



MNP Rapport 500083004/2006

Markt voor groene diensten

Evaluatie van transitie op basis van systeemopties

M.A. Reudink, H. van Zeijts, J.P.M. Ros

Contact:

J.P.M. Ros

NMD

jan.ros@mnp.nl

© MNP 2006

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: 'Milieu- en Natuurplanbureau, de titel van de publicatie en het jaartal.'

Abstract

Market for ‘green services’ option: evaluation of transitions in nature conservation in the Netherlands

In our present society there is a need for high-quality nature, landscape and water conservation. This need is fulfilled to a large extent by farmers and offered as a by-product of their agricultural production. The government pays in part for these ‘green services’, but for the most part they are given to society for free. A market for green services, however, could provide farmers enough income to keep their declining businesses running and lead to high-quality nature, landscape and water conservation in the future. This is one of the conclusions from a recent report in the series on the evaluation of transition management policy of the Dutch government. This report deals specifically with radical environment-oriented system change in the long term. Despite the lively debate in the last few years on concepts for a market for green services, the implementation of these concepts has, so far, not got off the ground. This is primarily due to the EU’s test used as criteria for state support that prevents farmers from earning more than the loss of agricultural production caused by the switch to nature conservation activities. Furthermore, there is no strong support for the assumption that a market incentive for the production of green services would lead to more efficient implementation of nature conservation in comparison with the current nature conservation framework.

Key words: transitions, institutional analysis, nature conservation

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding	11
1.1 Evaluatie van transitiebeleid	11
1.2 De systeemoptie ‘Markt voor groene diensten’	12
1.3 Werkwijze	13
1.4 Leeswijzer	14
2 Beschrijving van de systeemoptie ‘Markt voor groene diensten’	15
2.1 Korte schets van het basisidee	15
2.2 Productie ofwel het aanbod van groene diensten.....	15
2.3 Consumptie ofwel de vraag naar groene diensten	16
2.4 Instituties.....	17
2.5 Ruimtelijke invulling	20
2.6 Belangrijke spelers.....	20
2.7 Relatie met andere systeemopties	22
3 Beoordeling van de potentiële effecten van ‘Markt voor groene diensten’	23
4 Resultaten van activiteiten in de voorontwikkelingsfase	27
4.1 Ontwikkelen probleemperceptie	27
4.2 Ontwikkeling van een gezamenlijke toekomstvisie.....	28
4.3 R&D en ontwerp van institutionele concepten	30
4.4 Experimenten in de praktijk.....	32
4.5 Samenhang van activiteiten in de voorontwikkelingsfase	36
5 Motivatie voor daadwerkelijke systeemverandering	41
5.1 Publieke vraag als financieringsbron voor groene diensten.....	41
5.2 Private vraag als financieringsbron voor groene diensten	42
5.3 Indirecte vraag als financieringsbron voor groene diensten	43
6 Conclusies	45
Literatuur	47

Samenvatting

Met het *Nationaal Milieubeleidsplan 4* hebben transitieprocessen in het milieubeleid meer aandacht gekregen. Het gaat daarbij om ingrijpende veranderingen op de lange termijn met grote milieu- en natuurwinst als doel. Het Milieu- en Natuurplanbureau heeft het proces van de afgelopen jaren en de rol van het Nederlandse beleid daarin geëvalueerd voor een van de opties voor het toekomstige systeem: markt voor groene diensten in het landelijk gebied.

De landbouw levert van oudsher al een bijdrage aan de natuur en het landschap, als neveneffect van de landbouwproductie. Door rationalisering van de landbouw is er voor natuur en landschap steeds minder ruimte gekomen, wat heeft geleid tot maatschappelijke weerstand. Als reactie hierop heeft de overheid regelingen voor agrarisch natuurbeheer ingesteld op een deel van het landbouwareaal. Agrariërs krijgen financiële compensatie voor natuur- en landschapsbeheer, voor gemaakte kosten en opbrengstderving: het prille begin van een markt voor ‘groene diensten’. Inmiddels is het idee van betaling voor groene diensten breed geaccepteerd, maar de omvang ervan is nog gering. Voor een volwaardige markt voor groene diensten, met koopkrachtige (publieke en private) vragers en concurrerende aanbieders, losgekoppeld van de markt voor landbouwproducten, zou een transitie nodig zijn.

De onderzochte systeemoptie ‘Markt voor groene diensten’ onderscheidt drie groepen vragers:

- 1) (rechtstreeks) publieke vragers, waarbij overheden betalen voor groene diensten. Hier bestaat de transitie eruit dat de omvang van de hoeveelheid publiek geld zal moeten toenemen om op een groter areaal een breder pakket van groene diensten (ook toegankelijkheid van het landschap en waterberging) af te nemen.
- 2) (rechtstreeks) private vragers, waarbij bedrijven of burgers rechtstreeks betalen voor groene diensten. Hier is de vraag hoe private partijen meer zijn te interesseren.
- 3) indirecte vragers. Bij de laatste groep gaat het om bedrijven (bijvoorbeeld campinghouders) of personen (bijvoorbeeld bewoners) die profiteren van een mooi landschap zonder rechtstreekse vergoeding aan de producent van de bijbehorende groene diensten. Er zijn nieuwe institutionele arrangementen nodig om de indirecte afnemers te koppelen aan aanbieders.

Relevante doelstelling op de lange termijn

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de belangrijkste doelstellingen en de daarvoor meest relevante diensten.

Tabel A Doelstellingen en daarbij passende groene diensten.

Doelstellingen	Dienst
Natuur: behoud, herstel en ontwikkeling van de natuur en de biodiversiteit	Agrarisch natuurbeheer
Landschap: behoud en versterking van de identiteit, diversiteit en cultuurhistorische waarde	Passend landbouwkundig gebruik van de grond, beheer landschapselementen
Woonomgevingskwaliteit: behoud en versterking van de belevingswaarde	Keuze landgebruik en inpassing aantrekkelijke elementen
Vergroten toegankelijkheid van het landschap (zoals routenetwerken)	Faciliteiten toegankelijkheid van het land, paden
Watermanagement: verkleinen risico's op overlast	Vasthouden en bergen van water en noodoverloop

Haalbaarheid van de doelstellingen met de systeemoptie

In hoeverre de systeemoptie bijdraagt aan de doelstellingen is niet van tevoren kwantitatief aan te geven. De markt bepaalt immers het product. Als de markt groeit, zal er voor alle doelstellingen vooruitgang zijn. Wel zullen er regionale verschillen zijn. Zo kan bijvoorbeeld de concurrentie om budget voor landschapsbeheer tussen regio's ertoe leiden dat bepaalde landschappen minder goed worden onderhouden dan nu.

Beoordeling van het proces tot nu toe om de systeemoptie te realiseren

- Dankzij de regelingen voor agrarisch natuurbeheer - op dit moment het Programma Beheer - is deze groene dienst volwassen geworden. Er is een omslag bereikt bij veel agrariërs naar acceptatie van betaling voor andere zaken dan landbouwproducten, en het gezamenlijk leveren van een dienst door agrarische natuurverenigingen. Het succes van agrarisch natuurbeheer heeft de weg geopend naar verbreding van het pakket groene diensten. De Rijksoverheid bouwt voort op het Programma Beheer. Ze heeft een concept-catalogus groenblauwe diensten uitgebracht, waarin staat hoe overheden hun vraag naar groene diensten kunnen articuleren, binnen de voorwaarden die de Europese Commissie stelt aan staatssteun. Deze voorwaarden binden de vergoedingen voor groene diensten aan een maximum, waardoor de ruimte voor marktwerking – concurrentie tussen aanbieders om publieke gelden – beperkt is. Daarnaast is marktwerking maar beperkt mogelijk, doordat er vaak geen volledige concurrentie is tussen aanbieders en doordat relatief hoge transactiekosten worden verwacht.
- De ontwikkeling van de *publieke vraag* op lange termijn bevindt zich in het stadium van de *visie*-ontwikkeling. Hierbij gaat het vooral om de benodigde omvang en de wijze van financiering. Natuur- en milieuorganisaties hebben aangegeven dat er jaarlijks 300 miljoen euro nodig is. De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)

heeft de Raad voor het Landelijk Gebied advies gevraagd over de toekomst van de inkomstenstoelagen uit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, inclusief het gebruik van deze toeslagen voor groene diensten.

- De minister van LNV stelde in 2003 dat de *private vraag* moet worden ontwikkeld. Weliswaar zijn er inmiddels pogingen gedaan om private partijen te interesseren, bijvoorbeeld om bij te dragen aan fondsen, maar tot nu toe is de private bijdrage nog maar vijf procent. Het kost veel inspanning private partijen te interesseren en bovendien zijn bijdragen meestal eenmalig. Private financiering zal naar schatting ook niet meer dan tien procent worden en dus een *niche* blijven. Het is nauwelijks mogelijk om personen uit te sluiten van het gebruik van groene diensten, waardoor private partijen niet geneigd zijn structureel een bedrag te betalen voor het gebruik van deze diensten.
- Wel zijn er verschillende ideeën ontwikkeld voor het mee laten betalen van *indirecte vragers*. Streekproducten is een voorbeeld, waarbij de productie wordt gekoppeld aan landschapsonderhoud. Ook de meerwaarde die bewoners en recreanten bereid zijn te betalen voor een aantrekkelijke woon- of recreatieomgeving is een indirecte vraag naar groene diensten. Het afkomen van deze meerwaarde zou dus kunnen worden ingezet voor de financiering van groene diensten. Dit idee blijft vooralsnog in de *onderzoeksfase* steken, omdat het afkomen van meerwaarde ingewikkelde institutionele arrangementen vergt. De overheidsinspanning om indirecte vraag te bevorderen is beperkt tot het financieren van onderzoek. Een grotere en continue overheidsrol is nodig om marktimperfecties – bijvoorbeeld ‘free rider’-gedrag (wel de lusten, niet de lasten) door indirecte vragers – tegen te gaan. Zonder deze rol komt de indirecte vraag waarschijnlijk niet van de grond.
- Vergeleken met meer op technologie georiënteerde systeemopties, is gebleken dat voor ‘Markt voor groene diensten’ de fase ‘experimenten in de praktijk’ maar mager gevuld is. Dit lijkt inherent verbonden aan het institutionele karakter van de systeemoptie: experimenten zijn lastig uit te voeren, omdat hiervoor aanpassingen nodig zijn van het bestaande institutionele systeem. De algemene conclusie lijkt gerechtvaardigd dat bij institutionele transities het accent moet liggen op visievorming. Vervolgstappen in de transitie naar een markt voor groene diensten zouden zich dan ook vooral moeten richten op de visie van relevante actoren in het Europese speelveld, en de opstelling van de Nederlandse overheid daarbinnen.

1 Inleiding

1.1 Evaluatie van transitiebeleid

Het *Nationaal Milieubeleidsplan 4* (NMP4) heeft in 2001 een beleidsimpuls gegeven aan het denken in termen van systeemverandering op de lange termijn, als oplossing voor hardnekkige milieuproblemen. Het NMP4 (VROM, 2001) introduceerde hiertoe het begrip transitie management en heeft vervolgens diverse beleidsacties in gang gezet. In overleg met alle betrokken ministeries is afgesproken dat het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) in 2006 een evaluatie zou uitbrengen van het transitieproces en de rol van het beleid daarin.

De evaluatie van transitiebeleid omvat de voortgang van alle relevante processen in de praktijk en de prikkels die er vanuit het beleid (in den brede) aan zijn gegeven en hoe effectief die zijn geweest. Het werken aan systeemveranderingen voor de lange termijn heeft met het NMP4 weliswaar extra aandacht gekregen, maar het is er niet mee begonnen. Er liepen al tal van onderzoeksprogramma's en experimenten, er waren veel ideeën over nieuwe institutionele vormgeving en er was al veel beleid, met directe of indirecte invloed op systeemveranderingen. Deze evaluatie beschouwt daarom de volledige context en het totale beleidspakket dat systeemverandering beïnvloedt, ook als dit beleid niet expliciet is te herleiden tot het NMP4. Het heeft geen zin de ontwikkelingen van de laatste jaren te beschouwen zonder deze context.

In de voorontwikkelingsfase zijn transities doelzoekende processen. Evaluatie zonder duidelijke doelen is lastig, tenzij de evaluator een participerende en faciliterende rol neemt in een leerproces. Een dergelijke aanpak past niet bij de rol van het MNP als onafhankelijk planbureau. Er is gezocht naar een aanpak, waarbij de elementen 'leren' en 'afrekenen' in samenhang zouden kunnen worden beschouwd. Dit heeft geleid tot 'systeemopties' als uitgangspunt voor de evaluatie. Een systeemoptie schetst een deel van het toekomstige systeem, zoals dat eruit zou kunnen zien. De evaluatie richt zich op het proces om deze systeemoptie te realiseren. De keuze voor een systeemoptie geeft de evaluatie houvast: de evaluatie laat zien hoever we zijn in de voortgang naar realisatie van de systeemoptie. Binnen het MNP is een evaluatiemethodiek ontwikkeld die de leidraad vormt voor de evaluatie (Ros et al., 2006).

Hoe zijn de systeemopties gekozen? Er is een groslijst van opties opgesteld. Voor de systeemopties die een relatie hebben met landbouw is de groslijst mede gebaseerd op een workshop die het Expertisecentrum LNV op verzoek van het MNP heeft georganiseerd (Ogink et al., 2004). Een systeemoptie voldoet aan een aantal criteria. De systeemoptie moet:

- een structurele verandering betreffen en niet een beperkte ('incrementele') aanpassing van het bestaande systeem;
- het niveau van één processchakel (bijvoorbeeld het landbouwbedrijf) overstijgen en dus productieconsumptieketen plus instituties omvatten;

- relevant zijn voor milieu, natuur en landschap, in Nederland of elders;
- in de aandacht zijn, bij ministeries en/of partijen in de praktijk.

Vervolgens zijn uit de groslijst zes systeemopties gekozen. Dit zijn:

- vloeibare biobrandstoffen voor transport;
- biograndstoffen voor de chemische industrie;
- duurzame viskweek voor behoud van de visvoorraden;
- markt voor groene diensten;
- micro-Warmtekrachtkoppeling (micro-WKK) en de virtuele centrale;
- brandstofcelauto's op waterstof die is verkregen uit zonthermische centrales.

Er is geprobeerd diversiteit in de opties te krijgen, zowel qua typen systeemopties als qua verdeling over de oorspronkelijk vier transities bij de vier ministeries. Daarnaast is de keuze ook pragmatisch: met drie van de systeemopties (waaronder groene diensten) is in de fase van methodiekontwikkeling al geoefend. Vergeleken met de andere systeemopties (rond technologie), heeft de optie 'Markt voor groene diensten' een meer institutioneel karakter.

1.2 De systeemoptie 'Markt voor groene diensten'

Dit rapport werkt een systeemoptie rond groene diensten in het landelijk gebied uit en evalueert deze. De centrale vragen luiden: *Welke voortgang is de afgelopen jaren geboekt bij de voorontwikkeling van een toekomstig systeem van een markt voor groene diensten?* en: *Wat was de rol van het overheidsbeleid daarbij?*

De systeemoptie 'Markt voor groene diensten' kent al een lange voorgeschiedenis. Al sinds de zogenaamde *Relatienota* uit 1974 wordt onderkend dat natuur- en landschapsbeheer belangrijke nevenactiviteiten zijn van het landbouwbedrijf. Hoewel boeren dit beheer aanvankelijk een sta-in-de-weg vonden voor verdere rationalisering van hun landbouwproductie, is ook onder boeren gaandeweg acceptatie ontstaan van natuur en landschap als nevenproducten van het landbouwbedrijf. Niet in de laatste plaats doordat deze werden gewaardeerd in een betalingssysteem, gebaseerd op de gedeerde inkomsten die bij een volledige rationalisering van het landbouwbedrijf mogelijk zouden zijn.

Rond 2000 won de gedachte dat agrarisch natuur- en landschapsbeheer een zelfstandig product met een eigen markt is, steeds meer terrein. Natuur en landschap werden niet langer als nevenproduct van de landbouw gezien en de betaling voor beheer zou dan ook niet langer gerelateerd moeten zijn aan de traditionele landbouwproductie. In de toekomst zouden boeren hun vergoeding voor natuur- en landschapsbeheer moeten realiseren door deze activiteiten aan te bieden op een zelfstandige markt voor groene diensten. Ook andere diensten, zoals het vergroten van de toegankelijkheid van het landschap en waterbeheer ('blauwe diensten'), zijn inmiddels toegevoegd aan het rijtje mogelijke groene diensten.

Voor een volwaardige markt voor groene diensten, met koopkrachtige (publieke en private) vragers en concurrerende aanbieders, losgekoppeld van de markt voor landbouwproducten, zou een transitie nodig zijn. Om de uiteenlopende vraag naar groene diensten om te zetten in financiële middelen en te zorgen voor een efficiënt aanbod van groene diensten zullen nieuwe dan wel vernieuwde institutionele arrangementen nodig zijn (zie verder hoofdstuk 2).

1.3 Werkwijze

Er is gebruik gemaakt van de door het MNP opgestelde evaluatiemethodiek voor transities en de daarin aangegeven bouwstenen. Het rapport waarin deze evaluatiemethodiek is vastgelegd (Ros et al. 2006) is te vinden op www.mnp.nl.

In de eerste plaats is een beschrijving en vooral de afbakening van de beschouwde systeemoptie van belang. Het gaat om een samenhangend geheel van technieken, processen, instituties en ruimtelijke structuren (hoofdstuk 2). In de tweede plaats zijn de mogelijke effecten van belang; deze bepalen immers mede de houding van diverse actoren. Daarom gaat dit rapport ook kort in op de effecten (hoofdstuk 3).

Milieubeleidsevaluaties zijn veelal gebaseerd op de monitoring van emissies, milieukwaliteit of zo mogelijk van effecten. In het geval van de lopende transitieprocessen is dat niet zo zinvol. Daadwerkelijke systeemverandering en bijbehorende milieu-effecten worden immers pas op de lange termijn bereikt. Beleid dient zich eerst te richten op de voorontwikkeling van dat veranderingsproces, om systeemverandering van de grond te krijgen. In de voorontwikkeling zijn vier typen activiteiten verondersteld:

- het ontwikkelen van een gevoel van urgentie op basis van een probleemperceptie;
- het ontwikkelen van een gezamenlijke toekomstvisie;
- onderzoek en ontwikkeling (R&D) van nieuwe technologie en nieuwe instituties;
- experimenten in de praktijk met delen van het nieuwe systeem of inrichten van niches.

De analyse richt zich op deze activiteiten (hoofdstuk 4). Wat is er op die punten de afgelopen jaren gebeurd? Welke beleidsacties zijn daarop gericht geweest? Ook de relevante internationale ontwikkelingen worden meegenomen, in dit geval vooral op het niveau van de Europese Unie (EU) en rond de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Daarna volgt een analyse van de samenhang in de feitelijke ontwikkelingen van de afgelopen jaren: in hoeverre spoort de cyclus van ‘visievorming → onderzoek → experimenten’ gericht op de lange termijn, met de cyclus van ‘actiegerichtheid creëren van markt niches’ op de korte termijn.

De resultaten van de activiteiten in de voorontwikkelingsfase moeten de motivatie vergroten om tot daadwerkelijke systeemverandering over te gaan. Beleidsinstrumenten kunnen deze motivatie versterken. Echter, het bestaande systeem met de daarin gevestigde belangen kan tegenwerken. Nagegaan wordt, hoe de motivatie zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Enkele cruciale acties worden daartoe geïdentificeerd. Dit wordt in krachtenveldanalyses samengebracht.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van de beschouwde systeemoptie. In hoofdstuk 3 wordt een eerste duurzaamheidstoets daarop losgelaten. Hoofdstuk 4 geeft aan, welke ontwikkelingen er vooral de laatste jaren zijn geweest in de probleempceptie die aan de verandering ten grondslag ligt, in de toekomstvisie van de betrokkenen, in R&D en bij experimenten in de praktijk of niches. Aan het eind van hoofdstuk 4 wordt de samenhang geschetst in deze activiteiten die als de voorontwikkelingsfase van de transitie worden beschouwd. Hoofdstuk 5 richt zich op het krachtenspel en de ontwikkelingen daarin, om daadwerkelijke systeemverandering te realiseren. Hierin worden de resultaten van de voorontwikkeling, de kenmerken van het bestaande systeem en specifieke beleidsimpulsen in samenhang geanalyseerd. Op basis hiervan worden conclusies (hoofdstuk 6) getrokken over de voortgang van het proces en de effectiviteit van de prikkels van het Nederlandse beleid.

2 Beschrijving van de systeemoptie ‘Markt voor groene diensten’

2.1 Korte schets van het basisidee

Onder de noemer ‘groene diensten’ worden verschillende activiteiten aangeduid. Dit rapport volgt de definitie van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV):

‘Bij Groene Diensten gaat het om activiteiten op het gebied van natuur, water, landschap (inclusief cultuurhistorie) en toegankelijkheid die de kwaliteit van het landelijk gebied verhogen en die verder gaan dan waartoe de ondernemer wettelijk verplicht is. Het leveren van een groene dienst is niet verplicht; daar waar er concreet een vraag ligt, kan de ondernemer ervoor kiezen deze dienst al dan niet te leveren.’ (Tweede Kamer, 2004).

Groene diensten komen tegemoet aan verschillende behoeften, zoals recreatie, woongenot en bijdragen aan de biodiversiteit. Door schaalvergroting en rationalisering ontstaan groene diensten echter niet meer ‘vanzelf’ als nevenproduct van de landbouwproductie, terwijl dat vroeger wel het geval was. Dit in combinatie met de duidelijke behoefte aan agrarisch natuur- en landschapsbeheer heeft ertoe geleid dat dit beheer steeds meer wordt opgevat als een vorm van dienstverlening waarvoor in principe een afzonderlijke markt is. Groene diensten laten zich niet op een ‘perfecte markt’ verhandelen (zie tekstbox ‘Agrarisch landschap als samengesteld goed’). De essentie van de systeemoptie ‘Markt voor groene diensten’ is dan ook het ontwikkelen van institutionele arrangementen, waarmee de vraag naar groene diensten kan worden vastgesteld en wordt omgezet in financiering en een efficiënt aanbod van groene diensten kan worden gerealiseerd. Het gebruik van de term ‘markt’ betekent overigens niet dat de productie en consumptie van groene diensten volledig aan private partijen wordt overgelaten; op de markt zullen ook overheden belangrijke vragers zijn.

2.2 Productie ofwel het aanbod van groene diensten

Voor de systeemoptie zijn geen vergaande technologische innovaties in de landbouw nodig, omdat er al veel ervaring is opgedaan met agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Wel is er meer kennis nodig over de relatie tussen genomen maatregelen en de gewenste resultaten en die is af te stemmen op de vraag. Daarnaast is het in veel gevallen van belang dat boeren onderling samenwerken bij het produceren van groene diensten. Om van waarde te kunnen zijn voor natuur en landschap moeten groene diensten niet versnipperd, maar in aaneengesloten gebieden worden gerealiseerd. In de praktijk spelen boeren daar al op in door samen te werken binnen zogenaamde agrarische natuurverenigingen. Als de systeemoptie ‘Markt voor groene diensten’ realiteit wordt, zal de organisatiegraad verder zijn toegenomen, ook buiten de Ecologische Hoofdstructuur, en zullen ook veel eigenaren van landbouwgrond deelnemen die geen agrariër zijn.

Agrarisch landschap als samengesteld goed

Vraag en aanbod van groene diensten laten zich niet eenvoudig definiëren. Dit maakt het lastig om concrete transacties af te sluiten op het gebied van groene diensten. Dit komt doordat het agrarisch landschap drager is van een zogenaamd samengesteld goed (Leneman et al., 2006). De producten en diensten die gerelateerd zijn aan het landschap kunnen op verschillende niveaus worden gedefinieerd:

1. *Fysieke goederen die zich voordoen op de markt.* Deze goederen worden onttrokken aan het gebied en verhandeld op de markt. Voorbeelden zijn allerlei landbouwproducten zoals graan, melk, aardappelen enzovoort, maar ook diensten die rechtstreeks (en individueel) worden afgenomen, zoals kamperen bij de boer.
2. *Overige goederen die zich voordoen op de markt.* Denk hierbij aan bestedingen van recreanten in recreatiebedrijven, horeca en overige middenstand door de aanwezigheid van natuur- en landschap, de hogere verkoopwaarde van woningen ten gevolge van de aanwezigheid van natuur- en landschap, en de gereduceerde kosten van waterzuivering door de aanwezigheid van natuur. Merk op dat het voor deze goederen en diensten in het algemeen niet zo is dat er een transactie plaatsvindt tussen degene die (indirect) gebruik maakt van natuur en degene die natuur aanbiedt. Degenen die voordeel hebben, verschillen van degenen die het goed of de dienst aanbieden.
3. *Goederen en diensten die zich niet voordoen op de markt.* Het gaat hier om collectieve goederen zoals het behoud van biodiversiteit, een mooi landschap, cultuurhistorie, rust en ruimte. Deze hebben een algemene maatschappelijke waarde en zijn niet voor een individu of bepaalde groep in het bijzonder.

Groene diensten hebben betrekking op het tweede en derde niveau en laten zich dus niet rechtstreeks op een 'perfecte markt' verhandelen.

Inhoudelijk gaat het bij de productie van groene diensten niet zozeer om de beheersactiviteit op zich, maar om de 'doelen' waaraan deze een bijdrage levert. Met andere woorden: groene diensten zijn slechts een middel dat, bijvoorbeeld, bijdraagt aan een toename van biodiversiteit. Toename van biodiversiteit is in dat geval dus het doel dat wordt nagestreefd en dat door middel van groene diensten kan worden gerealiseerd. Tabel 2.1 onderscheidt de verschillende doelen en de groene diensten die aan deze doelen een bijdrage leveren.

2.3 Consumptie ofwel de vraag naar groene diensten

Er zijn diverse vormen van groene diensten. Voor de inrichting van een markt voor groene diensten is inzicht nodig in de wijze waarop de vraag naar groene diensten tot uitdrukking kan komen. Hiervoor is er onderscheid gemaakt tussen diensten die zich indirect op de markt voordoen en diensten waarvoor zonder aanvullende arrangementen helemaal geen markt is, omdat de diensten bijdragen aan zuiver collectieve doelen. In Tabel 2.1 zijn de belangrijkste vormen van aanbod van groene diensten in een overzicht geplaatst, met daarbij de belangrijkste vragers. De overheid is de belangrijkste vrager voor het overgrote deel van de groene diensten als collectief goed. Daarnaast kunnen private partijen collectieve groene diensten financieren, als directe vraag. Voor de meeste doelen is sprake van meerwaarde voor

individuele gebruikers, en is er dus ook een indirecte vraag. Het gaat hier bijvoorbeeld om de meerwaarde die horeca-ondernemers en bewoners hebben van een aantrekkelijk landschap. Bij een ‘Markt voor groene diensten’ wordt deze indirecte vraag omgezet in financiering van onderhoud van het landschap en krijgen de vragers directe zeggenschap over hoe het landschap verder zou moeten worden ontwikkeld.

Tabel 2.1 Doelen, diensten en (mogelijke) vragende partijen binnen de systeemoptie.

Doel	Dienst	Vraagarticulatie		
		Publiek	Privaat	Indirect
Natuur: behoud, herstel en ontwikkeling van de natuur en de biodiversiteit	Agrarisch natuurbeheer	X		
Landschap: behoud en versterking van de identiteit, diversiteit en cultuurhistorische waarde	Passend landbouwkundig gebruik van de grond	X		X
Woonomgevingskwaliteit: behoud en versterking van de belevingswaarde	Keuze landgebruik en inpassing aantrekkelijke elementen		x	X
Vergroten van toegankelijkheid van het landschap	Faciliteiten toegankelijkheid van het land, paden	x	x	X
Waterbeheer: verkleinen van risico's op overlast	Vasthouden en bergen van water en noodoverloop	X		x

X = sterke relatie; x = matige relatie; geen aanduiding: geen of geringe relatie

2.4 Instituties

Bepaling van de vraag

De *publieke vraag* naar collectieve groene diensten wordt momenteel door de Rijksoverheid gecoördineerd binnen het Programma Beheer. Het gaat hierbij voornamelijk om collectieve diensten, bestaande uit subsidies op doelpakketten voor beheer, landschap, inrichting en overgangsbeheer. Provincies verzorgen de regionale uitwerking van het rijksnatuurbeleid op basis van een bestuurlijke afspraak met het Rijk, waarin quota worden vastgelegd. Vanaf 1-1-2007 gaat het Programma Beheer over in het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). De verschillende budgetten die het Rijk nu heeft voor het landelijk gebied worden bij elkaar gevoegd in één budget. Over de inzet van het geld maakt elke provincie afzonderlijk afspraken met het Rijk, voor een zevenjarige periode. Rijk en provincies spreken doelen af die de provincies samen met gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties proberen te bereiken. Een toekomstige systeemoptie ‘Markt voor groene diensten’ kan via (een in bij te stellen versie van) het ILG lopen voor de financiering van de publieke vraag naar collectieve diensten. Wel is een beduidend hoger budget nodig dan nu, om het pakket groene diensten uit te breiden en ook aanbieders buiten de Ecologische Hoofdstructuur meer

groene diensten te laten leveren. Hiervoor lijkt niet zozeer een institutionele verandering nodig, als wel een verandering in prioriteiten van inzet van algemene middelen en meer mogelijkheden voor concurrentie tussen aanbieders.

Ook voor de *private vraag* naar collectieve groene diensten is geen institutionele verandering nodig. Hiervoor geldt de vrije markt.

Voor de *indirecte vraag* zijn wel nieuwe institutionele arrangementen nodig. Bij de indirecte diensten kan sprake zijn van vele verschillende vragers, maar is de vraag zelf zeer diffuus. Groene diensten dragen immers slechts gedeeltelijk bij aan het product waar vraag naar is, zoals een campingplaats of een woning. De mate waarin deze bijdrage voor een individuele vrager meerwaarde biedt, kan sterk verschillen. Wel kan met waarderingmethoden op basis van 'stated- en revealed preference' een schatting worden gemaakt van de gemiddelde meerwaarde van groene diensten voor een bepaald product. Het afkomen van deze meerwaarde vraagt om ingewikkelde institutionele arrangementen en om draagvlak. Mede hierom zal de overheid in dergelijke arrangementen vaak een centrale rol spelen (waarmee het geïnde geld een publiek karakter krijgt), maar het zou ook privaat kunnen worden geregeld. De tekstbox 'Financiering uit indirecte vraag huiseigenaren' zet uiteen welke potentie er is en welke hordes moeten worden genomen om dit arrangement van de grond te krijgen. Uitgangspunt is dat de indirecte vragers niet alleen betalen via afroaming van genoten meerwaarde, maar in ruil daarvoor ook zeggenschap krijgen over de besteding ervan. De groene diensten worden dus afgestemd op de wensen van de indirecte vragers.

Marktprikkels bij aanbieders

In de systeemoptie 'Markt voor groene diensten' kunnen de aanbieders op dezelfde manier worden benaderd als nu het geval is in het Programma Beheer, waarin een vergoeding wordt gegeven voor opbrengstderiving, gemaakte kosten en de transactiekosten. Omdat deelname vrijwillig is en de vergoeding een deel van de grondbezitters niet over de streep zal trekken, zijn ook andere mechanismen nodig om het gewenste aanbod van groene diensten in de markt te krijgen. Hiervoor zijn drie mechanismen met marktwerking denkbaar (Terwan et al., 2002):

- Open inschrijving (offertes, tenders). Door het plaatsgebonden karakter van groene diensten is de manier van inschrijving van belang voor het slagen van deze optie.
- Beloning op basis van voldoende producentenanimo. Hierbij gaat de vrager onderhandelend op stap, totdat er voldoende deelname is om de gewenste diensten gerealiseerd te krijgen.
- Beloning op basis van beursprijzen. Er wordt een beurs voor groene diensten georganiseerd, waar 'makelaars' vraag en aanbod onderhandelend bij elkaar proberen te brengen.

Marktwerking aan aanbiederszijde hoeft niet alleen gekoppeld te zijn aan private vragers; ook de publieke vraag zou deels via marktwerking kunnen worden ingevuld. Het toekomstige

beeld van de systeemoptie is een mix van de bovenstaande drie mechanismen en het mechanisme waarmee het huidige Programma Beheer met aanbieders omgaat.

Financiering uit indirecte vraag huiseigenaren

Bij de systeemoptie 'Markt voor groene diensten' is de indirecte vraag een mogelijke financieringsbron voor groene diensten. Daarbij is het nodig de meerwaarde af te romen die derden ontvangen doordat zij profiteren van de landschappelijke kwaliteit waaraan groene diensten een bijdrage leveren. Concreet kan worden gedacht aan het voordeel dat een campinghouder heeft doordat zijn camping in een landschappelijk aantrekkelijk gebied ligt, of een huiseigenaar die woongenot heeft en bij verkoop een hoge prijs kan vragen omdat zijn woning aan een landschappelijk aantrekkelijk agrarisch gebied grenst of in een gebied ligt met minder risico op wateroverlast door agrarische beheersmaatregelen. De afgeroomde meerwaarde kan vervolgens worden aangewend voor het financieren van groene diensten.

Om welke bedragen zou het kunnen gaan? Hierover zijn diverse studies verricht, waarvan in *De prijs van de plek* (Visser en Van Dam, 2006) een overzicht staat. De voorzichtige conclusie die hieruit kan worden getrokken is dat de meerwaarde van een huis als gevolg van nabijheid van groen in buitengebied 5-6% zou kunnen bedragen en met een vrij uitzicht 6-12%. Afgezet tegen de waarde van desbetreffende woningen geeft groen buitengebied een meerwaarde van miljarden euro's. Een (onbekend) deel hiervan is toe te schrijven aan de aanwezigheid van agrarisch landschap, maar ook als een kleine fractie hiervan beschikbaar zou komen voor groene diensten, gaat het nog steeds om aanzienlijk bedragen.

Er dienen talrijke hordes te worden genomen voordat een financieringsarrangement op basis van indirecte vraag in de praktijk zou kunnen werken. Die hebben onder meer te maken met (voorbeeld woonomgevingskwaliteit):

- Vaststellen van de prijs voor de prestatie die een groep boeren levert als bijdrage aan de woonomgevingskwaliteit in een bepaalde regio. Aangezien het om een onderhandelingsproces tussen één groep aanbieders en één groep afnemers gaat, moeten er wel spelregels en randvoorwaarden zijn om een impasse te voorkomen. Daarbij profiteert iedere huiseigenaar, afhankelijk van de ligging van de woning, meer of minder en dat moet ook tot uiting komen in de financiële bijdrage.
- Voorkómen van 'free-rider'-gedrag aan zowel de kant van de aanbieders als van de afnemers. De overheid moet hier wellicht een rol spelen, maar dan liefst op een zodanige manier dat een toets op ongeoorloofde staatssteun geen beperkingen oplevert voor het spel van vraag en aanbod.
- Procedure voor verwerking van veranderingen in de loop van de tijd door veranderingen bij de landbouwbedrijven of aan de kant van de woningen of bedrijfsactiviteiten. Het schaarser worden van bepaalde kwaliteiten (zoals open ruimte) zou in de markt tot uiting moeten komen.

Zoals aangegeven, is de bijdrage van de landbouw in de omgeving aan de meerwaarde van woningen – zeker na meer onderzoek – op termijn vast te stellen. Denkbaar is om de bijdrage van verschillende omgevingsaspecten aan de woningwaarde (WOZ) uit te filteren en dit te gebruiken als basis voor herverdeling van gelden.

2.5 Ruimtelijke invulling

De productie van groene diensten zal – in de systeemoptie markt voor groene diensten – vooral plaatsvinden op locaties waar vraag is naar groene diensten. Momenteel wordt de vraag naar natuur en landschap vooral gearticuleerd door het Programma Beheer dat de nadruk legt op agrarisch natuurbeheer binnen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De systeemoptie gaat echter óók over natuur en landschap búiten de EHS, en over toegankelijkheid van het landschap en waterbeheer. Een belangrijk deel van de kenmerkende cultuurlandschappen bevindt zich binnen de meer verstedelijkte regio's van Nederland. Een voorbeeld is het Groene Hart. Maar er zijn ook landschappen in gebieden met een lage stedelijke druk, zoals Middag-Humsterland in Groningen. Ook buiten de Nationale Landschappen is er indirecte vraag naar landschapskwaliteit om te recreëren en te wonen. Gebieden die geschikt zijn voor het leveren van 'blauwe' groene diensten (waterbeheer) bevinden zich bovenstrooms (voor het vasthouden van water in de 'haarvaten') en bij de grote rivieren (als noodoverloop), bijvoorbeeld rond Nijmegen.

2.6 Belangrijke spelers

Grondbezitters

De systeemoptie gaat ervan uit dat alle grondbezitters groene diensten kunnen aanbieden. Agrariërs zijn daarbij belangrijke spelers, maar in de toekomst zullen andere, particuliere grondbezitters in belang toenemen. De systeemoptie gaat ervan uit dat de groene diensten grotendeels in samenwerkingsverbanden worden aangeboden, zoals nu al het geval is bij agrarische natuurverenigingen.

Nationale, regionale en lokale overheden

De publieke vraag naar collectieve groene diensten wordt gearticuleerd door de verschillende overheden. Net als nu, zou in de systeemoptie de Rijksoverheid vooral kaderstellend kunnen optreden, terwijl provinciale overheden een belangrijke rol spelen bij de subsidieverstrekking. Waterschappen spelen een rol bij de blauwe diensten. Voor de indirecte vraag naar diensten, heeft de overheid ook een rol in de systeemoptie. Zij zorgt voor mechanismen om de meerwaarde die individuen genieten van groene diensten, af te romen.

Het is denkbaar dat er in het nieuwe systeem behoefte is aan een *omgevingschap* dat ervoor zorgt dat de vraag naar groene diensten wordt gearticuleerd en financiële middelen beschikbaar komen, en vraag naar en aanbod van groene diensten bij elkaar brengt.

Bedrijven

Bedrijven kunnen als private financier optreden. Het kan zowel gaan om donaties, als om bijdragen waar een wederdienst voor wordt gevraagd, zoals naamsvermeldig (reclame). Sommige bedrijven hebben fondsen, waaruit voor groene diensen geput zou kunnen worden.

Daarnaast kunnen bedrijven indirecte vragers zijn. Vooral ondernemers in de recreatieve sector die baat hebben bij een aantrekkelijk cultuurlandschap, zoals campinghouders, kunnen als indirecte vragers worden gezien. Verloedering van het landschap kan een negatieve invloed op hun bedrijfsvoering hebben. Door een deel van hun omzet te reserveren voor de productie van groene diensten kunnen zij de continuïteit van hun bedrijfsvoering waarborgen.

Burgers en consumentenorganisaties

Burgers zijn uiteindelijk de belangrijkste consumenten van groene diensten. Zij kunnen op verschillende manieren baat hebben bij de productie van groene diensten: als recreant, maar bijvoorbeeld ook als eigenaar van een 'woning in het groen'. In dat laatste geval draagt een aantrekkelijk landschap bij aan een hogere woningwaarde. Deze indirecte vraag van groepen burgers gaat in de systeemoptie mogelijk vertegenwoordigd worden door bestaande of nieuwe consumentenorganisaties. Daarnaast kunnen individuele burgers via schenkingen een private bijdrage leveren aan groene diensten.

Europese Commissie

Tot nu toe kunnen agrariërs niet meer vergoeding krijgen dan de gedeerde landbouwopbrengsten, gemaakte kosten en transactiekosten, want anders komt de desbetreffende groene dienst niet door de EU-toets op ongeoorloofde staatssteun. Het is een voorwaarde voor een 'Markt voor groene diensten' dat de EC deze markt beschouwt als losgekoppeld van de markt voor agrarische producten. Zo niet, dan is vrije prijsvorming niet mogelijk, althans voorzover er sprake is van betaling met publiek geld. Dat laatste zal vaak het geval zijn, ook bij een markt voor groene diensten. Ook privaat geld dat gezamenlijk met publiek geld wordt uitgegeven, is momenteel onderhevig aan de staatssteuntoets. Uitgangspunt voor een toekomstige 'Markt voor groene diensten' is dat de staatssteun niet meer wordt gebaseerd op opbrengstderving, maar op een ander, ruimer (nog nader te bepalen) criterium, en dat ook de Wereldhandelsorganisatie (WTO) dit criterium accepteert. Mogelijk zijn in de eindsituatie de huidige inkomenstoelagen voor de landbouw gekoppeld aan het leveren van groene diensten.

Natuur- en milieuorganisaties

Deze groep belangenbehartigers is vooral gericht op het behouden en verbeteren van natuur- en landschapswaarden. De Stichting Natuur & Milieu is hiervan een voorbeeld. Deze organisaties verspreiden kennis en brengen discussie op gang, maar doen bijvoorbeeld ook lobbywerk bij de EU voor meer speelruimte in de financiering van groene diensten. Als de systeemoptie 'Markt voor groene diensten' in de toekomst is gerealiseerd, zullen natuur- en

milieuorganisaties er vooral op gaan toezien of doelstellingen van natuur en landschap met het systeem worden gehaald.

Kennisinstellingen en -netwerken

De rol van kennisinstellingen ligt vooral in het onderbouwen van de noodzaak voor groene diensten en het nadenken over vernieuwende institutionele arrangementen om vraag en aanbod van groene diensten met elkaar in overeenstemming te brengen. Voorbeelden van kennisinstellingen die vernieuwende concepten hebben aangedragen zijn Alterra (Stortelder et al., 2001), de Raad voor het Landelijk Gebied (2002), het Centrum voor Landbouw en Milieu (Hees et al., 2003) en het Innovatienetwerk Groene Ruimte & Agrocluster (Wagemans, 2004). Terugkijkend vanuit een toekomstige situatie waarin de systeemoptie ‘Markt voor groene diensten’ zou zijn gerealiseerd, hebben dergelijke concepten een bijdrage geleverd aan deze realisatie. In deze toekomstige situatie hebben kennisinstellingen vooral als rol de praktische werking van het systeem te monitoren.

2.7 Relatie met andere systeemopties

Betaling voor groene diensten is slechts één manier om invulling te geven aan het agrarisch cultuurlandschap, natuurbeheer, toegankelijkheid en waterbeheer. De overheid kan er ook voor kiezen vooral regelgeving – vooral op het gebied van Ruimtelijke Ordening – in te (blijven) zetten, in combinatie met de huidige regelingen in de vorm van Programma Beheer en ILG. Hoewel er dus meerdere mogelijkheden zijn voor de toekomstige invulling van het agrarisch cultuurlandschap, zal in deze evaluatie geen afweging worden gemaakt tussen deze alternatieven.

















3 Beoordeling van de potentiële effecten van ‘Markt voor groene diensten’

Er zijn diverse langetermijndoelstellingen die met een markt voor groene diensten eerder binnen bereik zouden kunnen komen. Deze doelstellingen komen uit diverse nota's en zijn als beleidsopgaven integraal samengevat in de Agenda voor een Vitaal Platteland (LNV, 2004). Relevante beleidsopgaven van groene diensten zijn (vrij vertaald uit de Agenda):

- Behoud, herstel, ontwikkeling en duurzaam gebruik van natuur ten behoeve van biodiversiteit en de kwaliteit van de leefomgeving. Als taakstellingen voor 2018 gelden 96.335 ha in de EHS en 45.000 ha buiten de EHS. Echter, buiten de gebieden waarvoor er taakstellingen zijn, liggen ook mogelijkheden voor biodiversiteit.
- Behoud en versterking van de identiteit, diversiteit en belevingswaarde (inclusief toegankelijkheid) van het landschap en van cultuurhistorische en ecologische waarden van het landschap.
- Vergroten van de toegankelijkheid van het landschap, onder meer via landelijke routenetwerken.
- Vasthouden en bergen van water ten behoeve van het in stand houden en versterken van gezonde en veerkrachtige regionale watersystemen; noodoverloop ten behoeve van bescherming tegen hoogwater.
- Zeker stellen van het inkomen en continuïteit van landbouwbedrijven, door een goede marktpositie en het leveren van kwalitatief hoogwaardige productie. Hoewel dit geen primair doel is binnen de systeemoptie, heeft de productie van groene diensten wel invloed op het inkomen.
- Het verbeteren van de relatie tussen stad en platteland, onder meer maatschappelijke waardering door middel van een duurzame bedrijfsvoering. Dit is geen primair doel binnen de systeemoptie, maar er is wel wederkerige relatie tussen het leveren van groene diensten en de relatie tussen burgers en boeren.

Op basis van de huidige stand van zaken op het gebied van groene diensten, kan een inschatting worden gemaakt van de effecten van realisatie van de systeemoptie. Oftewel, wat gebeurt er wanneer er een toename is van de publieke, private en indirecte vraag naar betaalde groene diensten en deze vraag deels in onderlinge concurrentie door grondeigenaren wordt ingevuld? Net als voor de andere systeemopties, die wél meer in fysieke termen zijn gedefinieerd, is ook voor deze systeemoptie een eerste indicatieve duurzaamheidstoets uitgevoerd. Het resultaat met de toelichting op de beoordelingen is weergegeven in Tabel 3.1. De effecten van deze systeemoptie zullen vooral zichtbaar worden in Nederland zelf.

Tabel 3.1 Duurzaamheidstoets op de systeemoptie 'Markt voor groene diensten'.

	Sociaal		Economisch		Ecologisch	
In Nederland	Landschapkwaliteit ¹		Inkomens landbouwbedrijven ⁶		Biodiversiteit ⁸	
	Relatie stad - platteland ²		BBP ⁷		Verdroging ⁹	
	Woonomgevingskwaliteit ³					
	Risico's wateroverlast ⁴					
	Koopkrachtverschillen ⁵					
Elders			Positie boeren in ontwikkelingslanden ¹⁰		Ruimte voor natuur ⁸	
 Veel slechter  Iets slechter  Neutraal  Iets beter  Veel beter						

1. Het landschap vaart wel bij een 'Markt voor groene diensten', doordat er een steviger financiële basis is voor onderhoud. Het is echter onbekend *in welke mate* het landschap verbetert ten opzichte van een autonome ontwikkeling. Dit komt doordat onzeker is in een autonoom scenario (zonder aanvullend beleid) hoeveel landschapsonderhoud er nog vrijwillig zal worden uitgevoerd. Momenteel vindt het leeuwendeel van het onderhoud nog onbetaald plaats, maar de verwachting is dat dit – mede onder druk van globalisering – in de toekomst steeds minder zal gebeuren. Een ander aspect is dat marktwerking zorgt voor een kosteneffectieve besteding van budget. Regio's gaan in een nieuw systeem meer onderling concurreren, zodat bij een gegeven budget meer landschap wordt 'geproduceerd'. Daarbij kunnen karakteristieke landschappen in dunbevolkte gebieden mogelijk wel onder druk komen, omdat hier de opbrengst uit indirecte vraag kleiner zal zijn dan in verstedelijkte gebieden.
2. De relatie tussen stad en platteland (of: burgers en boeren) verbetert, omdat bij een 'Markt voor groene diensten' is geregeld dat burgers direct of indirect meer zeggenschap krijgen over hoe en waar (al dan niet collectieve) gelden worden besteed.
3. Mensen krijgen meer zeggenschap over de inrichting van hun eigen woonomgeving in ruil voor een financiële bijdrage, wat zal leiden tot meer tevredenheid over de woonomgeving. Bij de woonomgevingskwaliteit gaat het niet alleen om beleving, maar ook bijvoorbeeld om gezondheid.
4. De risico's op wateroverlast nemen af naarmate er meer publieke vraag is naar collectieve 'blauwe' diensten. Als de burgers in bepaalde gebieden medezeggenschap krijgen over het risico op wateroverlast, dat ze bereid zijn te accepteren, in de wetenschap dat een lager risico een hogere prijs heeft (voor de boeren, die bijvoorbeeld voor noodopvang zouden kunnen zorgen), kunnen risico's ten opzichte van de huidige situatie toe- of afnemen.
5. Toename van de publieke vraag naar collectieve groene diensten zal op termijn mogelijk worden gefinancierd uit de huidige inkomenssteun aan de landbouw. Voor de koopkracht

van consumenten maakt dat dus niet uit. Het afkomen van meerwaarde van huizenbezitters, waarmee de indirecte vraag naar groene diensten in geld wordt omgezet, leidt wel tot herverdeling. Naar verwachting zullen de hogere inkomens hier relatief meer aan bijdragen dan de lagere inkomens, waardoor koopkrachtverschillen enigszins afnemen.

6. De totale inkomsten in de landbouw blijven gelijk of stijgen als agrariërs erin slagen meer te verdienen aan groene diensten dan met de door de productie van groene diensten verminderde landbouwproductie. De inkomsten uit groene diensten zullen echter vrijwel nooit de hoofdmoot worden: de Raad voor het Landelijk Gebied (RLG, 2005) stelt dat er minimaal 600 miljoen euro nodig is om 2 miljoen hectare cultuurlandschap in stand te houden, dat is 300 euro per hectare, oftewel ongeveer zeven procent van de productiewaarde van de grondgebonden landbouw. Het zal veelal gaan om het anders inzetten van bestaande budgetten, bijvoorbeeld verschuivingen binnen het budget van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (van zogenaamde eerste pijler naar tweede pijler). Door dit soort verschuivingen kunnen individuele boeren er wel in inkomen op achteruitgaan, vergeleken met de huidige situatie. Andere boeren zullen erop vooruitgaan. Inkomsten uit indirecte vraag kunnen substantieel zijn, maar zijn niet goed in te schatten.
7. Er wordt van uitgegaan, dat met deze systeemoptie op een kosteneffectieve manier de gewenste, tevens haalbare kwaliteit wordt bereikt. Het effect is zichtbaar aan kwaliteit van natuur en landschap, en mogelijk aan inkomens van boeren. Voor het BBP maakt het niet uit: het gaat om efficiëntere besteding van hetzelfde budget en, in het geval van toenemend budget, zal het ten koste gaan van andere collectieve bestedingen.
8. De biodiversiteit gaat erop vooruit, omdat de systeemoptie meer budget oplevert (maar hoeveel, is onbekend) en bij een gegeven budget in principe meer flora en fauna oplevert dan bij een autonoom scenario, hoewel dit laatste afhangt van de vraag of er daadwerkelijk voldoende marktwerking zal zijn. De effecten op ruimte voor natuur 'elders' zijn zeer beperkt, hooguit daalt de landbouwproductie (bijvoorbeeld door extensivering) hier enigszins, waardoor die elders toeneemt, en daar meer land wordt gebruikt, ten koste van ruimte voor natuur.
9. Als blauwe diensten worden opgenomen in het systeem, kan dit leiden tot meer mogelijkheden voor waterberging en minder verdroging.
10. Er is een (beperkt) verband tussen groene diensten (hier) en de concurrentiepositie van boeren in ontwikkelingslanden (elders), met twee mogelijke visies hierop. De eerste visie is dat boeren in ontwikkelingslanden worden benadeeld, doordat betaling voor groene diensten in feite inkomenssteun is. De tweede visie is dat groene diensten ten koste gaan van productie, er dus minder dumping op de wereldmarkt nodig is, en dus meer mogelijkheden voor export door ontwikkelingslanden.

Het beeld uit de toetsing is weinig specifiek. Dit komt doordat op voorhand moeilijk valt aan te geven hoe een markt voor groene diensten zal uitpakken. Vraag naar, en aanbod van groene diensten vindt immers plaats op basis van vrijwilligheid.

4 Resultaten van activiteiten in de voorontwikkelingsfase

4.1 Ontwikkelen probleemperceptie

Ingrijpende veranderingen in het maatschappelijke systeem hebben alleen kans van slagen als er een algemeen gevoel bestaat dat bij de huidige ontwikkelingen grote problemen ontstaan. Hieronder staat een toelichting op de problemen die het gevoel van urgentie om een markt voor groene diensten in te richten voeding geven. Hoewel de ontwikkeling van de probleemperceptie in deze evaluatie niet tot in detail is bestudeerd, is de algemene indruk uit literatuur en interviews die voor deze evaluatie zijn gehouden, dat de probleemperceptie tamelijk hoog is en dat deze de afgelopen jaren zeker niet is afgenomen. De zorg bestaat dat agrarische natuur en landschap steeds meer onder druk komen te staan als gevolg van liberalisering van de landbouw.

Inkomenspositie en continuïteit van landbouwbedrijven

De laatste jaren komen er meer zorgen over de toekomst van de grondgebonden landbouw. Door de afbouw van landbouwsubsidies ondervinden landbouwbedrijven steeds meer concurrentie op de wereldmarkt. Om in deze concurrentieslag het hoofd boven water te houden moeten deze bedrijven steeds verder gaan in de rationalisering van productieprocessen en in schaalvergroting. Waar het gaat om schaalvergroting, lopen de landbouwbedrijven in de meer verstedelijkte gebieden in toenemende mate tegen de grenzen van de ruimte aan. Door de hoge grondkosten is het voor veel landbouwbedrijven lastig te concurreren tegen landen als Brazilië en Thailand. De verwachting is dan ook dat het proces van bedrijfsbeëindigingen in de toekomst zal doorgaan, overigens zonder dat de landbouw uit Nederland zal verdwijnen.

Landschap en woonomgeving

Het verdwijnen van een deel van de landbouwbedrijven brengt ook zorg met zich mee over de kwaliteit van het buitengebied, mogelijke verrommeling en minder open ruimte. Daarbij kan enerzijds verlies van de cultuurhistorische waarde van het landschap optreden, omdat de landbouw daarin een kenmerkende uitstraling heeft. Anderzijds heeft het ook betekenis voor de beleving van de Nederlanders van de directe woonomgeving. Initiatieven als ‘Nederland Mooi’ en ‘Nederland Natuurlijk’, waarin vele belangenorganisaties deelnemen, onderstrepen de zorg om natuur en landschap en zijn een uiting van de wens om de eigen woon- en werkomgeving te verfraaien.

Natuurkwaliteit en biodiversiteit in Nederland

Er is zorg over toenemende verschraling van de natuur, die heeft te kampen met versnippering, depositie, verdroging en onvoldoende waterkwaliteit, mede veroorzaakt door

de landbouw. Landbouwgrond is door ruilverkaveling en landinrichting in toenemende mate een steeds efficiëntere productiefactor geworden. Realisatie van een kwalitatief hoogwaardige Ecologische Hoofdstructuur is een aandachtspunt.

Risico's op wateroverlast

De perioden van wateroverlast door (deels dreigende, deels daadwerkelijke) overstroming van de grote rivieren in de jaren negentig hebben het gevoel van urgentie van dat probleem een stevige voedingsbodem gegeven. Ze hebben ook geleid tot plannen voor overloopgebieden in tijden van nood. De landbouwbedrijven moeten daaraan hun medewerking verlenen, oftewel deze dienst verlenen. De mate waarin hier nog sprake kan zijn van dienstverlening met een vrijwillig karakter is aan discussie onderhevig.

Relatie tussen stad en platteland

Het van oudsher natuurvriendelijke imago van de landbouw heeft deuken opgelopen. Milieubelasting, discussies over dierenwelzijn en dierziekten, die ook voor de mens bedreigender zijn geworden, hebben daaraan bijgedragen. Dit is nadelig voor het maatschappelijk draagvlak. Met zaken als meer openheid van de bedrijven, biologische producten en streekproducten wordt ook getracht tegenwicht te bieden.

4.2 Ontwikkeling van een gezamenlijke toekomstvisie

Uit de gehouden interviews en de literatuur blijkt dat alle betrokken partijen vinden dat groene diensten dienen te worden beloond. Ook zijn alle partijen – voor zover bekend – het erover eens dat het moet gaan om bovenwettelijke prestaties. Wel is er verschil van mening over de vraag of alle bovenwettelijke prestaties dienen te worden betaald, of dat er tussen wettelijke eisen en betaalde diensten nog een traject van eisen aan Goede Landbouwpraktijk zou moeten zitten (Terwan et al., 2003). Het Ministerie van Economische Zaken stelt dat er alleen sprake moet zijn van betaling (uit collectieve middelen) voor groene diensten als het 'gratis' nevenproduct (landschapsbeheer) niet langer vanzelfsprekend is, bijvoorbeeld doordat de landbouw dreigt te verdwijnen (EZ, 2002). Ook onder burgers lijkt draagvlak te bestaan voor betaling van boeren voor beheer van natuur en landschap. Volgens enkele NIPO-enquêtes (referenties in SNM, 2002) vindt een grote meerderheid van de bevolking dat moet worden betaald voor het in stand houden van een mooi landschap en voor natuurbeheer.

Maar welke visie is er op de markt voor groene diensten? Het waren eind jaren negentig jonge boeren van het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt, die – bij wijze van actie – landschapskwaliteit in de aanbidding deden. De agrarische jongeren pleiten voor de instelling van een landschapsbeurs en een omgevingschap die vraag en aanbod met elkaar in contact brengt en de uitvoering controleert (www.najk.nl). De Raad voor het Landelijk Gebied (2002) heeft deze andere vorm voor de markt van groene diensten opgepikt en het idee van een beursmodel breder onder de aandacht gebracht. De Stichting Natuur en Milieu vindt marktwerking voor beheer van natuur en landschap onjuist, omdat het gaat om een algemeen

belang. Bovendien is langdurige continuïteit essentieel bij vergroting van natuur- en landschapskwaliteit, waar de markt per definitie grillig is (Terwan et al., 2002). Stichting Natuur en Milieu maakt zich samen met andere natuur- en milieuorganisaties vooral sterk voor besteding van een deel van de landbouwsubsidies aan groene diensten (De Rijk, 2005).

De ideevorming heeft onder meer geleid tot een in 2003 door de minister van LNV geformuleerde visie in de vorm van vier aandachtspunten die bij verkenningen en experimenten aan bod zouden moeten komen (Tweede Kamer, 2003; Tweede Kamer, 2004):

1. Het koppelen van geldstromen in één regeling. Die regeling kan dan worden 'gevuld' met zowel de diensten waar het rijk voor wil betalen (daar waar Rijksdoelen aan de orde zijn) als de diensten waarvoor andere partijen (bijvoorbeeld provincies of gemeenten) willen betalen.
2. Eén geïntegreerd instrument voor groene diensten (natuur, landschap, water, toegankelijkheid) ten behoeve van een betere samenhang.
3. Gebiedsgerichte uitvoering met meer verantwoordelijkheden bij regio's en burger. Rijksdoelstellingen en lokale wensen worden vertaald in een gebiedsplan.
4. Toewerken naar een dienstenmodel met vrijere prijsvorming en een belangrijke rol voor private partijen.

De voortgang rond groene diensten bespreekt het Ministerie van LNV in het Platform Groene Diensten. Aan het platform nemen deel: Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, ANWB, Vereniging van Recreatieondernemers Nederland, Unie van Waterschappen, Natuurlijk Platteland Nederland, LTO Nederland, Stichting Natuur en Milieu, Landschapsbeheer Nederland, Federatie Particulier Grondbezit, Stichting Beheer Natuur en Landelijk gebied, Ministerie van VROM, Natuurlijk Platteland Nederland, en Das&Boom. Het doel is informatie uit te wisselen en ideeën te toetsen en daarover te discussiëren. Deze partijen kunnen zich op hoofdlijnen vinden in de visie van LNV.

De visie is inmiddels uitgewerkt, in samenhang met de Europese Kaderverordening Plattelandsontwikkeling 2007-2013, en bouwt voort op het bestaande systeem van Programma Beheer. De visie legt daardoor de nadruk op de publieke vraag naar collectieve groene diensten. Over het vierde punt, de vrijere prijsvorming, schrijft de minister van LNV (Tweede Kamer, 2005): 'De vergoedingsgrondslag voor het betalen voor landbouwmilieu-maatregelen/groene diensten is gebaseerd op inkomstenderving en extra kosten. De EU-eisen in deze zijn gebaseerd op WTO-eisen. Een hiervan afwijkende beloningssystematiek voor maatschappelijk gewenste groene en blauwe diensten is daardoor niet mogelijk. Voor de langere termijn (volgende Kaderverordening, na 2013) blijft mijn streven daar wel op gericht.'

De visievorming over de ontwikkeling van de *publieke vraag* op de langere termijn is inmiddels gestart. Hierbij gaat het vooral om de benodigde omvang en de wijze van financiering. Natuur- en milieuorganisaties hebben aangegeven dat er jaarlijks 300 miljoen euro nodig is. De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft de Raad

voor het Landelijk Gebied (RLG) advies gevraagd over de toekomst van de inkomenstoelagen uit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, inclusief het gebruik van deze toeslagen voor groene diensten. De landbouworganisaties zien weinig in dit idee of laten zich hier niet expliciet over uit (VC LNV, 2006).

Voor de visie over de *private vraag* geldt dat de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) private partijen uitnodigt om de vraag naar groene diensten te vast te stellen en deze mede te financieren. Er zijn echter nog weinig ideeën om het voor private partijen interessant te maken om substantieel en structureel bij te dragen aan groene diensten.

Over de *indirecte vraag* bestaat bij de betrokken partijen nauwelijks een visie, anders dan dat de overheid die vraag zou moeten meenemen bij het bepalen van de publieke vraag naar collectieve diensten, in het kader van het ILG. Omdat het hier gaat om specifieke regionale en lokale wensen, lijkt hier een belangrijke rol voor provincies, gemeenten en/of waterschappen weggelegd. Visievorming over alternatieve systemen om de indirecte vraag om te zetten in betaling hiervoor, vindt vooral plaats in denktanks en onder onderzoekers (zie paragraaf 4.3). De gedachtevorming rond groene diensten in de toekomst lijkt lastig los te koppelen van het huidige systeem, dat vooral is gericht op de collectieve dienst agrarisch natuurbeheer. Diensten die bijvoorbeeld de woonomgevingskwaliteit verbeteren, en dus bij uitstek over indirecte vraag gaan, komen nauwelijks expliciet in de visievorming aan de orde.

4.3 R&D en ontwerp van institutionele concepten

Bij de systeemoptie ‘Markt voor groene diensten’ is geen sprake van onderzoek op een wijze die vergelijkbaar is met de meer technisch georiënteerde systeemopties. ‘Research and Development’ dient hier dan ook vooral te worden geïnterpreteerd als activiteiten die zijn gericht op het vertalen van ideeën naar ontwerpen voor nieuwe of vernieuwde institutionele arrangementen. Het gaat bij deze arrangementen om verschillende constructies voor de financiering van groene diensten en de afstemming van vraag en aanbod. Onderzoek naar deze arrangementen wordt (mede) gefinancierd door de overheid.

Bij de arrangementen voor het afstemmen van vraag en aanbod wordt vooral het beursmodel veelvuldig genoemd. De RLG adviseerde in 2002 de benodigde voorwaarden van het beursmodel uit te werken, te weten: een adequate formulering van de vraag, aanpassing van de systematiek van besteding en verantwoording van EU-middelen, garanties op continuïteit in beheer, continuïteit in inkomen en de borging van kwaliteit. Het beursmodel blijkt echter haken en ogen te kennen. In het kort gaat het om hoge transactiekosten en een beperkt aantal aanbieders, waarbij bovendien geldt dat aanbieders zoveel informatie uit het systeem kunnen verzamelen dat ze in staat zijn hun marges te maximaliseren en er dus weinig efficiënte prijsstelling ontstaat (Latacz-Lohmann en Van der Hamsvoort, 2006). Het beursmodel moet volgens Terwan (2006) dan ook vooral worden gezien als een metafoor voor het creëren van meer maatwerk in de afstemming tussen vraag en aanbod van groene diensten.

Een uitputtend overzicht van betalingsgrondslagen voor groene diensten is beschreven door Terwan et al. (2002). Het gaat hier om de wijze waarop de aanbieder van groene diensten wordt beloond. Terwan et al. (2002) onderscheiden hierbij drie categorieën: beloning op basis van kosten, beloning op basis van baten, en beloning op basis van marktwerking. De beloningssystemen die gaan over marktwerking zijn onderdeel van de systeemoptie (paragraaf 2.4).

Opvallend is dat de omvang van de potentiële vraag nog maar beperkt in beeld is gebracht. De RLG heeft hiervoor globale schattingen gedaan, de meest recente bedraagt minimaal 600 miljoen euro (RLG, 2005). Het betreft echter schattingen van kosten om beleidstekorten in te vullen. Of er daadwerkelijk vraag gecreëerd kan worden, al dan niet via collectieve middelen, is een andere kwestie.

Er is in de loop der tijd al wat onderzoek gedaan naar mogelijke financieringsvormen voor groene diensten. Onder andere Padt et al. (2002) hebben ten behoeve van het project 'investeren in ecologie' een overzicht gegeven van de mogelijke investeringsvormen in natuur- en landschapsbeheer. Leneman et al. (2006) hebben deze samengevat (Tabel 4.1).

Tabel 4.1 Financieringsconstructies voor groene diensten (Leneman et al., 2006).

Principe	Korte toelichting
Vermogensfondsen	Aanspraken hebben een eenmalig karakter. Ze kunnen niet worden aangewend voor exploitatie, salaris en andere structurele kosten. Ze bieden dus geen mogelijkheid voor bijvoorbeeld onderhoud van natuur, maar wel voor andere groene diensten, zoals de aanpak van achterstallig onderhoud of de ontwikkeling van landschapselementen.
Landschapsfondsen	Kan regionaal. Een landschapsfonds kan zowel met private als met publieke middelen (Staatssteuntoets geldt!) worden gevuld, ook met jaarlijkse bijdragen.
Fiscale maatregelen	Voorbeelden zijn een verhoging van de onroerende zaakbelasting (OZB), verhoging of anders aanwenden van de toeristenbelasting, een heffing op bouwactiviteiten of een opslag op bouwgrond. Daarnaast is fiscale vrijstelling mogelijk (groen sparen en beleggen). De Natuurschoonwet biedt eigenaren van landgoederen fiscale voordelen doordat zij worden vrijgesteld van overdrachtsbelasting, geen vermogenrendementsheffing over de onbebouwde grond hoeven te betalen en geen OZB over de grond. In ruil daarvoor zijn ze wel verplicht om het landgoed in stand te houden.
Sponsoring	Financiering door bedrijven in ruil voor bekendheid daarover.
Adoptie	Adoptie is een bijdrage van burgers of bedrijven aan een concrete activiteit of concreet object (koe, boom), waarbij voor een jaar of liefst langer een relatie met de ontvanger wordt aangegaan in de vorm van een overeenkomst.
Lidmaatschap, giften	Alle natuur- en landschapsorganisaties zijn voor een groot deel van hun inkomsten, maar ook voor hun bestaansbasis, hiervan afhankelijk. Ook agrarische natuurverenigingen kennen vaak een vorm van lidmaatschap die toegankelijk is voor burgers. De animo hiervoor is echter nog relatief klein. Er zijn een kleine 2500 burgers lid.
Rood voor groen	Met de (verwachte) winst van een bouwproject wordt een landschappelijke verbetering of natuurverbetering gerealiseerd.

In de context van groene diensten is ook een andere vorm van onderzoek van belang, namelijk naar de relatie tussen maatregelen van grondbezitters en het effect op de kwaliteit van natuur, landschap, woonomgeving en water. Deze effecten zijn niet altijd eenduidig. Beschikbare data over de ecologische resultaten bij verschillende typen beheer zijn niet altijd compleet, statistisch verantwoord, enzovoort. Op basis van de wel beschikbare literatuur en cases uit de praktijk volgt een wisselend beeld van de effectiviteit van botanisch beheer en weidevogelbeheer (Van Egmond en De Koeijer, 2005). De verwachte positieve effecten zijn nog niet voor alle beheersmaatregelen vastgesteld door het onderzoek. Om effectiever te zijn, heeft het Programma Beheer een beperkte stap gezet naar meer beloning op resultaat, maar desondanks heeft agrarisch natuurbeheer vooral het karakter van een inspanningsverplichting. Oftewel, agrarisch natuurbeheer blijft vooral gericht op het beperken van sociaal-economische gevolgen van het nemen van beheersmaatregelen. De onzekerheid over de effecten kan een bedreiging zijn voor de continuïteit van betaling op lange termijn. Nader (technisch) onderzoek is nodig om een beter inzicht te krijgen in de relaties tussen maatregelen en hun uiteindelijke effecten.

Als laatste kan worden genoemd dat ook binnen arrangementen gericht op een nieuwe relatie tussen landbouw en maatschappij wordt nagedacht over de vermarkting van groene diensten. Zo probeert het Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster marktwerking voor groene diensten in te passen in het bredere concept van de ‘buurderij’ (Wagemans, 2004). Ook de Coöperatie Stadteland probeert met het concept van de ‘Green Valley’ invulling te geven aan een nieuwe relatie tussen maatschappij en landbouw (stad en platteland). Groene diensten staan bij dit concept niet op zichzelf, maar maken deel uit van een totaalpakket aan producten uit de verbrede landbouw (Huygen, 2005).

4.4 Experimenten in de praktijk

Experimenten rond publieke financiering

De minister van LNV (Tweede Kamer, 2004; Tweede Kamer, 2005) stimuleert zes initiatieven als Verkenning Groene Diensten (Figuur 4.1):

- Ooijpolder-Groesbeek: regionale partijen hebben een gebiedsfonds en een stichting opgericht voor ontwikkeling van landschapselementen en wandelpaden;
- Groene Woud: maakt deel uit van het nieuwe Brabantse groenblauw stimuleringskader en is gericht op nieuwe landschapselementen, gecombineerd met maatregelen zoals kavelruil en bedrijfsvergroting;
- Landgoed Twickel en Polder van Biesland: uitwerking van het concept Boeren voor Natuur, gericht op natuur, landschap en waterbeheer, waarbij aandacht is voor de wens van langjarige zekerheid van financiering.

- De Venen: dit project is sterk op water gericht en krijgt momenteel vanuit de provincie Utrecht een nieuwe impuls.
- Noordelijke Friese Wouden: hier wordt gewerkt aan vereenvoudiging van administratieve procedures door het bundelen van pakketten, en onderzocht op welke wijze controle-op-afstand bruikbaar is.
- Langbroekwetering: de aanbieders van groene diensten (met name onderhoud van landschap) worden geselecteerd via een tender/aanbesteding.



Figuur 4.1 Locaties van door LNV ondersteunde Verkenningen Groene Diensten.

Het gaat hier niet om projecten die speciaal voor het experimenteren met groene diensten zijn geïnitieerd, maar om projecten die op basis van andere regelingen reeds in het leven waren geroepen (Reus, 2006). De projecten kennen een eigen financieringsstructuur en afzonderlijke afspraken (contracten) met grondeigenaren. Regionale partijen (provincies, gemeenten, waterschappen) en het Ministerie van LNV financieren de experimenten. In de verkenningen worden de budgetten van de verschillende partijen gekoppeld. De meeste experimenten zijn niet gericht op een grote systeemverandering, maar op verbetering en uitbreiding van het huidige systeem van het Programma Beheer. Een uitzondering is het project Boeren voor Natuur (Polder van Biesland, Landgoed Twickel), wat wel duidelijk afwijkt van het Programma Beheer, onder andere door de lange termijn (30 jaar) waarvoor men verbintenissen wil aangaan met grondeigenaren.

Er is één experiment dat expliciet marktwerking onderzoekt. Op verzoek van het Ministerie van LNV is de provincie Utrecht gestart met een pilot voor aanbesteding van 'groene en blauwe' diensten in de Langbroekwetering. Op 1 november 2004 is het eerste contract voor deze diensten aan een agrariër overhandigd. Doel van het project is erachter te komen of particulieren met andere maatregelen komen voor landschapsbeheer dan de overheid. De projecten worden nadrukkelijk op hun kosteneffectiviteit beoordeeld. Ook de Europese Commissie is ambtelijk geïnteresseerd in deze ervaringen. Het experiment kan onder andere aanknopingspunten bieden voor de vraag of deze vorm van overheidsfinanciering voor particulier natuurbeheer in lijn is met de Europese regelgeving voor staatssteun.

Voor alle Verkenningen Groene Diensten geldt dat het feitelijke experiment niet gaat over het invoeren van de systemen, maar over het nadenken erover. De uitwerking is nu zo goed als voltooid, het wachten is op feitelijke invoering in de praktijk. Uit de 'papierfase' van de Verkenningen Groene Diensten kan echter reeds worden geconcludeerd dat een model voor groene diensten met vrijere prijsvorming op gebiedsniveau sterke beperkingen heeft (Hellevoort, 2005):

- Juridisch: de EU-staatssteuntoets biedt maar weinig ruimte waar het om inzet van publieke gelden gaat of de coördinatie van privaat geld door publieke actoren. Dit is tevens de belangrijkste reden waarom de meeste verkenningen medio 2006 nog steeds alleen maar op papier bestaan.
- Inhoudelijk: er is geen sprake van een perfecte markt bij collectieve diensten, als de afnemer (het Rijk) zich met beleidsdoelstellingen vastlegt op afnemen van de dienst. Binnen de EHS is marktwerking niet mogelijk, omdat de EHS hoe dan ook moet worden gerealiseerd, maar ook daarbuiten is voor landschapselementen vaak maar sprake van één of enkele aanbieders. Hierdoor is het de vraag of het Rijk goedkoper uit is bij vrije prijsvorming.
- Beheersmatig: maatwerk op gebiedsniveau kan leiden tot grote administratieve en controlelasten (transactiekosten). Bovendien zou elk pakket aan Brussel voorgelegd moeten worden voor de staatssteuntoets. Om dit laatste te voorkomen heeft LNV (2006) de *Nederlandse Catalogus Groenblauwe diensten 2007* opgesteld, met 'staatssteuntoetsbestendige' maatregelen, zodat alleen de uitzonderingen nog hoeven te worden voorgelegd.

Naast deze door de rijksoverheid gesteunde verkenningen worden ook door het InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster experimenten uitgevoerd. Het betreft dan vooral het in de praktijk uitproberen van 'op de tekentafel' ontwikkelde concepten. Partijen die deze concepten in de praktijk moeten brengen, worden geselecteerd op hun enthousiasme en innovatiedrang. Deze partijen zijn daardoor echter niet representatief, wat de kans op olievlekwerking verkleint (Fonk en Wagemans, 2005).

Behalve het in de praktijk uitproberen van 'tekentafelontwerpen' wordt ook geëxperimenteerd op basis van 'bottom-up'-initiatieven. Binnen agrarische natuur- en landschapsverenigingen bijvoorbeeld, wordt geëxperimenteerd met verschillende

arrangementen voor groene diensten. Zo is de natuur- en landschapsvereniging Den Hâneker de drijvende kracht achter een gebiedscontract voor de Alblasserwaard-Vijfherenlanden (Veerman, 2004). Daarnaast zijn er initiatieven, zoals de projecten van Midden-Delfland/Schipluiden, rond een puntensysteem voor groene diensten (Terwan en Rodenburg, 2004), waarvoor de Europese Commissie inmiddels goedkeuring heeft verleend. In het algemeen kan worden geconstateerd dat de bottom-up-experimenten vooral een antwoord vormen op concrete vraagstukken waar de betrokken partijen in de praktijk tegen aan lopen. Bottom-up-experimenten zijn niet primair gericht op het bewerkstelligen van een grote systeemverandering.

Behalve met de groene diensten ten behoeve van natuur en landschap, worden ook ervaringen opgedaan met blauwe diensten (waterberging). Blauwe diensten worden op enkele plaatsen geleverd, waarbij de waterschappen afnemer zijn. Hiermee krijgen deze diensten al meer een regionaal of gebiedsgericht karakter. In feite gaat het niet om experimenten, maar om niches. Voorbeelden zijn vergoedingsregelingen voor wateroverlast en incidentele wateropvang (onder andere waterschappen Vallei & Eem, Veluwe en Regge/Dinkel), om planschade-procedures voor te zijn.

Experimenten rond private financiering

Er is ook geëxperimenteerd via de route van de private financiering. De mogelijke financieringsconstructies staan in Tabel 4.1. Voor een deel gaat het om rechtstreekse giften, bijvoorbeeld via fondsen, adoptie (bijvoorbeeld van een akkerrand of appelboom) of lidmaatschappen. Soms wordt een tegenprestatie gevraagd, zoals publiciteitseisen bij sponsoring. Financiële sponsoring valt onder de fiscaal aftrekbare bedrijfskosten, wat het voor bedrijven en organisaties aantrekkelijk maakt. Natuur en landschap wordt nog weinig gesponsord, maar is in opkomst. Meestal wordt door middel van een financiële bijdrage gesponsord, maar ook wel door middel van menskracht, kennisoverdracht, materiaal of diensten. Het is belangrijk dat de uitstraling en doelgroep van de sponsor aansluiten bij uitstraling en doelgroep van het natuurproject (Oerlemans et al., 2003).

De financiering kan ook indirect plaatsvinden, gekoppeld aan allerlei goederen en diensten zoals streekproducten, maar ook kamperen bij de boer of zorgarrangementen, om met de verkoop daarvan groene diensten mogelijk te maken. De Coöperatie Stadteland is een bekend voorbeeld van het hier geschetste traject naar systeemverandering. Verbrede landbouwbedrijven proberen de verkoop van goederen en diensten nadrukkelijk te verbinden met het landschap. De consument van streekproducten koopt een authentiek product en betaalt tevens mee aan instandhouding van het landschap (Huygen, 2005). Dit betekent vaak wel dat streekproducten duurder zijn dan doorsnee landbouwproducten. De productiekosten moeten er immers uit worden gehaald, waar ook het landschapsonderhoud bij hoort. Bovendien moet ook de bereidheid bestaan om binnen een aaneengesloten gebied deze groene diensten daadwerkelijk te produceren. Een versnipperde productie van groene diensten heeft immers slechts een marginaal effect op de landschappelijke kwaliteit. De bereidheid tot het produceren van groene diensten lijkt onder agrariërs echter gestaag toe te

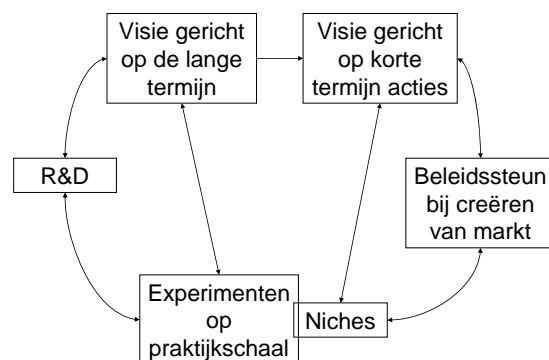
nemen (Van Egmond en De Koeijer, 2005). In het voorbeeld van de Coöperatie Stadteland is in de praktijk een samenwerking van boeren ontstaan.

Experimenten met indirecte financiering

Experimenten met indirecte financiering vinden vooral plaats binnen het concept ‘rood voor groen’. Bij nader inzien gaat het bij deze experimenten echter vooral om compensatie: de bouw van woningen of aanleg van wegen ten koste van groen wordt elders gecompenseerd met de aanleg van extra groen. Er zijn echter nauwelijks praktijkexperimenten waarbij de meerwaarde van woningen wordt afgeroomd ter financiering van groene diensten, waarbij het niet zozeer gaat om de aanleg van extra groen, maar om beheer van bestaand agrarisch cultuurlandschap.

4.5 Samenhang van activiteiten in de voorontwikkelingsfase

De samenhang tussen de activiteiten uit paragraaf 4.1 tot en met 4.4 wordt geanalyseerd aan de hand van bijgaand schema (onderdeel van de voor alle systeemopties toegepaste evaluatiemethodiek). Aan de linkerkant van het schema is de koppeling tussen visievorming, R&D en experimenten weergegeven. De nadruk ligt hier op de lange termijn (LT-cyclus). Een versterkend effect op de ontwikkeling kan worden bereikt als de visie richting geeft aan R&D, waarvan de resultaten leiden tot praktijkexperimenten. De leerervaringen van die experimenten leiden weer tot bijstelling, vaak concretisering van de visie, enzovoort. Aan de rechterkant van het schema is de visie meer gericht op concrete acties op de korte termijn (KT-cyclus). Er is dikwijls sprake van een lobby van enkele partijen om beleidssteun te verkrijgen en met die steun een gunstige marktsituatie gecreëerd te krijgen om niches in te richten. Het succes van een niche kan meer partijen ertoe brengen mee te gaan in de vernieuwing. Idealiter zijn deze twee ‘innovatiemotoren’ aan elkaar gekoppeld. Praktijkexperimenten en niches kunnen hetzelfde zijn. De visie voor de lange termijn zou de basis moeten zijn voor de korte termijn acties.



Hoe ligt dit voor de systeemoptie ‘Markt voor groene diensten’? We bespreken de werking van de twee ‘innovatiemotoren’ voor verschillende periodes.

Periode 1970 – 1990

In de jaren zeventig groeide de belangentegenstelling tussen het proces van rationalisering in de landbouw en het streven naar behoud van natuur en landschap in het landelijk gebied. Binnen de LT-cyclus ontstond de visie dat rationalisering van de landbouw niet meer ten

coste mag gaan van de landschappelijke kwaliteit, omdat dit in toenemende mate op weerstand stuitte in de samenleving. Deze visie is verwoord in de *Relatienota* van 1974. De landinrichting plaatste voortaan het belang van de landbouw niet meer boven, maar naast andere belangen, zoals natuur, landschapsbehoud en recreatie.

Boeren toonden hevig verzet tegen deze ontwikkeling en dwarsboomden inrichtingsplannen waar mogelijk. Om de weerstand tegen de visie weg te nemen werd een arrangement voor compensatie ontworpen (R&D), voor het laten voortbestaan van ‘suboptimale’ productieomstandigheden die voortvloeien uit het integreren van zorg voor natuur en landschap in de bedrijfsvoering. Het systeem werd toegepast en verder ontwikkeld op basis van praktijkervaringen (KT-cyclus): aanvankelijk werden referentiegebieden gehanteerd om de vergoedingen vast te stellen, later ging men uit van modelstudies van de meest optimale bedrijfsopzet en bedrijfsvoering.

Periode 1990 – 2000

De KT-cyclus is in deze periode verder gaan draaien: er kwam beleidssteun voor het creëren van een niche. De beleidssteun bestond eruit dat in 1989 de vergoedingen voor agrarisch natuurbeheer werden ondergebracht in de Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling (Rbon). De regeling ging op voor ongeveer 10% van het totale toenmalige landbouwareaal. In 1990 werden deze gebieden opgenomen in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).

In deze periode is de animo voor natuurbeheer bij agrariërs sterk toegenomen en kregen groene diensten een steviger fundament. Er ontstond een groeiend aantal agrarische natuurverenigingen, van tien in 1994 tot ruim honderd in 2001 (Oerlemans et al., 2001). Het werd steeds meer geaccepteerd om natuurbeheer in het bedrijf te integreren. Een stimulans was de invoering van de melkquotering en verhoging van de opbrengst per koe. Hierdoor ontstond ruimte voor natuurbeheer bij boeren die niet kozen voor een hoog groeitempo van hun bedrijf. Bovendien wordt natuurbeheer steeds meer als een mogelijke alternatieve inkomstenbron gezien: werd in 1989 nog voor 13 miljoen gulden aan subsidies verstrekt, in 2000 was dit opgelopen tot 83 miljoen gulden (RLG, 2002). Een aanzienlijk bedrag, maar afgezet tegen de potentiële vraag naar groene diensten moet het nog als een niche worden beschouwd.

Periode 2000 – 2004

Met ingang van 2000 is de Rbon vervangen door het Programma Beheer. Daarmee werd de blik weer deels op de LT-cyclus gericht: het ontwerp van het compensatie-arrangement werd fundamenteel gewijzigd (oftewel: een R&D-inspanning). De uitgangspunten van het Programma Beheer zijn resultaatgerichtheid (sturen op output), meer ruimte voor particulieren om actief te zijn in het natuurbeheer en meer aandacht voor natuur en landschap buiten de EHS. Voor boeren betekende de komst van het Programma Beheer een omslag van een inspanningsverplichting naar een (zij het beperkte) resultaatverplichting.

Er deden zich echter al snel enkele knelpunten voor rond de uitvoering van het Programma Beheer (RLG, 2002; Hilhorst et al., 2003): te sterk aanbodgericht, te weinig maatwerk mogelijk voor gebieden en ontbrekende pakketten voor lokaal gewenste kwaliteiten. Daarnaast zijn de vergoedingen gebaseerd op opbrengstderving, zodat, met dalende prijzen op de wereldmarkt, de vergoeding navenant afneemt. Voor de RLG waren de knelpunten aanleiding om opnieuw een visie voor de LT-cyclus te formuleren. Het rapport *Groene diensten: van ondersteunen naar ondernemen* (RLG, 2002) pleit voor een andere aanpak waarin meer ruimte is voor vraagsturing, ook door andere partijen dan de overheid. Tevens zou een andere aanpak tegemoet moeten komen aan de wens tot het zichtbaar afbouwen van de inkomenssteun via subsidies.

Periode 2000 – 2004

De LT-visie van het RLG (2002) vormde in 2003 aanleiding voor de minister van LNV om een brief naar de Tweede Kamer te sturen (paragraaf 4.2). De minister gaf aan gecharmeerd te zijn van het door de RLG geïntroduceerde beursmodel, maar stelde ook dat het alleen mogelijk is binnen een echte, vrije markt voor groene diensten. Dit is meestal niet het geval. De minister heeft vervolgens ingezet op de KT-cyclus, om te zoeken naar alternatieven en aanvullingen om de negatieve aspecten van het Programma Beheer te ondervangen. Hiervoor zijn zes praktijkexperimenten Verkenningen Groene Diensten gestart, die binnen de Europese kaders moesten blijven. Dit laatste bleek een belangrijke sta-in-de-weg, in de vorm van de Brusselse staatssteuntoets.

In de discussie over de toekomst van groene diensten werd in deze periode de aandacht verlegd van arrangementen voor het afstemmen van vraag en aanbod, naar het zoeken van LT-oplossingen voor de ‘Europese bottleneck’. De *mid-term review* van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid in 2003/2004 en het vaststellen van de nieuwe kaderverordening in 2006/2007 werden als ‘windows of opportunity’ gezien voor het agenderen van aanpassingen, zoals afroming van inkomenssteun (modulatie), zodat er een groter budget beschikbaar komt voor groene diensten, aanpassen van de vergoedingsgrondslag voor agrarisch natuurbeheer en de mogelijkheid van collectieve contracten voor agrarische natuurverenigingen.

Periode 2004 – 2006

De initiatieven tot herontwerp van Europese regelgeving hebben geen effect gesorteerd. NGO's als het Wereld Natuurfonds en de Stichting Natuur en Milieu bleken onvoldoende invloed te hebben (Berkhuysen, 2006). Het Ministerie van LNV heeft uiteindelijk maar weinig in het werk gesteld om de Europese regelgeving aan te passen ten gunste van het produceren van groene diensten, wellicht omdat er binnen de EU weinig steun is te verwachten. Alleen het Verenigd Koninkrijk en Duitsland zijn ook enigszins actief op dit gebied. Bij de andere landen is geen draagvlak om overheidsfinanciering van groene diensten vrij te stellen van de staatssteuntoets. De EU hecht er zeer aan om zich aan de WTO-afspraken te houden, waarin in de ‘green box’ staat beschreven dat er niet meer steun mag worden gegeven dan de misgelopen primaire productie. In Annex 2, punt 12 van de

Agreement on Agriculture van de WTO (1994) staat hierover: ‘The amount of payment shall be limited to the extra costs or loss of income involved in complying with the government programme’.

Een volgende kans voor aanpassing van Europese regelgeving doet zich pas weer voor rond 2013 wanneer de nieuwe kaderverordening moet worden vastgesteld. Inmiddels heeft de minister van LNV een adviesaanvraag neergelegd bij de RLG over vermaatschappelijking van de bedrijfstoelagen in de landbouw, als voorbereiding op de mid-term review in 2008/2009 en op langere termijn, voor het beleid na 2013 (RLG, 2006). Uit het advies zal een visie komen voor de LT-cyclus, gericht op de toekomst van publieke betaling voor groene diensten.

In de tussentijd wordt de KT-cyclus geoptimaliseerd binnen de Europese randvoorwaarden. Hiertoe is, in samenspraak met de Europese Unie, door Rijk en provincies het initiatief voor de *Nederlandse Catalogus Groenblauwe diensten 2007* in het leven geroepen (LNV, 2006). De catalogus is bedoeld om de procedure van de toets op staatssteun te vereenvoudigen en bovendien meer maatwerk mogelijk te maken. Deze catalogus is modulair opgebouwd uit verschillende beheersactiviteiten. Al deze activiteiten (met bijbehorende vergoedingen) zijn reeds op staatssteun getoetst zodat in concrete gevallen een activiteitenpakket op maat kan worden geselecteerd dat automatisch voldoet aan de randvoorwaarden van de staatssteuntoets en dus niet meer apart ter toetsing aan Brussel hoeft te worden voorgelegd. De catalogus kent veel kenmerken van het instrument voor groene diensten dat de minister van LNV in 2003 voor ogen had. Hiermee zijn voorlopig de meeste partijen tevreden. Desondanks is er nog steeds discussie over groene diensten. Voor structureel andere arrangementen blijft aanpassing van de Europese regelgeving noodzakelijk.

5 Motivatie voor daadwerkelijke systeemverandering

5.1 Publieke vraag als financieringsbron voor groene diensten

Veruit de meeste groene diensten worden beschouwd als een collectief goed, waarbij de overheid veelal als vrager optreedt. De opbouw van het systeem van publieke financiering heeft al in het verleden plaatsgevonden. Systeemverandering is mogelijk door uitbreiding van het Programma Beheer: meer groene diensten, meer locaties, meer budget en meer concurrentie tussen aanbieders. De mogelijkheden staan in de *Nederlandse Catalogus Groenblauwe diensten 2007* (LNV, 2006). De vergoedingen voor maatregelen uit de catalogus zullen worden gevoed uit de nieuw te vormen ILG-budgetten. De verwachting bestaat dat hierdoor meer geld voor groene diensten beschikbaar zal komen.

In Tabel 5.1 zijn de factoren, die de afweging van boeren om mee te doen met groene diensten bepalen, op een rij gezet in de vorm van een krachtenveldanalyse (vergelijkbaar met het krachtenveld dat voor analyses voor investeringsbeslissingen van bedrijven wordt gebruikt). Het krachtenspel wijst nadrukkelijk in de richting van weerstand en wel met name door de ongunstige prijs-prestatie verhouding als gevolg van de staatssteuntoets. De verwachting is dat de investeringsdrempel en de complexiteit met de introductie van de catalogus groene diensten enigszins is afgenomen. Het krachtenspel is over de periode 2000-2006 dan ook lichtelijk ten gunste van groene diensten veranderd. Niettemin vormt de Europese regelgeving de grootste belemmering en zijn de pogingen om deze regelgeving te veranderen marginaal geweest. Gezien het huidige krachtenspel lijkt het dan ook onwaarschijnlijk dat een systeemverandering naar een grotere markt en meer marktwerking voor collectieve groene diensten de komende tijd van de grond zal komen.

Tabel 5.1 Krachtenspel rond 'Markt voor groene diensten', gezien vanuit het belang van het halen van doelstellingen voor natuur, landschap en waterbeheer.

Kracht	Kenmerken en ontwikkelingen tussen 2000 en 2006	Formele beleidsinstrumenten (NL + EU)
Prijs-prestatie-verhouding	Prijs-prestatie-verhouding is en blijft gebonden aan maximum door prijsplafond staatssteuntoets. Hierdoor is het lastig de gewenste prestaties te realiseren op locaties waar daar behoefte aan is	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, EU-staatssteuntoets
Investeringsdrempel	Programma Beheer is omslachtig. Voor initiatieven buiten Programma Beheer vormt staatssteuntoets een omslachtige en tijdrovende procedure. Kortom hoge transactiekosten bij de start van een 'Markt voor groene diensten'	Programma Beheer Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, EU-staatssteuntoets Catalogus groene diensten moet procedure versimpelen
Complexiteit	Ingewikkelde regelgeving Programma Beheer, EU-staatssteuntoets	Verkenningen groene diensten voor het opdoen van ervaringen. Deze lopen allemaal tegen staatssteuntoets op Catalogus groene diensten creëert overzicht en maakt meer maatwerk mogelijk
Doelstellingen overheid	Groene diensten worden door de overheid nadrukkelijk voorgesteld als niet-verplichte diensten die verder gaan dan een goede landbouwpraktijk en tot stand komen in het spel van vraag en aanbod	Prijsplafond staatssteuntoets werkt remmend op het spel van vraag en aanbod. De overheid heeft echter weinig ondernomen om hierin verandering te brengen tijdens de mid-term review (2003/2004) en de nieuwe kaderverordening (2006/2007)
Maatschappelijke houding	Algemene bereidheid onder burgers voor het betalen voor landschappelijke kwaliteit	
Visie in de keten	Het produceren van groene diensten wordt in toenemende mate geaccepteerd als onderdeel van agrarische bedrijfsvoering. Samenwerking tussen boeren om groene diensten te leveren is gegroeid	

5.2 Private vraag als financieringsbron voor groene diensten

Er wordt al op verschillende manieren gezocht naar mogelijkheden voor (rechtstreekse) private financiering van groene diensten, bijvoorbeeld via de in paragraaf 4.3 genoemde financieringsarrangementen, zoals vermogensfondsen, sponsoring, giften en adoptie. De private financiering van groene diensten blijft voornamelijk beperkt tot naar schatting zo'n vijf procent van de totale financiering van groene diensten (RLG, 2005).

Financiering van groene diensten met niet-overheidsgeld blijkt lastig. Dit heeft een aantal oorzaken. Het aantrekken van privaat geld vereist een zekere mate van professionaliteit en er ontbreekt onder de (potentiële) private financiers de animo voor investeringen in groene diensten, onder andere door een gering financieel rendement (Leneman et al., 2006). Het is nauwelijks mogelijk om personen uit te sluiten van het gebruik van groene diensten, waardoor private partijen niet geneigd zijn structureel een bedrag te betalen voor het gebruik van deze diensten. Groene diensten worden door private partijen veelal als een publieke zaak beschouwd, waarvan ze verwachten dat de overheid hierin voorziet, ook in financiële zin. De belangstelling om groene diensten te financieren vanuit maatschappelijke overwegingen neemt echter wat toe (Leneman et al., 2006). De verwachting is dat dit nog kan stijgen tot zo'n tien procent, maar niet veel hoger (RLG, 2005) vanwege de hierboven aangegeven oorzaken. Het aandeel van private financiering van groene diensten blijft daarmee marginaal.

Kortom, private financiering kent weinig continuïteit en hoge transactiekosten en zal daardoor een niche blijven. Dit wil niet zeggen dat de private vraag niet verder ontwikkeld hoeft te worden. Ze kan namelijk wel bijdragen aan een betere relatie tussen stad en platteland. Bijvoorbeeld de koppeling tussen streekproducten en landschap (paragraaf 4.4), kan de binding van burgers met het landelijk gebied versterken en daarmee het draagvlak voor financiering van groene diensten uit publieke middelen (paragraaf 5.1) of via monetarisering van de indirecte vraag (paragraaf 5.3) vergroten.

5.3 Indirecte vraag als financieringsbron voor groene diensten

De optie van het gebruik van de indirecte vraag als financieringsbron voor groene diensten, is alleen in beeld bij denktanks en bij onderzoekers. Het is een idee dat – in de beleving van beleidsmakers – dermate ver van de huidige praktijk ligt en zo afwijkend is van het huidige beleid dat het niet wordt opgepakt. Het heeft er ook mee te maken dat institutionele concepten die zijn beschreven nog lang niet alle antwoorden geven, omdat de complexiteit van zo'n verandering aanzienlijk is. Dit, gevoegd bij het feit dat men voorlopig uit de voeten kan met publieke financiering van groene diensten, maakt dat de motivatie gering is om zo'n nieuw systeem te realiseren.

Voor bijvoorbeeld een groene (blauwe) dienst, die gericht is op het verminderen van het risico op overstromingen, doordat boeren de bereidheid hebben hun akkers als noodopvang in te richten, geldt dat de aanbieders en afnemers goed bekend zijn en dat de risicovermindering van maatregelen goed kan worden gekwantificeerd. Het is echter zeer de vraag, of er maatschappelijk draagvlak zal zijn voor een verandering, waarbij niet meer de overheid (namens iedereen) de verantwoordelijkheid houdt om het gewenste risico voor iedereen te bepalen en voor de benodigde maatregelen te betalen. In de huidige situatie neemt de overheid het initiatief al, net als bij natuur en landschap. Burgers zijn bereid (belasting) te betalen, maar verwachten dat de overheid het verder regelt.

6 Conclusies

Bij Groene Diensten gaat het om activiteiten op het gebied van natuur, landschap, waterbeheer en toegankelijkheid die de kwaliteit van het landelijk gebied verhogen en die verder gaan dan waartoe de ondernemer wettelijk verplicht is. Het leveren van een groene dienst is niet verplicht; daar waar er concreet een vraag ligt, kan de ondernemer ervoor kiezen deze dienst al dan niet te leveren. In de systeemoptie ‘Markt voor groene diensten’ worden publieke, private en indirecte vraag naar groene diensten omgezet in financiële middelen. Het aanbod van groene diensten door grondbezitters wordt zo efficiënt mogelijk gekoppeld aan de vraag naar groene diensten. De markt voor groene diensten staat los van de markt voor landbouwproducten. De systeemoptie vraagt om nieuwe dan wel vernieuwde institutionele arrangementen. Dit hoofdstuk trekt conclusies over de voortgang van de transitie naar een markt voor groene diensten.

- De effecten van de systeemoptie ‘Markt voor groene diensten’ op natuur, landschap, waterbeheer en toegankelijkheid zijn in het algemeen positief, ten opzichte van de huidige situatie. Voor het landschap gaat het daarbij niet alleen om cultuurhistorie (publieke vraag), maar ook om woongenot en ruimte om te recreëren (indirecte vraag). Door marktwerking kunnen er lokaal echter ook negatieve gevolgen zijn. De inkomens van een deel van de agrariërs blijven gelijk, voor een deel kunnen ze stijgen. Door het niet-technologische karakter van de systeemoptie is het effect echter niet op voorhand precies vast te stellen.
- De probleemperceptie achter de transitie naar een volwaardige markt voor groene diensten is tamelijk breed gedragen en is de afgelopen jaren zeker niet afgenomen. Veel betrokken actoren zijn bezorgd over de toekomst van de landbouw en het beheer van karakteristieke landschapselementen en agrarische natuur, dat van die toekomst afhangt. Deze bezorgdheid is tweeledig. Enerzijds vergroten schaalvergroting en rationalisering door de landbouw de druk op natuur en landschap. Anderzijds zou het verdwijnen van de landbouw door mondiale concurrentie ertoe leiden dat daarmee ook de beheerder van het landschap verdwijnt en het landschap verrommelt.
- Er lijkt brede maatschappelijke steun voor het betalen van de landbouw voor groene diensten, waarbij het moet gaan om bovenwettelijke prestaties. Hier is sprake van een transitie in denken, omdat natuur en landschap voorheen als een vanzelfsprekend bijproduct van de landbouw werden gezien. Deze omslag in het denken is rond 1975 al gestart.
- Visievorming over het systeem van groene diensten concentreert zich op de publieke vraag. Op de korte termijn werkt de overheid aan concrete invulling van groene diensten in het ILG. Voor de lange termijn werkt LNV aan een visie, waarbij de toekomst van groene diensten is gekoppeld aan die van de bedrijfstoeslagen uit het

GLB. Er is maar beperkte visievorming rond private en indirecte vraag naar groene diensten.

- R&D concentreert zich enerzijds op deelaspecten rond de publieke vraag naar groene diensten en anderzijds op nieuwe ideeën waarin groene diensten zijn opgenomen als concept in nieuwe vormen van landbouwbedrijven. Nieuwe arrangementen om de indirecte vraag om te zetten in financiering blijven als idee steken in de R&D-fase.
- De meeste experimenten zijn gericht op beperkte aanpassingen of uitbreidingen van het huidige systeem van Programma Beheer. De sterke verwevenheid met bestaande instituties verhindert het creëren van de noodzakelijke experimenteeruimte om ervaring op te doen met nieuwe institutionele arrangementen gericht op een markt voor groene diensten. Private financiering blijft waarschijnlijk een niche, doordat het financiële rendement van groene diensten voor private vragers te laag is.
- Het krachtenveld is licht verbeterd ten gunste van de markt voor collectieve groene diensten, maar minder sterk dan de betrokken actoren hadden gehoopt. Er is dan ook nog steeds sprake van veel weerstand. Dit komt doordat 1) de EU-staatssteuntoets weinig ruimte biedt voor marktwerking, waar het om inzet van publieke gelden gaat, 2) er geen volledige concurrentie is, bijvoorbeeld voor landschapselementen in een gebied zijn er vaak maar één of enkele aanbieders, 3) maatwerk op gebiedsniveau kan leiden tot hoge transactiekosten.
- De overheidsinspanning om private en indirecte vraag te bevorderen is beperkt. Het zoeken naar alternatieve arrangementen voor de financiering van groene diensten ziet LNV vooral als een uitdaging voor de samenleving (inclusief lagere overheden) en men wil die samenleving ook de ruimte geven om hier op eigen wijze invulling aan te geven. De andere kant van deze benadering is dat de overheid ook niet genegen is belemmeringen die initiatieven uit de samenleving in de weg zitten (zoals EU-regelgeving) actief aan te pakken.
- Vergeleken met meer op technologie georiënteerde systeemopties, is gebleken dat voor ‘Markt voor groene diensten’ de fase ‘experimenten in de praktijk’ maar mager gevuld is. Dit lijkt inherent verbonden aan het institutionele karakter van de systeemoptie. Zo is het lastig om institutionele experimenten uit te voeren, omdat hiervoor aanpassingen nodig zijn van het bestaande institutionele systeem. De algemene conclusie lijkt gerechtvaardigd dat bij institutionele transitie het accent moet liggen op visievorming. Vervolgstappen in de transitie naar een markt voor groene diensten zouden zich dan ook vooral moeten richten op de visie van relevante actoren in het Europese speelveld en de opstelling van de Nederlandse overheid daarbinnen.

Literatuur

Berkhuysen, A. (2006) Interview M. Reudink (MNP) met A. Berkhuysen, Stichting Natuur & Milieu, 3 april 2006, in het kader van evaluatie van transitie.

Egmond, P.M. en T.J. de Koeijer (2005) Van aankoop naar beheer. Verkenning kansrijkheid omslag Natuurbeleid I. MNP-rapport 408767001, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

EZ (2002). Marktwerking & de multifunctionaliteit van de landbouw. Discussienotitie. Ministerie van EZ, Den Haag.

Fonk, G. en M. Wagemans (2005) Interview M. Reudink (MNP) met G. Fonk en M. Wagemans, Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, 8 april 2005, in het kader van evaluatie van transitie.

Hees, E.M., J. Ros, H. Westhoek, W.J. van der Weijden en C.J.A. Hin (2003) Duurzame landbouw 2030 in drie organisatievormen. Beelden voor de toekomst. CLM 576 - 2003, CLM Onderzoek en Advies, Utrecht.

Hellevoort, W. (2005) Interview H. van Zeijts (MNP) met W. Hellevoort, Ministerie van LNV-DRZ, 30 augustus 2005, in het kader van evaluatie van transitie.

Hilhorst, R., S. Kroon, A. De Bonte, E. Jongsma, M. van der Linden, D. Hanemaayer en P. Sloot (2003) Tussentijdse evaluatie Programma Beheer. Eindrapport. B&A Groep, Den Haag / DLV Groen & Ruimte, Dronten.

Huygen, J. (2005) Interview M. Reudink (MNP) met J. Huygen, Eemlandhoeve Bunschoten, 27 mei 2005, in het kader van evaluatie van transitie.

Latacz-Lohmann, U. en C.P.C.M. van der Hamsvoort (2006) Auctions as a means of creating a market for public goods for agriculture. In: C.P.M.P. van der Hamsvoort, The allocation of scarce resources in miscellaneous cases. PhD-thesis, Wageningen University, Wageningen.

Leneman, H., J. Vader, E.J. Bos, M.H.A.J. van Bavel (2006) Groene initiatieven in de aanbidding. Kansen en knelpunten van publieke en private financiering. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu Rapport 12, Wageningen UR, Wageningen.

LNV (2006) Nederlandse Catalogus Groenblauwe diensten 2007. Eindconcept. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.

LNV, 2004. Agenda voor een Vitaal Platteland. Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2004. Inspelen op veranderingen. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.

Oerlemans, N., J.A. Guldmond en E. van Well (2001) Agrarische natuurverenigingen in opkomst. Een eerste verkenning naar natuurbeheeractiviteiten van agrarische natuurverenigingen. CLM 516 – 2001, Centrum voor Landbouw en Milieu, Utrecht.

Oerlemans, N., R. Joldersma en H. Kloen (2003) Handleiding voor het opzetten van een sponsoractiviteit. Sponsoring voor natuur en landschap. <http://www.nederlandmooi.nl> [Geraadpleegd op 25 oktober 2006].

Ogink, G., M. Root en A. Ruiter (2004) Systeemopties voor een Duurzame Landbouw. Oogst van een workshop gehouden op 18/08/2004. Expertisecentrum LNV, Ede.

Padt, F.J.P., H. Kloen, G.W. Verschuur, R. Joldersma, 2002. Investeringsvormen voor natuur en landschapsbeheer, CLM 554-2002, CLM Onderzoek en Advies, Utrecht.

Reus, J. (2006) Interview M. Reudink (MNP) met J. Reus, Ministerie van LNV-DRZ, 30 maart 2006, in het kader van evaluatie van transitities.

Rijk, M. de (2005) Groene en Blauwe diensten prioriteit bij de Nederlandse invulling van het Europese Plattelands Ontwikkelings Beleid 2007 – 2013. Brief van 9 november 2005 aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Stichting Natuur en Milieu, Utrecht.

RLG (2002) Groene Diensten: van ondersteunen naar ondernemen. Advies over groene diensten in het landelijk gebied. Publicatie RLG 02/07, Raad voor het Landelijk Gebied, Amersfoort.

RLG (2005) Bouwstenen voor de Toekomstvisie Landbouw. Vier notities als bouwstenen voor de visie op de toekomst van de landbouw. Publicatie RLG 05/9, Raad voor het Landelijk Gebied, Amersfoort.

RLG (2006) Werkprogramma 2006 – 2007. <http://www.rlg.nl/website/isnadviezen/programma.html#4> [Geraadpleegd op 10 oktober 2006].

Ros, J.P.M., J.C.M. Farla, J.A. Montfoort, D. Nagelhout, M.A. Reudink, G.A. Rood, H. van Zeijts (2005) Evaluatiemethodiek voor NMP4-transities. Bouwtekening voor de evaluatie van het beleid ter ondersteuning van systeeminnovatie op de lange termijn. MNP rapport 500083001, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

SNM (2002) Op zoek naar groene diensten. Een momentopname van aanbod, vraag en financieringsvormen. Stichting Natuur & Milieu, Utrecht.

Stortelder, A.H.F., R.A.M. Schrijver, H. Alberts, A. van den Berg, R.G.M. Kwak, K.R. de Poel, J.H.J. Schaminée, I.M. van den Top en P.A.M. Visschedijk (2001) Boeren voor natuur. De slechtste grond is de beste. Alterra-rapport 312, Alterra, Wageningen.

Terwan, P. (2006) Interview M. Reudink en H. van Zeijts (MNP) met Paul Terwan, Terwan Advies, 20 maart 2006, in het kader van evaluatie van transitities.

Terwan, P. en B. Rodenburg (2004) Een puntensysteem voor groene diensten in Midden-Delfland. Voorstel voor duurzame beloning van groene diensten uit het Groenfonds Midden-Delfland. Vockestaert en WLTO-Delftlands Groen, Schipluiden.

Terwan, P., J.A. Guldmond, E.M. Hees, W.J. van der Weijden en L. de Savornin Lohman (2003) Betaling van groene plattelandsdiensten. Inventarisatie en beoordeling van mogelijkheden. Rapportnr. 03.2.023, InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, Den Haag.

Tweede Kamer (2003) Brief van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Vergaderjaar 2002–2003, 28 600 XIV, nr. 153, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag.

Tweede Kamer (2004) Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Vergaderjaar 2003–2004, 29 200 XIV, nr. 88, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag.

Tweede Kamer (2005) Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 XIV, nr. 13, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag.

VC LNV (2006) Rondetafelgesprek 'Kiezen voor landbouw' van 22 februari. Vaste Commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag (eigen verslag MNP).

Veerman, S. (2004) Contact met je Groene Hart! Een voorzet tot een gebiedscontract met begeleidend essay. Den Hâneker, Liesveld.

Visser, P. en F. van Dam (2006) De prijs van de plek. Woonomgeving en woningprijs. NAI Uitgevers, Rotterdam / Ruimtelijk Planbureau, Den Haag.

VROM (2001) Nationaal Milieubeleidsplan 4. Een wereld en een wil, werken aan duurzaamheid. Ministerie van VROM, Den Haag.

Wagemans, M.C.H. (2004) Van boerderij naar buurderij. Op zoek naar een nieuwe organisatievorm op het platteland. Rapportnr. 04.2.073, InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, Utrecht.

Wiskerke, H. (2005) Interview M. Reudink (MNP) met H. Wiskerke, Wageningen Universiteit, Rurale Sociologie, 27 april 2005, in het kader van evaluatie van transitie.

WTO (1994) Agreement on Agriculture. World Trade Organization, Geneve.