



Bouwstenen

Landschap laten leven

Bouwstenen voor een financieringsstrategie voor het landschap

november 2010

Urgentie

Het Nederlandse cultuurlandschap is voor onze eigen burgers maar ook internationaal één van de meest opvallende en charmante schoonheden van ons land. Een nationaal icoon met een enorme aantrekkingskracht op onze burgers en in de “Global Competition” ook voor internationale toeristen en bedrijven.

Dit landschap staat onder grote druk. Door het Regeerakkoord van het kabinet Rutte I wordt dat eens te meer duidelijk.

Sinds een aantal jaren groeit bij een toenemend aantal burgers en organisaties het besef dat ons landschap dringend toe is aan een krachtige kwaliteitsimpuls. Op veel plaatsen is het landschap in de afgelopen decennia door allerlei oorzaken aangetast. Boeren en buitenlui houden al eeuwenlang het landschap in stand. Maar oprukkende verstedelijking en economische ontwikkeling van het agrarische bedrijf maken dat onderhoud steeds minder vanzelfsprekend.

Grond waar cultuurhistorische landschapselementen op staan kan niet tegelijk voor voedselproductie worden gebruikt. Dus zullen er voor een ondernemer op andere wijze inkomsten tegenover moeten staan die het rendement op die grond vergelijkbaar maakt aan wat voedselproductie op diezelfde vierkante meters had kunnen opbrengen. Pas dan is er sprake van een duurzame toekomst voor het cultuurlandschap.

Redenen te over om nú aan dit probleem aandacht te schenken. We hebben anders straks weinig ‘mooi Nederland’ meer over. De klok voor het landschap slaat twaalf uur.

Randvoorwaarden voor succes

Verbreding van de financieringsbasis is één van de belangrijkste voorwaarden om de toekomst van het cultuurlandschap veilig te stellen. De betrokkenheid en de inzet van zowel overheden als private partijen is groot. Dit besef van urgentie én gezamenlijke verantwoordelijkheid is een eerste elementaire stap. De tijd is rijp om daadkrachtig door te pakken en de inzet van overheden en private partijen om te zetten in een financieringsstrategie, die een krachtige kwaliteitsimpuls in het Nederlandse landschap mogelijk maakt. Wij vragen daarvoor aandacht van u als politiek. Ook, of misschien wel juist, in deze tijden van economische stagnatie en bezuinigingen.

Voor u ligt het Appèl van het Landschapsmanifest met voorstellen voor kansrijke financieringsbronnen. Opgesteld door het Platform Financiering. Dit Appèl is een oproep aan de politiek en een bijdrage aan de besluitvorming over een duurzame financieringsstrategie voor het cultuurlandschap. Het gaat in begrotingstermen om relatief bescheiden bedragen, tegelijk is het substantieel meer dan wat we nu uitgeven voor het behoud van ons nationale icoon.

Wie zijn wij?

Het Platform Financiering vormt een doorsnede van de ruim veertig ondertekenaars van het Landschapsmanifest. De leden van het platform hebben in een “open source” omgeving met eensgezinde betrokkenheid en pragmatisch gezocht naar het antwoord op de vraag: hoe organiseren we duurzame geldstromen voor dit kostbare én kwetsbare cultuurgoed.

We baseren ons daarbij op het in 2008 door ruim vijftig overheden en organisaties gesloten **Akkoord van Apeldoorn**. De kern van het akkoord is dat publieke, private en maatschappelijke organisaties zich gezamenlijk willen inzetten voor een krachtige kwaliteitsimpuls om het Nederlandse landschap weer op orde te brengen. Financiering is daarbij een cruciale succesfactor.

Het doel is om dit financieringsstelsel gereed te hebben in 2011 en vervolgens binnen maximaal 15 jaar de kwaliteitsimpuls in herstel en beheer te realiseren. Het Platform Financiering heeft gezocht naar de wijze waarop de vereiste financiële voorwaarden voor deze impuls ingevuld kunnen worden. Tegelijk zal ook aan andere voorwaarden moeten worden voldaan. Eén daarvan

behoort tot het domein van de Ruimtelijke Ordening, zoals een verplichte landschapstoets in bestemmingsplannen en landschapsbeleid in structuurvisies.

Werkwijze

We hebben er voor gekozen ons **Appèl** samen te stellen door de informatie uit de vele rapporten te ordenen, keuzes te maken uit de vele beschikbare financieringsbronnen en dit overzichtelijk te presenteren.

Vanuit het Platform voelen we een enorme behoefte om uit te dagen tot politieke keuzes zodat toch substantieel geld wordt vrijgemaakt en beleidsmatig de noodzaak tot de ontwikkeling van nieuw instrumentarium van harte wordt ondersteund. Mooier kunnen wij het niet maken!

Sluipend verval of bestuurlijke daadkracht?

Als we Nederland aantrekkelijk en beleefbaar willen houden kunnen we niet alle beschikbare ruimte bestemmen voor woningbouw, bedrijventerreinen, havens, wegen, spoorlijnen en grootschalige landbouw. De vraag is dan ook: hoe creëren we samen een kwalitatief hoogwaardige leefomgeving met mooie, gevarieerde landschappen waarin het prettig wonen, werken en recreëren is en we ook nog droge voeten houden?

Ons fraaie cultuurlandschap dreigt als los zand door onze vingers te glijpen, tenzij bestuurlijke, financiële en instrumentele daadkracht adequaat gemobiliseerd wordt. Niets doen en het verder verval lijdzaam afwachten kan en mag het antwoord niet zijn.

We voelen het als een gezamenlijke verantwoordelijkheid om ons in te spannen voor een forse financiële ombuiging. Een ombuiging die moet resulteren in een substantiële toename en verbreding van de financiële middelen voor het landschap op een duurzame en stelselmatige wijze. Duurzaam omdat landschapsbeheerders, zoals boeren, particulieren en landschapsorganisaties, alleen investeren en beheren als er een langjarige geborgde beloning is voor hun langetermijn-inspanningen. Stelselmatig omdat verantwoordelijkheden duidelijk moeten zijn: wie betaalt waarvoor en wie wordt waarvoor beloond.

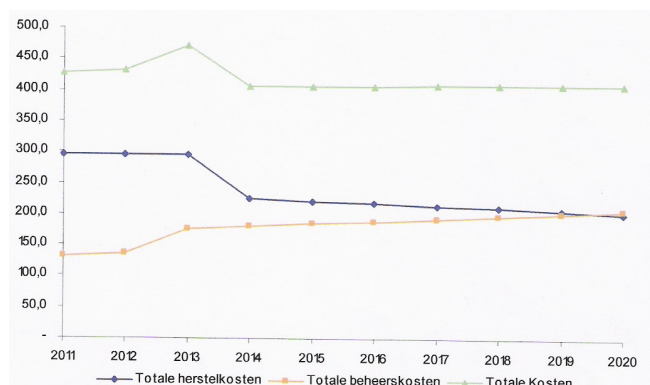
Hoeveel geld is er nodig voor het landschap in het komende decennium?

Eén van de drie thema's in de rijks Agenda Landschap (2008) is duurzame financiering van het landschap. Daarover heeft de Taskforce Financiering Landschap o.l.v. A. Rinnooy Kan advies uitgebracht (Landschap verdient beter, 2008). Eén van de aanbevelingen in dit advies is om het ambitieniveau voor landschapsherstel en -beheer nader te bepalen en de financieringsbehoefte hiervan nader in te schatten. Het IPO heeft op zich genomen om deze financieringsbehoefte te onderzoeken. KPMG heeft het onderzoek in 2010 uitgevoerd, mede in opdracht van de ministeries van LNV en VROM.

Het onderzoek is gericht op de financieringsbehoefte van het beheer en herstel van waardevolle cultuurlandschappen die door rijk en provincies in het beleid zijn benoemd: de Nationale Landschappen, de Rijksbufferzones, de Belvédère-gebieden, de Unesco-gebieden, en in een aantal provincies aanvullende waardevolle landschappen. Deze waardevolle landschappen omvatten de helft van het landoppervlak van Nederland buiten de steden, grote oppervlaktewateren en de Ecologische Hoofdstructuur.

Naast groene en blauwe landschapselementen zijn de kosten van recreatieve toegankelijkheid, landschappelijk waardevolle bebouwing en instandhoudingskosten van verkaveling en terreinkenmerken meegerekend.

Conclusie van KPMG: voor de periode tot 2020 is de financieringsbehoefte voor herstel en beheer van de meest waardevolle Nederlandse cultuurlandschappen €405 - €472 mln per jaar.



Deze conclusie omvat de totale maatschappelijke opgave voor behoud, herstel en beheer van de meest waardevolle cultuurlandschappen. In het onderzoek is onderscheid gemaakt tussen de kosten van herstel en de kosten voor beheer. Het herstel en beheer van de cultuurhistorisch of anderszins waardevolle landschappen buiten de genoemde gebieden is in het KPMG onderzoek niet meegenomen. Ook hier ligt nog een flinke opgave, waarvoor financiering en instrumentarium nodig is.

De bronnen

Landschap is van iedereen en daarmee een publiek goed dat echter overwegend privaat wordt beheerd.

Vanwege het publieke karakter zullen financiële middelen vooral in de publieke sector gevonden moeten en kunnen worden, om van daaruit hun weg te vinden naar de landschapsbeheerders: boeren, particulieren en beheerorganisaties. Wij verwachten dat de bijdragen vanuit de private sector geleidelijk zullen groeien. Via onder meer streekrekeningen, landschapsveilingen en het vermarkten van streekeigen producten zal stap voor stap (meer) privaat geld wordt gegeneerd.

We gaan in dit verband alleen in op de meest kansrijke financieringsbronnen.

Bronnen die in de komende jaren een daadwerkelijke bijdrage gaan leveren aan verbreding en verduurzaming van financiering van landschapsbeheer.

In bijgaande tabel (zie bijlage 1) is als voorbeeld de dekking van de door KPMG geraamde behoefte uit bestaande en nieuwe geldbronnen van EU, Rijk, provincies, gemeenten en private partijen geraamd. Deze raming is niet exact, doch richtinggevend voor een te ontwikkelen financieringsstrategie in de komende jaren.

In onze visie gaat het dan om de volgende middelen:

- **Op het niveau van de Europese Unie gaat het om veranderende geldstromen uit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB, eerste en tweede pijler).**

Uit de eerste pijler gaat het dan om directe inkomenssteun in de vorm van uniforme hectaretoeslagen en om nog te ontwikkelen regionale gedifferentieerde hectaretoeslagen in maatschappelijk waardevolle gebieden. Daarnaast zijn er middelen uit de afoming (pijler twee) die via het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) met nationale cofinanciering beschikbaar zijn voor landschapsbeheer. Gezien het langjarig zekere en continue karakter van de toeslagen en het feit dat boeren ontvanger zijn is deze bron bij uitstek in te zetten voor de noodzakelijke beheergelden voor het agrarische cultuurlandschap.

- **Op rijksniveau verwachten we bijdragen van compensatiegelden voor de aanleg van infrastructuur, mogelijk aangevuld met MIRT-gelden, middelen uit het ILG en genoemde POP en daarnaast fiscale faciliteiten voor beheerders van het agrarische**

cultuurlandschap, vorm te geven in een op te stellen nieuwe Landschapswet naar analogie van de Natuurschoonwet 1928 voor particuliere landgoederen.

De middelen uit infracompensatie, MIRT en ILG hebben het karakter van incidentele uitgaven en zijn daarom als investering in te zetten in het herstel van het landschap.

De fiscale compensatie uit de op te stellen Landschapswet heeft het karakter van een beheervergoeding voor agrariërs.

- **Bij provincies en waterschappen zien we als bronnen het Subsidiestelsel Natuur en Landschap SNL (met rijksbijdragen vanuit ILG en POP), waar mogelijk aangevuld met middelen uit het eigen vermogen van provincies en daarnaast een bescheiden Landschapshoefting bij huishoudens.**

Bijdragen aan landschapsherstel uit het eigen vermogen van provincies hebben een investeringskarakter voor landschapsherstel

Een in omvang bescheiden en, gezien het profijt dat huishoudens van het hun omringende landschap hebben, maatschappelijk zeer verdedigbare bron is een Landschapshoefting naar analogie van de ingezetenenhefting van de waterschappen. Daarmee worden diegenen die profiteren van het mooie landschap als publiek goed, namelijk alle ingezetenen van dit land, voor een gelijk bedrag aangeslagen voor het beheer door de landschapsbeheerders. We denken hierbij aan een bedrag van €5 tot maximaal €10 per huishouden per jaar, te innen door provincies of waterschappen en te besteden aan beheer.

- **Op lokaal niveau gaat het om een bouwbijsdrage die gemeenten heffen op nieuwbouwplannen in stedelijke uitbreidingen voor woningen of bedrijven. En daarnaast om privaat kapitaal dat via donaties of groenregelingen beschikbaar komt.**

Zowel de Agenda Landschap als de Task Force benoemt ‘rood voor groen’ als een financieringsmogelijkheid. Het gaat hier om de zogenaamde bovenplanse verevening, planbaten of groencompensatie. Uit een rapport van VROM, opgesteld door ECORYS, blijkt dat de verschillende varianten van rood-voor-groen constructies daadwerkelijk een bijsdrage kunnen leveren aan financiering voor landschap, doch voor de praktijk nadere uitwerking behoeven. Gelet op het huidige slechte klimaat in de woningmarkt zal de uitwerking en invoering naar verwachting met vertraging gepaard gaan. Deze bijsdrage zal dan vanwege de directe relatie woningbouw en landschap de bijsdrage aan het fonds bovenwijkse voorzieningen¹ moeten vervangen.

Privaat kapitaal via streekrekeningen, andere donaties en groenregelingen is nog bescheiden, maar zal naar verwachting geleidelijk oplopen.

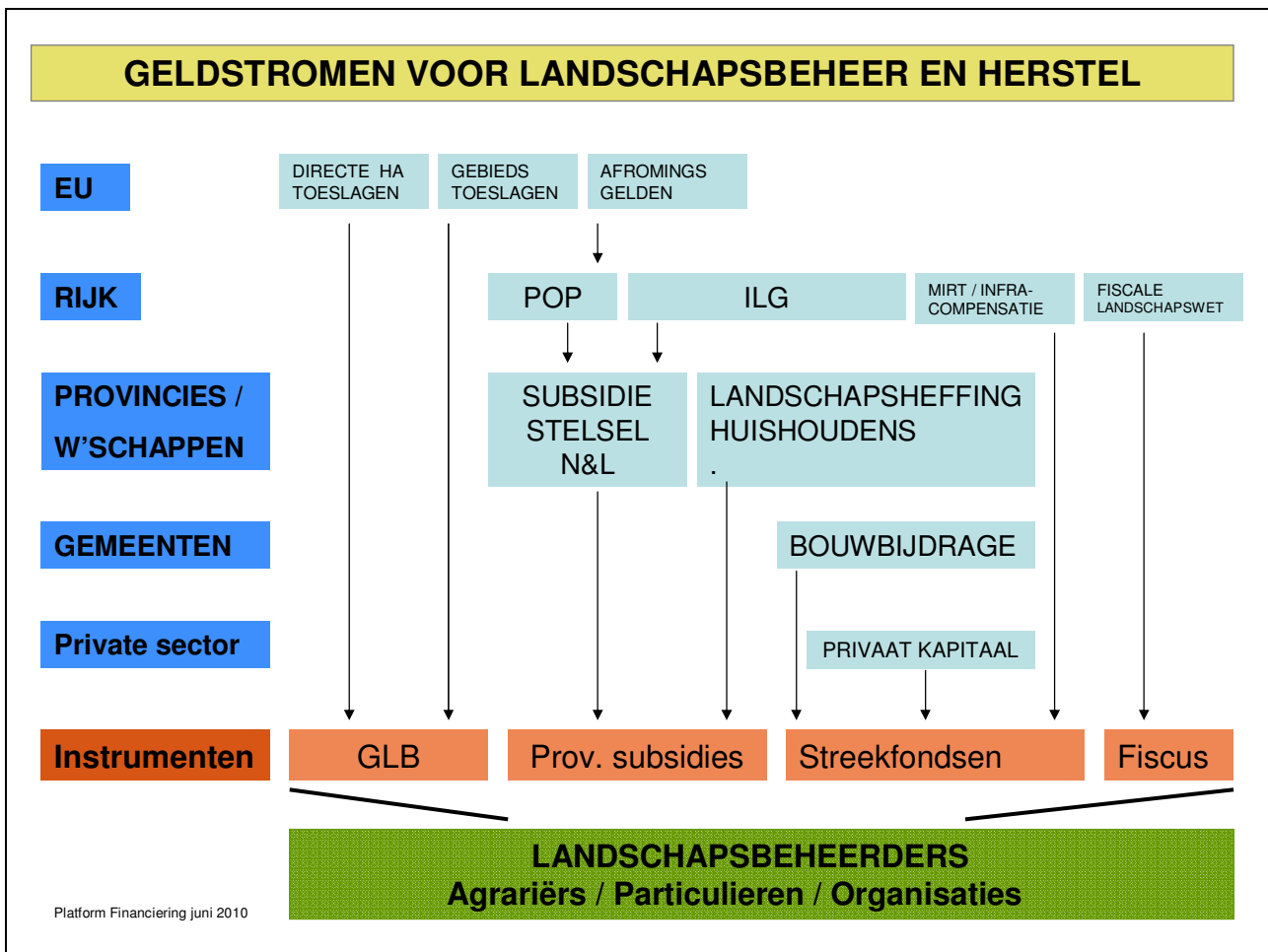
¹Rapport Deloitte, november 2010 Financiële effecten crisis bij gemeentelijke Grondbedrijven Onderzoek i.o.v. VNG en ministerie van Infrastructuur en Milieu

Deze afdrachten vloeien naar ofwel een intern gemeentelijk fonds, of een regionaal fonds. Het is de vraag of er altijd een concrete bestemming voor de middelen in deze fondsen bestuurlijk is vastgesteld, bijvoorbeeld in een Nota Bovenwijkse Voorzieningen. Wanneer geen concrete bestedingsdoelen zijn vastgesteld, is het de vraag in hoeverre dergelijke fondsafdrachten verminderd kunnen worden. Ook wanneer er wel bestuurlijke doelen zijn vastgesteld, kan onderzocht worden in hoeverre de doelen randvoorwaardelijk zijn voor de realisatie van gebiedsontwikkeling.

Schematisch ziet het overzicht van de meest kansrijke geldbronnen er als volgt uit.

		Beoogde financieringsbronnen landschap tot 2020	
		HERSTEL	BEHEER
EU			GLB
RIJK		INFRACOMPENSATIE/ MIRT /ILG	LANDSCHAPSWET/ POP
PROVINCIES/ W'SCHAPPEN		EIGEN VERMOGEN PROVINCIES	LANDSCHAPSHEFFING VOOR HUISHOUDENS
GEMEENTEN/ PRIVAAT		BOUWBIJDRAGE	STREEKREKENINGEN / GROENREGELINGEN

Als we dan de geldstromen, die op de verschillende bestuurlijke niveaus worden gegenereerd uit bestaande en nieuwe bronnen, zichtbaar maken vanuit de optiek van de landschapsbeheerder dan ziet dat er schematisch als volgt uit:



Het schema beoogt om op hoofdlijnen de geldbronnen en -stromen in beeld te brengen die landschapsbeheerders belonen voor geleverde landschapsdiensten. Het gaat om bestaande en mogelijk toekomstige geldstromen, met daarbij de betrokken partijen en instrumenten. De geldstromen voor landschapsbeheer naar boeren, particuliere landeigenaren en NB-organisaties worden gegenereerd op diverse bestuursniveaus.

Dit schema is richtinggevend bedoeld voor een te ontwikkelen financieringsstrategie waar alle betrokken partijen aan bijdragen. Het is een model dat inzicht moet geven in de complexe structurering van de bronnen (=financiering) en distributie (=beloning) van geldstromen. Geldstromen naar de partijen die de grond bezitten waarop het merendeel van ons cultuurlandschap zich bevindt.

Onze visie is gebaseerd op de gedachte dat agrarische, particuliere en institutionele grondeigenaren evenals de overheidspartners aan de lat staan voor ontwikkeling, herstel en beheer van dat landschap.

Bijlage 1

Voorbeeldberekening voor de dekking van de financieringsbehoefte

Er zijn bij de diverse overheden uiteenlopende financieringsbronnen denkbaar. Vanwege de gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle overheden en het profijt dat alle bewoners van ons land hebben van een mooi landschap, stellen we voor om al deze bronnen zo goed mogelijk te benutten. Op basis van de door KPMG geraamde financieringsbehoefte voor herstel en beheer van het landschap en de hiervoor beschreven financieringsbronnen hebben wij als voorbeeld een richtinggevende verdeling gemaakt van geldstromen uit de verschillende bronnen voor de komende periode van 10 jaar.

Hiermee willen we een bijdrage leveren aan de te ontwikkelen financieringsstrategie voor landschap.

Richtinggevende dekking van de financieringsbehoefte voor landschap 2011-2020										
JAAR	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Totale financieringsbehoefte landschap	427	365	472	405	406	406	414	411	409	409
1. Financieringsbehoefte landschapsherstel	296	230	296	225	221	218	221	214	207	203
BESTAAND BUDGET VOOR HERSTEL										
Rijk	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Lagere overheden	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Totaal bestaand budget voor herstel	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
EXTRA BUDGET VOOR HERSTEL										
Infracompensatie/MIRT/ILG		40	40	40	40	40	40	40	40	40
Eigen vermogen provincies		40	40	40	40	40	40	40	40	40
Bouwbijdrage private sector aan gemeenten		25	50	75	100	100	100	100	100	100
Totaal extra budget voor herstel		105	130	155	180	180	180	180	180	180
TOTAAL BUDGET VOOR HERSTEL (bestaand + extra)	100	205	230	255	280	280	280	280	280	280
2. Financieringsbehoefte landschapsbeheer	131	135	176	180	185	188	193	197	202	206
BESTAAND BUDGET VOOR BEHEER										
Rijk	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
Lagere overheden	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Totaal bestaand budget voor beheer	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
EXTRA BUDGET VOOR BEHEER										
GLB	10	20	20	90	90	90	90	90	90	90
Fiscale Landschapswet		10	10	10	15	15	15	15	20	20
Landschapshewing huishoudens		35	40	45	50	55	55	55	60	60
Streekrekeningen/sponsorbijdragen	5	5	5	10	10	10	15	15	15	15
Totaal extra budget voor beheer	15	70	75	155	165	170	175	180	185	185
TOTAAL BUDGET VOOR BEHEER (bestaand + benodigd extra)	35	90	95	175	185	190	195	200	205	205

Bijlage 2

Goede voorbeelden van vernieuwende landschapsfinanciering

Provincie Overijssel: groenblauwe diensten

In de provincie Overijssel is met de invoering van het ILG (investeringsbudget landelijk gebied) een start gemaakt met de zogenaamde Catalogus Groenblauwe Diensten. Gedeputeerde Staten heeft voor de periode 2007-2013 een bedrag van 50 miljoen euro vrijgemaakt voor het afsluiten van langjarige (21 jaar) contracten en dienstenbundels. Hiermee is zij de enige provincie die op deze schaal financieel participeert in landschapsbeheer en -herstel. Aanvankelijk gold een cofinancieringsverplichting van 50% voor andere partijen, waaronder gemeenten. Inmiddels heeft de provincie het percentage cofinanciering vanuit de streek bijgesteld naar 25%. Ook is een vergoeding voor de inzet van de grond opgenomen.

Gemeente Winterswijk: toeristenbelasting vormt landschapsfonds

Het coulisselandschap van Winterswijk heeft dringend financiële middelen voor restauratie en beheer. Hiervoor heeft de gemeente een structurele relatie aangebracht tussen de inkomsten uit de toeristisch-recreatieve sector en landschapsbeheer. Met de gemeente Texel waar landschapsdiensten voor het onderhoud van de karakteristieke tuinwallen deels gefinancierd worden uit de opbrengsten van de veerdiensten is dit de enige gemeente waar een dergelijke relatie wordt gelegd. In Winterswijk is de opbrengst van twintig jaar toeristenbelasting contant gemaakt naar 2009 en één miljoen euro apart weggezet in een fonds. Aanvankelijk een resolverend fonds dat in zijn geheel zou worden gebruikt als cofinanciering voor de Gelderse groenblauwe diensten, maar uiteindelijk, na een gemeenteraadbesluit, als vermogensfonds dat jaarlijks uit de renteopbrengsten herstel- en beheervergoedingen uitkeert.

Provincie Noord-Brabant: landschapsinvesteringsregel

In Noord-Brabant lijkt zich een doorbraak af te tekenen in de zogenoemde verplichte bovenplanse verevening. Voor het eerst wordt op provinciaal niveau in een structuurvisie en middels een verordening vastgelegd dat een aantasting van open ruimte gepaard moet gaan met een financiële afdracht voor de verfraaiing van de resterende ruimte. Deze zogenaamde landschapsinvesteringsregel voorziet in een afdracht van rode ontwikkelingen aan een gemeentelijk of regionaal landschapsfonds. Er is geen sprake van een forfaitaire heffing, zoals aanbevolen in het recente VROM-onderzoek van Ecorys naar planbaten en verevening. Maar de opbrengstraten zullen in dezelfde orde van grootte liggen. Ecorys schat dat een dergelijke heffing landelijk 106-774 mln euro per jaar kan genereren.

Bijlage 3

Leden van het Platform Financiering van het Landschapsmanifest

Mevr. E. Masselink, AM (vz)
P. Clerckx, Bouwend Nederland
S. Gutker de Geus, De 12Landschappen
J. van der Horst, LTO Noord
E. Jongsma, Landschap Overijssel
J. Kingma, Federatie Particulier Grondbezit
H. Koenders, Staatsbosbeheer
E.J. Mooiweer, Vereniging Nederlands Cultuurlandschap
A. van Paassen Landschapsbeheer Nederland
D. Tiemersma, Stichting Natuur en Milieu
Mevrouw G. van der Vliet, Nationaal Groenfonds (adviseur)

Basis voor het Appèl en de Bouwstenen

Naast het **Akkoord van Apeldoorn** (2008) heeft de **Agenda Landschap** (2008) van het ministerie van LNV en VROM als bouwsteen gediend voor dit document. Daarnaast hebben wij ons gericht op de implementatie van een aantal aanbevelingen van de **Task Force Financiering Landschap** (2008) onder leiding van Alexander Rinnooy Kan in het rapport "Landschap verdient beter".

Belangrijke recente onderzoeken naar aanleiding van de Task Force die hebben bijgedragen aan dit document zijn:

- **Een verkenning van de mogelijkheden van planbatenheffing, bovenplanse verevening en verruiming van het huidige kostenverhaal.**
ECORYS Nederland BV in samenwerking met VD2 Advies BV, in opdracht van het Ministerie van VROM, januari 2010
- **Fondsvorming voor landschap.** Verkenning naar operationele landschapsfondsen & financieel juridische aandachtspunten voor fondsvorming.
Nationaal Groenfonds, april 2010.
- **Duurzame financiering van landschap. Een onderzoek naar de financieringsbehoefte van beheer en herstel van waardevolle nationale en provinciale cultuurlandschappen.**
KPMG Advisory N.V. in opdracht van het Interprovinciaal Overleg en de ministeries van LNV en VROM, juni 2010.