

# Financiering van landschap

## Notitie bij enkele rapporten over het thema

Tom Kuhlman  
Ronald de Graaff

### Inleiding

Recentelijk zijn enkele rapporten verschenen waarin mogelijkheden en beperkingen voor de financiering van het Nederlandse landschap de revue passeren: van het bureau Berenschot (Kort *et al.* 2008 en 2009), van NovioConsult en Triple E (McCarthy *et al.* 2009), en van het LEI (Overbeek & De Graaff 2009). Deze notitie is bedoeld om deze mogelijkheden te structureren en er enige kanttekeningen bij te maken. Hierbij is ook gebruik gemaakt van andere recente literatuur over het thema financiering van landschap.

### Financiering van landschap als probleem

De eerste vraag die zich opdringt is: waarom is de financiering van landschap problematisch? Is het bekend wat en hoeveel er gefinancierd moet worden? Zo ja, is er gebrek aan middelen? Of is het instrumentarium niet adequaat?

Onze landschappen zijn ontwikkeld in het verleden ten behoeve van een zo efficiënt mogelijke productie. Wat toen efficiënt was is het nu echter vaak niet meer en daarmee staat het behoud van historische landschappen onder druk. De boeren die het agrarische cultuurlandschap hebben geschapen moeten nu offers brengen om dat landschap in stand te houden. Wil de samenleving van deze landschappen willen blijven genieten, dan zal ze voor die offers compensatie moeten bieden – hetzij in de vorm van vergoedingen voor de kosten van beheer van landschapselementen, hetzij als tegenwicht tegen lagere opbrengsten van de grond.

Omdat het landschap (in tegenstelling tot bijvoorbeeld parken) altijd een bijproduct is geweest van rationeel grondbeheer hoefden er voor het landschap als zodanig geen kosten te worden gemaakt. Voor veel bewoners is de schoonheid van het landschap iets vanzelfsprekends (Overbeek & De Graaff 2009). Er is dus een cultuuromslag nodig om voor het landschap te gaan betalen. Die cultuuromslag is aan de gang, maar is nog lang niet voltooid.

#### Tekstbox 1

*“Private financiering zal naar verwachting maximaal 15% van het benodigde voor het landschap opbrengen, maar dat is wel ‘warm geld’ en zorgt vooral voor betrokkenheid en draagvlak. De bulk van de financiering zal toch van de overheid moeten komen. Maar de 15% private financiering zorgt echter wel voor 100% betrokkenheid bij de private financiers”.*  
(Klaas-Hemke van Meekeren, Landschapscoördinator Utrechtse Waarden, gemeente Montfoort)

Hoeveel het behoud van het landschap (en ook het creëren van nieuw landschap) moet kosten is niet bekend. Het is ook moeilijk dit in te schatten, omdat landschap niet altijd gemakkelijk te scheiden is van aanverwante zaken: natuurbeheer en monumentenzorg bijvoorbeeld. In het Deltaplan voor het Landschap (VNC 2006) is een schatting gemaakt van € 600m per jaar; dat geeft in ieder geval een indruk van de mogelijke orde van grootte van het bedrag. Dan hebben we het alleen over de directe kosten van inrichting en beheer, niet over de indirecte kosten van regelgeving waarmee landschap eventueel kan worden beschermd – kosten die ontstaan doordat

bijvoorbeeld een bedrijventerrein niet kan worden gebouwd. Het bovengenoemde bedrag is in ieder geval een veelvoud van wat er nu beschikbaar is: in het Investeringsbudget Landelijk Gebied zit een voorziening van ca. 40 miljoen per jaar (LNV/VROM 2009); daar bovenop komen diverse lopende verplichtingen zoals de Belvedere-regeling en subsidies voor historische buitenplaatsen (Reinhard & Silvis 2007), maar het totale bedrag is in ieder geval veel lager dan wat in het Deltaplan nodig wordt geacht.

Is het de moeite waard? Tot op zekere hoogte kunnen de baten van landschap geschat worden door de economische voordelen die een hoge landschapskwaliteit biedt: hogere prijzen voor huizen die in een mooi landschap liggen, of hogere omzetten voor bedrijven in de recreatiesector (Braaksma & Bos 2007). Die baten gelden echter alleen in de directe omgeving van het betreffende landschap. Andere baten zijn moeilijker te kwantificeren: het plezier dat de burger van het landschap heeft, ook als hij er niet woont. Die baten zijn via de markt niet te verzilveren, omdat je mensen die er niet voor willen betalen de toegang tot het landschap niet kunt ontzeggen. Om die baten te behouden moeten de benodigde kosten dus door de gemeenschap worden gedragen. Dat kan door vrijwillige bijdragen of door verplichte afdrachten (belastingen in een of andere vorm).

Aan financiering zitten twee kanten: ten eerste, hoe komt men aan geld voor het desbetreffende doel; ten tweede, hoe krijgt men het geld bij degenen die het moeten uitgeven? Wij zullen ons in dit stuk echter grotendeels beperken tot het eerste aspect. Ongetwijfeld zijn er ook nog veel verbeteringen mogelijk in de manier waarop (en dus niet alleen de mate waarin) de grondbeheerders worden gecompenseerd voor hun landschapsgerelateerde diensten, maar dat valt buiten het bestek van dit essay.

In de Agenda Landschap (LNV/VROM 2009) wordt gesteld dat de overheid niet alles kan betalen en dat de burgers daarom moeten meefinancieren. Het is niet direct duidelijk waarom dit zo zou zijn, aangezien alle lasten van de overheid toch al door de burgers worden gefinancierd. Bij lantaarnpalen wordt dit argument tenslotte ook niet gebruikt. Waar het om gaat is dat de kosten en baten van het landschap niet eerlijk verdeeld zijn: de kosten worden gemaakt door de grondeigenaars, de baten zitten bij recreanten en recreatieondernemers. Overheidsinterventie kan dan gewenst zijn om ervoor te zorgen dat de kosten van maatschappelijk gewenste diensten worden vergoed zodat de leveranciers van die diensten ze in voldoende mate blijven produceren. Er zijn echter wel redenen aan te geven waarom financiering door particulieren (individuele burgers, bedrijven en het maatschappelijk middenveld) zinvol kan zijn:

- \* Omstandigheden verschillen per gebied, en lokale initiatieven kunnen daarop beter inspelen dan een beleid dat aan regels is gebonden;
- \* Mensen zijn soms bereid om meer te doen dan wat de overheid vanuit een algemeen belang als haar mandaat ziet;
- \* Als het gaat om subsidies aan boeren voor landschapsbeheer is de overheid gebonden aan de regels van de EU, die niet toestaan dat men de eigen bedrijven bevoordeelt. Dit hoeft echter geen bezwaar te zijn, zolang men maar zorgt dat alleen wordt gecompenseerd voor de verliezen die boeren leiden, c.q. de kosten die ze maken om een landschap in stand te houden. Landschapssubsidies mogen dus niet worden gebruikt om landbouwbedrijven als zodanig in stand te houden ten behoeve van het landschap.

Er zitten ook nadelen aan het steunen op private initiatieven ter financiering van landschapsbehoud, namelijk de hoge kosten en het probleem van continuïteit. Organisatievermogen en leiderschap zijn schaarse hulpbronnen, en het op langere termijn in stand houden van een lokale organisatie ten behoeve van landschapsbeheer is niet gemakkelijk te waarborgen. Voor eenmalige acties zijn mensen gemakkelijker te vinden, zowel wat betreft financiering als inzet van

tijd. Wordt een initiatief gesubsidieerd, dan zijn er ook nog transactiekosten voor het aanvragen en verantwoorden voor de subsidie – zowel bij de gever als de ontvanger.

*Tekstbox 2:*

*“Voor de continuïteit van de financiering van landschap is het belangrijk om voor verschillende inkomstenbronnen voor landschapsfondsen te zorgen. Alleen private bronnen is onvoldoende.”*

*(Gerda Hendriks, beleidsadviseur Openbare Ruimte, gemeente Nijmegen)*

Lokale initiatieven gedijen het best in kleine gebieden dichtbij de woningen van betrokkenen, en minder voor landschappen die zich over een groot gebied uitstrekken. Gaat het om nationale landschappen, dan is betrokkenheid van burgers alleen realistisch bij initiatieven die betrekking hebben op bepaalde lokale elementen binnen dat nationale landschap.

*Tekstbox 3:*

*“Duurzaamheid is een belangrijk thema. Het gaat erom dat het blijft bestaan. Daarvoor willen mensen geld geven en beheer doen en niet dat na drie of zes jaar het geld op is en soms het landschapselement verdwenen is. Het gaat om de uitvoering met een lange termijn visie op onderhoud en ontwikkeling van het landschap.”* (Klaas-Hemke van Meeteren)

Concluderend: al hebben we geen goed beeld van hoeveel financiering er nodig is voor landschapsbehoud en –beheer, er is wel een tekort aan middelen. Vrijwillige bijdragen van burgers en bedrijven (in organisatie, in werkzaamheden en in geld) zijn welkom, maar kunnen geen garantie zijn voor het behoud van waardevolle landschappen. Daartoe zijn publieke middelen nodig, hetzij van het rijk, hetzij van lagere overheden. Evenmin lijkt het opportuun om overheidsbijdragen afhankelijk te maken van private cofinanciering: dat is een middel om te besparen op overheidsuitgaven, maar niet om landschapskwaliteiten in stand te houden.

## **De drie rapporten**

De vragen zijn nu: welke financieringsconstructies zijn mogelijk? Welke zijn kansrijk, waar zijn die toepasbaar en hoe kunnen we ze beoordelen? Op deze vragen geven de drie genoemde rapporten antwoord.

De studie van het bureau Berenschot bespreekt constructies die voor de financiering van landschap kunnen dienen; sommige hebben op dit moment niet direct met landschap te maken, maar zouden daarvoor ingezet kunnen worden. Al deze constructies zijn voortgekomen uit lokale of regionale initiatieven. Ze worden gegroepeerd in twee categorieën:

- \* Direct ingrijpen in het landschap, diverse mechanismen om landschap in stand te houden, te beheren of te ontwikkelen.
- \* Het scheppen van randvoorwaarden waarmee initiatieven voor direct ingrijpen mogelijk worden gemaakt; hierbij kunnen we denken aan fondsen, samenwerkingsovereenkomsten, netwerken en andere instituties.
- \* Er is nog een derde categorie, maar daar zitten alleen ter vergelijking constructies in die buiten het kader van het Nederlandse landschap vallen (en die dus ook onder een van de andere categorieën zouden kunnen vallen).

In het rapport worden bestaande initiatieven onder deze categorieën geïnventariseerd. Elk wordt kort beschreven, er wordt vermeld in welke fase het zich bevindt en waar de activiteiten plaatshebben. Verder wordt het initiatief gescoord op drie dimensies: de mate waarin het publiek dan wel particulier van aard is, de mate waarin het gaat om een initiatief dan wel een instrument (dit

lijkt enigszins op het onderscheid tussen de eerste en de tweede categorie), en of het gaat om de kwaliteit van het landelijk gebied (een landschappelijke oplossing) dan wel om financieringsmogelijkheden voor agrariërs (een bedrijfseconomische oplossing) betreft. Naast het inventarisatierapport heeft Berenschot een inspiratieboekje geleverd, waarin tien veelbelovende mogelijkheden meer in detail worden beschreven.

De studie van NovioConsult en Triple E bekijkt financieringsconstructies vanuit een ander gezichtspunt: niet zozeer wat er al gebeurt op verschillende plaatsen in het land, maar wat de specifieke omstandigheden zijn in elk van de 20 nationale landschappen en hoe de financiering van landschap hierop het best kan inspelen. Hiertoe is een schema ontworpen waarbij van elk nationaal landschap een kaart en een algemene beschrijving wordt gegeven, en vervolgens wordt ingegaan op een aantal punten: hoe natuur en landbouw zich verhouden, wat het toeristisch en recreatief potentieel is, in hoeverre het landschap wordt beleefd als aantrekkelijk, hoe sterk de stedelijke invloed is en hoeveel niet-agrarische bedrijven er in het buitengebied zijn. Vervolgens wordt aangegeven wat men van plan is aan het landschap te gaan doen, hoe dit organisatorisch geregeld is en welk draagvlak hiervoor aanwezig is, en hoe de financiële situatie eruit ziet. Tenslotte worden hieruit de financiële uitdagingen gedestilleerd en worden enkele aanbevelingen gedaan ten aanzien van de richting waarin het landschap in kwestie zich het best zou kunnen ontwikkelen en de meest kansrijke mogelijkheden voor financiering. Er wordt ook een rekenvoorbeeld gegeven van de potentiële baten.

Het LEI-rapport houdt zich bezig met het draagvlak voor financiering. Het is het resultaat van twee enquêtes (onder bewoners en onder bedrijven) in vier gebieden. Deze gebieden zijn gekozen door LNV als voorbeeldgebieden waar ideeën leven om met particuliere middelen het landschap te verbeteren. Drie van deze gebieden zijn nationale landschappen (het Groene Woud) dan wel maken er deel van uit (Ooijpolder-Groesbeek en Amstelland). Het vierde is het Binnenveld tussen Veenendaal, Rhenen, Wageningen en Ede, dat grotendeels buiten de nationale landschappen valt.

Het rapport onderscheidt drie rollen die mensen kunnen spelen in de financiering van het landschap. De eerste is die van Beschermer: mensen die vrijwillig bijdragen, hetzij in tijd en energie, hetzij in geld. De tweede rol is die van Consument: mensen die recreëren in het landschap dan wel op een of andere manier profiteren van wat het landschap te bieden heeft (bijvoorbeeld omdat ze huizen hebben die in een mooi landschap liggen, of omdat ze een nering drijven die voor haar omzet van de kwaliteit van het landschap afhankelijk is. Van deze mensen kan soms een bijdrage worden geheven op basis van de baten die zij genieten – die baten worden dan verzilverd. De derde rol is die van kiezer: er is een maatschappelijk draagvlak voor het instandhouden van het landschap, en de burger krijgt een bijdrage via de belastingen dwingend opgelegd opdat iedereen zijn steentje bijdraagt.

*Tekstbox 4:*

*“Bij ‘warm geld’, gaat het om betrokkenheid. Mensen de mogelijkheid te geven om iets blijvends na te laten voor het landschap waarmee ze zich verbonden voelen. Dit spreekt mensen aan.” (Klaas-Hemke van Meekeren, gemeente Montfoort)*

*“De betrokkenheid van burgers en bedrijven bij landschap is veel belangrijker dan de financiële middelen die ze genereren. Door een financiële bijdrage tonen burgers en bedrijven hun betrokkenheid en dat laatste is heel belangrijk voor het maatschappelijke draagvlak voor beheer en onderhoud van het landschap.” (Gerda Hendriks, beleidsadviseur Openbare Ruimte, gemeente Nijmegen)*

Het draagvlak zelf wordt dan onderzocht in termen van bekendheid (in hoeverre men zich bewust is van het landschap en de noodzaak om er iets aan te doen), betrokkenheid (hoe men het landschap waardeert) en bijdrage (of men er ook werkelijk iets aan doet). Opvallende conclusies uit het rapport zijn o.a.:

- \* Hoe groter het gebied, des te minder voelt men zich erbij betrokken;
- \* De bereidheid tot eenmalige bijdragen is redelijk groot, maar voor continue ondersteuning is het draagvlak veel minder;
- \* Men wil liever bijdragen dan zelf meedenken;
- \* Fysieke bijdragen worden alleen geleverd in de naaste omgeving.

Daarmee geven de drie rapporten een redelijk volledig beeld van de problematiek rond de financiering van landschap: welke constructies zijn mogelijk en kansrijk? In welke mate bestaat er een draagvlak voor? En hoe kan worden ingespeeld op de specifieke situatie in elk van de nationale landschappen?

## Literatuur

Braaksma, P.J. & A.E. Bos, 2007: *Investeren in het Nederlandse landschap. Opbrengst en geluk in euro's*. Den Haag: Ministerie van LNV.

Brouwer, F., & C.M. van der Heide, 2009: Conclusions and Prospects. In: Brouwer, F., & C.M. van der Heide, (red.) *Multifunctional rural land management. Economics and policies*. Londen: Earthscan, blz. 338vv.

Centraal Planbureau, 2007: *Reactie op Investeren in het Nederlandse landschap. Opbrengst en geluk in euro's*. Den Haag: CPB.

Kort, M., M. Schulz, P. van der Hulst, M. Olde Wolbers & R. Stotijn, 2008: *Gebiedseigen instrumenten. Inventarisering en conceptualisatie*. Utrecht: Berenschot.

Kort, M., M. Schulz, R. Stotijn, C. Inia, M. Olde Wolbers & S. Peerenboom, 2009: *Lokale landschapsontwikkeling. Tien inspirerende varianten van gebiedseigen instrumenten*. Utrecht: Berenschot.

McCarthy, B., E. Otterman, J. van Ee, J. Hagens, T. Bade, O. van der Schroeff, & G. Smid, 2009: *Naar een rijk landschap. Financiering Nationale Landschappen*. Nijmegen: NovioConsult / Arnhem: Triple E.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, 2008: *Landschap verdient beter! Advies van de Task Force Financiering Landschap Nederland*. Den Haag.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2009: *Agenda Landschap. Landschappelijk verantwoord ondernemen voor iedereen*. Den Haag.

Overbeek, M.M.M., M.J. Bogaardt & J. Vader, 2009: *Burgers en overheid samenwerkend voor landschap. Local Ownership in de praktijk*. Den Haag: LEI, rapport 2009-002.

Overbeek, M.M.M., & De Graaff, R.P.M., 2009: *Investeren in landschap. Bewoners en bedrijven in Amstelland, Binnenveld, het Groene Woud en Ooijpolder-Groesbeek*. Den Haag: LEI, rapport 2009-014.

Overbeek, M.M.M., & J. Vader, 2008: *Genieten van landschap en ervoor zorgen*. Den Haag: LEI, rapport 7.08.01.

Reinhard, A.J., & H.J. Silvis, 2007: *Investeren in het Nederlandse landschap. Hoe te financieren?* Notitie op verzoek van LNV t.b.v. het rondetafelgesprek Landschap op 9 mei 2007. Den Haag: LEI.

Vereniging Nederlands Cultuurlandschap, 2006: *Nederland weer mooi. Deltaplan voor het landschap*. Beek-Ubbergen.