PCL

PROVINCIALE COMMISSIE LEEFOMGEVING (PCL) UTRECHT

Aan: Gedeputeerde Staten van Utrecht en Provinciale Staten van Utrecht
Archimedeslaan 6
3508 TH Utrecht
Datum: 30 oktober 2013
Ons kenmerk: PCL 2013/03
Onderwerp: Advies Duurzame ontwikkeling van het landelijk gebied, deel 2

# DUURZAME ONTWIKKELING VAN HET LANDELIJK GEBIED

## Deel 2: Van minder middelen naar sterke strategie en samenwerking


**Samenvatting**

**De PCL brengt advies uit over de duurzame ontwikkeling van het landelijk gebied. In het landelijk gebied liggen grote opgaven die aangepakt moeten worden: Het in samenhang met elkaar ruimte bieden aan de veranderende landbouw, het realiseren van natuur, tegemoetkomen aan de recreatiebehoefte, behouden en benutten van cultureel erfgoed, het zorgen voor een klimaatbestendig watersysteem en het realiseren van een duurzame energieopwekking. Intussen zijn de omstandigheden turbulent: economische crisis, decentralisatie van rijkstaken, mogelijke opschaling van het provinciebestuur en bezuinigingen. De overheidsmiddelen voor het landelijk gebied nemen af.**

**In deel 1 van het advies over het landelijk gebied heeft de PCL een analyse gemaakt van de opgaven en middelen. In het voorliggende deel 2 van het advies gaat de PCL in op de vraag hoe de Provincie in deze dynamische omstandigheden samen met andere partijen toch een goed resultaat kan bereiken in het landelijk gebied.**

**De Provincie heeft een unieke rol bij het behartigen van duurzaamheid, ruimtelijke kwaliteit en bovenlokale belangen in het landelijk gebied. Samen met andere partijen inventariseert de provincie de opgaven, formuleert ambities en stelt prioriteiten. Daarbij stimuleert de provincie inhoudelijke afstemming tussen beleidsonderwerpen en brengt partijen bij elkaar. Via regelgeving stelt zij heldere randvoorwaarden aan ontwikkelingen.**

**Een gebiedsgerichte regierol en een positieve, uitnodigende grondhouding naar andere partijen zijn essentiële elementen van de provinciale rol in het landelijk gebied. De effectiviteit van beleidsinspanningen kan worden verhoogd door de aandacht te richten op een beperkt aantal onderwerpen, de inzet van middelen te concentreren op hoofdzaken, functies met voldoende schaal te creëren en kennis over oplossingen te delen.**

**Bij het maken van plannen voor gebieden is het van groot belang om vroegtijdig en op systematische wijze de inhoudelijke samenhang tussen beleidsterreinen, de betrokken partijen en de maatschappelijke kosten en baten van oplossingsrichtingen in beeld te brengen. Zo kunnen ook (potentiële) baathebbers in beeld komen die financieel of materieel aan de gebiedsontwikkeling zouden kunnen bijdragen.**

**De PCL adviseert de Provincie verder om los van bestaande projecten in gesprek te treden met grote ondernemers in de Provincie en te verkennen in hoeverre zij openstaan voor een brede samenwerking met als doel het behouden en verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving en daarmee het vestiging- en werkklimaat in de Provincie Utrecht. De Economic Board Utrecht kan hierbij mogelijk een rol spelen. Om investeringen van private partijen te stimuleren kan de vorming van een Groenfonds wenselijk zijn.**

**De PCL wil hierbij wel opmerken dat hoezeer zij nieuwe (private) financieringsvormen voor het landelijk gebied ook toejuicht, zij niet verwacht dat deze op korte termijn de bezuinigingen op de overheidsbijdragen zullen kunnen compenseren. Er is dus een tweesporenbeleid nodig: Naast het stimuleren van nieuwe financieringsvormen blijft het zo goed mogelijk op peil houden van de overheidsinvesteringen van cruciaal belang voor de kwaliteit van het landelijk gebied.**

## 1. Inleiding

De PCL brengt advies uit over de duurzame ontwikkeling van het landelijk gebied. De reden hiervan is dat de PCL zich zorgen maakt hierover. De kwaliteit van het landelijk gebied is van groot belang voor de kwaliteit van leven in de Provincie Utrecht. Deze kwaliteit komt echter onder druk te staan door de grote bezuinigingen op het beleid voor het landelijk gebied en de slechte economische situatie. Bovendien is er mede als gevolg van de decentralisatie sprake van een verschuiving in de rolverdeling tussen rijk, provincie en marktpartijen. Met dit advies wil de PCL de Provincie graag een handreiking doen voor het bepalen van haar rol in het landelijk gebied in deze dynamische omstandigheden.

Dit advies bestaat uit twee delen:
Deel 1: Opmaat voor advies bevat een uitgebreide analyse van de opgaven in het landelijk gebied van de Provincie Utrecht en de beschikbare middelen hiervoor. Dit deeladvies is uitgebracht in juni 2013 (zie bijlage 1 voor de conclusies van deze analyse).
Deel 2: Oplossingsrichtingen
In het voorliggende deel 2 van het advies gaat de PCL in op de vraag hoe de Provincie optimale resultaten kan bereiken in het landelijk gebied, gegeven de situatie van grote opgaven, beperkte middelen en verschuivende rollen.

Om input te krijgen voor deel 2 van het advies heeft de PCL op 27 mei 2013 de discussiebijeenkomst "Driedubbele dynamiek in landelijk gebied" georganiseerd. Ongeveer 60 vertegenwoordigers van overheden, natuurorganisaties, landbouworganisaties, kennisinstituten, particulier grondbezit, provinciale adviesorganen en de landelijke Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) namen hieraan deel. Gastspreker was Prof. Dr. Hans Mommaas.
Ook is er een enquête gehouden onder de deelnemers aan de discussiebijeenkomst. Hierin is gevraagd naar de belangrijkste opgaven, knelpunten, kansen en mogelijkheden tot verbetering van de samenwerking. Deze enquête heeft veel informatie opgeleverd. Daarnaast zijn nog enkele gesprekken gevoerd met medewerkers van de Dienst Landelijk Gebied (DLG), Kamer van Koophandel en Recreatie Midden Nederland (RMN). De PCL heeft de informatie uit deze discussiebijeenkomst en gesprekken verwerkt in onderstaand advies.

De opzet van deel 2 van het advies is als volgt:
In ***Paragraaf 2*** gaat de PCL in op de belangrijke opgaven in het landelijk gebied en redenen voor de Provincie om zich hiermee bezig te houden.
In ***paragraaf 3*** staat de aanpak van de opgaven centraal. Hoe kan de Provincie optimaal resultaat bereiken met beperkte middelen?
***Paragraaf 4*** bevat de conclusies.
In kaders zijn de belangrijkste aandachtspunten uit de enquête onder de deelnemers aan de discussiebijeenkomst weergegeven.

## 2. Opgaven in het landelijk gebied en redenen voor overheidsbemoeienis

### 2.1. Opgaven in het landelijk gebied

Het landelijk gebied van de Provincie Utrecht is van grote waarde. Op lokaal niveau voor de mensen die er opgroeien, wonen en werken en de dieren die er leven. Op regionaal niveau als natuur- en recreatiegebied waar mensen uit de steden rust en ruimte kunnen vinden, als waterwinnings- en waterbergingsgebied, als gebied voor voedselproductie en voor het woon- en vestigingsklimaat van de Provincie Utrecht. Maar ook op nationaal (en internationaal) niveau is het landelijk gebied van de Provincie Utrecht van belang vanwege de bijdrage aan de variatie in het Nederlandse landschap, het Nederlandse vestigingsklimaat en de biodiversiteit.
Het landelijk gebied staat nadrukkelijk in verbinding met de meer verstedelijkte gebieden en deze gebieden vullen elkaar aan. De PCL onderschrijft de visie van Hans Mommaas dat het landelijk gebied niet zozeer als een plek benaderd zou moeten worden, maar meer als een dynamisch geheel van stromen: waterstromen, economische stromen, verkeersstromen.
Het landelijk gebied staat bekend om de rust die er te vinden is, maar er wordt van veel kanten aanspraak op gemaakt en er spelen veel belangen. De landbouw heeft ruimte nodig en wil zich verder ontwikkelen, er worden natuurgebieden gerealiseerd, de behoefte aan recreatiemogelijkheden neemt

toe, cultureel erfgoed moet een nieuwe functie krijgen om het te behouden, de watervoorziening vraagt om aandacht en bij het realiseren van een duurzame energievoorziening wordt ook vaak aan het landelijk gebied gedacht.

In het landelijk gebied bestaat een sterke relatie tussen alle beleidsterreinen. Door een integrale aanpak kunnen tegelijkertijd meer doelen gerealiseerd worden en kunnen de beperkte middelen zo doeltreffend mogelijk worden ingezet.

***Uitkomst enquête discussiebijeenkomst***

***Belangrijkste vraagstukken in het landelijk gebied***
*Beheer natuur, verbetering biodiversiteit*
*Ontwikkeling en beheer recreatiegebieden*
*Toekomst landbouw*
*Robuuster watersysteem*
*Energieopgave*
*Klimaatverandering*
*Samenhang binnen het landelijk gebied en met de stad*
*Wonen, werken recreëren versus natuurwaarden en landschap*

## 2.2. Redenen voor overheidsbemoeienis

De reden dat de overheid zich met een beleidsonderwerp bezighoudt hangt meestal samen met het feit dat het gaat om een “publiek belang”. Publieke belangen zijn belangen waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel wenselijk is en die de politiek zich om deze reden aantrekt (uit: “Overheid en markt. Het resultaat telt!”, SER, maart 2010).
In het rapport worden drie categorieën argumenten genoemd die pleiten voor overheidsingrijpen:

1. Kenmerken van de sector en van de desbetreffende activiteiten die het risico van marktfalen in zich bergen (collectieve goederen/publieke goederen, externe effecten, marktmacht, asymmetrische informatie)
2. Sociale overwegingen
3. Situaties waarin de consument de neiging heeft onvoldoende in zijn eigen belang te handelen (“bemoeigoederen”).

Dat zijn situaties waar de uitkomsten van volledige vrije marktwerking tot inefficiënte of ongewenste resultaten leiden, zodat een vorm van overheidsingrijpen wenselijk is.

Argumenten voor overheidsbemoeienis met de fysieke leefomgeving vallen vooral onder de categorieën 1 en 2: het gaat vaak om publieke goederen en ook spelen sociale overwegingen een rol.

Wanneer de PCL dit verder uitwerkt voor de fysieke leefomgeving in het landelijk gebied ziet zij de volgende redenen voor overheidsbemoeienis:
1.Het belang voor gezondheid en/of welzijn van grote groepen burgers nu en in de toekomst. De overheid kan eraan bijdragen dat:

- het algemeen belang aandacht krijgt en niet alleen het individueel belang
- de lange termijn aandacht krijgt en niet alleen de korte termijn
- bovenlokale verbanden aandacht krijgen en niet alleen de lokale belangen

2.Schaarste van een goed en/of onvervangbaarheid
Als een goed een groot maatschappelijk belang heeft en ook schaars of onvervangbaar is, kan de overheid het beschermen tegen het individuele belang.
3.Of het een publiek goed betreft of niet. Kenmerk van een publiek goed is dat het niet-uitsluitbaar en niet-rivaliserend is. Dit houdt in dat je mensen niet kunt uitsluiten of beletten het te gebruiken. De consumptie van een publiek goed beperkt evenmin het vermogen van iemand anders om het te gebruiken (voorbeeld: dijken, schone lucht). Het “free-rider” probleem hangt hiermee samen. Omdat mensen niet geneigd zijn vrijwillig te betalen voor publieke goederen of diensten, wordt de taak hiervoor te zorgen vaak overgelaten aan de overheid.

Voor natuur, landschap en water gelden alle 3 argumenten. Voor cultuurhistorisch erfgoed gelden vooral de argumenten 1 en 2. Voor recreatie geldt vooral argument 1.
Het is aan de politiek om keuzes te maken waar de overheid zich wel of niet mee moet bezighouden.

In de praktijk is het vaak niet zozeer de keuze wel of niet, maar de keuze in welke mate en op welke manier.
Er zijn immers vele instrumenten waar de overheid gebruik van kan maken, zoals:

- Zelf doen door de overheid
- Inkopen
- Normeren (wetgeving, regulering, vergunningen, handhaven)
- Toezicht houden
- Heffen (belastingen, accijnzen)
- Subsidies verstrekken
- Beïnvloeden, informeren

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) beschrijft in het rapport “Loslaten in vertrouwen” de overheidsparticipatietrap. Deze kent vijf treden van overheidsbemoeienis (van licht tot zwaar): loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren en reguleren. Volgens de ROB bestaat er voor de overheid niet één ideale of beste rol. Per situatie en per onderwerp zullen politiek en bestuur moeten bepalen welke rol zij voor de overheid zien weggelegd.
Wel concludeert de ROB dat ruimte geven aan de vitaliteit van de samenleving meer kans krijgt als de overheid de overheidspaticipatietrap zo min mogelijk beklimt.
Met de terugtrekkende rol van de overheid zien wij de laatste jaren ook een verschuiving in instrumenten van “zelf doen” en “subsidies” naar “normeren”,” inkopen” en “beïnvloeden en informeren”.

***Uitkomst enquête discussiebijeenkomst***

***Knelpunten in het landelijk gebied***
*Versnippering (fysiek, organisatorisch en wettelijk)*
*Schaarste aan grond*
*Verslechterde landbouwstructuur, inkomens onder druk*
*Inpassing moderne landbouw*
*Natuurbeheer te technocratisch*
*Weinig aandacht voor natuurbeheer*
*Weinig oplossingen klimaatverandering*
*Onvoldoende zicht op partners en geldstromen*
*Beperkende regelgeving*
*Sectoraal beleid*
*Teveel plannen*

## 2.3 Taak Provincie in landelijk gebied

Volgens de PCL ligt er bij uitstek een taak voor de Provincie bij het behartigen van duurzaamheid, ruimtelijke kwaliteit en bovenlokale/regionale belangen.
Het is belangrijk dat de Provincie bijdraagt aan een duurzame evenwichtige ontwikkeling van gebieden, waarbij een goede samenhang bestaat tussen de sociale, economische en ecologische ontwikkeling van een gebied.
Daarnaast is de Provincie bij uitstek de overheid die de ruimtelijke kwaliteit centraal moet stellen. Deze wordt bepaald door de combinatie van gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde.
Bovendien is het belangrijk dat de Provincie de bovenlokale belangen behartigt. Wanneer iedere gemeente zijn eigen doelen nastreeft, ontstaat op regionaal niveau immers geen goede mix van functies en ontbreekt samenhang.
De ruimtelijke ordening is bij uitstek het instrument om de duurzaamheid, ruimtelijke kwaliteit en bovenlokale belangen zeker te stellen.
Hoe de Provincie dit het best kan aanpakken, staat centraal in de volgende paragraaf.

## 3. Aanpak van de opgaven

### 3.1. Veranderende rol overheid

**Initiatief, kennis en kapitaal ook bij andere partijen**
De rol die de Provincie in de komende jaren in de ruimtelijke inrichting zal spelen zal een andere zijn dan in het verleden.
In de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog lagen op het terrein van de ruimtelijke inrichting het initiatief, de kennis en het kapitaal vooral bij de overheid. Hierbij paste het beeld van de (door de overheid) maakbare samenleving. In de komende periode zullen het initiatief, de kennis en het kapitaal ook steeds meer bij andere maatschappelijke partijen liggen. Dit hangt samen met het sterk gestegen opleidingsniveau in de samenleving, de snelle ontwikkeling van kennis op alle terreinen van maatschappelijk functioneren en de ontwikkeling van de informatietechnologie. Kennis en informatie komen snel en breed beschikbaar.
Mensen, bedrijven en instellingen, maar ook het openbaar bestuur maken inmiddels deel uit van horizontale netwerken. Daarin zijn de politiek en de overheid niet meer dé belangrijkste, maar één van de belangrijke spelers. Het gaat erom een nieuwe aansluiting te realiseren tussen de verticale sturing door de overheid en de horizontale processen en bewegingen in de samenleving. De omslag begint door ervan uit te gaan dat wat nodig is in de eerste plaats groeit in de samenleving en haar gemeenschappen (Raad voor het Openbaar Bestuur ROB, 2012).
De fase waarin wij nu zitten in de ontwikkeling van de rol van de overheid ten opzichte van marktpartijen is er een van overgang. Er vindt in Nederland een ontwikkeling plaats van een Rijnlands model van de maatschappij met een relatief grote overheid en intensieve samenwerking tussen overheid, werkgevers en werknemers naar een Angelsaksisch model met een kleinere overheid en meer nadruk op zelfredzaamheid en particulier initiatief. De overheid geeft hierbij prioriteit aan een goed ondernemersklimaat. Er is in dit model een beperkt aantal regels dat strikt gehandhaafd wordt, met daarnaast veel ruimte voor marktinitiatieven. Hierbij hoort ook een ontwikkeling van doelmanagement naar procesmanagement.
Volgens de ROB is het van groot belang welke motieven er aan de overdracht van publieke taken aan burgers en maatschappelijke organisaties ten grondslag liggen. De reden zou niet moeten liggen bij bezuinigingen en de wens te komen tot een compacte overheid. De reden moet wel liggen in het feit dat politiek en bestuur voor kennis en ervaring afhankelijk zijn van de inbreng uit de samenleving, dat de overheid het uiteindelijk niet alleen kan. Deze omslag betekent volgens de ROB ook een andere werkwijze voor ambtenaren. Die zullen meer procesbegeleider moeten worden die met betrokkenen en belanghebbenden – waaronder het politieke bestuur – toewerken naar een duidelijk omschreven doel en de daaraan verbonden noodzakelijke interventies. Daarbij moeten ze proberen weg te blijven van de vaste drie valkuilen van de overheid wanneer het initiatieven vanuit de samenleving betreft: het overvragen van vrijwilligers, het overnemen van het initiatief of het overspoelen van het initiatief met procedures en regels. In dit verband wordt wel gesproken van de verandering van government naar governance.

**Governance**
De PCL onderschrijft het advies van de RLI waarin wordt gepleit voor Governance met de volgende elementen:
- Horizonbeleid: vastleggen lange termijndoelen in overleg met maatschappelijke organisaties en bedrijven
- Gebiedsontwikkeling: het vertalen van deze doelen naar gebiedsgerichte criteria en die verbinden met lokale aanknopingspunten
- Kompasbeheer: aangeven van gewenste typen ecosystemen en landschappen in plaats van het opstellen van gedetailleerde streefbeelden.
- Reflexief sturen: Tweezijdig sturen, waarbij enerzijds planmatig wordt gewerkt en anderzijds ruimte is voor creatieve en improviserende oplossingen.

De PCL wil benadrukken dat de Provincie in deze veranderende omstandigheden een belangrijke en **unieke rol** houdt. Onderdelen van deze rol zijn:
- Samen met andere partijen inventariseren van de opgaven, formuleren van ambities en stellen van prioriteiten
- Stimuleren van inhoudelijke afstemming tussen beleidsonderwerpen
- Bijeenbrengen partijen, stimuleren synergie
- Stellen van randvoorwaarden met regelgeving

Aandachtspunten bij het uitoefenen van deze taken zijn:

- Stuur op hoofdlijnen en biedt tegelijk ruimte aan marktpartijen ("the balancing act" uit het IPO rapport "Slim financieren".)
- Voer als overheid een integraal beleid
- Kies voor een gebiedsgerichte regierol, zoek naar en benut kansen die zich binnen de gebieden voordoen
- Let erop dat de regelgeving ondersteunend werkt aan het beleid en goede initiatieven niet in de kiem smoort
- Neem een positieve, uitnodigende grondhouding aan naar andere partijen
- Durf duidelijk te zijn bij het handhaven van de regels

De doeltreffendheid van beleidsinitiatieven kan nog verhoogd worden door:

- De aandacht te richten op een beperkt aantal onderwerpen (focus)
- De inzet van middelen te concentreren op de hoofdzaken
- Functies met voldoende schaal te creëren
- Kennis over oplossingen te delen

***Uitkomst enquête discussiebijeenkomst***

**Kansen landelijk gebied**
Behoud van prachtige gebieden
Uitwerking Deltaprogramma
Energiegewassen telen in moerassen
Meer mogelijkheden "Rood voor groen"
Meer grondruilingen
Stimulerende visies overheden
Verbinding stad en land via voedsel en duurzame energie
Nieuwe verdienmodellen voor agrariërs
Netwerk van boeren verbonden aan natuurambities
Laagdrempelige financiering
Door schaarste middelen meer focus en efficiency
Cultuuromslag bij de overheid van "nee, tenzij", naar "ja, mits"
Ondernemers kansen bieden bij beheer en inrichting

### 3.2 Grotere inzet maatschappelijke organisaties en marktpartijen

**Ecosysteemdiensten en baathebbers**
Veel partijen hebben baat bij een goede kwaliteit van het landelijk gebied, maar dragen er vaak niet financieel aan bij. Hierbij kan men denken aan eigenaren van horecavoorzieningen, projectontwikkelaars die woningprojecten realiseren op uitleglocaties en profiteren van het groen in de buurt of recreanten en sporters die genieten van de groene omgeving.

Voor het vergroten van het bewustzijn dat de natuur veel baten met zich meebrengt of kan brengen is het concept van "ecosysteemdiensten" nuttig. Het is een term die aangeeft dat onze omgeving ons een aantal voordelen oplevert. Het gaat daarbij om een zeer breed scala aan diensten die voor de mens van grote betekenis zijn: van voedsel uit de landbouw, vis uit de zeeën, regulatie van plagen in de landbouw, regulatie van de waterbeschikbaarheid tot belevingswaarde van het landschap (Melman en Van der Heide, 2011). "Ecosysteemdiensten kunnen een bijdrage leveren aan het besef dat natuur geen "koekoeksjong" is dat de maatschappij enkel maar geld kost, maar eerder de "kip met de gouden eieren" die baten genereert" (Hajer, 2010).
Onderscheiden worden productiediensten (bijv. voedsel, zoet water), regulerende diensten (bijv. plaagbestrijding, waterregulatie), culturele diensten (recreatie, gezondheid, educatie) en ondersteunende diensten (bijv. bodemvorming, biodiversiteit).
Het begrip ecosysteemdiensten is niet alleen van belang voor bewustwording van de waarde van de natuur, maar ook voor verantwoorde beleidsafwegingen.

Volgens het IPO rapport “Slim financieren, provincies op zoek naar creatieve financieringsvormen voor gebiedsontwikkeling en infrastructuur”, kunnen nieuwe meekoppelende belangen onder meer gezocht worden in de toekomstige schaarste van goederen en diensten, zoals water, energie en voedsel. Investeringen in water(veiligheid), energievoorziening, voedselproductie en het klimaatbestendig maken van onze leefomgeving kunnen zich ontwikkelen tot nieuwe voortstuwende krachten van gebiedsontwikkeling.

Via een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) kunnen de kosten en baten van een ontwikkeling in beeld gebracht worden en kan bekeken worden wie de (potentiële) baathebbers zijn. Vervolgens kunnen er samenwerkingsverbanden (coöperaties, fondsen) opgericht worden om de baathebbers ook daadwerkelijk bij te laten dragen in de kosten.
De overheid kan private investeringen stimuleren door bij het formuleren van eisen waar een gebied aan moet voldoen, te beginnen met goed te luisteren Het preciezer aansluiten bij de wensen van de eindgebruikers werkt opbrengsten verhogend: zij willen daar meer voor betalen. Het investerend vermogen in een gebied wordt zodoende beter benut (TU Delft, 2011).

Een valkuil hierbij is het in geld willen uitdrukken van bijvoorbeeld de waarde van de natuur. Natuur heeft immers naast een economische waarde ook een intrinsieke waarde als bron van leven, variatie en schoonheid. Deze waarden zijn niet in geld uit te drukken.
Met de methode multi-criteria analyse (MCA) kan dat probleem omzeild worden. Multi-criteria analyse is een benadering om een beslissingsproces te ondersteunen, waarbij de keuzemogelijkheden beoordeeld en onderling vergeleken worden op een aantal aspecten (criteria). Met een MCA kunnen scores op economische, ecologische en sociale criteria bij elkaar worden opgeteld om alternatieven te rangschikken. De methode lijkt op de maatschappelijke kosten-baten analyse, maar bij een MCA hoeven niet alle criteria in geld te worden uitgedrukt.

**Bijdragen marktpartijen aan natuur en landschap**
De overheid heeft beperkte mogelijkheden om marktpartijen te laten bijdragen aan de kwaliteit van natuur en landschap. Vaak is zij afhankelijk van een vrijwillige bijdrage. Eén van de sterkste instrumenten om toch investeringen in natuur en landschap te bereiken is regelgeving. In de praktijk blijken ondernemers vaak bereid te investeren in natuur en landschap, wanneer daar een vergunning voor een rode ontwikkeling tegenover staat. Een bekend voorbeeld waarbij een organisatie betaalt voor ecosysteemdiensten is waterleidingmaatschappij PWN in de Noord-Hollandse duinen die het natuurbeheer in de duinen financiert.
Ook in de Provincie Utrecht is een initiatief genomen om te onderzoeken of een waterleidingmaatschappij natuurbeheer op de Utrechtse Heuvelrug kan meefinancieren.
Dit gaat het gemakkelijkst wanneer eigendom en beheer in één hand liggen. Als dit niet het geval is, zoals op de Utrechtse Heuvelrug, is meestal een breder samenwerkingsverband, zoals een coöperatie, nodig om financiële bijdragen te verwerven. Dan doet zich immers het “free-riders” verschijnsel voor, waarbij andere partijen ook meeprofiteren van een publiek goed, zonder eraan bij te dragen. Bovendien zal men niet graag in een gebied investeren waar men geen zeggenschap over heeft.

***Uitkomst enquête discussiebijeenkomst***

**Mogelijkheden voor betere samenwerking in landelijk gebied**
Op alle terreinen van onderlinge concurrentie naar onderlinge versterking
Natuur/landschapsbeheer verbinden met landbouw en recreatie
Overleg in vroeg stadium tussen overheid en grondeigenaren of pachters
Productontwikkeling en innovatie
Gebiedsmarketing
Afstemming van beleid en regelgeving, over bestuurlijke grenzen heen
Meer verantwoordelijkheid in het gebied zelf
Open overleg en vertrouwen in elkaar
Rolvastheid
Goed instrumentarium voor samenwerking
Behoefte aan regulier overleg partijen landelijk gebied
Niet “What’s in it for me” maar “What’s in me for it?”: Vanuit gebiedstrots optimaal samenwerken!

**Rapport Taskforce Economie en natuur Noord-Brabant**
In dit kader is het rapport “Economie en natuur slim verbinden” van de Taskforce Economie en Natuur interessant. Deze Taskforce, die is ingesteld door de SER Brabant in opdracht van de Provincie, heeft recent het perspectief voor nieuwe verdienmodellen voor natuur en landschap verkend. De vraag was of langs deze nieuwe weg een substantieel deel van de provinciale natuur- en landschapsopgave (500-750 ha) gefinancierd kan worden. Hiervoor heeft de Taskforce zeven kansrijke projecten in beeld gebracht waar door samenwerking van bedrijfsleven, natuurbeheerders en publieke partijen, ruimte ontstaat om te investeren in verdienmodellen. De projecten geven vanuit een aantal perspectieven (gezondheid, vrijetijdseconomie, landgoederen, industrie, landbouw etc.) inzicht in de mogelijkheden. Deze projecten bieden resultaten voor de korte termijn. Zij genereren energie en leveren informatie over een goede aanpak, maar zijn te kleinschalig om te leiden tot grote investeringen in natuur en landschap. De Taskforce ziet daarom voor de lange termijn meer perspectief in het op gang brengen van een proces van economische gebiedsontwikkeling, waarbij het bedrijfsleven belang hecht aan een rijke natuur en landschap omdat die zorgt voor een betere marktpositie, bijdraagt aan een aantrekkelijk vestigings- en arbeidsklimaat en daarmee aan de bedrijfsresultaten. Hiermee ontstaat meer natuur op en rondom bedrijfslocaties, maar er zij ook opties om, bijvoorbeeld met regiofondsen, natuur te ontwikkelen op andere plaatsen. Zo kan bijgedragen worden aan de realisatie van de EHS.
De Taskforce concludeert dat het belangrijk is om het gewenste woon-, werk- en leefklimaat in de provincie te definiëren. Dit beeld schetsen als stip op de horizon, bepalen waar de unieke waarde van de provincie ligt en welke rol bedrijfsleven en landgoederen kunnen invullen om deze waarde tot stand te brengen. Belangrijk hierbij is het organiseren van verbindingen tussen de wereld van ondernemers, natuurorganisaties, het maatschappelijk veld en overheden en het koppelen van hun doelen.
Daarom heeft de Taskforce gesprekken gevoerd met grote Brabantse ondernemingen en andere partijen om de belangstelling te polsen voor deelname aan groene initiatieven. Hieruit zijn interessante voornemens tot samenwerking tussen grote bedrijven (zoals Fuji en Coca-Cola), Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten waterschap, provincie en gemeenten ontstaan.
Op grond van de eerste resultaten is het volgens de SER Brabant zeker haalbaar dat langs deze weg 500-750 ha natuur wordt gefinancierd. Maar ook stelt de SER vast dat het verbinden van de twee “werelden” vooralsnog niet vanzelf gaat en dat het nieuwe denken en handelen zich veelal nog op individueel project- of bedrijfsniveau beweegt. De beweging naar mesoniveau, door opschaling en thematische aanhaking bij regionaal economische agenda’s moet nog worden gemaakt (gebiedseconomie). Op dat regionale schaalniveau ontstaan robuuste en voor het provinciaal beleid perspectiefrijke verdienmodellen. De aanbevelingen aan de Provincie Noord-Brabant zijn:

- Faciliteren van een onafhankelijke aanjaag- en regierol, gecombineerd met blijvende inspanning van de Provincie Noord-Brabant
- Opzet en inrichting van een Groenfonds, waarvan een deel benut kan worden voor het uitlokken van investeringen in en door de private sector
- Provinciale unit voor Kennis en Onderzoek kan een brugfunctie vervullen
- Provinciale bereidheid om, waar nodig en passend, innovaties door te voeren in het ruimtelijk instrumentarium

De Taskforce geeft aan dat het verbinden van economie en natuur ook het verbinden is van:

- Mensen en partijen, vaak met verschillende achtergronden, die beelden en perspectieven op nieuwe verdienmodellen met elkaar moeten gaan delen.
- Private partijen en overheid, die een proces van “co-making” aangaan. Dit vraagt een integrale en slagvaardige aanpak.
- Natuur met initiatieven die passen in de transitie naar een nieuwe “circulaire economie.”
- Korte en lange termijn: van patstellingen in de uitvoering op korte termijn naar een offensieve investeringsstrategie voor natuur en bedrijfsruimte voor de langere termijn.

Hierbij is het faciliteren van een onafhankelijke aanjaag- en regierol belangrijk, gecombineerd met blijvende inspanning van de Provincie. Daarnaast is een essentiële aanbeveling om met de opzet en inrichting van een “Groenfonds” investeringen in en door de private sector te stimuleren.

Ook volgens het rapport “Slim financieren, Provincies op zoek naar creatieve financieringsvormen voor gebiedsontwikkeling en infrastructuur” van het Interprovinciaal Overleg (IPO) is een rol van de Provincie in een revolving fund één van de meest perspectiefvolle. Daarmee kan, zo is de verwachting, op regionale schaal een betere koppeling worden bereikt tussen maatschappelijke doelen en economische/particuliere/bedrijfsmatige impulsen.

In de Provincie Utrecht is bij veel partijen (particuliere grondeigenaren, recreatieschappen, lokale/regionale werkgroepen) de wil aanwezig om alternatieve financieringsbronnen aan te boren voor investeringen in het landelijk gebied. Veel initiatieven lopen echter in eerste instantie vast op regelgeving (bestemmingsplannen) of problemen met het grondeigendom. Soms komt een project na lange tijd toch nog tot stand. Door meer afstemming tussen overheden, aanpassing van regelgeving, meer synergie tussen partijen, door ervaring op te doen met projecten en door het uitwisselen van goede voorbeelden zou op den duur de gemiddelde doorlooptijd korter moeten worden.

## 4. Conclusies

- In het landelijk gebied van de Provincie Utrecht is sprake van grote opgaven, veranderende bestuurlijke omstandigheden en beperkte middelen.
- De Provincie houdt in het landelijk gebied echter een belangrijke en unieke rol. Zij moet bijdragen aan een evenwichtige ontwikkeling van het landelijk gebied, met een goede samenhang tussen de sociale, economische en ecologische ontwikkeling. Daarnaast is het van belang dat zij via het beleid en de regelgeving de voorwaarden schept voor een hoge ruimtelijke kwaliteit. Ten slotte is het haar taak om de bovenlokale belangen te behartigen. Hoe groter de rol van andere partijen in de ontwikkeling van het landelijk gebied, des te crucialer wordt deze rol van de Provincie.
- Belangrijke elementen van deze nieuwe rol zijn: Samen met andere partijen inventariseren van opgaven en op een aansprekende wijze formuleren van doelen, het stimuleren van inhoudelijke afstemming en synergie en het stellen van randvoorwaarden via de regelgeving.
- Aandachtspunten hierbij zijn: blijf als overheid op hoofdlijnen, voer een integraal beleid, kies voor een gebiedsgerichte regierol, let erop dat de regelgeving ondersteunend werkt aan het beleid en niet verlammend, kies voor een positieve grondhouding naar andere partijen en durf duidelijk te zijn bij het handhaven van regels.
- De efficiency van het beleid kan nog verhoogd worden door focus, middelen te concentreren op hoofdzaken, functies met voldoende schaal te creëren en kennis over oplossingen te delen.
- Het is van groot belang om bij de aanpak van een gebied in beeld te brengen hoe de samenhang tussen de verschillende opgaven is en welke partijen betrokken zijn of zouden kunnen worden bij de aanpak. Hierbij is het zinvol ook de relaties met opgaven of partijen buiten het gebied in beeld te brengen. Sommige opgaven kunnen beter bovenregionaal of landelijk aangepakt worden.
- Mogelijke oplossingsrichtingen kunnen afgewogen worden met instrumenten als een goed uitgevoerde maatschappelijke kosten/baten analyse (MKBA) of multi criteria analyse (MCA), waarbij ook de baathebbers in beeld komen. Hierbij is het van belang steeds voor ogen te houden dat niet alle kosten en baten vergelijkbaar en kwantificeerbaar zijn of in geld uit te drukken. Het gaat erom dat systematisch de inhoudelijke samenhang, kosten en baten in beeld worden gebracht. Steeds moet ook het grotere verband erbij betrokken worden. Soms zijn verdienmodellen pas haalbaar op een grotere schaal.
- Het is van groot belang om op systematische wijze via gesprekken en analyses baathebbers te zoeken die mogelijk kunnen bijdragen aan de financiering van gebiedsontwikkeling. De Economic Board Utrecht zou hier mogelijk een goede rol in kunnen vervullen. De PCL verwacht echter dat deze bijdragen de bezuinigingen op de overheidsbijdragen aan het landelijk gebied niet zullen kunnen compenseren. Er zijn nog weinig voorbeelden van echt grote structurele bijdragen van marktpartijen of maatschappelijke organisaties aan de kwaliteit en inrichting van het landelijk gebied.
- Er is dus een tweesporenbeleid nodig: Naast het stimuleren van nieuwe financieringsvormen blijft het zo goed mogelijk op peil houden van de overheidsinvesteringen van cruciaal belang voor de kwaliteit van het landelijk gebied.

Hoogachtend,

De Provinciale Commissie Leefomgeving (PCL),

Drs. A.F. van de Klundert,
Voorzitter

Mevr. Drs. J.E.H.. van der Heijde,
Secretaris

**Bronnen:**

Interprovinciaal Overleg (IPO, januari 2012): Provincies op zoek naar creatieve financieringsvormen voor gebiedsontwikkeling en infrastructuur.

Melman, T.C.P. en C.M. van der Heide (september 2011): Ecosysteemdiensten in Nederland: verkenning betekenis en perspectieven.

Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB, december 2012): Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving.

SER Brabant (maart 2013): Economie en natuur slim verbinden. Eerste resultaten van Brabantse verdienmodellen.

SER (maart 2010): Overheid én markt: Het resultaat telt!

TU Delft (2011): Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit: wat *nu* te doen?

RLI (mei 2013): Onbeperkt houdbaar. Naar een robuust natuurbeleid.