overeenstemming met hun specifieke zorgbehoeften (Dedry, 2004; De Sleutel, 2003). Bovendien meenden gezondheidszorg-actoren dat *“[c]ontact met de natuur [...] een belangrijk hulpmiddel [is] om aan bepaalde zorgbehoeften tegemoet te komen”* (Vlaams Parlement 2002b, p.2). Toch maakten deze eigenschappen niet dat zorglandbouw als een apart zorgconcept werd gedefinieerd. Zorglandbouw werd eerder beschouwd als een op landbouw geënte herdefiniëring van (vormen van) reeds bestaande en adequaat wettelijk omkaderde zorgpraktijken – waaronder institutionele en niet-institutionele zorgboerderijen, hippotherapie, therapeutisch tuinieren, pleeggezinnen, niet-therapeutische arbeidsprojecten, en informele zorgarrangementen (Vlaams Parlement, 2002b).

Zorglandbouw werd bijgevolg door een coalitie van vertegenwoordigers uit de gezondheidszorg en het departement Welzijn & Gezondheid opgenomen in een 'socialisering van zorg'-discours, maar werd niet beschouwd als een zorgarrangement op zichzelf, dat professionalisering of specifieke wetgeving vereiste. Wel zou zorglandbouw tegemoet komen aan specifieke zorgbehoeften van cliënten van professionele zorgvoorzieningen. Zoals de Minister van Welzijn & Gezondheid aanhaalde: *“de voorbije jaren, en eigenlijk in Geel sinds honderden jaren, is gebleken dat leven en werken op de boerderij vaak het perfecte antwoord biedt op een individuele zorgvraag van diverse categorieën van zorgbehoevende mensen”* (Vlaams Parlement, 2002b, p.2, onze nadruk). Vanuit deze optiek moesten zorgvoorzieningen blijven beslissen of hun cliënten voordeel

kunnen halen uit zorglandbouw of een andere activiteit, en – in overeenstemming met bestaande wetgeving – de kwaliteit van zulke activiteiten verzekeren. De afwezigheid van een systeem van subsidies om zorglandbouw te promoten werd niet beschouwd als problematisch; integendeel, een dergelijk systeem zou landbouwers pervers genoeg kunnen aanzetten tot het organiseren van zorglandbouw omwille van economische in plaats van sociale redenen door het voorzien van een extra inkomen bovenop goedkope arbeid.

2.3.4.2. De institutionalisering van zorglandbouw: waar discourses samenvloeiden

In 2004 werd door Cera, de Boerenbond en Groep KVLV, de vzw *Steunpunt Groene Zorg* opgericht. De voornaamste doelstelling van dit Steunpunt is het promoten van 'groene zorg'. 'Groene zorg' wordt gedefinieerd als "*alle mogelijke vruchtbare combinaties van een groene omgeving met de zorg voor een brede waaier kwetsbare groepen uit de samenleving*" (Goris et al., 2007, p.6). Ondanks deze brede definitie heeft het Steunpunt zich vanaf haar oprichting geconcentreerd op het promoten van zorgboerderijen – landbouwondernemingen die als bijkomende activiteit voorzien in zorg op de boerderij. Aangezien het Steunpunt werd opgericht door organisaties die zowel landbouwers als actoren uit de gezondheidszorg vertegenwoordigen, was haar focus geïnspireerd door de twee verschillende discourses die hierboven werden beschreven. Aan de ene kant wilde het Steunpunt het verbreden van de activiteiten van landbouwers promoten, om zo de sociale duurzaamheid van landbouw te vergroten. Aan de andere kant had het Steunpunt de bedoeling om tegemoet te komen aan de vraag naar zorgboerderijen vanuit zorgvoorzieningen, die de sociale integratie van individuele cliënten in een kleinschalige, informele setting wilden faciliteren (Goris et al., 2007). Op vraag van de zorgsector hield het Steunpunt zich niet bezig met het samenbrengen van cliënten en landbouwers, noch met het bijscholen van zorgboeren. Zulke activiteiten zouden immers bijdragen aan een professionalisering van zorg door zorgboeren – en het leveren van professionele zorg was en moest een verantwoordelijkheid van formele zorgvoorzieningen blijven (Dedry, 2004).

In oktober 2005 introduceerde de Vlaamse Regering wetgeving aangaande zorglandbouw als een toepassing van het eerste Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2005). Sinds december van datzelfde jaar kunnen professionele landbouwers een zorglandbouwsubsidie aanvragen bij het departement Landbouw & Visserij. Deze subsidie bedraagt € 40 per dag, ongeacht het aantal cliënten, met een maximum van drie cliënten.¹⁰ Deze subsidie is geen vergoeding voor het geven van zorg, maar een compensatie voor het verlies van landbouwproductietijd (Goris et al., 2007). Dit verlies wordt beschouwd gelijk geacht, ongeacht of er één of drie cliënten de boerderij bezoeken. Om in aanmerking te komen voor de subsidie, moeten aanvragers voldoen aan de wettelijke definitie van het beroep van 'landbouwer'.¹¹ Bovendien zijn aanvragers verplicht

¹⁰ Professionele landbouwers kunnen bovendien een subsidie van € 15 per dag ontvangen indien ze hun boerderij-infrastructuur ter beschikking stellen van de zorginstelling. Tot oktober 2008 was het Ministerie van Landbouw op de hoogte van slechts twee van zulke arrangementen (Vlaams Parlement 2010). Daarom focust dit paper niet op dit type zorglandbouw.

¹¹ Het beroep 'landbouwer' wordt door de Vlaamse wetgeving gedefinieerd als: een persoon die een landbouwbedrijf beheert met een minimale arbeidsvraag van de helft van een voltijdse tewerkstelling, en die een minimum van 50% van zijn arbeidstijd spendeert aan dat landbouwbedrijf en op zijn minst 35% van zijn arbeidsinkomen verdient bij dit bedrijf.

samen te werken met een zorgvoorziening die erkend is door het departement Welzijn, Volksgezondheid & Gezin, of met een begeleidingscentrum voor scholieren in het secundair onderwijs dat behoort tot het departement Onderwijs.¹² Deze organisaties mogen geen salaris betalen aan landbouwers, maar kunnen enkel een onkostenvergoeding uitkeren. Aanvragers zijn verder verplicht gebruik te maken van een officieel zorgboerderijcontract dat de verantwoordelijkheden van de betrokken landbouwer, zorginstelling en cliënt vastlegt. Het departement Landbouw & Visserij is verantwoordelijk voor het controleren of landbouwers in aanmerking komen voor de subsidie; zorgvoorzieningen zijn verantwoordelijk voor het verzekeren van de kwaliteit van zorglandbouw-praktijken, en worden op hun beurt gecontroleerd door het departement Welzijn, Volksgezondheid & Gezin.

De Vlaamse zorglandbouw-wetgeving was, net als de oprichting van het Steunpunt, duidelijk geïnspireerd door de verschillende ideeën, concepten en categorieën zoals naar voren gebracht door de landbouw- en gezondheidszorg discourscoalities. Aangezien enkel professionele landbouwers een zorglandbouwsubsidie kunnen ontvangen, sluit de wetgeving bijvoorbeeld uit dat categorieën als hobbyboeren en personen/organisaties die een boerderij beheren als bijkomende activiteit, zorg kunnen voorzien. Bijgevolg promoot de steunmaatregel niet in de eerste plaats het voorzien van gezondheidszorg, maar de multifunctionaliteit van professionele landbouwbedrijven.

De voorwaarde dat alleen landbouwers, die samenwerken met een door het departement Welzijn, Volksgezondheid & Gezin erkende zorgvoorziening, een subsidie kunnen krijgen, verzekert dat cliënten verblijven op boerderijen omwille van hun eigen voordeel (het ontvangen van zorg) in plaats van omwille van het economisch gewin voor de landbouwer (een goedkope werkkraft kunnen inzetten). Deze bepaling komt tegemoet aan bezorgdheden in beide discourses. Bovendien wordt door deze bepaling gesubsidieerde zorglandbouw erkend als een bijkomende of tijdelijke oplossing voor cliënten van zorgvoorzieningen (Vlaams Parlement, 2002c) en – in lijn met het ‘socialisering van zorg’ discours – niet als een institutioneel zorgarrangement op zichzelf.

De subsidie heeft de vorm van een forfaitaire vergoeding die het verlies van landbouwers productieve tijd moet compenseren, om te vermijden dat landbouwers een ‘perverse prikkel’ ontvangen om een zorgboerderij te starten vanwege het economisch gewin. Zoals de Minister van Welzijn, Volksgezondheid & Gezin aangaf: *“Vanuit het oogpunt van zorg kan gesteld worden dat het subsidiebedrag van maximaal 40 € per dag een waarborg kan bieden voor kwaliteit. Een zorgboer zal enkel kiezen voor het begeleiden van meerdere zorgvragers gelijktijdig (maximum drie volgens de regelgeving), indien hij daartoe voldoende intrinsiek gemotiveerd is”* (Vlaams Parlement, 2005, p.176). Op deze manier institutionaliseert de Vlaamse wetgeving niet-professionele, maar sociaal duurzame zorglandbouw-praktijken bij professionele landbouwers.

¹² De betrekking van het departement Onderwijs en de onderwijssector is in discours en praktijk sterk verbonden met de betrokkenheid van het departement Welzijn, Gezondheidszorg & Gezin en de gezondheidszorgsector, omdat de meerderheid van scholieren die gebruik maakt van sociale landbouwvoorzieningen geplaatst zijn onder de supervisie van Jeugdzorg (Vlaams Parlement 2005, persoonlijke communicatie). Om deze reden focust deze paper voornamelijk op sectoroverschrijdende dynamieken tussen gezondheidszorg en landbouw.

2.3.4.3. Betwiste zorglandbouw-discoursen en -praktijken?

De institutionalisering van zorglandbouw in Vlaanderen suggereert een gemeenschappelijke visie bij actoren uit de landbouw- en gezondheidshoek m.b.t. de gewenste vorm van zorglandbouw-arrangementen. In de volgende drie secties analyseren we de discursieve en praktijk-gebaseerde ontwikkelingen na de institutionalisering. Hierbij gaan we na hoe de verschillende bij de zorglandbouw betrokken actoren de geïstitutionaliseerde sectoroverschrijdende dynamieken evalueren.

2.3.4.4. Dynamieken tussen landbouwers, zorgvoorzieningen en cliënten

In overeenstemming met de enquêteresultaten van Goris et al. (2007), gaven geïnterviewde landbouwers aan dat ze zijn begonnen met zorglandbouw omdat: (i) ze hun opleiding en/of professionele ervaring in de gezondheidszorg wilden benutten; (ii) om tegemoet te komen aan vragen van vrienden of familie of van het Steunpunt Groene Zorg; (iii) uit een altruïstische neiging om cliënten te helpen (*“Als ze zich goed voelen... ik heb daar een goed gevoel bij”*), en om het beeld van de landbouw te verbeteren (*“Dat je daarmee landbouw aan de ruime samenleving een positief imago kan geven, dat vind ik heel belangrijk”*). Landbouwers appreciëren het bestaan van het wettelijk zorglandbouw-kader, aangezien het eraan bijdraagt dat landbouwers en cliënten goed verzekerd zijn. Bovendien legt het de status van cliënten als patiënten officieel vast, zodat zij niet als goedkope werkrachten kunnen worden beschouwd.

Landbouwers beschouwen de subsidie als slechts van beperkte economische toegevoegde waarde, maar zien het als *“een tegemoetkoming, een stuk een bedanking voor uw inzet”*. Bovendien menen landbouwers dat de beperktheid van de subsidie verzekert *“dat iedereen beseft dat je het niet doet voor het geld”*. Eén landbouwer mist erkenning van de zorgsector en van departement Welzijn, Volksgezondheid & Gezin omdat enkel het departement Landbouw & Visserij zorgboeren subsidieert, *“Maar eigenlijk doen we er evenveel werk aan als de begeleiders in een instelling.”* Niettemin beschouwen de landbouwers zichzelf niet als professionele, maar informele zorgverleners die cliënten helpen door zichzelf te blijven: *“Dat is eigenlijk het principe van zorgboerderij. Dat je je zelf laat zien in het kader van de boerderij. Dat is alles. Je moet niet speciaals doen of je moet geen boeken lezen daarover, je moet niet iets speciaals doen, dat is allemaal voor een professionelen dat”*. Doordat zorgboeren geïnformeerd worden door zowel de Vlaamse wetgeving als het organisatorische kader, delen ze grotendeels het geïstitutionaliseerd discours over de niet-professionele, sociaal-duurzame zorgboer: een zorgvrager opvangen *“is gewoon door doen zoals je alledaags werkt [...] je moet niets speciaal geleerd hebben daarvoor of gedaan hebben. [...] Dat is ook wat ze zeiden daar, die die voordrachten geven [werknemers van het Steunpunt].”*

Ook geïnterviewde werknemers van zorgvoorzieningen zien zorglandbouw in overeenstemming met de geïstitutionaliseerde discoursen. Werknemers van zorgvoorzieningen beschouwen zorglandbouw als *“gewoon één naast de vele vormen”* van praktijken om cliënten te (re-)integreren in de samenleving of om hen even uit hun dagelijkse situatie te halen: *“het is een extra kleur op mijn palet om te kunnen kleuren, en hoe meer kleurtjes dat je hebt, hoe makkelijker het is om iemand tevreden te stellen.”* Zorgvoorzieningen werken samen met zorgboeren om aan de wensen en noden van

individuele cliënten te voldoen, en beschouwen zorglandbouw als nuttig voor cliënten die voordeel halen uit het verblijven op plaatsen met een familiaal karakter, op plekken waar natuur, dieren en/of planten aanwezig zijn, en waar een gestructureerde dagindeling bestaat. Vanwege het familiale, persoonlijke karakter van zorglandbouw, beschouwen werknemers van zorgvoorzieningen het als zeer belangrijk om cliënten zorgvuldig te koppelen met niet alleen een specifieke boerderijomgeving, maar ook met specifieke landbouwers en hun familieleden. Geen van de werknemers van zorgvoorzieningen denkt dat zorgboeren zorg verlenen om economische redenen, en ze menen dat een compensatie voor *“dat sociaal geëngageerd zijn van die landbouwers”* gerechtvaardigd is. Niettemin vroeg een werknemer van een zorgvoorziening zich af waarom enkel landbouwers, en niet tevens andere personen met wie ze samenwerkt om cliënten niet-institutionele arbeid aan te bieden, worden gesubsidieerd. Bovendien verwelkomde deze geïnterviewde landbouwers volgens de wetgeving maar een beperkt aantal cliënten op kunnen opvangen, en dat zij bijgevolg niet kunnen zeggen: *“We pakken er zes tegelijkertijd, dan heb ik meer subsidies’. Ik denk niet dat dat werkbaar is.”* De vertegenwoordigers van de zorgvoorzieningen benadrukten dat zij, en niet de landbouwers, professionele therapeuten zijn: *“het is zeker niet de bedoeling dat dat therapeutisch zou worden of zo. Als de persoon therapie nodig heeft dan moet hij bij ons komen. Wij zijn de behandelaars, zij zorgen eigenlijk voor die ... die daginvulling, die moet interessant zijn.”*

De drie geïnterviewde (familieleden van) cliënten leverden verschillende redenen voor hun appreciatie van zorglandbouw: (i) het herintroduceerde een dagelijkse structuur in het leven van de cliënten; (ii) het maakt mogelijk dat cliënten werken in een groene en veilige omgeving; en (iii) het gaat om niet-institutionele relaties waarin *“je niet wordt bekeken als een patiënt met een ziektebeeld dat evaluatieve discussies vereist; het gaat gewoon ‘normaal’ [...] en bovendien op een volwassen manier”*. Cliënten appreciëren zorglandbouw in het bijzonder omdat het de mogelijkheid geeft om te ervaren hoe het is om te gaan werken of om jezelf nuttig te maken in een niet-institutionele context. Omwille daarvan ervaren cliënten zorglandbouw in de eerste plaats als gaan werken, en niet als het ontvangen van zorg.

Geïnterviewde zorgboeren, vertegenwoordigers van zorgvoorzieningen en (familieleden van) cliënten beschouwen de sectoroverschrijdende interactie op microniveau over het algemeen als goed georganiseerd en productief. Contacten tussen gesubsidieerde landbouwers, zorgvoorzieningen en cliënten zijn deels wettelijk gekaderd: de drie partijen worden verplicht tenminste één samenkomst op de boerderij te houden alvorens een zorgboerderijcontract te tekenen; het verplichte zorg-contract bevat een overeenkomst over de respectievelijke verantwoordelijkheden van de verschillende betrokkenen; en de landbouwer en voorziening worden geacht op zijn minst één evaluatieve conversatie per drie maanden te houden op de boerderij. Initiële contacten tussen de partijen worden verzorgd door ofwel het Steunpunt Groene Zorg of verlopen via directe interactie tussen landbouwers en voorzieningen. In het eerste geval voorziet het Steunpunt in een screening van potentiële zorgboerderijen, verzamelt het informatie aangaande de wensen en noden van cliënten bij de voorziening, en probeert het landbouwers en cliënten op een passende manier met elkaar samen te brengen. De verantwoordelijkheid voor definitieve beslissingen aangaande samenwerking liggen bij de landbouwers, voorzieningen en cliënten. Geïnterviewden zijn tevreden over de manier waarop het Steunpunt landbouwers en

cliënten samenbrengt, omdat ze er een “een goede kijk op” hebben. Sommige zorgvoorzieningen benaderen landbouwers rechtstreeks. In zulke gevallen hangen sectoroverschrijdende dynamieken grotendeels af van de engagementen en competenties van de betrokken individuele landbouwers en zorgvoorzieningen. Eén landbouwer die rechtstreeks samenwerkt met zorgvoorzieningen klaagde: *“Ik heb al een paar keren de ervaring gehad dat zij [zorgvoorzieningen] jongeren dumpen op een zorgboerderij. Dan zijn zij daar de ganse dag van af maar de boer zit er mee. En als dat goed loopt is dat geen enkel probleem, als dat minder loopt heb jij de problemen en de miserie.”* Een werknemer van een zorgvoorziening daarentegen gaf aan dat hij altijd zijn best deed om een goede relatie te onderhouden met de landbouwers: *“Ik noem dat een beetje onze klanten uiteindelijk [de zorgboeren]. Ook die mensen mag je niet in de kou laten staan. Heb je een zorgboer die zich engageert [...] en mislukt het altijd, dan gaat die persoon ook een keer zeggen: ‘Je moet niet meer afkomen, het is nu genoeg geweest’.”*

Sinds het ontstaan van het Vlaamse institutionele en wetgevende kader is het aantal zorgboerderijen en aanvragen voor plaatsen op zulke boerderijen vanuit de gezondheidssector gestaag gestegen. Het Vlaamse landbouwdepartement telde in 2005 nog minder dan 100 gesubsidieerde zorgboerderijen, en in 2010 500 (Vlaams Parlement 2008; Steunpunt Groene Zorg, 2011). Het aantal zorgdagen op gesubsidieerde zorgboerderijen (= het totale aantal betaalde subsidies gedeeld door € 40) is gestegen van 8.223 in 2006 tot 29.815 in 2010. Het Steunpunt ontving in 2010 1.013 aanvragen van zorgvoorzieningen om een samenwerking te starten met een boerderij, wat een groei betekent van 18% in vergelijking met 2009 en van 57% in vergelijking met 2008 (Steunpunt Groene Zorg, 2011). Deze cijfers tonen de effectiviteit van de wetgeving en van het Steunpunt aan in het promoten van zorglandbouw onder professionele landbouwers en zorgvoorzieningen.

2.3.4.5. De positie van het Steunpunt Groene Zorg

Zoals aangegeven in het onderdeel ‘De institutionalisering van zorglandbouw’ benadrukte de zorgsector aanvankelijk dat het Steunpunt Groene Zorg zich niet mocht bezighouden met het samenbrengen van cliënten en landbouwers en het voorzien van bijscholing voor zorgboeren. Deze activiteiten beschouwden ze immers als een taak van professionele zorgverleners. Niettemin begon het Steunpunt met het organiseren van evenementen waarbij zorgboeren ervaringen konden uitwisselen, om zo de landbouwers de kans te geven om te leren van hun collega’s. Het Steunpunt houdt zich tevens bezig met het samenbrengen van cliënten en landbouwers, zoals beschreven in de voorgaande sectie. De voornaamste reden hiervoor is, zoals een bondsvertegenwoordiger uit de gezondheidszorg aangaf, dat het *“niet gemakkelijk is voor een voorziening om, als je niet in die wereld zit, naar boeren te gaan stappen om afspraken rond [zorglandbouw] te gaan maken en zien van: ben je daartoe bereid of wat dan ook.”* Daarom zoekt en screent het Steunpunt geïnteresseerde landbouwers (waarbij ze rekening houden met zaken als hun motivatie, de properheid en veiligheid op het bedrijf, de soort landbouwactiviteiten die op het bedrijf plaatsvinden), en stellen ze landbouwers en voorzieningen aan elkaar voor waar overeenstemmingen tussen aanbod en noden en wensen van cliënten bestaan. Aangezien geen van de activiteiten van het Steunpunt zorglandbouw institutionaliseren als een professioneel zorgarrangement, maar enkel de inspanningen van zorgvoorzieningen ondersteunen om kwalitatieve zorg te

voorzien voor hun cliënten, verwelkomt de zorgsector deze uitbreiding van de competenties van het Steunpunt (Goris et al., 2007, persoonlijke communicatie).

Tezelfdertijd heeft het Steunpunt de bedoeling om landbouwers bij te staan en te beschermen. Zoals een vertegenwoordiger van de zorgsector aangaf: wanneer zorgvoorzieningen rechtstreeks samenwerken met landbouwers, dan *“vult die het zo in en die het zo, en dumpt die en doet die ander het serieus, en die kijkt er niet meer naar om [...]”. En Steunpunt Groene Zorg bewaakt dat dan eigenlijk – wordt die zorgboer niet misbruikt? Doet die voorziening zijn werk? Begeleidt die goed, heeft die duidelijke informatie gegeven?* Op deze manier helpt het Steunpunt om te verzekeren dat enkel cliënten met zorgnoden die landbouwers aankunnen op zorgboerderijen terecht komen, probeert het Steunpunt landbouwers te beschermen tegen mogelijk misbruik vanuit voorzieningen, en fungeert het als een instantie waar landbouwers terecht kunnen met klachten – die het Steunpunt vervolgens zelf behandelt of doorgeeft aan de bevoegde instanties in de sector of van de overheid.

In haar zoektocht naar financiële steun en erkenning van actoren uit de zorgsector voor haar bijdrage aan het verzekeren van zorglandbouw-arrangementen van hoge kwaliteit, tracht het Steunpunt structurele subsidies vanuit het departement Welzijn, Volksgezondheid & Gezin te verkrijgen (Steunpunt Groene Zorg, 2011). Tot op vandaag voorziet dit departement in geen enkele vorm van subsidie voor het Steunpunt. Het Steunpunt werd in eerste instantie gefinancierd door het departement Landbouw & Visserij met Europese middelen voor Plattelandsontwikkeling. Vanaf 2007 verbood de EU echter dergelijke subsidiëring, omdat het zorglandbouw beschouwt als een praktijk behorende tot de gezondheidszorg en gezondheidszorg niet behoort tot de bevoegdheden van de EU (Vlaams Parlement, 2010). Tussen eind 2008 en eind 2010 cofinancierde het departement Landbouw & Visserij het Steunpunt ter ondersteuning van landbouwdiversificatie binnen het kader van het EU-herstructureringsplan voor de suikerindustrie. Sinds eind 2010 ontvangt het Steunpunt niet langer subsidies van de Vlaamse overheid, maar werkt het met niet-structurele subsidies van provincies en private middelen van de Vlaamse Boerenbond.

Sinds haar oprichting is het Steunpunt blijven focussen op de promotie van subsidieerbare zorgboerderijen. Het Steunpunt ontving aanvragen van landbouwers om hen te helpen bij het overschakelen naar op landbouw gebaseerde professionele zorgvoorzieningen, maar het Steunpunt staat deze landbouwers niet bij wegens een gebrek aan middelen die landbouwers kunnen ondersteunen bij deze overgang. Het Steunpunt bemerkt verder: *“Initiatieven waarbij land- of tuinbouwactiviteiten slechts nevenzaak zijn en het welzijnsaspect centraal staat (bvb. kinderboerderijen, maneges met hippotherapie, [...]), worden momenteel beperkt tot niet erkend. Dit zijn heel waardevolle initiatieven, die door gebrek aan regelgeving uit de boot vallen. Ondersteuning van deze projecten is wenselijk”* (Goris et al. 2007, p.48). Een vertegenwoordiger van het Steunpunt legde uit: *“Wij kiezen dat niet binnen ons Steunpunt Groene Zorg omdat wij nogal geallieerd zijn aan Landbouw. Maar als dat ontstaat waarom zouden we dat gaan tegenhouden [...] Hoe meer initiatieven, hoe beter.”*

2.3.4.6. Dynamieken tussen overheidsdepartementen

Ambtenaren van het departement Landbouw & Visserij beschouwen zorglandbouw als een *“buiten verwachting”* groot succes. Aan de ene kant verwelkomen ze dit succes en verklaren ze het door het te beschouwen vanuit – en het recreëren van – het initiële ‘zorgende multifunctionele landbouwer’-discours. Het succes illustreert dat landbouwers en hun families niet louter economisch-rationele actoren zijn, maar ook bereid zijn om op een sociaal duurzame manier aan landbouw te doen en relaties tussen landbouw en samenleving te vernieuwen. Het succes wordt verder verklaard door te verwijzen naar het *“gezond boerenverstand”* van landbouwers; door het feit dat vele vrouwen van landbouwers een zorgopleiding hebben genoten; door het feit dat het ‘in-de-natuur-zijn’ op een boerderij gezondheidsvoordelen oplevert; en – volgens de huidige Minister van Landbouw & Visserij – door het feit dat *“Zorg en landbouw [...] heel dicht bij elkaar [liggen]. Zorg voor natuur en zorg voor mensen”* (Vlaams Parlement, 2008). Het departement Landbouw & Visserij probeert er voor te zorgen dat zorglandbouw terug in aanmerking zal komen voor Europese subsidies. Aangezien zorglandbouw niet meer via Europese gelden gesubsidieerd kon worden, mede omdat de EU zorglandbouw beschouwde als een zorgactiviteit, probeert het departement met gebruik van dit ‘zorgende multifunctionele landbouwer’ discours te benadrukken dat zorglandbouw een sociaal duurzaam type van multifunctionele landbouw is dat *“rechtstreeks bijdraagt aan de leefkwaliteit van het platteland”* (Vlaams Parlement, 2010).

Aan de andere kant inspireerde het succes van zorglandbouw tot een uitbreiding van het initiële landbouwkundige discours. Op basis van de groeiende cijfers die bewijzen dat zorglandbouw duidelijke voordelen biedt aan de gezondheidssector, pleit het departement Landbouw & Visserij voor een institutionalisering van zorglandbouw binnen de kaders van de gezondheidszorg. Het doet dit, ten eerste, door het departement Welzijn, Volksgezondheid & Gezin uit te nodigen om het Steunpunt structureel te financieren en zo de bijdrage van het Steunpunt tot kwalitatieve zorg te erkennen. Ten tweede onderzoekt het departement Landbouw & Visserij, of het departement Welzijn, Volksgezondheid & Gezin en/of zorgvoorzieningen de zorgactiviteiten van landbouwers kunnen (co)financieren. De Minister van Landbouw erkent dat deze laatste optie aanleiding kan geven tot nieuwe zorglandbouwpraktijken: de door het departement Landbouw & Visserij verstrekte *“subsidie is geen subsidie voor de zorgactiviteit maar een compensatie voor de tijd die in de zorg wordt gestopt in een vrijwillig engagement voor een sociaal doel. De vraag is hierbij of we hier de lijn trekken of dat we aanvaarden dat sommige bedrijven verder gaan en, naar Nederlands model, zich verder specialiseren als professionele zorgboerderij”* (Vlaams Parlement, 2008).

Geïnterviewden vanuit het departement Welzijn, Volksgezondheid & Gezin geven – in lijn met het initiële discours gedeeld door een gezondheidszorgcoalitie – aan dat zorglandbouw moet blijven gezien worden als *“een vorm van informele zorg”*. Daarom zal het departement Welzijn, Volksgezondheid & Gezin niet overwegen de zorgboeren te subsidiëren: *“Dat impliceert immers onvermijdelijk institutionalisering met alle gevolgen van dien: regels voor de erkenning, opleiding- en bijscholingsvereisten voor de zorgaanbieder, organisatie van het toezicht enzovoort. De grote meerwaarde van deze opvangvorm ligt in de subjectieve match tussen landbouwer en cliënt, tussen spontane vraag en nabij aanbod, tussen subjectieve nood aan buitenwerk en een informeel aanbod aan eenvoudig karweiwerk.”* (Vlaams

Parlement, 2002c, p.24). Het subsidiëren van zorglandbouw staat gelijk aan het subsidiëren van landbouwdiversificatie, wat een taak is van het departement Landbouw & Visserij. Het voorzien van bijkomende middelen voor zorgvoorzieningen die samenwerken met zorgboerderijen wordt evenmin opportuun geacht, aangezien zulke zorgvoorzieningen al tijd en dus geld besparen wanneer landbouwers hun cliënten opvangen.

Het departement Welzijn, Volksgezondheid & Gezin erkent de inspanningen van het Steunpunt om de kwaliteit van arrangementen waarbij landbouwers, zorgvoorzieningen en cliënten betrokken zijn, te verzekeren. Daarom overweegt het een 'samenwerkingsverband' met het Steunpunt (Vlaams Parlement, 2002c). Een dergelijke samenwerking kan impliceren dat zorgovereenkomsten alleen kunnen gesloten worden in bijzijn van het Steunpunt, wat moet garanderen dat alle partijen op de hoogte zijn van de voor- en nadelen van zorglandbouw, en van de respectieve rechten en plichten van de betrokken partijen – inclusief de plicht geen cliënten op boerderijen te 'dumpen' (persoonlijke communicatie). Alvorens te beslissen om het Steunpunt al dan niet te financieren, heeft het departement Welzijn, Volksgezondheid & Gezin aan het departement Landbouw & Visserij gevraagd om onder de bestaande wetgeving ook maneges en hoveniers te laten vallen. Het departement Landbouw & Visserij weigerde dit – volgens een ambtenaar van dit ministerie omdat zulke praktijken plaats vinden buiten de veilige omgeving van zorgboerderijen en bijgevolg minder voordelig zijn voor cliënten, en omdat zulke praktijken niet bijdragen aan een verbetering van het imago, en de sociale positie van landbouw.

2.3.5. Discussie: Vlaamse zorglandbouw en haar innovatie-capaciteit

In dit hoofdstuk hebben we bestudeerd in welke mate en waarom zorglandbouw in Vlaanderen wordt gekenmerkt door synergetische praktijken en coalities die voorbij gaan aan traditionele sectorale grenzen. In de voorgaande onderdelen analyseerden we de discoursen en praktijken die sectoroverschrijdende synergieën faciliteren en beperken. In dit onderdeel zullen we de impact van deze faciliterende en beperkende factoren bespreken op het innovatieve potentieel van zorglandbouw in Vlaanderen.

We onderscheidden twee afzonderlijke discoursen en verwante coalities die Vlaamse instituties en praktijken vormgeven. Aan de ene kant is er een landbouwcoalitie die een 'zorgende multifunctionele landbouwer'-discours deelt. Dit discours conceptualiseert zorglandbouw als een traditionele praktijk van landbouwers die de sociale – eerder dan de economische – duurzaamheid van de professionele landbouw kan versterken. Aan de andere kant onderscheiden we een gezondheidszorgcoalitie die een 'socialisatie van zorg' discours aannam en zorglandbouw beschouwt als een van de vele niet-professionele zorgpraktijken die kunnen bijdragen tot sociaal-inclusieve gezondheidszorg. Deze coalitie categoriseerde zorglandbouw expliciet niet als een aparte zorgpraktijk. Beide discoursen hebben invloed gehad op het Vlaamse institutionele kader, dat zorglandbouw vooral erkent en promoot als een strategie tot sociaal duurzame landbouwdiversificatie, niet als een apart gezondheidszorgarrangement.

De basisgedachte van het institutioneel kader erkent zorglandbouw als een win-win praktijk voor de landbouw- en zorgsectoren. Niettemin voorziet het kader enkel vanuit het landbouwperspectief innovatieve formele erkenning en steun. De institutionele

betrokkenheid van gezondheidszorg-actoren verduidelijkt dat deze actoren menen dat zorglandbouw kan bijdragen tot kwaliteitsvolle zorg. Tegelijkertijd vermijdt de formele positie van gezondheidszorg-actoren echter de institutionalisering van zorglandbouw als een aparte professionele zorgpraktijk. De wettelijke verplichting aan gesubsidieerde landbouwers om samen te werken met formeel erkende zorgvoorzieningen verzekert dat het departement Welzijn, Volksgezondheid & Gezin en door dit departement erkende zorgvoorzieningen formeel verantwoordelijk blijven voor het verzekeren van de kwaliteit van gezondheidszorg op de boerderij. Deze betrokkenheid van gezondheidszorg-actoren categoriseert zodoende de institutionalisering van zorglandbouw als een innovatie gericht op de landbouw, en niet zozeer op de gezondheidszorg.

Het Vlaamse institutionele kader heeft een sterke invloed gehad op de innovatieve capaciteit van zorglandbouw m.b.t. tot de relaties tussen zorgboeren, zorginstellingen, en cliënten. De wetgeving en het Steunpunt Groene Zorg hebben bijgedragen aan een opmerkelijke groei in het aantal zorgboerderijen, zorgdagen op zulke boerderijen, en aanvragen door zorgvoorzieningen om samen te werken met boerderijen. Geselecteerd op basis van, en (mede) beïnvloed door het institutionele kader, delen en praktiseren zorgboeren, zorginstellingen, en cliënten grotendeels de discoursen die het kader inspireerden. Gestructureerd door wettelijke vereisten, en in vele gevallen met bemiddeling van het Steunpunt Groene Zorg, beschouwen actoren zorglandbouw-dynamieken over het algemeen als bijdragend aan innovatieve sectoroverschrijdende voordelen.

Op hogere institutionele niveaus echter, worden huidige instituties en praktijken discursief en politiek meer in vraag gesteld. Het departement Landbouw & Visserij en het Steunpunt Groene Zorg vragen om grotere financiële en organisatorische betrokkenheid van het departement Welzijn, Volksgezondheid & Gezin in wat het departement Landbouw & Visserij – in tegenstelling tot het departement Welzijn, Volksgezondheid & Gezin – categoriseert als substantieve zorgarrangementen. Wanneer we de huidige zorglandbouw-arrangementen beoordelen vanuit het perspectief van de normen, organisaties en wetten die ze introduceren (cf. Reckwitz, 2002; Arts en Buizer, 2009), blijken Vlaamse zorglandbouw-instituties disproportioneel beïnvloed te zijn door aan de landbouwsector gelieerde normen en middelen (cf. Di Iacovo en O'Connor, 2009). Het departement Landbouw & Visserij subsidieert zorgboeren om de landbouw te diversifiëren, terwijl het departement Welzijn, Volksgezondheid & Gezin geen financiële steun voorziet om zorg te socialiseren via landbouw. Daarnaast wordt ook het Steunpunt Groene Zorg overwegend gefinancierd met landbouw-, in plaats van gezondheidszorgmiddelen.

Tevens beginnen stemmen van het Steunpunt, vanuit hun intersectorale positie, de selectieve promotie van zorglandbouw door de wetgeving in vraag te stellen. Wanneer we de Vlaamse zorglandbouw-arrangementen bekijken vanuit een rationele-actor perspectief (Reckwitz, 2002; Arts en Buizer, 2009), door te focussen op de mate waarin arrangementen bijdragen tot multifunctionele landbouw en inclusieve gezondheidszorg, dan zien we dat het Vlaamse wettelijke kader er niet in slaagt om een aantal innovatieve en sociaal inclusieve landbouw- en gezondheidszorginitiatieven te versterken (Goris et al., 2007). Initiatieven van niet-professionele landbouwers (zoals hobbyboeren, maneges, kleuterscholen, tuinders), en van professionele landbouwers die hun zorgactiviteiten op de boerderij willen uitbreiden of professionaliseren, worden momenteel niet formeel erkend of gepromoot. Daarnaast

ondersteunt de wetgeving geen zorglandbouw-arrangementen voor zorgbehoevende personen die niet verbonden zijn aan een institutionele zorgvoorziening.

Terwijl zorglandbouw als een activiteit met innovatief potentieel kan worden beschouwd, suggereert onze discoursanalyse dat het onwaarschijnlijk is dat (veel van) dit potentieel snel zal worden gerealiseerd door vernieuwde samenwerking tussen actoren uit de landbouw en de gezondheidszorg, en dit omwille van twee redenen. Eerst en vooral, de voortdurende conceptualisatie vanuit de landbouw van zorglandbouw als een activiteit van een professionele landbouwer komt niet overeen met het ‘socialisatie van zorg’ discours van de zorgsector. Binnen dit laatste discours heeft de term ‘professioneel landbouwbedrijf’ weinig categorische relevantie: zorgboerderijen zijn slechts een van de vele mogelijke informele en/of groene zorgomgevingen. Ten tweede, het pleidooi vanuit de landbouwsector om zorglandbouw institutioneel te erkennen als een gezondheidszorgpraktijk conflicteert met het idee van de discours coalitie bestaande uit gezondheidszorg-actoren om zorg te socialiseren via niet-institutionele contexten. We kunnen mogelijks een (financiële) samenwerking verwachten tussen het Steunpunt Groene Zorg en het departement Welzijn, Volksgezondheid & Gezin. Maar een dergelijke samenwerking zal waarschijnlijk enkel de ondersteuning die het Steunpunt biedt aan de zorgvoorzieningen en het departement Welzijn, Volksgezondheid & Gezin bij het afleveren en controleren van zorg erkennen, en het Steunpunt niet expliciet erkennen als de vertegenwoordiger van een institutionele zorgsector.

2.3.6. Besluit

Vlaamse zorglandbouw-instituten en –praktijken ontstonden binnen diverse culturele, sociaalhistorische en politieke contexten (inclusief voedsel- en milieucrisis, een langdurige traditie van zorglandbouw, een filosofie van het socialiseren van zorg via informele contexten). Mede bepaald door deze contexten werd zorglandbouw gecontextualiseerd binnen een discours van multifunctionele landbouw, gecentraliseerd rond de sociale duurzaamheid van landbouw, en binnen een discours van sociale inclusie dat voornamelijk naar voor wordt geschoven door actoren uit de gezondheidszorg (cf. Bock en Oosting, 2010). De hybridisering van deze discourses gaf mee vorm aan zorglandbouw-arrangementen gericht op een beperkte selectie van multifunctionele boerderijen (zie Renting et al. 2008), van mogelijke groene zorg praktijken (zie Haubenhofers et al., 2010), en van potentiële cliënten. Vlaamse zorglandbouw-instituten en -praktijken zijn ontstaan als specifieke historische fenomenen, die zich onderscheiden van de meer economisch-georiënteerde en marktgebaseerde arrangementen in Nederland (ENRD, 2010; Van der Ploeg en Roep, 2003), de meer op natuur en op dieren gebaseerde arrangementen in landen als het Verenigd Koninkrijk en Duitsland (Hine, 2008; Neuberger et al., 2006), en Italiaanse sociaal-inclusieve praktijken die diverse categorieën van kwetsbare personen betrekken, waaronder ex-gedetineerden en langdurig werklozen (Di Iacovo, 2003).

Voorgaand onderzoek van Europese zorglandbouw-arrangementen plaatste de situatie in Vlaanderen op een evolutionaire schaal, bewegend naar een situatie waarin zorglandbouw wordt erkend en gefinancierd door zowel de landbouw- als de zorgsector. Op deze schaal werd Vlaanderen ofwel gecategoriseerd in het ‘multifunctionele landbouw’-stadium (waarin de landbouwsector voornamelijk de middelen ter ondersteuning van zorglandbouw levert –

Di Iacovo en O'Connor, 2009) of het hogere 'erkend systeem van sociale zorg'-stadium (gekaracteriseerd door "a strong level of interest and recognition of Social Farming from the health and social care sector and the institutions associated with them" – (ENRD, 2010, p.6). Ons onderzoek suggereert dat beide classificaties gedeeltelijk correct zijn, maar onvolledig. De eerste focust op het institutionele niveau, de laatste op dynamieken tussen landbouwers, zorgvoorzieningen en cliënten, maar geen van beide neemt de discursief gemedieerde interactie tussen beide niveaus in overweging. Met behulp van onze discoursanalyse vonden wij geen bewijs dat binnen Vlaanderen een evolutionaire beweging bestaat in de richting van een formele erkenning van zorglandbouw door de zorgsector. In plaats daarvan bemerkten we een steeds hogere graad van politieke contestatie, rakend aan de conceptuele basis van 'zorglandbouw': haar definitie.

Terwijl het Vlaamse institutionele kader groeide uit een (op zijn minst: gesuggereerd) gemeenschappelijk begrip van het concept van zorglandbouw bij actoren in de landbouw en gezondheidszorg, is het concept onderwerp geworden van discursieve complexiteit. De stabiliteit van het institutionele kader rust evenzeer op de onbetwiste conceptualisering van zorglandbouw als een innovatieve landbouwpraktijk, als op de gecontesteerde notie dat het een niet-innovatieve zorgpraktijk is. De dynamieken tussen landbouwers, zorgvoorzieningen en cliënten, die gemedieerd worden door dit institutioneel kader, worden voornamelijk gekarakteriseerd door sectoroverschrijdende voordelen door, en een groeiende interesse in, zorglandbouw-initiatieven. Tegelijkertijd ondersteunt het institutionele kader geen andere initiatieven, die boerderijen of groene omgevingen combineren met sociale inclusie en zorg. De bestaande, in dit hoofdstuk geanalyseerde zorglandbouw-discoursen suggereren niet dat landbouw- en gezondheidszorg-actoren snel zullen samenwerken om fundamentele institutionele en praktijkgebaseerde innovaties te realiseren, aangezien huidige sectoroverschrijdende dynamieken eerder verandering tegengaan dan stimuleren.

2.4. Literatuur

Arts, B. and Buizer, M. (2009) Forests, discourses, institutions: A discursive-institutional analysis of global forest governance. *Forest Policy and Economics*, 11 (5/6), pp.340-347.

Barnes, M. (2006) *Caring and Social Justice* (Palgrave Macmillan: Basingstoke)

Bauduin, D., McCulloch, A. and Liégeois, A. (2002) *Good Care in the Community. Ethical Aspects of Deinstitutionalisation in Mental Health Care* (Trimbos-Instituut: Utrecht)

Beck, U. (1999) *World Risk Society* (Cambridge: Polity Press)

Bock, B.B. and Oosting, S.J (2010) A Classification of Green Care Arrangements in Europe. In: Dessein, J. and Bock, B.B. (eds.), *The Economics of Green Care in Agriculture: COST Action 866 Green Care in Agriculture* (Loughborough University, Loughborough), pp. 15-26.

Born, B. and Purcell, M. (2006) Avoiding the local trap: scale and food systems in planning research. *Journal of Planning Education and Research*, 26, pp. 195-207.

- Bourdieu, P. (1986) "Forms of Capital". In Richardson, J. G. (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (Greenwood: New York), pp. 46-58.
- Bruckmeier, K. and Tovey, H. (2008) Knowledge in Sustainable Rural Development: From Forms of Knowledge to Knowledge Processes. *Sociologia Ruralis*, 48 (3), pp. 313-329.
- Burton, R.J.F., Kuczera, C. and Schwarz, G. (2008) Exploring Farmers' Cultural Resistance to Voluntary Agri-environmental Schemes. *Sociologia Ruralis*, 48 (1), pp. 16-37.
- Burton, R. and Paragahawewa, U.H. (2011) Creating culturally sustainable agri-environmental schemes. *Journal of Rural Studies*, 27, pp. 95-104.
- Dedry, A. (ed.) (2004) *Groene Zorg heeft een punt. Morgen krijgt ze haar steunpunt* (Cera Foundation, Boerenbond en Groep KVLV: Wijnmaal).
- De Krom, M.P.M.M. (2009) Understanding Consumer Rationalities: Consumer Involvement in European Food Safety Governance of Avian Influenza. *Sociologia Ruralis*, 49 (1), pp. 1-19.
- De Krom, M.P.M.M. and Oosterveer, P. (2010) Contesting risk and responsibility: European debates on food and agricultural governance of avian influenza. *Nature and Culture*, 5 (2), pp.175-195.
- De Sleutel (2003) *Opstarten van experimentele plaatsen op zorgboerderijen in Vlaanderen* (De Sleutel: Gent).
- Dessein, J. and Nevens, F. (2007) I'm Sad To Be Glad'. An analysis of farmers' pride in Flanders. *Sociologia Ruralis*, 47 (3), pp. 273-292.
- Dessein, J. and Bock, B.B. (2010) Socio-cultural processes as breeding ground for Green Care. In: Dessein, J. and Bock, B.B (eds.), *The Economics of Green Care in Agriculture: COST Action 866 Green Care in Agriculture* (Loughborough University: Loughborough), pp.29-36.
- De Vos, B. I. and Bush, S. R. (2011) Far More than Market-Based: Rethinking the Impact of the Dutch Viswijzer (Good Fish Guide) on Fisheries' Governance. *Sociologia Ruralis*, 51 (3), pp. 284–303.
- Di Iacovo, F. (2003) New trends in the relationship between farmers and local communities in Tuscany. in: Van Huylenbroeck, G. and Durand, G. (eds.), *Multifunctional Agriculture: A New Paradigm for European Agriculture and Rural Development* (Ashgate: Aldershot), pp.101-128.
- Di Iacovo, F. and O'Connor, D. (eds.) (2009) *Supporting Policies for Social Farming in Europe: Progressing Multifunctionality in Responsive Rural Areas* (ARSIA, Firenze).
- Dryzek, J.S. (1997) *The Politics of the Earth. Environmental Discourses* (Oxford University Press: Oxford).

DuPuis, M. E. and Goodman, D. (2005) Should we go 'home' to eat?: Toward a reflexive politics of localism. *Journal of Rural Studies*, 21, pp. 359-371.

European Network for Rural Development (ENRD) (2010) *Overview of Social Farming and Rural Development Policy in Selected EU Member States. NRN Joint Thematic Initiative on Social Farming, December 2010* (European Communities: Brussels).

Frouws, J. and A.P.J. Mol (1997) "Ecological modernization theory and agricultural reform". In: De Haan, H. and Long, N. (eds) *Images and realities of rural life* (Assen: Van Gorcum), pp. 269–286.

Goodman, D. (2004) Rural Europe redux? Reflections on alternative agro-food networks and paradigm change. *Sociologia Ruralis*, 44 (1), pp 3-16.

Goris, K., Weckhuysen, H. and Dedry, A. (2007) *Evaluatierapport Steunpunt Groene Zorg 2004-2006* (Steunpunt Groene Zorg: Wijgmaal).

Hajer, M.A. (1997) *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, 2nd ed. (Oxford University Press: Oxford).

Hajer, M. and Versteeg, W. (2005) A decade of discourse analysis of environmental politics: achievements, challenges, perspectives. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 7 (3), pp. 175-184.

Hassink, J. and van Dijk, M. (2006) Farming for health across Europe. Comparison between countries, and recommendations for a research and policy agenda. In: Hassink, J. and van Dijk, M. (eds.), *Farming for health: Green-care farming across Europe and the United States of America* (Springer: Dordrecht), pp. 347-357.

Hassink, J., Elings, M., Zweekhorst, M., van den Nieuwenhuizen, N. and Smit, A. (2010) Care farms in the Netherlands: Attractive empowerment-oriented and strengths-based practices in the community. *Health & Place*, 16 (3), pp.423-430.

Haubenhof, D.K., Elings, M., Hassink, J. and Hine, R.E. (2010) The Development of Green Care in Western European Countries. *EXPLORE: The Journal of Science and Healing*, 6 (2) pp.106-111

Hine, R. (2008) Care Farming in the UK – Recent Findings and Implications. In: Dessein, J. (ed.), *Farming for Health: Proceedings of the Community of Practice Farming for Health, November 2007, Ghent, Belgium* (ILVO: Merelbeke), pp. 93-104

Hodge, I. (2001) Beyond agri-environmental policy: towards an alternative model of rural environmental governance. *Land Use Policy*, 18, pp. 99-111.

Holm, J. and Stauning, I. (2002) Ecological Modernisation and 'Our Daily Bread': Variations in the transition of the food sector. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, 1 (1), pp. 1-13.

Holstein, J.A. and Gubrium, J.F. (2005) Interpretive practice and social action. In: Denzin, N.K. and Lincoln, Y.S. (eds.), *The sage handbook of qualitative research* (3rd ed.) (Thousand Oaks: Sage), pp. 483-505.

Horlings, L.G. and Marsden, T. (2011) Towards the real green revolution? Exploring the conceptual dimensions of a new ecological modernisation of agriculture that could 'feed the world'. *Global Environmental Change*, 21 (2), pp. 441-452.

Huttunen, S. (2009) Ecological modernisation and discourses on rural non-wood bioenergy production in Finland from 1980 to 2005. *Journal of Rural Studies*, 25 (2), pp. 239-247.

Jokinen, P. (2000) Europeanisation and ecological modernisation: agri-environmental policy and practices in Finland. *Environmental Politics*, 9 (1), pp. 138-167.

Kaljonen, M. (2006) Co-construction of agency and environmental management. The case of agri-environmental policy implementation at Finnish farms. *Journal of Rural Studies*, 22, pp. 205-216.

Kloppenborg, J. (1991) Social Theory and the De/Reconstruction of Agricultural Science: Local Knowledge for an Alternative Agriculture. *Rural Sociology*, 56, pp. 519-548.

Kneafsey, M. (2010) The region in food—important or irrelevant? *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3 (2), pp. 177-190.

Lamb, H.R. and Bachrach, L.L. (2001) Some Perspectives on Deinstitutionalization. *Psychiatric Services*, 52 (8), pp.1039-1045.

Law, J. and Singleton, V. (2005) Object lessons. *Organization*, 12 (3), pp. 331-355.

Lockie, S. (2006) Networks of Agri-Environmental Action: Temporality, Spatiality and Identity in Agricultural Environments. *Sociologia Ruralis*, 46 (1), pp. 22–39.

Marsden, T. (2004) The Quest for Ecological Modernisation: Re-Spacing Rural Development and Agri-Food Studies. *Sociologia Ruralis*, 44 (2), pp. 129–146.

Marsden, T. and Sonnino, R. (2008) Rural development and the regional state: Denying multifunctional agriculture in the UK. *Journal of Rural Studies*, 24 (4), pp. 422 – 431.

Mason, J. (2002) *Qualitative researching* (2nd ed) (London: Sage).

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2005) 14 oktober 2005 – Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de toekenning van subsidies voor de zorg en activering van zorgvragers op land- of tuinbouwbedrijven met toepassing van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling. *Belgisch Staatsblad* 2005-12-06 [N. 2005-3319, C-2005/36468], pp.52612-52614.

Neuberger, K., Stephan, I., Hermanowski, R., Flake, A., Post, F.J. and van Elsen, T. (2006) Farming for health: aspects from Germany. In: Hassink, J. and van Dijk, M. (eds.), *Farming for*

health: Green-care farming across Europe and the United States of America (Springer: Dordrecht), pp. 193-211.

Oosterveer, P., Guivant, J. and Spaargaren, G. (2007) Shopping for green food in globalizing supermarkets: Sustainability at the consumption junction. In: Pretty, J., Ball, A., Benton, T., Guivant, J., Lee, D., Orr, D., Pfeffer, M. and Ward, H. (eds), *Sage Handbook on Environment and Society* (Sage: London), pp. 411-428.

Potter, C. and Tilzey, M. (2005) Agricultural policy discourses in the European post-Fordist transition: neoliberalism, neomercantilism and multifunctionality. *Progress in Human Geography*, 29 (5), pp. 581-600.

Reckwitz, A. (2002a) Toward a theory of social practices: a development in culturalist theorizing. *European Journal of Social Theory*, 5 (2), pp. 243–263.

Reckwitz, A. (2002b) The Status of the ‘Material’ in Theories of Culture: From ‘Social Structure’ to ‘Artefacts’. *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 32(2), pp. 195-217.

Renting , H., Oostindie, H., Laurent, C., Brunori, G., Barjolle, D., Jervell, A., Granberg, L., Heinonen, M. (2008) Multifunctionality of agricultural activities, changing rural identities and new institutional arrangements. *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology*, 7 (4-5), pp. 361 – 385.

Renting, H., Rossing, W.A.H., Groot, J.C.J., Van der Ploeg, J.D., Laurent, C., Perraud, D., Stobbelaar, D.J. and Van Ittersum, M.K. (2009) Exploring multifunctional agriculture. A review of conceptual approaches and prospects for an integrative transitional framework. *Journal of Environmental Management*, 90 (2), pp. S112-S123.

RLH (Regionaal Landschap Haspengouw en Voeren) (n.d.), *Homepage b.akkerbrood*. Beschikbaar via: <http://www.bakkerbrood.be/index.php>. Geraadpleegd op 23 Juli 2011.

Rogge, E., Nevens, F. and Gutlinck, H. (2007) Perception of rural landscapes in Flanders: looking beyond aesthetics. *Landscape and Urban Planning*, 82, pp. 159-174.

Roossens, E. and Van de Walle, L. (2007) *Geel Revisited. After Centuries of Mental Rehabilitation* (Garant, Antwerpen).

Shove, E. and Walker, G. (2010) Governing transitions in the sustainability of everyday Life. *Research Policy*, 39, pp. 471-476.

Silvasti, T. (2003) The cultural model of the “good farmer” and the environmental question in Finland. *Agriculture and Human Values*, 20, pp. 143–150.

Sonnino, R., (2007) Embeddedness in action: saffron and the making of the local in southern Tuscany. *Agriculture and Human Values*, 24, pp. 61–74.

Sonnino, R. and Marsden, T. (2006a) Beyond the divide: Rethinking relations between alternative and conventional food networks in Europe. *Journal of Economic Geography*, 6, pp. 181–199.

Spaargaren, G. and Oosterveer, P. (2010) Citizen-Consumers as Agents of Change in Globalizing Modernity: The Case of Sustainable Consumption. *Sustainability*, 2, pp. 1887-1908.

Steunpunt Groene Zorg (2011) *Jaarverslag 2010* (Steunpunt Groene Zorg, Wijgmaal).

Tovey, H. (2008) Introduction: rural sustainable development in the knowledge society era. *Sociologia Ruralis*, 48 (3), pp. 185-199.

Van der Ploeg, J.D. and Roep, D. (2003) Multifunctionality and Rural Development: The Actual Situation in Europe. In: Van Huylenbroeck G. and Durand, G. (eds.), *Multifunctional Agriculture: A New Paradigm for European Agriculture and Rural Development* (Ashgate, Aldershot), pp. 37-54.

Van der Ploeg, J.D. and Marsden, T. (eds.) (2008) *Unfolding Webs: The Dynamics of Regional Rural Development* (Van Gorcum, Assen).

Van der Ploeg, J.D., van Broekhuizen, R., Brunori, G., Sonnino, R., Knickel, K., Tisenkopfs, T. and H. Oostindie (2008) Towards a Framework for Understanding Regional Rural Development. In: Van der Ploeg, J.D. and Marsden, T. (eds.) *Unfolding Webs: The Dynamics of Regional Development* (Assen: Van Gorcum), pp. 1-28.

Van Huylenbroeck, G. and Durand, G. (2003) *Multifunctional Agriculture: A New Paradigm for European Agriculture and Rural Development. Perspectives on Rural Policy and Planning* (Aldershot, Ashgate).

Vik, J. and Farstad, M. (2009) Green Care Governance: Between Market, Policy and Intersecting Social Worlds. *Journal of Health Organization and management*, 23 (5), pp.539-553.

Vlaams Parlement (2000) *Bulletin van Vragen en Antwoorden Zitting 1999-2000, 30 juni 2000* (Vlaams Parlement, Brussel).

Vlaams Parlement (2001) *Handelingen Commissievergadering C147-WER18, Commissie voor Economie, Landbouw, Werkgelegenheid en Toerisme – 18 april 2001* (Vlaams Parlement, Brussel).

Vlaams Parlement (2002a) *Handelingen Commissievergadering C278-WER37, Commissie voor Economie, Landbouw, Werkgelegenheid en Toerisme – 2 juli 2002* (Vlaams Parlement, Brussel).

Vlaams Parlement (2002b) *Handelingen Commissievergadering C3-WEL1, Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gelijke Kansen – 24 september 2002* (Vlaams Parlement, Brussel).

Vlaams Parlement (2002c) *Handelingen Commissievergadering C213-WEL14, Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebeleid – 4 mei 2010* (Vlaams Parlement, Brussel).

Vlaams Parlement (2005) *Bulletin van Vragen en Antwoorden Zitting 2005-2006 Nr.3, December 2005* (Vlaams Parlement, Brussel).

Vlaams Parlement (2008) *Handelingen Commissievergadering C22-SLAN1, Subcommissie voor Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid – 9 oktober 2008* (Vlaams Parlement: Brussel).

Vlaams Parlement (2010) *Antwoord van Kris Peeters op vraag nr.106 van Karlos Callens van 10 februari 2010* (Vlaams Parlement, Brussel).

VLM (Vlaamse Landmaatschappij) (n.d.) Homepage Buffering in de Gentse Kanaalzone. Beschikbaar via: <http://www.ecokwadraat.be/bufferingGentseKanaalzone/tabid/341/Default.aspx>. Geraadpleegd op 05 September 2011.

Watering De Dommelvallei (n.d.) Homepage Beekrandenbeheer Dommelgebied. Beschikbaar via: <http://www.beekranden.be/>. Geraadpleegd op 05 September 2011.

Warde, A. (2005) Consumption and Theories of Practice. *Journal of Consumer Culture*, 5 (2), pp. 131-153.

Wilson, G.A. (2007) *Multifunctional Agriculture: A Transition Theory Perspective* (CAB International, Wallingford).

Winter, M. (2003) Embeddedness, the new food economy and defensive localism. *Journal of Rural Studies*, 19, pp. 23–32.

Rapport WP 3. Vergoedingssystemen voor dienstverlenende activiteiten

Valerie Vandermeulen
Michiel De Krom
Joost Dessen
Guido Van Huylbroeck

Maart 2012

3.1. Inleiding

3.1.1. Doelstelling

Hypothese 3: Het huidige financieringssysteem voor dienstverlenende activiteiten van landbouw via overheidssubsidies kan efficiënter georganiseerd worden. Vooral een evolutie naar instrumenten gebaseerd op marktmechanismen biedt perspectieven.

Subsidiesystemen van de overheid om landbouwers te vergoeden voor goederen of diensten geleverd aan de maatschappij krijgen vaak de kritiek niet efficiënt te zijn, omdat de balans tussen vergoeding en inspanning geleverd door de landbouwers niet in evenwicht zou zijn. Een aantal alternatieve systemen voor het huidige uniforme subsidiesysteem worden beschreven in de literatuur die mogelijk de efficiëntie kunnen verbeteren. Naast scherpere resultaats- en gebiedsgerichte betalingen, is een call for tender systeem (of het veilen van projecten) een interessante piste omdat hier een soort marktmechanisme wordt gecreëerd dat landbouwers aanzet effectieve projecten te creëren aan een prijs die sterker aanleunt bij hun kosten. De literatuur geeft wel aan dat dergelijke systemen kunnen leiden tot hoge transactiekosten en lage acceptatie door landbouwers. Andere mogelijkheden zijn systemen zonder overheidstussenkomst, waarbij de vergoeding voor de publieke goederen en diensten die landbouw biedt rechtstreeks uit de maatschappij komen (bvb. landschapsveiling). Het meest geschikte systeem kan afhangen van het soort publieke dienst die geleverd wordt.

3.1.2. Gebruikte terminologie

Er dient een onderscheid gemaakt te worden tussen alternatieve financieringsinstrumenten (AFI) en alternatieve financieringsbronnen (AFB). Bij onderzoek naar AFB wordt gezocht naar steun voor het aanbieden van publieke diensten door de landbouw verder dan het klassieke subsidiesysteem. De traditionele financieringsbron omvat in dit geval publieke gelden op federaal, regionaal of Europees niveau. Er wordt onderzocht hoe de rol van de overheid beperkt kan worden of aangevuld kan worden om zo een voldoende grote financieringsbron te vinden voor de vergoeding van de diensten. Voorbeelden van dergelijke AFB zijn:

- Adopteer een kip, grutto, hoogstamboom, akkerrand etc.;
- Community supported agriculture;
- Financiering vanuit bedrijven;
- Financiering vanuit andere producten, functiecombinaties (o.a. hoevertoerisme, educatie);
- Financiering vanuit hoeveverkoop aan particulieren;
- Toeristenbelasting;
- Ontwikkelingstaks, ecotaks, natuurtaks, landschapstaks;
- Landschapsveiling (waarbij zowel privé als overheid betrokken kunnen worden);
- Groen voor rood;
- Giften;
- Etc.

Alternatieve financieringsinstrumenten (of ook systemen of mechanismen genaamd) dienen een stuk ruimer geïnterpreteerd te worden. AFI omvatten verschillende AFB, maar kunnen

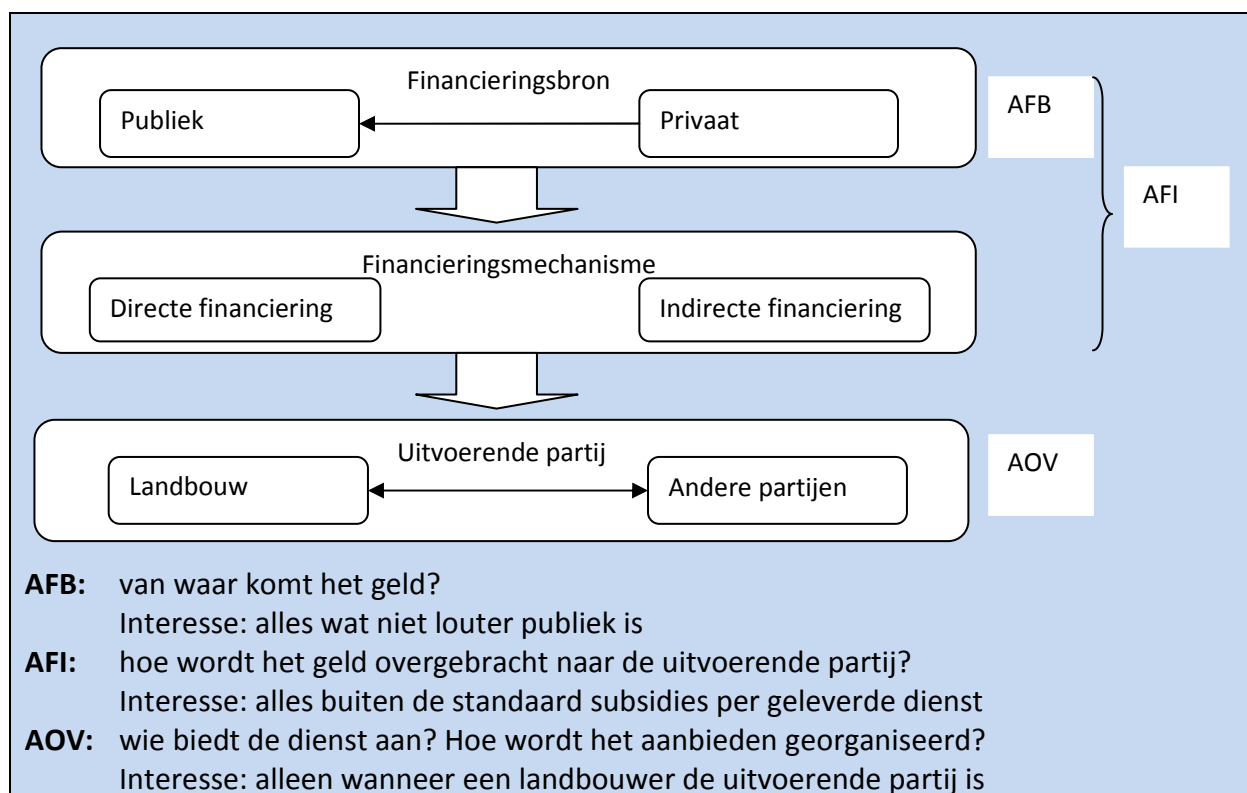
daarnaast ook bestaan uit het op een alternatieve manier besteden van steun. Het traditionele financieringsinstrument kan omschreven worden als subsidies per aangeleverde dienst, bv. subsidie voor het onderhoud van 100 m houtkanten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan:

- Projectaanvragen;
- Call for tender;
- Certificaat;
- Gebieds- of resultaatsgerichte vergoedingen;
- Etc.

Daarnaast zijn er ook nog een aantal alternatieve organisatievormen (AOV) die niet behoren tot de groep AFI. De AOV omvatten bijvoorbeeld:

- Dealmaking, waarbij natuurverlies gecompenseerd wordt op andere gronden;
- Samenwerking en partnership;
- Knooperven;
- Natuurcompensatiebank;
- (Pré)grondbank;
- Etc.

Bij deze AOV draait het niet zozeer om het verkrijgen van een vergoeding voor het aanbieden van diensten door de landbouw, maar wel om het efficiënter aanbieden van de diensten. Binnen WP3 worden deze AOV niet meegenomen.



3.1.3. Methode

Het onderzoek in WP3 werd uitgevoerd in vier stappen:

- Op basis van literatuuronderzoek wordt een beschrijving gegeven van AFI voor publieke diensten geleverd door de landbouw aan de maatschappij (WP 3.1).
- Uit deze omvangrijke lijst werden een vijftal AFI geselecteerd die verder worden beschreven en geanalyseerd. Aan de hand van interviews wordt de efficiëntie van deze systemen geanalyseerd, met specifieke focus op transactiekosten (WP 3.2).
- In een derde stap wordt de aanvaardbaarheid van de AFI onderzocht bij de drie belangrijkste actoren: landbouwers, overheid en burgers (WP 3.3).
- Tot slot wordt een beslissingsinstrument gecreëerd voor het aanwenden van het meest geschikte vergoedingssysteem onder verschillende omstandigheden (WP 3.4).

De laatste twee stappen worden gerapporteerd in deel 2.

3.2. Inventarisatie van beschreven vergoedingssystemen

Heel wat verschillende AFB en AFI werden geïnventariseerd in een makkelijk toegankelijke access database. Hieronder wordt een korte beschrijving gegeven van de financieringsbronnen en -instrumenten: een korte omschrijving van het doel van het AFB, de voor- en nadelen, de knelpunten, voorbeelden in binnen- en buitenland en de toepasbaarheid voor verschillende diensten.

3.2.1. Alternatieve FinancieringsBronnen

Net zoals Padt (Padt *et al.*, 2002) worden de AFB ingedeeld in verschillende groepen: fonds, liefdadigheid, sparen en beleggen, vermarkten en heffingen. Daarnaast was het nodig om een extra groep te creëren: de veilingen.

3.2.1.1. Liefdadigheid

Alternatieve benamingen	Sponsoring	Lidmaatschap	Publieksacties	Giften, adopteren
Doelstelling	Bedrijven of privépersonen steunen de aanbieders van publieke diensten in ruil voor bepaalde gunsten of medezeggenschap.		Bedrijven of privépersonen steunen de aanbieders van publieke diensten zonder direct een tegenprestatie te verwachten.	
Voordelen	De AFB is gebaseerd op verantwoordelijkheidsgevoel, bij burgers en bedrijven. Het stimuleert betrokkenheid en kan gebruikt worden binnen het kader van maatschappelijk ondernemen. Vaak wordt het gebruikt als communicatie-instrument. Deze AFB zouden fiscaal aftrekbaar gemaakt kunnen worden.			
Nadelen	Elk van deze AFB zijn vaak eenmalig. Alhoewel het systeem van giften en publieksacties vaak gebruikt wordt in het kader van sociale rechtvaardigheid, wordt dit op vandaag zelden gebruikt voor het financieren van natuur of landschap.			
Knelpunten		Eerst moet een vereniging worden opgericht, waardoor samenwerking zeer belangrijk wordt.	Dit vereist een grootschalige aanpak.	
Binnenlandse voorbeelden	SVAL, sponsoring van bloemenranden en ecologisch oeverbeheer (SVAL)	-	-	-
Buitenlandse voorbeelden	Skylark, Leeuwerik (Kort <i>et al.</i> , 2008) Bedrijfskringen Provinciale Landschappen, NL (Gelders Landschap, 2002)	Verschillende agrarische natuurverenigingen in NL (Padt <i>et al.</i> , 2002)	Nationale postcodeloterij, NL (Nationale Postcodeloterij)	Goede doelen, beschreven in het fondsenboek, NL (Fondsenboek) Bomen voor koeien, NL (Stichting wAarde)
Type diensten	Er bestaat een mogelijkheid om dit voor gele diensten te gebruiken. Bij de andere types zal het belangrijk zijn dat de dienst zichtbaar is voor de maatschappij.			

Naast deze vier voorbeelden van liefdadigheid kunnen we ook nog **vrijwilligerswerk** vermelden. Dit is een vorm van liefdadigheid die de landbouwer niet direct een financiële vergoeding geeft voor de aangeboden diensten, maar die wel een indirecte vergoeding inhoudt. De tijd die de landbouwer zelf uitspaart door het vrijwilligerswerk zijn eigenlijk een besparing van kosten en dus in principe een vergoeding. Dit systeem wordt hier niet verder uitgeschreven.

3.2.1.2. Sparen en beleggen

Alternatieve benamingen	Streekrekening	Bestemmingsrekening	Community Supported Agriculture
Doelstelling	Private partijen sparen en krijgen hiervoor een marktconforme rente. Ofwel ontvangt de private partij een lagere rente en wordt de rest gebruikt als vergoeding voor de publieke dienst, ofwel betaalt de financiële instelling een extra bovenop de rente aan de aanbieder van de publieke dienst.		Een groep private personen steunt de landbouwwerking waardoor de risico's voor de landbouwer worden gedeeld met de consument. Er wordt geld belegd en aandelen gekocht bij de landbouwer.
Voordelen	Deze AFB stimuleert duurzaam ondernemen en kan steun op langere termijn garanderen. Het is vaak ook economisch haalbaar en interessant voor de deelnemende partijen.		Ook deze AFB kan steun op langere termijn garanderen. Bovendien vereist dit systeem geen overheidsinmenging en ontstaat er een nauwe, directe relatie tussen vrager en aanbieder.
Nadelen	Een instrument dat wettelijk aan redelijk wat vereisten moet voldoen.		De link met milieu is noodzakelijk maar niet vanzelfsprekend. Een aantal CSA bedrijven zijn biologisch en dragen zo wel bij tot milieu-kwaliteit. Vaak levert dit systeem financieel niet zo veel op en kost het soms redelijk wat tijd om het systeem op te starten en draaiende te houden.
Knelpunten	De medewerking van een erkende financiële instelling is een vereiste. Alsook de organisatie die alles regelt moet een zekere geloofwaardigheid hebben.		Nood aan ondernemerschap. Emotie speelt een belangrijke rol binnen dit AFB: het zal vooral goed werken bij aaibare, aansprekende objecten.
Binnenlandse voorbeelden	Krekelsparen, Fortis (Netwerk Vlaanderen)	-	Community Supported Agriculture, Gent-Leuven (Vanpoucke)
Buitenlandse voorbeelden	Triodos bank (Triodos bank) Rabo-streekrekening (Rabobank), Groene Woud, NL	Pinguïnrekening dierentuin Emmen, NL (Padt <i>et al.</i> , 2002) Trees for travel, NL (Padt <i>et al.</i> , 2002)	Pergola Associatie, Overijssel, NL (Pergola Associaties)
Type diensten	Alle diensten		Gele, geelgroene en groene diensten (zichtbare, aaibare diensten)

3.2.1.3. Vermarkten

Alternatieve benamingen	Recreatie Hoevetoerisme Streekproducten Hoeveverkoop Functiecombinaties Diversificatie Arrangementen Dealmaking Label of certificaat
Doelstelling	De landbouwer probeert de publieke diensten te vermarkten, door deze te koppelen aan andere diensten of producten. Door een meerprijs te krijgen voor andere goederen of diensten kan de landbouwer een deel van de publieke diensten vergoeden.
Voordelen	Er ontstaat een direct contact tussen de landbouwer en de consument met een duidelijk economisch voordeel voor de landbouwer. Indien gewenst, kan dit een langdurig AFB zijn.
Nadelen	De nadruk op natuur en landschap kan soms heel klein zijn en ook indirect. Hierdoor gaat slechts een deel van de opbrengst werkelijk naar natuur en landschap. Er kunnen conflicten ontstaan tussen landbouw en andere sectoren zoals toerisme. De AFB is zeer afhankelijk van de markt waarbij het specifieke aanbod van diensten soms moeilijk te garanderen is.
Knelpunten	Dit systeem vereist ondernemerschap en initiatief van de landbouwer. Niet elk type van recreatie of vermarkting is even gewenst en haalbaar, voor elke landbouwer of in elke streek.
Binnenlandse voorbeelden	Hoeveboerderijen, hoeve-educatie, hoevetoerisme, streekproducten (Van Huylenbroeck <i>et al.</i> , 2005)
Buitenlandse voorbeelden	Singelgolf, boerengolf (Kort <i>et al.</i> , 2008) Campings, boerenervenproject Groningen(Landschapsbeheer Groningen) Waterlandvlees, NL (Waterlandvlees)
Type diensten	Alle diensten die gekoppeld kunnen worden aan marktbaar producten.

3.2.1.4. Heffingen

Alternatieve benamingen	Ontwikkelingstaks	Toeristentaks
Doelstelling	Bedrijven, ontwikkelaars en huizenbezitters dragen een deel van de winst die zij maken af voor natuur en landschap.	Toeristen betalen voor het onderhoud van het landschap en de natuur.
Voordelen	Dit AFB maakt gebruik van het principe "de gebruiker betaalt" waardoor de vergoeding betaald wordt door diegene die plezier beleven aan of winst maken door de geleverde publieke dienst. De continuïteit van het systeem kan gegarandeerd worden.	
Nadelen	Overheidsinmenging is verplicht. Directe vergoeding voor de diensten met specifiek deze inkomsten zal moeilijk te organiseren zijn.	
Knelpunten	Dit systeem vereist de medewerking van de overheid en andere sectoren (zoals toerisme en vastgoed).	
Binnenlandse voorbeelden	-	Verkoop van fietskaarten
Buitenlandse voorbeelden	Groefonds Groen Zuidas Amsterdam, NL (Padt <i>et al.</i> , 2002) Heffing op bouwgrond voor particulieren, Gemert Bakel, NL (Padt <i>et al.</i> , 2002)	Toeristenbelasting Apeldoorn, NL (Padt <i>et al.</i> , 2002) Den Haneker, Alblasserwaard, Vijfherenland etc., NL (Witteman, 2002)
Type diensten	Alle diensten die gekoppeld kunnen worden aan specifieke producten of ontwikkelingen.	

Ook het systeem van heffingen zelf kan aangepast worden om beter in te spelen op de aangeboden diensten door de landbouw. In de plaats van fiscale herverdeling te laten plaatsvinden op basis van inwonersaantallen, zou dit ook kunnen gebeuren op basis van groene elementen in de gemeente (zoals bijvoorbeeld in Portugal wordt gedaan).

3.2.1.5. Veiling

Alternatieve benamingen	Landschapsveiling
Doelstelling	De veiling biedt de mogelijkheid om het beheer en onderhoud van landschapselementen te 'kopen' of te steunen. De aankoper wordt geen eigenaar van de elementen, maar zijn bijdrage garandeert wel het beheer en onderhoud ervan.
Voordelen	Overheid dient niet betrokken te zijn bij deze AFB, maar kan indien gewenst wel organisator of moderator zijn. De kosten van beheer en aanplanting worden geminimaliseerd doordat de meest efficiënte landbouwers de taak uitvoeren. Een veiling creëert een sterke betrokkenheid van een breed doelpubliek (weliswaar sterker bij een fysieke dan een internet veiling). De impact is lokaal en goed zichtbaar. De voorbereidingstermijn is beperkt (vooral indien er voorheen al een veiling heeft plaatsgevonden en de organisatoren dus een zekere ervaring hebben opgebouwd).
Nadelen	Het systeem creëert een grote nood aan controle op de landbouwers. De kosten om een eerste keer een veiling te organiseren, zijn groot. Ook de niet succesvolle biedingen brengen kosten met zich mee. Er is geen garantie dat alle elementen verkocht zullen worden, waardoor het niet zeker is dat het gehele gebied wordt aangepakt. De transactiekosten kunnen hoog oplopen.
Knelpunten	Er is een tekort aan traditie in Vlaanderen, bv. in vergelijking met Nederland (misschien is dit wel zo voor alle AFM). Het systeem werkt alleen als er voldoende geïnteresseerden zijn. Het systeem heeft nood aan een sociaal netwerk, aan betrokkenheid, aan een algemene visie op landschap, aan informatiecampagnes etc.
Binnenlandse voorbeelden	-
Buitenlandse voorbeelden	Ooijpolder, NL (Via Natura) Adoptieplan Sonsbeek, NL (Gelderlander) TripleE, NL (TripleE)
Type diensten	Geelgroene en groene diensten

3.2.1.6. Rood voor groen

Alternatieve benamingen	Rood voor groen
Doelstelling	Het gebruiken van ruimte voor een rode functie (zoals bv. wonen of industrie) dient gecompenseerd te worden door ofwel ruimte voor groene functies ofwel financiële steun aan groene functies.
Voordelen	Deze AFB is gebaseerd op compensatie en het is makkelijk om duidelijke vereisten op te stellen inzake milieu en/of biodiversiteit. Het systeem kan op lange termijn vergoedingen creëren waardoor de financiële risico's ook beter gespreid zijn. Dit systeem kan ook als verplichting worden ingevoerd.
Nadelen	Het systeem is bijna niet uitvoerbaar zonder medewerking van de overheid. Het is niet vanzelfsprekend hoe je de continuïteit kan verzekeren.
Knelpunten	Een dergelijk systeem wordt vaak toegepast voor natuur, milieu, biodiversiteit etc. maar minder vaak voor de vergoeding van landbouwdiensten. Het systeem moet mogelijk gemaakt worden door ruimtelijke ordening en dient rekening te houden met bestuurlijk-juridische aspecten. Het systeem zou kunnen zorgen voor beperkingen in de bedrijfsvoering en moet als dusdanig deel uitmaken van een businessplan van het landbouwbedrijf.
Binnenlandse voorbeelden	Planbaten en planschaden regeling (Braeckman) Uitbreiding van Havengebieden, bv. Antwerpen (Waterwegen en Zeekanaal NV & Agentschap voor Natuur en Bos)
Buitenlandse voorbeelden	Duinwonen, Nieuwe marken, Rode Waterparel, Zuidplaspolder, NL(Kort <i>et al.</i> , 2008) Uitzichtgarantie bij de aankoop van een huis, NL(Kort <i>et al.</i> , 2008) Verhandelbare ontwikkelingsrechten, NL (Bruil <i>et al.</i> , 2004)
Type diensten	Groene en blauwe diensten

3.2.1.7. Fonds

Een fonds kan een financieringsbron zijn, maar wordt vaak gekoppeld aan andere AFB om geld in het fonds te krijgen. Zo kan een veiling geld opleveren dat nadien in een fonds wordt geplaatst. Ook middelen die gecreëerd worden door sparen en beleggen kunnen samengebracht worden in een fonds. Een fonds kan zowel private als publieke middelen bevatten en kan dus in principe ook geld uit heffingen of rood voor groen samenbrengen. Daarenboven kan het geld aanwezig in het fonds interesten opbrengen, waardoor het als AFM kan aanzien worden.

Een belangrijk verschil tussen een streekrekening en een streekfonds is dat bij de eerste één iemand bepaalt wat er met het geld kan gebeuren, terwijl er bij een streekfonds altijd toestemming moet zijn van de beheersgroep.

Alternatieve benamingen	Landschapsfonds Groenfonds Gebiedsfonds
Doelstelling	Private en publieke middelen kunnen gebundeld worden in een fonds en daarna uitbesteed worden als vergoeding voor het aanbieden van een publieke dienst.
Voordelen	Een fonds zorgt voor continuïteit van de middelen en kan verschillende initiatieven samenbrengen. Het zorgt ervoor dat initiatieven rond vergoeding herkenbaar zijn. Vaak kan een fonds gekoppeld worden aan fiscale voordelen. Het is een AFB dat een beperkte administratie vereist.
Nadelen	Om het fonds draaiende te houden is er structureel geld nodig (bv. voor onderhoud van het fonds). Dit draaiende houden gaat vaak samen met extra transactiekosten. De context waarbinnen het fonds wordt opgericht zal zeer bepalend zijn.
Knelpunten	Het samenbrengen van publiek en privaat geld is op zich geen probleem, maar het terug besteden van dit geld wordt op andere manieren goedgekeurd (bv. publiek geld moet een doelstelling hebben binnen een bepaalde termijn, privaat geld niet). Daardoor is het vaak niet mogelijk om privaat en publiek geld samen in één fonds te stoppen. Er is nood aan een onafhankelijke beheerder van het fonds, gedurende de volledige looptijd van het fonds. Soms is het moeilijk om een structurele bijdrage te vragen.
Binnenlandse voorbeelden	Eco ² Landschapsfonds, Gent (VLM <i>et al.</i>) 't Boerenlandschap (Streekhuis Esenkasteel)
Buitenlandse voorbeelden	Landschapsfonds provincie Overijssel, NL (Nationaal Groenfonds) Landschapsfonds Ooipolder, NL (Via Natura)
Type diensten	Groene, blauwe, blauwgroene en geelgroene diensten

3.2.2. Alternatieve FinancieringsInstrumenten

Traditioneel worden subsidies gegeven aan landbouwers die een bepaalde activiteit uitvoeren, een publieke dienst creëren. Denk bijvoorbeeld aan de agro-milieumaatregelen waarbij de landbouwer een vergoeding krijgt voor het gederfde landbouwinkomen door een aantal ha grond te onderhouden. Echter er zijn ook andere manieren om de landbouwers te vergoeden of compenseren.

De groep van alternatieve instrumenten is groot en we zullen hier zeker geen absolute beschrijving geven. Toch proberen we om ze in te delen in groepen, zodat ook andere denkbare instrumenten in één van de groepen passen.

Ten eerste kan de bepaling van welke landbouwer steun krijgt op een alternatieve manier verlopen. In het traditionele systeem heeft elke landbouwer die de dienst levert recht op eenzelfde vergoeding. Echter er bestaan systemen waarbij gestreefd wordt naar het vergoeden van die landbouwer die het meest efficiënt is in het aanbieden van de dienst. Ten tweede kan de hoogte van de vergoeding bepaald worden op verschillende manieren: per taak die wordt uitgevoerd, per resultaat dat wordt bekomen of geïntegreerd. Ten derde kan de vergoeding een positieve of negatieve stimulans zijn. Als vierde indeling onderscheiden we individuele van gezamenlijke vergoedingen. Tot slot wordt extra aandacht besteed aan de systemen van verhandelbare rechten en quota.

3.2.2.1. Vergoeding verstrekt via offertes of projecten

Voorbeelden	Offerte-aanvragen	Projectoproepen
Doelstelling	Verschillende procedures zoals aanbesteding (call-for-tender), offerte-aanvragen en onderhandelingsprocedures zijn geschikt om een grotere opdracht uit te besteden aan één of meerdere landbouwers. Afhankelijk van het gekozen systeem zullen die landbouwers gekozen worden die de laagste offerte indienen, de meest voordelige offerte indienen of die het best uit de onderhandelingen komen.	Bij een projectoproep kan de landbouwer vrijer bepalen welke dienst hij aanbiedt tegen welke prijs, afhankelijk van hoe ruim de oproep wordt beschreven.
Voordelen	Het AFI kan gebiedsgericht georganiseerd worden. Landbouwers kunnen samenwerken om bv. 1 offerte in te dienen. Kosten-effectiviteit van de dienstverlening zal toenemen.	Initiatief ligt bij de landbouwer. Het zorgt voor een efficiënte aanbidding en is op vrijwillige basis.
Nadelen	Eigendomsstructuur kan soms een probleem vormen. De vraag is ook hoe dit op een lange termijn georganiseerd moet worden. Het aanbod is vaak vele malen groter dan de vraag.	Initiatief ligt bij de landbouwer.
Knelpunten	Verschillende knelpunten bestaan voor dit systeem (Danckaert <i>et al.</i> , 2011). Bv. tot op heden mogen groepen landbouwers in de EU geen vergoeding krijgen, wel individuele landbouwers. Bv. een goede gebiedsanimateur is nodig om zoveel mogelijk landbouwers te overtuigen. Bv. hoge administratieve kosten beperken de toepassing op heel Vlaanderen.	Er is nood aan duidelijke regels op basis waarvan de projecten worden gescoord, wat kan leiden tot een toename in de transactiekosten.
Binnenlandse voorbeelden	Dijkbegrazing langs de Coupure, Gent (Van Herp <i>et al.</i> , 2011) Begrazing van provinciedomeinen (bv. de Kemmelberg, Palingbeek, het Vinne)	
Buitenlandse voorbeelden	Bush Tender Trial, Australië (Stoneham <i>et al.</i>)	Discretionaire AMM, Higher Level Stewardship, UK (Cooper <i>et al.</i> , 2009)
Type diensten	Diensten waarvan het resultaat makkelijk te controleren is.	

3.2.2.2. Vergoeding op basis van de methode, het resultaat of een combinatie

Vergoeding op basis van:	Methode	Resultaat	Geïntegreerde ondersteuning
Doelstelling	De landbouwer wordt vergoed als deze een methode toepast waarvan verwacht wordt dat deze zal bijdragen tot het landschap of het milieu etc.	De landbouwer wordt vergoed als deze een bepaald resultaat bekomen heeft.	De landbouwer wordt vergoed als hij verschillende diensten tegelijk aanbiedt.
Voordelen	De landbouwer is zeker dat hij een vergoeding krijgt, als hij maar de juiste methode volgt, dus ook als het resultaat uitblijft.	De landbouwer kiest zelf de voor hem meest kostefficiënte manier.	De landbouwer kiest zelf de voor hem meest kostefficiënte oplossing.
Nadelen	Niet zeker dat het beoogde resultaat wordt bereikt. Helemaal niet zeker dat het op de meest efficiënte manier wordt bereikt. Weinig flexibiliteit per landbouwer.	Controle wordt een stuk moeilijker. Houdt risico's in voor de landbouwer zelf.	Controle wordt een stuk moeilijker. Bepalen van de correcte vergoeding zal ook minder makkelijk verlopen.
Knelpunten		Dit systeem moet vergezeld worden met advies en training voor de landbouwer. Nood aan goede indicatoren. Niet bruikbaar als de resultaten, of dus de dienst, niet meetbaar zijn. De monitoringskost is hoog	
Binnenlandse voorbeelden	De meeste huidige AMM.	BO weidevogels	
Buitenlandse voorbeelden		Baden Württemberg (Cooper <i>et al.</i> , 2009, Schwarz <i>et al.</i> , 2008)	Delaware County approach to catchment management, VS (Cooper <i>et al.</i> , 2009)
Type diensten	Diensten waarbij het ook zeer belangrijk is te weten hoe ze worden geleverd.	Diensten waarbij het vooral belangrijk is om het resultaat te hebben, onafhankelijk van de methode.	Diensten die vooral effect hebben als ze geïntegreerd en gecombineerd worden aangeboden.

3.2.2.3. Positieve of negatieve vergoeding

Alternatieve benamingen	Taks	Bonus
	Ecotaks, natuurtaks, landschapstaks	Ecobonus, natuurbonus, landschapsbonus
Doelstelling	De landbouwer wordt negatief beloond (m.a.w. hij dient te betalen) indien hij een bepaalde dienst niet aanbiedt.	De landbouwer wordt positief beloond (m.a.w. hij krijgt geld) indien hij een bepaalde dienst aanbiedt.
Voordelen	Toepasbaar op alle diensten. Zekerheid dat de dienst zal worden aangeboden.	Toepasbaar op alle diensten Verschillende diensten komen ervoor in aanmerking. Aanvulling op het traditioneel systeem.
Nadelen	Negatieve stimulus. Het is de landbouwer die betaalt en niet de gebruiker of vrager.	Niet zeker dat de dienst ook zal worden aangeboden, want vrijwillig.
Knelpunten	Dit systeem vereist de medewerking van de overheid. Het systeem kan aangevuld worden met andere AFI of AFB om zo een financiering te hebben voor de bonus, of de twee kunnen gekoppeld worden.	
Binnenlandse voorbeelden	-	Ecobonus in de visserij
Buitenlandse voorbeelden	Income Tax Act waarin steun voor ecologisch gevoelig gebied worden vrijgesteld, Canada (Bräuer <i>et al.</i> , 2006) Inheritance Tax Act waarin kosten voor beheer van gronden worden vrijgesteld, VK (Bräuer <i>et al.</i> , 2006)	
Type diensten	Alle diensten.	

3.2.2.4. Individuele of gezamenlijke vergoeding

Alternatieve benamingen	Individueel	Gezamenlijk
	Beheerovereenkomst, gebruikscontract etc.	Agrobeheersgroep
Doelstelling	Een landbouwer dient individueel een vergoeding aan te vragen en krijgt deze voor de diensten die hij of zij aanbiedt.	Landbouwers kunnen gezamenlijk een vergoeding aanvragen voor de diensten die zij als groep aanbieden.
Voordelen	Individuele beloning. Onafhankelijk van wat andere landbouwers doen. Makkelijk te controleren.	Het bundelen van taken, zowel organisatorisch als administratief, kan schaalvoordelen opleveren. Het systeem kan meer financiële middelen genereren. Er wordt een aanspreekpunt gecreëerd voor verschillende initiatieven.
Nadelen	In bepaalde gevallen is het makkelijker/noodzakelijk om samen een landbouwdienst aan te bieden dan individueel.	Het niveau van ondersteuning kan heel verschillend zijn. Samenwerking is vereist.
Knelpunten	Som van individuele transactiekosten kan hoog oplopen.	Iemand dient het geheel te organiseren en deze persoon dient onafhankelijk te zijn en voor lange termijn de taak te willen uitvoeren. De vraag blijft hoe deze persoon vergoed wordt. Heel wat juridische knelpunten (Danckaert <i>et al.</i> , 2011)
Binnenlandse voorbeelden	AMM	-
Buitenlandse voorbeelden		De ploegdriever, Ooijpolder-Groesbeek, NL (Vereniging Landschapsbeheer Groesbeek-Ooijpolder)
Type diensten	Diensten die individueel worden aangeboden.	Diensten die gezamenlijk beter of efficiënter kunnen worden aangeboden.

3.2.2.5. Verhandelbare rechten en quota

Alternatieve benamingen	Verhandelbare rechten Verhandelbare quota
Doelstelling	Indien een landbouwer beter is in het aanleveren van diensten dan een andere, kunnen beide landbouwers samen overeenkomen dat de eerste landbouwer ook het quotum of de rechten van de andere landbouwer invult. Hiervoor krijgt de eerste landbouwer dan een extra vergoeding.
Voordelen	Flexibel systeem, waarbij de efficiëntste landbouwer de meeste diensten aanbiedt. Het systeem is gebaseerd op het marktprincipe en op onderhandelen.
Nadelen	Het zal enige tijd vergen om dit systeem op te zetten. De landbouwer zal tijd moeten steken in het zoeken naar informatie en het onderhandelen met andere landbouwers.
Knelpunten	Bestaan van een omkadering en systeem. Er dient een manier gevonden te worden om waarde te geven aan een quotum, bv. door een minimaal aanbod te verplichten of door een bepaald quotum te subsidiëren. In beide gevallen is overheidsinmenging vereist.
Binnenlandse voorbeelden	Mestproductierechten
Buitenlandse voorbeelden	Waterkwaliteitsverhandeling, US (Cooper <i>et al.</i> , 2009) Emissierechten verhandeling van broeikasgassen, Nieuw-Zeeland (Cooper <i>et al.</i> , 2009)
Type diensten	Zeker van toepassing op blauwe diensten. Waarschijnlijk ook op andere, meetbare diensten, zodat een landbouwer makkelijk weet hoeveel hij verkoopt of koopt bij een andere landbouwer.

3.3. Efficiëntie van vijf specifieke AFB en AFI

De volgende instrumenten worden hierna uitvoeriger besproken:

1. *Beheerovereenkomsten* als voorbeeld van bestaande instrumenten met als case de Vlaamse Ardennen (via het RLVA) en de Kalkense Meersen (via Natuurpunt).
2. *Landschapsfonds* als voorbeeld van hoe een combinatie van veiling, liefdadigheid en een fonds als instrument kan werken met als case de Gentse Kanaalzone (via Eco²) en de Ooijpolder (via ViaNatura).
3. *Landschapsbedrijfsplannen* als voorbeeld van projectmatige financiering op een geïntegreerde manier, met als case de Vlaamse Ardennen (via het RLVA) en de provincie West-Vlaanderen (via de MINAWA).
4. *Gebruikscontracten*, met als case de Kalkense Meersen (via Natuurpunt) en de Haven van Antwerpen (via het Havenbedrijf).
5. *Zorgcontracten*, met als case Vlaanderen (via Steunpunt Groene Zorg) en Nederland (via WUR).

De gekozen instrumenten omvatten hierdoor zowel eerder traditionele instrumenten als beheerovereenkomsten, als alternatieve instrumenten die vaak gebruikt worden zoals landschapsbedrijfsplannen en gebruikscontracten als alternatieve instrumenten die redelijk recent werden opgericht, zoals landschapsfondsen en rood voor groen. De lijst wordt aangevuld met zorgcontracten, aangezien dit de enige bestaande vergoeding in Vlaanderen is voor gele diensten.

De gegevens werden verzameld aan de hand van interviews met initiatiefnemers van het AFI. In Tabel 4 wordt weergegeven welke persoon geïnterviewd werd en voor welke organisatie:

Tabel 4 Experts geïnterviewd voor WP 3

AFI	Naam van de case	Geïnterviewde organisatie	Persoon
3.1	Akkervogel	RLVA	Paul Haustraete
3.1	Weidevogel	Natuurpunt	Dominiek Declaire
3.2	Gentse Kanaalzone	VLM	Sylvie Fosselle
3.2	ViaNatura	ViaNatura, Ubbergen	Tiny Wigman
3.3	Landschapsplan Oost	RLVA	Els Eeckhout
3.3	Landschapsplan West	Provincie West-Vlaanderen	Wouter Vuylsteke
3.4	Kalkense Meersen	Natuurpunt	Dominiek Declaire
3.4	Antwerpse Haven	Havenbedrijf Antwerpen	Wim van Steelandt Kris De Craene Manu Vandamme
3.4	ANB	Agentschap voor Natuur en Bos	Wim Pauwels
3.5	Vlaamse zorg	Steunpunt Groene Zorg	Els Roelof Willem Rombaut
3.5	Nederlandse zorg	LEI – Den Haag	Aïde Roest

Om de efficiëntie van deze instrumenten te bepalen, wordt gebruik gemaakt van transactiekostentheorie. Voor meer informatie over deze theorie wordt verwezen naar Mettepenningen (Mettepenningen *et al.*, 2009b, Mettepenningen *et al.*, 2007).

Transactiekosten (TK) zijn de kosten om de verschillende schakels in de productieketen op elkaar af te stemmen. Of nog, de kosten die vooraf gemaakt moeten worden om een contract tot stand te brengen en de kosten die daarna gemaakt worden om de overeenkomst te bewaken en zo nodig af te dwingen.

- Vinden van een geschikte partner;
- Onderhandelen over en afsluiten van een contract;
- Controleren van de naleving van het contract;
- Opleggen van sancties.

De kosten komen voor in de verschillende fases van een 'contract':

1. Contactfase
2. Contractfase
3. Controlefase

De bedoeling is om bij de verschillende case studies na te gaan wat de TK zijn, en dan te bepalen welk instrument de laagste kosten heeft, onder welke voorwaarden. In Tabel 5 wordt een samenvatting gegeven.

Tabel 5 Samenvattende tabel betreffende de transactiekosten

Case	Financieringsmechanisme	Hoe worden de landbouwers vergoed voor de publieke diensten die ze aanbieden?	Aantal landbouwers	Contactfase		Contractfase				Controlefase				
				Hoeveel tijd is erover gegaan sinds bij u het idee opkwam om het FM uit te bouwen en het actief zijn van het instrument?	Hoeveel tijd hebt u gespendeerd aan verschillende zaken om het FM op punt te stellen?	Hoe lang duurt het gemiddeld om een landbouwer te contacteren en de overeenkomst rond te krijgen?	Hoeveel tijd heeft u gespendeerd aan het afsluiten van de overeenkomst?	Hoeveel overlegmomenten met een landbouwer zijn er gemiddeld nodig, tot tekening van de overeenkomst?	Hoeveel tijd hebt u gespendeerd aan verschillende zaken om de overeenkomst af te sluiten?	Hoe lang loopt een overeenkomst met de landbouwer gemiddeld?	Hoe lang loopt de langstlopende overeenkomst met een landbouwer op vandaag?	Wordt een landbouwer via resultaatcontrole gecontroleerd?	Wordt een landbouwer via procescontrole gecontroleerd?	Hoeveel tijd spendeert u jaarlijks aan verschillende zaken om het FM draaiende te houden?
			Aantal	Maanden	Dagen	Maanden	Dagen	Aantal	Dagen	Maanden	Maanden			Dagen
Akkervogel	Beheer-overeenkomsten	subsidie per geleverde dienst	21	12	13,5	n.v.t.	0,5	2	1,44	12	18	ja	ja	11
Weidevogel	Beheer-overeenkomsten	subsidie per geleverde dienst	20	6	15	0,25	0,33	2	1	4	4	ja	ja	23
GentseKanaalzone	landschapsfonds	projectvoorstel	17	12	100,5	12	/	3	12	120	120	nee	ja	26
Landschapsplan Oost	Landschaps-bedrijfsplannen	andere	11	6	13,5	3	/	3	3	n.v.t.	n.v.t.	ja	nee	9,25
Landschapsplan West	Landschaps-bedrijfsplannen	andere	750	12	11,5	5	0,12	4	/	36	240	nee	nee	5
ANB	gebruikscontracten	geen vergoeding	400	999	/	2	0,1	3	0,1	10	240	nee	ja	12
Vlaamse Zorg	zorgcontracten	subsidie per geleverde dienst	200	0,4	52	/	1	1	0,3	0,4	12	/	/	/
Nederlandse Zorg	landschapsfonds	subsidie per geleverde dienst	3	24	196	4,5	0,12	4	0	360	360	ja	ja	832

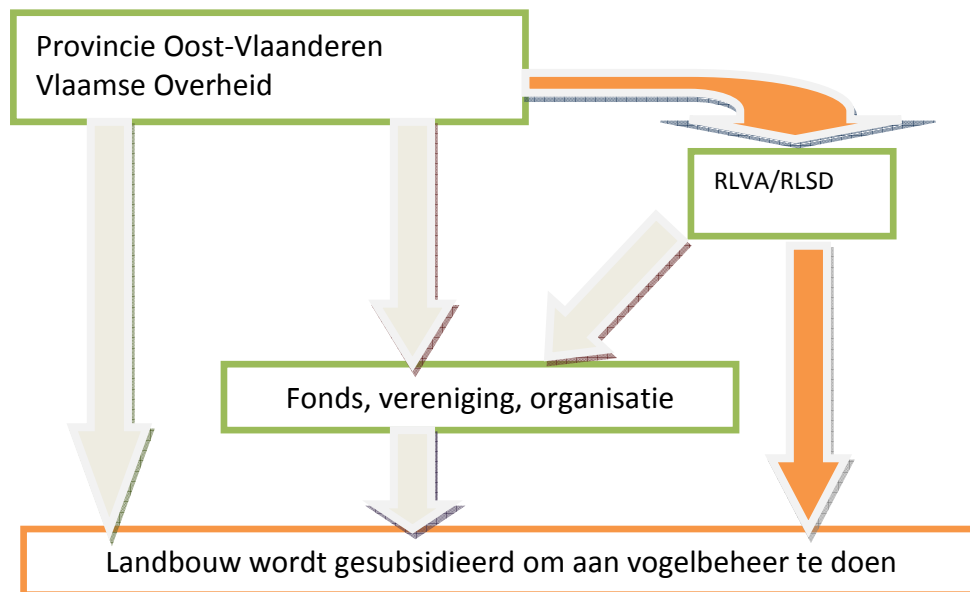
3.3.1. Beheerovereenkomsten akker- en weidevogels

Binnen deze eerste categorie worden enkel de beheerovereenkomsten akker- en weidevogelbeheer bekeken. Dit zijn slechts twee voorbeelden van de grote groep BO, waarvan een aantal gefinancierd worden binnen het PDPOII. Conclusies op basis van deze cases kunnen dan ook niet zomaar doorgetrokken worden naar alle BO of AMM.

3.3.1.1. De cases

De eerste beheerovereenkomst die wordt geanalyseerd is het akkervogelbeheerproject (case akkervogel) in de Vlaamse Ardennen, waar reeds in 2006 een pilootproject werd opgestart om landbouwers te vergoeden die zorgen voor het in stand houden van de akkervogelpopulatie. Het tweede project dat wordt beschreven omvat het weidevogelbeheer (case weidevogel) in de Kalkense Meersen. Hier zal 1.000ha omgevormd worden tot weidevogelbeheer gebied waarvoor een aantal landbouwers onteigend dienen te worden.

Beide systemen kunnen als volgt worden weergegeven:



In beide cases hebben de regionale landschappen een faciliterende en organiserende rol. In het eerste is dit het Regionaal Landschap Vlaamse Ardennen (RLVA) en in het tweede is dit het Regionaal Landschap Schelde-Durme (RLSD).

3.3.1.2. Beschrijving

In 2006-2007 werd door het RLVA een pilootproject opgezet voor akkervogelbeheer (case akkervogel). Landbouwers werden gestimuleerd om maatregelen te nemen waardoor akkervogels hun plaats in de open ruimte terug kunnen innemen. Dit gebeurde door middel van een vergoeding per maatregel. De maatregelen omvatten onder andere:

- Winterstoppelbraak;

- Leeuwerikvlakjes;
- Graanranden of grasranden;
- Jaar- of anderhalfjaarbraak;
- Dunzaaien;
- Geïntegreerde akkervogelranden, al dan niet met oogsten.

Alle landbouwers, in hoofd- en bijberoep, gelegen binnen het werkingsgebied RLVA en de Zwalm kwamen in aanmerking.

De landbouwers zijn zelf naar het RL gekomen om informatie en meestal ook ineens om in te schrijven op de overeenkomst. Aangezien er al vanuit BB en ABS interesse was voor dergelijke functies, werd het bestaan van dit pilootproject verspreid in hun tijdschriften. Ondermeer hierdoor moesten landbouwers meestal niet meer overtuigd worden om deel te nemen, maar deden ze dit spontaan. In totaal hebben 21 landbouwers een overeenkomst afgesloten.

De overeenkomst werd schriftelijk vastgelegd met vooraf bepaalde vergoedingen per ha. De vergoeding werd na afloop van de overeenkomst uitbetaald, waarbij RL eigenlijk functioneerde als doorgeefluik vanuit de provincie. Het INBO heeft een informatiepakket samengesteld om de overeenkomsten makkelijker te kunnen afsluiten. De overeenkomst loopt gemiddeld 12 maanden.

De controle op het leveren van de dienst gebeurde ondermeer door RLVA zelf, door monitorders van Natuurpunt en door jagers. Sociale controle was ook ontzettend belangrijk.

De provincie Oost-Vlaanderen was de hoofdfinancier van het project (90%) en het RLVA droeg de resterende 10% bij. Daarnaast waren ook een heel aantal andere organisaties betrokken, waaronder Natuurpunt Vlaamse Ardennen Plus (de initiatiefnemer).

Uit dit pilootproject en de omschakeling in beheerovereenkomsten akkervogels is gebleken dat de Provincie een heel belangrijke ondersteunende rol heeft. Bij de omschakeling heeft het RLVA geprobeerd om landbouwers aan te zetten om beheerovereenkomsten aan te gaan. Maar dit is grotendeels mislukt. De interesse vanuit de landbouwers was te beperkt, en de ondersteuning vanuit de Provincie Oost-Vlaanderen kon niet genoeg bieden om de landbouwers terug te overtuigen.

Sinds 2009 bestaan er nu beheerovereenkomsten akkervogels. Een belangrijk verschil is dat subsidies nu alleen kunnen voor landbouwers in welbepaalde gebieden. Enerzijds zijn er de akkervogel kerngebieden, waarin de BO altijd kunnen, anderzijds zijn er zoekzones, waarbij de VLM samen met landbouwers of organisaties een projectgebied afbakt (min. oppervlakte van 200 ha aaneengesloten gebied waarbij minstens 5% van de oppervlakte in akkervogelvriendelijk beheer moet zitten). Het INBO maakt hiervoor een advies op aan de hand waarvan de bedrijfsplanner van de VLM (die in elk Regionaal Landschap werkt, alsook in de zones ertussen) samen met de landbouwers kan nagaan welke extra maatregelen er via beheerovereenkomsten voor akkervogels nodig zijn.

RLVA zelf onderneemt geen acties om landbouwers samen te brengen in de zoekzones. Hiervoor hebben ze enerzijds geen budget, alsook is de laatste jaren de directe focus op landbouwers binnen dit RL ietwat verminderd. Vroeger zijn ze bij landbouwers langsgegaan, maar er kwam weinig reactie.

In de case weidevogel, de Kalkense Meersen, zal een gebied van 1000ha omgevormd worden tot weidevogelbeheer. Het omschakelingsproces bestaat uit twee fases:

- Periode tussen goedkeuring van bestemmingswijziging en effectieve onteigening (overgangsfase)
- Beheer van het gebied, na de onteigening.

In beide fases heeft de landbouw een specifieke rol in het aanbieden van de groene dienst, vogelbeheer. Hier wordt ingegaan op de eerste fase.

In afwachting van de uitvoering van het Sigmaplan, wordt gestreefd naar een instandhouding van de broedpopulatie van weidevogels in de Kalkense Meersen. De opdracht hiertoe werd gegeven door het Agentschap Natuur en Bos en wordt uitgevoerd door het RLSD. Binnen het werkingsgebied van het project worden beheercontracten afgesloten met landbouwers die weidevogelpakketten kunnen aanbieden.

De weidevogelpakketten omvatten:

- Rustperiodes aanhouden; en
- Vluchtzones aanleggen.

In totaal 20 landbouwers hebben een overeenkomst afgesloten via het RLSD met ANB binnen deze case, telkens voor een periode van 4 maand.

De Vlaamse overheid, Agentschap Natuur en Bos, geeft financiering aan het RLSD dat op zijn beurt een vergoeding geeft aan landbouwers die maatregelen nemen om weidevogels te behouden op het veld. De landbouwers kunnen vrijwillig deelnemen.

Het gebied valt momenteel buiten de weidevogelzones zoals gedefinieerd door de VLM (in het verleden behoorde dit gebied wel tot deze weidevogelzones maar het gebied werd geschraapt) en de landbouwers komen daardoor niet in aanmerking voor de traditionele beheersmaatregelen weidevogelbeheer.

3.3.1.3. Analyse

In beide cases komt de financiering vanuit een publieke bron: de Vlaamse overheid of de Provincie Oost-Vlaanderen. In de case akkervogel draagt ook het RLVA een deel bij, maar ook de regionale landschappen krijgen hun financiering van publieke bronnen: het Vlaamse Gewest, de provincie en gemeentebesturen.

Contactfase

Bij de case akkervogel duurde het ongeveer een jaar vooraleer het instrument werkbaar was. Bij de case weidevogel, die in later jaren werd opgestart, bedroeg deze voorbereiding nog slechts een half jaar. De meeste tijd in deze eerste fase wordt gespendeerd aan het

verzamelen van informatie, gevolgd door overleg met collega's in de case weidevogel en overleg met stakeholders in de case akkervogel.

Het project in de case weidevogel gaat in de lente van 2011 zijn derde jaar in. De meeste contacten met de landbouwers zijn gelegd en de medewerkers van RLDS zijn reeds goed op de hoogte van de werking. Het systeem vraagt weinig aanpassingen in het komend jaar en is reeds goed geregeld. Daarenboven blijft het gebied gelijk gedurende een aantal jaren, waardoor de kosten voor opeenvolgende overeenkomsten beperkt blijven. Hierdoor zijn de *contactfase-kosten beperkt*. In de case akkervogel waren deze kosten groter aangezien het een pilootproject bedroeg.

Contractfase

Eens de contactfase gepasseerd is, vereist het systeem in beide cases niet veel tijd meer voor het verzamelen van informatie, het raadplegen van collega's, het raadplegen van onderzoeks- of overheidsinstellingen, overleg met stakeholders of landbouwers. Waar in de contactfase nog 15 dagen werden uitgetrokken voor deze informatieverzameling, is dit in de contractfase nog slechts 1,5 dag.

In de case weidevogel duurde het gemiddeld een week om een landbouwer te contacteren en de overeenkomst rond te krijgen. In de case akkervogel kwamen de landbouwers zelf tot bij het RL en werd in de meeste gevallen ineens een overeenkomst getekend. Een belangrijk voordeel van dit systeem is dat er over het contract, en de vergoeding per dienst, niet wordt gediscussieerd. Daardoor zijn de contactmomenten met landbouwers vaak beperkt tot maximaal 1,5 uur. Wel wordt er nog gesproken over de verfijning van de contracten, bv. welke percelen komen in aanmerking. Meestal kan alles uitgeklaard worden in één contactmoment. Hierdoor zijn de kosten in de *contractfase beperkt* in beide cases.

Controlefase

In beide cases werd gebruik gemaakt van resultaat- en procescontrole.

Bij de resultaatcontrole is er een duidelijk verschil tussen de cases: in case akkervogel duurt een dergelijke controle gemiddeld minder dan één uur, terwijl in case weidevogel een dergelijke controle per landbouwer gemiddeld 5 dagen in beslag neemt (namelijk 100 dagen voor de 20 landbouwers). De meeste maatregelen zijn makkelijk na te gaan zijn (bv. het niet maaien voor een bepaalde datum), waardoor de controle kan gebeuren zonder veel extra kosten en toch heel efficiënt en effectief.

De procescontrole wordt vaak uitgevoerd door vrijwilligers, die enkel een transportvergoeding krijgen, maar die wel zorgen voor een permanente controle van de landbouwers en hun diensten (dagelijks), waardoor de controlekosten beperkt blijven. Ook het feit dat slechts een beperkt aantal landbouwers met aaneengesloten velden betrokken zijn, maakt de controle makkelijker. In beide cases neemt de procescontrole per individuele landbouwer niet veel tijd in beslag (minder dan 1 dag per landbouwer).

Indien een landbouwer niet voldoet aan de vereisten in de overeenkomst, wordt de vergoeding niet uitbetaald en in de case weidevogel wordt de landbouwer daarenboven uitgesloten voor deelname in latere jaren. In vergelijking met andere AMM binnen het PDPOII zijn de consequenties voor de landbouwer die niet voldoet aan de voorwaarden van het systeem zeer beperkt. Bij AMM kan de directe inkomenssteun voor de landbouwer beperkt worden, indien hij niet aan de voorwaarden van de AMM heeft voldaan.

Van alle fases neemt de controlefase het meeste tijd in beslag voor het opzoeken van informatie. In de case akkervogel worden ongeveer 11 dagen per jaar besteed aan het verzamelen van informatie, het overleggen met collega's, het zoeken naar nieuwe financiering, het communiceren met burgers en het bijwonen van studiedagen. In de case weidevogel worden zelfs jaarlijks 23 dagen gespendeerd aan het draaiende houden van het systeem. Het merendeel van de tijd gaat naar overleg met collega's binnen de eigen organisatie (een maand per jaar). Daarnaast wordt ook nog wat tijd gestopt in het rapporteren naar de financierder en naar de burger.

De financiering gebeurt op projectbasis, wat het allemaal onzeker maakt en van korte duur. Echter in het kader van het geschetste probleem in de case weidevogel is dit ook gewenst (eens de onteigening volledig rond is, vervalt de nood aan alsook de mogelijkheid voor beheerovereenkomsten). In vergelijking met de andere cases die hieronder besproken worden, is de project kost voor deze twee systemen beperkt. Echter, ook slechts 41 landbouwers werden in totaal gestimuleerd om groene diensten aan te bieden.

3.3.1.4. Conclusie

Het voorgaande voorbeeld geeft aan hoe een pilootproject kan leiden tot een toepassing van het financieringssysteem voor heel Vlaanderen. Toen het project in de Vlaamse Ardennen werd gestart, behoorde dit systeem nog tot de groep van AFM en diende veel tijd gestopt te worden in het opstellen van een contract, bepalen van de correcte vergoeding, overtuigen van landbouwers en de controle. Op vandaag zijn de BO voor weide- en akkervogelbeheer goed ingeburgerd en worden deze niet meer gezien als een AFM. Het systeem vraagt nu ook veel minder tijd inzake opstellen van een contract en het vinden van landbouwers.

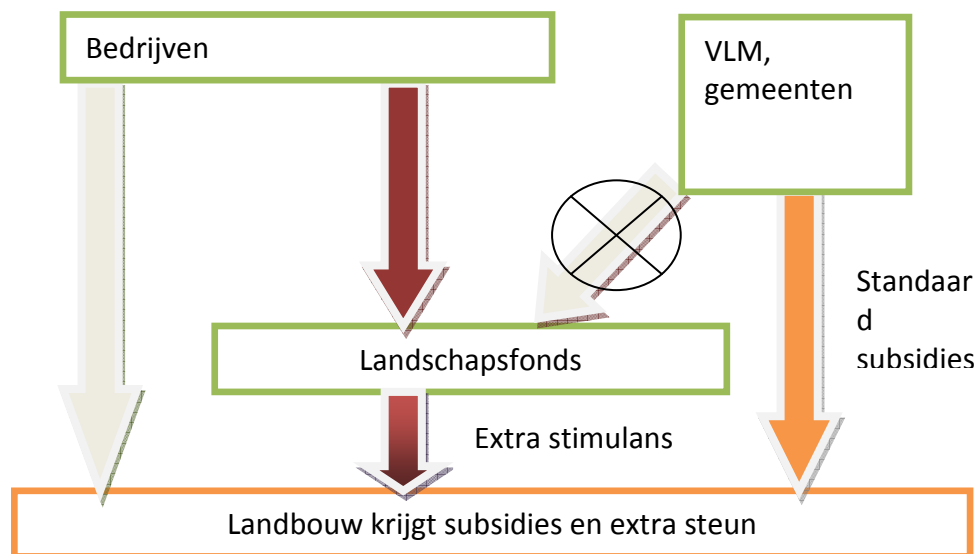
Uit beide voorbeelden blijkt het belang van een organiserende partij, iemand die een voortrekkersrol durft en kan opnemen bij het ontwikkelen van een vergoedingssysteem. In de case Akkervogel werd het systeem op projectbasis gefinancierd en alleen met die financiering was het mogelijk om het systeem te ontwikkelen.

3.3.2. Landschapsfondsen

3.3.2.1. De cases

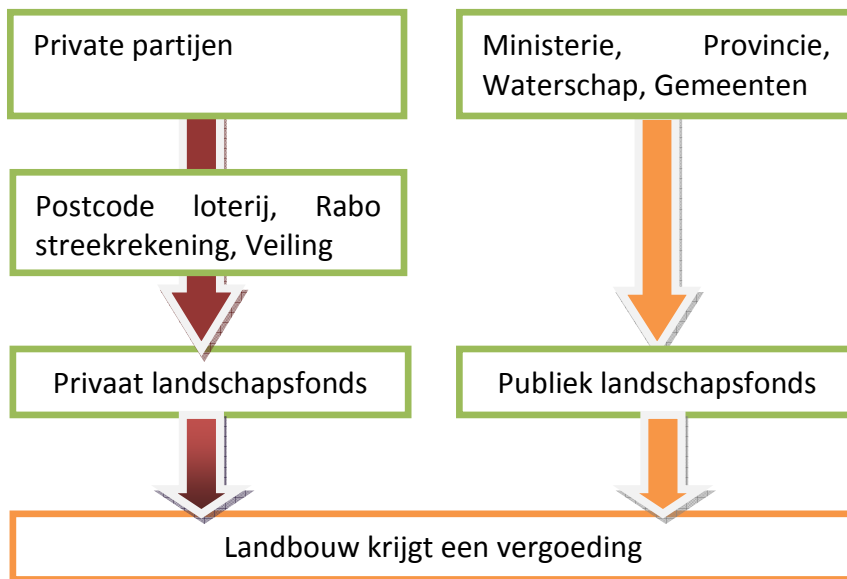
De case Gentse Kanaalzone binnen de fondsen is het landschapsfonds binnen het ECO² project in de Gentse Haven. In 2008 werd een EFRO project opgericht met als doelstelling het landschap in het Gentse havengebied te verbeteren. Het project wordt getrokken door een medewerker van de VLM. De case ViaNatura betreft het landschapsfonds binnen het ViaNatura project in de Ooijpolder, Nederland. In 2007 werd in dit gebied een pilootproject opgestart dat in 2011 navolging krijgt als landelijk voorbeeldgebied in Nederland.

De case Gentse Kanaalzone kan als volgt worden samengevat:



Het publieke en private geld wordt niet samengebracht in één fonds. In deze case wordt het private geld, dat in een fonds van de Koning Boudewijnstichting werd ondergebracht, gebruikt als extra stimulans voor de landbouwer om een dienst te leveren, bovenop de subsidies voor kleine landschapselementen.

Het tweede schema voor de case ViaNatura ziet er enigszins anders uit aangezien er parallel twee fondsen worden opgericht, eentje voor private gelden en eentje voor publieke gelden:



Zoals beide schema's aangeven kan een fonds heel makkelijk gecombineerd worden met andere AFB zoals een loterij (liefdadigheid), streekrekeningen (sparen en beleggen), veiling, landschapsbedrijfsplannen alsook met eerder traditionele beheersmaatregelen en subsidies. Wel, zoals verder ook nog zal blijken, is het noodzakelijk om een onderscheid te maken tussen publieke en private gelden.

3.3.2.2. **Beschrijving**

Het idee achter de case Gentse Kanaalzone² was dat de subsidies van gemeentes (en ook VLM) voor de aanleg van knotwilgen, hoogstambomen, houtkanten en heggen door de hoge gronddruk in de Kanaalzone niet marktconform zijn en dus aangevuld moeten worden, indien je landbouwers wilt stimuleren om deel te nemen, om die dienst aan te bieden.

In het specifieke havengebied zijn landbouwers in het verleden reeds voor een deel onteigend geweest. Alle grond die nu nog aanwezig is, hebben ze nodig. En dus rees de vraag hoe je landbouwers kan overtuigen om een gewenst landschap te creëren, door bomen op hun grond te zetten. Volgens de medewerkers van Eco² is het daarom nodig om de vergoeding gelijk te stellen aan het verlies aan inkomsten van voedselproductie + vergoeding voor kosten van het aanplanten, onderhoud en de machines + extra vergoeding om hen te motiveren om mee te doen. De eerste twee elementen zitten in beheerovereenkomsten van VLM, en in mindere mate in de subsidies die door de gemeentes worden gegeven, wat eigenlijk kostendekkende vergoedingen zijn. Het laatste element wordt door Eco² aangeboden. Op vandaag komt 3/4^{de} van de steun van de overheid en 1/4^{de} van de privé als stimulans.

Ter informatie: voor knotwilgen en hoogstamboomgaarden worden door de gemeentes Evergem en Gent de volgende subsidies gegeven:

- Knotbomen in Evergem: bij aanplanting 1,25€, per knotbeurt 1€ per boom per jaar
- Knotbomen in Gent: bij aanplanting 7,5€ (o.b.v. de factuur en moet 20 jaar blijven staan); geen knotbeurt vergoeding
- Hoogstambomen in Evergem: 10€ per aankoop, wat overeenkomt met de aankoopprijs; geen vergoeding voor onderhoud
- Hoogstambomen in Gent: 7,5€ per aankoop; geen vergoeding voor onderhoud

Houtkanten en heggen vallen onder de 'normale' beheerovereenkomsten van de VLM met een marktconforme vergoeding voor 5 jaar:

- Houtkanten: vergoeding voor aanplanten €36 per are; later 20€ per are.
- Heggen: 1,5€ per lopende meter

De aanplanting gebeurt in het gebied rond de haven van Gent. In totaal wonen er ongeveer 40 landbouwers in de zone alsook enkele 1.000den bewoners. Uiteindelijk deden er 17 landbouwers mee (waarvan 14 onder contract), maar dit zijn voornamelijk grote landbouwers waardoor in een groot deelgebied een aaneengesloten stuk groene elementen gecreëerd zal worden. De overeenkomsten worden afgesloten voor een periode van 10 jaar.

Binnen dit project is gebleken dat een economische motivering alleen nooit landbouwers zou hebben aangezet om mee te werken. Daarom moet de maatschappelijke, sociale bijdrage duidelijk in de verf gezet worden en pas dan kan je landbouwers overhalen.

Daarnaast is het ook heel belangrijk dat er een vertrouwensrelatie ontstaat tussen de landbouwers en de organisatoren en tussen de bedrijven en de organisatoren. Daarom is het belangrijk om veel persoonlijk contact te hebben, wat de transactiekosten weer sterk doet toenemen.

Ook bij de oprichting van het fonds was de steun van de VLM-medewerkers onontbeerlijk. Zij hebben een reclame en bewustmakingscampagne opgezet om zo de inwoners, landbouwers en bedrijven te stimuleren mee te werken. Zonder deze campagnes is het maar zeer de vraag of het fonds georganiseerd kan worden.

Omwille van de staatssteunregeling mag de Vlaamse overheid geen bijkomende steun meer geven aan landbouwers voor de diensten die zij aanbieden en waarvoor zij reeds een, deels Europees gefinancierde, vergoeding krijgen. In de case Gentse Kanaalzone betekende dit, ten eerste, dat het niet mogelijk was om eerst het volledige budget van de overheid en privé samen in een fonds te stoppen en dit nadien te verdelen over de landbouwers. Dit betekent echter ook dat de landbouwers zelf geld moeten terug krijgen van de verschillende kanalen en dit vaak op verschillende tijdstippen. De VLM ondersteunt het gehele proces door te coördineren: de medewerker gaat langs bij de landbouwers, spreekt af welke subsidies deze kan krijgen, helpt bij het opstellen van het dossier etc. zodat de landbouwers een maximale vergoeding krijgen. Ten tweede, doordat de VLM geen extra financiering mag geven (aangezien het een overheidsinstantie is), mag de VLM ook niet optreden als beheerder van het fonds. Het fonds werd daarom ondergebracht bij de Koning Boudewijnstichting en wordt gecontroleerd door een bestuurscomité en een adviesgroep. Het bestuurscomité en de adviesgroep zijn samengesteld uit lokale afgevaardigden van de landbouwers, bedrijven en burgers. Een VLM medewerker ondersteunt maar heeft geen stemrecht. Een bijkomend

voordeel is dat steun aan het fonds bij de Koning Boudewijnstichting recht geeft op fiscale aftrek bij bedrijven.

Tenslotte werd benadrukt dat het project ook medegeslaagd is dankzij het draagvlak op het bestuurlijke niveau: een ondersteunende burgemeester van Evergem, een ondersteunende schepen van Haven en een ondersteunende minister van leefmilieu.

In de toekomst wil de VLM een gelijkaardig systeem opzetten voor de haven van Zeebrugge.

De case ViaNatura bevindt zich in het gebied Ooijpolder-Groesbeek. In 2007 werd hier de eerste Nederlandse Landschapsveiling Ooipolder gehouden. ViaNatura was hierbij betrokken alsook TripleE die sindsdien heel wat (landschaps-)veilingen organiseren in heel Nederland (en ook voor een deel in het buitenland). Burgers konden voor een kleine bijdrage een bepaald element uit het landschap vergoeden waarbij er een garantie was voor het behoud van dit landschap voor de komende 10 jaar. De veiling in 2007 was een succes: ongeveer 130.000 euro werd opgehaald wat net onder het gewenste bedrag zat. In sommige gevallen werden toch landschapselementen aangebracht, die niet geveild geweest waren, maar met de overschot van financiering van andere elementen. Dit om toch het volledige plaatje te kunnen aanbieden. Dit is ook alleen mogelijk omdat het privaat geld is dat in een Stichting werd ondergebracht: de Stichting kiest zelf wat ze precies met het geld doet.

Met andere woorden, het Ooipolder gebied heeft een voortrekkersrol gespeeld eind vorig decennium, en werd dan ook geklasseerd als 'landelijk voorbeeldgebied'. Deze voortrekkersrol gaan ze nu verder uitwerken, onder meer door middel van een landschapsfonds.

De financiële middelen die in het fonds worden verzameld, komen vanuit verschillende bronnen. Enerzijds is er een fonds van publiek geld en anderzijds een fonds van privaat geld. Het oorspronkelijke idee was om de beide fondsen samen te brengen, maar dit was niet gewenst door de publieke sector. Het publiek geld dient een bestemming te krijgen binnen een termijn van 7 jaar. Het privaat geld wordt vastgelegd in een fonds met doelstellingen voor de komende 30 jaar. Daarom is een scheiding van beide fondsen aangewezen.

De publieke financiering komt van

1/ Ministerie van infrastructuur en milieu

Via het mooi Nederland subsidie programma heeft het fonds 950.000EUR ontvangen die binnen de 5 jaar dienen te worden uitgegeven, aan eenmalige bestedingen.

2/ Provincie Gelderland

Ook de provincie Gelderland heeft 950.000EUR gefinancierd, maar dit geld kon wel opgenomen worden in een fonds met een looptijd van 30 jaar (wat uniek is).

3/ Waterschap en de gemeentes Ubbergen en Nijmegen

In totaal hebben zij ook nog eens 950.000EUR gefinancierd, die uitgegeven kunnen worden aan investeringen en beheer. Hierbij dient dus te worden opgemerkt dat de gemeente Nijmegen investeert in het landschap dat niet op

hun grondgebied wordt gecreëerd. Dit geld werd gedeeltelijk in het fonds opgenomen (niet alles was 'vrij' geld) maar alle uitgaven dienen wel gekoppeld te zijn aan het globale plan voor de regio.

In het private fonds, Stichting Landschapskapitaal, zit geld dat verzameld werd door de Postcode Loterij. Momenteel zit er 1,6 miljoen euro in het fonds waarbij de rente gebruikt wordt voor het beheer van het landschap op 30 jaar.

Daarnaast heeft de RABO bank ook een streekrekening geopend, waar zowel geld van bedrijven als privé op gestort kan worden. Wel dient elke storting minimaal 25.000EUR te bedragen, waardoor je er kan vanuit gaan dat dit voornamelijk door bedrijven gebeurt. In dit geval wordt door de RABO bank een premie uitgekeerd aan het fonds en rente aan de beleggers (met name 5% van de 2%-rente gaat in het fonds).

Tot slot zal er net als in 2007 een landschapsveiling georganiseerd worden eind 2011 of begin 2012 waar ook kleinere bedrijven en particulieren een bijdrage zullen kunnen leveren in het project.

Sinds de 'nieuwe' start, na de benoeming van voorbeeldgebied zijn er reeds contracten afgesloten met 3 landbouwers, goed voor een beheer van 4 ha. In de nabije toekomst wordt verwacht dat er nog eens contracten zullen worden afgesloten met 8 à 10 landbouwers waarbij er in totaal 12 tot 15 ha onder beheer zullen vallen. ViaNatura hoopt dat 1 grote pachter, die in het verleden niet wilde meewerken, in het nieuwe project wel zal meewerken. De contracten die worden afgesloten zijn voor 30 jaar. Dit creëert enerzijds zekerheid voor de mensen die in het project stappen, maar zorgt er ook voor dat mensen iets langer nadenken vooraleer ze mee doen, want ze zitten er wel 30 jaar aan vast.

Ter informatie: de vergoeding die de landbouwers krijgen bestaan uit het volgende:

- Vergoeding voor het maken van een bedrijfsplan. De landbouwer dient zelf een plannenmaker te contacteren en te betalen. Nadien wordt dit terug betaald.
- Vergoeding voor de aanleg van nieuwe landschapselementen.
- Vanuit het publieke fonds wordt voor het 30 jarige contract voor beheer 2000EUR gegeven per ha landschap.
- Vanuit het private fonds kan er nog eens een vergoeding komen van 1200-1500EUR per ha voor de inzet van de grond.

Binnen ViaNatura leeft de gedachte dat maatwerk zeer belangrijk is. Voor heel Nederland werd reeds vastgesteld wat de maximale vergoeding mag zijn voor het aanbieden van groenblauwe diensten (gids voor groenblauwe diensten). Echter niet alle diensten zitten hierin vervat. Indien er ook voor een andere dienst een vergoeding wil gegeven worden, dan dient dit onderhandeld te worden met de provincie. Een dergelijke onderhandeling is niet vanzelfsprekend. Binnen dit project is het wel gelukt om extra vergoedingen goed gekeurd te krijgen, omdat ze vanaf 2003 gewerkt hebben aan een goed onderbouwd masterplan, een goed kader, waarbinnen elk van hun investeringen en beheersinspanningen dienen te passen. Hierdoor kunnen de landbouwers een goede vergoeding krijgen voor de diensten die ze aanbieden (zie kader hierboven). De vergoeding is dermate groot dat als een landbouwer het niet ziet zitten om de werken zelf uit te voeren, hij de taken kan uitbesteden, bv. aan

landschapsverenigingen of agrarische natuurverenigingen. Op die manier kan het werk ook efficiënter verdeeld worden onder de landbouwers.

3.3.2.3. Analyse

Zoals aangegeven in de figuren komt de financiering in beide cases zowel van publieke als private financiering. In de case Gentse Kanaalzone komt ongeveer een kwart van de financiering van private giften, de rest komt van gemeentes en de VLM. In de case ViaNatura komt 21% van de gemeenten Ubbergen en Nijmegen, 21% van het Ministerie en de Provincie Gelderland, 21% van Europese gelden, 1% door bedrijven via spaarfondsen en 36% vanuit de privé door de postcodeloterij en de landschapsveiling.

Contactfase

Bij het Eco² project duurde het ongeveer een jaar om het idee van een landschapsfonds uit te werken tot een bestaand systeem. Bij ViaNatura duurde dit ongeveer twee jaar. Tijdens deze periode hebben de medewerkers van ViaNatura in overleg met de stakeholders een masterplan bedacht. Hierin staat waar ze naar toe willen met de regio. Alles wat hierna gebeurde, diende aan dit plan te voldoen.

In deze periode heeft ViaNatura ook de vergoedingen bepaald voor het aanbieden van verschillende diensten. Het moeilijkste binnen het project was om te zorgen dat de vergoeding aan alle voorwaarden voldoet. Er bestond wel al de lijst met groenblauwe diensten, maar die was niet integraal toepasbaar op het gebied. Want de diensten deden ook te voldoen aan het gemeentelijk uitvoeringsplan (GUP) en de eisen van het deelgebied. Met andere woorden, maatwerk was nodig om een standaard contract en standaard vergoedingen te bepalen.

In de contactperiode werd in case ViaNatura vier maanden tijd gespendeerd aan overleg binnen de organisatie (ondermeer om de vergoedingen te bepalen) en daarnaast nog eens vier maanden voor overleg met landbouwers. Bij ViaNatura wordt op verschillende manieren informatie gegeven aan de landbouwer. In eerste instantie wordt er een informatieavond georganiseerd. Daarna gebeurt het nog dat er bij de landbouwer wordt langsgegaan, of de landbouwer zelf langs komt, voor extra informatie. In een volgende stap brengt de landbouwer zijn 'plan' tot aan het loket. De landbouwer kan beroep doen op professionele bureaus om een plan te laten maken. In eerste instantie financiert de landbouwer zelf het plan, maar hij zal dit bedrag terug krijgen eens het project goedgekeurd is. Over het algemeen dient iemand van het planbureau 3 tot 6 bezoeken af te leggen bij het bedrijf. Tot slot moet in de meeste gevallen nog eens terug gekomen worden naar het loket met een aangepaste versie van het plan.

In case Gentse Kanaalzone werd veel tijd (ongeveer negen maanden) besteed aan het zoeken van informatie en het bestuderen van buitenlandse voorbeelden.

Contractfase



Bij ViaNatura wordt er betrekkelijk weinig tijd (tijdens een periode van 4,5 maanden in totaal) gestoken in het opmaken en ondertekenen van het contract met de landbouwer. Enerzijds heeft ViaNatura veel ervaring met contracten uit voorgaande jaren en zijn zij zo in staat geweest om een standaardcontract op te stellen. Anderzijds is het ook duidelijk waaraan de plannen die ingediend worden moeten voldoen, door de op voorhand uitgestippelde visie. Landbouwers zijn zelf verantwoordelijk voor het opstellen van het plan (bv. anders dan de landschapsbedrijfsplannen in Vlaanderen) en dus ook daaraan hoeft ViaNatura niet veel tijd te spenderen.

Bij de case Gentse Kanaalzone wordt merkelijk meer tijd gestopt in het afsluiten van een contract met de landbouwers. Deze fase neemt dan ook 12 maanden in beslag.

In beide systemen zijn er drie tot vier overlegmomenten nodig met de landbouwer om het contract te kunnen afsluiten. Deze overlegmomenten duren ongeveer drie kwartier – een uur, waarbij in de case Gentse Kanaalzone de medewerker van de VLM zich dient te verplaatsen tot bij de landbouwer, terwijl in de case ViaNatura de landbouwer tot aan het loket van ViaNatura komt.

Tijdens de contractfase worden in beide cases zo goed als geen tijd meer besteed aan het zoeken van informatie, in overleg met collega's of andere stakeholders of het naar studiedagen gaan. Wel wordt bij de case Gentse Kanaalzone nog tijd uit getrokken om vergaderingen te organiseren.

Controlefase

In de case Gentse Kanaalzone wordt geen resultaatscontrole uitgevoerd, in de case ViaNatura wel. Deze controle neemt per landbouwer ongeveer een uur in beslag.

Procescontrole wordt wel in beide cases uitgevoerd. Per controle en per landbouwer duurt dit bij de case Gentse Kanaalzone ongeveer een uur. Iedere landbouwer wordt jaarlijks gecontroleerd. Indien een landbouwer niet voldoet aan de voorwaarden, dan wordt dit aan de bestuursgroep van het fonds voorgelegd, en is het aan hen om te beslissen wat er dient te gebeuren. Een dergelijk probleem is nog niet voorgekomen en dus is het niet duidelijk wat het fonds zou beslissen. In de case ViaNatura duurt de procescontrole langer (ongeveer een halve dag per landbouwer), maar wordt de controle slechts tweejaarlijks uitgevoerd. Indien een landbouwer hier de richtlijnen niet naleeft krijgt hij in eerste instantie een waarschuwing en in tweede instantie worden de subsidies niet langer uitbetaald.

In beide gevallen betekent niet nakomen van de verplichtingen extra kosten voor de organisatie: tijd nodig om met landbouwers te praten, telefoonkosten, kosten van het samenroepen van de beheersgroep, opstellen van een goed onderbouwd rapport etc.

Eco² zorgt voor het voortbestaan van het systeem door tijd te stoppen in het zoeken naar andere financiering (2 dagen), overleg met collega's (6 dagen), bijwonen van studiedagen (6 dagen) en het informeren van de burgers via een publicatie (10 dagen). Bij ViaNatura wordt veel tijd besteed aan het draaiende houden van het systeem: vijf maand wordt gespendeerd

aan het informeren van de burgers en stakeholders, nog eens vijf maand aan het zoeken naar verdere financiering. Daarenboven wordt 30 manmaanden besteed aan de loketfunctie.

Ter informatie: binnen ViaNatura werken een beperkt aantal personen. Tiny Wigman werkt er sinds 2008 2 dagen per week. Sinds 2009 wordt zij geholpen door iemand die loket diensten doet en iemand die de communicatie op punt zet. De laatste persoon doet dit vrijwillig. De loketfunctie omvat 12u werk per week. Algemeen wordt 1/3^{de} van de tijd gespendeerd aan het zoeken naar landbouwers; 1/3^{de} aan intern overleg en het afstemmen van verschillende niveaus en 1/3^{de} aan het voldoen aan alle administratieve en financiële voorwaarden.

3.3.2.4. Conclusie

In beide gevallen werkt minstens één persoon voltijds aan het organiseren van het landschapsfonds en alles wat er bij komt kijken: informeren van de landbouwer, informeren van andere stakeholders en creëren van een draagvlak, controleren van de uitvoering van de werken, het bijwonen van bestuursvergaderingen van het fonds, zoeken naar verdere financiering etc. Een fonds oprichten zonder dat er een dergelijk iemand aanwezig is, lijkt daarom heel moeilijk. De vraag is wie er verantwoordelijk moet zijn voor deze functie, en dus wie moet instaan voor de verloning van die persoon. In Nederland bestaat er een professionele private organisatie TripleE, die zich bezig houdt met allerlei veilingen en fondsen voor natuur- en landbouwelementen. Een dergelijke professionalisering kan de continuïteit zeker ten goede komen en kan ook de onafhankelijkheid van de persoon die alles regelt verzekeren. In de case Gentse Kanaalzone was de organiserende partij de overheid (VLM), wat het moeilijker maakte het vertrouwen van de landbouwers te winnen. De overheid had immers eerst gronden van de landbouwers in de streek onteigend en moest daarna bij diezelfde landbouwers aankloppen om hen te overtuigen vrijwillig mee te werken aan landschapsopbouw en –onderhoud.

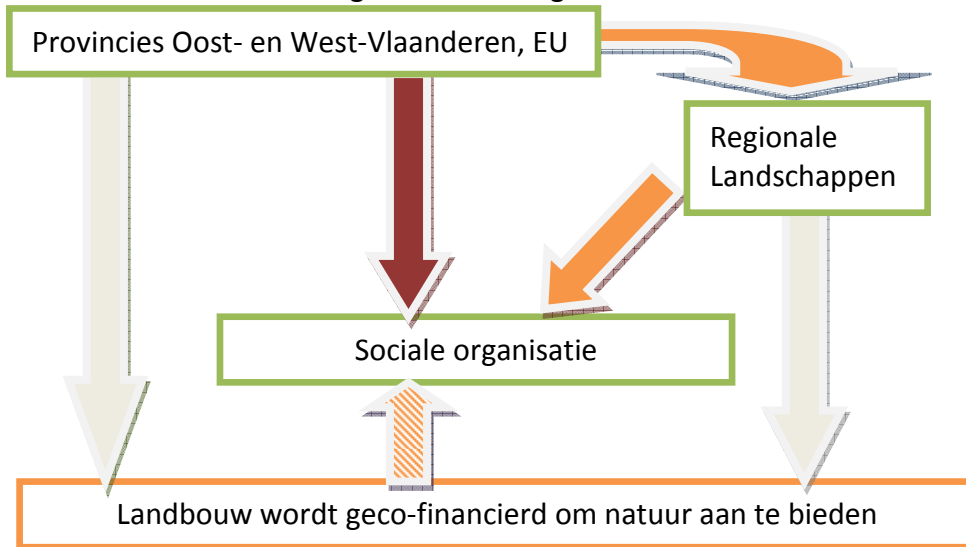
Bij de case Gentse Kanaalzone werd nog opgemerkt dat een klankbordgroep interessant was geweest bij de opstart van het project. Nu was dit er niet en was het soms moeilijk om te bepalen welke vergoeding gegeven zou worden aan de landbouwers. Het niet hebben van een klankbordgroep was het gevolg van de beperkte timing binnen Eco².

3.3.3. Landschapsbedrijfsplannen

3.3.3.1. De cases

De landschapsbedrijfsplannen zijn bekeken geweest in twee verschillende provincies: Oost- en West-Vlaanderen. In de Vlaamse Ardennen, Oost-Vlaanderen, (case landschapsplanOost) werd de informatie verzameld via het RLVA die een belangrijke functie heeft bij het organiseren van de plannen. In West-Vlaanderen (case landschapsplanWest) werd informatie verzameld bij de provincie die gedeeltelijk via de Regionale Landschappen werken, maar ook een deel zelf coördineren.

Beide cases kunnen als volgt worden voorgesteld:



Alhoewel de systemen worden opgenomen als AFI, zorgen zij niet direct voor een financiële bijdrage voor de landbouwers. Wel krijgen de landbouwers steun in natura voor diensten die ze aanbieden. Op die manier worden ze eigenlijk gecofinancierd voor het aanbieden van diensten.

3.3.3.2. Beschrijving

De case landschapsplanOost gaat terug tot de periode 2004-2006 waarin het Regionaal Landschap Vlaamse Ardennen (RLVA) samen met Proclam een project uitgevoerd heeft ter verbetering van het natuurbeheer op landbouwbedrijven. Hiervoor werden 11 pilootbedrijven geselecteerd, één uit elke gemeente van het RLVA. 35% van de financiering komt vanuit de lokale gemeentebesturen en nog eens 65% vanuit de Provincie Oost-Vlaanderen, Plattelandsontwikkeling in Vlaanderen en de EU.

Landbouwers konden bedrijfsplannen laten tekenen waarna de werken werden uitgevoerd door een sociale organisatie uit de streek (LAVA). Hierdoor kan dit systeem ook gezien worden als steun voor het aanbieden van gele diensten op landbouwbedrijven. De landbouwers zelf betaalden 20% van de materiaalkosten, waardoor zij eigenlijk een co-financiering van 80% krijgen. De personeelskosten waren beperkt aangezien de werken

werden uitgevoerd door een sociale organisatie (betaald door het RLVA). Plantgoed en palen zorgden voor ongeveer 50% van de kosten. Dit werd door het RL goedkoop aangekocht, doordat ze dit ineens voor een grotere hoeveelheid doen.

De uitgevoerde werken omvatten onder andere:

- Herstellen van hoogstamboomgaarden;
- Aanleggen van meidoornhagen of heggen met hazelaar;
- Gevelbeplanting;
- Plaatsen van afsluiting;
- Aanleggen van houtkanten.

De landbouwers die betrokken waren (in totaal 11 landbouwers over de twee periodes) zijn vooral diegene die aan thuisverkoop doen, jongere landbouwers die aan hun imago willen werken of landbouwers die groenschermen in hun bouwvergunning hadden opgenomen.

Het hele project was gebaseerd op een wisselwerking tussen landbouwers en het RLVA. Hierbij werden alle partijen op gelijke voet behandeld, waardoor de samenwerking veel makkelijker verloopt.

Na verloop van tijd bleek dat de landbouwers zelf vragende partij zijn voor een dergelijk systeem, maar dat dit niet op lange termijn houdbaar is, aangezien er steun moet komen voor 80% van de kosten. Daardoor werd het systeem ook niet gehandhaafd na de demonstratieprojecten.

In de case landschapsplanWest bestaat een gelijkaardig systeem: contracten worden afgesloten met landbouwers waarbij een sociale organisatie op de landbouwgronden bepaalde kleinschalige elementen, poelen, grachten of bomenrijen aanplant of aanlegt.

In West-Vlaanderen worden de Regionale Landschappen ingeschakeld als tussenpersoon (namelijk RL Ijzer en Polder (RLYP), West-Vlaamse Heuvels (RLWH) en Houtland (RLHL)). De Provincie zelf staat in voor de gebiedswerking in die gebieden die niet onder een RL vallen.

Het eerste landschapsbedrijfsplan met de landbouwer werd afgesloten midden de jaren '90, gestimuleerd door het RLWH. In 2008-2009 werd een overzicht samengesteld van alle landbouwers die ooit meegewerkt hadden, waarbij er toen reeds 700 bedrijven geteld werden.

Midden 1990, toen RLWH begon, was het moeilijk om kandidaten te vinden. In het eerste jaar werden slechts twee landbouwers gevonden die wilden meewerken met de overheid om aan het landschap te werken. De interesse van landbouwers om actief bij te dragen tot het landschap was in die tijd veel minder dan nu. De twee landbouwers die wel meededen, moesten hun nek uitsteken en deden dit voornamelijk uit persoonlijke overwegingen. Jaar na jaar werd de werving makkelijker waarbij het RLWH ongeveer 40-50 plannen per jaar kon tekenen. Aangezien het RLWH nu dus al een geruime tijd bezig is met landschapsbedrijfsplannen, wordt de pool landbouwers waaruit zij kunnen recrutereren kleiner. Het RLYP daarentegen is nog redelijk nieuw, en vooral hier bestaat er nog veel potentieel om landbouwers in te schakelen voor het onderhoud van het landschap. Bij de RL

werken per jaar ongeveer 15-20 landbouwers mee en de provinciale medewerkers nemen nog eens ongeveer 50 plannen op jaarbasis voor hun rekening.

Het ruimtelijk structuurplan wordt gebruikt om te bepalen welke landbouwers in aanmerking komen voor welke aanplanting. De provincie stelt zich borg voor de inrichting op landbouwgronden en doet hiervoor beroep op landschapsbedrijfsplannen. Het inrichtingsplan hoort bij de overeenkomst en moet duurzaam zijn. Dit plan wordt opgesteld in samenwerking met de landbouwer en een landschapsarchitect.

De werving van de landbouwers gebeurt op verschillende manieren, bv. via landbouwraden of gemeentelijke milieu-ambtenaren. Deze laatste kunnen vooral aangeven wanneer een inrichting verplicht dient te gebeuren in koppeling met milieu- en bouwvergunningen.

In tegenstelling tot in RLVA hoeven de landbouwers geen eigen financiering te voorzien. Alles wordt vanuit de overheid betaald, de landbouwer zelf moet alleen zijn grond ter beschikking stellen. Wanneer een bedrijf een aanplanting dient te doen, in het kader van verplichte bedrijfsintegratie, dan kan de provincie nog meehelpen bij het uitvoeren van dit plan, maar staat deze niet in voor de financiering.

De werken worden uitgevoerd door sociale tewerkstelling, in sommige gevallen bijgestaan door klassieke aannemers. De landbouwers worden gedurende twee groeiseizoenen en plantseizoenen bijgestaan waarbij in het tweede plantseizoen plantgoed vervangen wordt en het maaiwerk tussen de beplanting wordt gedaan door de medewerkers van de sociale organisatie. Eens de beplanting 'groot genoeg' is, wordt verondersteld dat de landbouwer de aanplanting nog gedurende 10 jaar onderhoudt en in stand houdt.

Alhoewel het systeem nu reeds een geruime tijd bestaat, is er steeds nood aan herziening. Het vastleggen van de rode draad vraagt tijd. En ook als het algemene idee bepaald is, blijft er nood aan continue herziening van het systeem. Op vandaag, wil de provincie het systeem heroriënteren richting Vlaamse overheid, zodat op een grotere schaal gewerkt kan worden. Daarbij wil de provincie ondermeer gebruik maken van de steun die door landbouwers kan worden aangevraagd voor inrichting (naast de bestaande beheerovereenkomsten) bij de Vlaamse Overheid. Daartoe zou de provincie de kosten van de inrichting préfinancieren, de landbouwer helpen om een aanvraag in te dienen en nadien het geld terug vorderen indien de landbouwer de subsidie gekregen heeft. Zo wordt ook nagegaan of de werking niet verankerd kan worden in een Europees project. Het probleem hierbij blijft wel de co-financiering die altijd door de EU gevraagd wordt.

3.3.3.3. Analyse

In de case landschapsplanOost kwam 35% van de financiering van de gemeenten en 65% van Europese en Vlaamse subsidies. In de case landschapsplanWest komt 20% van de financiering van de gemeenten en 80% van de Provincie en de Vlaamse Overheid, dienst onroerende erfgoed.

Contactfase

De case landschapsplanOost had een half jaar nodig om operationeel te worden. De case landschapsplanWest had nood aan een volledig jaar. Tijdens deze periode werd in beide cases iets minder dan 20 dagen gespendeerd aan het zoeken naar informatie, overleggen met collega's, deelnemen aan studiedagen en raadplegen van overheid en onderzoeksinstellingen. In de case landschapsplanOost werd ook nog wat tijd besteed aan het uitschrijven van het project.

Contractfase

In beide cases duurt het ongeveer drie tot vijf maanden vooraleer een overeenkomst met de landbouwer rond is. Hiervoor zijn er drie tot vier overlegmomenten nodig met de landbouwers die elk drie kwartier tot anderhalf uur in beslag nemen. In de case landschapsplanWest dienen medewerkers van de provincie of van de RL zich te verplaatsen tot bij de landbouwer voor dergelijke overlegmomenten (gemiddelde afstand van 15 km).

In de case landschapsplanOost wordt veel minder tijd gespendeerd aan het zoeken van informatie en dergelijke tijdens de contractfase dan in de andere twee fases. Nog slechts drie dagen worden besteed aan het zoeken van informatie, overleggen met de collega's, overleggen met de landbouwers en het opstellen van het plan.

Controlefase

In de case landschapsplanOost werd gewerkt met resultaatcontrole. Per landbouwer werd een halve dag uitgetrokken om te controleren of deze de beloofde diensten heeft geleverd.

Noch in de case landschapsplanOost noch in de case landschapsplanWest wordt er systematisch aan proces controle gedaan. In de eerste case ging het welliswaar over kort lopende overeenkomsten en dus was de resultaatcontrole voldoende. Echter bij de tweede case wordt ook niet systematisch een resultaatcontrole uitgevoerd. Het probleem is dat in de case landschapsplanWest op vandaag geen detailbeschrijving per bedrijf wordt bijgehouden. Aangezien de bedrijven hier niet voor een deel de financiering dragen, is het ook niet nodig om per bedrijf bij te houden hoeveel plant- of ander materiaal gebruikt wordt. Dit maakt controle natuurlijk heel moeilijk. In de toekomst wil de provincie meer alternatieve financiering aanspreken en wil ze nagaan per bedrijf of de landbouwer geen recht heeft op bepaalde subsidies, die dan een deel van de kosten zouden kunnen dekken. Dit betekent dat er veel meer administratie nodig zal zijn. Dit zal echter ook meer mogelijkheden bieden om landbouwers die de overeenkomst niet nakomen te verplichten tot terugbetaling van de kosten die op hun bedrijf werden gemaakt.

Om de systemen in stand te houden werd in de case landschapsplanOost ongeveer negen dagen gebruikt, vooral om op zoek te gaan naar alternatieve financiering (vier dagen) en burgers te informeren (2,5 dagen). In de case landschapsplanWest worden vijf dagen gebruikt om op zoek te gaan naar verdere financiering alsook het vernieuwen en verfijnen van het systeem.

3.3.3.4. Conclusie

In beide Vlaamse cases wordt het landschapsplan opgesteld door de regionale landschappen in samenspraak met de landbouwers. In de case ViaNatura wordt ook met landschapsplannen gewerkt, maar hier worden deze opgesteld door landschapsbureaus. De landbouwers dienen zelf dit bureau te betalen en krijgen nadien dit bedrag terug. In de Vlaamse case komen de kosten voor het tekenen van het plan terecht bij de Provincie of het Regionaal Landschap. De professionalisering in Nederland kan de efficiëntie ten goede komen, maar verhoogt de drempel voor landbouwers om deel te nemen.

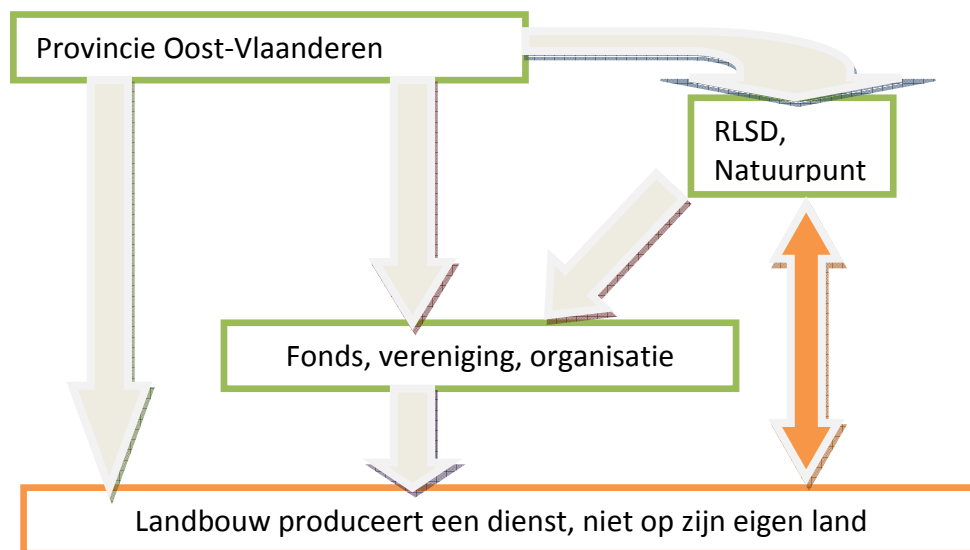
Net zoals bij de case ViaNatura blijkt het zeer belangrijk om een 'rode' draad te vinden, een soort masterplan waarin alles past. In de case landschapsplanWest wordt gewerkt vanuit het ruimtelijk structuurplan, dat al een zekere basis geeft. Maar de medewerkers merken dat het zeer belangrijk is om het 'masterplan' volledig te ontwikkelen en ook up to date te houden.

3.3.4. Gebruikscontracten

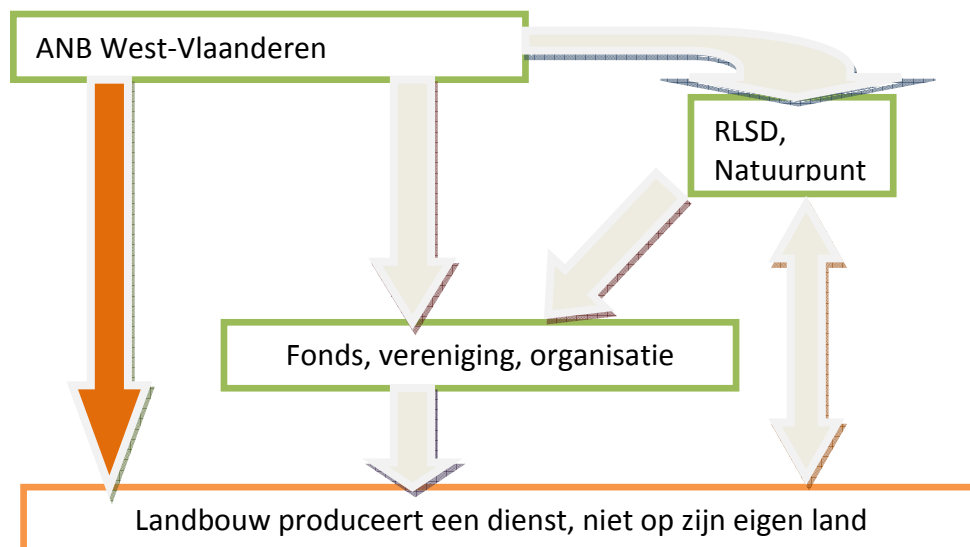
3.3.4.1. De cases

De eerste case die bestudeerd wordt, bekijkt de gebruikscontracten inzake akkervogelbeheer in de Kalkense Meersen (case Kalkense Meersen). De tweede case is algemener en bespreekt het gebruik van gebruikscontracten door het Agentschap Natuur en Bos voor het beheer van allerlei gronden (case ANB). Ook in de case Antwerpse Haven werd de mogelijkheid tot gebruiksovereenkomsten aangehaald. De resultaten hiervan worden ook meegenomen.

Het systeem van de Kalkense Meersen kan als volgt worden weergegeven:



Het systeem van de case ANB ziet er als volgt uit:



Gebruikscontracten zijn een indirecte vorm van AFI: landbouwers mogen in ruil voor het aanbieden van groene diensten, bepaalde stukken grond gebruiken.

3.3.4.2. Beschrijving

De cluster Kalkense Meersen strekt zich diep landinwaarts uit, in de gemeenten Berlare, Laarne, Wichelen en Wetteren. Door hier meer ruimte te geven aan de rivier door de aanleg van gecontroleerde overstromingsgebieden, krijgt de ruime regio tot in Gentbrugge een betere bescherming tegen overstromingen. In de Kalkense Meersen zal een gebied van 1.000 ha omgevormd worden tot weidevogelbeheer. Hiertoe worden een aantal landbouwers onteigend. Het omschakelingsproces bestaat uit twee fases:

- Periode tussen goedkeuring van bestemmingswijziging en effectieve onteigening (overgangsfase)
- Beheer van het gebied, na de onteigening.

In beide fases heeft de landbouw een specifieke rol in het aanbieden van de groene dienst, vogelbeheer. Hier wordt ingegaan op de gebruikscontracten van de tweede fase.

Eens de gronden onteigend zijn, kan de landbouw wel een blijvende rol spelen in het onderhoud van het gebied en in het aanbieden van de publieke dienst. Alhoewel hier niet direct financiering wordt voor gegeven, kan gesproken worden van een indirecte financiering: de landbouwers mogen de grond gebruiken als grasland en in ruil voor het onderhoud krijgen de landbouwers hooi en gras. De landbouwers dienen wel een aantal regels te respecteren (bv. nulbemesting, geen sproeistoffen). Maar een dergelijke overeenkomst kan ook bijkomende voordelen brengen binnen het bedrijf, bv. hooi van een andere kwaliteit dat beter is voor paarden en jongvee. Het gebruik van deze gronden kan bovendien meetellen als percentage grasland in het kader van de randvoorwaarden en landbouwers zouden kunnen hun toeslagrechten activeren indien het grasland echt als grasland wordt onderhouden. Dit alles in het kader van het flankerend landbouwbeleid.

In de case Antwerpse haven kunnen dergelijke gebruikscontracten mogelijkheden creëren voor landbouwers om een extra dienst aan te leveren. In twee deelgebieden van het Linkerscheldeoever project wordt begrazing door runderen van plaatselijke landbouwers gebruikt om verruiging van het riet tegen te gaan en natte graslanden te creëren (Doelpolder Noord en Schor Ouden Doel). Ook in het Sigmoplan wordt een gelijkaardig systeem voorzien. Bovenop de flankerende maatregelen zal het Sigmoplan ook na de realisatie, en dus na het omvormingsbeheer, in een aantal specifieke natuurgebieden landbouwers inschakelen voor het beheer. In ruil voor maaien of begrazen, krijgen de landbouwers het gebruik van de percelen toegewezen. De Vlaamse overheid zal hiervoor gebruiksovereenkomsten toepassen op de gronden die ze verworven heeft en die de bestemming grasland toegewezen kregen. Zo'n gebruiksovereenkomst heeft voordelen voor beide partijen. Zo ondersteunt de ervaring en vakkennis van de landbouwer het beheer van het natuurgebied.

En toch wordt er in de haven van Antwerpen slechts heel beperkt samengewerkt met landbouwers. Enerzijds is dit een gevolg van de moeilijke samenwerking tussen de Haven en landbouw (ondermeer door het verdwijnen van landbouwgronden bij uitbreiding van de

haven) en anderzijds doordat er tot op heden nog geen initiatief werd genomen tot samenwerking, alhoewel dit zeker tot de mogelijkheden behoort, aldus het Havenbedrijf.

Het Havenbedrijf besteedt onderhoud en aanleg van natuur in en rond de haven uit via projectwerking. Verschillende partijen kunnen reageren via een offerte, en dit kunnen zowel landbouwers zijn, maar ook groenaannemers en parkbeheerders. In de meeste gevallen wordt het project ook uiteindelijk toegekend aan niet-landbouwers.

Daarnaast wordt natuur op de privéterreinen in de haven niet aangehouden. Dit komt door het probleem van tijdelijke natuur waarbij een bedrijf verplicht wordt om indien het later dit gebied terug wil in gebruik nemen, ergens anders deze natuur te compenseren. En dus is het voor het bedrijf veel beter om gewoon geen natuurelementen te hebben, ook al wordt de grond gedurende jaren niet gebruikt en zou deze geschikt zijn voor tijdelijke natuur. Hierdoor kunnen ook geen landbouwers worden ingeschakeld voor het onderhoud van natuur op het havengebied zelf. In de toekomst zal er een plan worden opgesteld inzake soortenbeschermingsmaatregelen in het havengebied. Momenteel wordt dit plan opgesteld, en dient het nog goedgekeurd te worden door ANB waarbij nagegaan moet worden of het plan de vooropgestelde doelstellingen kan en zal halen. De basisinfrastructuur hiervoor wordt voorzien zodat een minimale waarde wordt gecreëerd. Op die manier zou het in de toekomst geen probleem meer vormen indien er op braakgrond natuur komt voor een aantal jaren, aangezien deze nadien terug mag worden omgevormd.

Het regulier bermbeheer en verwijderen van onkruid en dergelijke, wordt momenteel uitbesteed aan de sociale sector.

Het Havenbedrijf ziet niet echt mogelijkheden om landbouwers in te schakelen in het havengebied voor onderhoud. Dit zou wel kunnen binnen de natuurgebieden. Momenteel is ANB verantwoordelijk voor het onderhoud van de natuurgebieden en zij mogen kiezen wie het onderhoud uitvoert, zij zelf, Natuurpunt of landbouwers. Daarom werd ook het ANB geïnterviewd.

In 2011 hebben 454 landbouwers een gebruikscontract lopen bij ANB. Een dergelijke hoeveelheid wordt reeds sinds medio jaren '90 geregistreerd. In totaal worden 2.340ha beheerd waarvan 1.500ha door landbouwers in West-Vlaanderen. De meeste landbouwers beheren een kleine oppervlakte¹³, slechts enkele rond het Zwin beheren 150ha met extensieve veeteelt (Hooglanders). De landbouwers mogen grond gebruiken vanaf de tweede week van januari tot na de zomer of het einde van het jaar. Door het contract niet te laten lopen op 1 januari gaan de mestrechten naar ANB. Door het contract wel te laten lopen op 15 april, kan de landbouwer premies krijgen voor deze grond.

Het gebruik van de beheerscontracten door ANB is vrij natuurlijk gegroeid. Vroeger werd hetzelfde systeem ook al door Natuurpunt gebruikt. Het contract houdt in dat de landbouwer grond mag gebruiken, kosteloos en in ruil moet zorgen voor begrazing of

¹³ Voor een landbouwer is het slechts haalbaar om tot een volgende verhouding beheersgronden – cultuurgronden te komen: 1/3 grasland in beheer, 1/3 grasland van hoge kwaliteit en 1/3 cultuurgrond voor veevoeder. Vandaar dat de percelen onder beheer per landbouwer beperkt zijn.

maaïen (al naargelang het type beheer). Daarnaast zijn er een aantal zaken die een landbouwer niet mag doen op die grond: scheuren, bemesten, bestrijdingsmiddelen gebruiken, ontwatering etc. De contracten zijn zeer gelijkaardig voor verschillende beheerders en verschillende gronden, maar kunnen soms licht aangepast worden (bv. sommige akkers mogen een normale bemesting krijgen voor bebossing, soms wordt braaklegging verplicht etc.). De landbouwer dient ook de afsluiting te onderhouden terwijl ANB nieuwe afsluitingen plaatst indien dit nodig is. Alle contracten vermelden het type beheer (maaïen, grazen of maaïen en nabegrazen), het tijdstip vanaf wanneer maaïen mag en het soort dieren dat gebruikt mag worden.

De grond is telkens onteigend of opgekocht door ANB. In eerst instantie wordt het beheer vaak gedaan door de vroegere eigenaar van de grond (zowel landbouwers als niet-landbouwers). Van zodra gronden werden aangekocht, werd het beheer besproken met de vorige eigenaar. Meestal wordt in het kader van de aankoop en de pachtafstand het beheer gekoppeld aan de verkoop. Daardoor vraagt het afsluiten van een gebruikscontract meestal geen extra tijd, wel dient tijd gestopt te worden in het tekenen van de verkoop. In tweede instantie, wordt gezocht naar een andere beheerder, vaak een beheerder die ook al andere gronden beheert of die aangegeven heeft bij ANB dat hij grond zou willen beheren. Het ANB heeft geen moeite met vinden van beheerders bij nieuwe stukken grond noch bij gronden die opgezegd worden. De keuze voor welke landbouwer het beheer toegewezen krijgt gebeurt op basis van de functionaliteit van het beheer, het samenbrengen van percelen of sociale overwegingen. Na verloop van tijd werd door ANB een database opgesteld. Hierdoor dalen de kosten om nieuwe beheerders te vinden aanzienlijk.

Momenteel betaalt een landbouwer niet voor het gebruik van de gronden. Hij krijgt de premies, de opbrengst in natura, een vermindering in zijn pachtuitgaven en het gebruik van de grond in ruil voor beheer. Gemiddeld zou dit op een nul-effect moeten uitkomen. Toch betaalt een landbouwer in Vlaams-Brabant momenteel 100 EUR per ha om de grond te beheren. De vraag is of dit overal kan lukken en of de transactiekosten voor het innen van geld (en de daarmee gepaard gaande strengere vereisten) opwegen tegen de prijs die landbouwers zouden betalen. In het kader van dit project is dit opmerkelijk omdat het zou betekenen dat de waarde van de groene dienst die de landbouwer aanbiedt kleiner is of gelijk aan het verschil tussen de beheersprijs en pachtprijs van grond (in Vlaams Brabant was dit 174 EUR per ha blijvend grasland in 2010). In dit geval kan de landbouwer de grond voor 74 EUR per ha goedkoper gebruiken omdat ze een dienst aanlevert. Echter, de waarde van de grond voor de landbouwer is waarschijnlijk lager dan de waarde van blijvend grasland, wat toch kwalitatief hogere grassen produceert. En dus zou de vergoeding nog kleiner zijn.

Alhoewel er bij dit systeem dus niet direct een financiële stroom is, kan het wel gezien worden als een vergoedingsmechanisme, aangezien de landbouwer een 'vergoeding' in de vorm van hooi of graasruimte (dus niet te betalen pacht of aankoop van grond), krijgt voor het goede onderhoud van de gebieden.

3.3.4.3. Analyse

Voor de case Antwerpse haven en de case Kalkense Meersen konden de geïnterviewden geen informatie geven rond de transactiekosten van de systemen.

Contactfase

Zoals hierboven vermeld zijn de TK in de contactfase zeer beperkt. Het contract wordt bij nieuwe gronden geregeld samen met de aankoopcontracten. Er wordt niet extra bij de landbouwer langsgesegaan. Eens een landbouwer beslist om het beheer niet langer te doen, wordt gebruik gemaakt van de database om nieuwe landbouwers te zoeken, en tot op vandaag heeft ANB nog nooit problemen gehad om een landbouwer te vinden. Vaak laten landbouwers zelf aan ANB weten dat zij nog meer grond willen beheren.

Contractfase

Jaarlijks wordt een nieuw contract naar de landbouwer gestuurd met de vraag of ze het gebruik willen vernieuwen. De landbouwer dient dit binnen de 14 dagen terug te sturen. De transactiekosten zijn in deze fase voor de landbouwer en ANB zeer beperkt. Nadien wordt nog eens gebeld indien de contracten niet terug komen. Slechts bij 5% dient te worden langsgesegaan om het contract aan te passen of af te sluiten. Het opstellen van de contracten, versturen en bijhouden duurt ongeveer 2 maanden en wordt door 2 personen binnen ANB opgevolgd, maar telkens slechts 1u per dag. In totaal dus een 40 tal werkuren per persoon.

De meeste contracten zijn korter dan 1 jaar (van 16/1 tot 15/11). Sommige contracten lopen 10 jaar met een onderbreking van 14 dagen, maar dit is slechts de minderheid (minder dan 20 contracten).

Controlefase

De controle gebeurt door de wachters of ANB zelf en gebeurt sporadisch: er wordt langsgesegaan en er kan direct gezien worden of een landbouwer zich aan de regels gehouden heeft of niet. De belangrijkste kenmerken waaraan een landbouwer moet voldoen zijn niet bemesten en niet besproeien. Indien dit toch gebeurt, dan wordt het contract stopgezet. Tot op heden zijn er weinig problemen gerezen. De andere kenmerken zijn minder streng en indien hier niet aan voldaan is dan wordt dit vaak in het volgende contract nog eens extra verduidelijkt, wat de verwachtingen zijn. In dit geval zijn de kosten van niet naleving gelijk aan het aanpassen van de brief (en dus minimaal).

Informatieverzameling wordt beperkt gedaan. Momenteel wordt het systeem van de database vernieuwd en soms dient het standaard contract te worden aangepast. Hiervoor wordt soms samengekomen in Brussel met andere afdelingen van ANB. Ook voor het oplossen van juridische problemen wordt samengekomen.

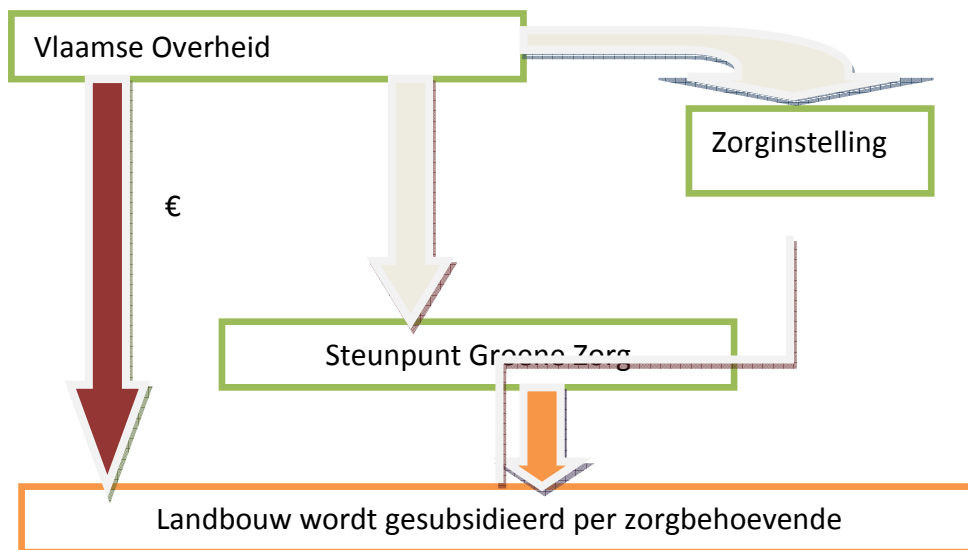
3.3.4.4. Conclusie

De gebruikscontracten bieden vooral veel potentieel op gronden die voorheen door landbouwers werden gebruikt en die nu worden omgeschakeld naar natuur of andere bestemmingen. Landbouwers kunnen op deze gronden groene diensten aanbieden en in ruil kunnen ze meer grond gebruiken (al dan niet tegen een bepaalde vergoeding). Het systeem toepassen op andere gronden, blijkt moeilijker te verlopen, maar biedt zeker ook mogelijkheden om via projectwerking landbouwers bepaalde taken te laten uitvoeren. Een gelijkaardig systeem wordt door Agro|Aanneming uitgevoerd (VLM *et al.*).

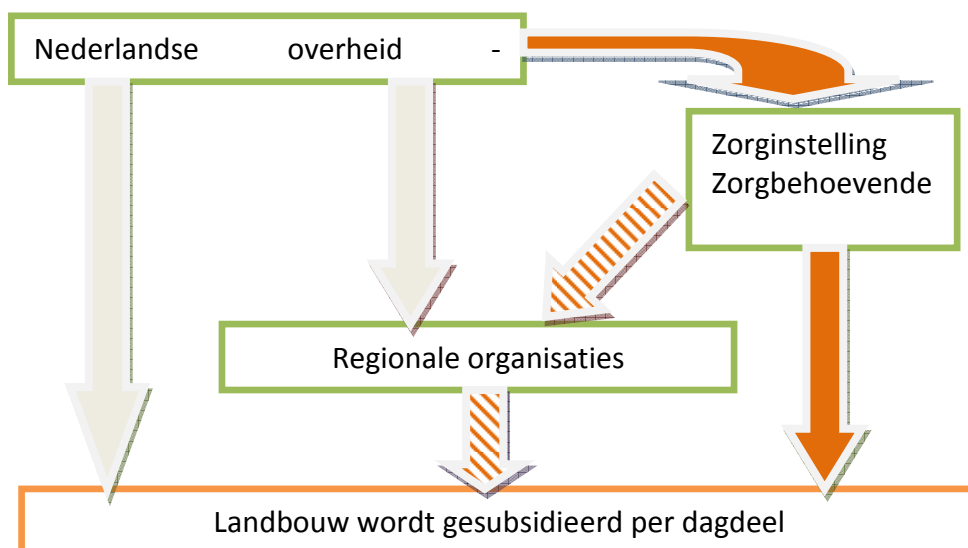
3.3.5. Zorgcontracten

3.3.5.1. De cases

Zorgcontracten zijn opnieuw een zeer specifieke vorm van AFI. Het gaat wel degelijk over financiering van een publieke dienst aangeboden door de landbouw, maar de dienst is heel specifiek en behoorlijk individueel. In tegenstelling tot groene of blauwe diensten waarbij de dienst niet exclusief is, is dit voor gele diensten wel vaak het geval. Bovendien is het vaak een één op één werking: één landbouwer biedt een gele dienst (zorg) aan, aan één zorgvrager. Daarom wordt zowel het Vlaamse als het Nederlandse systeem hier besproken. De case Vlaamse zorg kan het best als volgt worden weergegeven:



Waarbij de donkere pijl de geldstroom weergeeft en de lichtere (oranje) pijl de organisatorische stroom. De case Nederlandse zorg is behoorlijk verschillend en ziet er als volgt uit:



De gearceerde pijlen geven een mogelijke stroom weer, maar die niet geldt voor alle zorgcontracten in Nederland.

3.3.5.2. Beschrijving

In de case Vlaamse zorg staat het steunpunt Groene Zorg in voor de coördinatie tussen vraag en aanbod, tussen de boer en de zorgdienst. Hierdoor wordt op maat gezocht welke landbouwer het best kan zorgen voor een bepaalde zorgvrager. Het contact verloopt niet rechtstreeks met de zorgvrager, maar met de zorgdienst.

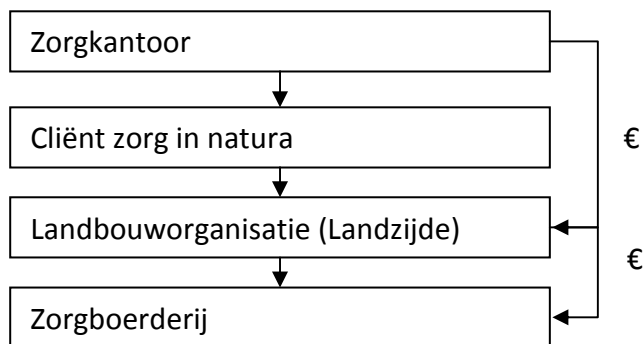
Sommige zorgvragers worden op het landbouwbedrijf verder begeleid door hun vaste begeleider. In andere gevallen wordt de zorg overgedragen aan de landbouwer.

Er is een groot verschil, aldus het steunpunt, tussen een sociale werkplaats en een zorgboerderij. In een sociale werkplaats draagt elke arbeider bij tot de output. Bij een zorgboerderij zijn er heel wat zorgvragers die de landbouwer eerder vertragen en beperken doordat ze extra begeleiding nodig hebben. In sommige gevallen is dit niet zo, vooral wanneer de zorg over een langere termijn wordt aangeboden en dus zowel zorgvrager als landbouwer op elkaar ingespeeld zijn. Maar in vele gevallen gaat het over korte contracten. Bv. bij een burnout komt de zorgvrager gedurende een korte tijd heel vaak langs, waardoor het moeilijker is voor de landbouwer om de zorgvrager echt te integreren in het bedrijf. Daarom is het net noodzakelijk dat de gele dienst die wordt geboden extra vergoed wordt.

De vergoeding voor het aanbieden van zorg is vooraf bepaald en hierover kan niet meer onderhandeld worden. Wanneer de landbouwer infrastructuur aanbiedt, dan bedraagt de vergoeding 15 euro per dag. Wanneer de landbouwer ook zelf zorgvragers opvangt (tot maximaal 3 zorgvragers) dan krijgt hij 40 euro per dag, onafhankelijk van het aantal zorgvragers. Dit kan wel gecombineerd worden met een vergoeding voor gemaakte onkosten, zoals bijvoorbeeld gebruikelijk is bij time-outs of in de gezinszorg.

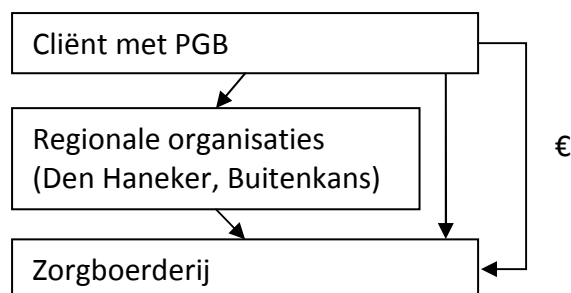
Momenteel zijn er een 200-tal landbouwers die een zorgcontract hebben. Aangezien de contracten van zeer korte duur kunnen zijn, kan dit natuurlijk sterk variëren. Een overeenkomst kan lopen van één week tot één jaar en zijn heel verschillend naar inhoud. Eind 2010 waren er 487 gesubsidieerde en 108 niet-gesubsidieerde zorgboerderijen die zorgcontracten kunnen afsluiten (Steunpunt Groene Zorg vzw, 2010).

In de case Nederlandse zorg komen een aantal verschillen naar voor met de Vlaamse zorg. In Nederland kan zorg op een boerderij voornamelijk op twee manieren worden vergoed. Enerzijds kan een vergoeding worden gegeven aan zorginstellingen die een AWBZ erkenning hebben (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten). Sinds 2003 zijn er landbouwers en een aantal regionale organisaties die ook een AWBZ erkenning hebben. Hoe hoog de vergoeding precies is, wordt onderhandeld met het zorgkantoor. Deze financiering wordt ook wel 'zorg in natura' genoemd. Een voorbeeld van dit systeem bevindt zich in Noord-Holland:



In dit systeem heeft de landbouworganisatie een AWBZ erkenning en kan deze dus functioneren als tussenpersoon tussen het zorgkantoor en de zorgboerderij. In andere situaties kan de zorgboerderij zelf een AWBZ erkenning hebben waardoor de tussenstap van de landbouworganisatie vervalt.

Anderzijds kan er financiering komen via het PGB (persoonsgebonden budget) dat wordt toegewezen aan personen die zorg nodig hebben en die dan zelf kunnen beslissen aan welke zorg zij hun budget besteden. Opnieuw zal de vergoeding afhankelijk zijn van de situatie. Een voorbeeld hiervan is te vinden in Zuid-Holland, al dan niet met een regionale organisatie als tussenstap:



In een studie van Iris Hagenaar (Hilhorst & Hagenaar, 2008) wordt aangegeven dat de vergoeding gemiddeld 35 euro per dagdeel per cliënt bedraagt. In een meer recente studie (Roest *et al.*, 2010) werd aangegeven dat deze vergoeding geleidelijk aan toe neemt en nu ergens tussen de 40 en 45 euro per dagdeel per cliënt bedraagt. De vergoeding vanuit PGB is meestal iets hoger dan via zorg in natura (Roest, 2007).

De situatie in Vlaanderen en Nederland kan echter niet zomaar vergeleken worden. Uit de SoFar studie van 2007 is gebleken dat zorgboerderijen in Vlaanderen vooral sociale motieven hadden (en slechts beperkte economische motieven) om aan zorg te doen. In Nederland zijn de economische motieven veel belangrijker. Dit is direct gerelateerd aan de inkomsten die in beide landen gehaald kunnen worden uit het aanbieden van zorg. In Vlaanderen werd in 2007 gemiddeld jaarlijks 5.984EUR inkomsten gerealiseerd door zorg te verlenen. In Nederland bedroeg dit 42.321EUR. Dit terwijl het aantal cliënten en dagen zorg die gemiddeld worden opgevangen gelijkaardig is (8 cliënten op 3,5 dagen per week in Vlaanderen en 7 cliënten op 3,4 dagen in Nederland) (Roest, 2007).

Een groot deel van de financiering komt in beide landen van de overheid. Echter, ook daar zijn grote verschillen te merken tussen Vlaanderen en Nederland (zie ook verder). Twee belangrijke verschillen zijn:

- Financiering in Vlaanderen komt uit de kas van de landbouw, terwijl in Nederland dit uit welzijn komt;
- Groene zorg is een belangrijke tussenschakel in Vlaanderen, terwijl in Nederland de zorgbehoevenden kunnen 'shoppen' naar de voor hen meest geschikte plaats om zorg te krijgen.

Het gevolg is wel dat er in Nederland heel wat zorgboerderijen zijn waarbij zorg de hoofdtaak wordt. Vaak wordt het landbouwbedrijf een dagcentrum voor zorgbehoevenden met een AWBZ erkenning, terwijl in Vlaanderen de landbouwer ook effectief landbouwer in hoofd- of nevenberoep moet zijn vooraleer hij de subsidies voor zorg kan ontvangen. Er bestaan wel zorgboerderijen in Vlaanderen die onderdeel zijn van de zorgsector en niet echt landbouw zijn, deze krijgen de subsidie niet (denk bv. aan de boerderij bij Dominiek Savio Instituut in Gits).

3.3.5.3. Analyse

In de case Vlaamse zorg komt de volledige financiering van de Vlaamse Overheid. De subsidies kunnen aangevraagd worden bij de Afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling van het Departement Landbouw en Visserij.

Contactfase

Tijdens de contactfase werd in de case Vlaamse zorg een maand gespendeerd aan het contacteren van landbouwers en een maand aan het overleggen met andere stakeholders, zoals de zorginstellingen.

Contractfase

Gemiddeld neemt het afsluiten van een overeenkomst (nalezen, ondertekenen en overleggen) een dag per landbouwer in beslag. Het steunpunt onderneemt gemiddeld één overlegmoment met elke landbouwer in deze fase, een overlegmoment dat anderhalf uur duurt. De mensen van het steunpunt verplaatsen zich meestal tot bij de landbouwer. Aangezien het steunpunt slechts per provincie een standplaats heeft, kan dit betekenen dat een medewerker zich tot 75 km dient te verplaatsen om bij een landbouwer langs te gaan.

Binnen dit systeem wordt er weinig tijd besteed aan het zoeken naar informatie in de contractfase. Er wordt alleen nog beperkte tijd voorzien voor overleg met landbouwers en zorginstellingen.

Controlefase

In het interview met het Steunpunt werd hierover geen informatiegegeven.

3.3.5.4. Conclusie

In beide cases komt de volledige financiering uit publieke gelden, enerzijds uit de pot landbouw, anderzijds uit de pot gezondheidszorg. Dit maakt dit systeem sterk verschillend van de andere systemen, aangezien er niet wordt bekeken hoe private gelden aangebracht kunnen worden. Het systeem is wel alternatief door de belangrijke rol van de tussenpersoon of –organisatie die verantwoordelijk is voor de communicatie tussen zorgvrager en zorgaanbieder. Vooral in Vlaanderen wordt het marktprincipe hierdoor teniet gedaan, en wordt aan de landbouwer een zekere vergoeding gegarandeerd.

Toch is het zeer de vraag of een gele dienst nu echt zo verschillend is van groene en blauwe diensten waardoor deze niet op eenzelfde manier vergoed kan worden als de andere diensten. Indien dit effectief zo is, dan moet gekeken worden of het huidige systeem het enige haalbare systeem is. Aangezien zeker in Vlaanderen het Steunpunt aangeeft dat de vergoeding eigenlijk te beperkt is om landbouwers te overtuigen, kan het best gezocht worden naar andere systemen.

Het systeem in Nederland is veel meer op het marktprincipe gebaseerd. Zeker het systeem van zorgvragers die een eigen budget hebben en dit kunnen spenderen op zorgboerderijen laat meer concurrentie toe. Echter, in Nederland heeft dit alles geleid tot zorgboerderijen waarbij de landbouwactiviteiten slechts heel beperkt worden. Ook in Vlaanderen bestaan dergelijke voorbeelden (zoals Dominiek Savio in Gits) maar het blijft de vraag of dit nog valt onder het aanbieden van publieke diensten door de landbouw, dan eerder diversificatie in het zorgsysteem.

3.3.6. *Algemene bevindingen*

Uit voorgaande beschrijving kunnen een aantal algemene bevindingen worden gehaald.

Ten eerste blijkt dat elk van de systemen nood heeft aan een organiserende partij. Of dit nu een taak is voor de overheid, voor natuur- of landschapsorganisaties, of voor landbouwverenigingen hangt vooral af van de doelstellingen van het systeem. Maar een dergelijke partij is noodzakelijk, om continuïteit te garanderen en om een ‘gezicht’ en contactpunt voor het systeem te creëren. In de meeste gevallen is het noodzakelijk dat deze organiserende partij onafhankelijk is, waardoor de keuze om dit te laten uitvoeren door de overheid of een belangenorganisatie niet altijd vanzelfsprekend is. Het is vooral belangrijk dat alle betrokken partijen vertrouwen kunnen hebben in de organiserende partij.

Ten tweede, alhoewel fondsen als doelstelling hebben om verschillende financieringsbronnen samen te brengen, gaan er heel wat moeilijkheden gepaard met het samenbrengen van publieke en private gelden. Het gebruik van publieke en private gelden brengt een andere verantwoording met zich mee, waarbij private gelden meestal veel vrijer gebruikt kunnen worden. In een aantal cases bemoeilijkt de scheiding van gelden het goed functioneren van het systeem (bv. omdat een aanvraag tot terugbetaling bij twee instanties dient te worden ingediend).

Hiermee samenhangend kan vermeld worden dat de cases aangetoond hebben dat het belangrijk is om verschillende financieringsbronnen te combineren: landschapsveiling, samen met beheerovereenkomsten, samen met sponsoring door bedrijven, etc. Hieruit kan besloten worden dat een geïntegreerde benadering veel potentieel kan hebben.

Ten derde blijkt dat elk systeem nood heeft aan een masterplan, een omkadering waarbinnen alles past, waardoor discussie vermindert, steun vinden makkelijker wordt, transactiekosten afnemen, etc. De case uit Nederland (ViaNatura) geeft hier een goed voorbeeld van. Eens zij hun masterplan voor de regio hadden bepaald, waar weliswaar veel tijd diende in gestoken te worden, daalden hun transactiekosten voor alle activiteiten die ze nadien nog uitvoeren. Verschillende partijen kunnen makkelijker overtuigd worden van het belang van hun steun en de continuïteit kan beter verzekerd worden.

Tot slot tonen de specifieke cases aan dat in Nederland de landbouwers naar de organiserende instantie komen, terwijl dit in Vlaanderen niet de gewoonte is. Dit is misschien toeval, door de keuze van de cases, maar in de Vlaamse cases werd telkens veel energie en tijd gestopt in het contacteren van de landbouwers, in het overtuigen van hun medewerking en in het afsluiten van het contract. Mettepenningen et al. (2009a) geven dit ook aan: de meeste kans om landbouwers te laten meewerken aan een systeem om publieke diensten aan te bieden en te vergoeden wordt verkregen door de landbouwers persoonlijk te contacteren en te vragen om deel te nemen. In Nederland, bv. in ViaNatura, dienen de landbouwers zelf naar het contactpunt te komen en zelf een landschapsonwerper te contacteren. Dit doet vragen rijzen in verband met de motivatie van de landbouwers en de ondernemerszin van landbouwers in het aanbieden van extra diensten.

Een dergelijk besluit werd ook reeds in WP1 gemaakt, waarbij uit de interviews bleek dat er nood is aan een mentaliteitsverandering bij de landbouwers waarbij het belangrijk zal zijn dat een landbouwer zelf ook overtuigd raakt van het belang van de publieke dienstverlening. Vaak zien landbouwers de AFI en AFB als louter extra subsidies in plaats van een extra bijdrage aan natuur. Hierbij werd ook ineens vermeld dat de situatie in vergelijking met vijf jaar geleden al een stuk verbeterd is. Het succesverhaal uit Nederland geeft aan dat een dergelijke evolutie alleen maar tot meer kansen zal leiden voor verschillende AFI en AFB.

3.4. Draagvlak voor verschillende instrumenten

Aan de hand van de verschillende cases konden een aantal succesfactoren en knelpunten achterhaald worden van vijf AFI/AFBs. In een volgende stap willen we het draagvlak voor deze systemen, alsook van een aantal andere systemen, nagaan, bij zowel landbouwers, beleidsmakers als andere betrokken partijen.

Hiertoe werden twee focusgroepen georganiseerd waarin de deelnemers gevraagd werden om, na een korte beschrijving van de systemen, de aanvaardbaarheid van de systemen te scoren, op basis van de vereisten vastgelegd in WP1.

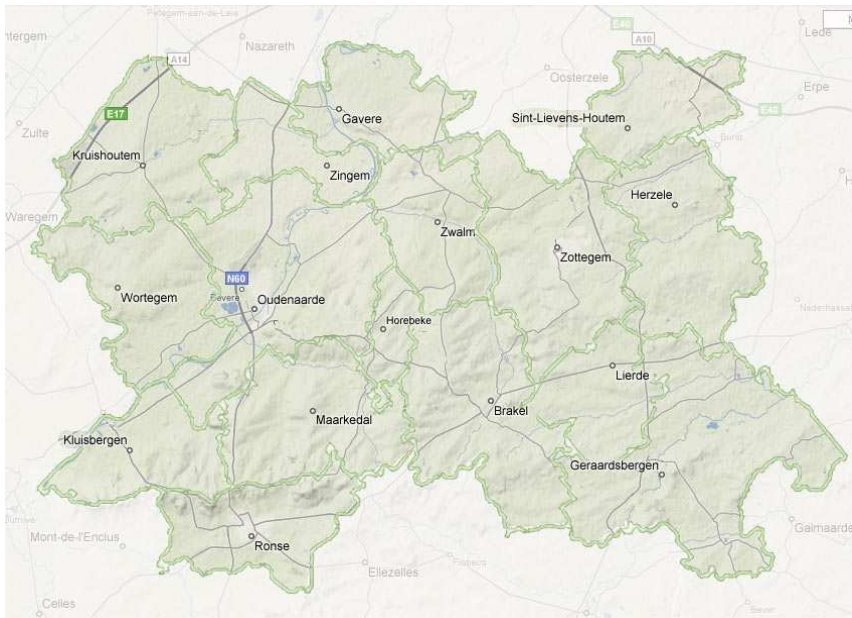
De focusgroepen gingen door in de Vlaamse Ardennen in het voorjaar van 2012. Dankzij de medewerking van het Regionaal Landschap Vlaamse Ardennen werden verschillende actoren samengebracht om te discussiëren over drie verschillende AFI.

3.4.1. Onderzoeksdoelstelling

De onderzoeksdoelstelling van dit deel is nagaan wat het draagvlak is voor verschillende vergoedingssystemen. Specifiek willen we het volgende nagaan:

- Zijn deze vergoedingssystemen haalbaar, en zo ja, onder welke voorwaarden?
- Bevatten deze vergoedingssystemen de verwachte kenmerken (uit WP1)?

Het onderzoek spitst zich toe op de regio Vlaamse Ardennen (Figuur 4). In deze regio werd in het verleden nog niet gewerkt met alternatieve vergoedingssystemen en ook inzake organisatievormen zijn er geen alternatieve systemen gekend. Daardoor vormt dit een 'neutrale' case, geschikt voor het huidig onderzoek.



Figuur 4 Studiegebied de Vlaamse Ardennen

3.4.2. Methode

3.4.2.1. Focusgroepen

Een focusgroep wordt gedefinieerd door volgende kenmerken:

- Interview in kleine groepen
- Verzamelen van kwalitatieve data (opinions, gevoelens, ideeën, attitude...)
- Groepsinterview met een focus (één topic of enkele subtopics)
- Experimentele setting: mensen kennen elkaar niet noodzakelijk
- Goed getrainde moderator
- Observator

Enkele van de sterke punten van een focusgroep zijn:

- Gebruik voor exploratie van nieuwe ideeën: luisteren en leren
- Observeren van interactie (groepsdynamiek)
- Geconcentreerd op attitude, verwachtingen en ervaringen (wat, hoe mensen voelen en denken over een topic)
- Begrijpen waarom mensen iets doen: waarom?
- Een proces van delen en vergelijken

Echter, focusgroepen kunnen ook zwakke punten hebben, zoals:

- Betrouwbaarheid kleiner dan bij interviews
- Selectie van de deelnemers?
- Participatiegraad deelnemers?
- Storende deelnemers
- Angst van deelnemers om zich uit te drukken en een persoonlijke mening te geven
- Heterogeniteit

3.4.2.2. Praktische organisatie

Om de focusgroepen te organiseren moeten keuzes gemaakt worden inzake volgende onderwerpen:

- Aantal groepen
- Aantal deelnemers
- Samenstelling van de groepen: 'sampling'
- Omvang van de steekproef
- Structuur
- Script
- Praktische organisatie

Het aantal groepen wordt op voorhand bepaald en dient te streven naar datasaturatie. Aangezien het aantal deelnemers per groep beperkt is (6-8 personen), bestaat de mogelijkheid om iets meer groepen stakeholders samen te krijgen. Binnen de case wordt gestreefd naar 3 focusgroepen.

De groepssamenstelling is doelgericht, waarbij op voorhand bepaald wordt, wie wordt uitgenodigd. De doelstelling is om informatierijke groepen samen te stellen, waarbij een heterogene groep wordt samen gebracht. Dit zal helpen om de interactie tussen verschillende stakeholders te bekijken (wat aansluit bij onze interesse naar hoe samenwerkingsvormen ontstaan). De doelgroep omvat:

- lokale beleidsmakers;
- burgers/actiegroepen: mensen die een impact kunnen hebben en draagvlak kunnen creëren;

- landbouwers;
- industrie.

De omvang van de steekproef wordt bij focusgroepen sterk gedreven door haalbaarheid. Statistische representativiteit is minder van belang waardoor dit geen regel voor steekproefgrootte wordt. De populatie wordt gevormd door:

- aantal landbouwers;
- aantal beleidsmakers;
- aantal vertegenwoordigers van de burgers per gemeente;
- aantal bedrijven.

De steekproefgrootte wordt zo bepaald dat er 2*(6-8) deelnemers kunnen worden geselecteerd. Aangezien binnen het RLVA reeds goede contacten aanwezig zijn, verwachten we dat de steekproef niet veel groter zal zijn dan het aantal deelnemers.

Binnen kwalitatief focusgroeponderzoek dient gewerkt te worden met open vragen. Wel moet een duidelijke focus gelegd worden, en kunnen vragen en subvragen de discussie in de goede richting sturen. Daarnaast zullen de open vragen aangevuld worden met een ranking of scoring van de verschillende vergoedingssystemen.

Verdere praktische organisatie omvat (en in deze focusgroep):

- het aanduiden van een moderator (Joost Dessen, ILVO);
- het aanduiden van een observator (Valerie Vanderemeulen, UGent);
- het kiezen van een locatie (Provinciaal Centrum, Oudenaarde);
- geschenken voor de deelnemers (natuurboek en streekproducten);
- etc.

De uitnodiging gebeurde in samenwerking met het RLVA (Eddy Raepsaet).

3.4.2.3. Inhoudelijke organisatie

Tijdens de focusgroepen werd ingezoomd op drie AFI, namelijk een veiling, vermarkting en streekrekening. De volgorde werd omgedraaid bij de twee groepen. Elk instrument werd aan de deelnemers uitgelegd en er werd een mogelijkheid voorzien om vragen te stellen.

Daarnaast werd uitgelegd wat we bedoelen met groen-blaue diensten die door de landbouw kunnen worden aangeboden. Hierbij lag de focus op die diensten die een beperkte investering vergen, maar wel onderhoud nodig hebben, zodat een zekere financiering wenselijk is.

In de eerste fase werd een algemene discussie geopend met de deelnemers. De discussie werd in die richting gestuurd dat zowel de haalbaarheid van het systeem alsook de nodige samenwerking en organisatie werd besproken. Dit tweede deel komt aan bod in WP4 waar de integratie wordt gegeven van de instrumenten en samenwerking.

In de tweede fase werd aan de deelnemers gevraagd om de verschillende AFI te scoren volgens de in WP1 bepaalde vereisten voor een goed systeem.

Algemene discussie

Tijdens de algemene discussie werd volgende script aangehouden:

In hoeverre en waarom denkt u dat dit instrument bruikbaar is in het geval van de casus (Wat zijn de mogelijkheden en beperkingen van het instrument in het geval van de casus)?

Hierbij dient een koppeling gemaakt te worden naar de alledaagse praktijk van de deelnemers:

- Zou dit instrument hier in de streek kunnen slagen, en waarom wel/niet?
- Welke zijn de voor- en nadelen waaraan u denkt bij dit instrument?
- Zou dit instrument werkbaar zijn in de beschreven case in uw regio, waarom wel, waarom niet?

Gewenste kenmerken van financieringsinstrumenten

Uit het onderzoek van WP1 is gebleken dat een alternatief financieringsinstrument of –bron volgende kenmerken dient te bezitten:

- Gebiedsgericht;
- Goed te monitoren;
- Kennis vergroten over natuurbeheer én landbouw;
- Ruimte laten voor experimenteren;
- Stimuleren van samenwerking tussen landbouwers;
- Verzekeren van continuïteit en een toekomstperspectief;
- Geschikt voor financieren van landbouwers;
 - Aangepaste contractduur;
 - Geleidelijk ingevoerd;
 - Creëren van vertrouwen;
 - Creëren van maatschappelijke waardering;
 - Beperkt papierwerk;
 - Creëren van rechtszekerheid;
 - Inpasbaar in de bedrijfsvoering;
- Gepaste vergoeding;
- Bruikbaar in multifunctionele pakketten;
- Beperkte publieke transactiekosten;

Aan de deelnemers werd gevraagd of zij akkoord zijn met deze lijst. Dit werd indirect gedaan door hen te vragen waaraan een AFI volgens hen dient te voldoen.

Vraag 1: Waaraan moet een alternatief financieringsinstrument voor het vergoeden van publieke diensten aangeboden door de landbouw voldoen? Kruis aan

<i>Een alternatief financieringsinstrument moet ...</i>	<i>Zeer belangrijk</i>	<i>Matig belangrijk</i>	<i>Eerder onbelangrijk</i>	<i>Helemaal onbelangrijk</i>	<i>Geen mening</i>
Aanpasbaar zijn aan de lokale omstandigheden. Het moet dus gebiedsgericht zijn.					
Makkelijk uit te voeren zijn, makkelijk te controleren zijn en beperkte onderhoudskosten hebben.					
Gekoppeld zijn aan het vergroten van kennis over natuurbeheer en landbouw.					
Voldoende ruimte bieden voor veranderingen. Het moet flexibel zijn.					
De samenwerking tussen landbouwers stimuleren.					
De samenwerking tussen landbouwers en andere partijen stimuleren.					
Op lange termijn zekerheid bieden voor alle partijen (landbouwers, burgers ...).					
Een gepaste vergoeding bieden voor de landbouwer.					
Combineerbaar zijn met andere instrumenten.					
Een contractduur hebben aangepast aan de natuurdoelstellingen.					
Een contractduur hebben aangepast aan de voorkeur van landbouwers.					

Daarnaast werd hen gevraagd om de drie AFI die besproken geweest zijn te scoren voor dezelfde kenmerken.

Vraag 2: Hoe goed scoort elk besproken instrument **volgens u** op de gewenste kenmerken? Geef een score op 10 (1: zeer slecht en 10: zeer goed).

<i>Het instrument</i>	<i>Veiling</i>	<i>Vermarkten</i>	<i>Streekrekening</i>
Aanpasbaar zijn aan de lokale omstandigheden. Het moet dus gebiedsgericht zijn.			
Makkelijk uit te voeren zijn, makkelijk te controleren zijn en beperkte onderhoudskosten hebben.			
Gekoppeld zijn aan het vergroten van kennis over natuurbeheer en landbouw.			
Voldoende ruimte bieden voor veranderingen. Het moet flexibel zijn.			
De samenwerking tussen landbouwers stimuleren.			
De samenwerking tussen landbouwers en andere partijen stimuleren.			
Op lange termijn zekerheid bieden voor alle partijen (landbouwers, burgers etc.).			
Een gepaste vergoeding bieden voor de landbouwer.			
Combineerbaar zijn met andere instrumenten.			
Een contractduur hebben aangepast aan de natuurdoelstellingen.			
Een contractduur hebben aangepast aan de voorkeur van landbouwers.			

3.4.3. Resultaten

De resultaten worden zo beschreven zodat ze een antwoord kunnen bieden op de twee onderzoeksvragen:

- Zijn deze vergoedingssystemen haalbaar, en zo ja, onder welke voorwaarden?
- Bevatten deze vergoedingssystemen de verwachte kenmerken?

3.4.3.1. Haalbaarheid van de drie systemen in de Vlaamse Ardennen

3.4.3.1.1. Toepasbaarheid in de Vlaamse Ardennen

Alle drie de instrumenten zijn volgens de deelnemers toepasbaar in de Vlaamse Ardennen. Sommige instrumenten lenen zich beter voor het financieren van bepaalde projecten dan andere. Kort samengevat zullen de AFI geschikt zijn voor het financieren van volgende publieke diensten, aangeboden door de landbouw:

- Het AFI - Veiling is zeer geschikt voor een project, waarbij de doelstellingen duidelijk zijn, de landbouwers bereid zijn om mee te werken en dit voor een specifiek gebied. De belangrijkste nadelen zijn dat het systeem moeilijker bruikbaar is om lange termijn doelstellingen te realiseren en dat het best wel wat organisatie vraagt.
- Het AFI – Streekrekening kan dan weer gebruikt worden voor investeringen en onderhoud op een langere termijn, mits er een duidelijke garantie kan worden gegeven vanuit de financiële instelling dat de rekening voor een langere termijn zal bestaan. Het verzamelde geld kan makkelijk ingezet worden voor het financieren van verschillende deelprojecten in de hele regio.
- Het AFI – Vermarkting tot slot blijft vaak beperkt tot kleine initiatieven, is zeker niet voor iedere landbouwer een optie en het grootste nadeel is dat de link met het aanbod van publieke diensten vaak beperkt is.

Er zijn heel wat voorwaarden waar aandacht aan moet worden geschonken vooraleer de instrumenten ook daadwerkelijk een succes zullen vormen. Hier wordt nu verder op ingegaan.

3.4.3.1.2. Voorwaarden voor succes in de Vlaamse Ardennen

Tijdens beide focusgroepen kwamen een aantal voorwaarden voor succes naar voor. Gemeenschappelijk zijn de nood aan een geschikte schaal, een goede communicatie, concrete doelstellingen, combinatiemogelijkheden en een duidelijke, goede basis. Daarnaast werd in de individuele groepen ook nog aangehaald dat de credibiliteit belangrijk is, het meekrijgen van de landbouwer en andere actoren en de nood aan een trekker en zekere dynamiek.

De belangrijkste worden hieronder verder verduidelijkt.

a) Geschikte schaal

Bij het AFI – Streekrekening zijn de deelnemers niet zeker of de streek, Vlaamse Ardennen, wel groot genoeg is, aantrekking genoeg heeft, om een dergelijk systeem te kunnen opzetten. Zo zegt een lokaal bestuurslid:

Ik ga wel akkoord als je zegt: die streek is te klein voor de bank. Die gaan altijd maar naar grotere dingen gaan kijken. Die willen die randfenomenen liefst buitenhouden vandaag. [lokaal bestuurslid]

Bij het AFI – Veiling wordt gevreesd dat een veiling niet voldoende is om iets op een grotere schaal te ondersteunen.

Het [een veiling] is ook meer geschikt voor kleine delen in de markt, bv. als er iemand sponsort voor een knotwilg, of voor een boom, of voor een bank. Maar voor een heel concept zie ik dat niet slagen. [landbouwer]

Dit komt ook terug in de voorwaarde combineerbaarheid, waarbij een aantal deelnemers van mening zijn dat een veiling zich goed kan lenen tot een combinatie met andere instrumenten, om zo een groter plan te verwezenlijken. Dit werd ondermeer ook aangegeven door een lokale ondernemer:

systeem 2 [veiling] en 3 [vermarkting] zorgt wel voor een zekere creativiteit en initiatief. Systeem 1 [streekrekening] zal meer sturend zijn en kan meer alomvattend zijn. Hoe meer complementariteit, hoe meer creativiteit, hoe meer betrokken partijen je hebt en hoe beter. En hoe meer initiatief, hoe beter. [lokale ondernemer]

Vooraf bij het AFI – Vermarkten komt het belang van een geschikte schaal naar voor. Enerzijds beschikt de streek, Vlaamse Ardennen, niet over een voldoende schaal om bepaalde vermarkttingsinitiatieven uit te voeren:

Ik denk, om dat hier in Vlaanderen te doen, dat dat moeilijker is [het voorbeeld gaat over een landbouwer in Engeland die een afspraak had met Corn Flakes om een deel van zijn grond natuurvriendelijk in te richten]. Er was een boer die daar 400 hectaren had ofzoets, denk ik. Ik denk, als je hier kijkt naar de Vlaamse Ardennen, dat er nog niet eens 400 hectaren graan gezet wordt in heel de Vlaamse Ardennen. [agro-aannemer]

Anderzijds, moet gezorgd worden dat de vermarkttingsinitiatieven niet te groot worden. Het risico bestaat namelijk dat ze anders uit hun voegen zouden barsten. In een van de focusgroepen werd het voorbeeld van de Ronde van Vlaanderen aangehaald. Een initiatief dat nu zo groot geworden is, dat de lokale bevolking er eigenlijk alleen maar last van schijnt te hebben en er weinig voordeel uit haalt.

Het is wel waar dat het niet te groot mag worden, als je kijkt naar de Ronde van Vlaanderen voor toeristen. Op zaterdag, het is een godsgeschenk dat ze niet meer passeren langs mijn deur. Ze zijn een paar keer de Stenenberg overgereden, maar als je ziet wat vuiligheid dat meebrengt, wat voor respect ze hebben voor u in uw landschap, dat is ongelooflijk, hé. [landbouwer]

Daarom is het, zeker in de Vlaamse Ardennen, belangrijk dat alles een beetje gekanaliseerd wordt. Dat er een richting aan de evoluties wordt gegeven, waarbij het ook belangrijk is dat niet iedereen hetzelfde doet.

Het is belangrijk om dat te gaan aansturen of om dat te coördineren, hé. Als iedereen met een patattenautomaat begint, [dan is het belangrijk dat iemand zegt] ho Jongens, het zal nu genoeg geweest zijn. Probeer anders eens een frietkot om frieten te verkopen bij wijze van spreken. Ik bedoel maar, dat je je streek in totaliteit aantrekkelijker kan maken, maar niet iedereen op hetzelfde paard hoeft te wedden. Je moet proberen een zo breed mogelijke marge in te bouwen in je vermarkting. [burger]

b) Goede communicatie

Een goede communicatie is vooral belangrijk voor de AFI – Veiling en Vermarkting. Bij een veiling is het belangrijk dat datgene wat verkocht wordt gekend is bij het grote publiek, en dat op een positieve manier hierover wordt gecommuniceerd. Bij vermarkting is het dan weer belangrijk om een gezicht te kunnen plaatsen achter de samenwerking, achter de vermarkting.

Daarnaast is ook belangrijk dat de communicatie met alle partners, die betrokken zijn bij of een invloed kunnen ondervinden van de vermarkting, goed wordt onderhouden. Dit zal weliswaar tijd en moeite vergen, maar een dergelijke goede communicatie zal het succes van het AFI bevestigen.

Het vergt tijd en communicatie. Vanuit onze jeugdherberg hebben wij met de lokale boeren vrij veel contact en dat loopt eigenlijk vrij goed. Het is een heel verhaal. Ik weet ook dat mijn gasten zich soms niet heel goed gedragen en dat ze eens een keer het maïsveld zijn binnengestormd en noem maar op, maar er moet over kunnen gepraat worden. Een eens dat je dat kan, moet ik zeggen dat we met andere actoren geen probleem hebben. [toeristische sector]

c) Concrete doelstellingen

Om een goede communicatie te kunnen voeren, is het van groot belang dat de doelstellingen van elk AFI duidelijk geformuleerd worden. Zo werd gezegd door een lokaal bestuurslid over de AFI – Streekrekening:

Mensen willen ergens geld insteken, maar ze moeten verdomd goed weten waarvoor het gebruikt wordt. Kijk maar naar oudercomité's en voetbalverenigingen, als ze weten dat het naar de jeugd gaat, gaan ze geld geven. [lokaal bestuurslid]

En door een landbouwer, uit een andere focusgroep, over het AFI – Veiling:

Als je een goed onderwerp hebt, een boom die er al 500 jaar staat, zoiets. Maar niet voor een bos die iedereen elke dag bij wijze van spreken ziet. Als men daar een verhaaltje rond kan maken... [landbouwer]

Het is belangrijk om aan diegene die geld geven, duidelijk te maken wat er concreet met hun geld gebeurt. Daarnaast zal het ook belangrijk zijn om af te bakenen wie er tot de doelgroep behoort. Wanneer je een heel specifieke doelgroep kunt aanspreken, dan zal het makkelijker zijn om ze te overtuigen mee te stappen in, bijvoorbeeld het AFI – Veiling.

[...] of een heel specifiek betrokken doelgroep, bijvoorbeeld een manege die twee zaken aan elkaar kan verbinden. Dan ga je de mensen die betrokken zijn bij die manege makkelijker kunnen overtuigen om via een soort veilingsysteem middelen bij elkaar te krijgen om die specifieke doorgang te bekostigen, hé. [lokale ondernemer]

d) Nood aan dynamiek en een initiator

Een belangrijke vraag blijft: wie neemt het initiatief voor het op poten zetten van een dergelijk instrument. Deze vraag wordt in werkpakket 4 verder onderzocht, maar algemeen

kan al worden aangehaald dat het noodzakelijk zal zijn om een gemotiveerde trekker te hebben, iemand met knowhow.

Je hebt inderdaad knowhow nodig en een specialist die dat organiseert [landbouwer, over een veiling]

[vraag van de moderator: m.a.w. wat heb je nodig om een veiling te laten slagen?] een gemotiveerde trekker [lokale ondernemer, over een veiling]

In een van de focusgroepen werd opgemerkt, dat een aantal AFI wel kunnen dienen om de financiële kant van het verhaal rond te krijgen, maar dat deze AFI (en dan vooral de streekrekening) niet voor de dynamiek zullen zorgen die nodig is om landbouwers (en desgewenst andere actoren) aan te zetten om meer publieke diensten aan te bieden. Daarvoor zijn de verschillende actoren nodig.

De dynamiek gaat niet uitgaan van de rekening, hé. Dynamiek gaat uitgaan van de actoren van het veld, wat de mogelijkheden zijn, goed zicht op structuur,... Dan is dat [een streekrekening] een goed middel om fondsen te werven en te verdelen, hé. [lokale ondernemer]

e) Betrekken van de landbouwer

Voor de rol van de landbouwers lijkt heel belangrijk te zijn. Bij het AFI – Veiling werd aangehaald dat voor je iets kan veilen, het noodzakelijk zal zijn om landbouwers te vinden die willen meewerken, die de beloofde diensten willen aanbieden. Een duidelijk akkoord met de landbouwers zal de basis vormen van alles.

Als je een veiling organiseert en je wil zaken realiseren, zul je alleszins moeten kijken of de landbouwers akkoord zijn. Dus je moet eerst al zeker zijn dat je de landbouwers hebt die een bank willen zetten of die kleine landschapselementen willen plaatsen of onderhouden. [landbouwer]

Eigenlijk moet je eerst een akkoord hebben met landbouwers en weten voor welke prijs ze het willen doen, waar ze het willen doen,..? Anders zit je met brugje dat geveild is, maar als je nog niet het akkoord hebt met twee landbouwers dat het daar mag komen dan zorgt dat achteraf misschien voor spanningen of moet er nog een grote zoektocht beginnen. [agro-aanneming]

Ook bij het AFI – Vermarkting is het van belang om van bij het begin de landbouwers te betrekken bij het ontwikkelen van het systeem. Niet elke landbouwer zal interesse hebben in vermarkting en niet elke landbouwer zal daartoe de capaciteiten hebben. Indien je direct in dialoog gaat met de landbouwers (waaruit opnieuw het belang van communicatie blijkt) kan dit in de toekomst veel problemen vermijden.

Niet iedereen zal die capaciteiten hebben, geen zin om dat te doen. Hij heeft bijvoorbeeld wel zin om aan klein landschapsonderhoud te doen, maar zijn hoeve is niet goed gelegen om mensen aan te trekken. [landbouwer]

Elke landbouwer moet kijken naar de mogelijkheden van zijn bedrijf. Bij de ene landbouwer ligt de grond beter, en kan men meer realiseren, waardoor het meer economisch is en er meer verkoop kan zijn, terwijl een andere landbouwer bijvoorbeeld meer gronden kan hebben die iets betekenen inzake natuur. [landbouwer]

f) Duidelijke en goede basis

Tot slot werd door de deelnemers nog vermeld dat een duidelijke en goede basis niet alleen van belang is voor het slagen van het AFI, maar dat dit voor verschillende AFI iets verschillends inhoudt. Als het gaat over het AFI – Streekrekening, dan mag de basis gerust iets ruimer, minder bevatbaar zijn. Een goed voorbeeld daarvan in de streek van de Vlaamse Ardennen is het groene landschap, wat al genoeg kan zijn om mensen te overtuigen geld op een rekening te storten.

Ik denk dat één van onze troeven juist in onze regio, overgenomen door lokale overheden, zeker op het gebied van toerisme recreatie, is juist ons groen landschap. Onze mogelijkheden die wij hebben. Ik denk dat dat wel iets is. [lokale ondernemer]

Als het gaat over het AFI – Vermarkten, dan gaat dit alleen voor elementen die wel duidelijk af te bakenen en zichtbaar zijn. Wanneer het gaat over het verkopen van producten, dan zal dit enkel lukken als die producten ook een commerciële waarde hebben. Wanneer het eerder gaat over toerisme, dan zal je de toeristen ook echt iets moeten kunnen aanbieden.

[Vermarketing] werkt alleen op dingen waar ook een commerciële meerwaarde aan vast hangt. [lokale bestuursleden]

Er bestaan natuurgidsen, stadsgidsen, als je morgen afkomt met landbouwgidsen, boerderijgidsen. Mensen weten niet meer hoe een koe eruitziet, tegenwoordig. Daar is zeker een markt voor. [lokale bestuursleden]

3.4.3.1.3. Risicofactoren die voor een faling kunnen zorgen in de Vlaamse Ardennen

Volgens de deelnemers zijn er een viertal factoren die het succes van een AFI in de Vlaamse Ardennen kunnen beperken: de instrumenten zorgen onvoldoende voor een lange termijn oplossing, de link met de publieke diensten is soms te zwak, ze richten zich op een te beperkte doelgroep en ze brengen een te grote kost met zich mee.

a) Gebrek aan lange termijn oplossing

Zowel bij de haalbaarheid in het algemeen, als bij de voorwaarden voor succes werd reeds aangehaald dat het belangrijk is om een soort masterplan te hebben voor de regio. Dit bleek ook uit het case study onderzoek in de vroegere delen van dit werkpakket. De bedoeling is dan dat dit masterplan een langetermijnvisie ontwikkelt en er voor zorgt dat de publieke diensten op een lange termijn worden aangeboden.

Bij het AFI – Streekrekening bestaat de vrees dat het niet gegarandeerd kan worden dat de voorwaarden waaraan de financiële instelling een rekening aanbiedt blijven bestaan in de toekomst. Een bank is een economische speler die in tijden van crisis wel eens zou kunnen beslissen om dergelijke rekeningen niet meer uit te schrijven of de rente erop te doen dalen.

Vanuit mijn ervaring, banken maken afspraken over maximaal drie jaar over dat soort zaken. In het begin tracht men geld aan te trekken naar die bank, door te zeggen dat ze goede voorwaarden krijgen, maar na verloop van tijd vermindert dat. In het begin heb je misschien wel wat middelen, maar na verloop van tijd vermindert dit ook. [burger]

Het AFI – Veiling wordt door de deelnemers gezien als een goed instrument om een bepaald project te financieren, met een bepaalde looptijd. De vraag wordt gesteld of het wel geschikt is om bijvoorbeeld onderhoud te financieren, waarbij er gedurende een langere termijn geld beschikbaar dient te zijn voor de landbouwers.

Het eenmalige project kan je verkopen aan de gemeenschap, aan een groep van mensen. Maar onderhoud is in de tijd, dan moet je bijna ieder jaar een veiling organiseren om specifiek die poel te onderhouden. Maar dan ga je met enorm veel deelelementen zitten, dan denk ik niet dat dat lukt. [lokale ondernemer]

b) Zwakke link met publieke diensten

Bij het AFI – Vermarkten kwam het gebrek aan langetermijnoplossing minder aan bod, maar werd wel vastgesteld dat de link tussen vermarkting en het aanbieden van de publieke diensten soms te indirect en onzeker is. De koppeling tussen het AFI en bijvoorbeeld het onderhouden van landschap kan moeilijker gegarandeerd worden:

Ik denk dat het inderdaad te weinig gekoppeld is aan het landschap om echt effectief te zijn. [agro-aannemer]

Het één heeft niet altijd met het andere te maken, uiteindelijk hé. Je kan perfect producten vermarkten zonder oog te hebben voor je omgeving. [landbouwer]

c) Te beperkte doelgroep

Nog bij het AFI – Vermarkten wordt de bemerking gemaakt of je met een dergelijk instrument wel een voldoende grote doelgroep kunt bereiken. De deelnemers verwachten dat vermarkting zich toch voornamelijk zal richten op een nichemarkt, waarbij slechts enkele landbouwers betrokken zullen zijn.

Men richt zich dan inderdaad voornamelijk op die nichemarkt. Het is inderdaad beperkt tot een paar enkelingen. [Lokale ondernemer]

Wanneer het systeem op grotere schaal wordt gebruikt, dan bestaat het risico dat de meerwaarde ervan verloren gaat. Denk hierbij aan het voorbeeld van de mattentaarten in Geraardsbergen. Oorspronkelijk was dit een specifiek product, enkel geproduceerd in Geraardsbergen. De vraag naar de mattentaarten werd echter steeds groter, waardoor de productie moest volgen, en dit niet meer op een lokale schaal kon gebeuren.

Maar in Geraardsbergen is er ook zo'n verhaal; dat men binnen Geraardsbergen te weinig boeren heeft om al de matten te kunnen produceren. Het is dan de industrie die die mattentaarten wereldwijd gaat verspreiden. Andere boeren gaan matten maken. Dan zit men tegen dumpingprijzen te werken om de matten te produceren. De authenticiteit verdwijnt dan ook voor een groot stuk. Want het zijn inderdaad de industrieën die er veel meer baat in zien in al die labels dan de individuele boer. [lokale ondernemer]

d) Te grote kost

Bij het AFI – Veiling wordt de vraag gesteld of de kosten om het systeem op te zetten en te onderhouden wel opwegen tegen de baten.

De vergelijking wordt gemaakt met bijvoorbeeld fundraising, waarbij het tegenwoordig noodzakelijk is om heel wat moeite te doen om mensen te overtuigen om geld te geven. Men kan verwachten dat ook voor een veiling er heel wat organisatie en kosten komen bij kijken om het systeem te starten en te onderhouden.

Het is zeer moeilijk voor ernstige organisaties om vandaag de massa te bespelen om aan fundraising uit te kunnen. Fundraising heeft heel wat kosten: brieven schrijven, andere administratie,... Je zit daar inderdaad met een zware kost en de vraag is: hoe staan kost en opbrengsten tegenover elkaar? [landbouwer]

Een bijkomend probleem ontstaat wanneer het opstarten van het AFI gefinancierd wordt door projectgelden. Op dat moment zullen er voldoende middelen zijn om het AFI op te starten, maar de vraag blijft, wat gebeurt er na het beëindigen van het project. Hoe kan je voorzien in een organisatie die ook op langere termijn verder werkt aan het AFI – Veiling?

Het probleem is dat een specifiek project, als dat in het begin gesteund en gefinancierd is via Leader, dat dan de personeelskost wordt vergoed. En nu vrees ik dat het project in 2012 niet meer zal verder gezet worden, gewoon omdat die subsidiëring wegvalt, hé. Wie zal project bekostigen, hé? [lokale ondernemer]

3.4.3.1.4. Nood aan een visie - masterplan

Naast deze specifieke voorwaarden voor succes en risicofactoren, kwam in beide focusgroepen de nood aan een visie – masterplan sterk naar voor. Dit wordt ook gereflecteerd in enkele voorwaarden en risicofactoren, waarbij aangehaald wordt dat het instrument alleen niet voldoende is om het aanbod van publieke diensten door de landbouw te garanderen.

Tijdens de focusgroepen werd dit probleem als volgt geformuleerd:

Eigenlijk moeten we drie discussies voeren: je moet uw masterplan maken en daar een discussie over voeren, van hoe willen we dat het eruit ziet? Dan moet je gaan discussiëren van wie gaat dat uitvoeren, sociale economie, wat is rol van de landbouwer? Wie doet er wat qua uitvoering? En dan hoe ga je het financieren? [burger]

Pas na het bepalen van het masterplan, van de visie voor de streek, zal je in staat zijn de beslissen welk instrument het meest geschikt is.

Dat is het verschil als je een bepaald idee hebt over een bepaald landschap: hoe het kan evolueren en hoe je het ziet, met alle kleinschalige elementen erbij. Dan pas ga je beslissen, gaan we dat doen via een veiling, via een fonds, via een individuele benadering of wat dan ook? [lokaal bestuurslid]

Voor het welslagen van het AFI – Veiling zal het noodzakelijk zijn dat er op voorhand een totaalpakket wordt uitgedacht, van alle elementen die geveild moeten worden en alle actoren die deel uitmaken van de uitvoering van de elementen.

Er moet een totale deal komen met de landbouwer. Wij gaan verplicht een aantal dingen zeggen van ‘zo moet het eruit zien’ en in ruil voor die last die je gaat hebben, komt er een lust, bij wijze van spreken, een beloning die er tegenover staat. Dat je vanuit die context een stukje moet vertrekken, dat je van een totaalakkoord uit moet gaan. [burger]

Daarnaast dient het systeem ook duurzaam te zijn, en dus ook een langere termijn visie te hanteren en een garantie te bieden op langere termijn.

Al die zaken moeten duurzaam zijn in de tijd uiteindelijk, hé. Dat zien we in veel projecten. Het duurt een jaar of 3, 4, 5 en het geld is op, dan staat de boel daar, hé. [landbouwer]

Zeker als het iets is naar ecologisch onderhoud of ecologische opwaardering, moet je op lange termijn kunnen of durven denken, anders heeft dat weinig zin. [burger]

Zoals hiervoor al aangegeven is een visie belangrijk bij het AFI – Vermarkting. Het kan niet de bedoeling zijn om alle landbouwers in een streek tot vermarkting aan te zetten, want dit zou ervoor zorgen dat de meerwaarde verdwijnt.

Iedereen springt daarop en dan zien ze... dat gaat ook niet meer, hé. Dan is er concurrentie onderling. [landbouwer]

Bij het AFI – Streekrekening werd aangehaald dat er een structuur nodig zal zijn die de landbouwer op langere termijn financiering garandeert.

Als er echt een structuur achter zit, jaar na jaar gebeurt er iets, dan kan de landbouwer ook voort en dan gebeurt er iets op een goede manier als je ook kijkt naar milieu enz. [agro-aannemer]

Daarnaast is het ook van belang dat bij het begin reeds goed geweten is waar het geld voor gebruikt zal worden.

Je moet op voorhand al weten, vooraleer je eraan begint, met heel je constructie, met heel je opzet vanuit de bank, waar je naartoe wil gaan. Anders als je zegt: we hebben het geld, nu moeten we nog de invulling doen, dan ben je te laat, hé. [landbouwer]

3.4.3.1.5. Kiezen tussen de verschillende instrumenten

Wanneer de deelnemers werd gevraagd welk systeem het meest geschikt is om toegepast te worden in de Vlaamse Ardennen, was hun antwoord, zoals verwacht, afhankelijk van wat je precies met het AFI wil bereiken.

De vraag die je nu moet stellen: wie trekt het geheel? Wie werkt de structuur uit? Wie gaat de coördinatie doen? Wie betaalt de uitvoering? Wat willen we juist doen? Wie zijn er de betrokkenen? Je moet eerst een antwoord op die vragen hebben. [lokale ondernemer]

Het AFI – Streekrekening kan makkelijker de hele regio bereiken, terwijl dit bij de veiling en vermarkting eerder beperkt is, eerder projectgericht. De mogelijkheid om iets op langere termijn te kunnen verwezenlijken en voor een groter gebied, speelt zeker in het voordeel van het AFI – Streekrekening.

Moest je met die streekrekening kunnen garanderen dat het voor twintig jaar is, dan kan je naar veel langere samenwerkingsverbanden gaan tussen landbouw en natuur, waar we oftewel op jaarlijkse basis werken of op vijfjaarlijkse basis. Dus dan creëer je een meerwaarde naar natuur toe op langere termijn.

De streekrekening zou gebruikt kunnen worden om het geheel te financieren. Waarbij je de andere twee instrumenten kan gebruiken als aanvulling, als invulling van specifieke doelstelling binnen het ruimere plan en kader.

Hetgeen wat belangrijk is, is dat het totaalplan er komt en dat je de juiste mensen aan tafel zet om zo'n totaalplan op te maken. Dat is de start van het geheel. Dan ga je naar financieringsvormen zoeken waarvan dit [streekrekening] er één is en waarvan de andere twee [veiling en vermarkting] ook complementair om bepaalde dingen te realiseren kunnen gebruikt worden. [lokale ondernemer]

De mogelijkheid om verschillende instrumenten te combineren wordt zeker als een positief iets gezien en haast noodzakelijk om tot de beste oplossing te komen.

Ik denk dat een gezonde mix van al die systemen nog de beste oplossing is. Je moet afwegen van: welk systeem werkt waar het beste? En welke verhoudingen kunnen die systemen hebben? Dat zijn er nu drie, maar we kunnen nog wel een paar bedenkingen hebben. Het is een kwestie van afwegen: goed, wat zou in onze situatie het beste werken, daarvoor niet kiezen voor één systeem, soms is het een combinatie van twee of meer. [landbouwer]

3.4.3.2. Bevatten de drie systemen de gewenste kenmerken?

Op de eerste vraag, *Waarom moet een alternatief financieringsinstrument voor het vergoeden van publieke diensten aangeboden door de landbouw voldoen?*, konden de deelnemers antwoorden van helemaal onbelangrijk (1) tot zeer belangrijk (4). Uit onderstaande tabel blijkt duidelijk dat de gewenste kenmerken die uit WP1 naar voren kwamen, ook voor de deelnemers in de Vlaamse Ardennen van belang waren. De meeste kenmerken kregen een score van 3 of meer, wat wil zeggen dat zo goed als iedereen de kenmerken matig of zeer belangrijk vonden (zie Tabel 6).

Het enige kenmerk dat een iets lagere score kreeg was de vraag of de contractduur dient te worden aangepast aan de voorkeur van de landbouwers. De landbouwers die deelnamen aan de focusgroep, gaven wel allemaal een hoge score (dus zeer belangrijk). Het zijn voornamelijk de andere deelnemers die hier niet mee akkoord zijn en die dit kenmerk als minder belangrijk aanzien.

Tabel 6 Gemiddelde scores per gewenst kenmerk

<i>Een goed instrument dient:</i>	<i>Gemiddelde score</i>
Aanpasbaar zijn aan de lokale omstandigheden. Het moet dus gebiedsgericht zijn.	3,6
Makkelijk uit te voeren zijn, makkelijk te controleren zijn en beperkte onderhoudskosten hebben.	3,8
Gekoppeld zijn aan het vergroten van kennis over natuurbeheer en landbouw.	3,1
Voldoende ruimte bieden voor veranderingen. Het moet flexibel zijn.	3,3
De samenwerking tussen landbouwers stimuleren.	3,1
De samenwerking tussen landbouwers en andere partijen stimuleren.	4,0
Op lange termijn zekerheid bieden voor alle partijen (landbouwers, burgers etc.).	4,0
Een gepaste vergoeding bieden voor de landbouwer.	3,6
Combineerbaar zijn met andere instrumenten.	3,4
Een contractduur hebben aangepast aan de natuurdoelstellingen.	3,3
Een contractduur hebben aangepast aan de voorkeur van landbouwers.	2,9

Voor alle kenmerken samen zijn de scores voor de drie instrumenten niet zo verschillend. De streekrekening scoort het hoogst met een gemiddelde score van 6,5 op 10, gevolgd door de veiling met een gemiddelde score van 6,2 op 10 en de vermarkting met een gemiddelde score van 5,9 op 10 (zie Tabel 7).

Net zoals er bij de discussie verschillende meningen bestonden tussen de groep in de voor- en namiddag, is dit ook het geval inzake het voldoen aan de gewenste kenmerken. De groep van de voormiddag scoort vooral de veiling en vermarkting hoog (7 op 10) in vergelijking met de streekrekening (4,4 op 10). In de namiddag kwam net het omgekeerde naar voor: de streekrekening scoort daar 7,6 op 10, terwijl de veiling en vermarkting minder dan 6 op 10 scoren. Dit toont nogmaals aan dat het niet mogelijk is om eenduidig het 'beste' alternatieve financieringsinstrument te bepalen. De meningen tussen verschillende groepen van mensen zijn sterk verschillend.

Wanneer we iets verder kijken, en rekening houden met de achtergrond van de mensen (landbouwer, natuur, industrie of burger), dan blijkt dat hier geen duidelijke verschillen waar te nemen zijn. Er zijn mensen met een gelijkaardige achtergrond, die toch een sterk verschillende score geven.

Tabel 7 Scores per gewenst kenmerk per AFI

<i>Gemiddelde score</i>	<i>Veiling</i>	<i>Vermarkten</i>	<i>Streekrekening</i>
Aanpasbaar zijn aan de lokale omstandigheden. Het moet dus gebiedsgericht zijn.	7,9	6,9	6,3
Makkelijk uit te voeren zijn, makkelijk te controleren zijn en beperkte onderhoudskosten hebben.	6,4	5,6	6,8
Gekoppeld zijn aan het vergroten van kennis over natuurbeheer en landbouw.	5,3	5,4	5,5
Voldoende ruimte bieden voor veranderingen. Het moet flexibel zijn.	6,6	6,0	6,0
De samenwerking tussen landbouwers stimuleren.	5,9	6,1	5,1
De samenwerking tussen landbouwers en andere partijen stimuleren.	6,4	6,8	6,4
Op lange termijn zekerheid bieden voor alle partijen (landbouwers, burgers ...).	4,9	4,4	7,2
Een gepaste vergoeding bieden voor de landbouwer.	6,4	5,6	6,9
Combineerbaar zijn met andere instrumenten.	7,7	7,4	8,3
Een contractduur hebben aangepast aan de natuurdoelstellingen.	5,8	4,8	6,9
Een contractduur hebben aangepast aan de voorkeur van landbouwers.	5,8	5,6	6,6
<i>Gemiddelde</i>	<i>6,2</i>	<i>5,9</i>	<i>6,5</i>
<i>Gemiddelde – voormiddag</i>	<i>7,0</i>	<i>7,0</i>	<i>4,4</i>
<i>Gemiddelde – namiddag</i>	<i>5,9</i>	<i>5,3</i>	<i>7,6</i>

Bij alle drie de alternatieven scoort het kenmerk “combineerbaar met andere instrumenten” het hoogst (7,7 voor de veiling, 7,4 voor vermarkting en 8,3 voor de streekrekening) . Bij de veiling scoort “aanpasbaar aan lokale omstandigheden” nog net iets hoger met 7,9 op 10. De meeste deelnemers vinden dan ook dat de veiling, de streekrekening en vermarkting makkelijk te combineren zijn met andere instrumenten. Uit de algemene discussie is gebleken dat dit zeker ook nodig is, wanneer een algemeen plan inzake groene en blauwe diensten bereikt wil worden, of met andere woorden wanneer men voor een regio verschillende activiteiten wil stimuleren.

Een ander kenmerk dat hoog scoort bij de drie instrumenten is “aanpasbaar aan lokale omstandigheden”. Vooral de veiling krijgt hier een hoge score van bijna 8 op 10. Elk instrument wordt gezien als mogelijks aanpasbaar. Inzake flexibiliteit scoren de instrumenten iets lager.

Anderzijds scoren alle drie de instrumenten slecht (tussen de 5 en 5,5 op 10) op het kenmerk “gekoppeld zijn aan het vergroten van kennis over natuurbeheer en landbouw”. Dit kenmerk was relatief belangrijk, met een gemiddelde score van 3,1 op 4 (Tabel 6). Dit kenmerk

verdient dan ook zeker extra aandacht, wanneer de instrumenten gebruikt worden en men ook de kennis wil vergroten.

Gelijkaardig scoort ook het kenmerk “de samenwerking tussen landbouwers stimuleren” relatief laag (tussen de 5 en 6 op 10) voor de drie instrumenten. Algemeen scoorde dit kenmerk ook een 3,1 op 4 (Tabel 6), en werd het dus als matig belangrijk gezien. Uit de rest van het onderzoek is gebleken dat samenwerking, net zoals combineerbaarheid met andere instrumenten, een noodzaak is om vooral een algemeen plan tot een succes te brengen.

De veiling en vermarkting scoren daarnaast nog zeer slecht (4,9 en 4,4 op 10) op het kenmerk “op lange termijn zekerheid bieden voor alle partijen (landbouwers, burgers etc.)”. De streekrekening biedt hier betere verwachtingen, met 7,2 op 10.

3.5. Conclusie

Uit het onderzoek is gebleken dat er verschillende voorwaarden bestaan voor het succes van AFI in de Vlaamse Ardennen. Deze omvatten ondermeer de nood aan een geschikte schaal, goede communicatie, concrete doelstellingen, combinatiemogelijkheden, een duidelijke, goede basis, geloofwaardigheid, het meekrijgen van de landbouwer en andere actoren en een trekker en zekere dynamiek. Het belang van die combinatiemogelijkheden kwam ook naar voor in de korte enquête waaruit verwacht wordt dat de onderzochte instrumenten goed combineerbaar zijn met elkaar, alsook met andere instrumenten.

Daarnaast zijn er een aantal factoren die het succes kunnen belemmeren, zoals wanneer de langetermijnoplossing ontbreekt, de link met de publieke diensten te zwak is, slechts een beperkte doelgroep wordt aangesproken en de kosten te groot zijn ten opzicht van de baten. Zo zijn er een aantal gewenste kenmerken van AFI die niet volledig worden volbracht binnen de drie onderzochte systemen: de koppeling met kennisuitbreiding van natuur en landbouw is vaak zwak, het is niet altijd duidelijk hoe je de samenwerking tussen landbouwers kan bevorderen of hoe je zekerheid op lange termijn kan bieden.

Naast deze specifieke voorwaarden voor succes en risicofactoren, komt ook de nood aan een visie – masterplan sterk naar voor. Hiermee wordt aangegeven dat het instrument alleen niet voldoende is om het aanbod van publieke diensten door de landbouw te garanderen.

Voor de verschillende instrumenten worden vaak verschillende voor- en nadelen weergegeven. Zowel tijdens de discussie als in de vragenlijst werd duidelijk dat de meningen verschillend zijn, afhankelijk van de groep. Daardoor is het heel moeilijk om de conclusies te veralgemenen.

Tot slot kunnen enkele opmerkingen worden weergegeven die in acht dienen te worden genomen wanneer men in een bepaalde regio een nieuw AFI wil beginnen:

- Het is belangrijk om verschillende actoren van bij het begin te betrekken bij het opbouwen van het AFI.
- Net zoals uit de case studies gebleken is, is er nood aan een ruimer plan, een ruimer kader waarbinnen de publieke diensten worden aangeboden.

- Om tot een succesvol eindresultaat te komen, kan het belangrijk zijn om verschillende AFI te combineren, aangezien ze elk hun specifieke voor- en nadelen hebben en elk verschillende doelen kunnen bereiken.

3.6. Literatuur

Braeckman, G. (2011) *Planbaten, planschade en bestemmingswijzigingscompensatie*. <http://www.rwo.be/Portals/100/PDF/Planning/RWO-planbatenschade%20finale%20versie.pdf>. Geraadpleegd op 13 juli 2011.

Bräuer, I., Müssner, R., Marsden, K., Oosterhuis, F., Rayment, M., Miller, C. and Dodokova, A. (2006) *The use of market incentives to preserve biodiversity*. Ecologic, ENV.G.1/FRA/2004/0081.

Bruil, D.W., Backus, G.B.C., van Bavel, M.A.H.J. and van der Hamsvoort, C.P.C.P. (2004) *Verhandelbare Ontwikkelingsrechten in Limburg - Rechten voor kwaliteit, kwaliteit voor rechten* (LEI, Den Haag), 61 p.

Cooper, T., Hart, K. and Baldock, D. (2009) *Provision of Public Goods through Agriculture in the European Union* (Institute for European Environmental Policy, London).

Danckaert, S., Van Gijsegem, D. and Bas, L. (2011) *Groene en blauwe diensten in Vlaanderen - Praktijkervaringen*. Departement Landbouw en Visserij, Afdeling Monitoring en Studie, Vlaamse Overheid. Brussel, 70 p.

Fondsenboek (2011) *Goede doelen* www.fondsenboek.nl. Geraadpleegd op 13 juli 2011.

Gelderlander (2011) *Adoptieplan Sonsbeek*. <http://www.gelderlander.nl>. Geraadpleegd op 13 juli 2011.

Gelders Landschap (2002) *Bedrijven voor een nog mooier Gelderland*. Zomernummer.

Hilhorst, R.A. and Hagenaar, I. (2008) *Marktperspectief zorgboerderijen in Nederland*. Wageningen.

Kort, M., Schulz, M., van der Hulst, P., Wolbers, M.O. and Stotijn, R. (2008) *Gebiedseigeninstrumenten - Inventarisatie en conceptualisering*. Landschapsbeheer Groningen Boerenervenproject. <http://www.landschapsbeheergroningen.nl/>. Geraadpleegd op 13 juli 2011.

Mettepenningen, E., Vandermeulen, V., Cappon, R., Leinfelder, H., Laurijssen, T., Bryon, J., Messely, L., Desein, J. and Bourgeois, M. (2009a) *Multifunctionality and local identity as paradigms for sustainable and competitive agriculture (MUSICAL)* (Federal Science Policy, Brussels), 48 p.

Mettepenningen, E., Verspecht, A. and Van Huylenbroeck, G. (2009b) Measuring private transaction costs of European agri-environmental schemes. *Journal of Environmental Planning and Management*, 52(5), pp. 649-667.

Mettepenningen, E., Verspecht, A., Van Huylenbroeck, G., D'Haese, M., Aertsens, J. and Vandermeulen, V. (2007) *Consolidated report ITAES WP 6: Analysis of private transaction costs related to agri-environmental schemes* (Ghent University, Department of Agricultural Economics, Ghent), 128 p.

Nationaal Groenfonds (2011) *Investeren in natuur - Verkennen van financiering*. <http://www.nationaalgroenfonds.nl/>. Geraadpleegd op 13 juli 2011.

Nationale Postcodeloterij (2011) *Stimuleren van projecten van natuurbeschermingsorganisaties*. www.postcodeloterij.nl. Geraadpleegd op 13 juli 2011.

Netwerk Vlaanderen (2011) *Krekelsparen*. <http://www.netwerkvlaanderen.be/nl>. Geraadpleegd op 13 juli 2011.

Padt, F., Kloen, H., Verschuur, G. and Joldersma, R. (2002) *Investeringsvormen voor natuur- en landschapsbeheer* (Centrum voor Landbouw en Milieu, Utrecht).

Pergola Associaties (2011) *De Oosterwaarde*. www.oosterwaarde.nl/ pergola.htm. Geraadpleegd op 13 juli 2011.

Rabobank (2011) *het 1000ste project*. www.rabo.nl. Geraadpleegd op 13 juli 2011.

Roest, A. (2007) *Landbouw en zorg nader bekeken - Onderzoek naar de ontwikkeling van zorgboerderijen*. Major Thesis, Hogeschool INHOLLAND, 84 p.

Roest, A., Oltmer, K., Jager, J., Venema, G., Voskuilen, M., Schoorlemmer, H. and Hendriks-Goossens, V. (2010) *Kijk op multifunctionele landbouw - Omzet en omvang* (LEI, Den Haag).

Schwarz, G., Moxley, A., McCracken, Huband, S. and Cummins, R. (2008) *An analysis of the potential effectiveness of a Payment-by-Results approach to the delivery of environmental public goods and services supplied by agri-environment schemes* (Land Use Policy Group, Peterborough).

Steunpunt Groene Zorg vzw (2010) *Jaarverslag*, 42 p.

Stichting wAarde (2011) *Plant je voort! Bomen voor koeien*. www.bomenvoorkoeien.nl. Geraadpleegd op 13 juli 2011.

Stoneham, G., Chaudri, V., Ha, A. and Strappazzon, L. (2003) Auctions for conservation contracts: an empirical examination of Victoria's Bush Tender Trial. *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 47(4), pp. 477-500.

Streekhuis Esenkasteel (2011) *'t BoerenLandschap*. www.boerenlandschap.be. Geraadpleegd op 13 juli 2011.

SVAL (2011) *Samenwerking voor Agrarisch Landschap* vzw. <http://www.sval.be/akkerranden.html>. Geraadpleegd op 13 juli 2011.

Triodos bank (2011) *Triodos - Groenfonds*. www.triodos.nl. Geraadpleegd op 13 juli 2011.

TripleE (2011) *International Landscape Auctions, Biobanking & Management Planning*. www.tripleee.nl. Geraadpleegd op 13 juli 2011.

Van Herp, P., Embo, T. and Van Renterghem, A. (2011) *Herdwicks - het schapenproject van Natuurpunt Gent*. <http://www.natuurpuntgent.be/herdwicks.php>. Geraadpleegd op 13 juli 2011.

Van Huylenbroeck, G., Van Hecke, E. and Meert, H. (2005) *Development Strategies for a Multifunctional Agriculture in Peri-urban Areas* (Federal Science Policy, Brussels), 161 p.

Vanpoucke, M. (2011) *Zelfoogstboerderij Wijveld - zelf je eigen groenten oogsten in het Gentse*. <http://wijveld.skynetblogs.be/info-zelfoogstboerderij/>. Geraadpleegd op 13 juli 2011.

Vereniging Landschapsbeheer Groesbeek-Ooijpolder (2011) *De Ploegdriever*. <http://www.ploegdriever.nl/>. Geraadpleegd op 14 juli 2011.

Via Natura (2011) *Landschapsfonds voor Ooijpolder, Duffelt en Groesbeek*. www.vianatura.nl. Geraadpleegd op 13 juli 2011.

VLM, Boerenbond and agro | aanneming (2011) *Eco² - Boeren weten van aanpakken*. <http://www.ecokwadraat.be/>. Geraadpleegd op 13 juli 2011.

Waterlandvlees (2011) *Opslag ten behoeve van een fonds agrarisch natuurbeheer*. www.natuurvlees.nl. Geraadpleegd op 13 juli 2011.

Waterwegen en Zeekanaal NV and Agentschap voor Natuur en Bos (2011) *Sigmaplan*. www.sigmaplan.be. Geraadpleegd op 13 juli 2011.

Witteveen, C.J.M. (2002) *Vermarkting van natuur en landschap. Een inventarisatie van initiatieven* (Hogeschool Delft, Delft).

Rapport WP 4. Geïntegreerde analyse van de manieren waarop dienstverlenende activiteiten gevaloriseerd kunnen worden

Valerie Vandermeulen
Michiel De Krom
Joost Dessen
Guido Van Huylbroeck

Juni 2012

4.1. Doelstelling

Binnen WP4 wordt in een eerste stap een methode ontwikkeld die toelaat om verschillende types onderzoeksresultaten met betrekking tot het valoriseren van publieke diensten op een geïntegreerde manier te analyseren. De basiselementen van de methode worden vastgelegd op basis van een verkenning van de literatuur alsook eerdere onderzoeksresultaten.

In een tweede stap wordt de ontwikkelde methode toegepast op de resultaten van WP2 en WP3. De uitgewerkte methode wordt gebruikt om de onderzoeksresultaten van de twee voorgaande werkpakketten samen te brengen. De resultaten van WP2 zijn veeleer kwalitatief, en eerder sociologisch georiënteerd, terwijl die van WP3 eerder kwantitatief, en economisch georiënteerd zijn. Aan de hand van de ontwikkelde methode kunnen de resultaten worden samengebracht en geanalyseerd.

Een bijkomende doelstelling is dat de geïntegreerde methode gebruikt moet kunnen worden om voor verschillende gebieden op verschillende tijdstippen het gepaste systeem te kiezen. Dit zal gereflecteerd worden in de keuze van de praktische uitwerking van de methode.

4.2. Ontwikkeling van een methode

Tot dus ver werd gezocht naar strategieën en instrumenten voor de vergoeding van publieke diensten van landbouw vanuit twee disciplinaire invalshoeken:

- een eerder sociologische invalshoek waarbij conceptueel verschillende organisatievormen werden bestudeerd; en
- een eerder economische invalshoek waarbij mogelijke financieringsinstrumenten werden onderzocht.

Echter, om een gepast vergoedingssysteem te ontwikkelen dienen beide invalshoeken gecombineerd te worden. De methode die hiervoor dient te worden ontwikkeld moet dus de resultaten die hun basis hebben in twee verschillende onderzoeksdomeinen aan elkaar koppelen. Daarenboven zal het belangrijk zijn om verschillende actoren te betrekken in de keuze en ontwikkeling van het vergoedingssysteem. Uit zowel WP2 en WP3 is reeds gebleken dat participatie van relevant stakeholders in de vormgeving van organisatievormen en financieringsinstrumenten belangrijk is om deze te doen slagen. Daarom gaan we binnen dit WP4 op zoek naar een manier om de twee disciplinaire invalshoeken te combineren met een participatieve aanpak.

4.2.1. Theorie

De voorgestelde methodologie om tot een geïntegreerde analyse van verschillende valorisatiesystemen te komen is gebaseerd op een transdisciplinaire aanpak. Een dergelijke aanpak bestaat uit de combinatie van een interdisciplinaire en participatieve aanpak.

4.2.1.1. Interdisciplinair

Bij unidisciplinair onderzoek bestaat een sterke scheiding tussen verschillende vakdomeinen. Elke discipline werkt aan zijn eigen doel en disciplineoverschrijdende samenwerking gebeurt niet. Dergelijk onderzoek kan leiden tot zeer specifieke, fundamentele kennis en is zeker nodig (Steunpunt Duurzame Landbouw, 2006). Echter, wanneer het te onderzoeken item complex is en verschillende vakdomeinen beslaat, is dergelijk onderzoek niet voldoende. In het kader van de valorisatie van dienstverlening wordt een combinatie gemaakt van sociologisch onderzoek rond samenwerking en eerder economisch onderzoek rond financiering en dus zal unidisciplinair onderzoek in dit geval niet tot de gewenste resultaten leiden.

Bij multidisciplinair onderzoek werken verschillende disciplines nog steeds aan kennis binnen het eigen vakgebied, maar is er wel een gezamenlijke thema waaraan gewerkt wordt. Losse samenwerkingsverbanden kunnen ontstaan en een zekere mate van uitwisseling van kennis zal ontstaan (Steunpunt Duurzame Landbouw, 2006). Het onderzoek dat werd uitgevoerd in WP2 en WP3 kan aanzien worden als multidisciplinair, aangezien de gemeenschappelijke doelstelling was om verschillende manieren van valorisatie van dienstverlenende activiteiten te bestuderen.

Bij interdisciplinair onderzoek daarentegen, worden alle grenzen tussen de disciplines verbroken. Er wordt geïntegreerd samengewerkt aan een gezamenlijk doel (Bartelmus, 2000, Bruce *et al.*, 2004). Onderwerpen uit verschillende disciplines worden samengebracht (economie en sociologie) en verschillende systemische perspectieven worden gecombineerd (Klein, 2004). Dit is precies waar WP4 naar streeft en is dus het meest geschikt binnen dit project.

4.2.1.2. Transdisciplinair

Wanneer interdisciplinair onderzoek gecombineerd wordt met een participatieve aanpak spreekt men van transdisciplinair onderzoek (Bruce *et al.*, 2004, Hadorn *et al.*, 2006, Max-Neef, 2005, Tress *et al.*, 2007, Uiterkamp & Vlek, 2007). Binnen dit type van onderzoek wordt er een beroep gedaan op verschillende stakeholders. Bij wetenschappers ontwikkelde kennis wordt getoetst aan maatschappelijke actoren en er wordt op een constructieve manier gezocht naar een gezamenlijke duiding van, en oplossingen voor een probleem (Steunpunt Duurzame Landbouw, 2006). Kennis van experts en wetenschappers wordt op die manier gecombineerd met levenservaring van betrokkenen (Feldman & Westphal, 1999, Lawrence & Despres, 2004).

Wanneer valorisatie van dienstverlening wordt beoogd, is het van groot belang dat de stakeholders betrokken worden bij het bepalen van de manier waarop de valorisatie zal gebeuren. De participatieve aanpak zal ertoe leiden dat hiaten in de wetenschappelijke kennis worden opgevuld door rekening te houden met verschillende meningen, kennisvormen en waarden (Muller, 2003, Pellizzoni, 2003). Daarnaast zal een dergelijke methode ervoor zorgen dat de onderzoeksresultaten veel makkelijker kunnen worden omgezet in een stabiele en duurzame oplossing, omdat net die mensen die het meest

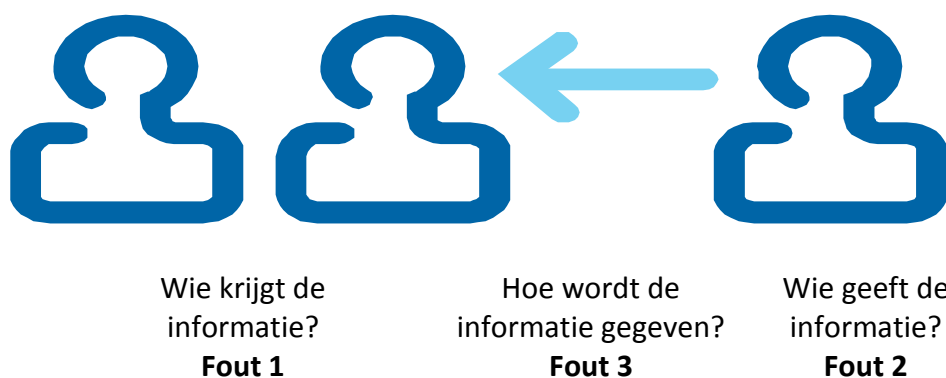
beïnvloed worden door de valorisatie betrokken worden bij de genomen beslissingen (Blackstock *et al.*, 2007).

4.2.2. Methode

4.2.2.1. Kennisoverdracht

Er bestaan verschillende methodes om interdisciplinair onderzoek te combineren met een participatorische aanpak. Binnen dit project werd een methode gekozen die zorgt voor het minimaliseren van de drie meest voorkomende problemen (of fouten) bij kennisoverdracht (Cuppen *et al.*, 2006), zie ook Figuur 5. Door deze problemen te beperken kan meer waarde gehecht worden aan de resultaten van de geïntegreerde analyse (Vandermeulen & Van Huylenbroeck, 2008).

Ten eerste kan kennisoverdracht gepaard gaan met een houdingsfout, waarbij de interpretatie door stakeholders van de gegeven informatie beïnvloed wordt door de houding van die stakeholders ten opzichte van het onderwerp (Cuppen *et al.*, 2006). Een stakeholder die een positieve of negatieve houding heeft ten opzichte van valorisatie van publieke diensten, zal de kennis die door de wetenschappers werd vergaard op een andere manier interpreteren. Ten tweede kan een bronfout optreden, waarmee bedoeld wordt dat de manier waarop informatie door stakeholders wordt opgenomen afhankelijk is van de bron waarvan de informatie komt (Cuppen *et al.*, 2006). Wanneer de stakeholders op de hoogte worden gebracht van mogelijke valorisatiemethodes door een beleidsmaker, een private persoon of een wetenschapper kan dit een impact hebben op hun mening of aanvaarding betreffende deze valorisatiemethode. Ten derde kan kennisoverdracht gepaard gaan met een formuleringsfout, die voortvloeit uit de manier waarop de informatie wordt doorgegeven (Cuppen *et al.*, 2006). Het geven van informatie omtrent valorisatie door middel van grootschalige campagnes of één op één contact met de stakeholders zal zorgen voor een andere interpretatie van de informatie.



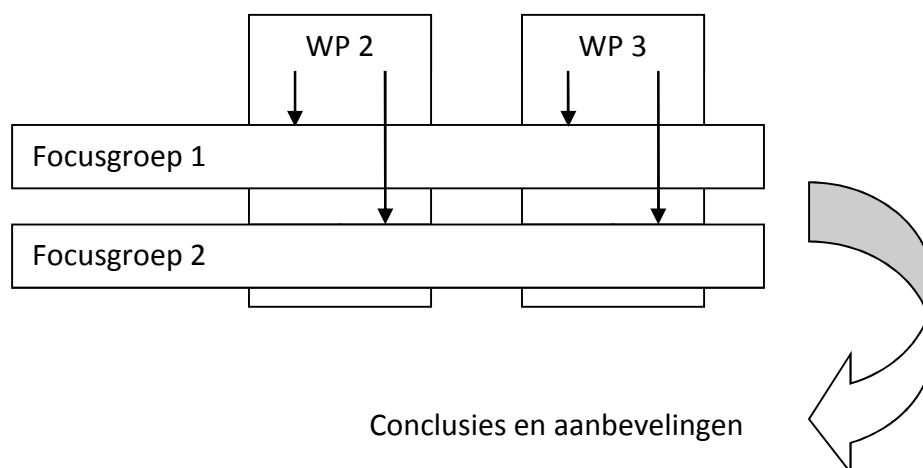
Figuur 5 De drie belangrijkste fouten bij kennisoverdracht

Om deze drie fouten te beperken werd een methode gekozen die verschillende stakeholders, met een verschillende achtergrond samenbrengt, waardoor hun eigen houding ten opzichte van valorisatie van dienstverlening in vraag wordt gesteld (fout 1). Daarnaast werd de informatie aangeleverd, niet alleen door de onderzoekers, maar ook door mensen

van de regio, die gekend zijn door elk van de stakeholders (fout 2). Tot slot werd gezorgd voor een moderator om de discussies te leiden, die ook een draaiboek kreeg zodat de manier waarop de informatie geformuleerd wordt gelijk is over verschillende discussies en zo neutraal mogelijk (fout 3).

4.2.2.2. Focusgroepen

Hoewel er verschillende methodes zijn om een transdisciplinair onderzoek uit te voeren, waarbij de drie fouten worden beperkt, werd in dit WP gekozen voor de organisatie van focusgroepen. Deze methode staat toe om de verschillende doelstellingen van WP 4 te behalen, namelijk om enerzijds de resultaten van WP 2 en WP 3 geïntegreerd te analyseren, en anderzijds te exploreren of een transdisciplinaire methode gebruikt kan worden om voor verschillende gebieden op verschillende tijdstippen een gepast valorisatie-systeem te bepalen. In Meetjesland werden twee focusgroepen georganiseerd, waarin zowel informatie uit WP2 als WP3 werd afgetoetst (zie Figuur 6). Door het samenbrengen van de economische en sociologische onderzoeksresultaten en dit voor een gezamenlijke doelstelling, wordt interdisciplinair onderzoek bekomen. Daarnaast is de methode ook participatorisch door stakeholders met verschillende achtergronden bij de focusgroepen te betrekken. De methode op basis van focusgroepen is dan ook transdisciplinair (Vandermeulen & Van Huylenbroeck, 2008).



Figuur 6 Praktische uitwerking met behulp van focusgroepen

Tijdens een focusgroep wordt een interview afgenomen in kleine groepen, waarbij kwalitatieve data wordt verzameld (bv. opinies, gevoelens, ideeën, attitude...) en dit met één focus (desnoods met subtopics). Een focusgroep organiseren heeft enkele sterke punten zoals de mogelijkheid om nieuwe ideeën te exploreren, om de groepsdynamiek te observeren alsook om te begrijpen waarom mensen al dan niet geneigd zijn iets om bepaalde acties te ondernemen. Bij het organiseren van een focusgroep moet wel aandacht besteed worden aan de selectie van de deelnemers, de participatiegraad van de deelnemers tijdens de focusgroep alsook de mogelijke angst die bestaat bij deelnemers om zich vrijelijk uit te drukken en een persoonlijke mening te geven.

4.2.3. Basis

Het doel van de focusgroepen is (i) om de resultaten van de voorgaande twee werkpakketten af te toetsen en (ii) om relevante knelpunten te identificeren alsook efficiënte oplossingen. WP2 en 3 vormen dan ook de basis voor het onderzoek.

Hieronder wordt kort weergegeven wat de doelstellingen waren van elk van die WP, welke methodologie er werd gebruikt en tot welke resultaten dit heeft geleid. Hieruit blijkt dat de methodes en doelstellingen soms sterk verschillen. De transdisciplinaire aanpak in WP 4 moet er net voor zorgen dat de resultaten gecombineerd kunnen worden en kunnen leiden tot conclusies en aanbevelingen, die dan later beschreven worden in WP 5.

4.2.3.1. WP 2: Organisatievormen bij het valoriseren van dienstverlenende activiteiten

4.2.3.1.1. Doelstellingen

De hoofddoelstelling van WP 2 was om te analyseren welke factoren van belang zijn om de efficiëntie en effectiviteit van organisatievormen bij het valoriseren van dienstverlenende activiteiten door de landbouw te kunnen evalueren en stimuleren. Hierbij werd gefocust op organisatievormen die gebaseerd waren op afspraken tussen landbouwers en de 'afnemer' van publieke goederen of diensten, zodat er op die manier een (meer)waarde ontstaat.

Binnen WP 2 werd bovenstaande doelstelling, na bestudering van de internationale literatuur over bovengenoemde organisatievormen en in samenspraak met de stuurgroep, vertaald in twee voorname deeldoelstellingen. Deze deeldoelstellingen zijn: (i) analyseren in welke mate, en waarom drie analytisch verschillende, geregionaliseerde organisatievormen een alternatief vormen voor conventionele beheerovereenkomsten, en welke (voornamelijk sociaal-culturele en ecologische) factoren het functioneren van dergelijke organisatievormen bepalen; (ii) analyseren in welke mate en waarom zorglandbouw in Vlaanderen wordt gekarakteriseerd door synergetische praktijken en coalities die innovatieve relaties tussen de landbouw- en zorgsectoren bewerkstelligen.

4.2.3.1.2. Theoretisch en methodologisch kader

Het onderzoek in WP 2 werd uitgevoerd met behulp van de volgende theoretische en methodologische kaders.

Om de eerste deeldoelstelling te behalen, zijn met behulp van een theoretisch kader, dat ecologische moderniseringstheorie met een praktijkenbenadering combineerde, drie analytisch verschillende geregionaliseerde organisatie(governance)vormen onderzocht. De methoden die hierbij gebruikt werden waren semi-gestructureerde interviews (43 in totaal) met de belangrijkste bij de projecten betrokken actoren, en een documentenanalyse.

Om de tweede deeldoelstelling te behalen, werd een discoursanalytisch kader gebruikt. Binnen dit onderzoek werd eveneens gebruik gemaakt van de methode van semi-

gestructureerde interviews (21 in totaal), dit maal met zorglandbouw-actoren uit verschillende sectoren en van verschillende institutionele niveaus. Ook werden relevante documenten over de ontwikkeling van de Vlaamse zorglandbouw verzameld en geanalyseerd.

4.2.3.1.3. Resultaten

In WP 2 is naar voren gekomen dat met drie voorname factoren rekening gehouden moet worden wanneer men de efficiëntie en effectiviteit van organisatievormen bij het valoriseren van dienstverlenende activiteiten door de landbouw wil evalueren of stimuleren.

Allereerst dient rekening gehouden te worden met de positie van landbouwgrond binnen de sociaal en cultureel ingebedde kennis en kunde van landbouwers, wanneer men de betrokkenheid van landbouwers bij agromilieu-beheer wil promoten. Landbouwers zien hun gronden, inclusief die waarop zij aan agromilieu-beheer doen, niet enkel als economische hulpbron, maar ook als een indicator die mede aangeeft welke kennis en kunde een landbouwer bezit. Hierbij wordt binnen landbouwgemeenschappen voornamelijk de kennis en kunde om efficiënt voedsel en vezels te produceren hoog geschat, waardoor er onder landbouwers een mate van cultureel bepaald verzet bestaat tegen deelname aan agromilieu-beheer. Om landbouwers toch te stimuleren om aan agromilieu-beheer te doen, zijn verschillende aanbevelingen gedaan, te weten: (i) bij de opstart van een project in een bepaald gebied allereerst agromilieu-overeenkomsten afsluiten met door collega's gerespecteerde landbouwers; (ii) landbouwers mee laten beslissen over de manier waarop agromilieu-beheersdoelstellingen behaald moeten worden; (iii) doelstellingen om efficiënt voedsel te produceren koppelen aan agromilieu-beheersdoelstellingen; (iv) waarderingen voor goed agromilieu-beheer koppelen aan de uitvoering van collectief gedrag; en (v) landbouwers vergoeden wanneer zij bepaalde agromilieu-beheersdoelstellingen behalen.

Ten tweede dient rekening gehouden te worden met de relaties die andere rurale stakeholders met het door landbouwers uitgevoerde agromilieu-beheer hebben. WP 2 duidde dat landbouwers veel belang hechten aan het verbeteren van relaties met andere rurale actoren via hun betrokkenheid in agromilieu-beheer. Echter, geïnterviewde rurale stakeholders waren niet altijd enthousiast over het agromilieu-beheer, mede omdat ze enkel een oordeel konden geven over extern vastgelegde vormen van agromilieu-beheer en omdat zij deze vormen zelf niet voorstaan. Om deze situatie te ondervangen werd aanbevolen om relevante rurale actoren al tijdens het ontwerp van agromilieu-governance arrangementen te betrekken, om zo te zorgen dat organisatievormen rond agromilieu-beheer zowel 'passen' in landbouwpraktijken en in andere rurale praktijken

Ten derde kwam uit WP 2 naar voren dat het van belang is om de inbedding van geregionaliseerde organisatievormen in de Vlaamse beleidscontext te stroomlijnen. Momenteel stimuleren verschillende beleidsontwikkelingen deels de betrokkenheid van landbouwers en andere rurale actoren in agromilieu-governance; anderzijds, werken sommige beleidskaders dergelijke betrokkenheid ook tegen. Het strekt tot de aanbeveling om relevant beleid waar mogelijk bij te sturen en zo een duurzame adoptie van agromilieu-beheer te promoten.

4.2.3.2. WP 3: Alternatieve vergoedingssystemen voor dienstverlenende activiteiten

4.2.3.2.1. Doelstellingen

De hoofddoelstelling van WP3 was nagaan of het huidige financieringssysteem voor dienstverlenende activiteiten van landbouw via overheidssubsidies efficiënter kan worden georganiseerd door een evolutie naar instrumenten gebaseerd op marktmechanismen.

De onderliggende doelstellingen waren de volgende:

- Beschrijving van alternatieve vergoedingssystemen voor publieke diensten geleverd door de landbouw aan de maatschappij.
- Analyse van efficiëntie van deze systemen, met specifieke focus op transactiekosten, en hun effect op de effectiviteit van de publieke dienstverlening.
- Analyse van de aanvaardbaarheid van de alternatieve systemen bij de drie belangrijkste actoren: landbouwers, overheid en burgers.
- Creatie van een beslissingsinstrument voor het aanwenden van het meest geschikte vergoedingssysteem onder verschillende omstandigheden.

Aangezien het onderzoek heeft aangetoond dat het niet mogelijk is om het meest geschikte systeem te definiëren onder verschillende omstandigheden, net omdat de specificiteit van de omstandigheden de efficiëntie te sterk beïnvloedt, werd de laatste doelstelling niet bereikt.

4.2.3.2.2. Theoretisch en methodologisch kader

Het onderzoek in WP3 werd uitgevoerd in drie stappen:

- In een eerste stap werd een literatuuronderzoek uitgevoerd, waarbij een beschrijving wordt gegeven van mogelijke alternatieve vergoedingsinstrumenten voor publieke diensten geleverd door de landbouw aan de maatschappij.
- In een tweede stap werden een vijftal instrumenten geselecteerd uit deze omvangrijke lijst, die verder werden beschreven en geanalyseerd. Dit gebeurde aan de hand van interviews waarbij de efficiëntie van deze systemen werd bepaald, met specifieke focus op transactiekosten.
- In een derde stap werd de aanvaardbaarheid van de instrumenten onderzocht bij de drie belangrijkste actoren: landbouwers, overheid en burgers, en dit door middel van focusgroepen.

4.2.3.2.3. Resultaten

De efficiëntie van verschillende financieringsinstrumenten kan verhoogd worden wanneer een onafhankelijke organiserende partij bij de ontwikkeling van het instrument wordt betrokken. Hierdoor zal de continuïteit gegarandeerd worden en kunnen stakeholders een gezicht plakken op het systeem en weten zij wie te contacteren. Daarnaast heeft het onderzoek ook aangetoond dat het belangrijk is om verschillende financieringsbronnen te combineren: landschapsveiling, samen met beheerovereenkomsten, samen met sponsoring

door bedrijven, etc. Een geïntegreerde benadering kan dan ook veel potentieel hebben. Echter, een financieringsinstrument op zich is niet voldoende om het aanbod van publieke diensten door de landbouw te garanderen. Daarvoor moet een masterplan ontwikkeld worden, een omkadering waarbinnen alles past, waardoor discussie vermindert, steun vinden makkelijker wordt, transactiekosten afnemen, etc. De aanvaardbaarheid van verschillende systemen is afhankelijk van een aantal voorwaarden. Deze omvatten ondermeer de nood aan een geschikte schaal, goede communicatie, concrete doelstellingen, combinatiemogelijkheden, een duidelijke, goede basis, credibiliteit, het meekrijgen van de landbouwer en andere actoren en een trekker en zekere dynamiek. Daarnaast zijn er een aantal factoren die de aanvaardbaarheid kunnen belemmeren, zoals wanneer de lange termijn oplossing ontbreekt, de link met de publieke diensten te zwak is, slechts een beperkte doelgroep wordt aangesproken en de kosten te groot zijn ten opzichte van de baten.

De verschillende instrumenten hebben sterk uiteenlopende transactiekosten en dus efficiëntieniveaus. Elk hebben ze verschillende voor- en nadelen en worden door verschillende actoren verschillend aanvaard. Daardoor is het niet mogelijk om op voorhand aan te geven welk systeem het meest geschikt is voor de financiering van bepaalde diensten. Een case-by-case benadering blijft noodzakelijk. Tot slot heeft het onderzoek aangetoond dat samenwerking en persoonlijk contact zeer belangrijk is. De meeste kans om landbouwers te laten meewerken aan een systeem om publieke diensten aan te bieden en te vergoeden wordt verkregen door de landbouwers persoonlijk te contacteren en te vragen om deel te nemen.

Tabel 8 Samenvattende tabel voor WP2 en WP3 (doelstellingen, methode, dataverzameling, systeemgrenzen en schaal)

	WP2: organisatievormen	WP3: financieringsvormen
Hoofddoelstelling	Welke factoren zijn van belang om de efficiëntie en effectiviteit van organisatievormen bij het valoriseren van dienstverlenende activiteiten door de landbouw te evalueren en stimuleren?	Kan het financieringssysteem voor dienstverlenende activiteiten van landbouw efficiënter verlopen?
Bijkomende doelstellingen	Analyseren van factoren die het functioneren van geregionaliseerde organisatievormen bepalen. Analyseren van factoren die bepalen of zorglandbouw in Vlaanderen kan steunen op innovatieve relaties tussen de landbouw- en zorgsectoren.	Beschrijven van mogelijke alternatieve systemen. Bepalen van de efficiëntie van die systemen. Bepalen van de aanvaardbaarheid van die systemen.
Methode en data verzameling	Literatuuronderzoek Interviews Documentenanalyse	Literatuuronderzoek Interviews Focusgroepen
Systeemgrenzen	Landbouwers en andere stakeholders	Landbouwers en andere stakeholders
Geografische schaal	Vlaanderen Regio's binnen Vlaanderen	Internationaal Vlaanderen en Nederland Regio Vlaamse Ardennen

4.3. Geïntegreerde analyse

4.3.1. Organisatie van de focusgroepen

De focusgroepen gingen door in het Meetjesland op 17/4/12. Voor de organisatie van deze focusgroepen kon gerekend worden op de hulp van het Regionaal Landschap Meetjesland. Per focusgroep waren zeven personen aanwezig. De groepssamenstelling is doelgericht en gevarieerd, om de foutenmarge van type 1 te beperken. De doelgroep omvat lokale beleidsmakers, burgers en/of actiegroepen, landbouwers en ondernemers. Enkele andere kenmerken van de focusgroepen, zoals de moderator, locatie, organisatie etc. worden weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 9 Kenmerken van de focusgroepen

Nummer	1	2
Locatie	Eeklo	
Studiegebied	Meetjesland	
Aantal deelnemers; waarvan:	7	7
- landbouwers of leden van landbouworganisatie	1	2
- beleidsmakers	2	2
- ondernemers (inclusief toerisme)	2	2
- andere	2	1

Tijdens de focusgroepen werd ingezoomd op drie AFI, namelijk een veiling, vermarkting en streekrekening. De volgorde werd omgedraaid bij de twee groepen. Elk instrument werd aan de deelnemers uitgelegd en er werd een mogelijkheid voorzien om vragen te stellen. Daarnaast werd uitgelegd wat we bedoelen met groen-blauwe diensten die door de landbouw kunnen worden aangeboden. Hierbij lag de focus op die diensten die een beperkte investering vergen, maar wel onderhoud nodig hebben, zodat een zekere financiering wenselijk is. Bij de voorstelling werd geprobeerd om een zo neutraal mogelijke beschrijving te geven, die gelijk is in elk van de focusgroepen. Hiervoor werd gebruik gemaakt van een PowerPoint presentatie.

In het kader van WP 3 werden ook focusgroepen georganiseerd, waarbij het draagvlak onder landbouwers, beleidsmakers, als andere betrokken partijen voor verschillende AFI/AFBs werd nagegaan. Deze focusgroepen werden geanalyseerd en bediscussieerd met een economische invalshoek, zoals uiteengezet in het rapport van WP 3. De discussies tijdens de focusgroepen in Meetjesland werden geïnformeerd en geanalyseerd met een expliciet transdisciplinair onderzoekskader, waarin zowel aspecten betreffende samenwerking en organisatie alsook financiële aspecten geïntegreerd waren.

Aan de deelnemers werd ondermeer het volgende gevraagd:

- zou u participeren in een dergelijk valorisatie instrument, waarom wel of niet?
- In hoeverre en hoe zou dit instrument de verhoudingen tussen de verschillende actoren in de regio veranderen?

- In hoeverre en hoe zou dit instrument de dagdagelijkse praktijk van de aanwezige stakeholders veranderen?
- Wie zou het initiatief moeten nemen?
- Wie zouden er allemaal bij betrokken moeten worden?
- Hoe kunnen de positieve aspecten gestimuleerd worden en hoe kan worden omgegaan met de negatieve aspecten?

4.3.2. Resultaten

In deze sectie worden de resultaten van de twee focusgroepen, gehouden in Meetjesland, geanalyseerd. We toetsen hierbij de resultaten van WP 2 en WP 3 af, en bediscussiëren of de ontwikkelde transdisciplinaire methode nieuwe inzichten oplevert die met de multidisciplinaire aanpak in WP 2 en WP 3 niet afdoende belicht konden worden. Tenslotte reflecteren we op de vraag in hoeverre de focusgroep-methode gebruikt kan worden om in verschillende gebieden, en op verschillende tijdstippen, een gepast systeem ter valorisatie van dienstverlenende activiteiten te kiezen.

4.3.2.1. Analyse van de focusgroepen

In de volgende sub-secties bespreken we de resultaten van de focusgroepen, aan de hand van drie hoofdthema's die uit de geïntegreerde analyse naar voren kwamen. Hierbij wordt steeds aangegeven of de focusgroepen de resultaten uit WP 2 en WP 3 bevestigen, en of de focusgroepen bijdragen tot een verdieping of uitbreiding van de inzichten uit de voorgaande werkpakketten.

De focusgroepen zijn als volgt geanalyseerd. De focusgroepen zijn opgenomen met een videocamera en met behulp van de videobeelden volledig uitgeschreven. Er werd gekozen om de focusgroepen op te nemen met een videocamera, zodat met behulp van beelden kon worden geduid wie er wanneer het woord voerde. De transcripten zijn vervolgens gecodeerd, waarbij de codes samenvielen met de in WP 2 en WP 3 uiteengezette factoren die van belang zijn om de efficiëntie en effectiviteit van organisatie- en valorisatievormen te kunnen evalueren en stimuleren. De gecodeerde transcripten zijn geanalyseerd in twee stappen. Ten eerste, werd geanalyseerd of het belang van de in WP 2 en WP 3 beschreven factoren in de focusgroepen al dan niet onderschreven werden. Ten tweede, werd geëxploreerd of, en op welke wijze de verschillende factoren onderling afhankelijk waren. Op basis van deze exploratie hebben we drie meta-categorieën geconstrueerd, waaronder verschillende uit WP 2 en WP 3 gepuurde factoren ondergebracht konden worden. Deze drie meta-categorieën zullen in de volgende drie subsecties worden bediscussieerd.

4.3.2.1.1. Een participatie-bevorderende organiserende partij

In WP 2 is naar voren gekomen dat landbouwers middels hun vrijwillige deelname aan geregionaliseerde agromilieu-projecten hun relaties met andere actoren zoals natuurbeschermers, plattelandsbewoners, en overheidsagentschappen wilden verbeteren. Landbouwers trachtten een stap in de richting van deze actoren te zetten door tegemoet te komen aan vragen om aan agromilieu-beheer te doen, in de hoop dat deze actoren de

landbouwers niet langer als 'vijand' van een duurzame rurale omgeving zouden zien, maar juist als een mogelijke partner in het bereiken van een dergelijke omgeving. In WP 2 werd bovendien geduid dat om een valorisatie-systeem te laten 'passen in' de dagdagelijkse praktijken van verschillende rurale stakeholders, zowel landbouwers als andere rurale stakeholders vanaf de opstart van een valorisatie-systeem betrokken moeten worden.

In WP 3 werd eveneens benadrukt dat het belangrijk is om verschillende actoren vanaf het begin te betrekken bij de opbouw van een valorisatie-systeem. Daarnaast concludeerde WP 3: (i) dat de efficiëntie van vergoedingssystemen verhoogd kan worden wanneer een onafhankelijke organiserende partij bij de ontwikkeling van het instrument is betrokken; (ii) dat een goede communicatie tussen alle partners betrokken bij een systeem van belang is om het systeem te doen slagen; (iii) en dat het ontwikkelen van een masterplan waarin valorisatie-systemen kunnen worden ingebed een belangrijke voorwaarde is om succesvolle valorisatie-systemen te kunnen ontwikkelen.

De focusgroepen bevestigden dat de bovenstaande, in WP 2 en WP 3 geduide factoren van belang zijn om een valorisatie-systeem succesvol te laten functioneren. Bovendien maakte de geïntegreerde analyse van de focusgroepen duidelijk dat deze factoren in hoge mate afhankelijk zijn van de mate waarin de opstart en organisatie van een systeem betrokken wordt door een partij die participatie van verschillende stakeholders bevordert.

Allereerst bevestigden de focusgroepen dat het van groot belang is dat een onafhankelijke overkoepelende partij de organisatie van een valorisatie-systeem op zich neemt. Wanneer deze partij aan één bepaalde sector verbonden is, dan dreigt er een situatie te ontstaan waarin vooral de wensen en noden van die sector worden ingewilligd en de wensen en noden van andere stakeholders uit het oog worden verloren. Het is daarom van belang om een organisator te hebben die verschillende stakeholders kan samenbrengen en vertegenwoordigen, en deze zodoende kan laten samenwerken:

niet perse de Boerenbond maar iets waar meer actoren inzitten. Die reclame kan maken, allez; het visueel aantrekkelijk kan maken. Allez, die zich zo'n beetje met die zaken bezighoudt. Die ook het netwerk in het oog kan houden, alle verschillende partners. Van: die is daarmee bezig, die is daarmee bezig. Of: daar is een geïnteresseerd publiek die zeker een meerwaarde wil geven aan bepaalde producten als er aan landschapsbeheer wordt gedaan. Een overkoepelende organisatie moet zich ermee bezighouden. [VLM medewerker]

Hierbij werd aangegeven dat een onafhankelijke organiserende partij niet per se een institutie hoeft te betreffen. Er bestaan praktijkvoorbeelden waarbij een enkel, zeer gemotiveerd individu, dat beschikt over een uitgebreid netwerk, op een succesvolle wijze een valorisatie-systeem heeft opgezet:

zo bekende mensen van de streek, geëngageerde mensen.... Iemand die heel veel mensen kent, die een uitgebreid netwerk heeft, en die mensen kan enthousiasmeren en motiveren. En die vooral in de politiek en op andere niveaus ook mensen kent [... In een gebied in Nederland] is ook een landschapsveiling georganiseerd. Een politiker zat erachter: die is met iedereen gaan praten, en heeft heel veel geld ingezameld. Dat draait nog altijd; dat is één iemand die een heel uitgebreid netwerk heeft [VLM medewerker]

De organiserende partij moet, naast veel motivatie, een groot netwerk hebben omdat – zoals ook in WP 2 en WP 3 werd gedeut – het van belang is dat een valorisatie-systeem gedragen wordt door verschillende stakeholders. Met een groot netwerk, kan de organiserende partij zorgen voor de betrokkenheid van:

Alle actoren: niet [enkel] de landbouw of omgekeerd. Je moet eigenlijk alle neuzen in dezelfde richting kunnen krijgen om iets te realiseren. Dat kun je enkel door een groot draagvlak [te creëren]. Moet het de gemeente zijn die het moet trekken? Ik zeg altijd: het is de organisatie die het dichtst bij de mensen is betrokken, die de eerste aanzet moet geven, die er het meeste voeling mee heeft [gemeente/ landelijke gilde]

Om te zorgen voor een hierboven aangehaald groot draagvlak, is het van belang dat de verschillende betrokkenen inzicht krijgen in elkaars mogelijkheden en wensen. Om dit inzicht op te bouwen, is het aan te raden om als organiserende partij een forum te vormen waarin zowel landbouwers die dienstverlenende activiteiten aan willen bieden, als (potentiële) vragende partijen, hun mogelijkheden en wensen duidelijk kunnen maken:

Dat het meer een forum wordt van vraag en aanbod. Dat er misschien meer burgers... ik weet niet juist hoe het helemaal functioneert, maar dat ook afgestemd kan worden: wat is de vraag van mensen? Wat is het aanbod? [gemeente/ landelijke gilde]

Door in te spelen op de mogelijkheden en wensen van landbouwers, kan een systeem opgebouwd worden dat gedragen wordt door landbouwers, omdat zij er dan de voordelen van inzien:

Als het terug komt van bovenaf [van overheidsagentschappen bijvoorbeeld], dan wordt het fout gepositioneerd. Als het bij de boeren zelf zit, en dan wordt het ontwikkeld. Die gaan zorgen dat het op gang komt, dat ze het gaan vermarkten etc. [landbouwer/Boerenbond]

Een voorwaarde om draagvlak bij landbouwers te creëren is dat landbouwers er vertrouwen in hebben dat de organiserende partij landbouwers als partners in het systeem wil betrekken, en dat deze partij rekening wil houden met de context-specifieke sociale en ecologische situaties waarin landbouwers zich bevinden (zie ook WP 2). Op basis van dit criterium werd door focusgroep-deelnemers in vraag gesteld of een agentschap als de VLM geschikt zou zijn om een organiserende rol op zich te nemen, omdat deze in de ogen van landbouwers te veel zou focussen op controleren en sanctioneren, en te weinig met de landbouwers mee zou willen denken:

Je zou moeten kunnen zeggen: dit is een [organiserende] dienst waarbij boeren zich goed voelen. Als ze VLM zien, dan kriebelt het al, ze worden gecontroleerd, gecontroleerd,... [landbouwer/Boerenbond]

Daarnaast is een aangepaste communicatie met landbouwers van groot belang, waarbij rekening gehouden dient te worden met gevoeligheden die leven bij landbouwers. Zo zouden verschillende Regionale Landschappen door de jaren heen te veel nadruk hebben gelegd op natuurbescherming, en te weinig op de positieve rol die landbouw-praktijken in de

ontwikkeling van de rurale omgeving kunnen spelen. Hierdoor zouden landbouwers minder geneigd zijn om mee te werken aan een valorisatie-systeem dat door deze Regionale Landschappen getrokken wordt:

in andere provincies is die samenwerking heel moeilijk. Die nadruk wordt heel sterk gelegd op 'groen'... denigrerend. Ik denk dat dat hier [in Meetjesland] anders is, maar daar moet blijven over gewaakt worden. Als je een samenwerking wilt met de landbouwers... het gaat ook om de manier van overbrengen, hé [Boerenbond]

Een goede communicatie is echter niet enkel noodzakelijk om het draagvlak bij landbouwers te vergroten; ook richting (potentiële) vragende partijen moet duidelijk gemaakt worden dat landbouwers niet enkel voedsel (kunnen) produceren, maar ook dienstverlenende activiteiten (kunnen) ontplooiën zoals landschapsonderhoud:

je moet er ook reclame voor maken. Nu is het nog niet zo in de mentaliteit van de mensen. Het is meer zo: de landbouwer kweekt voedsel en vooral veel mest. Zo'n beeld heb je van de landbouwer. Maar als je heel veel aan beeldvorming doet... als je toont dat het ook een product is dat de landbouwer maakt, en ook een product waarvoor hij moet betaald worden... je moet ervoor werken. Je moet er veel reclame voor maken, maar dat gebeurt nog te weinig [VLM medewerker]

Tenslotte, om het onderlinge vertrouwen tussen de organiserende partij en de andere betrokkenen te vergroten, is het – zoals ook reeds in WP 3 werd geconcludeerd – van belang om een visie of masterplan voor een gebied op te stellen. Zoals hierboven steeds benadrukt, is het aan te raden om een dergelijk masterplan op een participatieve wijze, in samenspraak met de verschillende stakeholders, op te stellen.

je kan misschien ook zo'n masterplan maken, met de burgers en de boeren... Alle belangrijkste actoren samen zetten en kijken: wat kan waar gebeuren? Daar moeten we bijvoorbeeld vooral de landbouwers inzetten om landschapelementen te onderhouden, en dat gebied zou best aangekocht worden, et cetera. Zodat het gedragen is en dat iedereen gezamenlijk akkoord is [VLM medewerker]

4.3.2.1.2. Een juiste schaal – rekening houdend met regio-specifieke sociale en ecologische factoren

Een belangrijke bevinding uit WP 3 betrof de noodzaak om bij de valorisatie van dienstverlenende activiteiten op een geschikt schaalniveau te werken. Tevens kwam in dit WP naar voren dat het betrekken van een te beperkte doelgroep in dergelijke systemen een belangrijke risicofactor is die voor een falen van een valorisatie-systeem kan zorgen, en dat het werken met concrete doelstellingen voor een valorisatie-systeem een belangrijke voorwaarde is om een valorisatie-systeem succesvol uit te bouwen. Uit WP 2 kwam naar voren dat bij de organisatie van een valorisatie-systeem rekening gehouden dient te worden met de context-specifieke relaties die landbouwers hebben met hun landbouwgrond waarop dienstverlenende activiteiten plaatsvinden, alsmede met de relaties die andere rurale stakeholders met dit land hebben. Deze relaties tot de landbouwgrond beïnvloeden immers

voor een belangrijk deel de bereidheid van landbouwers en andere doelgroepen om te participeren in het aanbieden en valoriseren van dienstverlenende activiteiten.

Een analyse van de focusgroepen verduidelijkt dat het werken met een geschikte schaal allereerst afhankelijk is van fysieke elementen die aanwezig zijn in een bepaald gebied. Zo werd in Meetjesland betwijfeld of een streekrekening een toepasbaar valorisatie-systeem kon zijn, vanwege de kenmerken van het landschap aldaar:

ik [denk] dat het gebied te klein is, te weinig herkenbaar is. Allez, een goeie regionale identiteit... Allez, we doen ons best om er iets van te maken. Nadeel is dat je geen homogeen landschap hebt. Je kan het zeer moeilijk aan elkaar koppelen [landbouwer/Boerenbond]

Een verdere analyse van de focusgroepen leert echter, zoals ook aangegeven in WP 2, dat een gebied of regio niet als een vaststaand ruimtelijk gegeven moet worden gezien. De mogelijkheden om bepaalde valorisatie-systemen in een regio op te zetten, zijn eerder afhankelijk van de interactie tussen regio-specifieke ecologische en sociale factoren. Door bij het ontwikkelen van een valorisatie-systeem rekening te houden met de interactie tussen de ecologische en sociale aspecten in een bepaald gebied, kan een juiste sociaal-ecologische schaal voor een systeem worden aangeduid.

Zo is het bij de bepaling van de juiste schaal van belang om rekening te houden met de relaties die landbouwers tot het land dat binnen die schaal valt hebben. Tijdens een discussie over de vraag of landbouwers bereid zullen zijn om wandelpaden op hun land aan te leggen, wordt beargumenteerd dat landbouwers sneller geneigd zullen zijn om op grasland, dan op akkerland paden aan te leggen:

Die vruchten gaan er blijven staan, ik zeg het u op voorhand. Is het gras, niet erg [landbouwers zullen volgens deze deelnemer de paden gewoon blijven bemesten – vergelijk met WP 2], is het maïs, dan wordt het heel wat moeilijker. [...] Het is wel makkelijk om te zeggen 'ik betaal er wel voor zeker?!'. Dat is niet wat telt, een boer is een boer. Hij zal in eerste instantie economisch vruchten willen produceren. Als hij dat niet meer wil doen, zal een andere boer hem niet meer bekijken als een boer[landbouwer/Boerenbond]

Daar staat tegenover dat door bijvoorbeeld een bepaalde landschapszone aan te wijzen waarop men landbouwers in collectief diensten wil laten verlenen, landbouwers met land binnen die zone geprikkeld kunnen worden om diensten te leveren:

Je kan het ook effectief aanduiden, je kan zones aanduiden van dat is daar wel, dat is daar niet. We willen daar en daar naartoe. Bepaalde boeren kunnen niet anders dan meespelen [landbouwer/Boerenbond]

Bij de bepaling van een juiste schaal voor een valorisatie-systeem dient echter niet enkel rekening gehouden te worden met de relatie landschap-landbouwers, maar ook met de relatie die (potentiële) vragende partijen hebben tot het rurale landschap. Zo betwijfelden focusgroep-leden of plattelandsbewoners snel bereid zouden zijn om landbouwers te vergoeden voor geleverde diensten. Hierbij werd in de focusgroepen het voorbeeld aangehaald van het aanbieden van tuintjes in een gemeente in Meetjesland:

Het zijn wel mensen van een andere streek die die tuintjes willen. De kerkfabriek was vol tuintjes, maar er is geen vraag. Maar leg dat stukje grond rond Aalter of in Wetteren of in Gent of rond Eeklo. Dan is die grond direct weg. [...] Maar iedereen [hier] heeft nog z'n moestuin aan z'n eigen dingen [gemeente/landbouwer]

Focusgroep-deelnemers beargumenteerden ook dat plattelandsbewoners over het algemeen minder snel geneigd zullen zijn om vermarktingsactiviteiten te waarderen dan stedelingen:

Ik denk ook dat als je vermarktingsactiviteiten zou zoeken... Ik denk dat je in de steden een alternatief publiek hebt die dat wel zouden doen. Misschien minder op het platteland. In Gent is er wel ook zo'n traditiebeweging, met verenigingen die rechtstreekse contact met de landbouwer opzoeken [... en zo een...] hoger inkomen aan de landbouwer kunnen geven voor z'n voedsel. [...] Er is zeker een alternatief publiek voor. Maar het is beperkt, in Gent, in Antwerpen, in Leuven. Maar zo op het platteland. Het gaat nu over het Meetjesland, dan weet ik niet. Is de burger daar wel voldoende in geïnteresseerd? [medewerker VLM]

Wanneer (potentiële) vragende partijen als stedelingen op enige afstand van landbouwers wonen, dan dient hiermee rekening gehouden te worden in de keuze van een valorisatiesysteem. Een mogelijkheid hierbij is om met een korte keten te werken, waaraan hierboven wordt gerefereerd. De afstand tussen platteland en stad kan ook overbrugbaar zijn via bijvoorbeeld het aantrekken van toeristen uit de stad:

Je moet in de stad zijn om meerwaarde te creëren. Op zich, Meetjesland ligt niet zo ver van Gent. Misschien is dat ook al één van de punten: plattelandcreatie kan ook één van de aanknopingspunten zijn om die [vermarktings]initiatieven te ontwikkelen [Regionaal Landschap]

Een belangrijke strategie om plattelandsbewoners (toch) in valorisatiesystemen te laten participeren, betreft het afstemmen van een valorisatiesysteem op de aanwezige landschapselementen in een streek, die duidelijk herkenbaar zijn en waar mensen zich dus verbonden kunnen voelen:

Als het over algemene landschapselementen gaat, dat dat een beetje moeilijker wordt. Maar als je uitzonderlijke landschappen hebt, dat je die op die manier wel in de verf kan zetten, hé [Regionaal Landschap]

Landschapsveiling, ik denk dat dat over kleine stukken gaat. Waar je beter regelmatig niet te grote stukken, maar herkenbare stukken die een één eenheid vormen [kunt veilen] [landbouwer/Boerenbond]

Je hebt als klant [met een streekrekening] geen voeling meer [met de streek], maar met die veiling, daar heb je voeling mee. Wat [een andere deelnemer] zei: je kan de loten die aangeboden worden gaan zien. Je kant het aanschouwen, van: okay, ja, het is gebeurd [toeristische sector]

Tenslotte is de schaal waarop de organiserende partij zich positioneert een belangrijke factor die het functioneren van een valorisatie-systeem mede bepaalt. Hierboven werd reeds aangegeven dat er nood is aan een onafhankelijke organisatie die een participatieve aanpak in de organisatie van een systeem kan coördineren, en die daarom voeling moet hebben of krijgen met de regio-specifieke mogelijkheden en noden van verschillende stakeholders. Een organiserende partij met regionale 'wortels' kent daarom voordelen. Daar komt bij dat boven-lokale of boven-regionale organisaties overhead-kosten opslokken die geen regionale meerwaarde opleveren, hetgeen focusgroep-deelnemers zorgen baart:

Het enige waar ik bang voor ben: dat er weer ik weet niet hoe veel geld in zal kruipen om dat te organiseren. Allemaal geld dat je niet kan besteden. Waar je in Meetjesland net de kriebels van krijgt, is van al dat geld, en al die functies die bovenlokaal zitten. [...] Hoe meer instanties dat je erbij wilt, hoe meer het kost.

4.3.2.1.3. Zekerheid en flexibiliteit doorheen de tijd – interne en externe factoren

In de vorige subsectie zijn we ingegaan op sociaal-ruimtelijke aspecten die bepalend zijn voor het succes van valorisatie-systemen. In deze subsectie duiden we de importantie van het tijdselement in de organisatie van valorisatie-systemen.

In WP 3 werd geconcludeerd dat een gebrek aan een lange termijn zekerheid binnen een valorisatie-systeem een factor is die het succes van valorisatie-systemen kan beperken. Ook duidde WP 3 dat het van belang kan zijn om verschillende alternatieve financieringsinstrumenten te combineren wanneer men in een bepaalde regio een valorisatie-systeem op wil zetten, omdat verschillende instrumenten elk hun specifieke plus- en minpunten hebben. In WP 2 werd aangegeven dat landbouwers hun deelname aan de in WP 2 bestudeerde projecten als een experiment zagen, en enkel voornemens waren om hun participatie in het project op langere termijn voort te zetten als andere rurale actoren en overheden zich, gedurende de looptijd van het project, meer coöperatief ten opzichte van de landbouwers op zouden gaan stellen. Ook benadrukte WP 2 het belang van het stroomlijnen van de 'verticale' inbedding van valorisatie-systemen in institutionele, beleids- en wetgevende kaders, door waar mogelijk deze kaders dusdanig vorm te geven dat ze de organisatie en valorisatie van dienstverlenende activiteiten ondersteunen, in plaats van ondergraven.

Uit de geïntegreerde analyse van de focusgroep-gegevens is te concluderen dat deze factoren samengebracht kunnen worden onder het thema 'zekerheid en flexibiliteit doorheen de tijd'. In de focusgroepen werd verduidelijkt dat het voor landbouwers van groot belang is dat zij op langere termijn zekerheid hebben over de exacte vraag naar hun dienstverlening, zodat dergelijke dienstverlening in de bedrijfsplannen geïntegreerd kunnen worden:

Bij de landbouwer moet het echt concreet zijn: we hebben dat werk voor u, per uur, per hectare of per honderd meter is dat uw vergoeding. Je gaat het zoveel jaar doen: doe je dat of doe je dat niet? [...] [Boerenbond]

Het moet zeer concreet zijn, hé [toeristische sector]

Ja, concreet, dat zijn ondernemers, hé [Boerenbond]

Je moet zwart op wit...[toeristische sector]

Dat zijn bedrijfsleiders, hé die moeten kunnen zeggen van past dat in m'n boek... allez [Boerenbond]

In mijn planning ja [gemeente/oud-landbouwer]

Het voorzien van dergelijke zekerheid op de langere termijn dient enerzijds binnen de organisatie van een valorisatie-systeem te geschieden. Wanneer dit niet gebeurt, is er een groot risico dat landbouwers – zo gauw zij de zekerheid dat ze financieel gecompenseerd worden voor de levering van diensten verliezen – radicaal zullen stoppen met de levering van diensten:

Zoals in Maldegem: het aanplanten van knotwilgen. Dit jaar is het afgeschafd. Je hoort meteen bij de landbouwers: de interesse is volledig weg. Ze wagen zich er niet aan. Velen [die eraan deelnamen] zeggen: zij hebben ons eerst iets ingeschreven... ze kappen ze gewoon uit protest [toeristische sector]

Niet enkel zal hierdoor de behaalde 'groene' of 'blauwe' meerwaarde teniet worden gedaan. Tevens bestaat het risico dat deze landbouwers – die juist openstonden voor de levering van publieke diensten – in de toekomst minder geneigd zullen zijn om nog diensten te leveren, omdat zij het vertrouwen in andere stakeholders, betrokken bij de organisatie en valorisatie van dergelijke dienstverlening, hebben verloren:

In het Meetjesland denk ik dat het wantrouwen wat groot is. Eerst zaten we in het waterwingebied. We werden voor die [perceelsranden]beheerovereenkomst 'incentives' beloofd – de mensen die zich aan de regels houden en er mee instapten. Na twee jaar was het over. Wij kregen een soort wantrouwen... je werkt voor het milieu, je doet er met mee, samen met je bedrijf. Je ziet anderen dat niet doen... er zijn mensen wel in teleurgesteld denk ik. Als je iets begint, moet het duurzaam zijn en moet je er jaren op kunnen bouwen. Dat het in uw planning, in uw bedrijf zit. Landschap en dingen onderhouden, maar dat er vooral een goede planning is gemaakt [

Naast de noodzaak om landbouwers zekerheid op de langere termijn te bieden, is het ook van groot belang om vragende partijen zekerheid te bieden dat de vergoeding die zij willen geven aan dienstverlenende activiteiten ook daadwerkelijk aan deze dienstverlening wordt besteed, bijvoorbeeld door te werken met certificaten:

Ik zou ook wel willen dat ik niet bedrogen wordt [als ik een landbouwer vergoed om een hazelaar te onderhouden], het moet een beetje realistisch zijn [toeristische sector]

Met een certificaat dat het uw hazelaar is? [Regionaal Landschap]

Ja, inderdaad [toeristische sector]

Naast certificaten bestaan er natuurlijk ook andere opties. Het belangrijkste criterium is hier dat het wederzijdse engagement, van vragende en aanbiedende partijen, voor de langere termijn wordt vastgelegd:

Continuïteit in alles van die projecten is zeer belangrijk. Engagement, zowel van burger als van bedrijven als van landbouwer. Als je zegt: achter tien jaar, ja, het geld is op, we doen het niet meer [Boerenbond]

Er moet zekerheid zijn [toeristische sector]

Ja, er moet zekerheid zijn [Boerenbond]

Naast het verzorgen van zekerheid binnen de organisatie van een valorisatie-systeem, dient ook de sociale en institutionele context waarin een dergelijk systeem is ingebed bij te dragen aan zekerheid op de langere termijn. In de focusgroepen worden er wat dit betreft, net als in WP 2, verschillende voorbeelden gegeven. Allereerst kunnen we concluderen dat beleids- en wetgevende kaders bij dienen te dragen aan zekerheid dat valorisatie-systemen succesvol kunnen zijn op de langere termijn, omdat dit anders – zoals hierboven ook aangegeven – het risico met zich meebrengt dat landbouwers zullen stoppen met het leveren van diensten, en minder geneigd zullen zijn om nog eens diensten te leveren:

[Landbouwers stopten met het beheer van akkerranden] uit pure colère, omdat ze geen akkerrandenvergoeding meer kregen. Na een x-aantal jaren is dat gedaan, en heel de boel wordt toe gegooid. En dan zijn ze terug begonnen te boeren. Ze hebben ook gelijk, want ze zijn een economisch bedrijf. Ze mogen dat ook niet vanzelfsprekend achten. Na 5 jaar was dat ineens 'aah, dat moet blijven'. Uit pure colère hebben ze de boel dicht gegooid. Natuurlijk heeft die wetgeving er iets mee te maken. [Vertegenwoordiger boerenbond/landbouwer]

Ten tweede, bevestigen de focusgroepen dat sommige wetgevende kaders de uitbouw van valorisatie-systemen ondergraven. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

hoevetoerisme en landbouw, dat is heel moeilijk om te combineren. Laat ze daar eens een cafetaria maken met alle nodige wettelijke problemen erbij. Er zijn er veel die beginnen, maar ook veel die stoppen [toeristische sector]

Je vergeet één ding... het is correct: je vergoeding zal wel zo [afdoende] zijn als je het puur financieel bekijkt, maar nog niet vergeten: boeren vandaag moeten zich altijd aansluiten bij keuringsinstanties [...] Nu, bijvoorbeeld een passant, die gooit een blikje weg - dat neemt weer toe. Dat blikje komt toevallig... bij die machine. Ik kan je garanderen: gans zijn perceel wordt afgekeurd. Dat is de schrik van de boeren. Niemand weet dat, maar die krijgen om de haverklap iemand op het bedrijf. Het is voor de melk, [...] het is voor de bieten, stieren, het is voor de kalven,... Er komt continue een controleorgaan en de boeren weten niet meer van voren wat ze vanachter moeten doen [gemeente/landelijke gilde]

Wanneer de inbedding van valorisatie-systemen in dergelijke beleids- en wetgevende kaders – waarvan de relevantie deels per specifiek systeem en regio verschillend is – niet verbeterd wordt, kan worden verwacht dat de motivatie van stakeholders om mee te werken in valorisatie-systemen door de tijd afneemt.

Een laatste aspect dat relateert aan de inbedding van valorisatie-systemen in beleids- en wetgevende kaders, relateert aan het vanuit overheidswege stimuleren van het werken met praktijk-projecten om valorisatie-systemen op te zetten. Deze beleidsstrategie brengt, zoals ook reeds in WP 3 benoemd, het nadeel met zich mee dat er weliswaar middelen voor

handen zullen zijn om een systeem op te starten, maar dat er onzekerheid is over de vraag wat er gebeurt na het beëindigen van het project:

Probleem is natuurlijk ook, we zijn te veel gebonden met projecten. Je zit [met een korte] tijd, dingen die twee jaar lopen [Regionaal Landschap]

Hier dient wel te worden opgemerkt dat de idee van zekerheid op de 'langere termijn' niet te eng moet worden opgevat. Zo werden deelnemers aan de focusgroepen het niet eens over de termijn waarop zekerheid geboden moet worden – genoemde termijnen gingen van twee tot 20 jaar. Wel kan worden gesteld dat het van groot belang is dat stakeholders weten hoe lang ze er zeker van kunnen zijn dat vraag en/of aanbod naar dienstverlenende activiteiten vastligt.

Daar komt bij dat enkel focussen op zekerheid op de lange termijn, innovaties in de organisatie en valorisatie van dienstverlenende activiteiten in de weg kan staan. In WP 3 werd reeds geconcludeerd dat het combineren van instrumenten om publieke diensten in een gebied aan te raden is. Met een dergelijke mix kan ook ingespeeld worden op wensen om bijvoorbeeld ecologische aspecten in een regio te behouden, of juist te veranderen, waarbij bepaalde instrumenten eerder bij zullen dragen aan behoud, en andere aan innovatie:

Zou zo'n veiling erbij kunnen bijdragen om zo'n zekerheid te hebben op lange termijn of net niet? [moderator]

Nee, het lijkt me meer zo'n speldenprikje om zo af en toe... maar om er echt continuïteit in te steken, dat lijkt mij moeilijk [Boerenbond]

Hier werd echter bij opgemerkt:

Je werkt nog eens aan de streekidentiteit met zo'n veiling. Het is maar een eenmalig gebeuren, kan niet op zich alleen staan, moet ingebed zijn in grotere structuur [VLM medewerker]

In deze focusgroep werd dan ook geconcludeerd:

Ik denk [...] dat het aanvullend is op elkaar [het instrument van de veiling, en van een streekrekening], je moet het combineren. Een veiling is om een boost, om bekendheid te geven. Als je voor continuïteit wil zorgen, dan is de streekrekening onontbeerlijk om op lange termijn geld te kunnen geven [VLM medewerker]

Als we deze lijn van redeneren doortrekken naar de opmerking over het van overheidswege uit stimuleren van praktijk-projecten, kunnen we stellen dat dergelijke projecten bij kunnen dragen aan innovaties in de organisatie en valorisatie van publieke diensten door landbouwers. Dergelijke projecten zullen echter enkel hun innovatie-potenties waar kunnen maken als dergelijke projecten worden ingekaderd in een breder beleid om valorisatie-systemen te promoten – zoals aangegeven doorheen onze studie.

4.3.2.2. Reflectie

In dit WP 4 hebben we een transdisciplinaire methode beschreven, die toelaat om de multidisciplinaire onderzoeksresultaten, zoals afkomstig uit WP 2 en WP 3, op een geïntegreerde manier te analyseren. Tevens is deze methode toegepast om de resultaten uit WP 2 en 3 samen te brengen, en binnen een transdisciplinair kader te her-analyseren. Uit deze transdisciplinaire analyse zijn drie hoofdthema's naar voren gekomen, waaronder een aantal kernfactoren gegroepeerd zijn. Deze factoren dienen in ogenschouw genomen te worden wanneer binnen een bepaald gebied, en op een bepaald tijdstip, tot de opstart van een valorisatie-systeem voor de levering van publieke diensten door landbouwers wordt besloten. Deze thema's, en hun deelfactoren, vatten we hieronder kort samen.

Allereerst, is het van belang dat een onafhankelijke partij de opstart en organisatie van een valorisatie-systeem coördineert, en hierbij participatie van landbouwers en andere (potentiële) stakeholders stimuleert. Om deze participatie te bewerkstelligen, dient de organiserende partij zeer gemotiveerd te zijn om het systeem tot een succes te maken, en te beschikken over een uitgebreid netwerk waarmee de verschillende regionale stakeholders benaderd kunnen worden. Om deze benadering succesvol te laten verlopen, dienen de stakeholders er vertrouwen in te hebben dat de organiserende partij rekening wil houden met de mogelijkheden en noden van de stakeholders – een vertrouwen dat deels afhankelijk is van historische banden tussen de organiserende partij en de stakeholders, maar ook afhangt van of de organiserende partij een aangepaste communicatie gebruikt richting stakeholders. Om de samenwerking tussen de verschillende stakeholders te bevorderen, is het aan te bevelen dat de organiserende partij in een forum voorziet waarin de stakeholders kennis kunnen nemen van elkaars standpunten.

Ten tweede, is het van belang om het valorisatie-systeem in te bedden in de juiste sociaal-ruimtelijke schaal. Deze schaal is deels afhankelijk van de fysieke elementen die aanwezig zijn in een bepaalde regio (bijvoorbeeld landschapselementen), maar ook van de relaties die die landbouwers en (potentiële) vragende partijen tot het landschap in de regio hebben. Zaak is hierbij om bij de opbouw van valorisatie-systemen een match tussen de fysieke en sociale factoren in een regio te bewerkstelligen, om zodoende vraag naar, en aanbod van publieke diensten door landbouwers op elkaar af te stemmen. Om deze afstemming goed te laten verlopen, is het aan te raden om – zoals ook in het vorige thema aangegeven – een organiserende, coördinerende partij in te zetten die voeling heeft of kan verkrijgen met de regio-specifieke relaties tot het landschap.

Tenslotte, is het van belang om een valorisatie-systeem op te bouwen dat zekerheid en flexibiliteit doorheen de tijd incorporeert. Zowel voor landbouwers, als voor vragende partijen, is het van belang om zekerheid te hebben met betrekking tot de duur van de levering en valorisatie van dienstverlenende activiteiten. Landbouwers kunnen zo de levering van diensten inplannen in hun bedrijfsvoering; vragende partijen kunnen zo vertrouwen krijgen dat hun bijdrage aan de valorisatie effectief aangewend wordt. Deze zekerheid moet enerzijds ingebouwd worden in de interne organisatie van valorisatie-systemen; anderzijds is ze afhankelijk van de inbedding van het systeem in institutionele, beleids- en wetgevende kaders.

De transdisciplinaire methode zoals ontwikkeld en getoetst binnen dit werkpakket bleek bij te dragen aan het ontwikkelen van een potentieel valorisatie-systeem in Meetjesland. Uit de focusgroepen kan geconcludeerd worden dat een combinatie van verschillende valorisatie-instrumenten de meest opportune basis is om een systeem in Meetjesland op te zetten. Naast het eventueel werken met korte keten initiatieven om stedelingen te betrekken bij de valorisatie van publieke diensten door landbouwers, lijkt een vermarkting van diensten aan toeristen die Meetjesland bezoeken een goede optie. Daarnaast kunnen landschapsveilingen bijdragen aan het stimuleren van een innovatieve omgang met het bestaande landschap in de regio, terwijl streekrekeningen eerder aan het behoud van landschappen of landschapselementen bij kunnen dragen. Bij het gebruik van deze laatste twee instrumenten is het dan wel aan te bevelen om een duidelijke link te voorzien tussen de geleverde dienst, en de vragende partij, zodat deze laatste concreet voor ogen kan hebben wat z/hij valoriseert.

Een focusgroep is, door het geringe aantal deelnemers, in het bijzonder nuttig om nieuwe ideeën te exploreren, en op basis van deze exploratie een eerste begrip te ontwikkelen van mogelijkheden om valorisatie-systemen in een bepaald gebied op een bepaalde tijd te ontwikkelen. Hierbij kan inzicht verworven worden in belangrijke aspecten die bepalend zijn voor het potentiële succes van een valorisatie-systeem in een bepaalde regio, zoals: welke actoren bij de ontwikkeling van het systeem betrokken moeten worden; welke partij aan de criteria voldoet om de ontwikkeling te initiëren en organiseren; en welke valorisatie-instrumenten, gezien de sociale en ecologische context in een gebied, kandidaat zijn om in het gebied toegepast te worden. Door de geringe hoeveelheid deelnemers kan echter het draagvlak van een focusgroep-uitkomst buiten deze focusgroep ondermijnd worden, en het strekt dan ook tot de aanbeveling om focusgroep-uitkomsten te toetsen bij een bredere groep stakeholders vooraleer over te gaan tot implementatie van een valorisatie-systeem. Dit kan door de informatie die voortkomt uit een focusgroep als input te laten dienen voor een hierboven genoemd breder forum waarin verschillende relevante stakeholders coöperatief werken aan de opzet van een systeem.

In dit werkpakket hebben we de resultaten van WP 2 en WP 3 geïntegreerd in drie hoofdthema's, die zijn onderverdeeld in verschillende deelfactoren. Deze indeling zal getoetst worden in een klankbordgroep bestaande uit actoren afkomstig uit diverse stakeholdergroepen. De resultaten van deze toetsing worden besproken in WP 5.

4.4. Literatuur

Bartelmus, P. (2000) Sustainable development: Paradigm or paranoia? *International Journal of Sustainable Development*, 3 (4) pp. 358-369.

Blackstock, K.L., Kelly, G.J. and Horsey, B.L. (2007) Developing and applying a framework to evaluate participatory research for sustainability. *Ecological Economics*, 60 (4) pp. 726-742.

Bruce, A., Lyall, C., Tait, J. and Williams, R. (2004) Interdisciplinary integration in europe: The case of the fifth framework programme. *Futures*, 36 (4) pp. 457-470.

Cuppen, E., Hisschemöller, M. and Midden, C. (2006) *Introducing a framework for evaluating the quality of methods to facilitate participatory assessments*. Proceedings of the Conference 'Participatory Approaches in Science & Technology (PATH)', 4th-7th June 2006, Edinburgh, Scotland.

Feldman, R.M. and Westphal, L.M. (1999) Participation for empowerment: The greening of a public housing development. *Places-a Forum of Environmental Design*, 12 (2) pp. 34-37.

Hadorn, G.H., Bradley, D., Pohl, C., Rist, S. and Wiesmann, U. (2006) Implications of transdisciplinarity for sustainability research. *Ecological Economics*, 60 (1) pp. 119-128.

Klein, J.T. (2004) Interdisciplinarity and complexity: An evolving relationship. *Emergence, Complexity and Organization*, 6, pp. 2-10.

Lawrence, R.J. and Despres, C. (2004) Futures of transdisciplinarity. *Futures*, 36 (4) pp. 397-405.

Max-Neef, M.A. (2005) Foundations of transdisciplinarity. *Ecological Economics*, 53 (1) pp. 5-16.

Muller, A. (2003) A flower in full blossom? Ecological economics at the crossroads between normal and post-normal science. *Ecological Economics*, 45 (1) pp. 19-27.

Pellizzoni, L. (2003) Uncertainty and participatory democracy. *Environmental Values*, 12 (2) pp. 195-224.

Steunpunt Duurzame Landbouw (2006) Erven van de toekomst. Over duurzame landbouw in vlaanderen (Stedula, Gontrode).

Tress, G., Tress, B. and Fry, G. (2007) Analysis of the barriers to integration in landscape research projects. *Land Use Policy*, 24 (2) pp. 374-385.

Uiterkamp, A.J.M.S. and Vlek, C. (2007) Practice and outcomes of multidisciplinary research for environmental sustainability. *Journal of Social Issues*, 63 (1) pp. 175-197.

Vandermeulen, V. and Van Huylenbroeck, G. (2008) Designing trans-disciplinary research to support policy formulation for sustainable agricultural development. *Ecological Economics*, 67 (3) pp. 352-361.

Rapport WP 5. Conclusies en Aanbevelingen

Michiel de Krom
Valerie Vandermeulen
Evy Mettepenningen
Joost Dessen
Guido Van Huylbroeck

Juni 2012

5.1. Inleiding

Het IWT project *'Strategieën en instrumenten voor de vergoeding van publieke diensten van landbouw'* kende als doelstelling om strategieën en instrumenten te verkennen die ingezet kunnen worden om de levering van publieke goederen en diensten door landbouwers te valoriseren. Deze doelstelling werd onderverdeeld in vier deeldoelstellingen, te weten:

1. Inzicht krijgen in de dynamiek van multifunctionele landbouw en dienstverlenende activiteiten in het bijzonder, de betrokken actoren en de context waarbinnen dit alles gesitueerd is.
2. De processen beschrijven die landbouwers aanzetten tot onderlinge samenwerking en vooral tot samenwerking met actoren uit andere sectoren en hierbij de cruciale factoren identificeren.
3. Alternatieve systemen beschrijven en testen, die kunnen helpen om dienstverlenende activiteiten door landbouwers te valoriseren.
4. Komen tot een geïntegreerde analyse van de manieren waarop publieke goederen en diensten gevaloriseerd kunnen worden.

Deze vier deeldoelstellingen zijn leidend geweest voor de eerste vier werkpakketten van dit project, en hebben geresulteerd in een *'Toestandsbeschrijving van dienstverlening door de Vlaamse landbouw –groene en blauwe diensten'* (rapport WP1), een analyse van *'Organisatievormen bij het valoriseren van dienstverlenende activiteiten'* (rapport WP2), een analyse van *'Alternatieve vergoedingssystemen voor dienstverlenende activiteiten'* (rapport WP3), en een *'Geïntegreerde analyse van de manieren waarop dienstverlenende activiteiten gevaloriseerd kunnen worden'* (rapport WP4).

Dit rapport kent als doelstelling om conclusies en aanbevelingen te formuleren met betrekking tot strategieën en instrumenten waarmee publieke diensten van landbouw gevaloriseerd kunnen worden. Hierbij zal hoofdzakelijk voortgebouwd worden op de resultaten van WP4, aangezien in dit WP een integratie van de onderzoeksresultaten uit WP1, WP2 en WP3 is gemaakt. Om deze onderzoeksresultaten te toetsen bij relevante stakeholders, zijn de resultaten voorgelegd aan een klankbordgroep bestaande uit de leden van de gebruikerscommissie van het project, tijdens de gebruikerscommissie-vergadering van 14 juni 2012, te Gent. Deze toetsing zal in dit rapport besproken worden.

Het rapport is als volgt opgebouwd. In de volgende sectie zal een korte samenvatting van de projectresultaten gegeven worden. Vervolgens worden de opzet en uitkomst van de toetsing van de resultaten bij de klankbordgroep uiteengezet. Tenslotte zullen we onze eindconclusies en aanbevelingen kernachtig bespreken, en deze samenbrengen in een aantal stellingen die als kernaanbevelingen kunnen worden gezien.

5.2. Een overzicht van de behaalde resultaten

De doelstelling van het eerste werkpakket was om een overzicht te geven van de huidige institutionele omgeving waarin landbouwers groene en blauwe diensten kunnen leveren. Uit dit overzicht bleek dat een evolutie waar te nemen is naar een minder sectorale benadering en een grotere participatie van verschillende actoren binnen het landbouw-, natuur- en waterbeleid, hetgeen onder ander leidt tot pogingen om landbouwers in toenemende mate in natuur-, water- en landschapsbeheer te betrekken. Deze evolutie kan in potentie aansluiting vinden bij succesfactoren voor beleid rond publieke dienstverlening, zoals die konden worden afgeleid uit binnen het kader van WP1 uitgevoerde interviews met 24 actoren, vooral uit de verschillende betrokken overheidsinstanties, maar ook uit landbouw- en natuurorganisaties, onderzoek en lokale organisaties. Volgens een meerderheid van de respondenten zou het beleid namelijk moeten evolueren naar meer maatwerk en een gebiedsgerichte aanpak, om op deze manier de effectiviteit van het beleid naar natuur- en milieueffecten toe te vergroten. Er werd gehamerd op het belang van voldoende participatie door landbouwers in de dienstverlening. Dit kon volgens de respondenten o.a. bereikt worden door gepaste vergoedingen voor de diensten te voorzien, wat deels samenhangt met het creëren van een grotere maatschappelijke waardering voor de dienstverlening, en door het vertrouwen van de landbouwers in het beleid te vergroten. Met de toestandsbeschrijving van groene en blauwe dienstverlening door Vlaamse landbouwers werd de basis gelegd voor het onderzoek in werkpakketten 2 en 3, waarin de focus respectievelijk lag op de analyse van organisatievormen bij het valoriseren van dienstverlenende activiteiten, en van vergoedingssystemen voor dienstverlenende activiteiten.

De hoofddoelstelling van WP 2 was om te analyseren welke processen landbouwers aanzetten tot (of juist weerhouden van) deelname aan organisatievormen bij het valoriseren van dienstverlenende activiteiten door de landbouw. De focus werd hierbij gelegd op organisatievormen gebaseerd op afspraken tussen landbouwers en de 'afnemer' van publieke goederen of diensten.

Aan de hand van interviews (64 in totaal) met verschillende relevante stakeholders en documentenanalyses, werden drie voornaamste factoren die de efficiëntie en effectiviteit van organisatievormen bepalen geïdentificeerd. Deze betreffen, allereerst, de positie van landbouwgrond binnen de sociaal-culturele ingebedde kennis en kunde van landbouwers. Landbouwers beschouwden landbouwgrond niet enkel als een hulpbron om een inkomen te verwerven, maar ook als een indicator voor de kennis en kunde van landbouwers. Zodoende is de conditie van landbouwgrond mede bepalend voor bijvoorbeeld het zelfrespect van de landbouwer, en voor de status van een landbouwer in zijn sociale omgeving. Deze sociaal-culturele inbedding van landbouwgrond kwam onder andere tot uiting in verzet onder landbouwers tegen agromilieubeheer, omdat dergelijk beheer bijdraagt aan minder propere en productieve landbouwgrond.

Ten tweede, hechtten landbouwers veel belang aan het verbeteren van de relaties met andere rurale actoren via samenwerking met deze actoren in agromilieubeheer. De motivatie om dit doel te bereiken bepaalde in belangrijke mate de bereidheid om aan

agromilieu-beheer te beginnen, en om mogelijke kritiek van collega-landbouwers, die dergelijk beheer niet proper vinden, het hoofd te bieden.

Tenslotte, bleek uit de analyse dat landbouwers via hun participatie in de projecten deels hun ontevredenheid (wilden) uiten over conventionele beheerovereenkomsten. In deze overeenkomsten wordt de vaardigheid van landbouwers om goede en slechte agromilieu-praktijken in te schatten, ontkend aangezien de overeenkomsten voorschrijven welke acties landbouwers moeten ondernemen om subsidie te krijgen. Zodoende wordt agromilieu-beheer als het ware uit de omgeving van het landbouwbedrijf 'gelicht' en in de handen van experts gelegd die van buitenuit bepalen wat er precies moet gebeuren, terwijl landbouwers net aangeven dat ze agromilieu-beheer willen integreren in hun bredere bedrijfsvoering.

WP3 had als hoofddoelstelling om te bestuderen of het huidige financieringssysteem voor dienstverlenende activiteiten van landbouw via overheidssubsidies efficiënter kan worden georganiseerd door een evolutie naar instrumenten gebaseerd op marktmechanismen. Op basis van literatuuronderzoek, interviews, en focusgroepen werd een beschrijving van alternatieve vergoedingssystemen gegeven, een analyse van de efficiëntie en effectiviteit van geselecteerde systemen gemaakt, en een analyse van de aanvaardbaarheid van deze alternatieve systemen bij de drie belangrijkste actoren (landbouwers, overheid en burgers) ondernomen. WP3 toonde aan dat de efficiëntie van financieringsinstrumenten verhoogd kan worden wanneer een onafhankelijke organiserende partij bij de ontwikkeling van het instrument wordt betrokken, een masterplan binnen een bepaald gebied ontwikkeld wordt, en wanneer verschillende financieringsinstrumenten gecombineerd worden. De aanvaardbaarheid van verschillende systemen is afhankelijk van onder andere een geschikte schaal, goede communicatie, concrete doelstellingen, combinatiemogelijkheden, een duidelijke, goede basis, credibiliteit, het meekrijgen van de landbouwer en andere actoren, een trekker en een zekere dynamiek. Factoren die de aanvaardbaarheid van systemen juist kunnen belemmeren zijn het ontbreken van een lange termijn oplossing, een zwakke link met publieke diensten binnen het systeem, het aanspreken van slechts een beperkte doelgroep, en een ongunstige kosten/baten-verhouding.

Binnen WP4 werd een transdisciplinaire focusgroep-methode ontwikkeld die toelaat om de onderzoeksresultaten uit de voorgaande werkpakketten op een geïntegreerde manier te analyseren, en werd deze methode ook toegepast om de onderzoeksresultaten van de voorgaande werkpakketten samen te brengen. Hierbij richtten we ons voornamelijk op het geïntegreerd analyseren van de resultaten uit WP2 en WP3, daar deze voortbouwden op de inzichten uit WP1. Tevens werd bestudeerd of de geïntegreerde methode gebruikt kan worden om voor verschillende gebieden op verschillende tijdstippen een gepast valorisatiesysteem te kiezen. Uit de transdisciplinaire analyse zoals uitgevoerd binnen WP4 kwamen drie hoofdthema's naar voren die in ogenschouw genomen dienen te worden wanneer binnen een bepaald gebied, en op een bepaald tijdstip, tot de opstart van een valorisatie-systeem voor de levering van publieke diensten door landbouwers wordt besloten. Deze hoofdthema's, of meta- categorieën betroffen het belang van: (i) een onafhankelijke overkoepelende partij die de organisatie van een valorisatie-systeem op zich neemt en hierbij vanaf het begin de participatie van verschillende relevante stakeholders bevordert; (ii) het organiseren van een valorisatiesysteem op een juiste schaal, rekening houdend met regio-specifieke sociale en ecologische factoren; en (iii) het bieden van

zekerheid en flexibiliteit doorheen de tijd, zowel binnen de organisatie van een valorisatiesysteem, als hierbuiten zoals in wetgevende kaders.

De transdisciplinaire methode zoals ontwikkeld en getoetst in WP4 bleek, door het geringe aantal deelnemers (zeven), in het bijzonder nuttig om nieuwe ideeën te exploreren, en op basis van deze exploratie een eerste begrip te ontwikkelen van mogelijkheden om valorisatie-systemen in een bepaald gebied op een bepaalde tijd te ontwikkelen. Door de geringe hoeveelheid deelnemers kan het draagvlak van een focusgroep-uitkomst buiten deze focusgroep echter ondermijnd worden, en het strekt dan ook tot de aanbeveling om focusgroep-uitkomsten te toetsen bij een bredere groep stakeholders vooraleer over te gaan tot implementatie van een valorisatie-systeem – bijvoorbeeld door de informatie uit een focusgroep als input te gebruiken binnen een breder forum waarin verschillende relevante stakeholders participeren in het ontwikkelen van een systeem.

5.3. Klankbordgroep: een aftoetsing van de resultaten

De resultaten uit de in WP4 ondernomen geïntegreerde analyse werden ter toetsing voorgelegd aan een klankbordgroep bestaande uit leden van de gebruikerscommissie van dit IWT project. In de volgende sectie wordt kort besproken hoe deze klankbordgroep-sessie vormgegeven is. Vervolgens bespreken we de resultaten van de sessie.

5.3.1. De opbouw van de klankbordgroep-sessie

Om de onderzoeksresultaten te toetsen is gebruik gemaakt van een klankbordgroep. De bevinding dat het efficiënt en effectief opbouwen van een valorisatie-systeem vraagt om een participatieve insteek indachtig, was het van belang om in de klankbordgroep vertegenwoordigers van verschillende doelgroepen te incorporeren. Aangezien er bij het opstellen van dit IWT-project zorg voor is gedragen dat in de gebruikerscommissie van het project vertegenwoordigers van verschillende relevante doelgroepen zetelen, is ervoor gekozen om van de expertise van deze vertegenwoordigers gebruik te maken en hen te vragen als klankbord te reflecteren op de onderzoeksresultaten. De klankbordgroep-sessie is georganiseerd als onderdeel van de gebruikerscommissie-vergadering van 14 juni 2012. Tijdens deze vergadering waren vertegenwoordigers van de volgende organisaties aanwezig: Vlaamse Landmaatschappij NV, Gemeentelijk havenbedrijf Antwerpen, Dienst Landbouw en Leefomgeving, Inagro, IWT, Agentschap voor Natuur en Bos, Departement Landbouw & Visserij – Afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling, en Departement Landbouw & Visserij – Afdeling Monitoring en Studie.

Tijdens de vergadering van de gebruikerscommissie zijn eerst de resultaten van WP2 en WP3 gepresenteerd. Vervolgens is de geïntegreerde analyse van deze resultaten, zoals uitgewerkt in WP4, gepresenteerd. Aan de leden van de gebruikerscommissie werd gevraagd om hun op- en aanmerkingen op de geïntegreerde analyse niet direct na WP4 te uiten, maar om deze op een gestructureerde manier in de daaropvolgende klankbordgroep-sessie naar voren te brengen. Tijdens de klankbordgroep-sessie werd telkens op één van drie uit WP4 voortgekomen meta-categorieën gefocust (zie volgende deelsectie). Daarbij werd de aanwezigen gevraagd om deze meta-categorie te bespreken aan de hand van de volgende

centrale vraag: *Wat impliceert deze meta-categorie voor uw organisatie?* De klankbordgroep-sessie werd opgenomen met een video-camera, en *ad verbatim* uitgetypt. De transcripten zijn vervolgens geanalyseerd, waarbij gefocust werd op welke deelelementen uit de meta-categorieën door de aanwezigen bevestigd werden, en bij welke deelelementen juist vraagtekens werden geplaatst. Om te voorkomen dat de aanwezigen zich geremd zouden voelen om vrijuit te spreken, is aangegeven dat bij de verwerking van de gegevens de uitspraken zullen worden geanonimiseerd. Tijdens de bespreking van de klankbordgroep-resultaten in de volgende deelsectie zullen dan ook geen namen of affiliaties van aanwezigen gebruikt worden.

5.3.2. De resultaten van de klankbordgroep-sessie

In deze deelsectie zullen we de resultaten van de klankbordgroep-sessie bespreken. We zullen hierbij de resultaten structureren per meta-categorie, zoals deze in WP4 zijn besproken. Telkens zal voor de volledigheid eerst een korte samenvatting van deze meta-categorieën gegeven worden, zoals deze ook neergeschreven zijn in WP4. Vervolgens bespreken we op- en aanmerkingen op deze categorieën die voortkomen uit de klankbordgroep-sessie.

5.3.2.1. Een participatie-bevorderende organiserende partij

Uit WP4 bleek dat het, om te komen tot een effectieve en efficiënte organisatie en valorisatie van publieke diensten van landbouw, van belang is dat een *onafhankelijke partij* de opstart en organisatie van een valorisatie-systeem coördineert, en hierbij *participatie* van landbouwers en andere (potentiële) stakeholders stimuleert. Om deze participatie te bewerkstelligen, dient de organiserende partij zeer *gemotiveerd* te zijn om het systeem tot een succes te maken, en te beschikken over een *uitgebreid netwerk* waarmee de verschillende regionale stakeholders benaderd kunnen worden. Om deze benadering succesvol te laten verlopen, dienen de stakeholders er *vertrouwen* in te hebben dat de organiserende partij rekening wil houden met de mogelijkheden en noden van de stakeholders – een vertrouwen dat deels afhankelijk is van historische banden tussen de organiserende partij en de stakeholders, maar ook afhangt van een *aangepaste communicatie* door de organiserende partij richting stakeholders. Om de samenwerking tussen de verschillende stakeholders te bevorderen, is het aan te bevelen dat de organiserende partij in een *forum* voorziet waarin de stakeholders kennis kunnen nemen van elkaars standpunten.

De klankbordgroep-leden beaamden dat een participatie-bevorderende organiserende partij van belang is. Zoekend naar een concrete invulling van deze categorie, werd aangegeven dat de partij die deze functie op zich kan nemen per gebied kan verschillen: *“Het hangt van gebied tot gebied af wie de rol kan opnemen.”* De klankbordgroep gaf aan dat deze context-afhankelijkheid voor een belangrijk deel voortkomt uit de geschiedenis van een gebied. Uit dit verleden, en dan in het bijzonder de ontwikkeling van sociale relaties in een gebied, kunnen lessen getrokken worden met betrekking tot welke partijen al dan niet het vertrouwen van verschillende doelgroepen hebben, en zodoende als ‘onafhankelijke’ organisator kunnen functioneren. Hierbij dient wel aangetekend te worden dat

‘onafhankelijk’ een relatief begrip is. De organisator moet immers ook zeer gemotiveerd zijn om een valorisatiesysteem op te bouwen, en onafhankelijkheid en een doelgerichte motivatie zijn niet gemakkelijk te combineren. Daarom werd het bovenal van belang geacht, overeenkomstig met de resultaten van WP4, dat een partij met inzicht in de wensen en noden van verschillende regionale stakeholders, en die het vertrouwen heeft van deze stakeholders, als organiserende partij fungeert. Dit kan een individu zijn, maar van groot belang is dat de organiserende partij deel uitmaakt van een organisatie, om zekerheid en continuïteit in het systeem in te bouwen (zie ook sectie 3.1.3). Genoemde kandidaten om als een dergelijke organisatie te functioneren zijn Regionale Landschappen en Wateringen, omdat deze meerdere stakeholders in hun organisatie (kunnen) integreren. Ook kunnen mogelijks gemeentes of overheidsagentschappen een dergelijke rol op zich nemen, al kan het bij deze organisaties minder evident zijn dat ze het vertrouwen van verschillende stakeholders krijgen.

5.3.2.2. Een juiste schaal – rekening houdend met regio-specifieke sociale en ecologische factoren

Een tweede set van factoren die in ogenschouw genomen dienen te worden wanneer tot de opstart van een valorisatie-systeem wordt besloten, centreert zich rond het belang om het valorisatie-systeem in te bedden in de *juiste sociaal-ruimtelijke schaal*. Deze schaal is deels afhankelijk van de *fysieke elementen* die aanwezig zijn in een bepaalde regio (bijvoorbeeld landschapselementen), maar ook van de *relaties die landbouwers en (potentiële) vragende partijen tot het landschap in de regio hebben*. Zaak is hierbij om bij de opbouw van valorisatie-systemen een match tussen de fysieke en sociale factoren in een regio te bewerkstelligen, om zodoende vraag naar, en aanbod van publieke diensten door landbouwers op elkaar af te stemmen. Om deze afstemming goed te laten verlopen, is het aan te raden om – zoals ook in het vorige thema is aangegeven – een organiserende, coördinerende partij in te zetten die *voeling heeft of kan verkrijgen met de regio-specifieke relaties tot het landschap*.

De leden van de klankbordgroep bevestigden dat het inbedden van een valorisatie-systeem in een juiste sociaal-ruimtelijk schaal een belangrijke factor is. De concrete uitwerking van deze factor dient, volgens de klankbordgroep, op het principe te worden gebaseerd dat een schaal ‘bevattelijk’ moet zijn. Meer precies betekent dit dat gebruik zou kunnen worden gemaakt van in de praktijk erkende schaalniveau’s – zoals die van Regionale Landschappen, die over het algemeen relatief homogene landschappen omvatten, of kleinere en herkenbaardere sociaal-ruimtelijke schalen. De keuze voor dergelijke schaalniveau waarborgt dat je *“het niet ingewikkelder maakt dan nodig”*. Zo kan onder andere voorkomen worden dat er veel nieuwe investeringen nodig zijn en dat het valorisatie-systeem veel transactiekosten met zich meebrengt. De klankbordgroep bevestigt dat een juiste sociaal-ruimtelijke schaal enerzijds afhankelijk is van de ecologische eigenschappen van een gebied, en anderzijds van de sociale dynamieken die in dit gebied spelen. Zo bestaan er regio’s die weliswaar op ecologisch gebied een eenheid vormen, maar waarbinnen er tussen verschillende dorpen en deelgemeenten conflicten zijn geweest. Hierdoor kan het aan te raden zijn om valorisatie-systemen op dorps- of deelgemeenteniveau vorm te geven, in plaats van op hogere niveaus.

5.3.2.3. Zekerheid en flexibiliteit doorheen de tijd – interne en externe factoren

Tenslotte is het van belang om een valorisatie-systeem op te bouwen dat *zekerheid* en *flexibiliteit* doorheen de tijd incorporeert. Zowel voor landbouwers, als voor vragende partijen, is het van belang om *zekerheid te hebben met betrekking tot de duur van de levering en valorisatie van dienstverlenende activiteiten*. Landbouwers kunnen zo de levering van diensten inplannen in hun bedrijfsvoering; vragende partijen kunnen zo vertrouwen krijgen dat hun bijdrage aan de valorisatie effectief aangewend wordt. Deze zekerheid moet enerzijds ingebouwd worden in de *interne organisatie* van valorisatie-systemen; anderzijds is ze afhankelijk van de inbedding van het systeem in *institutionele, beleids- en wetgevende kaders*. Naast zekerheid is het echter ook van belang om ruimte voor *innovaties* in de organisatie en valorisatie van dienstverlenende activiteiten toe te laten, en is er dus noodzaak tot een mate van *flexibiliteit* in de organisatie van een valorisatie-systeem. Deze flexibiliteit kan bijvoorbeeld voorzien worden via het combineren van valorisatie-instrumenten in een gebied.

De leden van de klankbordgroep stelden in vraag in hoeverre het mogelijk is om stakeholders van valorisatie-systemen zekerheid te bieden. Immers, binnen bijvoorbeeld wetgevende kaders geldt: *'Het enige wat je kan zeggen, is dat het zal veranderen.'* Zo is het landbouwbeleid ingebed in Europese kaders, en wordt het beleid om de 7 jaar aangepast. Er kan zodoende maximaal voor 7 jaar 'zekerheid' aan landbouwers gegeven worden. Er werd daarom door de klankbordgroep benadrukt dat 'duidelijkheid' in de communicatie over de mate waarin zekerheid geboden kan worden van groot belang is: *'Ik denk dat open communicatie daarover belangrijk is. Zekerheid kan je nooit bieden'*. Daarnaast werd ook het belang van het vinden van een evenwicht tussen zekerheid en flexibiliteit onderkent: *'leg alles vast [...], maar dan bougeert niets meer.'* Een gulden middenweg tussen zekerheid en flexibiliteit kan gelegen zijn in het participatief op- en uitbouwen van een valorisatie-systeem, waardoor er door de betrokkenen continue aan win-win situaties kan worden gewerkt – situaties die de continuïteit van een project kunnen waarborgen.

5.4. Eindconclusies en kernaanbevelingen

In de verschillende rapporten die in het kader van dit IWT-project zijn geschreven, zijn conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan om organisatie- en valorisatievormen rond publieke diensten van landbouw te kunnen evalueren en stimuleren. Doorheen het project is getracht om een vertaalslag te maken, van een wetenschappelijk jargon naar een in de dagdagelijkse praktijk – van verschillende doelgroepen – bruikbare set van aanbevelingen. Tevens is toegewerkt naar een geïntegreerde analyse van de onderzoeksresultaten van de verschillende werkpakketten. In plaats van de bij de klankbordgroep afgetoetste, geïntegreerde resultaten van dit IWT-project nogmaals te herhalen, willen we in deze slotparagraaf een laatste stap in de vertaalslag zetten. We doen dit door de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit dit IWT-project te formuleren in een negental stellingen. Deze stellingen geven een kernachtige samenvatting van de voornaamste bevindingen van het project, en handelen over de basisprincipes om een optimale valorisatie van bovenstaande conclusies vorm te geven. In lijn met de onderzoeksbevindingen dat de sociale

en ecologische dynamieken van agromilieumaatregelen tot stand komen in de interactie tussen verschillende groepen stakeholders, zijn de stellingen niet geformuleerd per doelgroep, maar richten ze zich op de vormgeving van relaties tussen de verschillende belanghebbenden. De stellingen worden in onderstaande boxen weergegeven.

Belangrijkste conclusies en kernaanbevelingen

1. Landbouwers engageren zich slechts op lange termijn voor agromilieumaatregelen wanneer bij de vormgeving van deze maatregelen rekening is gehouden met de sociaal-culturele inbedding van het agrarische landschap in de dagdagelijkse landbouwpraktijk.
2. Andere belangrijke aspecten die landbouwers kunnen stimuleren meer publieke diensten te leveren zijn een grotere maatschappelijke waardering voor deze taak van landbouwers, voldoende rechtszekerheid, gepaste vergoedingen en het faciliteren van praktische aspecten van dienstverlening.
3. Omwille van de ecologische én sociaal-culturele diversiteit tussen gebieden, dienen agromilieudoelstellingen gebiedsspecifiek te worden vastgelegd.
4. De huidige projectmatige benadering van publieke dienstverlening door landbouwers kan een bedreiging vormen voor de continuïteit van de dienstverlening. Projecten kunnen gepast zijn voor inrichting van gebieden, maar er moeten van bij het begin garanties gegeven worden voor het onderhoud achteraf.
5. Agromilieudoelstellingen worden eerder gehaald indien landbouwers in interactie met andere belanghebbenden zelf de doelstellingen, en de manier om deze te behalen, mee kunnen bepalen dan wanneer een dergelijke participatieve aanpak achterwege wordt gelaten.
6. Een participatieve aanpak, met een open communicatiestrategie, kan ook helpen om het vertrouwen van landbouwers in het beleid te versterken. Een gebrek aan vertrouwen kan landbouwers tegenhouden publieke diensten te leveren.
7. Een optimale organisatie en valorisatie van agromilieumaatregelen vereist een herschikking van hiërarchische naar meer collaboratieve governance arrangementen.
8. Terwijl publieke dienstverlening door landbouwers momenteel vooral gestimuleerd wordt via subsidies van de overheid, identificeerde het project een aantal alternatieve financieringsinstrumenten en –bronnen (zie volgende box). Deze kunnen een goede aanvulling zijn op het beleid van overheidssubsidies, en kunnen vooral ingezet worden om extra financiering te verkrijgen voor het opstarten van projecten.
9. De keuze voor een bepaald alternatief financieringsinstrument, of een combinatie van instrumenten, moet vooral ingegeven worden door lokale condities en doelstellingen. Wel moeten ze voor een succesvol resultaat steeds gekaderd worden in een ruimere visie op de regio, moet gewerkt worden op een gepaste sociaal-ruimtelijke schaal en moet er gestreefd worden naar een goede participatie van lokale actoren.

Alternatieve financieringsbronnen en –instrumenten

Mogelijke alternatieven voor overheidssubsidies voor het stimuleren van publieke dienstverlening door landbouwers worden hieronder opgedeeld in alternatieve financieringsbronnen (waar komt het geld vandaan) en alternatieve financieringsinstrumenten (hoe wordt het geld overgebracht naar de uitvoerende partij). Een gedetailleerde beschrijving, de voor- en nadelen van elk instrument en een aantal praktische voorbeelden zijn terug te vinden in het rapport van WP3.

Alternatieve financieringsbronnen:

- Liefdadigheid (sponsoring, lidmaatschap, publieksacties, giften, adopteren)
- Sparen en beleggen (streek- of bestemmingsrekening, Community Supported Agriculture)
- Vermarkten (recreatie, hoevetoerisme, hoeveeverkoop, label of certificaat)
- Heffingen (ontwikkelingstaks, toeristentaks)
- Veiling (landschapsveiling)
- Rood voor groen (planbaten en –schaden, uitzichtgarantie)
- Fonds (landschapsfonds, groenfond, gebiedsfonds)

Alternatieve financieringsinstrumenten:

- Vergoeding verstrekt via offertes of projecten (offerte-aanvragen, projectoproepen)
- Vergoeding op basis van de methode, het resultaat of een combinatie
- Positieve of negatieve vergoeding (eco-, natuur- landschapstaks, of –bonus)
- Individuele of gezamenlijke vergoeding
- Verhandelbare rechten en quota