

Nieuwe kansen voor Laag Holland onder het toekomstige landbouwbeleid



Nieuwe kansen voor Laag Holland onder het toekomstige landbouwbeleid

Paul Terwan

**m.m.v.
Sjaak Hoogendoorn
Bart Edel
Jan Buijs**

**Vereniging agrarisch natuur- en
landschapsbeheer Water, Land & Dijken**

Purmerend, mei 2010



Colofon

Uitgave: Water, Land & Dijken – Vereniging voor agrarisch natuur- en landschapbeheer.

Financiering: Ministerie van LNV, programmadirectie GLB.

Foto's: Hans Frederiks / www.panoramawarehouse.com (omslag), Water, Land & Dijken (p. 49 links en rechts), Paul Terwan (p. 8 links- en rechtsboven, 14 rechts, 46 boven en midden), Samenwerkingsverband Waterland (p. 35), Arjan Schleeper (p. 14 links), Jacob Hart / iStockphoto (p. 8 linksonder), Erwyn van der Meer (p. 22), Wim Edel (p. 46 onder), Beemsterweb.nl (p. 8 rechtsonder), Noordelijke Friese Wouden (p. 42).

Dit rapport kan worden besteld bij Water, Land & Dijken
Koemarkt 53-I
1441 DB Purmerend
tel. 0299-437463
www.waterlandendijken.nl
info@waterlandendijken.nl
Het rapport kan ook worden gedownload van de website.

Inhoud

Samenvatting	I
1. Inleiding	1
2. Het GLB in beweging	3
3. Beeld van Laag Holland	7
3.1 Landschap en cultuurhistorie	7
3.2 Landbouw en natuur	8
3.3 Waarden van en beleid voor Laag Holland	11
3.4 Sterkten en zwakten van Laag Holland	14
4. Laag Holland en het GLB	17
4.1 Huidige situatie	17
4.2 Argumenten voor toekomstige betalingen	20
5. Van bedrijfstoelagen naar landschapspremies	23
5.1 Wat kunnen we leren uit het buitenland?	23
5.2 De langere termijn – horizon 2020	24
5.3 De korte termijn: wensbeeld vanaf 2014	26
5.4 Onderbouwing en uitwerking van de gekozen lijn	29
5.4.1 Een model met verschillende betalingslagen	29
5.4.2 Gebieden of bedrijfssystemen?	30
5.4.3 Welke gebieden?	30
5.4.4 Tegenprestaties	34
5.4.5 Prijsvorming	35
5.4.6 Kosten van de voorstellen	38
5.4.7 Begunstigden	38
5.4.8 Contracten en administratie	39
5.5 Bedrijfseconomische effecten van een nieuw betalingsstelsel	39
5.6 Bruikbaarheid van het stelsel in andere gebieden	41
6. Een regionaal aanbod aan groenblauwe diensten	43
6.1 Welke diensten?	43
6.1.1 Natuur / biodiversiteit	43
6.1.2 Landschapselementen	45
6.1.3 Cultuurhistorie en archeologie	47
6.1.4 Dierenwelzijn	47
6.1.5 Water- en oeverbeheer	48
6.1.6 Bodembeheer	48
6.1.7 Energie en klimaat	49
6.1.8 Toegankelijkheid en educatie	50
6.2 Prijsstelling en financiering	50
6.3 Organisatie	50
6.4 Relatie tot het GLB	52
7. Mogelijke rollen voor gebiedsorganisaties	53
8. Conclusies en aanbevelingen	55
Bronnen	59

Bijlagen

1. Deelnemers aan de discussiebijeenkomsten	63
2. Gebiedsbegrenzings Laag Holland	64
3. Betalingen 1e en 2e pijler aan Laag Holland	67
4. Voorwaarden Goede Landbouw- en Milieuconditie	68
5. Onderbouwing vergoedingshoogten	69
6. Kostenberekening landschapspremies	75

Samenvatting

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is sterk in discussie. Allengs groeit de overtuiging dat de betalingen aan agrariërs zoals die nu plaatsvinden – waarmee in Nederland ca € 850 mln. is gemoeid – op de langere termijn maatschappelijk niet houdbaar zijn. De Houtskoolschets van het Nederlandse kabinet over de toekomst van het GLB ontvouwt een perspectief waarbij de betalingen veel sterker dan nu worden gericht op maatschappelijke prestaties. Structurele betalingen worden daarbij louter nog gekoppeld aan maatschappelijk waardevolle gebieden (spoor 2) en aan individuele groenblauwe diensten (spoor 3). Begin 2009 heeft agrarische natuurvereniging Water, Land & Dijken (WLD), werkzaam in Nationaal Landschap Laag Holland, reeds voorstellen voor het GLB van de toekomst geformuleerd. WLD heeft in dit rapport een aantal van zijn ideeën verder uitgewerkt.

Laag Holland voldoet aan toekomstige betalingsvoorwaarden

Laag Holland produceert in ruime mate de maatschappelijke diensten waarvan in de Houtskoolschets sprake is: een waardevol (deels Middeleeuws) landschap, een rijke cultuurhistorie, nationaal en internationaal belangrijke natuurwaarden en een grote mate van toegankelijkheid voor de talrijke bezoekers. De markt, zowel de private als de publieke, slagen er echter niet in om deze diensten naar waarde te betalen. Streekproducten met een hogere afzetprijs zijn slechts kleinschalig van de grond gekomen en het (generieke) overheidsbeleid voor natuur en landschap is vooral compenserend van aard en dekt bovendien niet de relatief hoge productiekosten. Hierdoor dreigt het gebied belangrijk aan waarden in te boeten: een toenemend areaal wordt – uit een oogpunt van de voor dit gebied geformuleerde kernkwaliteiten – suboptimaal beheerd: enerzijds door intensivering van bedrijven die vooral voor melkproductie gaan, anderzijds door over-extensivering die de verruiging met riet, pitrus en bomen doet toenemen. Door beide ontwikkelingen neemt bovendien de betekenis als weidevogelbolwerk af. Daarmee voldoet het gebied ruimschoots aan de criteria voor betalingen-nieuwe-stijl zoals diverse partijen die recent hebben geformuleerd.

Het gebiedenspoor op korte en langere termijn

Het ombouwen van toeslagrechten naar (onder andere) een systeem van gebiedsbetalingen kan voor Laag Holland een belangrijke stap zijn om de knelpunten in het gebiedsbeheer te verlichten of zelfs op te lossen. Voor de *langere termijn* (vanaf pakweg 2020) stellen we voor om een landschapspremie te introduceren die is gestaffeld naar de 'productiekosten' van het landschap, in termen van:

- natuurlijke en/of bestuurlijke belemmeringen in de productieomstandigheden;
 - kosten, c.q. waarde van de diensten die aan de samenleving worden geleverd.
- Voor de *korte of middellange termijn* (vanaf pakweg 2014) gebiedt de realiteit ons om een basispremie voor alle cultuurgrond te blijven onderscheiden en om de landschapspremies te realiseren door zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande instrumenten en die zo aan te passen dat ze beter bijdragen aan de beoogde insteek. We komen dan tot de volgende mogelijke aanpak en indicatieve bedragen:
1. Betalingen via het probleemgebiedenspoor in drie staffels: land met matige 'handicaps' (€ 200,- per ha), land met serieuze handicaps (€ 350,- per ha) en vaarland (nog eens € 500,- per ha extra, zoals nu). Het verschil tussen matige en serieuze handicaps wordt bepaald door de mate van drooglegging. Hiertoe moet het vergoedingsplafond van de regeling omhoog (EU), moeten er staffels worden aangebracht en moet de regeling ook in natuurgebieden van kracht worden (beide LNV en provincies).

2. Landschapspremies die vooral bijeen worden gebracht uit de mogelijkheden die de Europese commissie biedt voor regionalisering en voor selectieve inzet van afgeroomde toeslagrechten (artikelen 45/46 en 68 van EU-verordening 73/2009). We denken hierbij aan een premie van € 200,- per ha voor de cultuurgrond in Nationale Landschappen, rijksbufferzones en een door decentrale overheden aan te wijzen hectarequotum. Voor Laag Holland stellen we voor om die premie te beperken tot grasland, omdat dit tot de kernkwaliteiten behoort van dit Nationaal Landschap. Daar bovenop stellen we een premie van voorlopig € 100,- per ha voor in en rondom Natura 2000-gebieden. De hoogte daarvan moet nader worden vastgesteld zodra de gevolgen voor de landbouw duidelijk zijn.

De vergoedingen in het probleemgebieden- en Natura 2000-spoor compenseren vooral voor 'handicaps' en vergen vooral instandhoudingsbeheer. Als tegenprestaties voor de andere landschapspremie stellen we – naast de bestaande eisen aan Goede Landbouw- en Milieuconditie – een graslandplicht en verplichte weidegang (koe in de wei) voor. In andere gebieden kunnen andere tegenprestaties worden gekozen – regionale differentiatie hierin zou belangrijke winst zijn. De tegenprestaties kunnen periodiek worden herzien op basis van nieuwe inzichten en nieuw beleid. Als later de basispremie wellicht helemaal verdwijnt, moeten de genoemde vergoedingshoogten opnieuw onder de loep worden genomen.

Kosten en inkomenseffecten

De effecten van de genoemde vergoedingen op de bedrijfseconomie zijn doorgerekend. De betalingen-nieuwe-stijl blijken in Laag Holland een substantieel positief effect op de bedrijfsinkomens te hebben, dusdanig dat een belangrijk deel van de melkveebedrijven – bij de huidige melkprijzen – een duurzaam inkomen kan verdienen. Een betalingssysteem met dergelijke bedragen zou in Laag Holland leiden tot een verdubbeling van het huidige bedrag aan EU-betalingen. Op landelijk niveau zou zo'n systeem ongeveer € 565 mln. gaan kosten, waarvan € 182 mln. aan landschapspremies sec. Dat laatste bedrag kan bijeen worden gebracht met slechts een geringe verruiming van de regionaliseringsmogelijkheden die het EU-beleid nu al biedt.

Een breed palet aan individuele groenblauwe diensten

Het rapport bevat een 'gebiedsaanbod' van zo'n 30 groenblauwe diensten die Laag Holland bovenop de landschapspremies en bestaande instrumenten (zoals het SNL) kan leveren. Deze diensten zijn een cruciale aanvulling op het spoor van de landschapspremies om de kernkwaliteiten van Laag Holland te behouden en versterken. Ongeveer de helft van de diensten past echter niet (goed) in het bestaande beleid. Hiervoor zouden zowel instrumenten (EU-plattelandverordening, catalogus groenblauwe diensten, SNL) als budgetten (plattelandsbudget van EU en nationale overheden) moeten worden verruimd.

Uitvoeringsaspecten

Voor de precieze invulling van de betalingen zien wij een belangrijke rol voor rijk, provincies en gebiedsorganisaties. Het gaat daarbij met name om de selectie van 'waardevolle gebieden' en de formulering van de gewenste tegenprestaties. De afspraken over prestaties en betalingen kunnen vervolgens worden vastgelegd in een gebiedscontract of in een reeks individuele contracten of prestatieovereenkomsten. Zo kan een stuwend effect op de grondprijs worden voorkomen of verminderd. De betalingen kunnen het beste direct terechtkomen bij de feitelijke beheerders. In de uitvoering van het nieuwe stelsel kunnen gebiedsorganisaties zoals agrarische natuurverenigingen desgewenst een belangrijke rol spelen. Om te oefenen met nieuwe betalingen en de uitvoering daarvan, zou Laag Holland kunnen en willen fungeren als proefgebied.

1 Inleiding

Achtergrond

Het Europese landbouwbeleid (GLB) maakt een continu proces van verandering door. Na een trits min of meer fundamentele wijzigingen in de afgelopen 15 jaar worden vanaf 2010 de wijzigingen als gevolg van de zogeheten Health Check worden doorgevoerd. Na 2013 volgen waarschijnlijk nog meer ingrijpende veranderingen, waarbij de huidige toeslagrechten allengs sterker aan maatschappelijke diensten zullen worden gekoppeld. Daardoor hebben de veranderingen niet alleen belangrijke gevolgen voor de landbouw zelf, maar ook voor het landelijk gebied als geheel. Er kunnen nieuwe kansen ontstaan voor waardevolle, maar productietechnisch lastige gebieden als Laag Holland.

Gefinancierd door het Nationaal Landschap heeft de agrarische natuurvereniging Water, Land & Dijken (waarvan het werkgebied grotendeels overeen komt met de begrenzing van het Nationaal Landschap) ideeën ontwikkeld voor de positie van Laag Holland en andere waardevolle cultuurlandschappen onder het GLB van de toekomst. Die ideeën zijn beschreven in de brochure *Kansen voor Laag Holland onder het nieuwe Europese landbouwbeleid (2009)*. In een notendop komen de ideeën hierop neer:

1. Ombuigen van een groot deel van de huidige toeslagrechten naar een gedifferentieerd stelsel van landschapspremies. De vereniging stelt voor om hiermee al op korte termijn een start te maken door gebruik te maken van het zogeheten artikel 68 (benutting van eerste-pijlergelden voor waardevolle landschappen, c.q. landbouwsystemen met betekenis voor natuur en landschap).
2. Uitbreiding van de werkingssfeer van de Regeling probleemgebieden en verhoging van het vergoedingsniveau.
3. Vergroten van het budget voor groenblauwe diensten in het plattelandsbeleid (twee pijler), onder meer voor nieuwe typen diensten op het gebied van waterbeheer, biodiversiteit, cultuurhistorie en dierenwelzijn.

Het ministerie van LNV bleek geïnteresseerd in ideevorming over het GLB in de regio, omdat de ideeën mogelijke invullingen konden leveren van twee van de drie sporen uit de 'Houtskoolschets' over de toekomst van het GLB die de minister onlangs had gepubliceerd. Het ministerie heeft een vervolgproject gefinancierd om de ideeën nader uit te werken.

Vraagstelling

Voor het project zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Ten aanzien van het *ombuigen van toeslagrechten naar landschapspremies*:
 - a. hoe kunnen landschapspremies eraan bijdragen om in Laag Holland te komen tot een vitale landbouw die optimaal bijdraagt aan de kernwaarden van het gebied?
 - b. welke gebieden en bedrijven komen in aanmerking, c.q. welke criteria zijn redelijk om te kwalificeren voor een landschapspremie?
 - c. hoe kan een vergoeding worden berekend? Welke grondslag(en) komen in aanmerking, welke vergoedingshoogte is redelijk?
 - d. past het stelsel zoals dat voor Laag Holland optimaal zou zijn, ook in andere gebieden?
 - e. hoe kan een stelsel van landschapspremies beleidsmatig gestalte krijgen, zowel op de korter als de langere termijn?

2. Ten aanzien van *groenblauwe diensten*:
 - a. welke typen diensten zijn zinvol in een gebied als Laag Holland, aanvullend op de huidige diensten en mogelijkheden?
 - b. Hoe kunnen deze diensten inhoud krijgen? Om welke concrete maatregelen of pakketten van maatregelen gaat het?
 - c. Welke diensten zijn louter regiospecifiek, welke zijn breder toepasbaar?
 - d. Hoe kan een vergoeding worden berekend? Waar volstaat de catalogus groenblauwe diensten, waar moet deze worden aangevuld of aangepast?
 - e. Hoe groot is de verwachte animo in Laag Holland? Hoeveel budget is nodig?

Voor de goede orde: ook het eerste spoor uit de Houtskoolschets (versterken concurrentiekracht en duurzaamheid, innovatieprikkel) is van groot belang voor Laag Holland en kan belangrijke groene en regionale dimensies hebben, maar maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek.

Aanpak

Voor de verdere idee vorming zijn drie discussiebijeenkomsten georganiseerd:

- één over een gebiedsaanbod van groenblauwe diensten;
- één over het 'gebiedenspoor': de mogelijkheden voor regionale landschapspremies;
- één over de toepasbaarheid voor andere gebieden en de mogelijkheden voor beleidsmatige inbedding.

Hoewel de vraagstelling van het project ook andere waardevolle cultuurlandschappen raakt, ligt het accent van de vraagstelling en uitwerking – mede op verzoek van het ministerie – op Laag Holland. Zoals mede blijkt uit het thema van de laatste bijeenkomst, is echter wel degelijk ook over de grenzen van het Nationaal Landschap Laag Holland heen gekeken.

Leeswijzer

De twee volgende hoofdstukken geven een beeld van het veranderende GLB (hoofdstuk 2), van het gebied Laag Holland (hoofdstuk 3) en van de relatie tussen die twee (hoofdstuk 4). Daarna (hoofdstuk 5) beschrijven we de ideeën voor landschapspremies als toekomstige invulling van de huidige toeslagrechten. Hoofdstuk 6 schetst het mogelijke gebiedsaanbod aan groenblauwe diensten, hoofdstuk 7 de rol voor gebiedsorganisaties zoals agrarische natuurverenigingen. Tenslotte formuleren we conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 8).

2 Het GLB in beweging

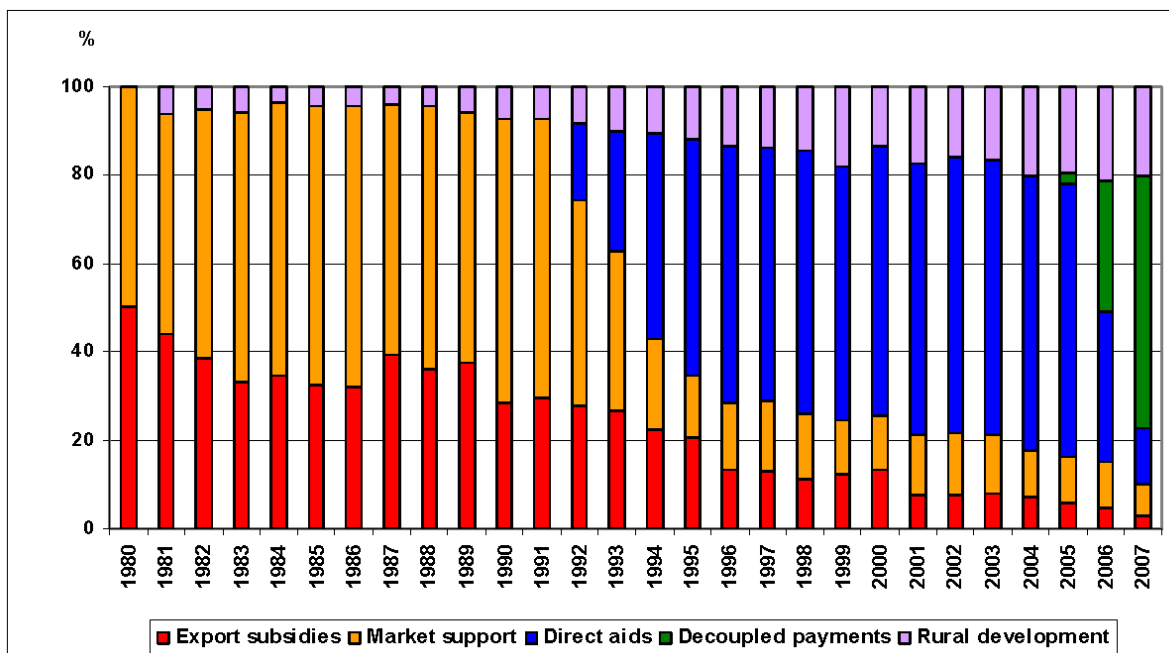
Een korte historie

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), vastgelegd in het verdrag van Rome, stamt uit 1957. In de periode na de Tweede Wereldoorlog stonden productieverhoging, marktbescherming en redelijke consumentenprijzen centraal, bevorderd door een stelsel van exportsubsidies, grensbescherming en interventie maatregelen. In de jaren '80 wordt de EU op veel fronten zelfvoorzienend en ontstaan zuivel- en graanoverschotten. Vanaf begin jaren '90 (MacSharry-hervorming) staat liberalisering hoog in het vaandel en worden productieverhogende maatregelen geleidelijk vervangen door directe inkomenssteun om de Europese markt te beschermen tegen de (veelal lage) wereldmarktprijzen. Ter illustratie: tussen 1991 en 2009 zijn de reële prijzen van granen, rijst, suiker, rundvlees en boter met 70-80% gedaald. De inkomenssteun krijgt gestalte door premies te introduceren voor een groot aantal gewassen en dieren. Exportsubsidies worden geleidelijk afgebouwd, een proces dat nu bijna is voltooid.

Een tweede belangrijke verandering komt in 2003, wanneer wordt besloten de inkomenssteun te ontkoppelen van de agrarische productie. De (toenmalige) lidstaten mogen kiezen of zij de hoogte van de toeslagen baseren op de historische productie of kiezen voor een model van vaste hectarepremie, eventueel regionaal gedifferentieerd. Veel landen, waaronder Nederland, kiezen voor het eerste model, slechts enkele landen voor het tweede. Vanaf 2005 worden zodoende de gewas- en dierpremie's vervangen door ontkoppelde (bedrijfs- of hectare) toeslagen. Aan de toeslagen zijn voorwaarden gekoppeld om de landbouwgrond van de ontvangende bedrijven in Goede Agrarische en Milieuconditie te houden of te brengen (de zogeheten *cross-compliance*). Voor de in 2005 toegetreden lidstaten geldt een ander regime: zij werken van meet af aan met een hectaretoeslag, waarvan de hoogte een opklimmend percentage bedraagt van het hectaregemiddelde in de oude lidstaten: van 25% in 2004 tot 100% in 2013.

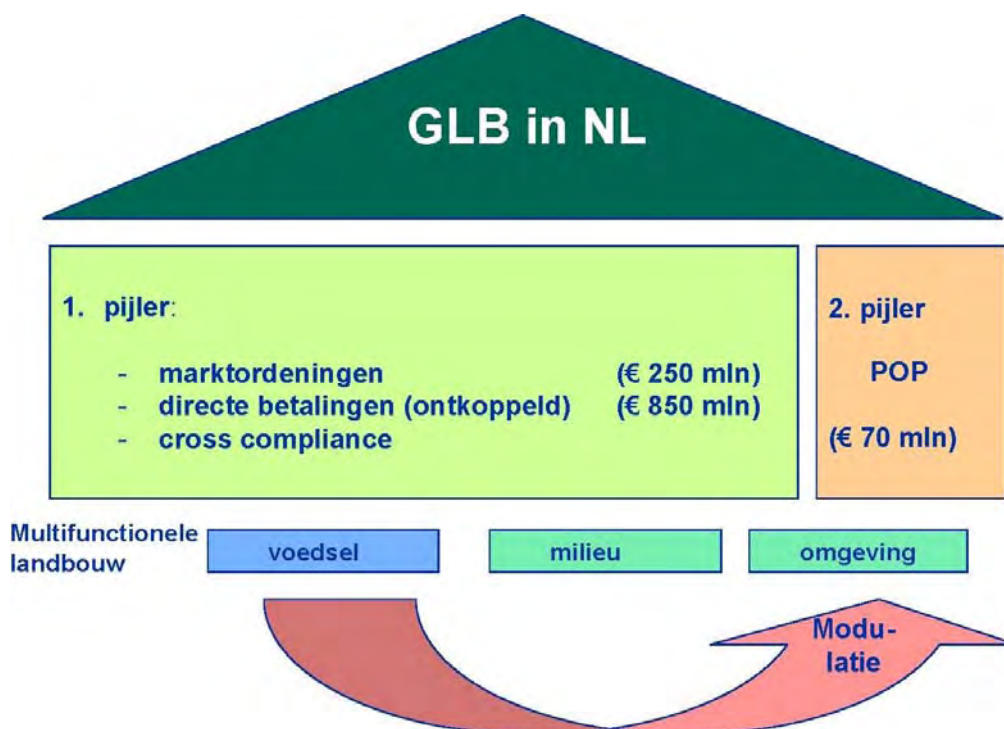
De veranderingen in de samenstelling van het GLB-buget zijn goed zichtbaar in figuur 1 (pagina 4).

Het GLB is ten dele in zijn opzet geslaagd: de productie is redelijk gestabiliseerd (in ieder geval dermate dat de braakleggingsplicht is opgeheven en de zuivelquotering over vijf jaar wordt opgeheven), de consumentenrijzen zijn laag en de agrarische inkomens in de sectoren die onder marktordening vallen zijn redelijk stabiel – althans tot 2008. Toch blijven de agrarische inkomens in de 'oude' lidstaten substantieel achter bij de algemene economische ontwikkeling. Dit effect is voor de gehele EU minder groot, omdat de inkomens in de nieuwe lidstaten wel meegroeien met de aanzienlijke economische ontwikkeling in Midden- en Oost-Europa (*Why do we need a Common Agricultural Policy? 2009*).



Bron: *Why do we need a Common Agricultural Policy?* (2009)

Figuur 1. Samenstelling van het GLB-budget sinds 1980



Bron: Ministerie van LNV

Figuur 2. EU-geldstromen in Nederland (excl. nationale medefinanciering) in 2008

Verdere veranderingen op korte termijn

In het kader van de zogeheten Health Check zijn in 2009 verdere aanpassingen afgesproken voor de periode 2010-2013:

- a. volledige ont koppeling toeslagrechten van de productie (daar waar nog koppelingen bestaan);
- b. harmonisering van toepassing van productierechten. De Commissie suggereert een vaste hectarebetaling (niet langer op basis van historische productie), maar laat de beslissing aan de lidstaten. Nederland blijft voorlopig het model op basis van historische productie hanteren, maar laat de mogelijkheid open om nog vóór 2014 op een systeem van hectarepremies over te stappen;
- c. een geleidelijke toename van modulatie (overheveling van bedrijfstoelagen naar het budget voor plattelandsbeleid) van 5% naar 10%. Nederland besteedt het geld onder meer aan uitbreiding van de Regeling probleemgebieden in Noord-Nederland en aan een impuls voor akkerrandenbeheer (mede ter compensatie van de nadelige milieu- en natuureffecten van het opheffen van de braaklegregeling). Zie ook figuur 2;
- d. mogelijkheden om (via het zogeheten artikel 68) maximaal 10% van de toeslagrechten af te romen en binnen de eerste pijler te besteden aan plattelandsbeleid, c.q. aan kwetsbare gebieden en/of gebieden en bedrijfssystemen die van betekenis zijn voor natuur en landschap. Nederland heeft besloten om in 2010 en 2011 onbenutte toeslagrechten (ca € 20 mln.) in te zetten voor vangnetten zoals risicoverzekeringen, voor innovatie en – van groot belang voor Laag Holland – een vergoeding voor varend beheer;
- e. een sterker accent op waterbeheer, biobrandstoffen en biodiversiteit in het plattelandsbeleid.

Daarnaast is van belang dat de Regeling probleemgebieden wordt herzien met als oogmerk een betere stroomlijning van subsidiecriteria, overigens met name voor een categorie probleemgebieden waarvan Nederland geen gebruik maakt. De herziening is opgeschort tot na 2013 om de criteria lidstaten ruimte te geven de gevolgen van diverse opties te verkennen.

Veranderingen op langere termijn

Voor de langere termijn, vanaf 2014, zijn de volgende veranderingen relevant:

- a. een verdere ontwikkeling naar hectaretoelagen in lidstaten die nu nog het historische model of een hybride (gemend) model hanteren. Daarbij zijn grofweg 2 opties:
 - een zogeheten flat-rate: evenredige verdeling van de toelagen over alle hectares landbouwgrond. In landen die dit model hebben gekozen, blijkt hierdoor het aantal begunstigden (soms sterk) toe te nemen (Silvis & Van Bruchem 2009) en zal het hectarebedrag navenant afnemen. Ook wordt van dit model een opwaarts effect op de grondprijzen verwacht, waardoor grondeigenaren zouden worden bevoordeeld;
 - het zogeheten regionale model, waarbij de toelagen met regionale differentiatie worden herverdeeld over de huidige begunstigden.Een EU-brede flat-rate wordt niet overwogen, omdat die de scheve verdeling tussen bedrijven niet zou oplossen en grote budgetverschuivingen binnen de EU zou veroorzaken, met alle financiële en politieke gevolgen van dien.
- b. verdere afschaffing van productiebeheersende maatregelen: na braaklegging ook de zuivelquota (in 2015). Dit kan voor Laag Holland, een melkveegebied bij uitstek, belangrijke gevolgen hebben voor het grondgebruik;
- c. een verdere 'vermaatschappelijking' van de toelagen: een sterkere koppeling van betalingen aan maatschappelijke diensten, c.q. een verdere verschuiving van toelagen naar plattelandsbeleid en 'artikel 68'. Het is nog niet duidelijk hoe ver deze verschuiving zal gaan. De Nederlandse minister van LNV geeft in haar

Houtskoolschets (zie hierna) aan dat zij de toeslagen in 2020 geheel wil hebben omgevormd, de Europese Commissie geeft in een recent discussiedocument (*Why do we need a Common Agricultural Policy?* 2009) aan dat er ook na 2013, behoefte blijft aan een basistoelage om de inkomens in een vrije markt te waarborgen en om de grond in agrarisch gebruik te houden. Daarbij wordt niet vermeld welk soort tegenprestaties daaraan zijn verbonden.

In zijn algemeenheid is bovendien waarschijnlijk dat het EU-budget zal worden verminderd (wellicht deels gecompenseerd door een grotere budgetinzet uit nationale begrotingen) en dat het resterende budget egalier over de EU-landen zal worden verdeeld. Daardoor is het niet waarschijnlijk dat Nederland de in figuur 2 getoonde bedragen op langere termijn overeind zal houden.

Het Nederlandse kabinet heeft zijn visie op het GLB van de toekomst in 2008 beschreven in de *Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020*. Hierin geeft de minister aan de komende jaren vooral werk te willen maken van verdere ontkoppeling van de primaire productie en koppeling van betalingen aan maatschappelijke diensten (in samenhang met de herziening van de regeling probleemgebieden), van afbouw van cross-compliance en van de nieuwe prioriteiten in het plattelandsbeleid. Wat betreft de koppeling van betalingen aan maatschappelijke diensten maakt de Houtskoolschets een onderscheid in tweeën:

- a. betaling in *gebieden* die meer dan gemiddeld van belang zijn voor natuur en landschap en waar de landbouw substantieel bijdraagt aan de gebiedskwaliteit (of moet bijdragen om die te herstellen). De minister denkt hierbij bijvoorbeeld aan de Nationale Landschappen en de Natura 2000-gebieden (en de zones daaromheen). De minister wil de herziening van de regeling probleemgebieden mede benutten om zo'n 'deltaboerenregeling' gestalte te geven. De vergoeding moet zijn gebaseerd op de geleverde diensten, c.q. de productiehandicaps waarmee deze gebieden (ten opzichte van een referentiegebied) te maken hebben;
- b. betaling aan *ondernemers* die specifieke maatschappelijke prestaties (zoals groenblauwe diensten) leveren.

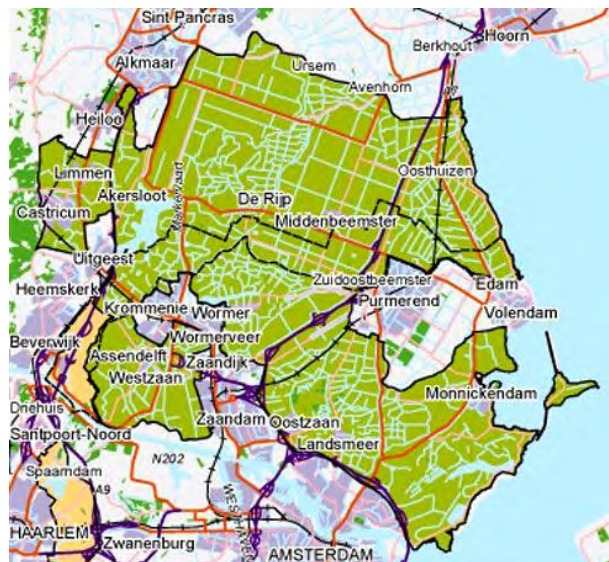
In de volgende hoofdstukken (en met name in de hoofdstukken 5 en 6) werken we deze twee sporen uit voor Laag Holland.

3 Beeld van Laag Holland

3.1 Landschap en cultuurhistorie

Het Nationaal Landschap Laag Holland (zie figuur 3) meet ongeveer 51.400 ha, waarvan zo'n 36.000 ha cultuurgrond. Het gebied bestaat uit 38 polders en 4 grote droogmakerijen. We kunnen grofweg vier landschapstypen onderscheiden:

1. Een veenweidelandschap met rietvelden en rietkragen langs de grotere wateren.
2. De waterrijke 'velden' met bredere rietkragen. Hieronder vallen vaargebieden zoals Oostzanerveld, IJperveld, Wormer- en Jisperveld en Eilandspolder.
3. Kleine droogmakerijen, verspreid door het gebied, met een 'veenweidekarakter' (overwegend grasland).
4. Grote droogmakerijen (Beemster, Schermer, Wormer, Purmer) met een afwisseling van grasland, bouwland en zelfs bollenteelt. Overigens maakt de Purmer vanwege verstedelijkingsdoelen geen deel uit van het Nationaal Landschap.



Figuur 3. Begrenzing van het Nationaal Landschap Laag Holland

De foto's op de volgende bladzijde geven een beeld van de diversiteit aan landschappen in Laag Holland. De veenweidegebieden, tezamen ongeveer 26.000 ha cultuurgrond, zijn ontgonnen vanaf de 10^e eeuw, en delen mogelijk zelfs al in de 8^e en 9^e eeuw. Op veel plaatsen in het gebied is de ontginningsgeschiedenis nog ongeschonden zichtbaar en zijn verkaveling en sloot- en greppelpatronen nauwelijks gewijzigd. De verkaveling is een mix van blok- en strokenverkaveling en de drooglegging is – gemiddeld genomen – matig tot gering. De droogmakerijen waren oorspronkelijk meren, met windmolens drooggelegd vanaf het begin van de 17^e eeuw. Een aantal van de kleinere droogmakerijen is relatief jong, uit de 19^e eeuw. Sommige (met name de grotere) hebben nauwelijks veen in de ondergrond, een 'rationelere' verkaveling, een grotere drooglegging en daardoor meer variatie in grondgebruik. Een aantal kleine droogmakerijen verschilt echter weinig van de veenweidegebieden.



Zowel de veenweidegebieden als de grote droogmakerijen zijn landschapstypen die internationaal zeldzaam en van grote betekenis zijn (Farjon e.a. 2001) (figuur 4).

Figuur 4. Internationale betekenis van de Nederlandse landschappen

3.2 Landbouw en natuur

Laag Holland telde in 2008 ruim 1.000 geregistreerde landbouwbedrijven, die tezamen 32.500 ha cultuurgrond in gebruik hadden. Hiervan is 22.500 ha grasland en bijna 10.000 ha akker- en tuinbouw. Ongeveer 3.500 ha cultuurgrond is in gebruik bij anderen (niet-geregistreerde bedrijven, terreinbeheerders).

De *veenweidegebieden* worden gekenmerkt door:

- een relatief geringe drooglegging, variërend van 10 tot 60 cm, plaatselijk – bij onderbemaling – iets groter;
- relatief kleine en verspreid liggende percelen. Het meest extreem in dit opzicht zijn delen van de vaarpolders (1.500 ha land is alleen varend bereikbaar);
- een dominantie van gras. Snijmais was enige tijd in opkomst, maar het areaal slinkt nu weer);
- een relatief lage veebezetting: op dit moment gemiddeld 1,5 gve/ha, maar met grote verschillen (tot minder dan 1 gve/ha in de waterrijke 'velden');
- een relatief lage grondprijs, maar ook een relatief lage grondmobiliteit.

De *grote droogmakerijen* kennen een andere grondsoort (klei), hebben een groter drooglegging en een aanmerkelijk grotere variatie in grondgebruik. Hier vinden we – naast grasland – een groot deel van de 10.000 ha akker- en tuinbouw, vooral granen, aardappels, bieten, bollen en groenten.



De vele gezichten van Laag Holland: waterrijke veenweidegebieden met plaatselijk vaarland, maar ook grote droogmakerijen met een afwisseling van grasland, bouwland en zelfs bollenteelt

Kijken we naar de *ontwikkelingen* van de afgelopen tien jaar, dan blijkt het volgende (*Agrimonitor Laag Holland* 2008, Kuhlman e.a. 2009):

- het aantal bedrijven is met 22% afgenomen. Dat is iets minder dan het landelijk gemiddelde (27%);
- in de categorie 'graasdierbedrijven' is het aandeel melkveebedrijven gedaald tot minder dan 50%;
- de gemiddelde bedrijfsgrootte in 2007 was 30 ha, een toename met 27%. 17% van de bedrijven is groter dan 50 ha. De gemiddelde economische bedrijfsgrootte is gestegen van 54 naar 64 nge;
- de melkveebedrijven zijn gemiddeld 50 ha, hun economische bedrijfsgrootte 99 nge. In oppervlakte zitten ze 7 ha boven het landelijk gemiddeld, in economische omvang beneden het landelijk gemiddelde – ze zijn dus extensiever;
- de grondprijs was in 2007 terug op het niveau van 2000 (ca € 30.000,- per ha), met een dip in de tussenliggende jaren. In 2008 zette de stijging door, maar de verschillen binnen laag Holland zijn groot (van € 10.000,- tot € 50.000,- per ha);
- melkvee, schapen en geiten nemen (sterk) af, paarden nemen sterk toe, vleesvee blijft ongeveer gelijk. De gemiddelde veebezetting is in tien jaar gedaald van 2,0 naar 1,5 gve/ha. Niettemin herbergt het gebied nog steeds eenderde van de provinciale melkvee- en schapenstapel;
- het gemiddelde melkquotum is gestegen van 277.000 kg naar 497.000 kg, een groei van bijna 80%. Zowel het quotum als de groei blijven iets achter bij de landelijke gemiddelden van resp. 549.000 kg en 84%.

Sinds de invoering van de melkquotering heeft Laag Holland (door de verhandelbaarheid van de quota) aanvankelijk veel quotum verloren aan andere gebieden. Bedroeg het gebiedsquotum rond 1990 (eerdere cijfers ontbreken) nog 213 miljoen kg, in 2002 werd een dieptepunt bereikt van 182 miljoen kg. Daarna steeg het quotum weer licht, tot 190 miljoen kg in 2008.

De bijzondere productieomstandigheden leiden tot hoge productiekosten. Deze hebben twee achtergronden:

- een 'natuurlijke': de kernkwaliteiten leveren kostennadelen op in termen van gewasproductie, berijdbaarheid en bereikbaarheid van de grond. Daarnaast is er toenemende productieschade door grazende vogels (ganzen, smienten);
- een 'bestuurlijke'. Sommige van de genoemde gebiedsaanwijzingen (zoals Natura 2000) leveren eveneens kostennadelen op. Hoe groot deze precies zullen zijn, is nog niet helemaal duidelijk. Daarnaast beschouwen sommigen de hoge grondwaterstand ook als bestuurlijke handicap, omdat beleidsmatig grenzen zijn gesteld aan de drooglegging.

Als gevolg van dit alles is de kostprijs per kilo melk relatief hoog en zijn de bedrijfsinkomsten relatief laag. Er zijn geen specifieke cijfers voor Laag Holland, maar uit LEI-cijfers voor het westelijk weidegebied (BINTERNET) en eerdere studies over de bedrijfseconomische situatie van veenweidegebieden (Van Everdingen e.a. 1999, Van Everdingen & Jager 2001, Van der Ploeg e.a. 2001, Vogelzang e.a. 2004) kunnen we stellen dat gezinsinkomen en arbeidsopbrengst van melkveebedrijven op veengrond 10 tot 20% lager liggen dan elders. Modelberekeningen voor Laag Holland (Buijs 2008) wijzen zelfs op een 35% lagere inkomenscapaciteit, overeenkomend met een bedrag van € 400,- per ha. De verdiensten van vleesvee- en schapenhouderij zijn de laatste jaren overal in Nederland onverdeeld slecht.

Vanwege de lastige productieomstandigheden is een groot deel van het Laag-Hollandse veenweidegebied (21.444 ha) aangewezen als probleemgebied in de zin van de EU-regeling voor probleemgebieden (Less Favoured Areas). Omdat de

regeling in Nederland onderdeel is van de pakketten voor agrarisch natuurbeheer, kan hiervan alleen in de landbouwgebieden gebruik worden gemaakt. Er is naar schatting zo'n 11.000 ha gecontracteerd.

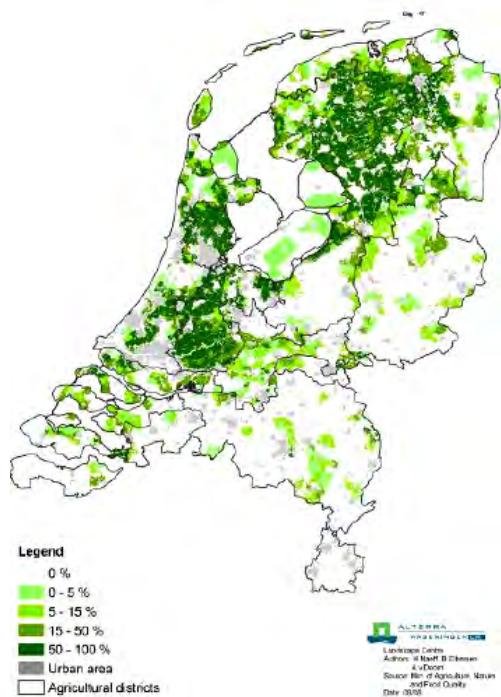
De opvolgingssituatie is zorgelijk: van alle bedrijven heeft 65% een bedrijfshoofd ouder dan 50 jaar. Van de bedrijfshoofden ouder dan 50 jaar heeft 73% geen opvolger. Het aantal bedrijven zonder opvolger beslaat bijna de helft van alle bedrijven in Laag Holland. De opvolgingssituatie is relatief gunstig in de gemeenten Schermer, Beemster en Wormerland (door toedoen van de grote droogmakerijen) en het slechtst in Zeevang, Oostzaan en Amsterdam (Landelijk Noord). Uiteraard zeggen gemiddelden weinig over de deelgebieden van Laag Holland. Zo zijn er polders, zoals de Engewormer, waar feitelijk al geen hoofdberoepsbedrijven meer aanwezig zijn.

Laag Holland herbergt belangrijke natuurwaarden:

- het is één van de bolwerken van weidevogels in Nederland, zowel broedend als op doortrek. In de veenweidegebieden bedroeg de dichtheid in 2006 ongeveer 100 broedparen per 100 ha, waarvan de helft uit kritische soorten bestaat (Van 't Veer & Scharringa 2008). Van de grutto broedt ruim 15% van de Noordwest-Europese populatie in Noord-Holland, waarvan een groot deel in Laag Holland. Ook voor diverse eendensoorten is Laag Holland van bijzonder belang (*Weidevogelvisie Noord-Holland* 2009). Op basis van zijn betekenis voor trekkende weidevogels zijn delen van het gebied aangewezen onder de EU-Vogelrichtlijn;
- het gebied is zeer in trek, overigens niet altijd tot vreugde van de grondgebruikers, bij grazende soorten als ganzen en smienten. In zowel winter als zomer verblijven vele duizenden ganzen en smienten in Laag Holland. Daarbij is vooral het aantal 'overzomeraars' (met name grauwe gans en brandgans) sterk toegenomen;
- het gebied herbergt een aantal botanisch waardevolle graslanden. Het gaat om soortenrijke hooilanden, waarvan een deel in de eeuwen sinds de ontginning nog nooit is gescheurd. Dat is ook interessant uit een oogpunt van genetische diversiteit (grasrassen);
- het gebied heeft een grote rijkdom aan moerassige elementen en open water. De moerassige elementen bevatten soortenrijke rietlanden en rietkragen, natte heidevegetaties, trilvenen en veenmosrietlanden. Mede om die reden zijn delen aangewezen onder de EU-Habitatrichtlijn. Ze zijn ook rijk aan riet- en moerasvogels, zoals rietzanger, snor en roerdomp, en aan andere bijzondere dieren zoals ringslang en Noordse woelmuis. Het vele open water herbergt onder meer bijzondere soorten vissen en amfibieën.

Een relatief nieuwe aanduiding voor landbouwgronden met belangrijke natuurwaarden zijn de zogeheten High Nature Value (HNV) gebieden. In 2008 zijn deze door Alterra ook voor Nederland op kaart gezet (Elbersen & Van Eupen 2008). Daarbij is gekozen voor twee indicatoren: de feitelijk aanwezige natuurwaarden en een grondgebruik (extensief) dat de aanwezigheid van natuurwaarden aannemelijk maakt. Op de kaart (figuur 5) is te zien dat grote delen van Laag Holland kwalificeren als HNV-gebied.

Figuur 5. Landbouwgronden met hoge natuurwaarden (HNV) in Nederland.
Bron: Alterra.



Waar het gaat om de vraag wie wat beheert, kunnen we grofweg stellen dat de meeste graslanden en een deel van de rietkragen en rietlanden in gebruik zijn bij agrariërs (ongeacht de eigendom) en de meeste bijzondere botanische elementen (veenmosrietlanden, natte heiden etc.) bij natuurbeschermingsorganisaties. Vanwege zijn natuurwaarden is ruim 44.000 ha (met name de veenweidegebieden, inclusief water) aangewezen als Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en delen daarvan bovendien als Natura 2000-gebied. Daarvan is bijna 8.000 ha aangewezen als natuurgebied en de rest als beheersgebied. Voor toepassing van het nieuwe Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer is in Laag Holland ongeveer 25.000 ha

cultuurgrond begrensd. Eind 2009 zijn voor het nieuwe stelsel aanvragen ingediend ter grootte van 11.000 ha agrarisch natuurbeheer, een oppervlakte die ongeveer gelijk is aan de oppervlakte die voordien onder de SAN werd beheerd. Daarnaast vindt particulier natuurbeheer plaats; het areaal dat via de agrarische natuurvereniging is gecontracteerd, is 640 ha. Op een veel grotere oppervlakte (bijna 4.000 ha) vindt boerenbeheer van verworven natuurgebieden plaats. De vergoeding daarvoor komt bij de terreinbeheerder terecht. De laatste jaren zijn in enkele gebieden afspraken gemaakt over het doorsluizen van de vergoeding (deels of geheel) van terreinbeheerder naar agrariër.

Een groot deel van de contracten voor natuurbeheer is gericht op weidevogels. Daarnaast vindt botanisch beheer van graslanden en oevers plaats, en beheer van elementen zoals rietlanden.

Daarnaast vindt opvang van wintergasten plaats: in Laag Holland is ongeveer 4.350 ha aangewezen als ganzenfoerageergebied, en wel in Waterland-Oost (2.452 ha) en de Zeevang (1.892 ha). Daarvan is 982 ha gecontracteerd (800 ha in Waterland-Oost en 182 ha in de Zeevang).

Daarnaast is de afgelopen jaren de private markt voor verbreding goed op gang gekomen. Belangrijkste terreinen zijn zorglandbouw (met o.a. de koepel Landzorg), plattelandstoerisme (met o.a. het succesvolle hotel de Boerenkamer), kinderopvang (met name langs de stadsranden) en boerderijeducatie (hoewel nog sterk afhankelijk van overheidsbijdragen).

3.3 Waarden van en beleid voor Laag Holland

Kernkwaliteiten en gebiedstitels

In de voorgaande paragrafen is reeds een aantal van vele gebiedskwaliteiten (landschap, cultuurhistorie, natuur) beschreven. Het *Uitvoeringsprogramma Nationaal Landschap Laag Holland 2007-2013* (2006) benoemt zeven kernkwaliteiten:

- a. de grote openheid van het landschap;
- b. de vele weide- en moerasvogels;
- c. het oude geometrische inrichtingspatroon in de droogmakerijen;
- d. de veenpakketten;
- e. de middeleeuwse strokenverkavelingen en de historische watergangen;
- f. een groot aantal archeologische locaties;
- g. karakteristieke dijk- en lintdorpen.

De verschillende overheden hebben deze kwaliteiten beloofd met een veelheid aan gebiedstitels, vaak met bijbehorende begrenzings op kaart. Zo is het gebied achtereenvolgens:

- Nationaal Landschap (51.400 ha)
- Provinciale Ecologische Hoofdstructuur (32.661 ha)
- Probleemgebied (21.444 ha)
- Natura 2000-gebied (8.677 ha)
- Ganzenfoerageergebied (4.618 ha)
- Belvédèregebied (29.400 ha)
- Werelderfgoed-gebied (12.000 ha)
- Rijksbufferzone (Amsterdam-Purmerend; 19.462 ha)
- Bodembeschermingsgebied / milieubeschermingsgebied (oppervlakte onbekend)
- TOP-gebied verdrogingsbestrijding (8.402 ha)
- Nationaal snelwegpanorama (Wijde Wormer, 1.514 ha cultuurgrond).

Hiermee is het gebied waarschijnlijk nationaal recordhouder gebiedstitels. Bijlage 2 geeft een impressie van de titels en hun begrenzings. Voor zijn aanwijzing als Nationaal Landschap in de Nota Ruimte (2004) was het gebied eerder Waardevol Cultuurlandschap (eerste Structuurschema Groene Ruimte, 1995) en nog eerder Nationaal Landschapspark (Nota Landelijke Gebieden, 1977).

Beleid

Het beleid van de verschillende overheden is steeds gericht geweest op behoud en versterking van het gebied, met de daarin aanwezige natuur- en landschapswaarden. Al in 1993 verschenen de eerste integrale (provinciale) *Beleidsvisie Veenweidegebieden: opgeven of hoop geven?* In 2001 besloot de provincie het landschapsbeleid meer aandacht te geven en verscheen het *Landschapskatern Noord-Holland*. Dit kiest voor de veengebieden de strategie 'behoud en versterking'. Deze algemene doelstelling wordt vervolgens vertaald in drie subdoelen:

- versterken van het waterrijke en open karakter van de veengebieden;
- herkenbaar houden van het contrast tussen de veengebieden en de inliggende droogmakerijen en tussen de veengebieden onderling (meer en minder waterrijk);
- aandacht voor landschapselementen zoals riet, dijken, kaden, plassen, maar ook boerderijen, molens, bruggen en karakteristieke dorpsvormen (lintdorpen) die bepalend zijn voor de herkenbaarheid van het landschap.

In de aanloop naar de aanwijzing als Nationaal Landschap heeft de *Task-force Noord-Hollands Midden* (zoals het gebied toen nog heette) een rapport gepubliceerd waarin:

- voor het eerst expliciet wordt uitgesproken dat delen van het gebied vanwege de hoge beheerkosten en de toenemend als probleem ervaren maaiveldsdaling wellicht niet als veenweidegebied (grasland met koeien en weidevogels) kunnen worden gehandhaafd;
- een kostenberekening is gemaakt voor het beheer van 8.500 ha natuur- en beheergebied, waaruit een tekort bleek van ca € 1.000,- per ha. Om dit gat te

dichten, worden voorstellen gedaan voor een gebiedsfonds. Dit fonds is er tot dusverre niet gekomen.

De berekeningen sporen met andere berekeningen aan het beheer van natuurgebieden, waarvan de kosten zijn berekend op bedragen tussen de € 600,- (rijland) en € 1.800,- (vaarland) per ha (Terwan 2002). De vergoedingen voor weidevogelbeheer bedragen tussen de € 250,- en € 425,- per ha.

Het *Uitvoeringsprogramma Nationaal Landschap Laag Holland 2007-2013* (2006) vertaalt de eerder genoemde kernkwaliteiten in acht doelstellingen:

1. Het open houden van het veenweidenlandschap.
2. Behoud van de veenweidegebieden.
3. Het behoud en de ontwikkeling van ecologisch belangrijke gebieden, vooral de gebieden die onder de Habitatrichtlijn vallen.
4. Het behoud van het cultuurhistorische karakter van het gebied.
5. Het vergroten van de toegankelijkheid van het Nationaal Landschap door realisatie van recreatieve verbindingen en toeristische voorzieningen (bijvoorbeeld fiets- en kanoverhuur).
6. Realisatie van nieuwe natuur en recreatiegebieden.
7. Een duurzaam watersysteem dat de gebruiksfuncties ondersteunt.
8. Bedrijfsvergroting, structuurverbetering en specialisatie van agrarische bedrijven zodat het land duurzaam beheerd kan worden.

De provincie brengt in 2010 twee beleidsdocumenten uit waarvan op dit moment ontwerp-versies beschikbaar zijn. In het ontwerp van de *Structuurvisie Noord-Holland 2040* (2009) zegt de provincie:

- extra aandacht te zullen besteden aan de veenweideproblematiek: remmen van bodemdaling, tegengaan van wateroverlast en watertekort en verbeteren waterkwaliteit, maar ook perspectief bieden aan de melkveehouderij;
- een onderscheid in tweeën te zullen maken, met op schaalvergroting gerichte landbouw in het noordelijk deel van de provincie en 'combinatielandbouw' in het zuidelijk deel (veenweidegebieden). In de laatste categorie staat verbreding centraal. Hier bestaat de mogelijkheid het bouwblok te vergroten tot 2 ha.

De *Ontwerp Visie Landelijk Gebied* (2009), een bouwsteen voor de Structuurvisie, schetst voor Laag Holland een ontwikkeling naar een natuur- en landschapspark van internationale betekenis: een cultuurlandschap met natuureservaten en natte veenweiden met koeien en grutto's. De visie formuleert de volgende 'opgaven':

- ook andere overheden (waterschappen, gemeenten) en particulieren partijen te laten bijdragen aan het beheer van natuur en landschap;
- 'Waterlands Wonen' kan in het zuidelijk Laag Holland een belangrijke bijdrage leveren aan een hoogwaardig woonmilieu en tegelijk middelen genereren voor natuur en landschap;
- een diepgaande bezinning op de vraag of het landschap in zijn huidige staat behouden kan blijven en er voldoende financiering van het kostbare gebiedsbeheer kan worden gevonden, of dat in delen van het gebied ingrijpende functieveranderingen onvermijdelijk zijn, zoals moerasontwikkeling, vormen van rieteconomie (teelt biomassa) of het accepteren van grootschalige melkveehouderij met veel lagere aantallen weidevogels.

Kwaliteiten onder druk

De kwaliteiten van Laag Holland staan in toenemende mate onder druk:

- de verstedelijking neemt toe. De afgelopen decennia zijn er vele nieuwe woonwijken en bedrijventerreinen verschenen. De druk komt niet zozeer vanuit Amsterdam, dat sinds de aanleg van de ringweg deze strikt als bebouwingsgrens hanteert, maar veeleer vanuit de inliggende steden en dorpen;

- ook treedt areaalverlies en ‘verdichting’ van het landschap op door aanleg van recreatiegebieden, waaronder bos (zoals het grote Purmerbos);
- door ontoereikende middelen van natuur- en landschapsbeheer en door matige tot slechte inkomens in de landbouw wordt een groeiend areaal niet optimaal beheerd. Zichtbare gevolgen daarvan zijn verruiging van graslanden met pitrus en riet en opslag van bomen. Enkele duizenden hectares grasland kampen met matige tot ernstige verruiging. De afgelopen jaren is daarin plaatselijk verbetering gekomen door herstelmaatregelen in het kader van het Weidevogelimpuls-budget zoals dat de laatste jaren beschikbaar is gesteld en door de provinciale subsidieregeling voor landschapselementen (weghalen van bosjes);



Verruiging in het Oostzanerveld (links) en het Wormer- en Jisperveld (rechts)

- de weidevogels staan onder druk, zowel in landbouwgebied als in veel natuurgebieden. De oorzaken daarvan liggen deels in de landbouw zelf (m.n. vroeger en sneller maaien), maar met name ook in de omgevingskwaliteit (de eerder genoemde verruiging) en de - mede daardoor – sterk toegenomen predatie. Ook is plaatselijk sprake van concurrentie met ganzen;
- de toekomst van de landbouw, als belangrijkste gebiedsbeheerder, staat onder druk. De inkomens zijn zoals gezegd relatief laag, evenals de bedrijfsopvolging. Hoewel er grote plaatselijke verschillen zijn, zijn er gebieden waar sub-optimaal beheer optreedt en verwaarlozing dreigt.

3.4 Sterkten en zwakten van Laag Holland

Wat zijn de sterke en zwakke kanten van Laag Holland? We maken hier geen volledige SWOT-analyse (sterkten, zwakten, kansen, bedreigingen), maar een onderscheid in tweeën: de sterkten en kansen, gevolgd door de zwakten en bedreigingen.

Sterkten en kansen

1. Veengrond heeft een hoge natuurlijke bodemvruchtbaarheid, waardoor relatief weinig meststoffen nodig zijn.
2. De grondprijzen zijn relatief laag, al zijn er grote verschillen.
3. De lage veezetting en lage ammoniakemissies zijn een voordeel in het licht van de mest- en milieuwetgeving: er hoeven geen kosten te worden gemaakt voor mestafvoer. Eventuele voordelen in het kader van Natura 2000 (beperking ammoniakemissie) zijn nog ongewis.

4. De schaalvergroting in termen van bedrijfsoppervlakte is – geholpen door de lage grondprijzen – bovengemiddeld. Soms is die in de richting van louter melkproductie, soms in de richting van grote natuurgerichte bedrijven. Schaalvergroting is gunstig voor het gebiedsbeheer (areaal goed beheerde gronden) en de bedrijfseconomie.
5. De ondernemers hebben een sterke betrokkenheid bij het gebied. Mede daardoor zijn er nog relatief veel bedrijven actief.
6. Het gebied kan zich verheugen in een grote recreatieve belangstelling van omwonende burgers. Dat biedt kansen voor extra inkomsten uit verbreding (logies, huisverkoop, fiets- en bootverhuur, boerderijeducatie etc.).
7. Ook veel buitenlandse toeristen komen door het gebied, doorgaans op weg naar de Zaanse Schans of Volendam. Dit biedt niettemin extra kansen voor verbredingsdactiviteiten, die echter nog maar ten dele worden benut.
8. De ligging in een sterk verstedelijkte omgeving geeft ook nieuwe afzetmogelijkheden. Zo wordt Waterlands vlees verkocht aan restaurants in de stad.
9. De verstedelijking is een bron van inkomsten voor vertrekkende grondgebruikers (al profiteert het gebied daarvan niet altijd) en – via natuurcompensatie – voor natuur- en landschapsbeheer. Omdat de compensatie vaak wordt vormgegeven door aankoop en beheer door terreinbeheerders, profiteert de landbouw daarvan slechts zeer ten dele.
10. De planologie biedt weliswaar ruimte voor verstedelijking, maar heeft er plaatselijk (bijvoorbeeld aan de noordrand van Amsterdam) ook een sterk conserverend effect gehad op de landbouw, c.q. het veenweidelandschap.
11. Sommige van de vele gebiedstitels (probleemgebied, EHS) brengen geld voor beheer met zich mee. Laag Holland telt grote begrensde gebieden en een relatief hoge deelname aan regelingen voor probleemgebieden en voor natuur- en landschapsbeheer, die voor een deel aanvullend inkomen opleveren.
12. Sinds enkele jaren is er een marktconforme vergoeding beschikbaar voor het beheer van vaarland, aanvankelijk vanuit de gelden van de Weidevogelimpuls, in 2010 en 2011 vanuit niet-benutte toeslagrechten (artikel 68).
13. Het gebied kent een relatief hoog aandeel (5%) biologische bedrijven, die via de markt een extra economische stimulans ontvangen.
14. De nieuwe prioriteiten van het plattelandsbeleid (biodiversiteit, klimaat, energie, water) passen goed bij Laag Holland en bieden kansen voor nieuwe typen diensten.
15. Ook de toekomstige insteek van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, het onderwerp van deze rapportage, biedt het gebied nieuwe kansen.
16. De status van Nationaal Landschap en de bijbehorende uitvoeringsorganisatie (eerst semi-zelfstandig, thans onderdeel van de provincie) brengt enig extra geld met zich mee voor gebiedsprojecten. Daarnaast is het een impuls geweest voor een betere stroomlijning van activiteiten en een betere samenwerking tussen gebiedsorganisaties.
17. Mede dankzij de aanwezigheid van slagvaardige agrarische natuurvereniging heeft het gebied een goede bekendheid bij en betrokkenheid van beleidsmakers.

Zwakten en bedreigingen

1. Veengrond heeft de lastige eigenschap op te branden bij drooglegging. Dat maakt veehouderij op deze gronden, c.q. het geroemde veenweidelandschap per definitie eindig. De wens tot behoud van het veenpakket (die steeds indringender wordt gehoord) staat op gespannen voet met de wens tot behoud van het veenweidelandschap.
2. Diezelfde eigenschap zorgt voor een relatief hoge emissies van CO₂ en methaan. De eerste neemt toe met een toenemende verbranding van veen, dus met een

- grotere drooglegging, de tweede neemt af met de drooglegging. De hoge CO₂-emissies gaan het gebied in de toekomst waarschijnlijk geld kosten.
3. Zowel landbouw als natuurbescherming hebben te maken met hoge productiekosten, resp. hoge instandhoudingskosten van het agrarisch landschap: hoog waterpeil, slechte bewerkbaarheid, lange transportafstanden, hoge kosten voor veeziekten zoals leverbot en hoge bouwkosten door de noodzaak tot onderheien. De inkomsten zijn (ondanks het hoge aandeel 'verbredende' bedrijven) ontoereikend voor een duurzame toekomst, c.q. een voldoende graad van bedrijfsovername. Ook de beheervergoedingen zijn niet toereikend voor een adequaat beheer. Hoewel dit probleem al geruime tijd bekend is, lukt het al jaren niet om voldoende beheerbudget te realiseren.
 4. Recent zijn de mogelijkheden voor natuur- en landschapsbeheer verkleind: vanaf 2010 is er geen geld voor beheer van landschapselementen en voor uitbreiding van de oppervlakte ganzenopvang. En doordat de vergoedingen voor agrarisch natuurbeheer zijn gestegen, maar het totale budget niet is toegenomen, kunnen nu minder hectares worden gecontracteerd, met name in het weidevogelbeheer. Dat doet geen recht aan de positie als één van de topgebieden voor weidevogels in Nederland.
 5. Hoewel er enkele aansprekende voorbeelden zijn van het doorsluizen van beheervergoedingen van terreinbeheerders naar agrariërs, ontbreken dergelijke afspraken nog in de meeste gebieden.
 6. Voor behoud van het huidige (gewaardeerde) landschap zijn niet of nauwelijks beheeralternatieven, behalve hele dure. Zo zijn vanwege de hoge kosten de afgelopen decennia alle eigen beheerbedrijven van terreinbeherende organisaties opgeheven of verzelfstandigd.
 7. De wens tot schaalvergroting stuit niet zelden op knelpunten in de sfeer van de ruimtelijke ordening (met name bij nieuwbouw en bedrijfsverplaatsing).
 8. De schaalvergroting past soms uitstekend bij een natuurgerichte landbouw, zoals in delen van het gebied. Elders leidt het vaak tot specialisatie, die niet altijd goed samengaat met extensief grondgebruik en verbreding.
 9. De verstedelijking zorgt plaatselijk voor verlies en visuele aantasting van het veenweidelandschap.
 10. Door een gebrekkige werking van het compensatiebeginsel komen er lang niet altijd compensatiegelden beschikbaar voor het verlies van waardevol gebied. En als ze beschikbaar komen, worden ze doorgaans ingezet voor ontwikkeling van nieuwe natuur door aankoop en inrichting, waardoor de bijdrage aan de gebiedseconomie nihil is.
 11. Een enkele uitzondering daargelaten, komt de afzet van Laag-Hollandse producten naar de omringende stad niet van de grond. Er zijn pogingen gedaan tot afzet van streekeigen zuivel, maar die zijn gestrand.
 12. Het gebied telt weliswaar vele gebiedstitels, maar slechts enkele daarvan brengen economische stimulansen met zich mee. De andere zijn 'eretitels' of brengen zelfs beperkingen in de bedrijfsvoering met zich mee. Voor sommige daarvan (Natura 2000, Kaderrichtlijn Water) geldt dat Nederland de mogelijkheden van compenserende betalingen in het plattelandsbeleid niet heeft benut.
 13. Een stelsel van bedrijfstoelagen op historische grondslag, waarvoor Nederland vooralsnog heeft gekozen, benadeelt gebieden met een relatief lage productie per ha, zoals grote delen van Laag Holland. Hierop gaan we in hoofdstuk 4 nader in.
 14. Het aandeel sub-optimaal beheerde gronden neemt toe en de weidevogelstand neemt af. Hierdoor zal in de toekomst een kleiner deel van het gebied kunnen profiteren van vergoedingen voor natuur- en landschapsbeheer. Het is zelfs de vraag of delen van het gebied wel voldoen aan de eisen van 'goede agrarische en milieuconditie' (zie bijlage 4).

4 Laag Holland en het GLB

De situatie in en toekomst van Laag Holland worden sterk beïnvloed door het GLB. We staan achtereenvolgens stil bij:

- de huidige relaties tussen GLB en Laag Holland;
- argumenten voor betaling in de toekomst.

4.1 Huidige situatie

De eerste pijler: toeslagrechten

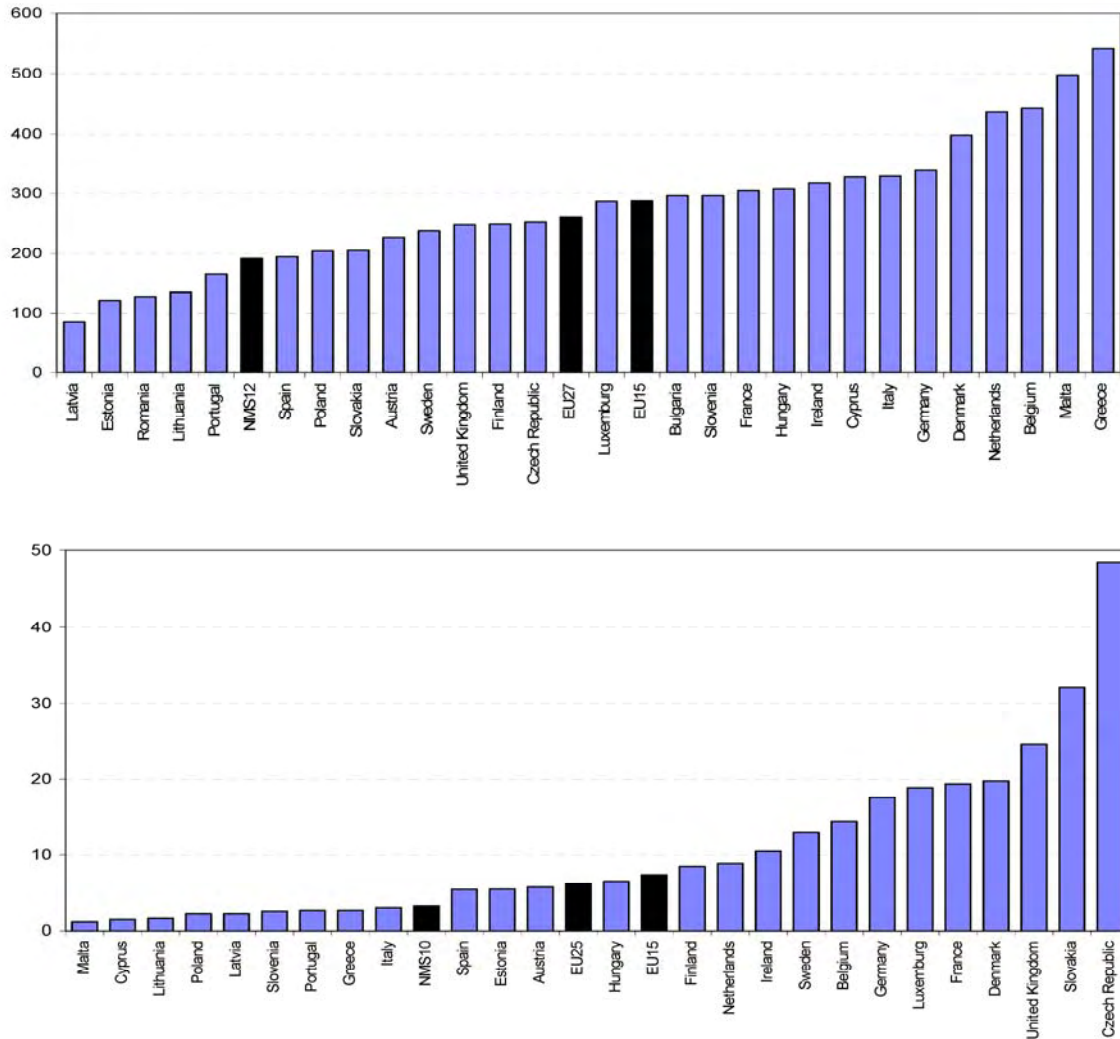
De toeslagrechten vormen een belangrijke geldstroom naar de landbouw. In de EU als geheel is hiermee een bedrag van ruim € 30 miljard per jaar gemoeid. In Nederland gaat het om zo'n € 850 mln. per jaar. Gemiddeld per ha landbouwgrond komt Nederland uit op ongeveer € 440,- ha. Zoals blijkt uit figuur 6 (bovenste grafiek) bevindt Nederland zich daarmee bij de koplopers in de EU – niet vreemd voor een land met een intensieve landbouw en hoge producties per ha. Het beeld wordt heel anders als we kijken naar de gemiddelde bedragen per ontvanger (figuur 6, onderste grafiek). Nederland bevindt zich dan – met ca € 9.000,- per bedrijf – dichtbij het gemiddelde van de oude lidstaten. Landen met veel grote bedrijven scoren hier logischerwijs juist hoog. Omdat de verdeling van de toeslagrechten erg scheef is (70% van de ontvangers krijgt minder dan € 2.000,- per bedrijf, ofwel nog geen 10% van het totale budget, en vice versa), zijn nu plafonds aangebracht in de bedragen per bedrijf.

De toeslagrechten vormen een belangrijk deel van het inkomen – met het relatief lage niveau van de cross-compliancebepalingen staan er staan immers nauwelijks of geen extra kosten tegenover. Voor de Nederland melkveehouderij is berekend dat de betalingen uit de eerste en tweede pijler tezamen goed zijn voor 40% van het gezinsinkomen uit het bedrijf en 40% van het totale gezinsinkomen (De Bont e.a. 2006). De toeslagrechten maken hiervan een groot deel uit.

Zoals we beschreven in hoofdstuk 2, heeft Nederland vooralsnog gekozen voor een model waarbij de toeslagrechten weliswaar zijn ontkoppeld, maar de hoogte van de betalingen indirect is gekoppeld aan de historische productie, namelijk door de gemiddeld ontvangen steun over de periode 2000-2002 als referentie te nemen. Voor de veehouderij, waar de premies in die periode gekoppeld waren aan de melkproductie (melkpremie) en het aantal dieren (slacht-, zoogkoeien- en ooi-premies), betekent dit dat gebieden met een relatief intensieve productie hoge toeslagrechten ontvangen en die met extensieve productie lage toeslagen. Dat blijkt duidelijk in Laag Holland. Het extensieve karakter van het grondgebruik leidt hier tot relatief lage betalingen: gemiddeld € 280,- per ha (figuur 7). Zoals gezegd is het Nederland gemiddelde € 440,- per ha; het melkveehouderij-gemiddelde is € 525,- per ha (De Bont e.a. 2006). Alterra heeft voor ons de gegevens van Laag Holland op een rij gezet, uitgesplitst naar deelgebied (bijlage 3). Hieruit blijken nog aanmerkelijke verschillen tussen de gebiedsdelen:

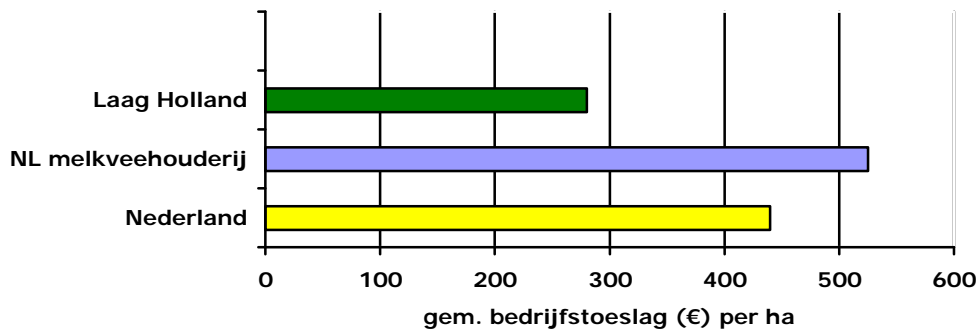
- de waterrijke 'velden', met daarin de vaargebieden, scoren het laagst, met ha-gemiddelden van € 120,- tot € 200,-. Daarna volgt Waterland-Oost;
- de grote droogmakerijen, de Zeevang en Assendelft scoren het hoogst, met gemiddelden tussen € 300,- en 350,- per ha. Deze bedragen zijn nog steeds ruim onder het landelijk gemiddelde.

In totaal gaat het om € 10 mln. per jaar. Let wel: de genoemde bedragen zijn gemiddelden per ha cultuurgrond van de ontvangende bedrijven, dus geen gemiddelden over alle hectares.



Figuur 6. Gemiddelde bedrijfstoelagen in de EU-lidstaten, in Euro's per hectare (boven) en in duizenden Euro's per bedrijf (onder) bij voltooiing van de hervormingen in 2014.

Bron: *The future shape of the Common Agricultural Policy (2009)*



Figuur 7. Bedrijfstoelagen (€ per ha) in Laag Holland ten opzichte van de landelijke gemiddelden

De tweede pijler: het plattelandsbeleid

Daarnaast heeft Alterra voor ons de betalingen vanuit het plattelandsbeleid in beeld gebracht. Deze hebben we beperkt tot de betalingen vanuit de Regeling probleemgebieden en die vanuit de subsidieregelingen voor natuur- en landschapsbeheer (Programma Beheer, onderdeel SAN, thans SNL). Dan ontstaat het volgende beeld (zie ook bijlage 3):

- in totaal gaat het om een geldstroom van € 2,1 mln. per jaar. Gemiddeld ontvangen de bedrijven die van deze regelingen gebruikmaken, € 100,- per ha. Beide bedragen zijn aanmerkelijk lager dan die voor de toeslagrechten;
- de gebieden die bij de toeslagrechten laag scoren, scoren hier hoog (Waterland-Oost uitgezonderd). Ook de Eilandspolder en polder Mijzen scoren hoog.

De genoemde getallen zijn inclusief de Nederlandse bijdrage. De betekenis voor het agrarisch inkomen is afhankelijk van de bedrijfssituatie en de gekozen maatregelen, maar is gemiddeld aanmerkelijk kleiner dan die van de toeslagrechten: er staan immers – met name bij de SAN – productiekosten (inkomensderving en/of extra arbeid) tegenover.

Geldstromen vanuit overheid en markt

Hoe is nu de verhouding tussen de geldstromen vanuit markt en overheid naar de landbouw? Op basis van de productiegegevens van Laag Holland (arealen, melkquotum, veestapel) hebben we op basis van *best professional judgement* een berekening gemaakt van de omzet vanuit de markt (primaire productie en verbredingsactiviteiten die door de markt worden betaald, zoals zorg en recreatie). Daar hebben we de geldstromen vanuit de overheid naast gezet. Tabel 1, waarin de resultaten zijn samengevat, laat het volgende zien:

- a. de inkomsten uit de markt voor primaire productie maken vooralsnog het overgrote deel van alle inkomsten uit. Zoals we hebben gezien, is – door de hoge productiekosten – de bijdrage van deze geldstroom aan de inkomensvorming bescheiden. Bovendien zijn de marktperspectieven ongewisser dan in het verleden;
- b. de omzet uit marktgerichte verbreding is nog bescheiden, maar groeit gestaag. De bijdrage aan de inkomensvorming is wisselend en hangt mede af van de benodigde investeringen;
- c. het aandeel van de toeslagrechten is – ondanks de relatief lage hectaregemiddelden – substantieel. Hun bijdrage aan het inkomen is, zoals het LEI (De Bont e.a. 2006) eerder berekende, groot;
- d. de betekenis van de vergoedingen voor natuur- en landschapsbeheer is relatief gering en de bijdrage aan de inkomensvorming bescheiden. Hierbij passen de volgende kanttekeningen:
 - de vergoedingen voor agrarisch natuurbeheer zijn in beginsel vooral compensatie voor gederfde inkomsten en daardoor 'inkomensneutraal'. Maar door het relatief extensieve karakter van de Laag-Hollandse veehouderij zal er niettemin een bescheiden inkomenseffect zijn;
 - uitzondering is de probleemgebiedenvergoeding, waar lage tegenprestaties gelden. Dit is vooral een vergoeding voor het handhaven van de *status quo*. De vergoeding is echter bescheiden van omvang (€ 94,- per ha);
 - de schadevergoedingen voor ganzen vanuit het Faunafonds zijn louter compenserend. De vergoedingen voor winteropvang hebben daarnaast een bescheiden beheervergoedingscomponent (€ 118,- per ha) met een mogelijk inkomenseffect;
 - de SN-vergoedingen in natuurgebied hebben – voor zover deze bij agrariërs terecht komen – een onbekend inkomenseffect. De hoogte is min of meer gelijk aan de kosten van het doorgaans vereiste beheer (laat maaien, extensief weiden), zodat een beperkt effect in de rede ligt.

Het is van belang om te beseffen dat hierin grote verschillen bestaan tussen de deelgebieden van Laag Holland. Zo is een gebied als de Beemster sterk 'marktgericht' en een gebied als Oostzaan sterk aangewezen op overheidsgeld.

Tabel 1. Geldstromen vanuit markt en overheid, hun toekomstige ontwikkeling en hun bijdrage aan het agrarisch inkomen

		omvang (mln. € per jaar)	verwachte ontwikkeling	bijdrage aan inkomen
MARKT	omzet uit primaire productie ¹ :	105,0	+/-	matig
	- vv. veehouderij	75		
	- vv. akker- en tuinbouw	30		
	omzet uit verbreding ²	5,2	+	divers
OVERHEID	bedrijfstoelagen	10,0	-	groot
	SAN ³ en probleemgebieden	2,2	0	klein - matig
	SN ⁴	0,3	0	klein
	schadevergoeding Faunafonds ⁵	0,7	+	geen
TOTAAL		> 123,4		

¹ indicatieve berekening door Jan Buijs Agro-Advies aan de hand van melkquotum, veestapel, arealen akker- en tuinbouwgewassen en recente omzetcijfers de betrokken bedrijfstakken

² indicatieve berekening door Jan Buijs Agro-Advies aan de hand van verbredingsvolume en omzet van de verschillende verbredingsactiviteiten

³ incl. € 0,1 mln. vaste vergoeding ganzenopvangpakketten

⁴ we hebben geen gegevens over de exacte hoeveelheid SN-vergoeding die naar agrariërs gaat. In delen van het Varkensland en het Wormer- en Jisperveld worden vergoedingen doorgesluisd naar agrariërs. Het gaat om naar schatting € 100 à 120.000,- per jaar. Daarnaast vindt op ca 500 ha particulier natuurbeheer plaats met een geschat budgetvolume van ca 2 ton

⁵ incl. schadecomponent ganzenopvangpakketten

4.2 Argumenten voor toekomstige betalingen

Als de komende jaren geleidelijk een omslag wordt gemaakt van bedrijfstoelagen naar betaling voor maatschappelijke waarden of diensten, kan dit voor Laag Holland een belangrijke kans zijn. Er is de afgelopen jaren veel geschreven over de vraag welke maatschappelijke waarden de landbouw dienst en welke daarvan in aanmerking komen voor betaling door de overheid. Twee Nederlandse studies die hierop expliciet ingaan, zijn het rapport *Opties voor Europese landbouwsubsidies* (Van den Heiligenberg e.a. 2007) en het rapport *Waarden van de landbouw* (2008). Hierin wordt helder verwoord wat de publieke diensten van de landbouw zijn en welke criteria we kunnen aanleggen om de huidige geldstromen te herverdelen:

1. Er is een *maatschappelijke waarde* aanwezig. Zoals gezegd herbergt Laag Holland belangrijke (deels ook internationaal belangrijke) waarden op het gebied van landschap, natuur, cultuurhistorie en toegankelijkheid. Deze waarden zijn in het voorgaande afdoende beschreven. Ze zijn voor een groot deel bovendien *onlosmakelijk verbonden met agrarische activiteiten*. Met andere woorden: er is geen gelijkwaardig en betaalbaar beheeralternatief.
2. Er is sprake van *collectieve goederen waarvoor de markt niet goed functioneert* en overheidsingrijpen is gelegitimeerd. Bovenstaande waarden vallen onder de collectieve goederen en er is zonder twijfel sprake van marktfalen: ondanks verschillende pogingen tot vermarkting van de gebiedskwaliteiten is er voor de collectieve goederen tot dusverre geen blijvend marktinitiatief van substantiële omvang van de grond gekomen. Er zijn vele studies naar potentiële omvang van de private baten van een aantrekkelijk landschap, maar in de praktijk blijkt

het lastig om deze baten te verzilveren en ten goede te laten komen aan datzelfde landschap.

3. Er is een *beleidstekort*: het overheidsbeleid vult de marktlacunes niet of onvoldoende op. Ook hiervan is eerder al een aantal voorbeelden genoemd:
 - de toeslagrechten zijn relatief laag. Kijken we naar de verdeling van de toeslagrechten over Nederland en zetten we die af tegen de verdeling van de landbouwgebieden met hoge natuurwaarden (figuur 8), dan zijn de kaarten vrijwel elkaars spiegelbeeld;
 - de probleemgebiedenvergoeding (€ 94,- per ha) dekt niet de werkelijke omvang van de handicaps, die een veelvoud daarvan bedraagt. Bovendien is de regeling alleen opengesteld in landbouwgebieden en niet in natuurgebieden, terwijl de handicaps daar evengoed (vaak zelfs sterker) spelen;
 - bijna geen van de tien gebiedstitels die Laag Holland sieren, brengt structureel geld voor gebiedsbeheer met zich mee (daar staat tegenover dat ze ook niet allemaal 'hinder' veroorzaken);
 - de enige uitzondering daarop is de EHS, die in belangrijke delen betalingen voor beheer mogelijk maakt via het Subsiestelsel natuur- en landschapsbeheer (SNL). Tegenover de belangrijkste geldstroom voor de landbouw staan echter ook kosten voor natuurbeheer, bijvoorbeeld voor uitstel van maaien. Het inkomenseffect wordt begrensd door de toegestane vergoedingswijzen, die tot op WTO-niveau zijn vastgelegd;
 - Nederland heeft tot dusverre geen gebruik gemaakt van de mogelijkheden in de EU-Plattelandsverordening voor compensatie van de effecten van Natura 2000 en de Kaderrichtlijn water.

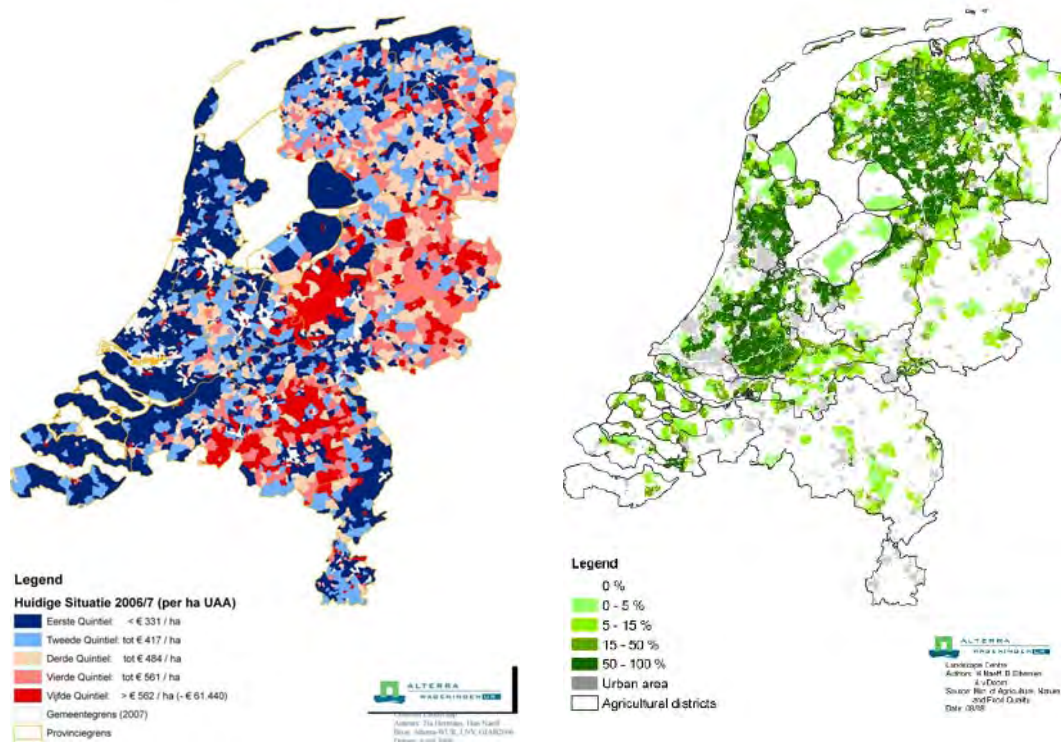
Positieve ontwikkeling is de vaarvergoeding die voor 2010 en 2011 is toegezegd (betaald uit artikel 68-gelden) en die de meerkosten dekt van varend transport.

4. Er is een *effectieve mogelijkheid voor betaling*. Hierop gaan we in de volgende hoofdstukken nader in.

Wat gaat er mis zonder aanvullend beleid?

In § 3.3 hebben we laten zien wat het resultaat is van het marktfalen en beleidstekort voor de gebiedskwaliteit, dus hoe het gebied zich zal ontwikkelen als er niets gebeurt:

- een verdere afname van het areaal dat 'goed' (bijdragend aan de kernkwaliteiten) wordt beheerd. Dit komt door zowel een afname van de agrarisch beheerde oppervlakte (de arbeidsintensiteit van het beheer is in een structuur van familiebedrijven lang vol te houden, maar de opvolgingssituatie is nu niettemin relatief ongunstig) en een afname van de oppervlakte die conform de gebiedsdoelen wordt beheerd;
- het sub-optimale beheer gaat twee kanten op: enerzijds een toenemende verruiging met riet, pitrus en boomopslag, anderzijds een intensiever gebruik van de grond door bedrijven die zich louter op melkproductie richten;
- beide ontwikkelingsrichtingen leiden tot een afname van belangrijke landschappelijke kwaliteiten (de eerste tot afname van de veelgeroemde openheid, de tweede tot afname van de landschappelijke diversiteit) en tot een afname van de biodiversiteit.



Figuur 8. Verdeling van de bedrijfstoelagen (links) en van de landbouwgebieden met hoge natuurwaarden (HNV; rechts). Bron: Elbersen e.a. (2009)



Zowel markt als overheid belonen de kwaliteiten van het waterrijke en arbeidsintensieve landschap onvoldoende

5 Van bedrijfstoelagen naar landschapspremie

Hoe kan het 'gebiedenspoor' - de omslag naar betalingen voor waardevolle landschappen – gestalte krijgen? We schetsen daarbij eerst (§ 5.2) onze ideeën voor de langere termijn en daarna (§ 5.3) die voor de korte termijn. Vervolgens (§ 5.4) werken we de verschillende elementen nader uit. Maar we beginnen met mogelijke lessen uit andere landen.

5.1 Wat kunnen we leren uit het buitenland?

Voor de omslag die we voor ogen hebben, kunnen we wellicht inspiratie opdoen uit het buitenland, bijvoorbeeld door te kijken naar landen die al een regionalisering van de bedrijfstoelagen hebben ingevoerd of die de middelen uit 'artikel 68' voor publieke doelen hebben ingezet. Uit een korte verkenning blijkt het volgende:

1. Landen die al een bedrijfstoelage in de vorm van een hectarepremie hebben (zoals Engeland, Duitsland en Denemarken), hebben hierbij geen 'groene' criteria aangelegd. Engeland heeft wel 'probleemgebieden' onderscheiden, maar de toelage is daar nog altijd lager dan in reguliere landbouwgebieden (Silvis & Van Bruchem 2009).
2. Voor zover artikel 68 is toegepast, zijn voor ons doel interessante bestedingswijzen:
 - a. introductie van een graslandpremie (bijv. Frankrijk, België, Duitsland, Ierland). Frankrijk had al een 'beheerpremie' voor extensief gebruikt grasland (*Prime Herbagère Agro-Environnementale*), maar heeft nu ook een premie voor intensiever gebruikt grasland. De premies zijn in het algemeen gekoppeld aan bepalingen ten aanzien van een minimumaandeel grasland (op bedrijfsniveau), de veebezetting (een plafond) en soms aan eisen in de sfeer van bemesting en deelname aan natuurbeheer (aandeel bedrijf). Veel landen hebben een plafond per bedrijf geïntroduceerd.
 - b. 'herkoppeling' van premies aan dieren (koeien, schapen), soms exclusief in berggebieden of andere probleemgebieden (o.a. Frankrijk, Roemenie, Hongarije, Polen, Finland, Estland). De Europese Commissie staat toe dat maximaal 50% van de afgeroomde of niet-benutte toelagerechten via artikel 68 wordt gekoppeld aan dieren.
 - c. steun voor biologische landbouw (o.a. Roemenië).
3. Daarnaast is Zwitserland interessant, dat geen EU-lid is, maar zijn landbouwprogramma's wel zoveel mogelijk EU-proof vormgeeft. Zwitserland heeft een getrappt stelsel van premies geïntroduceerd, bestaande uit:
 - een *basispremie* per ha voor cultivering (in gebruik houden), gedifferentieerd naar handicaps;
 - een *voedselzekerheidsbijdrage* voor reserves van bepaalde strategische gewassen. Dit is eveneens een hectarepremie gedifferentieerd naar handicaps, maar met striktere gebruikseisen;
 - daar bovenop gelden individuele (bedrijfsgebonden) bijdragen voor biodiversiteit (in ecologisch waardevolle gebieden en voor specifieke soorten, voor behoud en verbetering van landschapskwaliteit en voor dierenwelzijn (investeringspremie).

5.2 De langere termijn – horizon 2020

Voor de langere termijn (zeg 2020) hebben we een model in drie lagen voor ogen dat erg lijkt op de LNV-Houtskoolschets (figuur 9, onderste deel):

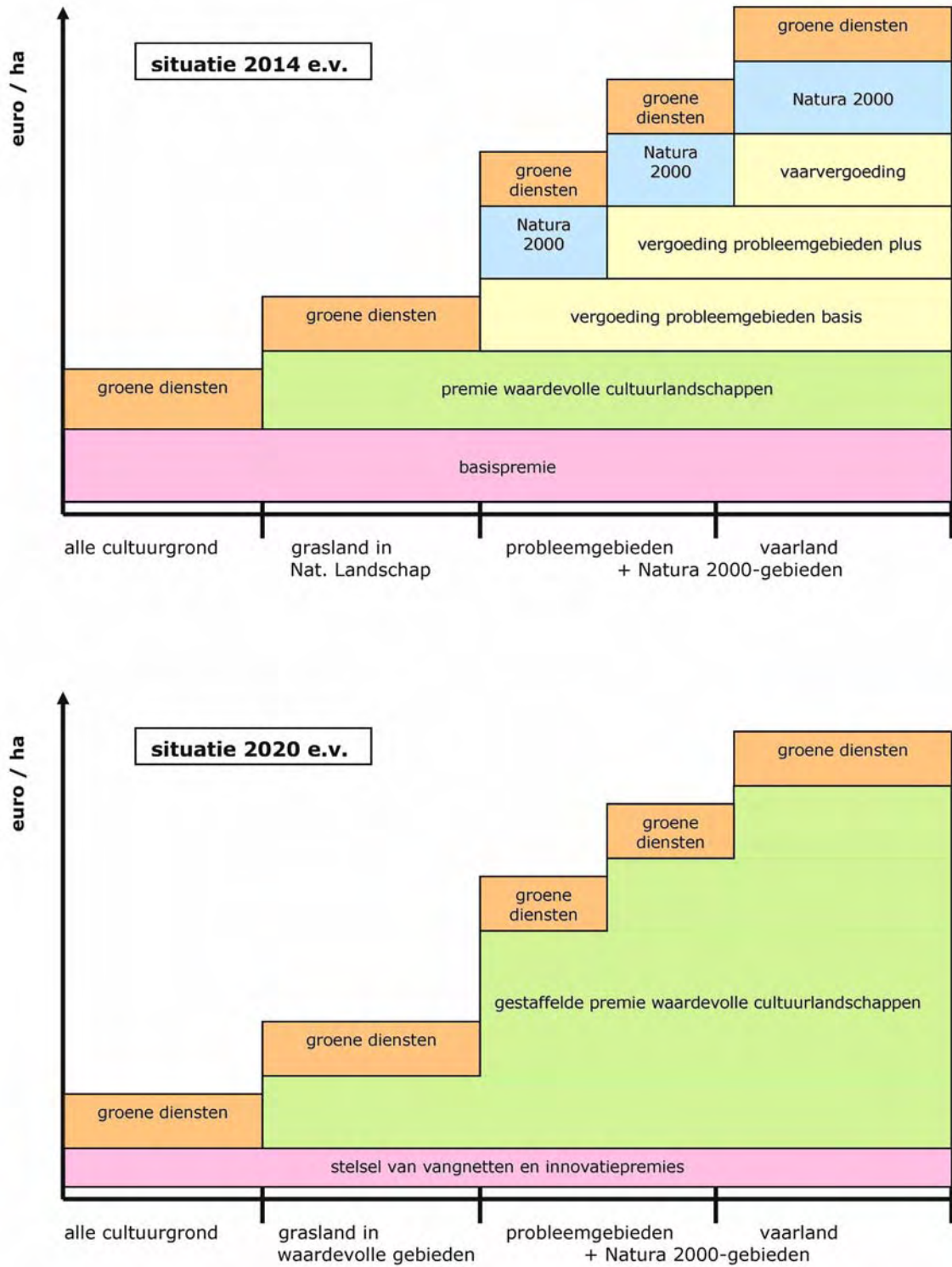
1. De toeslagrechten zijn vervangen door een stelsel van 'vangnetten' voor inkomens- en productiezekerheid (interventies, risicoverzekeringen) en van innovatieprikkels. Dat lijken voor deze doelen betere instrumenten dan een jaarlijkse vaste hectarepremie.
2. Er is een gedifferentieerd stelsel van regionale betalingen (hectarepremies) voor waardevolle cultuurlandschappen. Dit stelsel bevat:
 - a. de voormalige regeling probleemgebieden, namelijk door de premie te staffelen naar de aard en ernst van de 'natuurlijke handicaps', of beter gezegd: naar de productie-effecten van de fysieke gesteldheid van de regio;
 - b. een trits waardevolle cultuurlandschappen. De Houtskoolschets noemt Nationale Landschappen en bedrijven (in en rond) Natura 2000-gebieden. Wij stellen voor om:
 - het stelsel uit te breiden met bufferzones (waarover – net als bij Nationale Landschappen - maatschappelijke consensus is dat ze open en groen moeten blijven) en een 'hectarequotum' voor decentrale overheden om gebieden aan te wijzen die zij van bijzondere waarde vinden;
 - Natura 2000-gebieden als een extra betaallaag te onderscheiden vanwege de grote gevolgen voor de landbouw in en rond deze gebieden;
 - te onderzoeken of de relatief nieuwe, maar in het beleid steeds meer erkende categorie van landbouwgebieden met hoge natuurwaarden (*High Nature Value* ofwel HNV) eveneens een aangrijpingspunt kan opleveren voor betaling.
3. De 'toplaag' bestaat uit een uitgebreid stelsel van individuele (bedrijfsgebonden) groenblauwe diensten, deels landelijk toepasbaar, deels bestaande uit regionaal maatwerk.

We staan hier vooral stil bij de tweede laag: de regionale betalingen. De toplaag met groenblauwe diensten werken we in het volgende hoofdstuk verder uit. Let wel: om de gebiedskwaliteiten te behouden en versterken zijn alle lagen nodig. De landschapspremies zijn vooral bedoeld voor het instandhouden en versterken van de verschijningsvorm van het gebied, de groenblauwe diensten zijn nodig voor de kwaliteiten op het gebied van biodiversiteit, water, educatie etc.

In de nieuwe situatie is geen sprake meer van toeslagen met eenvoudige tegenprestaties (Goede Landbouw- en Milieuconditie), maar van:

- a. een nieuw contract tussen landbouw(ers) en samenleving: er wordt een langjarige prestatieovereenkomst gesloten op basis waarvan de agrariër betaald krijgt voor zijn maatschappelijke diensten. De aanmelding blijft weliswaar via de GDI (meitelling) verlopen, maar er wordt daarnaast ook feitelijk een contract getekend;
- b. een vergoeding die deels is gebaseerd op een nieuwe grondslag, waarin de agrarische productie (c.q. productie- of inkomensderving) geen rol meer speelt. Uitgangspunt is dat er agrarisch beheer plaatsvindt ten dienste van het landschap, of dat nu door agrariërs of door derden wordt uitgevoerd;
- c. meer substantiële tegenprestaties. Deze liggen in de sfeer van:
 - behoud van landschappelijke kenmerken (perceels-, sloot- en greppelpatronen);
 - behoud van (permanent) grasland;
 - actief beheer van alle grond (tegengaan verruiging / verbossing);
 - weidegang van rundvee en/of schapen.

Net als bij de huidige bedrijfstoelagen gaat de vergoeding naar de feitelijke grondgebruiker en niet per definitie naar de grondeigenaar. Dit verschilt van de gang van zaken bij de toedeling van beheersubsidies in natuurgebieden.



Figuur 9. Getrapt stelsel van betalingen op de korte termijn (vanaf 2014) en de langere termijn (vanaf 2020)

5.3 De korte termijn: wensbeeld vanaf 2014

Hoewel er voor de periode na 2013 verdere hervormingen op stapel staan, lijkt het een illusie om te verwachten dat het wensbeeld voor de langere termijn al op korte termijn kan worden gerealiseerd. Belangrijke redenen daarvoor zijn:

- er is veel weerstand tegen het aantasten van de toeslagrechten, c.q. tegen het koppelen van de toeslagen aan tegenprestaties die de landbouw geld gaan kosten en daarmee hun bijdrage aan de inkomenscapaciteit verkleinen. Die weerstand speelt in grote delen van de EU en breder dan alleen in de nieuwe lidstaten. Daarom stelt de Commissie in een recent discussiedocument (*Why do we need a Common Agricultural Policy?* 2009) dat er ook na 2013 behoefte blijft aan een basistoeslag;
- een groter budget voor groenblauwe diensten vergt een verschuiving van de eerste naar de tweede pijler (modulatie). Naast het eerder genoemde argument speelt hierbij het punt mee dat het plattelandsbeleid nationale cofinanciering vereist, hetgeen modulatie nog minder geliefd maakt. Om die reden is de nationale cofinanciering van de 5% extra modulatie die in het kader van de Health Check is afgesproken, op een relatief laag niveau vastgesteld (veelal 25%);
- het integreren van de Regeling probleemgebieden in een nieuw stelsel van landschapspremies zal op kort termijn lastig worden. Ten eerste gaat het om een instrument uit de tweede pijler versus betalingen uit de eerste pijler (we verwachten dat het onderscheid tussen de pijlers niet op korte termijn zal vervagen), ten tweede gaat het om een regeling die nu wordt herzien met de bedoeling om hem in 2014 in hernieuwde vorm van kracht te laten worden;
- verandering van de betalingsgrondslagen, die tot op WTO-niveau zijn vastgelegd, is een zaak van lange adem.

Daarom kijken we in deze paragraaf welke veranderingen op korte termijn te realiseren zijn, grotendeels via het bestaande (of enigszins aangepaste) instrumentarium. Dat levert het beeld op uit figuur 9 (bovenste grafiek), dat we hierna per onderdeel nader toelichten.

Basispremie voor alle cultuurgrond

Een basispremie voor alle cultuurgrond, gekoppeld aan voorwaarden in de sfeer van Goede Landbouw- en Milieuconditie. Om te kunnen sturen in het niveau van toeslagrechten, is de premie omgezet naar een hectarepremie. Om geld over te houden voor regionale sturing, hebben we een basispremie in gedachten die is vastgelegd op ongeveer de helft van het huidige landelijk gemiddelde, ofwel pakweg € 200,- per ha.

Voor de goede orde: Laag Holland kan sowieso profiteren van de omslag naar een hectarepremie, en wel op twee manieren:

- a. bij een landelijk gelijkgetrokken bedrag (*flat-rate*). De EU-verordening over de toepassing van de bedrijfstoelagen staat het Nederland (c.q. alle landen met minder dan 3 mln. ha cultuurgrond) toe om het land als één regio te beschouwen. Als we aannemen dat het totale budget voor toeslagrechten overeind blijft (hetgeen nog zeer de vraag is), en afhankelijk van de vraag voor wie de premie gaat gelden (alleen de huidige begunstigden of alle cultuurgrond – in Nederland ligt er op 17% van de cultuurgrond geen toeslagrecht (Silvis & Van Bruchem 2009), zal de hectarepremie ergens tussen € 400,- en € 440,- per ha gaan bedragen. Dat is voor Laag Holland (€ 280,- per ha) al een verhoging met 43 tot 57%;
- b. bij een regionaal gedifferentieerd bedrag. Nederland mag regio's aanwijzen op basis van objectieve, niet-discriminerende criteria zoals hun administratieve

structuur of agrarisch potentieel. Op basis van het laatste zou Nederland bijvoorbeeld de veenweidegebieden als aparte regio kunnen aanmerken. In deze regio gelden vervolgens overal dezelfde hectarebedragen (op basis van de bedragen in het verleden), met de mogelijkheid om (via artikel 45-46 van EU-verordening 73/2009) maximaal 10% elders af te romen en toe te delen aan de veenweidegebieden. Voor Laag Holland betekent dit een tweeledige toename van de hectarepremies: een verevening met andere veenweidegebieden (die vaak wat hogere toeslagen ontvangen, zeg € 350,- per ha) en een herverdeling met de klei- en zandgronden, die vaak aanmerkelijk hogere toeslagen ontvangen (stijging tot pakweg € 490,- per ha mogelijk).

Deze mogelijkheden zijn nog exclusief de opties om via artikel 68 toeslagrechten te herverdelen.

Een aangepaste Regeling probleemgebieden

Zo lang de Regeling probleemgebieden bestaat, kan een deel van de 'natuurlijke beperkingen' die de kernkwaliteiten van Laag Holland voor de landbouw opleveren, hieruit worden betaald. Het gaat om:

- een relatief hoog waterpeil, dat gevolgen heeft voor de grasproductie, de gewaskeuze en de bewerkbaarheid van het land;
- karakteristieke (middeleeuwse) verkavelingspatronen (kleine en/of langgerekte percelen), die gevolgen hebben voor de arbeidsinzet;

Voor een apart verkavelings- (c.q. ontsluitings-) fenomeen: het vaarland, geldt zoals gezegd voorlopig een vergoedingsregeling (€ 500,- per ha) vanuit artikel 68. Gezien de hoogte van de vergoeding lijkt dit vooralsnog de beste optie.

Op basis van de Regeling probleemgebieden kunnen grondgebruikers in begrensde gebieden (op basis van het beheerpakket 'natuurlijke handicaps') een vergoeding ontvangen van € 94,- per ha. De herziening van de regeling zou ertoe kunnen leiden dat de begrenzingscriteria in de toekomst gaan veranderen. Een Alterra-studie (Smit & Brouwer 2009) wijst echter uit dat ook bij de biofysische criteria die de Commissie voorstelt, het grootste deel van Laag Holland (in ieder geval de veenweidegebieden) in aanmerking zullen blijven komen.

Een adequate toepassing van de regeling in Laag Holland ziet er als volgt uit:

- a. Het hectarebedrag wordt substantieel verhoogd. Zowel het door LNV betaalde bedrag van € 94,- per ha als het door Brussel toegestane maximum voor dit soort handicaps (€ 150,- per ha) dekken niet de werkelijke productienadelen van de handicaps. Alleen al bij de handicaps in de sfeer van de waterhuishouding en de verkaveling kan een vergoeding van enkele honderden Euro's worden berekend, zo heeft DLG al een keer aangetoond. Parallel aan alle aandacht voor berggebieden zou Nederland wat extra's kunnen bedingen voor zijn laaggelegen veenweiden.
- b. De vergoeding wordt gestaffeld naar de ernst van de handicaps, en wel (voor rijland) in tweeën:
 - een vergoeding voor gebieden met matige handicaps: vooral verkaveling, in mindere mate waterpeil (zeg: grondwatertrap II*);
 - een vergoeding voor gebieden met daarnaast een geringe drooglegging (zeg: grondwatertrappen I en II).

Deze verandering kan Nederland zelfstandig doorvoeren.

- c. De werkingssfeer van de regeling wordt uitgebreid. Hoewel in Laag Holland alle veenweidegebieden zijn begrensd (bijna 21.500 ha), kan het betreffende pakket alleen in beheersgebieden worden aangevraagd. Wij bepleiten een verruiming van de werkingssfeer tot alle veenweidegebieden van Laag Holland (ook de begrensde natuurgebieden). Dit vereist ontkoppeling van het pakket van 'actief' natuurbeheer (zie punt d) en een andere insteek van het SNL-onderscheid

- tussen landbouw- en natuurgebieden (waarbij in natuurgebieden geen pakketten voor agrarisch natuurbeheer kunnen worden gesloten en de vergoeding niet op basis van productiederving mag worden berekend).
- d. De werking van de regeling wordt ontkoppeld van die van de pakketten voor actief natuur- en landschapsbeheer. Dit is een provinciale keuze.

Aangezien het niet erg waarschijnlijk is dat de Europese Commissie het vergoedingsplafond in 2014 drastisch zal verhogen, kan een deel van de handicaps ook worden betaald vanuit de eerste pijler (artikel 68), net als dat nu voor de vaarvergoeding gebeurt. Artikel 68 biedt hiervoor volop ruimte.

Een gestaffelde landschapspremie

Er komt een stelsel van premies voor de instandhouding en versterking van de landschapskwaliteit in aangewezen gebieden. Zoals gemeld in § 5.2 denken we daarbij voor de kortere termijn aan vier typen gebieden:

- Nationale Landschappen. Het ministerie overweegt om deze gebiedscategorie te beperken tot Landschappen met serieuze productiehandicaps. Vanwege de grote verschillen binnen sommige Landschappen (zoals in Laag Holland) kan ook een staffeling binnen gebieden worden overwogen. We komen later nog terug op de betaling in Nationale Landschappen;
- Rijksbufferzones;
- een hectarequotum voor gebieden (provinciale landschappen, andere bufferzones zoals stadsrandzone etc.) die door decentrale overheden kunnen worden aangewezen;
- Natura 2000-gebieden.

De keuze voor deze gebieden lichten we in § 5.4 nader toe.

In figuur 9 zijn Natura 2000-gebieden als aparte betalingslaag opgenomen om duidelijk te maken dat de betaling voor deze gebieden bovenop de andere betaling(en) komt. Voor de andere genoemde gebiedscategorieën is dat niet de bedoeling: dit zijn aanwijzingscategorieën die (eventueel in combinatie) een gebied kunnen laten kwalificeren voor betaling, maar niet cumulatief. Wel kan worden overwogen om binnen de Nationale Landschappen nog een differentiatie aan te brengen. In Laag Holland zou in dat geval de volgende driedeling ontstaan:

- gebieden binnen het Nationaal Landschap, maar met betere productieomstandigheden (de grote droogmakerijen). Hier geldt geen of een lage hectarepremie, maar gelden ook geen tegenprestaties (zie verderop);
- gebieden binnen het Nationaal Landschap met serieuze productiehandicaps. Hier geldt een hogere vergoeding, maar gelden ook tegenprestaties;
- gebieden binnen het Nationaal Landschap die ook Natura 2000-gebied zijn. Hier geldt een extra premie vanwege de bijzondere status en de gevolgen van de aanwijzing voor de bedrijfsontwikkeling.

De interne differentiatie kan – in Laag Holland – voor een deel ook worden bereikt door de premie selectief te koppelen aan grasland, een keuze die we voor Laag Holland bepleiten (zie verderop).

De landschapspremie kunnen worden betaald uit diverse bronnen:

- de mogelijkheden voor regionale differentiatie van hectaretoeslagen op basis van via artikel 45-46 van EU-verordening 73/2009 (zie terug);
- benutten en verder uitbouwen van artikel 68: afkomen van toeslagrechten en benutten van onbenutte toeslagrechten. Bij 10% afoming, het maximum dat de Commissie op dit moment toestaat, komt het totaal van deze twee posten op ongeveer € 100 mln. per jaar;
- voor compenserende betalingen in Natura 2000-gebieden (niet erbuiten) bestaat reeds een mogelijkheid in de Plattelandsverordening (artikel 38).

Nederland heeft deze mogelijkheid tot dusverre niet benut. Omdat in Laag Holland – anders dan in de meeste andere Natura 2000-gebieden – minimaal de helft van de gronden door agrariërs worden gebruikt, zou dit artikel kunnen worden toegepast. De verordening voorziet in een overgangsbetaling van maximaal € 500,- per ha gedurende maximaal 5 jaar en daarna in een betaling van maximaal € 200,- per ha.

5.4 Onderbouwing en uitwerking van de gekozen lijn

5.4.1 Een model met verschillende betalingslagen

Het betalingsmodel dat we hebben gekozen, strookt voor de langere termijn goed met de Houtskoolschets van het Nederlandse kabinet. Maar er zijn – in binnen- en buitenland – veel meer ideeën geventileerd over de richting die de betalingen in de toekomst zouden moeten nemen. Al in 1997 is de zogeheten Commissie-Buckwell begonnen met nadenken over een ander landbouwbeleid met een andere manier van betalen (*Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe 1997*). In de jaren daarna, en met name in de laatste jaren, volgden vele andere publicaties (bijv. *New challenges, new CAP 2007*, *Visie op Europees landbouw- en plattelandsbeleid 2007*, *Visions for the future of agricultural policy in Europe 2008*, Buitenkamp, 2008, *The 21st Century Land Use Challenge 2008*, Heißenhuber, Hebauer & Hülsbergen 2008, *Beyond the Pillars 2008*, *Reforming the CAP 2008*, Bureau & Mahé 2009, *De toekomst van het Europese landbouwbeleid 2009*).

In deze studies en visies kunnen we – in verschillende constellaties – de volgende lagen onderscheiden:

- Voldoen aan wettelijke vereisten (geen betaling).
- Basispremie voor het voldoen aan de eisen van cross-compliance (Goede Landbouw- en Milieuconditie), eventueel in een wat uitgebreide vorm (landelijk).
- Premie voor landbouw in gebieden, c.q. voor bedrijfssystemen die van extra belang zijn uit een oogpunt van natuur en landschap (regionaal).
- Vergoeding voor natuurlijke handicaps (uit een oogpunt van Europese cohesie en *level playing field*) (regionaal).
- Specifieke groenblauwe diensten (ondernemersgewijs).

In de visies vallen de volgende dingen op:

- er is vrij brede consensus over het behoud van een basisbetaling voor cultuurlandschappen, zij het lager dan nu het geval is;
 - sommigen willen deze basispremie louter koppelen aan veehouderij / grasland (*basic husbandry payment*), omdat omzetting van grasland naar bouwland als één van de belangrijkste bedreigingen voor natuur en landschap wordt gezien;
 - de meeste visies kennen twee of drie betalingslagen: naast de basispremie een premie voor natuurlijke handicaps en een premie voor individuele groenblauwe diensten. Slechts enkelen bepleiten naast de probleemgebiedenregeling een aparte betaling voor gebieden of bedrijfssystemen die van betekenis zijn voor natuur en landschap;
 - veel visies bepleiten een verdere budgetverschuiving van pijler 1 naar pijler 2.
- Het gebiedenspoor dat wij hebben beschreven is dus zeker niet uniek, maar heeft nog niet veel aanhangers en moet zich duidelijk profileren ten opzichte van de andere betalingslagen. Met name de afbakening met de voorwaarden van Goede Landbouw- en Milieuconditie en van de Regeling probleemgebieden is cruciaal. Hierop komen we later (§ 5.4.4) terug.

Ook de mate van staffeling verdient aandacht. Hoewel het aantal staffels fors is (vijf), hoeft de uitvoerbaarheid hieronder niet te lijden, op voorwaarde dat de gebiedsafbakening op een werkbare manier gestalte kan krijgen. In dat geval gaat het aantal verschillende betalingen van 67.000 nu (bedrijfsgebonden betalingen) naar 6 straks.

5.4.2 Gebieden of bedrijfssystemen?

Daarnaast wordt wel geopperd om de premies niet te koppelen aan gebieden (lees: aan elke hectare van een aangewezen gebied), maar aan *bedrijfssystemen* die een bijdrage leveren aan maatschappelijk gewenste diensten. Omdat inderdaad niet elke hectare bijdraagt aan de beoogde doelen, is deze benadering wel rechtvaardiger, maar ook lastiger uitvoerbaar. Hij vergt een definitie van en/of een keurmerk voor kwalificerende bedrijfssystemen. In Nederland hebben we het EKO-keurmerk en binnenkort ook gecertificeerde SNL-beheerders. Dit zijn wel voorbeelden van bedrijfssystemen die bijdragen aan maatschappelijke diensten, maar:

- het gaat om een vooralsnog beperkte groep, waarbij het certificaat niet alle aspecten dekt die we met het nieuwe stelsel willen belonen. Er zou dus toch een nieuw of aanvullend certificaat moeten worden ontwikkeld. Administratief wordt dat al snel ingewikkeld;
- bedrijven met deze certificaten krijgen langs andere wegen (markt, groenblauwe diensten) al een vergoeding voor hun inspanningen, waardoor al snel het risico van dubbelbetaling dreigt.

Daarom kiezen we vooralsnog voor een gebiedenbenadering en niet voor bedrijfssystemen. De vereiste tegenprestaties moeten vervolgens waarborgen dat de bedrijven daadwerkelijk een bijdrage leveren aan de beoogde doelen. Toch is ook een combinatie van een gebieden- en bedrijvenspoor wel denkbaar: zo overwegen de Noordelijke Friese Wouden een 'Woudencertificaat' voor bedrijven die voldoen aan een aantal criteria en op basis daarvan voor betaling in aanmerking komen (zie ook § 5.6).

5.4.3 Welke gebieden?

Zoals gezegd kunnen we voor Laag Holland kiezen uit een hele reeks (pakweg tien) gebiedstitels. De vraag is, welke titels nu en in de toekomst kwalificeren om als basis te dienen voor betalingen. Mogelijke criteria daarbij zijn (zie ook Van der Bijl e.a. 2008, Berkhout e.a. 2010):

1. Bijdrage aan de gebiedsdoelen / kernkwaliteiten. De gekozen gebiedscategorieën moeten een relatie hebben met, c.q. een maatschappelijke weerspiegeling vormen van de doelen die je met de betaling beoogt te bevorderen. In een vergelijkbaar project van het CLM voor de provincies Gelderland en Overijssel (Rougoor e.a. 2010), wordt om die reden een getrappt systeem voorgesteld langs drie inhoudelijke sporen (landschap, natuur/milieu en water). Voor Laag Holland zijn de belangrijke publieke diensten gelegen in de sfeer van landschap, cultuurhistorie en natuur. Het milieubeleid voor Laag Holland krijgt grotendeels door wetgeving gestalte, het waterbeleid door wetgeving en individuele blauwe diensten.

Voor *landschap en cultuurhistorie* komen in aanmerking:

- Nationaal Landschap

- Belvédèregebieden en UNESCO-werelderfgoedgebieden;
- rijksbufferzones.

Het Nationaal Landschap omspannt in Laag Holland het grootste en meest integrale gebied; de Belvédèregebieden en Werelderfgoedgebieden maken daarvan onderdeel uit. Als we kiezen voor de beperking tot de delen van het Nationaal Landschap met belangrijke productiehandicaps of tot de graslanden, vallen daarmee (delen van) de droogmakerijen af. Sommige daarvan (Beemster, Schermer) zijn echter wel Belvédèregebied en/of Werelderfgoed. Landelijk omvatten de Belvédèregebieden juist meer cultuurgrond dan de Nationale Landschappen: 746.000 ha versus 489.000 ha. Door gedeeltelijke overlap beslaan ze tezamen 922.000 ha (Van Doorn & Naeff 2009). Daarmee zou landelijk het areaal gebieden met verhoogde betaling sterk toenemen. Aangezien er voor Belvédèregebieden geen landelijk beleid (meer) bestaat, lijkt deze categorie minder geschikt als aangrijpingspunt voor betalingen. Rijksbufferzones zijn eveneens een belangrijke categorie ter bescherming van landelijk gebied, die - anders dan Nationale Landschappen en Belvédère - vooral planologisch wordt geëffectueerd. Landelijk is er 41.835 ha cultuurgrond gelegen binnen bufferzones (Berkhout e.a. 2010). In West-Nederland en Zuid-Limburg overlappen de bufferzones deels met Nationale Landschappen. De bufferzones Amsterdam-Purmerend, Amstelland-Vechtstreek, Utrecht-Hilversum en Maastricht-Sittard zijn geheel onderdeel van Nationale Landschappen, de bufferzone Den Haag-Leiden-Zoetermeer voor een deel, die in Midden-Delfland helemaal niet.

Voor *natuur/biodiversiteit* kunnen we denken aan:

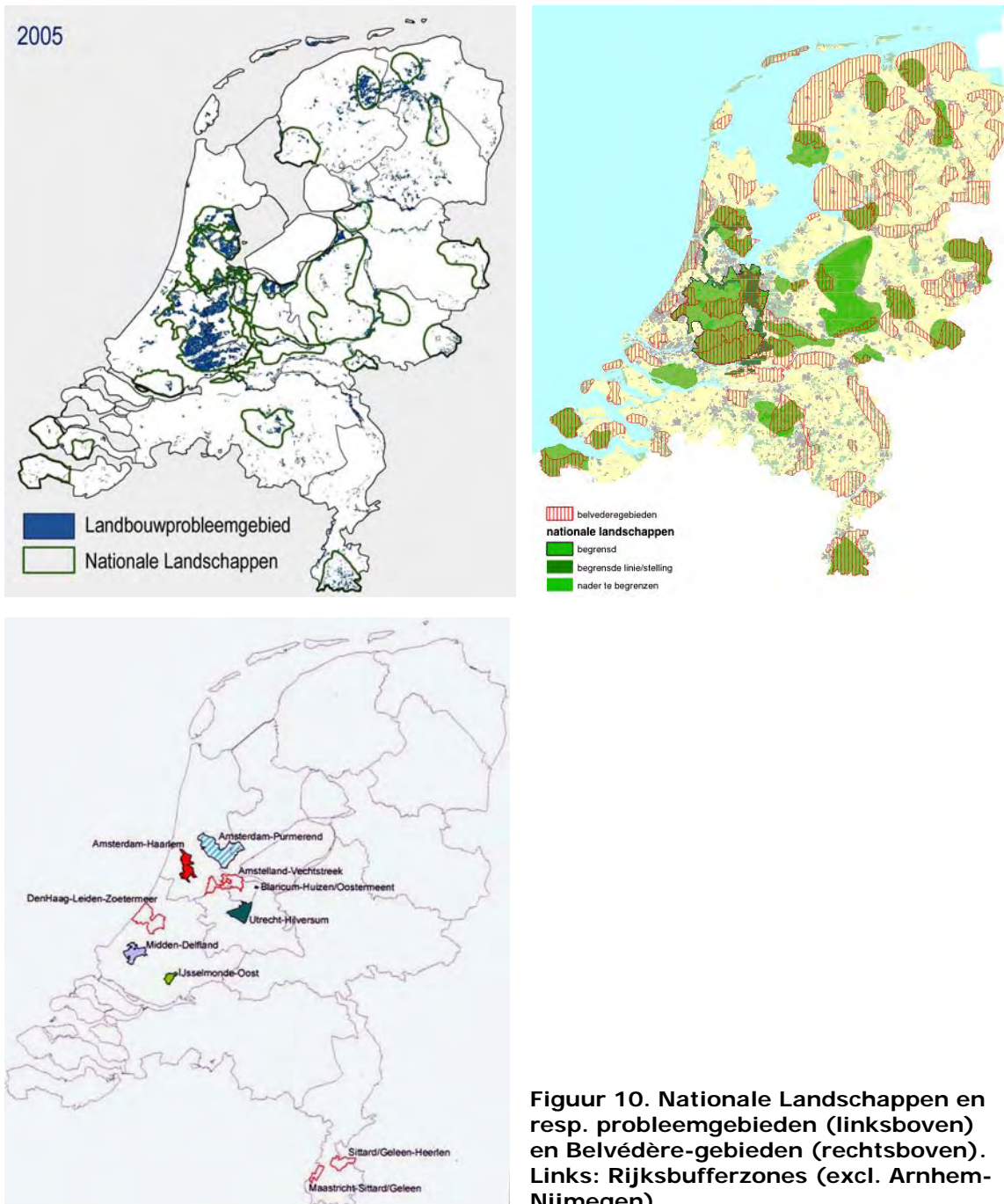
- Natura 2000-gebieden. Volgens Alterra omvatten deze (incl. een randzone van 250 m) landelijk 141.500 ha cultuurgrond;
- de EHS (in Laag Holland alle veenweidegebieden). Landelijk beslaat deze bijna 286.000 ha cultuurgrond;
- de nieuwe categorie High Nature Value (HNV-)gebieden, die steeds meer onderdeel worden van het EU-beleid en in 2008 ook voor Nederland op kaart zijn gezet. Deze gebieden zijn aangewezen op basis van een mix van gebiedskenmerken (intensiteit grondgebruik) en feitelijk aanwezige natuurwaarden (halfnatuurlijke graslanden, weidevogels, overwinteraars). Ze beslaan ruim 333.000 ha cultuurgrond.

Het gaat in dit geval niet om betaling voor actief natuurbeheer, maar voor het feit dat er wordt geboerd in een gebied met hoge natuurwaarden. Voor de toekomst kan de categorie HNV-gebieden perspectief bieden. De EHS overlapt met het veenweidedeel van het Nationaal Landschap en biedt dus weinig meerwaarde. Bovendien is deze aanwijzing (via het SNL) al leidend voor betaling van een aantal groenblauwe diensten. Natura 2000 vertegenwoordigt bijzondere (Europees belangrijke) natuurwaarden.

2. Rechtvaardigheid / communiceerbaarheid. De gehanteerde gebiedscategorieën moeten verdedigbaar zijn naar de Europese Commissie, naar de samenleving en naar andere lidstaten. In een Nederlandse context scoren Nationale Landschappen goed qua draagvlak: het zijn erkende 'parels' van het Nederlandse landschap, dankzij actieve communicatie steeds bekender bij de gemiddelde burger. In een Europese context scoren ze minder goed: ze hebben geen officiële status in Brussel, dat geen expliciet landschapsbeleid kent (Joldersma e.a. 2009), behalve indirect via de probleemgebiedenregeling, en de affiniteit met 'landschap' is in het buitenland niet groot. Datzelfde geldt voor Belvédèregebieden, al is cultureel erfgoed een bekendere en meer gerespecteerde term dan landschap. Werelderfgoed- en Natura 2000-gebieden zijn uiteraard Europees bekend. De EHS neemt een tussenpositie in: hij is

bekend in Nederland en Brussel (vooral als aanwijzingstitel voor de openstelling van beheersregelingen). Rijksbufferzones zijn internationaal geen bekend fenomeen en hebben vooral landelijk (in de ruimtelijke ordening) hun sporen verdiend.

De rechtvaardigheid wordt verder bepaald door de mate van 'hinder' die een gebiedsaanwijzing met zich meebrengt. Wat dit betreft scoren Nationale Landschappen, Belvédèregebieden en rijksbufferzones minder goed: de aanwijzing als zodanig brengt weinig belemmeringen voor de bedrijfsvoering met zich mee. Wel hebben grote delen van deze gebieden te maken met 'natuurlijke handicaps'; zo is er een belangrijke overlap tussen Nationale Landschappen en probleemgebieden (zie ook figuur 10 en bijlage 2), vooral in het westen en noorden van het land. In de zandgebieden is – mede doordat



Figuur 10. Nationale Landschappen en resp. probleemgebieden (linksboven) en Belvédère-gebieden (rechtsboven). Links: Rijksbufferzones (excl. Arnhem-Nijmegen)

Nederland in het POP-2 heeft afgezien van het aanwijzen van kleinschalige zandgebieden als probleemgebied – de overlap veel kleiner. Hoewel de natuurlijke handicaps dus voor een deel al worden gedekt door de probleemgebiedenregeling, blijft er –door de Brusselse plafonds – ruimte voor aanvullende betaling voor handicaps. Het is echter de vraag of Brussel deze ‘dubbele insteek’ gemakkelijk zal accepteren. Voor Natura 2000-gebieden is de rechtvaardiging in dit geval veel gemakkelijker: de aanwijzing hiervan heeft belangrijke gevolgen voor de bedrijfsontwikkeling waar tot dusverre geen betaling tegenover staat. Voor Laag Holland is de invulling van Natura 2000 nog in discussie. Op dit moment is het beeld als volgt:

- de stikstofemissie in N2000-gebieden moet in 2030 zijn teruggebracht met 40%. Bedrijven kunnen zelf invullen hoe die reductie wordt bereikt: door veevoermaatregelen, door stalmaatregelen en/of door extensivering (verlagen veebezetting). De invulling bepaalt sterk de hoogte en de aard (incidenteel of structureel) van de kosten;
 - voorlopig wordt uitgegaan van een ‘invloedssfeer’ van 3 km rondom N2000-gebieden. Dat is ingrijpend: hiermee zou naar schatting de helft van de cultuurgrond zijn gemoeid. Omdat de effecten het grootst zullen zijn voor cultuurgronden in N2000-gebieden en die in een straal van pakweg 1 km, lijkt een redelijke schatting dat pakweg 10.000 ha grasland (5.000 ha erbinnen en 5.000 ha rondom) zal worden beïnvloed. Ter vergelijking: volgens Alterra gaat het bij een randzone van 250 m om 5.800 ha;
- Ook voor HNV-gebieden bestaat op dit moment geen beloning, hoewel in belangrijke delen hiervan de mogelijkheid bestaat tot individuele groene diensten in het kader van de vergoedingsregelingen voor natuurbeheer.

3. Werkbaarheid. Het zal duidelijk zijn dat de categorie HNV-gebieden nog onvoldoende operationeel is. Die operationalisering is echter op basis van de reeds gemaakte kaarten relatief eenvoudig. Wel zal een opschaling moeten worden gemaakt van perceelsniveau naar logische eenheden. Voor alle andere categorieën gebieden (Nationale Landschappen, Belvédère, Rijksbufferzone, EHS, Natura 2000) geldt dat ze grotere eenheden vormen en tegelijk tot op perceelsniveau zijn begrensd. Daarmee bieden ze in operationeel opzicht goede aangrijpingspunten voor betaling.

Op basis van al deze afwegingen hebben we uiteindelijk gekozen voor de combinatie die we eerder hebben beschreven: *Nationaal Landschap, Rijksbufferzone en Natura 2000*. Alterra (Berkhout e.a. 2010) heeft de gebiedenselectie voor toekomstige GLB-betalingen nader onder de loep genomen en hebben vanwege het criterium ‘hinder’ de rijksbufferzones en een deel van de Nationale Landschappen niet in de selectie opgenomen. Voor Laag Holland maakt dat niet uit, omdat hier (in grote delen) wel sprake is van hinder en de bufferzone geheel binnen het Nationaal Landschap valt. Voor andere delen van Nederland betekent dit echter een aanmerkelijke inperking van het aantal gebieden. Als invulling van het criterium ‘hinder’ kiezen we in Laag Holland voor een beperking van de betalingen tot grasland. Daarmee doen we recht aan een belangrijke kernkwaliteit van Laag Holland en (tot op grote hoogte) aan de aanwezigheid van fysieke productiebeperkingen.

Gebieden die door *decentrale overheden* worden voorgedragen, zouden aan gelijksoortige criteria kunnen worden getoetst. De keuze voor een decentraal in te vullen ‘quotum’ lijkt voor de hand te liggen: nu de provincies steeds meer taken op het gebied van natuur- en landschapsbeheer hebben gekregen, zou het vreemd zijn hun hier geen ‘beleidsruimte’ te geven. Zo zou de provincie Noord-Holland delen van Texel (of andere ‘provinciale landschappen’) kunnen aanwijzen of de gemeente

Amsterdam de 'Amstelscheggen' aan de zuidoostkant van de stad. Voor deze gebieden zou eventueel een medefinancieringsplicht kunnen gelden.

Voor de langere termijn is het de moeite waard om te verkennen of de opkomende beleidscategorie *landbouwgrond met hoge natuurwaarde (High Nature Value of HNV-gebieden)* een goede verzamelcategorie kan zijn voor betalingen-nieuwe-stijl. Deze gebieden bevatten in Nederland ruim 466.000 ha, waarvan 333.470 ha landbouwgrond (Berkhout e.a. 2010). Deze gebiedscategorie krijgt een steeds serieuzere plek in het EU-beleid en heeft een relatie met feitelijk aanwezige waarden. Beperking is dat hij (nog) niet operationeel is en dat hij vooral op natuurwaarden is gericht, waardoor wellicht toch een combinatie met een landschappelijk gerichte gebiedscategorie nodig is.

5.4.4 Tegenprestaties

Op dit moment bestaan de tegenprestaties voor de bedrijfstoelagen uit het in Goede Landbouw- en Milieuconditie houden van de grond. De verplichte voorwaarden beslaan grofweg (zie ook bijlage 4):

- actief agrarisch beheer van de grond, c.q. tegengaan van verruiging en verbossing;
- instandhouding van aanwezige landschapselementen;
- instandhouding van blijvend grasland;
- aanleggen van bufferstroken langs waterlopen.

De derde bepaling is in Nederland niet op bedrijfsniveau vormgegeven, maar op nationaal niveau (instandhouding van het totale areaal blijvend grasland), de vierde wordt gerealiseerd door toepassing van het Lozingenbesluit open teelten. De eerste twee bepalingen zijn voor Laag Holland van wezenlijk belang, maar worden in de praktijk maar matig gehandhaafd. Een betere handhaving kan een belangrijke prikkel opleveren om het land te laten kwalificeren als grasland.

Voor het gebiedenspoor stellen we daarnaast voor Laag Holland de volgende tegenprestaties voor:

- a. Instandhouding (overige) gebieds- en perceelskenmerken, zoals waterpeil, perceels-, sloot- en greppelpatronen en reliëf. Deze bepaling is momenteel onderdeel van de regeling probleemgebieden. Voor de korte termijn kan hij daarvan onderdeel blijven, voor de langere termijn kan hij worden geïntegreerd in een omvattend pakket tegenprestaties voor gebiedsbetalingen.
- b. Weidegang. Er is lang gediscussieerd of dit een tegenprestatie moet zijn voor een landschapspremie, als zelfstandige groene dienst moet worden beloofd of in de toekomst afdoende door de markt zal worden betaald. Onze inschatting is dat de marktprikkels ontoereikend zullen zijn om op de langere termijn de koeien buiten te houden, zeker nu de grootste marktpartij heeft aangegeven niet voor weidegang te zullen gaan betalen. Daarom is weidegang – als belangrijke maatschappelijke waarde – als tegenprestatie opgenomen. Ook de beheergrondbank Laag Holland heeft beweiding als tegenprestatie opgenomen. De beweiding moet dan nog wel concreet worden ingevuld: welk vee, hoeveel dagen buiten, hoeveel uur per dag? Wellicht kan worden gekomen tot een minimale veebezetting (in koeien en/of schapen) gedurende een bepaald deel van het jaar en een bepaald deel van de dag. Zo zouden bedrijven die het melkvee opstallen, maar wel voldoende ander vee (jongvee, vleesvee, droge koeien en/of schapen, en onder aanvullende voorwaarden wellicht ook geiten en paarden) weiden, toch in aanmerking kunnen komen voor betaling.
- c. Behoud van permanent grasland. Hier geldt een tweetrapsraket:

- graslandkarakter behouden (frezen en doorzaaien toegestaan, scheuren niet) kan worden opgenomen in de voorwaarden voor het gebiedenspoor, voor de korte termijn (zolang de regeling probleemgebieden als aparte maatregel bestaat). Hierbij geldt een uitzondering voor de grote droogmakerijen (net als de beheergrondbank dat doet), anders ontvangen deze helemaal geen premie meer;
- een striktere vorm van graslandbehoud (geen enkele graslandverbetering, handhaven reliëf etc.) wordt opgenomen in de voorwaarden van de probleemgebiedenvergoeding.

Voor het beheer van Natura 2000—gebieden worden geen aparte tegenprestaties verlangd. Hier is de vergoeding veeleer een compensatie voor de nadelige gevolgen van aanwijzing voor de bedrijfsontwikkeling.

De tegenprestaties kunnen na verloop van tijd worden aangepast aan nieuwe inzichten, een veranderende beleidscontext etc.

In andere Nederlandse studies (bijv. Van den Heiligenberg e.a. 2008, Rougoor e.a. 2010) wordt soms uitgegaan van verdergaande tegenprestaties, zoals verhoging van het waterpeil en actief randenbeheer. In veel gevallen staan tegenover deze maatregelen hoge kosten, waardoor de bedrijfseconomische betekenis van de betalingen sterk afneemt. We stellen voor om een duidelijk onderscheid te maken tussen:

- gebiedsgewijze hectarepremies met relatief laagdrempelige tegenprestaties;
- ondernemersgewijze groenblauwe diensten met verdergaande maatregelen en vergoedingen. Hierover gaat het volgende hoofdstuk.



Weidegang als tegenprestatie voor de landschapspremie – marktprikkels bieden onvoldoende stimulans

5.4.5 Prijsvorming

Hoe komen we tot prijsvorming voor de verschillende betalingslagen? Op dit moment zijn structurele betalingen aan agrariërs:

- in de eerste pijler gekoppeld aan de historische productie, c.q. de in het verleden ontvangen steun;
- in de tweede pijler berekend als compensatie van gederfde productie of gederfd inkomen (*income foregone*) of als kapitalisering van de extra arbeids- en machinekosten die met het werk zijn gemoeid (*costs incurred*).

Als we een omslag willen maken naar betaling van collectieve goederen, zou ook de betalingsgrondslag mee moeten veranderen. Over de economische waarde van

collectieve goederen is al veel geschreven, maar dergelijke benaderingen blijken vaak lastig toepasbaar en – niet onbelangrijk – voor de EU en zeker de WTO vaak een belangrijk struikelblok. De Commissie-Buckwell, die al in 1997 een advies publiceerde over vernieuwing van de EU-geldstromen, wil dit probleem oplossen door *learning-by-doing*: in de praktijk uitvinden bij welke betalingshoogte mensen in beweging komen. Ook die benadering, die in het verleden in sommige landen (bijv. Wales, Zwitserland) wel werd toegepast bij het sluiten van beheersovereenkomsten om het beoogde deelnamepercentage te halen, kan inmiddels de goedkeuring van de Europese Commissie niet meer wegdragen.

Voor de korte termijn kunnen de betalingen voor de probleemgebiedencomponent gewoon langs de klassieke weg worden berekend. Ook voor Natura 2000-gebieden kunnen de nadelen voor de bedrijfsvoering langs die weg in beeld worden gebracht. Alleen voor de rest van het 'gebiedenspoor' wordt het lastig. Hier staan de volgende wegen open:

- a. Langs klassieke wijze (inkomensderving en/of extra gemaakte kosten) berekenen van de kosten van de vereiste tegenprestaties. De uitvoeringsbepalingen bij artikel 68 suggereren dat de vergoedingen via dit spoor moeten worden berekend (zie ook Berkhout e.a. 2010). Hoewel de Europese Commissie in het verleden terughoudend was met de financiering van 'instandhoudingsbeheer' vanuit de tweede pijler, lijkt dat anders te liggen als het gaat om eerste-pijlergeld. Zo zijn er inmiddels diverse voorbeelden van graslandpremies en betalingen voor weidegang.
- b. Het berekenen van de (extra) kosten van duurzaam beheer. Dat kunnen we op verschillende manieren doen:
 - aan de hand van exploitatiesaldi. Dit spoor is geëigend als we aannemen dat agrarische bedrijfsvoering cruciaal is voor het gebiedsbeheer. We vergelijken de exploitatiesaldi van de bedrijven in Laag Holland met een saldo dat – volgens de bedrijfseconomie – een duurzame bedrijfsvoering mogelijk maakt. Het tekort kunnen we vergoeden in de vorm van een hectarepremie. Het CLM heeft de exploitatietekorten van landbouwbedrijven berekend op € 300,- à 400,- per ha, met grote verschillen tussen bedrijfstypen (de tekorten op vleesveebedrijven zijn veel groter dan die op melkveebedrijven) (Kloen & Guldemond 2005). Nadelen van deze methode zijn dat het de verschillen tussen ondernemers negeert en de ondernemersprikkel dempt (de overheid dekt immers het exploitatietekort), en dat de vergoeding fluctueert met de marktprijzen, het geen voor de overheid lastig begroten is;
 - aan de hand van de bewerkingskosten van het land. Als we op basis van normkosten (kapitaliseren van de inzet van arbeid en materieel) berekenen wat het beheer van een hectare grond kost, hebben we een min of meer objectieve basis voor de instandhoudingskosten. Op deze manier is de afgelopen jaren diverse malen gerekend aan de kosten van het beheer in Laag Holland. Zo zijn de kosten van weidevogelbeheer (waarvan het volume aan werkzaamheden niet veel verschilt van dat van regulier agrarisch beheer) berekend op bedragen tussen € 660,- en € 1.000,- per ha rijland en tussen € 1.400,- en € 1.860,- per ha vaarland (Terwan 2002). Ook andere berekeningen (Kloen & Guldemond 2005, *Beheren is investeren* 2006) hanteren vergelijkbare hectarebedragen en komen op basis daarvan tot een regionaal 'beheertekort' van € 10 à 15 mln. (afgezet dus tegen de bestaande geldstromen). Beperking van deze methode is dat deze doorgaans wordt gebruikt voor natuurgebieden, c.q. gebieden waar de landbouwfunctie niet langer centraal staat. Er zou dus nog een relatie met het inkomen moeten worden gelegd, maar dat heeft weer nadelen die vergelijkbaar zijn met die van exploitatietekorten.

Niettemin doet de laatste methode het meest recht aan de situatie waarin we vormen van agrarisch beheer nodig hebben om het landschap in stand te houden, maar het in feite irrelevant is door wie dat beheer wordt geleverd (agrariërs, terreinbeheerders, loonwerkers). Vanuit die optiek kunnen we de kosten van agrarisch beheer berekenen alsof er geen zittende landbouwbedrijven zijn (normkosten), om vervolgens de inkomsten uit de markt in mindering te brengen. Om de nadelen van koppeling aan inkomsten (wegnemen ondernemersprikkel, sterk fluctuerende vergoedingen) te ondervangen, kunnen we wellicht werken met een wat geabstraheerd model, enigszins losgeweekt van de prijsschommelingen op de wereldmarkt. Ook zou een correctie moeten plaatsvinden met beheervergoedingen die op basis van normkosten zijn berekend en al voorzien in een deel van de beheerkosten (voor zover ze bij de feitelijke gebruiker terecht komen). Er zijn trouwens wel meer voorbeelden waar de overheid marktrisico's voor ondernemers dempt: bij de productie van groene energie betaalt de overheid het verschil tussen de marktprijs voor gewone energie en een vaste prijs voor groene energie.

Bijlage 5 bevat een exercitie ter onderbouwing van de kosten van de voorgestelde betalingslagen. Daarbij is eerst het klassieke spoor gevolgd en daarna het spoor van de normkosten / bewerkingskosten. *A priori* aannahme (op basis van de vele kostenberekeningen die de afgelopen decennia in deze sfeer zijn uitgevoerd) was dat de vergoedingen ongeveer de volgende hoogte zouden moeten krijgen:

- a. Een probleemgebiedenvergoeding gestaffeld naar de ernst van de handicaps:
 - € 200,- per ha voor gebieden met matig ernstige handicaps;
 - € 350,- per ha voor gebieden met ernstige handicaps;
 - een extra vergoeding van € 500,- per ha voor vaarland.
- b. Een landschapspremie met een staffel in tweeën:
 - € 200,- per ha in waardevolle cultuurlandschappen;
 - een stelpost van € 100,- per ha extra voor bedrijven in en rond Natura 2000-gebieden. Deze vergoeding kan pas worden bepaald zodra de gevolgen voor de bedrijven in Laag Holland duidelijk zijn.

De berekeningen in bijlage 5 wijzen uit dat deze bedragen alleszins realistisch en zelfs nog aan de lage kant zijn: de kosten bij de posten probleemgebied en waardevol cultuurlandschap (excl. basispremie en vaarvergoeding) kunnen worden berekend op minimaal € 435,- en maximaal € 980,- per ha. Zo lang er een basispremie bestaat, is dat geen probleem. Op de langere termijn (vanaf pakweg 2020) kunnen de verschillende regionale betalingslagen worden samengevoegd en moeten de vergoedingen opnieuw onder de loep worden genomen.

Onderstaande tabel bevat een vingeroefening met deze bedragen voor de middellange termijn (vanaf 2014) en voor verschillende delen van Laag Holland.

Tabel 2. Indicatie van betalingshoogten op de kortere termijn (vanaf 2014)

	Waterland-Oost veenweide, landbouwgebied		Wijde Wormer droogmakerij		vaargebied Eilandspolder, N2000-gebied	
	<i>nu</i>	<i>straks</i>	<i>nu</i>	<i>straks</i>	<i>nu</i>	<i>straks</i>
Basispremie	217	200	312	200	235	200
Premie Nationaal Landschap	--	200	--	150*	--	200
Premie probleemgebied						
- staffel 1 (vooral verkaveling)	94	200	--	--	94	200
- staffel 2 (ook waterpeil)	--	150	--	--	--	150
- staffel 3 (vaarland)	--	--	--	--	--	500
Premie Natura 2000-gebied	--	--	--	--	--	100
Totaal	311	750	312	350	329	1.350

* omdat de premie alleen geldt voor grasland, is het gemiddelde hier op € 150,- gesteld

5.4.6 Kosten van de voorstellen

Rekenen we de totale kosten van een dergelijk systeem (vanaf 2014) door bij de genoemde vergoedingshoogten, dan zou dat in Laag Holland € 18,8 mln. gaan kosten (zie bijlage 6). Dat is bijna € 9 mln. méér dan er nu naar het gebied gaat aan toeslagrechten en probleemgebiedenvergoeding. Op landelijk niveau zou een dergelijk systeem ca € 565 mln. per jaar kosten, waarvan ca € 182 mln. (32%) aan landschapspremies 'sec' als we alle cultuurgrond in Nationale Landschappen meenemen en ca € 140 mln. als we alleen de Landschappen met serieuze 'hinder' meenemen. Het totaal van € 565 mln. is aanmerkelijk minder dan er nu aan toeslagrechten en probleemgebiedenvergoeding omgaat. Maar daarbij moeten we bedenken dat er vanaf 2014 ook budget nodig zal zijn voor de andere sporen uit de Houtskoolschets en dat het beschikbare budget de komende jaren waarschijnlijk gaat krimpen.

Kan zo'n bedrag met de bestaande beleidsinstrumenten gemakkelijk worden vrijgemaakt? Uit de berekeningen in bijlage 6 blijkt ook dat er bij regionalisering (waarbij de veenweidegebieden als aparte regio worden gedefinieerd) en maximale besteding van artikel 68 voor landschap een extra bedrag van zo'n € 155 mln. aan landschapspremies kan worden ingezet voor waardevolle gebieden. Of dat voldoende is, hangt af van de uiteindelijke selectie van waardevolle gebieden. Eventueel extra benodigde middelen voor landschap kunnen komen uit verhoging van de probleemgebiedenvergoeding en/of door geringe verruiming van de regionaliserings, c.q. afromingspercentages onder artikel 45/46 resp. artikel 68.

5.4.7 Begunstigden

De toeslagrechten zijn nu voorbehouden aan agrarisch ondernemers, c.q. degenen die actief zijn in de primaire productie. Bij een ombouw naar landschapspremies en een vergoedingsberekening die is 'ontkoppeld' van de agrarische bedrijfsvoering zou in beginsel iedereen die de beoogde kwaliteit en duurzaamheid van beheer kan leveren, in aanmerking moeten kunnen komen voor een premie. Nu al wordt Laag Holland beheerd door een bonte groep mensen (fulltime agrariërs, hobbyboeren, burgers met een grote achtertuin, terreinbeheerders, vrijwilligers). Deze keuze heeft twee gevolgen:

- a. er treedt 'verdunning' van middelen op. In landen die de bedrijfstoelagen al via een systeem van hectarepremies hebben vormgegeven, bleek het aantal begunstigden toe te nemen met 15% (Duitsland) tot wel 50% (Engeland). In Nederland liggen op 17% van de cultuurgrond geen toeslagrechten (Silvis & Van Bruchem 2009);
- b. de uitvoeringstechniek wordt lastiger. Nu vindt uitbetaling plaats door de Dienst Regelingen via de Gemeenschappelijke data-inwinning (GDI, voorheen meitelling). Daar zijn alleen agrarische bedrijven van enige omvang geregistreerd. Om een breder scala aan beheerders te bedienen, zou het systeem drastisch moeten worden aangepast. Met het oog op het uitvoeringsgemak (zie ook § 5.4.8) is dit een serieuze handicap.

Daarnaast is van belang wie er aanspraak kan maken op de premie: de feitelijke gebruiker of (ook) de grondeigenaar? In het Subsidiestelsel natuur- en landschapsbeheer (SNL) komt de vergoeding in natuurgebieden bijvoorbeeld terecht bij de grondeigenaar, die slechts zelden zelf het beheer uitvoert. Een parallel met de toeslagrechten, die rechtstreeks terechtkomen bij degene die de

agrarische handelingen uitvoert, lijkt hier rechtvaardiger. Dit dempt bovendien een opwaarts effect van de landschapspremies op de grond- en pachtprizen.

5.4.8 Contracten en administratie

De betalingen en tegenprestaties kunnen – anders dan nu – worden vastgelegd in een contract of prestatieovereenkomst. Daarmee wordt ook voorkomen dat de landschapspremies een sterk effect gaan hebben op de grondprizen. Ook in sommige buitenlandse visies (bijv. Bureau & Mahé 2009) wordt uitgegaan van een contractenstelsel. Hierbij spelen nog verschillende vragen:

- hoe kunnen de administratieve lasten tot een minimum kunnen worden beperkt (bij voorkeur aanklikken bij de meitelling)?
- hoe kunnen deze contracten het best kunnen worden gekoppeld aan andere contracten (met name SNL),
- welke rol kunnen gebiedsorganisaties (zoals agrarische natuurverenigingen) hierin spelen?

Deze vragen zouden met behulp van praktijkpilots kunnen worden beantwoord.

5.5 Bedrijfseconomische effecten van een nieuw betalingsstelsel

Leveren de betalingen-nieuwe-stijl nu in economische zin een belangrijke bijdrage aan een duurzaam beheer? Hiervoor zijn verschillende factoren bepalend:

- a. uiteraard: het verschil (per hectare cultuurgrond) tussen de huidige toeslagen en de toekomstige betalingen;
- b. de tegenprestaties die aan de betalingen worden gekoppeld, ofwel de 'productiekosten'. Nu zijn die (althans voor de toeslagrechten) vrijwel nihil, straks nemen die toe. Zoals gezegd hebben we voor het gebiedenspoor ingezet op 'instandhoudingsdiensten' met een relatief laag niveau aan (actieve) tegenprestaties; de belangrijkste dienst is dat het landschap in zijn huidige, gewaardeerde verschijningsvorm gehandhaafd blijft. Hierdoor is de bijdrage van de betaling aan de inkomenscapaciteit relatief hoog. Groenblauwe diensten met relatief hoge 'productiekosten' komen in het volgende hoofdstuk aan bod;
- c. de effecten van het nieuwe betalingsstelsel op de grond- en pachtprizen. Zo had de ont koppeling van toeslagen en grond in 2005 een neerwaarts effect op de grondprizen en zou een hernieuwde koppeling een opwaarts effect kunnen hebben. Dat effect kan echter worden beperkt door de vergoeding toe te kennen aan de gebruiker (en niet aan de eigenaar) en door de vergoeding te koppelen aan een contract (zie § 5.4.8).

Al in een eerder stadium van de Laag-Hollandse ideevorming over het GLB zijn bedrijfseconomische (model)berekeningen gemaakt om de effecten van de nieuwe betalingen in beeld te brengen (Buijs 2008). Daarbij zijn vier bedrijfstypen onderscheiden die representatief zijn voor Laag Holland:

1. een melkveebedrijf van ondergemiddelde omvang met een neventak schapenhouderij;
2. een melkveebedrijf van gemiddelde omvang (voor Laag-Hollandse begrippen);
3. een melkveebedrijf van bovengemiddeld omvang;
4. een extensief vleesveebedrijf, sterk gericht op natuurbeheer.

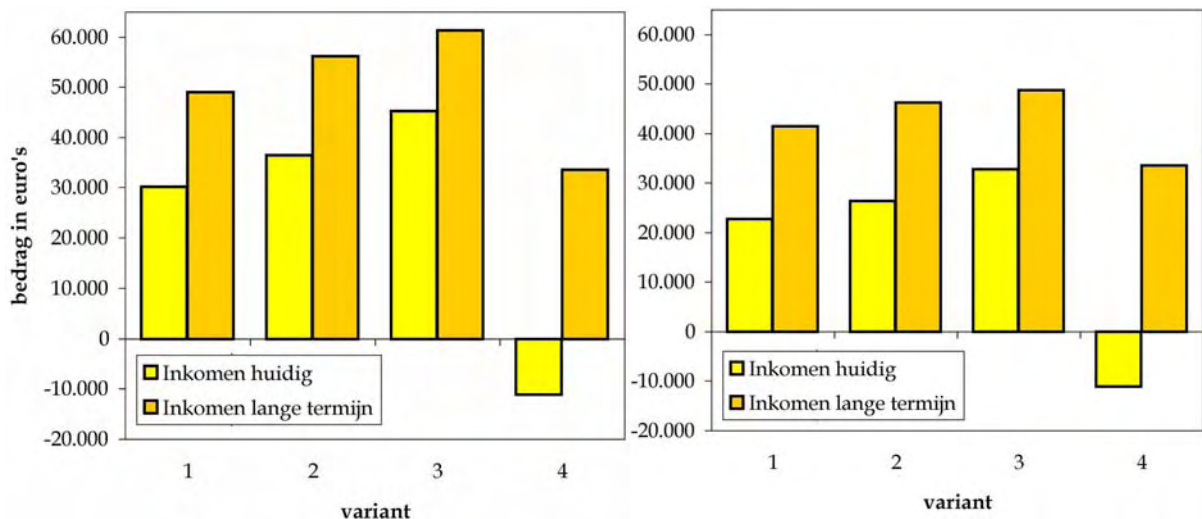
Deze bedrijfstypen zijn doorgerekend in de huidige en de nieuwe situatie. Voor de nieuwe situatie zijn de volgende aannamen gehanteerd:

- vervanging van de huidige bedrijfstoelagen door een basispremie van € 200,- per ha;
- daar bovenop een Nationaal-Landschappremie van € 300,- per ha;
- premie voor probleemgebieden (alle veenweidegebieden) van gemiddeld € 400,- per hectare.

Daarnaast zijn de modellen (als een soort gevoeligheidsanalyse) doorgerekend met twee verschillende melkprices: € 0,32 en 0,30 per kg (de gemiddelde melkprices in resp. 2008 en 2010). Een melkprice van rond de € 0,30 wordt voor de komende jaren als realistisch gezien.

Hoewel de bedragen op onderdelen verschillen van de bedragen in tabel 2, is de orde van grootte gelijk. Uit de modelberekeningen blijkt het volgende (zie ook figuur 11):

- de nieuwe betalingen doen de ondernemersinkomens op melkveebedrijven stijgen met € 15 à 20.000,- per bedrijf en op het vleesveebedrijf zelfs met ruim € 40.000,-;
- de melkveebedrijven – in ieder geval de typen 2 en 3 – komen daarmee rond of zelfs boven het ondernemersinkomen dat momenteel als norm voor duurzaamheid wordt gehanteerd (€ 49.000,-), het vleesveebedrijf blijft hier nog flink onder;
- de gemiddelde en grotere melkveebedrijven zijn qua inkomen vergelijkbaar geworden met het gemiddelde Nederlandse melkveebedrijf;
- de melkprice is zoals verwacht sterk bepalend voor de resultaten van de melkveetypen: een verschil van 2 cent per kg leidt tot een inkomensdaling van € 8 à 10.000,- per bedrijf. Dit illustreert de grote gevoeligheid van de bedrijfsresultaten voor de marktomstandigheden en de economische duurzaamheid. Voor de verhouding tussen de bedrijfstypen en tussen Laag Holland en de rest van Nederland maakt dit echter weinig uit.



Figuur 11. Effecten van het nieuwe betalingsstelsel op het ondernemersinkomen voor vier representatieve bedrijfssystemen in Laag Holland (1 t/m 3 = melkvee, 4 = vleesvee) bij een melkprice van resp. 0,32 en 0,30 per kg.
Bron: Jan Buijs Agro-Advies

Wel moeten we bedenken:

- dat in de berekeningen van destijds nog niet de tegenprestaties zijn verdisconteerd die we nu hebben opgenomen (weidegang, graslandplicht). Deze zullen het inkomen nog wat verlagen;

- dat de economische bestendigheid vanaf 2015, als de melkquota worden afgeschaft, weer in een heel ander daglicht zal komen te staan. Het is nog ongewis wat de gevolgen voor Laag Holland zullen zijn. Sommigen voorspellen een sterke toename van veestapel en melkproductie en een run op de grond, anderen verwachten (als gevolg van de productieomstandigheden en de mestwetgeving) geen drastische veranderingen.

5.6 Bruikbaarheid van het stelsel in andere gebieden

De ideeën die we hebben uitgewerkt, zijn sterk ingegeven door de specifieke positie van Laag Holland. Dat was ook de opdracht, maar het kan geen kwaad om ook te kijken naar de positie van andere gebieden. Die hebben we voor een deel (in de vorm van betrokkenen uit het Groene Hart, de Noordelijke Friese Wouden en Het Groene Woud) ook geraadpleegd. In sommige van die gebieden worden ook eigen ideeën ontwikkeld over toekomstige betalingen – zie het kadertje over de Noordelijke Friese Wouden op de volgende pagina.

In zijn algemeenheid geldt natuurlijk dat overheveling van toeslagrechten tussen bedrijven en gebieden niet populair is bij bedrijven die nu bovengemiddelde bedragen ontvangen. Er zal een tendens zijn om het areaal aan gebieden die in aanmerking komen voor het ‘gebiedenspoor’ zo groot mogelijk te maken.

Kijken we naar de overige gebieden in Noord-Holland, dan kunnen we constateren:

- dat de toeslagrechten in bijna de gehele provincie benedengemiddeld zijn (figuur 8). Bij handhaving van een basispremie vanaf 2014 zullen de economische gevolgen voor de rest van de provincie dus niet dramatisch zijn. In gebieden die louter de basispremie ontvangen, ontstaan wellicht extra verdienmogelijkheden door uitbreiding van het budget voor en scala aan groenblauwe diensten (zie hoofdstuk 6);
- dat de landschapspremies *sec* ‘slechts’ € 140 tot 180 mln. kosten, 25 à 30% van het totaal aan voorgestelde premies;
- dat het Noord-Hollandse deel van het Groene Hart (Amstelland en Vechtstreek) ook Nationaal Landschap (met ‘hinder’) is en dus kan profiteren van landschapspremies. Daarnaast kan de provincie uit het decentrale hectarequotum nog andere waardevolle gebieden (bijv. Texel) aanwijzen die aanspraak kunnen maken op extra betalingen.

Net als Laag Holland ‘intern’ divers is, zijn de Nationale Landschappen divers. Er zijn landschappen die sterk op Laag Holland lijken, zoals het Groene Hart en delen van het noordelijk veenweidegebied, maar er zijn ook sterk afwijkende landschappen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit:

- de gemiddelde hoogte van de toeslagrechten (zie figuur 12);
- de productiehandicaps (zie ook figuur 10);
- de ‘identiteit’ en de kernkwaliteiten. In Laag Holland zijn die juist gelegen in het open graslandkarakter, in andere gebieden juist in beslotenheid, in afwisseling van grondgebruik of in oude esgronden.

Daarom zou in een nieuw stelsel ruimte moeten zijn voor regionaal maatwerk ten aanzien van:

- de vergoedingen. Zoals het ministerie nu al spreekt van ‘Nationale Landschappen met serieuze productiehandicaps’, zouden wellicht clusters van vergelijkbare gebieden kunnen worden gevormd met een verschillende betalingshoogte;
- de tegenprestaties. Zoals Laag Holland kiest voor weidegang, een graslandplicht en koppeling van de betalingen aan grasland, kan ieder gebied de tegenprestaties formuleren die het beste passen bij de kernkwaliteiten.

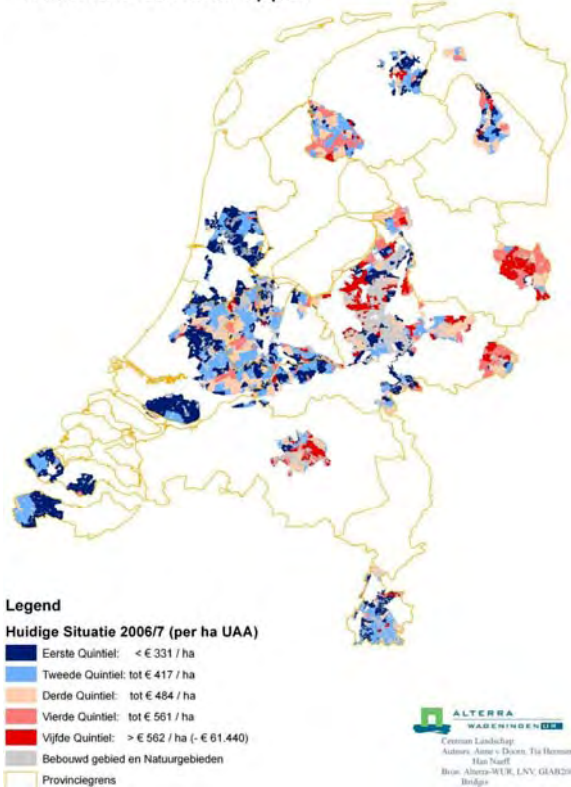
Regionaal maatwerk maakt het systeem minder robuust, maar wel rechtvaardiger. Maar maatwerk hoeft niet per se op gespannen voet te staan met uitvoeringsgemak. In de uitvoering van het SNL wordt op dit moment aanmelding voor weidevogelbeheer via de GDI gecombineerd met een regionale kaart waarop een gebiedscoördinator heeft aangegeven waar welke contracten mogen liggen. Deze werkwijze kan wellicht model staan voor een regionale invulling van het gebiedenspoor. Gebiedsorganisaties kunnen daarin een belangrijke rol vervullen (zie ook hoofdstuk 7).

Ideeën uit de Noordelijke Friese Wouden

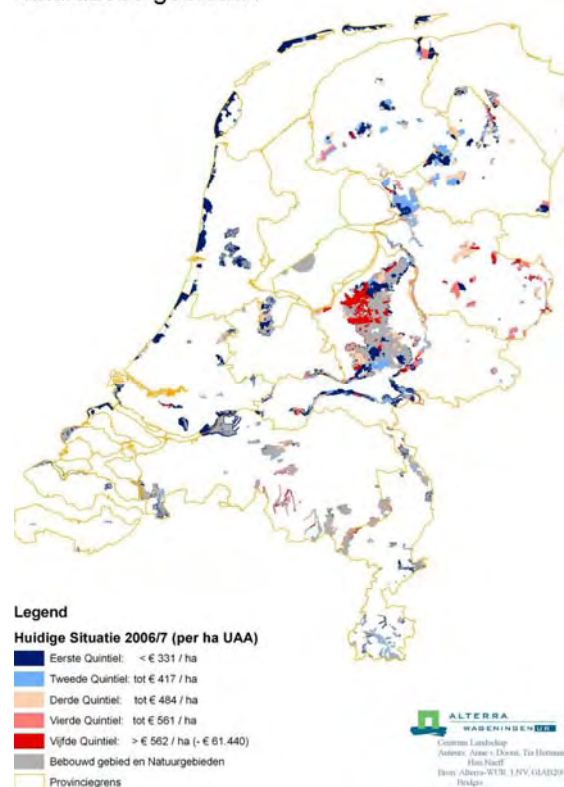
De Noordelijke Friese Wouden werken ook aan ideeën voor toekomstige beloningen. Zij denken daarbij aan een basispremie (een 'blijfpremie') met daar bovenop een regionale prestatieovereenkomst met het rijk met twee of drie betalingslagen, al naar gelang de aanwezige waarden (zoals biodiversiteit en de 'dichtheid' van het landschap) en op het niveau van deelgebieden of clusters van bedrijven. Er wordt een 'Woudencertificaat' ontwikkeld voor bedrijven die kunnen deelnemen aan het systeem van landschapspremies.



Nationale Landschappen



Natura2000 gebieden



Figuur 12. Huidige verdeling van toeslagrechten in Nationale Landschappen en Natura 2000-gebieden (incl. buffer). Bron: Van Doorn & Naeff (2009)

6 Een regionaal aanbod aan groenblauwe diensten

Het tweede spoor dat we hier uitwerken, zij het beknopter dan het gebiedenspoor, is dat van de (individuele) groenblauwe diensten. We staan achtereenvolgens stil bij:

- de diensten zelf, geclusterd per thema (§ 6.1);
- de betaling (§ 6.2);
- de organisatie in de regio (§ 6.3);
- de relevantie in het kader van het toekomstige GLB (§ 6.4).

6.1 Welke diensten?

Wat verstaan we onder groenblauwe diensten?

Onder groenblauwe diensten verstaan we hier publieke diensten die niet of nauwelijks door de markt worden betaald. We hebben het dan over landschap, natuur/biodiversiteit, cultuurhistorie en archeologie, bepaalde vormen van water- en oeverbeheer, toegankelijkheid van bedrijven en/of landerijen en boerderijeducatie. Diensten die vooral uit de markt worden betaald (zorglandbouw, agrotoerisme, streekproductie etc.) blijven hier buiten beschouwing.

Veel grondgebruikers in Laag Holland leveren al groenblauwe diensten. Denk aan natuur- en landschapsbeheer in het kader van SAN en SN (nu SNL), aan het baggeren van waterlopen voor het Hoogheemraadschap en aan boerderijeducatie (ontvangst van schoolklassen). Maar het gebied kan nog méér leveren. Daarover zijn de afgelopen jaren al ideeën ontwikkeld, die grotendeels ook in het nieuwe Beleidsplan van de agrarische natuurvereniging staan (*Van fusie naar visie 2009*). Belangrijk startpunt is echter op welke punten de overheid ook een vraag heeft geformuleerd, zodat het aanbod geen luchtkasteel is. De aanwezigheid van een *maatschappelijke vraag* en (verwachte) *belangstelling vanuit de regio* is leidend geweest bij het overzicht dat hierna volgt.

6.1.1 Natuur / biodiversiteit

Een aantal diensten op het gebied van natuur en biodiversiteit wordt nu al geleverd, met name waar het gaat om weidevogelbeheer en botanisch graslandbeheer dat nu via SAN en SN (thans SNL) is gecontracteerd. Het beleid rond natuur en biodiversiteit is echter breder dan wat er nu is gecontracteerd.

Aanvullend kunnen we denken aan:

- a. Het rijksbeleid rond **agro-biodiversiteit**. Hieraan zitten twee aspecten:
 - *genetische diversiteit*, zoals zeldzame huisdierrassen of gewassen. De vergoedingsregeling die eerder bestond voor zeldzame huisdierrassen, is al een paar jaar gesloten. Vanwege het lage aandeel zeldzame huisdierrassen in Laag Holland wordt hiervoor geen grote animo verwacht;
 - *functionele agro-biodiversiteit* (FAB), bijv. extensief beheerde randen waarin (langs akkers) plaagbestrijdende organismen en andere nuttige insecten (zoals bijen en vlinders) gedijen.
- b. Behoud van **oude graslanden**. Behoud van grasland als zodanig wordt deels al gerealiseerd via het gebiedenspoor (zie hoofdstuk 5). Maar het behoud van oude, niet recentelijk of zelfs nog nooit gescheurde graslanden is een dienst op

zich, die ook is opgenomen in het beloningssysteem voor groene diensten in Midden-Delfland (Terwan & Rodenburg 2004). Deze graslanden, die gemiddeld een wat lagere productie hebben, dragen bij aan verschillende doelen: genetische diversiteit (bestand aan grasrassen), bodem en klimaat (minder mineralisatie en CO₂-emissie).

- c. Diensten in het kader van **Natura 2000**. Het rijk heeft hier duidelijke wensen neergelegd in termen van habitats en soorten:
- de *Habitatrichtlijn* noemt naast een aantal habitats (trilvenen, soortenrijke ruigten, natte heitjes) ook soorten als bittervoorn, kleine modderkruiper, rivierdonderpad, Noordse woelmuis, meervleermuis, roerdomp en snor.
 - de *Vogelrichtlijn* noemt als bijzondere soorten lepelaar, goudplevier, roerdomp, kempiaan, bruine kiekendief, visdief, kleine zwaan en brandgans. Daarnaast noemt de richtlijn een groot aantal soorten die als trekvogel van belang zijn: Smient, Wintertaling, Meerkoet, Kievit, Grutto, Rietzanger, Slobeend, Grauwe gans, Krakeend, Slobeend, Watersnip, Snor, Kolgans, Wulp.
- d. Diensten in het kader van het provinciale **soortenbeleid**, dat zich tegenwoordig meer op leefgebieden richt. Het beleid richt zich in de periode 2007-2013 op 30 specifiek benoemde soorten, waaronder een aantal 'landbouwsoorten' die soms overlappen met de aandachtsoorten van Natura 2000:
- grasland- en moerasvogels zoals veldleeuwerik, roerdomp, watersnip, visdief en zwarte stern;
 - 'erfvogels' zoals boerenzwaluw, kerkuil en steenuil;
 - kleine zoogdieren zoals Noordse woelmuis en waterspitsmuis;
 - amfibieën en vissen zoals kamsalamander, levendbarende hagedis, bittervoorn;
 - reptielen zoals de ringslang.
- Het budget voor soortenbescherming is alleen bedoeld voor eenmalige maatregelen (biotoopverbetering).
- e. Beheer van **bijzondere (o.a. zilte) graslanden**. In Laag Holland komt op agrarisch beheer graslanden nog een aantal bijzondere vegetaties voor, bijvoorbeeld op plekken met zoute kwel (Van 't Veer 2009). Door gericht beheer en kunnen deze vegetaties worden behouden en versterkt. Deels volstaan hiervoor de bestaande SNL-pakketten voor botanisch beheer, deels moeten wellicht nieuwe beheersmaatregelen worden ontwikkeld.
- f. Natuurgericht beheer van **dijken en dijkvoeten**. Er liggen naar schatting 1.000 km dijk en enkele honderden hectares dijkvoet in Laag Holland. Het grootste deel hiervan is eigendom van het Hoogheemraadschap (HHNK), een klein deel (de Markerdijk) van Rijkswaterstaat. Een groot deel van de primaire en regionale dijken is als verbindingzone opgenomen in de Provinciaal Ecologische Hoofdstructuur (PEHS). Dijken kunnen belangrijk zijn voor planten (schraal grasland met bijv. kamgras) en dieren (met name moerassige stukken, zoals langs de teen van de dijk). Wellicht zijn er passende SNL-pakketten, maar de dijk eigenaren (rijk, provincie, waterschap) kunnen hiervan geen gebruik maken. Agrariërs kunnen het beheer (extensief beweiden en/of maaien, geen kunstmest etc.) wel als dienst aanbieden aan de betrokken overheden. Natuurgericht dijkbeheer vindt nu al op kleine schaal door leden van de natuurvereniging plaats, maar dit beheer kan aanmerkelijk worden uitgebreid.
- g. Ecologisch **bermbeheer**. Ook hiermee is – op zeer kleine schaal – al wat ervaring (eveneens voor het Hoogheemraadschap). Omdat het maaien langs grote wegen een vak apart is (qua materieel en verzekeringen), lenen vooral kleinere wegen zich voor beheer door agrariërs.
- h. Afname en **benutting van maaisel** uit natuurgebieden, uit sloten en van dijken en bermen. Hiermee hebben tien veehouders de afgelopen jaren ervaring opgedaan, voor in totaal 1.000 ton per jaar. Na compostering wordt het als

- 'humest' op het land gebracht. Aangezien de benutting van maaisel een toenemend probleem is, is er een groeimarkt voor deze dienst.
- i. Selectieve verhoging van het waterpeil – een **'hoogwaterpakket'**. Dit kan verschillende doelen dienen: natuur, archeologie, bodem en klimaat. Er is veel gerekend aan de kosten van peilverhoging in veenweidegebieden, maar een beheerpakket is tot dusverre niet geïntroduceerd.
 - j. **'Levende sloten'** – zie het cluster over waterbeheer.
 - k. **Verdrogingsbestrijding** – zie het cluster over waterbeheer.

Bij de diensten in het kader van Natura 2000, soortenbeleid en zilte graslanden is een belangrijke vraag welke soorten al meeliften met de beheerpakketten uit de SAN en SN, c.q. uit het nieuwe stelsel SNL, en welke soorten een apart maatregelenpakket vergen. Als we bijvoorbeeld kijken naar de leefgebieden die bij de 'extra' doelsoorten van Natura 2000 en soortenbeleid horen, dan lijken er vier categorieën:

1. Vochtige extensieve graslanden, zoet en brak.
2. Plas-dras situaties, tijdelijk en permanent.
3. Geprofileerde oevers: geleidelijke overgangen van water naar land.
4. Schoonwatersystemen.

Bezien we de mogelijkheden via SNL en catalogus groenblauwe diensten, dan ontstaat het volgende beeld:

- een aantal van deze leefgebieden kan wel via het SNL worden gecontracteerd, maar vaak niet onder één onderdeel. Zo kent het natuurbeheerdeel geen aparte pakketten voor plas-dras en oevers en het deel voor agrarisch natuurbeheer een beperkt aantal botanische pakketten;
- aquatische pakketten zijn op dit moment een lacune;
- oeverbeheer – met name terrastaluds – past op dit moment zowel inhoudelijk als financieel lastig binnen SNL en catalogus.

Hier liggen dus nog belangrijke lacunes in het instrumenteren van de vraag.

6.1.2 Landschapselementen

Landschapselementen worden op dit moment gefinancierd uit SAN en SN en deels ook uit de provinciale ILG-regeling Landschapselementen. De laatste is vooral bedoeld voor aanleg en opknapwerk en financiert alleen 'aanloopbeheer' (eerste 3 jaar). Voor Laag Holland zijn de volgende elementen van belang:

- knotboom
- rietzoom/klein rietperceel
- poel en klein historisch water
- bomenrij en solitaire boom
- terrastalud, plasberm, moeras
- natuurvriendelijke oeverbeschoeiing
- hoogstamfruitboomgaard
- leibomen
- onderhoud raster.

Voor onderhoud van deze elementen wel belangstelling. Er zijn echter twee beleidslacunes:

- het Natuurbeheerplan stelt in beginsel de eerste vier elementen subsidiabel, maar de subsidie daarvoor is niet opengesteld vanwege budgetproblemen;
- de andere vijf elementen zijn niet onder het SNL subsidiabel, maar alleen onder de provinciale regeling die – zoals gezegd – niet is gericht op duurzaam beheer.



Er ligt 1.000 km dijk in Laag Holland die natuurgericht kan worden beheerd (boven). Ook kent het gebied nog een aantal botanisch waardevolle graslanden (rechts)



Karakteristieke bebouwing is relatief duur in onderhoud

6.1.3 Cultuurhistorie en archeologie

Laag Holland is rijk aan cultuurhistorische elementen en archeologische vindplaatsen. Het vaarland en zelfs het veenpakket als zodanig zijn daar onderdeel van, maar ook de gebiedsspecifieke bedrijfsgebouwen als stolpen en kaakbergen. Daarnaast is het gebied zeer rijk aan archeologische vindplaatsen: sporen van oude akkercomplexen, grafheuvels en grafvelden, offerplaatsen, huisplaatsen, nederzettingen, oude dijken en veenterpen. De provincie heeft enkele jaren terug interesse getoond voor een archeologische vergoedingsregeling in de Eilandspolder, maar die is er niet gekomen. Mogelijke diensten op dit vlak zijn:

- a. Beheer van **vaarland**: afgelopen twee jaar betaald uit jaarlijkse Weidevogelimpuls, komende twee jaar uit niet-benutte toeslagrechten. Dit onderwerp is onderdeel van het andere spoor (landschapspremies) dat in het project wordt uitgewerkt.
- b. Onderhoud **kenmerkende bebouwing** (stolpen, kaakbergen, bruggen etc.). Deze worden door de betrokken overheden zeer gewaardeerd (zie Uitvoeringsprogramma Nationaal Landschap), maar de instandhouding wordt alleen gesteund met investeringssubsidies. Ook het reguliere onderhoud is echter duur, omdat het cultuurhistorische karakter vaak leidt tot meerkosten. In Midden-Delfland worden deze meerkosten betaald uit een regionaal groenfonds. Er is veel animo voor deze diensten, maar tegelijk ook vrees dat dit onderdeel wel eens heel duur kan worden en wel eens een belangrijke geldstroom naar niet-agrariërs zou kunnen genereren. Een zorgvuldige selectie van in aanmerking komende elementen zou beide bezwaren deels kunnen wegnemen.
- c. **Behoud veenpakket**. Hieraan dragen bij:
 - peilverhoging. Er zouden peilverhogingspakketten kunnen worden ontwikkeld voor diverse droogleggingstrajecten. Zie hiervoor § 6.1.1;
 - onderwaterdrainage. Dit vergt echter eerder een investeringssubsidie dan een beheerbijdrage;
 - instandhouden van grasland / achterwege laten van graslandvernieuwing. Dit wordt al geregeld in diverse elementen van de landschapspremies (zie hoofdstuk 5) en in het pakket voor oud grasland (§ 6.1.1).
- d. Behoud van **archeologische vindplaatsen** vergt meestal, afhankelijk van de precieze ligging van de vindplaats:
 - behoud of verhoging waterpeil
 - en/of achterwege laten van diepe grondbewerking (niet scheuren, geen graslandvernieuwing).Beide maatregelen zijn elders al aan bod gekomen.

6.1.4 Dierenwelzijn

Een welzijnsmaatregelen die in Laag Holland goed past, is **weidegang**. Als weidegang geen tegenprestatie wordt in het gebiedenspoor (zie § 5.4.4), kan hij als dienst worden betaald onder de titel 'dierenwelzijn' van het plattelandsbeleid. De EU-verordening bepaalt dat welzijnsmaatregelen structureel mogen worden vergoed tot een maximum van € 500,- per gve. Nederland heeft dit onderdeel niet ingevuld en steunt welzijnsmaatregelen alleen aan de investeringskant. De bedenkingen van Brussel bij het betalen voor weidegang, maar ook de voorbeelden in het buitenland, zijn al eerder verwoord (§ 5.4.5).

6.1.5 Water- en oeverbeheer

In de sfeer van het water en oevers heeft met name het Hoogheemraadschap wensen geformuleerd, deels ingegeven door beleid van hogere overheden (EU-Kaderrichtlijn water, rijksbeleid t.a.v. verdrogingsbestrijding en waterberging). We kunnen onderscheiden:

- a. Verbeteren ecologische waterkwaliteit ('**levende sloten**'). Dit is al enkele jaren een project van de natuurvereniging. Hieraan kunnen bijdragen:
 - baggerwerkzaamheden. Daarbij gaat het niet alleen om uitvoeren van baggerwerk voor het waterschap (zoals nu al met de baggerpomp gebeurt op basis van een vergoedingsregeling), maar ook om diensten als de ontvangst van grote hoeveelheden bagger, om aanleg, inrichting en onderhoud van baggerdepots en om innovatie in de baggertechniek (bijv. combinatie van varende zuiger/pomp en drijfmesttechnologie). helder water compartimenten door de plaatsing van helofytenfilters (rietfilters);
 - aanleg (en beheer?) van visputten, paaiplaatsen - gelegenheden voor visbroed;
 - natuurvriendelijke slootschoning (bijv. met maaikorf). De waterschappen hebben een gedragscode ontwikkeld op basis van de Flora- en Faunawet die tot op grote hoogte al natuurvriendelijk onderhoud 'afdwingt'.
- b. Aanleg en onderhoud van **natuurlijke oeverbescherming** (tegen afslag). Voor de aanleg is soms wel geld beschikbaar, voor het onderhoud niet of nauwelijks.
- c. Aanleg en beheer van **terrastaluds**. Hiermee is in Laag Holland al ruime ervaring opgedaan. Ze blijken botanisch veel interessanter dan 'gewone' botanisch beheerde slootkanten en ze kunnen een bijdrage leveren aan waterberging (zie onderdeel e).
- d. **Verdrogingsbestrijding**: de provincie heeft vijf (clusters van) gebieden in Laag Holland aangewezen waar – hoe vreemd dat ook klinkt - moet worden gewerkt aan verdrogingsbestrijding ter verbetering van de natuurkwaliteit: Eilandspolder, Zeevang, Wormer- en Jisperveld en Kalverpolder, Westzaan en Ilperveld, Oostzanerveld, Varkensland en Twiske. Er is een serie projecten geformuleerd die een mix vormen van opzetten van het waterpeil en aangepast beheer van waterlopen en oevers. De bijbehorende maatregelen zijn elders in deze paragraaf al beschreven.
- e. **Waterberging** (bestrijding wateroverlast). De provincie heeft een kaart gepresenteerd waarop de 'wateropgave' voor alle Noord-Hollandse polders is aangegeven. Die wordt deels met stuwen en gemalen opgelost, maar moet deels ook uit extra bergingscapaciteit komen. Het waterschap heeft al een vergoedingsregeling voor het creëren van extra bergingscapaciteit opengesteld. In de Wijde Wormer is een plan gepresenteerd voor een combinatie van waterberging en natuurontwikkeling. Kleinschalige waterberging kan op twee manieren gestalte krijgen:
 - graven van meer open water (m.n. verbreden van waterlopen, bijvoorbeeld in de vorm van een terrastalud of natuurvriendelijke oever, of aanleg van waterpartijen die in open verbinding staan met het watersysteem);
 - accepteren van (extra) wateroverlast en 'natschade' op selecte percelen, al dan niet met behulp van kleinschalige inrichtingsmaatregelen.

6.1.6 Bodembeheer

Het wordt steeds duidelijker dat bodemleven / bodemvruchtbaarheid niet alleen van groot belang is voor de landbouw zelf, maar ook voor de weidevogels. Op een aantak plekken is het bodemleven dusdanig teruggelopen dat er (te) weinig voedsel

beschikbaar is. Vanuit dit gezichtspunt zouden bodemdiensten kunnen worden geformuleerd. De ideevorming hierover moet grotendeels nog plaatsvinden. Voorlopig kunnen hiervoor dus geen concrete maatregelen / beheerpakketten worden aangeboden.

Ook behoud van het veenpakket en van archeologische vindplaatsen wordt wel als bodemdienst gezien – zie terug.

6.1.7 Energie en klimaat

De veehouderij in Laag Holland kan – net als die elders in Nederland – een belangrijke bijdrage leveren aan de productie van duurzame energie. Daarvoor zijn grofweg drie mogelijkheden:

- plaatsing van zonnepanelen;
- plaatsen van windturbines;
- productie van biogas (mestvergisting).

Daarbij ziet het de beste kansen voor kleinschalige opwekking van zonne- en windenergie, aangewend voor eigen gebruik in bedrijf en woonhuis en eventueel ook voor teruglevering aan het net. In Laag Holland is veel animo om de mogelijkheden voor zonne- en windenergie te verkennen en te benutten.

Windenergie is daarbij in een open gebied als Laag Holland een goede kanshebber, maar tegelijk ook omstreden (landschap). Recent is een werkgroep opgericht die de mogelijkheden op bedrijfsniveau in kaart gaat brengen.

Voor duurzame energieproductie is subsidie mogelijk vanuit de Stimuleringsregeling duurzame energieproductie (SDE). Probleem is dat deze regeling – op basis van 'wie het eerst komt, het eerst maalt' – de afgelopen jaren zwaar is overtekend - in 2009 op de eerste dag van openstelling al veertig maal. Zonder deze stimuleringsregeling zijn de risico's voor de ondernemers doorgaans te groot. Hier ligt dus een duidelijk beleidstekort: hoewel er een interessant aanbod kan worden geformuleerd, is de koopkrachtige vraag beperkt.



Terrastaluds (links): kansen voor natuur en waterberging. Boerderijeducatie (rechts): veel kansen, geen zicht op duurzame financiering

6.1.8 Toegankelijkheid en educatie

Hiernaar is steeds meer vraag – zie bijvoorbeeld het budget dat minister Verburg hiervoor vorige week heeft gereserveerd in het kader van de Agenda Landschap, of het bedrag dat Provinciale Staten hebben uitgetrokken voor extra boerderijbezoeken door schoolklassen. Bij toegankelijkheid en educatie kan het gaan om:

- a. **Openstelling** van het bedrijf. De natuurvereniging had in het verleden een aantal 'bezoekboerderijen', betaald per bezoek.
- b. Aanleg en onderhoud van **wandelpaden** door boerenland (incl. bruggetjes, klaphekjes etc.).
- c. Aanschaf en onderhoud van **varende bruggen / rolbruggen** om de toegankelijkheid van waterrijke gebiedsdelen te verbeteren.
- d. Aanleg en onderhoud van **aanmeerplaatsen**.
- e. **Vogelobservatiehutten**.
- f. Toeristische **bebording**.
- g. **Boerderijeducatie**. Hoewel de provincie hier een stimuleringsbeleid voert, is er op dit punt geen zicht op duurzame financiering.

6.2 Prijsstelling en financiering

In tabel 3 zijn alle genoemde diensten beoordeeld op hun inpasbaarheid in het overheidsinstrumentarium: kunnen ze nu al worden gefinancierd, passen ze binnen de staatssteunkaders (catalogus), is er voldoende budget? Dan blijkt het volgende:

- ongeveer de helft van de diensten past in het bestaande beleid, de andere helft niet. Daarbij moet worden opgemerkt dat een aantal diensten nog nader moet worden uitgewerkt in overleg met de (potentiële) vragende partij;
- van de diensten die niet passen, past ook slechts een deel in de catalogus groenblauwe diensten. Voor de overige diensten zal de catalogus dus moeten worden aangepast of zal anderszins aanvullend beleid moeten worden gemaakt;
- sommige diensten passen inhoudelijk wel in bestaand beleid, maar stuiten op een slechte financiële inpasbaarheid: onvoldoende budget of een onvoldoende vergoeding. Dat eerste speelt bijvoorbeeld bij landschapselementen en energiematregelen, het tweede speelt met name bij verschillende vormen van randenbeheer (dijken, bermen, oevers), waar de vergoeding vaak op een hectareprijs is gebaseerd.

Als duidelijk is hoe kansrijk het gebiedsaanbod is, kunnen voor de maatregelen die niet (naadloos) passen in het beleid, passende vergoedingen worden berekend.

6.3 Organisatie

Als de potentiële 'afnemers' van diensten (waarvan in tabel 3 ook een indicatie is opgenomen) geïnteresseerd zijn in het aanbod, kan het vervolgens concreet worden ingevuld. Om daarbij optimaal maatwerk te leveren, zou dit moeten gebeuren in nauwe samenspraak tussen gebied en vragende partij. Maar omdat Laag Holland divers is en het aanbod, c.q. de mogelijkheden per deelgebied sterk kunnen verschillen, zou zo'n proces eigenlijk op het niveau van deelgebieden moeten worden georganiseerd. Dat vraagt nogal wat organisatietalent, tijd en kundigheid. Met een aantal diensten (zoals natuur- en landschapsbeheer, baggeren, humest, dijk- en bermbeheer, boerderijeducatie) heeft de agrarische natuurvereniging al ervaring. Dat is een sterk punt in de vermarkting van diensten. Met een aantal andere diensten heeft de natuurvereniging weinig of geen ervaring.

Daar zal aanvullend werk moeten gebeuren in de ontwikkeling van diensten, de beste wijze van contractering, controle- en sanctieprotocollen etc. De rol die de natuurvereniging daarbij kan spelen (uitvoerder, intermediaire organisatie of alleen uitonderhandelen randvoorwaarden) zal hierbij steeds opnieuw moeten worden gezien.

Tabel 3. Financieringskansen groenblauwe diensten

	bestaande instrumenten	passend in catalogus	budget-problemen	potentiële afnemer *
Biodiversiteit				
- zeldzame huisdierrassen	-	-		R
- functionele agro-biodiversiteit	+	+		R,P
- oude graslanden	-	-		R,P
- Natura 2000-beheer	+/-	+/-		R,P
- soortenbeleid	+/-	+/-		P
- zilte / brakke graslanden	+	+		R,P
- dijkbeheer	-	+/-		R,P,W
- bermbeheer	-	+/-		R,P,W,G
- benutten maaisel (humest)	-	-		R,P,W
- levende sloten	-	+/-		R,P,W
- hoogwaterpakket	-	-		R,P,W
- verdrogingbestrijding	+/-	+/-		P,W
Landschapsonderhoud				
- onderhoud landschapselementen	+	+	+	P
Cultuurhistorie en archeologie				
- kenmerkende bebouwing	-	+		P,G
- vaarland	+	+		R
- hoogwaterpakket (behoud veen)	-	-		R,P,W
Dierenwelzijn				
- weidegang	-	-		R
Water- en oeverbeheer				
- levende sloten	-	+/-		R,P,W
- hoogwaterpakket	-	-		R,P,W
- natuurvriendelijke oevers	-	-		P,W
- terrastaluds	+/-	+/-		P,W
- kleinschalige waterberging	-	-		P,W
- verdrogingsbestrijding	+/-	+/-		P,W
Bodembeheer				
- behoud veen (hoogwaterpakket)	-	-		R,P,W
Energie en klimaat				
- kleinschalige vergisting (biogas)	+	-	+	R,P
- zonne-energie	+	-	+	R,P
- windenergie	+	-	+	R,P
Toegankelijkheid en educatie				
- openstelling bedrijf	-	-		R,P
- wandelpaden	+	+		R,P
- rolbruggen / pontons	-	-		R,P
- aanmeerplaatsen	-	-		R,P
- observatiehutten	-	-		R,P,G
- boerderijeducatie	+/-	+		R,P

* R = rijk, P = provincie, G = gemeente, W = waterschap

6.4 Relatie tot het GLB

Op dit moment is de tweede pijler (het plattelandsbeleid) het belangrijkste voertuig voor groenblauwe diensten. Alle lidstaten hebben in plattelandsontwikkelingsplannen vastgelegd welke diensten worden beloofd en hoeveel geld daarvoor ter beschikking staat. In Nederland is dat gebeurd in het POP-2. Daarnaast hebben enkele overheden (bijv. de provincies Overijssel, Brabant, Gelderland en Utrecht) eigen budgetten voor groenblauwe diensten vrijgemaakt. In het kader van de Health Check zijn nieuwe prioriteiten (biodiversiteit, waterbeheer, energie en klimaat) toegekend aan het plattelandsbeleid en extra (modulatie)middelen toegevoegd. De laatste zijn vooral besteed aan uitbreiding van de oppervlakte probleemgebied (in Noord-Nederland) en van de oppervlakte akkerrandenbeheer.

Hoe verhoudt het dienstenaanbod uit Laag Holland zich nu tot het nieuwe plattelandsbeleid?

- a. De diensten in de categorieën biodiversiteit, water en oevers en energie en klimaat bieden in beginsel een fraaie regionale invulling van de nieuwe prioriteiten in het plattelandsbeleid. Dit zijn allemaal – ook in de categorie biodiversiteit - diensten die aanvullend zijn op de mogelijkheden in het Subsidiestelsel natuur- en landschapsbeheer (SNL).
- b. De diensten vergen bijna allemaal (uitzondering zijn die voor energie en klimaat) structurele betalingen. Daarvoor leent zich op dit moment alleen de tweede as van het plattelandsbeleid. Veel van de diensten uit tabel 3 passen daar echter niet onder: de POP-maatregel ‘agromilieuverbintenissen’ bevat alleen de maatregelen zoals die in het SNL zijn opgenomen en de maatregel ‘Natura 2000-betalingen’ is door Nederland niet benut. Dit betekent dat voor alle andere diensten aparte regelingen in het leven moeten worden geroepen – dit ondanks het feit dat het SNL in eerste instantie was bedoeld als voertuig voor een breed scala aan diensten. Veel overheden blijken op te zien tegen het introduceren van regelingen voor groenblauwe diensten, zelfs als de maatregelen in de catalogus passen. Voor een aantal diensten zou de catalogus bovendien moeten worden uitgebreid, zo schreven we al in § 6.2. Dat blijkt in de praktijk een tijdrovend traject – door Noord-Holland voorgestelde aanpassingen uit 2008 waren begin 2010 nog steeds niet naar Brussel gestuurd voor toetsing.
- c. Incidentele (investerings)stimulansen voor energie kunnen nu – behalve uit de EZ-regeling voor duurzame energie – ook worden betaald uit de derde as (diversificatie), waar in 2009 bij de herziening van het POP extra ruimte is geschapen voor dit thema.
- d. Er zijn serieuze budgetproblemen. Het nationale budget voor de tweede as is begrensd en laat weinig ruimte voor duurzame betaling van nieuwe diensten. Als er meer geld uit Brussel komt, bijvoorbeeld door modulatie, is er daarnaast een nationaal en provinciaal budgetprobleem, zelfs als – zoals in de laatste modulatieperiode – de nationale medefinanciering slechts 25% is. Noord-Holland heeft geen budget voor groenblauwe diensten en heeft zelfs de SNL-aanvragen moeten beperken vanwege budgettekorten (gestegen hectarevergoedingen). betaling van nieuwe diensten is in deze constellatie dus alleen kansrijk door een combinatie van toenemende EU- en nationaal-provinciale budgetten. Daarnaast kan een deel van de diensten, zoals we zagen in tabel 3, ook door andere overheden (waterschap, gemeenten) worden betaald.

7 Mogelijke rollen voor gebiedsorganisaties

Welke rollen kunnen gebiedsorganisaties spelen bij het op de juiste plek krijgen van de grondgebonden geldstromen (hectaretoeslagen, groene en blauwe diensten)? Zoals we in de voorgaande hoofdstukken hebben gezien, is regionaal maatwerk cruciaal voor het welslagen van een nieuwe betalingsstelsel:

1. Bij de **landschapspremies** bepleiten we regionale differentiatie in de vereiste tegenprestaties. Bij het invullen daarvan kunnen gebiedsorganisaties (ANV, ILG-commissie) een belangrijke adviserende rol spelen. Naast de ILG-commissie is er eigenlijk geen gebiedsplatform meer, sinds het bureau van het Nationaal Landschap onderdeel van de provincie is geworden en de plannen voor een Stichting Laag Holland, waarin alle partijen zouden zijn vertegenwoordigd, op een laag pitje zijn komen te staan. Daarnaast kunnen ANV en ILG-commissie een rol spelen in het adviseren hoe de betalingen-nieuwe-stijl in het gebied terechtkomen (bijv. beperking tot grasland).

De ANV, die eigenlijk de enige regionale uitvoeringsorganisatie is, kan daarnaast een rol spelen in:

- het meedenken over een doeltreffende uitvoeringsstructuur (administratieve procedures);
- het uitleggen van, c.q. draagvlak creëren voor een nieuw betalingssysteem in de regio;
- service / ondersteuning bieden bij het aanvragen van de nieuwe betalingen;
- eventueel: controle, sanctionering, monitoring en verantwoording van het betalingssysteem.

Sterk bepalend voor de rol van gebiedsorganisaties, maar ook voor die van decentrale overheden, zal zijn welke uitvoeringsweg de Europese Commissie en het ministerie van LNV kiezen. Zo zijn natuur en landschap inmiddels primair het beleidsterrein van de provincie.

2. Bij **groenblauwe diensten** is het regionale accent nog sterker. Dat wil zeggen: bijna geen enkele dienst is uniek voor Laag Holland, maar de precieze invulling en het peilen van animo, c.q. formuleren van een kwantitatief gebiedsaanbod, is bij uitstek een rol voor gebiedsorganisaties. De agrarische natuurvereniging zou hierin het voortouw kunnen hebben, maar kan daarbij – vanwege de omvang van het gebied – plaatselijke initiatieven benutten die al met groenblauwe diensten bezig zijn (zoals de weidevogelkring in de Zeevang en de samenwerking tussen boeren en Natuurmonumenten in het Wormer- en Jisperveld).

Het opdoen van ideeën en ervaring met de rol van gebiedsorganisaties zou onderdeel kunnen uitmaken van een eventuele praktijkpilot met een nieuw betalingsstelsel (zie hoofdstuk 8).

8 Conclusies en aanbevelingen

Hierna presenteren we puntsgewijs onze conclusies en aanbevelingen:

1. Laag Holland produceert een grote hoeveelheid 'collectieve goederen' op het gebied van landschap, cultuurhistorie, natuur en toegankelijkheid. Deze kwaliteiten zijn sterk verbonden met het agrarisch grondgebruik en worden door zowel markt als overheid onvoldoende beloond. Mede daardoor staan de kwaliteiten van Laag Holland onder druk: de landbouw trekt zich plaatselijk terug, het areaal verruigde gronden neemt toe en de weidevogelstand af. De koppeling van toeslagrechten aan de historische productie versterkt deze situatie, omdat het gebied daarmee in een nog slechtere concurrentiepositie komt. Een omslag van de betalingen naar beloning van maatschappelijke diensten, zoals de Houtskoolschets van het Nederlandse kabinet beoogt, kan hierin een belangrijke kentering betekenen.
2. Dit rapport besteedt veel aandacht aan een mogelijke invulling voor Laag Holland van het zogeheten 'gebiedenspoor' uit de Houtskoolschets: betalingen in maatschappelijk waardevolle gebieden. In dit kader hebben we voorstellen uitgewerkt voor de kortere en de langere termijn:
 - voor de langere termijn (vanaf 2020) stellen we – met de Houtskoolschets – voor om structurele betalingen goeddeels te koppelen aan collectieve goederen, waarvan een belangrijk deel aan gebieden die deze goederen in grote mate en verbonden met agrarisch gebruik voorradig hebben. De betalingen verlopen via een gestaffeld stelsel van premies, deels gekoppeld aan natuurlijke en bestuurlijke 'handicaps' (instandhoudingsbeheer), deels aan concrete prestaties en diensten;
 - voor de kortere termijn (vanaf 2014) gebiedt de realiteit om een basispremie te blijven onderscheiden (zij het lager dan de huidige gemiddelden) met daar bovenop betalingen via een gebiedenspoor, grotendeels mogelijk gemaakt via bestaande, maar soms aangepaste instrumenten (regeling probleemgebieden, mogelijkheden voor selectieve bevoordeling van gebieden en bedrijven via de artikelen 45/46 en 68 van EU-verordening 73/2009. Aannee daarbij is wel dat Nederland uiterlijk vanaf 2014 kiest voor regionalisering van premies. Overigens kunnen diverse van deze mogelijkheden al eerder (vanaf 2011) worden benut, mocht Nederland nog dit jaar kiezen voor het regionale model.
3. Voor het gebiedenspoor stellen we een financiële driedeling voor, met de volgende (indicatieve) bedragen:
 - a. Een gestaffelde vergoeding voor natuurlijke en bestuurlijke 'handicaps':
 - gebieden met matige handicaps (in Laag Holland kleine percelen en een matige drooglegging): € 200,- per ha;
 - gebieden met serieuze handicaps (in Laag Holland gebieden met kleine percelen en een geringe drooglegging): € 350,- per ha;
 - vaargebieden (€ 500,- extra, zoals momenteel onder artikel 68).Voor de korte termijn kan voor de eerste twee staffels waarschijnlijk het beste de Regeling probleemgebieden worden benut. Deze zou daartoe dan wel moeten worden aangepast: een hoger vergoedingenplafond, introductie van een staffeling en toepassing in landbouw- én natuurgebieden. De eerste wijziging moet op EU-niveau plaatsvinden, de twee andere zijn een kwestie van nationale invulling. Als de Regeling probleemgebieden onvoldoende soelaas biedt, kan de vergoeding (deels) worden betaald uit artikel 68.

- b. Een vergoeding van ca € 200,- per ha voor behoud en versterking van voor waardevolle cultuurlandschappen. We denken aan Nationale Landschappen, Rijksbufferzones en een 'hectarequotum' waarmee decentrale overheden gebieden kunnen aanwijzen, eventueel met decentrale medefinanciering. Om in Laag Holland zo dicht mogelijk bij de kernkwaliteiten van het gebied te blijven, stellen we voor om de premie hier louter te koppelen aan graslanden. Voor de langere termijn is het zinvol om te verkennen of de opkomende categorie van landbouwgebieden met hoge natuurwaarden (HNV-gebieden) aangrijpingspunten biedt. Deze categorie heeft een directe relatie met maatschappelijke prestaties en krijgt een allengs steviger basis in het EU-beleid. Wel moet deze categorie, die sterk op natuurwaarden is gericht, wellicht worden aangevuld met een landschappelijke gerichte gebiedscategorie.
 - c. Een compenserende vergoeding voor bedrijven in en rond Natura 2000-gebieden. Totdat duidelijk is wat de gevolgen voor de landbouw in Laag Holland precies zijn, hanteren we hiervoor een stelpost van € 100,- per ha. Op de korte termijn kan deze (althans *in* Natura 2000-gebieden) worden betaald uit de tweede pijler (artikel 38 van de Plattelandverordening, door Nederland tot dusverre niet benut). In de zones rondom Natura 2000-gebieden kan deze worden betaald uit artikel 68.
Op de langere termijn kunnen deze betalingen het beste worden samengevoegd tot één nieuwe (gestaffeld) systeem van landschapsbetalingen. Omdat dan wellicht de basispremie vervalt, moeten de bedragen te zijner tijd opnieuw onder de loep worden genomen.
4. Als tegenprestaties voor de landschapspremies denken we voor Laag Holland aan maatregelen die bedrijven moeten verleiden om sterker bij te dragen aan de kernkwaliteiten. Naast de bepalingen die nu al gelden in het kader van de Goede Landbouw- en Milieuconditie zijn dat instandhouding van (permanent) grasland en weidegang van rundvee en/of schapen, c.q. een minimum veebezetting ('koe in de wei'). Omdat waardevolle landschappen sterk verschillen in hun kernkwaliteiten, bevelen we aan om de tegenprestaties regionaal te differentiëren. Binnen Laag Holland stellen we voor om een deel van de betalingen alleen te laten gelden voor grasland. De tegenprestaties voor decentraal aangewezen en meebetaalde gebieden kunnen mede door die decentrale overheden worden vastgesteld. De tegenprestaties kunnen na verloop van tijd worden aangepast aan nieuwe inzichten, een veranderende beleidscontext, etc.
 5. De vergoedingshoogten zoals die onder punt 3 zijn genoemd, zijn weliswaar indicatief, maar zijn meer dan een slag in de lucht. Ze zijn in dit rapport terdege onderbouwd en in een eerdere versie door LEI/WUR van commentaar voorzien. Met deze vergoedingen (exclusief die voor Natura 2000 en vaarland) zijn verkennende berekeningen uitgevoerd naar de bedrijfseconomische effecten voor vier bedrijfstypen die representatief zijn voor Laag Holland. Uit deze berekeningen blijkt dat deze – niet geheel onverwacht – een substantieel positief effect hebben op de bedrijfsresultaten, dusdanig dat een belangrijk deel van de melkveebedrijven – bij een melkprijs van rond de € 0,30 per kg – een duurzaam inkomen kan verwerven. Op vleesveebedrijven neemt het inkomen sterk toe, maar blijft het niettemin onder de duurzaamheidsgrens.
 6. We hebben met dezelfde vergoedingshoogten (nu wel inclusief Natura 2000 en vaarland) ook globaal uitgerekend wat het gebiedenspoor gaat kosten, zowel in Laag Holland als bij toepassing van dit model in heel Nederland. In Laag Holland zou € 19 mln. nodig zou zijn (waarvan ruim 12 mln. aan landschapspremies en

ruim 6 mln. aan basispremie), een toename met € 9 mln. In heel Nederland zou met het gebiedenspoor op deze manier zo'n € 565 mln. zijn gemoeid, waarvan € 182 mln. aan landschapspremies, als alle cultuurgrond in Nationale Landschappen wordt meegenomen. Als alleen de tien Nationale Landschappen met 'hinder' worden meegenomen, wordt het bedrag aan landschapspremies € 140 mln. Ter vergelijking: er gaat momenteel ca € 850,- mln. per jaar aan toeslagrechten om.

7. De benodigde middelen voor extra betalingen in waardevolle cultuurlandschappen kunnen – zowel in Laag Holland als in de rest van Nederland - voor een belangrijk deel al via bestaande mogelijkheden voor regionalisering (artikelen 45/46 en 68 van de EU-verordening) worden bijeengebracht. Deze conclusie is louter budgettair van aard en staat los van de vraag of een dergelijke stapeling van vergoedingen beleidsmatig acceptabel is (zie punt 8). Dergelijke beleidsmatige en resterende budgettaire knelpunten zouden kunnen worden opgelost door:
 - verhoging van de probleemgebiedenvergoeding;
 - verhoging van het toegestane regionaliserings- en afromingspercentages onder de artikelen 45/46 en 68 (nu elk 10%).
8. Voor de toepassing van het geschetste model bestaat nog een aantal beleidsmatige onzekerheden:
 - budgettair is het aantrekkelijk om probleemgebiedachtige beperkingen te financieren uit artikel 68, dat eveneens vergoedingen in probleemgebieden toestaat maar geen nationale medefinancieringsplicht kent. Het is echter de vraag of de Europese Commissie akkoord zal gaan met ophoging van de vergoeding in probleemgebieden met artikel 68-geld;
 - eveneens is onzeker hoeveel ruimte er in de toekomst zal zijn om premies te koppelen aan vee (weidegang, minimale veebezetting), omdat de WTO kritisch kijkt naar koppelingen met agrarische productie. Onder artikel 68 wordt momenteel driftig 'herkoppeld'. Dat is niet onlogisch voor waarden die sterk zijn gekoppeld aan agrarisch gebruik, maar de vraag is of dit houdbaar zal zijn naar de toekomst.
9. We stellen voor om de nieuwe betalingen onder het gebiedenspoor:
 - uit rechtvaardigheidsoogpunt rechtstreeks naar de feitelijke gebruiker (immers de 'producent' van de diensten) te laten vloeien;
 - te vatten in een contract (prestatieovereenkomst). Zo kan een ongewenst prijsopdrijvend effect op de grondprijzen worden tegengegaan;
 - eventueel ook open te stellen voor andere dan niet-agrarische gebruikers. Dat is het meest logisch, maar uitvoeringstechnisch (als we het via de GDI willen laten verlopen) wellicht lastig.
10. Gebiedsorganisaties (agrarische natuurverenigingen, andere collectieven, ILG-commissies etc.) en decentrale overheden (met name provincies) kunnen een belangrijke rol spelen in de regionale vormgeving van de nieuwe betalingen. Daarbij denken we vooral aan de selectie van gebieden en aan de invulling van de gevraagde tegenprestaties. Gebiedsorganisaties kunnen daarnaast desgewenst een rol spelen in de uitvoering van de betalingen.
11. De grondgebruikers in Laag Holland kunnen – aanvullend op wat er nu al plaatsvindt – een breed scala aan individuele groenblauwe diensten leveren. In dit rapport zijn er zo'n 30 op een rij gezet. De formulering van deze diensten is gebaseerd op een vraag van verschillende overheden en bevat een ruim scala aan diensten die passen bij de nieuwe prioriteiten in het plattelandsbeleid

(biodiversiteit, waterbeheer, energie en klimaat). Zodra duidelijk is voor welke onderdelen van het aanbod daadwerkelijk belangstelling is, kan dit in nauwe samenspraak met het gebied (c.q. op het niveau van de deelgebieden) verder worden uitgewerkt. EU-medefinanciering kan een belangrijke impuls betekenen voor het 'zakendoen' tussen regio en nationale overheden. Het beschreven dienstenaanbod past echter inhoudelijk en financieel maar voor een deel binnen het bestaande beleid. Voor de realisering ervan is het daarom gewenst:

- dat in EU-plattelandsverordening de maatregelen onder de tweede as (duurzaam gebruik van landbouwgrond), de enige die structurele EU-financiering van beheersdiensten mogelijk maken, inhoudelijk worden verruimd. Op zijn minst zou ruimte moeten worden geboden voor de nieuwe prioriteiten in het plattelandsbeleid;
- dat er één landelijke koepelregeling komt voor een breed scala aan diensten. Het SNL was als zodanig bedoeld, maar heeft die ambitie niet waargemaakt;
- dat de catalogus groenblauwe diensten wordt uitgebreid;
- dat er – naast een toenemend EU-budget voor groenblauwe diensten – meer nationale budgetruimte komt, zowel landelijk als provinciaal en regionaal.

12. Omdat meer ingrijpende hervormingen van het GLB nog een paar jaar op zich zullen laten wachten, is er ruimte om in de praktijk te oefenen met zowel het gebiedenspoor als het aanbod aan groenblauwe diensten. Zo'n pilot is vooral bedoeld om ervaring op te doen met de 'sturingskracht' van landschapspremies (komt het gewenste beheer dichterbij), de uitvoeringstechniek en de mogelijke rol van gebiedsorganisaties. Vanuit Laag Holland is er in ieder geval animo om hierover verder te praten met rijk en provincie.

Bronnen

- Agra Facts: diverse nummers over de invulling van de Health Check door de EU-lidstaten.
- Agrimonitor Laag Holland* 2008. Jan Buijs Agro-Advies, Monnickendam.
- Beheren is investeren – Achtergrondrapport*. 2006. De samenwerkende groene organisaties in Noord-Holland. Arcadis.
- Beleidsvisie Veenweidegebieden: opgeven of hoop geven?* 1993. Provincie Noord-Holland, Haarlem.
- Berkhout, P., A. van Doorn, C. de Bont, T. Hermans, H. Naeff & M.-J. Smits 2010. *Naar waarde besteed – Advies over de implementatie van de Houtskoolschets*. Rapport 1993, Alterra, Wageningen.
- Bervaes, J.C.A.M., W. Kuindersma & J. Onderstal 2001. *Rijksbufferzones – Verleden, heden en toekomst*. Rapport 360, Alterra, Wageningen.
- Beyond the Pillars: Wildlife and Countryside Link's policy perspective on the future of the CAP*. March 2008. Wildlife and Countryside Link, London.
- Bijl, G. van der, G. Kuneman & R. Schrijver 2008. *Hinder, gebiedscategorieën en GLB-toeslagen – Quick Scan*. Helpdesk-vraag ministerie van LNV. Intern werkdocument van CLM, Raad voor het Landelijk Gebied & LEI.
- Bont, C.J.A.M. de, K.H.M. van Bommel, W.H. van Everdingen, J.H. Jager en M.J. Voskuilen 2006. *Betekenis van subsidies voor de continuïteit van landbouwbedrijven*. Den Haag, LEI, Rapport 6.06.10.
- Brouwer, F. & J.T.M. Huinink 2002. Opbrengstderivingspercentages voor combinaties van bodemtypen en grondwatertrappen – Geactualiseerde help-tabellen en opbrengstdepressiekaarten. Rapport 429, Alterra, Wageningen.
- Buijs, J. 2008. *Gevolgen GLB voor Laag Holland - Inzicht in de gevolgen van een andere verdeling van EU-toeslagrechten en een hogere probleemgebiedenvergoeding voor de veehouderij in Laag Holland op basis van een bedrijfseconomische doorrekening van enkele bedrijfstypen*. Jan Buijs Agro-Advies, Monnickendam.
- Buitenkamp, M. 2008. *EEB'S vision for European agriculture 2008 – 2020*. European Environmental Bureau (EEB) publication no. 2008/007.
- Bureau, J.C. & L.-P. Mahé 2008. *CAP reform beyond 2013: An idea for a longer view*. Notre Europe, Studies and Research 64.
- Bureau, J.-C. & L.-P. Mahé 2009. *CAP payments after 2013: a concept for rural public goods*. Workshop of the Bureau of European Policy Advisers of the European Commission "Reflections on the Common Agricultural Policy from a long-run perspective". Brussels.
- De toekomst van het Europese landbouwbeleid – Van maximale productie naar werken voor de samenleving van nu* 2009. Stichting Natuur en Milieu i.s.m. de Landschappen, Vogelbescherming en Natuurmonumenten.
- Doorn, A. van & H. Naeff 2009. *Ruimtelijke neerslag van GLB-betalingen in Nederland. Update 2006. Varianten voor regionalisering in het kader van de Health Check*. Intern rapport Alterra, Wageningen.
- Elbersen, B. & M. van Eupen, m.m.v. R. Foppen 2008. *Landbouwgrond met hoge natuurwaarden in Nederland op de kaart*. Rapport 1542, Alterra, Wageningen.

- Elbersen, B., A. van Doorn & H. Naeff 2009. *Territorial distribution of CAP payments in the Netherlands and present and future environmental policy targets*. Rapport 1900. Alterra, Wageningen.
- ELO Submission to the European Commission and Parliament on the CAP Health Check*. 2007
- Everdingen, W.H. van & J.H. Jager 2001. *Inkomenspositie van melkveebedrijven op veengrond – Een vergelijking van groepen bedrijven*. Rapport 2.01.03 Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag.
- Everdingen, W.H. van, J.F.M. Helming, E.M. Jókövi, B. van der Ploeg, G.S. Venema & M.J. Voskuilen 1999. *Toekomst grondgebonden landbouw Randstadgebied*. Rapport 4.99.21 Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag.
- Evers, A., M. de Haan, A. van den Pol – Van Dasselaar & B. Philipsen 2008. *Weiden onder moeilijke omstandigheden – Een studie naar inkomensverschillen tussen weiden en opstallen*. Rapport 147 Animal Sciences Group van Wageningen UR. Lelystad.
- Farjon, J.M.J., G.H.P. Dirkx, A.J.M. Koomen, J.A.J. Vervloet & G.W. Lammers 2001. *Nederlandschap Internationaal: bouwstenen voor een selectie van gebieden landschapsbehoud*. Rapport 358, Alterra, Wageningen.
- Heiligenberg, H.A.R.M. van den, J. van Dam, A.G. Prins, M.A. Reudink, H. van Zeijts 2007. *Opties voor Europese landbouwsubsidies*. Publicatienummer 500136001/2007, Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), Bilthoven.
- Heißenhuber, A., C. Hebauer & K-J. Hülsbergen. 2008. *Wanted: a new agricultural policy!* In: Agrifuture, summer 2008.
- Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020*. 2008. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- Joldersma, R., J. van Vliet & G. Kuneman 2009. *Scanning the European Landscape*. Centrum voor Landbouw en Milieu, Culemborg.
- Kloen, H. & A. Guldmond 2005. *Aangepaste samenvatting bij Financiële middelen en instrumenten voor natuur- en landschapsbeheer – Quick scan ten behoeve van Laag Holland*. CLM Onderzoek en Advies BV, Culemborg.
- Kuhlman, T., N. Polman, B. Smit, G. Venema, J. Buurma, A. van Duijn, J. van Dijk, Y. Dijkxhoorn, J. Helming, J. Jager, B. Janssens, G. Jukema, H. Prins en R. Stokkers 2009. *Landbouwperspectieven in Noord-Holland tot 2040 – Bouwstenen voor de structuurvisie van de provincie*. Rapport 2009-043, LEI Wageningen UR, Den Haag.
- Nederlandse Catalogus groenblauwe diensten 2007*. 2006. Interprovinciaal Overleg, Den Haag.
- New challenges, new CAP - BirdLife International's vision for the future of the EU Common Agricultural Policy*. 2007. BirdLife International / RSPB.
- Ontwerp Visie Landelijk Gebied (2009)*. Provincie Noord-Holland, Haarlem.
- Ploeg, B. van der, L.M. van den Berg, M.H. Borgstein, A. van den Ham, K.R. de Poel, R. Leopold & R.A.M. Schrijver 2001. *Groene Hart met landbouw naar een hoger peil? Over de vraag of verhoging van waterpeil kan samengaan met verhoging van ruimtelijke kwaliteit*. Rapport 4.01.08 Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag.
- Pol – Van Dasselaar, A. van den, W.J. Corré, H. Hopster, G.C.P.M. van Laarhoven & C.W. Rougoor 2002. *Belang van weidegang*. PraktijkRapport Rundvee 14. Praktijkonderzoek Veehouderij, Lelystad.
- Reforming the CAP - WWF Vision for Rural Europe: 2013 and beyond. A discussion paper*. 2008. WWF European Policy Office, Brussels.

- Regt, W.J. de 2007. *Landbouw in de Nationale Landschappen. Perspectief grondgebonden landbouw als drager van het cultuurlandschap*. Bijlagenrapport (nr. 500074005/2007) bij het gelijknamige MNP-rapport 500074004. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- Rienks, W., W., Meulenkamp, D. de Jong, R. Olde Loohuis, P. Roelofs, W. Swart & T. Vogelzang 2008. *Grootschalige landbouw in een kleinschalig landschap*. Rapport 1642, Alterra, Wageningen.
- Rougoor, C. W. Tolkamp, G. Kuneman, K. de Bont, J. Jager, J. Helming & B. Smit 2010. *Kansen voor een uniek gebied - Maatwerk voor het GLB in Oost-Nederland*. CLM Onderzoek en Advies & LEI Wageningen UR.
- Silvis, H. & C. van Bruchem 2009. *Bedrijfstoelagen volgens het regionale model – Lessen uit Duitsland, Engeland en Denemarken*. Nota 09-010 LEI Wageningen UR, Den Haag.
- Smit, A. & F. Brouwer 2009. *Natural handicaps in Dutch agricultural areas – Assessment of Less Favoured Areas based on biophysical criteria*. Rapport 1970, Alterra, Wageningen.
- Smit, A.B., C.J.A.M. de Bont, A. van Doorn, J.F.M. Helming, J.H. Jager, M.G.A van Leeuwen, R.W. van der Meer, H. Prins, H.B. van der Veen & J. Spruijt-Verkerke 2009. *Bedrijfstoelagen een maatschappelijke waarden in Nederland – Een verkenning van opties*. Landbouw-Economisch Instituut, rapport 2009-013.
- Smits, M-J, M-J. Bogaardt, D. Eaton, A. Karbauskas & P. Roza (in voorber.) *De vermaatschappelijking van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid - een inventarisatie van visies in Brussel en diverse EU-lidstaten*. LEI, Den Haag.
- Structuurvisie Noord-Holland 2040 – Kwaliteit door veelzijdigheid. Ontwerp (2009)*. Provincie Noord-Holland, Haarlem.
- Terwan, P. 2002. *Samen werken aan het beheer van reservaten in Noord-Holland Midden – Deel 1: een gereedschapskist voor beheersafspraken tussen landbouw en natuurbescherming*. Vereniging Agrarisch Natuurbeheer Waterland, Vereniging Agrarisch Natuurbeheer "Tussen IJ en Dijken", Vereniging Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en Stichting Het Noord-Hollands Landschap. Purmerend.
- Terwan, P. & B. Rodenburg 2005. *Een puntensysteem voor groene diensten in Midden-Delfland - Voorstel voor duurzame beloning van groene diensten uit het Groenfonds Midden-Delfland*. Agrarische natuurvereniging Vockestaert & WLTO afdeling Delflands Groen, Schipluiden.
- The 21st Century Land Use Challenge*. 2008. ELO.
- The CAP after 2013 - Views of the Finnish Ministry of Agriculture and Forestry*. 2009. Helsinki.
- The future shape of the Common Agricultural Policy - Information Note on Current State of the Debate*. 2009. Irish Department of Agriculture, Fisheries and Food.
- Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe – Report of an Expert Group*. 1997. European Economy No. 5, European Commission, Brussels.
- Uitvoeringsprogramma Nationaal Landschap Laag Holland 2007-2013*. 2006. Nationaal Landschap Laag Holland, Purmerend.
- Van fusie naar visie, de koers van Water, Land & Dijken*. 2009. Agrarische Natuur- en Landschapsvereniging Water, Land & Dijken, Purmerend.
- Veenweidepakket Laag Holland*. 2006. Vereniging Agrarisch Natuurbeheer Waterland, Purmerend.
- Veer, R. Van 't & C.J.G. Scharringa 2008. *Weidevogelonderzoek Laag Holland 2006 – Analyse van interpretatie van de aangetroffen soorten, aantallen en dichtheden in 30.000*

- hectare weidevogelgebied*. Landschap Noord-Holland, in opdracht van de provincie Noord-Holland.
- Veer, R. van 't 2009. *Grasslands of brackish fen and of mesotrophic fen in Laag Holland, The Netherlands*. In: Veen, P., R. Jefferson, J. de Smidt & J. van der Straaten (red.) *Grasslands in Europe – of high nature value*. KNNV Uitgeverij, Zeist.
- Visie op Europees landbouw- en plattelandsbeleid 2007*. Land- en Tuinbouworganisatie (LTO) Nederland.
- Visions for the future of agricultural policy in Europe – Declaration on the occasion of the 2008 Congress of European Farmers*. 2008. Copa / Cogeca.
- Vogelzang, T.A., M.A. Borgstein, G.J.F. van den Elzen, F.A. Geerling-Eiff, R.A.M. Schrijver & M. Woud 2004. *'Boeren op hoog water'. Een studie naar de toekomstperspectieven voor landbouw op natte veengronden in het Groene Hart*. Rapport 3.04.10 Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag.
- Vogelzang, T., W. Rienks, W. Meulenkamp, A. Luijter, W. Swart, D. de Jong, J. Boers & B. van Rooij 2010 (in voorber.) *Grootschalige landbouw in een kleinschalig landschap - Oplossingsrichtingen voor toekomstgerichte grootschalige melkveehouderij uitgewerkt voor het kleinschalige, open veenweidelandschap van Laag Holland*. Alterra e.a.
- Vos, J.A. de, I.E. Hoving, P.J.T. van Bakel, J. Wolf, J.G. Conijn, G. Holshof 2004. *Effect van peilbeheer in de polders Zegveld en Oud-Kamerik op de nat- en droogteschade in de landbouw*. Rapport 987, Alterra, Wageningen.
- Waarden van de landbouw*. 2008. SER-Advies nr. 5, Sociaal-Economische Raad, Den Haag.
- Weidevogelvisie Noord-Holland 2009*. Provincie Noord-Holland, Haarlem.
- Why do we need a Common Agricultural Policy? Discussion Paper by DG Agriculture and Rural Development*. 2009. European Commission, Brussels.

Bijlage 1. Deelnemers aan de discussiebijeenkomsten

Bijeenkomst groenblauwe diensten

Martine Bijman, projectleider groenblauwe diensten Water, Land & Dijken
Cindy Brak, projectleider groenblauwe diensten Water, Land & Dijken
Simon Buisman, veehouder in de Zeevang
Gerard Konijn, veehouder in de Starnmeer
Frans Lubrecht, veehouder in Monnickendam
Nils Spaans, veehouder in Broek in Waterland
Jan Vrolijk, veehouder in Oosthuizen
Els Wenekers, veehouder in de Zeevang
Frank de Wit, akkerbouwer in Zuidoostbeemster

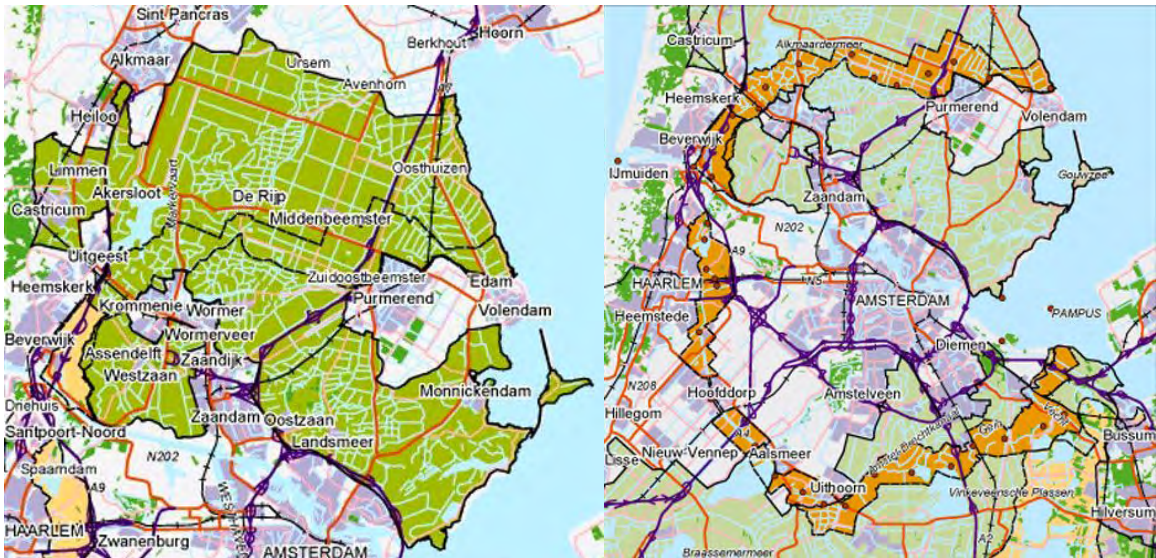
Bijeenkomst landschapspremies

Jan Buijs, bureau Jan Buijs Agro-Advies te Monnickendam
Jan Gerrit Deelen, ministerie van LNV
Arne Distel, Provincie Noord-Holland
Anne van Doorn, Alterra
Sjaak Hoogendoorn, veehouder in IJpendam en voorzitter Water, Land & Dijken
Johan Oskam, veehouder in Broek in Waterland en bestuurslid Water, Land & Dijken
Bert Smit, LEI-WUR
Nils Spaans, veehouder in Broek in Waterland
Henk van Zeijts, Planbureau voor de Leefomgeving

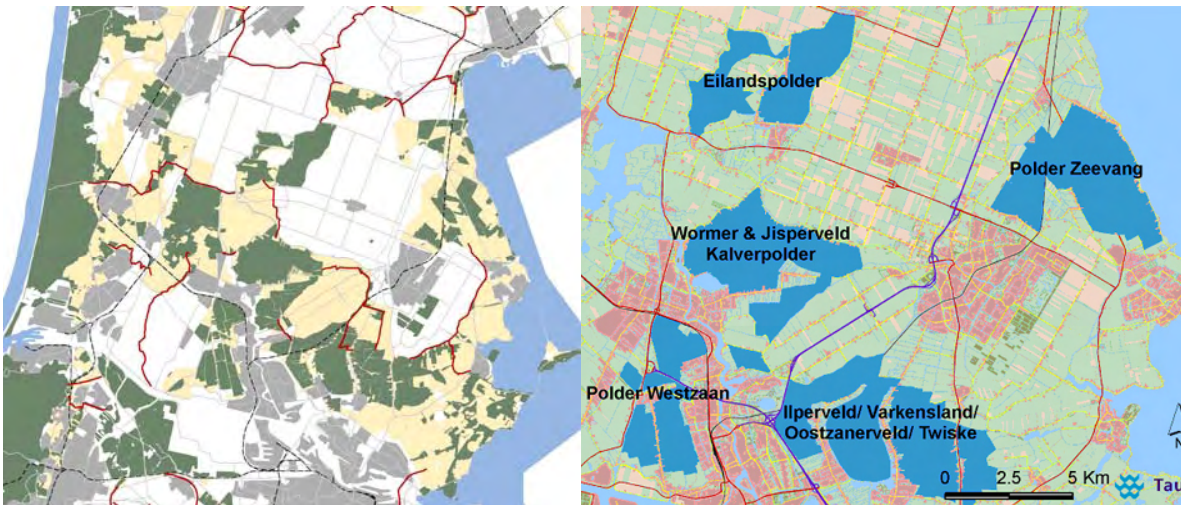
Bijeenkomst toepasbaarheid andere gebieden en beleidsmatige inbedding

Gjalt Benedictus, Noardlike Fryske Wâlden
Hans Brand, ministerie van LNV
Jan Brandsma, Noardlike Fryske Wâlden
Jan Gerrit Deelen, ministerie van LNV
Arne Distel, Provincie Noord-Holland
Sjaak Hoogendoorn, veehouder in IJpendam en voorzitter Water, Land & Dijken
Douwe Hoogland, Noardlike Fryske Wâlden
Perry de Moel, ministerie van LNV
Frank van Oorschot, ZLTO
Wilma van der Pijll, Nationaal Landschap Het Groene Woud
Joke Stoop, directeur Water, Land & Dijken
Theo Vogelzang, Stichting Groene Hart

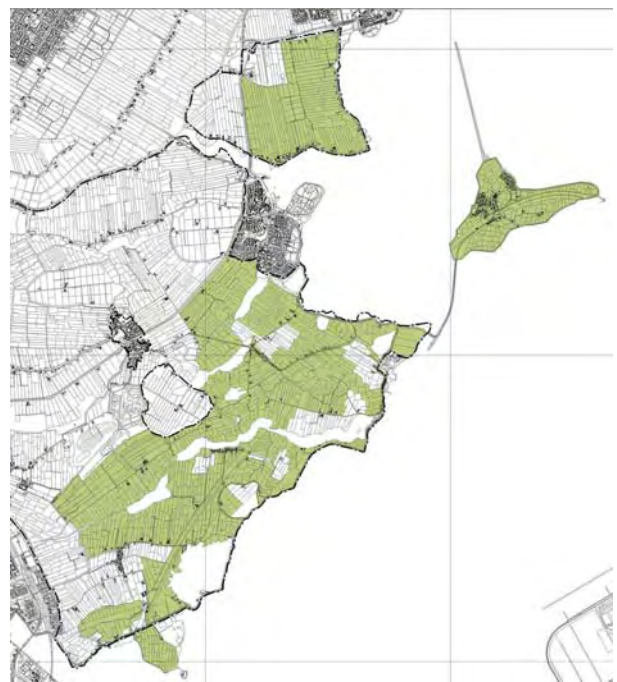
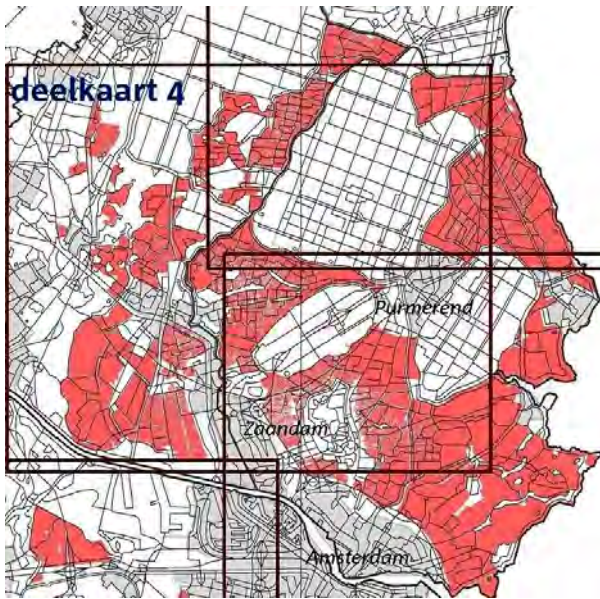
Bijlage 2. Gebiedsbegrenzungen Laag Holland



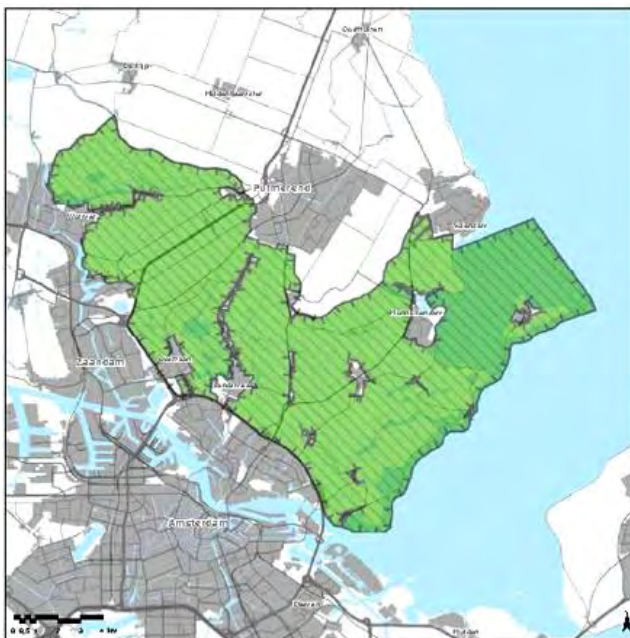
Nationale Landschappen Laag Holland (links) en Stelling van Amsterdam (rechts)



Links: Provinciale Ecologische Hoofdstructuur, met natuurgebieden (groen) en beheersgebieden (geel). Rechts: Natura 2000-gebieden in Laag Holland



Linksboven: probleemgebieden in Laag Holland
 Linksonder: Belvédèregebieden in Noord-Holland (zwart omlijnd) en UNESCO-
 werelderfgoedgebieden (groen gearceerd)
 Rechts: ganzenfoerageergebieden Zeevang (boven) en Waterland-Oost (onder)



Legenda

▨ rijksbufferzone

Nader te begrenzen op basis van de uitvoering van de afspraken tussen het rijk (VROM en LNV) en provincie Noord-Holland over de rijksbufferzone Amsterdam-Purmerend, uit de brief van 8 januari 2009 nr. 2009010768

Linksboven: Rijksbufferzone Amsterdam-Purmerend

Rechtsboven: Milieubeschermingsgebieden in Noord-Holland

Linksonder: TOP-gebieden verdrogingsbestrijding in Noord-Holland

Bijlage 3. Betalingen 1^e en 2^e pijler aan Laag Holland

Gebied	Pijler 1 (toeslagen)				Pijler 2 (probleemgebieden + SAN)				Totaal	
	aantal bedr.	opp. (ha)	bedrag (€ x 1.000)	bedrag per ha (€)	aantal bedr.	opp. (ha)	bedrag (€ x 1.000)	bedrag per ha (€)	bedrag (€ x 1.000)	bedrag per ha (€)**
Veenweiden Oost	160	5.415	1.334	246	175	8.658	510	59	1.844	315
- Waterland-Oost, Marken	82	2.546	553	217	94	2.364	248	105	801	322
- Varkensland, Overleek	53	1.813	492	271	63	5.747	209	36	701	307
- Katwoude, Edam/Volendam	25	1.056	290	274	18	547	53	97	343	371
Veenweiden Midden	115	3.562	701	197	210	3.202	576	180	1.277	377
- Wormer- en Jisperveld, Kalverp.	39	1.083	244	225	96	1.443	274	190	518	415
- IJperveld e.o.	28	1.231	264	214	34	901	95	105	359	319
- Westzaan e.o.	21	524	107	204	37	355	87	246	194	450
- Oostzaan, Twiske	22	538	64	119	30	312	73	235	137	354
- Landsmeer	5	186	22	118	13	191	47	245	69	363
Veenweiden West	173	7.527	2.184	290	134	3.653	351	96	2.535	386
- Castricum, Akersloot	59	3.101	687	222	26	633	56	89	743	311
- Assendelft e.o.	63	2.490	887	356	25	1.187	85	72	972	428
- Starnmeer, Woudpolders	39	1.621	550	339	65	1.636	183	112	733	451
- Helloo	5	130	17	131	7	92	9	99	26	230
- Uitgeest	7	185	44	235	11	105	18	172	62	407
Eilandspolder en polder Mijzen	51	1.973	505	256	96	1.898	279	147	784	403
- Eilandspolder	27	1.284	302	235	55	1.341	160	120	462	355
- Mijzen en Schermerhorn	19	587	182	309	36	492	95	192	277	501
- De Rijp	5	102	21	200	5	65	25	378	46	578
Polder Zeevang	96	3.211	1.071	334	114	2.278	257	113	1.328	447
Grote droogmakerijen	380	12.673	4.231	334	78	1.877	171	91	4.402	425
- Beemster	175	5.837	2.021	346	28	756	71	93	2.092	439
- Schermer	123	3.932	1.260	320	14	268	22	81	1.282	401
- Purmer	43	1.418	486	343	6	81	5	67	491	410
- Wijdewormer	39	1.486	464	312	30	772	73	94	537	406
Laag Holland	975	34.360	10.024	283	807	21.564	2.145	99	12.169	382
Nederland										

* toeslagen 1^e pijler: cijfers 2006/2007. Betalingen 2^e pijler: jaargemiddelden over POP-periode 2000-2006, inclusief Nederlandse medefinanciering (gem. ca 75% van totaal). Alle oppervlakten zijn de oppervlakten waarop de betalingen terechtkomen (dus niet omgerekend over elke ha cultuurgrond)
 ** de bedragen per ha kunnen eigenlijk niet bij elkaar worden opgeteld, omdat het om verschillende oppervlakten gaat waarover betalingen worden ontvangen

Bijlage 4. Voorwaarden Goede Landbouw- en Milieuconditie

In EU-verordening 73/2009 zijn de voorwaarden voor Goede Landbouw- en Milieuconditie als volgt geformuleerd:

Goede landbouw- en milieuconditie als bedoeld in artikel 6

Aangelegenheid	Bindende normen	Facultatieve normen
Bodemerosie: De bodem beschermen door middel van passende maatregelen	— Minimale bodembedekking	— Instandhouding van terrassen
	— Minimaal landbeheer op basis van de specifieke omstandigheden ter plaatse	
Organische stof in de bodem: Het gehalte organische stof in de bodem handhaven door passende praktijken	— Stoppelbeheer op bouwland	— Normen voor vruchtwisseling
Bodemstructuur: De bodemstructuur in stand houden door passende maatregelen		— Passend machinegebruik
Minimaal onderhoud: Zorgen voor een minimaal onderhoud en achteruitgang van habitats voorkomen	— Instandhouding van landschapselementen, inclusief, in voorkomend geval, heggen, vijvers, greppels, bomenrijen, bomengroepen of geïsoleerde bomen, en akkerlanden	— Een minimale veebezetting en/of een passend regime
		— Vaststelling en/of behoud van habitats
	— Het voorkomen van verstruiking van de landbouwgrond door ongewenste vegetatie	— Instelling van een rooiverbod voor olijfbomen
	— Bescherming van blijvend grasland	— Het in een goede groeistoestand houden van olijfgaarden en wijngaarden
Waterbescherming en waterbeheer: Bescherming van water tegen vervuiling en afspoeling, en beheer van het watergebruik	— Het aanleggen van bufferstroken langs waterlopen ⁽¹⁾	
	— Naleving van vergunningsprocedures wanneer voor het gebruik van water voor bevoeiingsdoel-einden een vergunning nodig is	

⁽¹⁾ Noot: De GLMC-bufferstroken moeten zowel binnen als buiten voor verontreiniging kwetsbare zones aangewezen overeenkomstig artikel 3, lid 2, van Richtlijn 91/676/EEG ten minste voldoen aan de eisen in verband met de voorwaarden voor het op of in de bodem brengen van meststoffen in de nabijheid van waterlopen, genoemd in punt A4 van bijlage II bij Richtlijn 91/676/EEG. Die eisen moeten worden toegepast overeenkomstig de actieprogramma's van de lidstaten die zijn vastgesteld overeenkomstig artikel 5, lid 4, van Richtlijn 91/676/EEG.

Bijlage 5. Onderbouwing vergoedingshoogten

In deze bijlage onderbouwen we de vergoedingen en vergoedingshoogten zoals die het rapport zijn genoemd voor de kortere termijn (2014-2020):

- c. Een probleemgebiedenvergoeding gestaffeld naar de ernst van de handicaps:
 - een vergoeding van € 200,- per ha voor gebieden met matig ernstige handicaps;
 - een extra vergoeding van € 150,- per ha voor gebieden met ernstige handicaps;
 - een extra vergoeding van € 500,- per ha voor vaarland.
- d. Een landschapspremie met een staffel in tweeën:
 - een premie van € 200,- per ha in waardevolle cultuurlandschappen;
 - een extra premie van € 100,- per ha voor bedrijven in en rond Natura 2000-gebieden.

We benaderen de vergoedingen langs twee sporen (zie § 5.4.5):

- het spoor van het kapitaliseren van productiehandicaps en kosten van de tegenprestaties van de landschapspremies (via de toegestane wegen van inkomensderving en extra benodigde arbeid);
- een integraal spoor waarbij we aan de hand van normkosten (kapitalisering van arbeid en machinekosten) de kosten van het gebiedsbeheer berekenen en daarop de inkomsten uit de markt in mindering brengen.

De genoemde bronnen verwijzen naar de literatuurlijst bij de hoofdttekst.

1. Onderbouwing 'natuurlijke handicaps'

De kostenberekening in deze paragraaf is geheel gebaseerd op bestaande berekeningen ten behoeve van de onderbouwing van de probleemgebiedenvergoeding (POP-2) en de subsidieregeling voor agrarisch natuurbeheer (voorheen SAN, nu SNL).

Kosten van beperkte drooglegging

Voor het berekenen van de natuurlijke handicaps volgen we naadloos de benadering uit het POP-2, waarbij het waterpeil (c.q. een beperkte drooglegging) leidend is. Zie hiervoor Subbijlage 5 bij maatregelfiches as 2 en Brouwer & Huinink 2002. De zogeheten HELP-tabellen (Herziene Evaluatie Landinrichtingsprojecten) laten voor veengronden de volgende opbrengstdepressies zien ten opzichte van optimale productie (gerekend is met een optimale graslandopbrengst van 9.796 kVEM en een marktprijs van € 0,1513 per kVEM¹):

	Veengrond	
	opbrengst-depressie	idem financieel
Grondwatertrap II	23%	€ 341
Grondwatertrap II*	13%	€ 193

Aangezien in de veenweidegebieden van Laag Holland de grondwatertrappen II en II* het meeste voorkomen, kunnen we deze bedragen hanteren als vergoeding. Deze sporen bijna 1:1 met de bedragen van € 200,- resp. € 350,- per ha voor de eerste twee staffels van de probleemgebiedenvergoeding die we voorstellen.

Er is de afgelopen jaren ook op andere manieren gerekend aan de bedrijfseconomische effecten van de drooglegging van veenweidegebieden. Een aantal van die berekeningen is uitgevoerd in bedrijfsverband. Zo komen Van der Ploeg e.a. (2001) op een verminderde arbeidsopbrengst van € 275,- per ha bij een peilverhoging van 60 naar 35 cm drooglegging. Bij De Vos e.a. (2004) bedraagt het verschil tussen deze peilen (in vergelijking tot een kleibedrijf) ongeveer € 200,- per ha. Vogelzang e.a. (2004) hebben een peilverhoging van grondwatertrap III* naar II (pakweg van 60 naar 40 cm) ook uitgedrukt in alleen

¹ momenteel bedraagt de kVEM-prijs € 0,2131. Daarmee zouden de productiedervingen zoals berekend in de tabel uitkomen op resp. € 480,- en € 271,- per ha. Omdat een daling van de kVEM-prijs wordt verwacht, hanteren we voornamelijk de prijs zoals die in het POP-2 is gehanteerd

voederwaarde en komen op een derving van 2.000 kVEM per ha, ofwel een bedrag van € 300,- per ha. Dit rapport bevat ook een berekening in bedrijfsverband, die kosten laat zien tussen € 135,- (daling saldo) en € 200,- (daling arbeidsopbrengst) per ha.

Al deze getallen impliceren dat de tweede staffel in de voorgestelde vergoeding (€ 150,- per ha) minimaal realistisch en wellicht zelfs nog aan de lage kant is.

Extra kosten vaarland

De extra kosten van varend transport zijn de afgelopen jaren al verschillende malen berekend:

- in 2002 in het kader van het project "Samen werken aan het beheer van reservaten in Noord-Holland Midden" (Terwan 2002). Daaruit kwamen bedragen tussen € 750,- en € 850,- per ha per jaar;
- in 2005 berekend door DLG in het kader van het beheerpakket voor Laag Holland dat toen werd ontwikkeld. Hieruit kwamen bedragen tussen € 460,- en € 510,- per ha per jaar;
- in 2009 heeft DLG de vergoeding herberekend in het kader van de vaarvergoeding 2010-2011 (als invulling van artikel 68, gepubliceerd in de Staatscourant van 18 december 2009). Hieruit kwamen bedragen tussen € 500,- en € 600,- per ha. Op basis hiervan is de vergoeding vastgesteld op € 500,- per ha per jaar.

De extra arbeidskosten voor het beheer van vaarland zijn dus minimaal € 500,- en maximaal € 850,- per ha. We gaan hier uit van € 500,-, omdat dit bedrag zich binnen de berekende bandbreedte bevindt en inmiddels in het beleid is verankerd.

2. Onderbouwing landschapspremies

Voor de onderbouwing van de landschapspremies kiezen we twee ingangen:

- de meerkosten die het karakter van het landschap (verkaveling, waterrijkdom, sloot- en greppelpatronen) met zich meebrengt. Deze liggen in de sfeer van de natuurlijke handicaps, maar zijn sterk gebonden aan het landschap en zijn ontginningsgeschiedenis;
- de kosten van de tegenprestaties (met name permanent grasland en weidegang) die in ons voorstel aan de toekenning van de landschapspremie zijn verbonden.

Daarnaast hebben we de volgende aannamen gedaan:

- a. veengrond heeft als financieel voordeel t.o.v. klei- en zandgrond dat de grondprijs aanmerkelijk lager is. Gemiddeld gaat het om een bedrag van € 10.000,- per ha, ofwel een jaarlijkse rentepost van ca € 500,- per ha. Dit voordeel strepen we weg tegen het 'grondverlies' door waterlopen dat het kleinschalige landschap van Laag Holland met zich meebrengt. Als we de gemiddelde 'waterdichtheid' zouden stellen op 20% en het gemiddelde hectaresaldo van melkveehouderij op € 2.500,-, gaat het om een bedrag van € 500,- per ha;
- b. daarnaast is in veenweidegebieden sprake van extra kosten voor onderheien van alle bouwwerken, aanleg van kavelpaden, dammen, erfverharding etc. Dit leidt tot extra vaste kosten: De Vos e.a. (2004) hebben deze berekend op 10% hogere afschrijvingskosten en 30% hogere onderhoudskosten dan op een optimaal bedrijf. Omdat deze kosten niet direct aan het beheer zijn gekoppeld, laten we ze hier buiten beschouwing.

Instandhouding perceelsstructuur en sloot- en greppelpatronen

De ontginningsgeschiedenis van de veenweidegebieden weerspiegelt zich in smalle, langgerekte percelen en plaatselijk in zeer onregelmatige perceelsvormen en aanzienlijk reliëf. Deze factoren brengen - los van de kosten van sloot- en greppelonderhoud, die we eerder bespraken - extra bewerkingskosten met zich mee. Het aanpassen van de perceelsstructuur is uit maatschappelijk oogpunt niet mogelijk vanwege de landschappelijke kwaliteit. De extra bewerkingskosten vanwege de verkaveling zijn in De Vos e.a. (2004) berekend op ca € 90,- per ha ten opzichte van een kleibedrijf. In het Alterra-rapport "Grootschalige landbouw in een kleinschalig landschap" zijn de extra bewerkingskosten van een hectare grasland in een kleinschalig landschap (4 percelen van 1,5 ha in plaats van één perceel van 6 ha) berekend op 3 uur per hectare, ofwel een bedrag van € 120,- per ha (eigen mechanisatie) resp. € 300,- (loonwerk) (Rienks e.a. 2008). Een vervolgrapport specifiek over Laag Holland (Vogelzang e.a. 2010) neemt deze berekening ongewijzigd over.

De gehanteerde uurtarieven (€ 40,- voor eigen mechanisatie en € 100,- voor loonwerk) lijken niet helemaal realistisch. Wij hanteren de volgende berekening:

- op basis van onderstaande tabel hanteren we een gemiddeld uurtarief van € 52,50 voor eigen mechanisatie en € 132,50 voor loonwerk;
- we nemen aan dat een derde van de uren in loonwerk wordt gedaan. Daarmee komt het gemiddelde uurtarief op € 80,-.

Drie uur extra bewerkingstijd komt daarmee op een bedrag van € 240,- per ha. CLM en LEI (Rougooor 2010) hebben eenzelfde verschil in Oost-Nederland berekend op een vergelijkbaar bedrag van € 218,- per ha.

Uurtarieven voor diverse veldwerkzaamheden

activiteit	uurtarief eigen mechanisatie	uurtarief loonwerk
bemesting zodebemester	48	152
bemesting kalk	40	110
slootonderhoud	40	92
maaien:		
- combinatie voor-achter	-	140
- cyclomaaier	24	-
- frontmaaier dubbel	55	-
opraapsnijwagen	73	149
oprolpers	84	128
balenwikkelaar	57	159

Bron: Kwantitatieve Informatie (KWIN) Veehouderij 2009-2010

In de grote droogmakerijen zijn de percelen gemiddeld groter. Nemen we de Beemster als voorbeeld, dan zijn de percelen hier 2,5 ha (100 x 250 m). Daarmee zouden de extra kosten uitkomen op 1,8 uur x € 80,-, ofwel € 144,- per ha.

Extra kosten voor onderhoud sloten en greppels

De grote waterrijkdom zorgt – naast grondverflies – voor relatief hoge kosten voor het onderhoud van sloten en greppels. We kunnen deze als volgt kapitaliseren:

- de kosten van slootonderhoud (baggeren en regulier onderhoud). De Catalogus groenblauwe diensten (2007) noemt alleen al voor slootschoning een bedrag van € 113,50 per 100 m sloot. Bij een gemiddelde slootlengte van 25 km per 100 ha (Terwan 2002) gaat het om 250 m sloot per ha, ofwel om een kostenpost van € 285,- per ha;
- de kosten van greppelonderhoud. Het gaat om jaarlijks greppelen (greppelfrees) en openmaken van afvoerpijpen. Het project *Samenwerken aan reservaten* komt hier voor rijland op een post van € 40,- per ha. De Catalogus groenblauwe diensten rekent voor greppelfrezen een prijs van € 134,- per km greppel. Bij een greppeldichtheid van 400 m per ha komt dat neer op € 54,- per ha. We ronden het af op € 50,- per ha.

Hiermee komen de totale extra kosten op € 335,- per ha.

Instandhoudingsplicht grasland

Een instandhoudingsplicht voor grasland, c.q. een verbod op andere teelten zoals maïs, betekent dat veehouders de keuze wordt ontnomen om andere voedergewassen te verbouwen. Instandhouding van het areaal blijvend grasland behoort weliswaar tot de voorwaarden van Goede Landbouw- en Milieuconditie, maar geldt door Nederland alleen op nationaal niveau en is niet op bedrijfsniveau vertaald. Daarom is compensatie voor het ontnemen van deze keuzemogelijkheid billijk. We gaan daarbij uit van een vergelijking tussen gras en maïs (met meest geteelde alternatieve voedergewas in Laag Holland):

- we rekenen met een voederwaardeverschil tussen gras en maïs van 5% op een voederwaarde-opbrengst van 8.800 kVEM per ha veengrond (let wel: hierin is al de opbrengstdepressie voor veengrasland verwerkt, zodat niet dubbel wordt gecompenseerd), ofwel $440 \text{ kVEM} \times € 0,1513 \text{ per kVEM} = € 67,-$ per ha per jaar (en bij de huidige kVEM-prijs € 94,- per ha);
- omdat het niet realistisch is om te veronderstellen dat op iedere hectare in Laag Holland in beginsel maïs kan worden verbouwd (een aantal gemeenten heeft in zijn bestemmingsplan een plafond vastgesteld), gaan we uit van het aandeel maïs op

gebiedsniveau, waarbij we Laag Holland op maximaal 10% en de zandgronden van Oost- en Zuid-Nederland op 40% stellen.

Bij deze benadering kan er in Laag Holland om landschappelijke redenen 30% minder maïs worden geteeld dan elders. Het 'verlies' komt daarmee op 30% van het berekende voederwaardeverschil, ofwel op € 22,- tot € 31,- per ha.

Voor de goede orde: instandhouding (niet scheuren) van *oud* grasland is in dit rapport gerangschikt onder de individuele groenblauwe diensten en valt niet onder de bepalingen van de landschappremies.

Weidegang

Een vergoeding voor weidegang is lastig te berekenen, omdat veel studies juist uitwijzen dat beweiding economisch aantrekkelijker is dan opstallen. Toch zijn er belangrijke uitzonderingen: op grote bedrijven en/of bedrijven met een ongunstige verkaveling (c.q. een kleine huiskavel) is weidegang minder aantrekkelijk. Zo'n situatie treffen we juist in Laag Holland aan: de bedrijven zijn relatief groot en groeien snel, maar de verkaveling is gemiddeld gesproken matig. Volgens het ASG-rapport 'Weiden onder moeilijke omstandigheden' (Evers e.a. 2008) ligt het omslagpunt tussen winst en verlies van beweiding bij een beweiding vanaf 10 koeien per beweidbare kavel. Het rapport berekent onder zulke condities een negatief inkomenseffect van beweiding van € 0,31 per 100 kg melk. Als we aannemen dat de gemiddelde melkproductie per ha grasland op melkveebedrijven ongeveer van 10.000 kg is, zou het gaan om een bedrag van € 31,- per ha. Probleem is dat (a) dit soort gegevens voor Laag Holland als geheel niet bekend zijn en (b) de deelgebieden van Laag Holland onderling sterk verschillen in bedrijfsgrootte en verkaveling. Daardoor kan eigenlijk geen sluitende berekening voor weidegang worden opgezet. Daarom gaan we uit van een minimum van nul euro en een maximum van € 31,- per ha.

Verschillende Duitse en Oostenrijkse deelstaten betalen nu reeds een premie voor weidegang, meestal voor koeien en soms ook voor schapen en al dan niet gekoppeld aan een minimale en/of een maximale veebezetting. De maatregelen worden betaald onder de titel dierenwelzijn van de EU-plattelandsverordening; de premies bedragen (afhankelijk van de randvoorwaarden) tussen € 60,- en 140,- per ha.

Samenvatting kostenposten voor rijland

	minimaal (€ per ha)	maximaal (€ per ha)
Natuurlijke handicaps		
1. beperkte drooglegging	193	341
Landschapspremie		
2. extra kosten kleinschalig landschap	144	240
3. extra kosten sloot- en greppelonderhoud	335	335
4. graslandplicht	22	31
5. verplichte weidegang	0	31
<i>Landschapskosten totaal</i>	<i>501</i>	<i>637</i>
Totale kosten	694	978

Extra beperkingen in en rond Natura 2000-gebieden

In Laag Holland is 8.677 ha Natura 2000-gebied aangewezen. Een belangrijk deel hiervan (minimaal 50%) wordt door boeren beheerd. Daarnaast zijn er uiteraard gevolgen in de bufferzones rondom de Natura 2000-gebieden. Hoewel nog niet duidelijk is hoe groot de invloedssfeer precies zal zijn (zie § 5.4.3), hebben we de totale oppervlakte met serieuze gevolgen voor de bedrijfsvoering geschat op 10.000 ha. Ook de aard en omvang van die gevolgen is nog niet duidelijk: het kan gaan om aanpassing de voeding en van stallen, maar ook om extensivering (verlaging veebezetting). Zodra duidelijk is wat de gevolgen precies zijn en welke aanpassingen vereist zijn, kan een passende vergoeding worden berekend. Voorlopig hebben we een stelpost van € 100,- per ha gehanteerd.

Louter ter indicatie:

- vooral extensivering is een maatregel die een structurele vergoeding rechtvaardigt. Door extensivering wordt de verhouding tussen kosten en opbrengsten ongunstiger. CLM en LEI (Rougooor e.a. 2010) hebben dit gedaan voor bedrijven in Overijssel en Gelderland,

- die uiteraard veel sterker moeten extensiveren dan die in Laag Holland. Voor die provincies komen de berekende kosten op gemiddeld € 450,- per ha;
- de EU-Plattelandsverordening staat compenserende betalingen (let wel: alleen in Natura 2000-gebieden) toe van maximaal € 500,- per ha gedurende de eerste vijf jaar en daarna van maximaal € 200,- per ha.

3. Normkosten gebiedsbeheer minus marktopbrengsten

De afgelopen jaren is er diverse malen op 'normkostenbasis' gerekend aan de kosten van het gebiedsbeheer. Dat is gebeurd in het kader van het project "Samen werken aan het beheer van reservaten in Noord-Holland Midden" (Terwan 2002) en in het kader van de ontwikkeling van een specifiek 'Laag-Hollandpakket', vooral bedoeld voor weidevogelbeheer in natuurgebieden (*Veenweidepakket Laag Holland 2006*). Deze berekeningen kunnen we ook gebruiken om de kosten van het gebiedsbeheer als zodanig (dus zonder de natuurbeheercomponent) te achterhalen. In de normkostenbenadering worden immers alle veldwerkzaamheden gekapitaliseerd, ongeacht of ze het natuurbeheer dienen of alleen 'instandhoudingsbeheer'. Sterker nog, als er geen sprake is van natuurbeheer zal het aantal veldwerkzaamheden (bijv. voor de grasoogst) alleen maar toenemen en het beheer duurder worden. Daar staat tegenover dat de opbrengst van regulier grasland hoger is.

- Als we de kostencomponent voor vaarland achterwege laten (die hebben we al eerder behandeld), liggen de beheerkosten *in* natuurgebieden in de volgende orde van grootte:
- in het project "Samenwerken aan reservaten" zijn de kosten voor rijland berekend op minimaal € 870,- en maximaal € 1.200,- per ha;
 - voor het Veenweidepakket Laag Holland zijn de kosten voor rijland (excl. oevertoeslag) berekend op € 1.500,- per ha.

Voor landbouwgebieden zijn er geen kant-en-klare berekeningen. Die kunnen we echter wel samenstellen uit de berekeningen voor natuurgebieden. Vervolgens kunnen we een 'gewogen gemiddelde' samenstellen voor heel Laag Holland. Daarbij hanteren we de volgende aannamen:

- a. Omdat de bewerkingskosten in natuurgebieden hoger zijn dan in landbouwgebieden, hanteren we het minimum van € 870,- per ha (uit *Samenwerken aan reservaten*) als uitgangspunt voor heel Laag Holland. Daarop brengen we in mindering de afschrijvingskosten van waterhuishouding en ontsluiting (€ 30,- per ha) en andere kosten die niet tot de bewerkingskosten behoren (in totaal € 20,- per ha). Daarmee resteert € 820,- per ha.
- b. Er zijn twee belangrijke verschillen tussen natuur- en landbouwgebieden:
 - het maaipercentage in landbouwgebieden ligt hoger, omdat er doorgaans meer dan één grassnede wordt geoogst, maar de kosten van maaien zullen lager zijn. Voor Laag Holland als geheel gaan we uit van een maaipercentage van 150% (driekwart van het bedrijf wordt tweemaal per jaar gemaaid). In *Samenwerken aan reservaten* zijn de kosten van voederwinning berekend op € 360,- per ha bij een maaipercentage van 70%. Als we uitgaan van 33% lagere kosten (€ 240,- per ha) en een maaipercentage van 150, komen de kosten op € 514,- per ha, een toename met € 154,- per ha;
 - in landbouwgebieden wordt doorgaans kunstmest gestrooid en is dus sprake van een extra werkgang. We gaan uit van tweemaal kunstmest strooien op 70% van het land à 36,- per ha, dus van € 72,- per ha.
 Daarmee komen de gemiddelde bewerkingskosten op € 820,- + € 154,- + € 72,- = € 1.046,- per ha.
- c. Tegenover de bewerkingskosten staan opbrengsten die we in mindering moeten brengen. Die opbrengsten kunnen we op twee manieren benaderen:
 - de inkomsten uit grasverkoop (zoals nu in het SNL gebeurt). Voor natuurgebieden worden opbrengsten gehanteerd van € 110,- (SNL) tot € 210,- per ha (Samenwerken aan reservaten). Voor landbouwgebieden kunnen we ruwweg uitgaan van 25 à 30 balen gras van € 22,50 tot € 25,- per stuk. We nemen hier een gemiddelde van € 625,- per ha. Als gebiedsgemiddelde kunnen we uitgaan van een bedrag rond de € 450,- per ha;
 - het gemiddelde ondernemersinkomen dat de Laag-Hollandse melkveehouderij uit de markt verdient (dus excl. toeslagrechten). Dat is voor Laag Holland berekend op €

420,- per ha (Buijs 2008). Dit getal ligt – hoewel heel anders berekend – dicht bij het bedrag uit grasverkoop.

Als we de opbrengsten op € 435,- per ha stellen, bedragen de netto beheerkosten € 1.046,- minus € 435,- = € 611,- per ha. Dit bedrag ligt dichtbij het minimumbedrag zoals dat langs het andere spoor is berekend en ruim onder het maximale bedrag uit dat spoor (zie de tabel in § 2).

Bijlage 6. Kostenberekeningen landschapspremies

Wat kosten de premies zoals voorgesteld in dit rapport voor Laag Holland en voor heel Nederland? Daartoe hebben we hieronder wat indicatieve berekeningen opgenomen.

Aannamen:

- de oppervlakte in gebruik zijnde cultuurgrond (UAA) per gebiedscategorie komt deels uit Berkhout e.a. (2010) en deels rechtstreeks uit de database van Alterra. De oppervlakten voor Laag Holland wijken op onderdelen af van elders in dit rapport genoemde oppervlakten. Alle oppervlakten zijn afgerond op duizenden hectares;
- het onderscheid tussen Nationale Landschappen met en zonder noemenswaardige hinder voor de bedrijfsvoering komt eveneens uit Berkhout e.a. (2010). Er vallen dan 10 Landschappen en ca 45% van de oppervlakte af;
- de oppervlakte cultuurgrond in rijksbufferzones (landelijk in totaal bijna 42.000 ha) is alleen meegenomen voor zover deze buiten Nationale Landschappen (met en zonder hinder) ligt. Voor Laag Holland, waar de rijksbufferzone geheel binnen het Nationaal Landschap is gelegen, levert dit geen extra oppervlakte op. De oppervlakte Natura 2000-gebied (cijfers 2008, incl. een bufferzone van 250 m) is wel in zijn geheel meegenomen, omdat we hiervoor een aparte betalingslaag voorstellen;
- de decentraal aan te wijzen oppervlakte (75.000 ha) is louter een berekeningstechnische stelpost. Als indicatie: er ligt 31.000 ha cultuurgrond binnen provinciale landschappen;
- de oppervlakte probleemgebied is als volgt berekend. Volgens het POP-2 (aanpassing 2009) is er in totaal bijna 253.000 ha begrensd. Daarvan kan bijna 100.000 ha tot de veenweidegebieden worden gerekend (veenweide, beekdal en veenweide, Midden-Delfland, Zuidelijk Westerkwartier) en 153.000 ha tot de overige probleemgebieden. Omdat volgens Berkhout e.a. (2010) 83% van de begrensde probleemgebieden feitelijk cultuurgrond zijn, hebben we deze oppervlakten evenredig verlaagd;
- de probleemgebiedenvergoeding voor veenweiden hebben we op € 300,- per ha gesteld (gemiddelde van de twee voorgestelde staffels), die voor overige probleemgebieden op € 200,- per ha (gelijk aan de eerste staffel voor veenweiden).

Kostenberekening voor Nederland, alle cultuurgrond in Nationale Landschappen

	opp. (ha)	ha-premie (€)	totaal (€)
1. Alle cultuurgrond	1.910.000	200	382.000.000
2. Waardevolle cultuurlandschappen			
- Nationale Landschappen	489.000	200	97.800.000
- extra areaal rijksbufferzones	18.000	200	3.600.000
- decentraal areaal	75.000	200	15.000.000
- areaal N2000+buffer	142.000	100	14.200.000
3. Probleemgebieden:			
- veenweide	83.000	300	24.900.000
- overige	127.000	200	25.400.000
- vaarland	3.000	500	1.500.000
Totaal premies			564.400.000
waarvan landschapspremies sec			182.400.000

Idem voor cultuurgrond in Nationale Landschappen met 'hinder'

	opp. (ha)	ha-premie (€)	totaal (€)
1. Alle cultuurgrond	1.910.000	200	382.000.000
2. Waardevolle cultuurlandschappen			
- Nationale Landschappen	275.000	200	55.000.000
- extra areaal rijksbufferzones	18.000	200	3.600.000
- decentraal areaal	75.000	200	15.000.000
- areaal N2000+buffer	142.000	100	14.200.000
3. Probleemgebieden:			
- veenweide	83.000	300	24.900.000
- overige	127.000	200	25.400.000
- vaarland	3.000	500	1.500.000
Totaal premies			521.600.000
waarvan landschapspremies sec			139.600.000

Kostenberekening voor Laag Holland

	opp. (ha)	ha-premie (€)	totaal (€)
1. Alle cultuurgrond	32.000	200	6.400.000
2. Waardevolle cultuurlandschappen			
- Nationale Landschap (gras)	22.300	200	4.460.000
- extra areaal bufferzone	--	200	
- decentraal areaal	--	200	
- areaal N2000 (+ 250 m buffer)	5.800	100	580.000
3. Probleemgebieden:			
- klasse 1	21.444	200	4.300.000
- klasse 2	15.000	150	2.300.000
- vaarland	1.500	500	750.000
Totaal premies			18.790.000
waarvan landschapspremies sec			12.390.000

Indicatieve berekening speelruimte bij regionalisering

Aannamen:

- Nederland kiest bij regionalisering voor de veenweidegebieden als aparte regio. Deze beslaat ongeveer 400.000 ha;
- gemiddeld ontvangen de veenweidegebieden € 350,- per ha aan toeslagrechten;
- Nederland benut de 10% speelruimte (artikel 45/46) om de veenweidegebieden te bevoordelen.

In de veenweidegebieden gaat dan in totaal 400.000 ha x € 350,- = € 140 mln. aan toeslagrechten om. In de rest van Nederland is dat (850 – 140) 710 mln. over 1,3 mln. hectare (op 17% van het landbouwareaal rust geen toeslagrecht). Dat is een bedrag van € 546,- per ha. Een verlaging van 10% in de regio 'overig Nederland' levert € 71 mln. op voor 400.000 ha, ofwel € 177,- per ha extra voor de veenweiden. Daarmee wordt het bedrag in veenweidegebieden gemiddeld € 527,- per ha en dat daarbuiten gemiddeld € 491,-.

Indicatieve berekening speelruimte uit artikel 68

Daarnaast biedt artikel 68 mogelijkheden om maximaal 10% af te romen, ofwel € 85 mln. per jaar. Als dit bedrag geheel zou worden besteed aan landschapspremies, ontstaat een hectarebedrag dat afhankelijk is van de gekozen gebiedscategorieën:

- bij besteding in alle Nationale Landschappen (489.000 ha cultuurgrond) gaat het om een hectarebedrag van € 174,-. Dit bedrag neemt toe tot € 309,- als een beperking tot 'Landschappen met serieuze handicaps' (275.000 ha) wordt gehanteerd;
- bij besteding in Nationale Landschappen plus Natura 2000-gebieden (incl. bufferzones), wordt het areaal ca 630.000 ha, resp. 416.000 ha (alleen Landschappen met 'hinder'). Daarmee komt het hectarebedrag op € 135,- resp. € 204,-;
- worden daaraan de nu begrensde probleemgebieden toegevoegd, dan wordt de oppervlakte (uitgaande van een overlap van probleemgebieden met de andere categorieën van 50%) op 735.000 ha resp. 521.000 ha (met 'hinder'), en het hectarebedrag op € 115,- resp. 163,-.

In de besteding van artikel 68 is nu reeds een bedrag van € 500,- per ha voor vaarland opgenomen, met een maximum van € 1 mln. per jaar.

Met de regionaliseringsmogelijkheden van de artikelen 45/46 en 68 tezamen kan dus – onder de huidige Brusselse voorwaarden – een verschuiving van maximaal zo'n € 155 mln. ten gunste van waardevolle cultuurlandschappen worden gerealiseerd. Dat is net niet toereikend voor de financiering van landschapspremies als we alle cultuurgrond in Nationale Landschappen meetellen, maar wel voldoende als we de premies beperken tot de Landschappen met substantiële 'hinder'.