

Aan:
de voorzitter en leden van
provinciale staten van Drenthe

Assen, 14 september 2006
Ons kenmerk 37/5.16/2006010647
Behandeld door de heer W. de Bruijn (0592) 36 54 13
Onderwerp: Verblijfsrecreatie in kwetsbare gebieden

Geachte voorzitter/leden,

Naar aanleiding van de discussie in de vergadering van de Statencommissie Omgevingsbeleid van 28 juni jl. zenden wij u hierbij, zoals toegezegd, het onderzoeksrapport Verblijfsrecreatie en EHS-financieringsmogelijkheden. Het onderzoeksrapport is opgesteld in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Uit het onderzoeksrapport blijkt dat dé oplossing voor de knelpunten van de verblijfsrecreatie in kwetsbare gebieden niet voorhanden is. Er wordt ook in dit onderzoeksrapport geconstateerd dat in overleg met de betrokken partijen gekozen moet worden voor maatwerk om problemen op dit vlak op te lossen. Het onderzoeksrapport is bekend bij de Milieufederatie Drenthe. Over de initiatieven van de Milieufederatie Drenthe om samen met de RECRON en andere betrokken partijen naar mogelijkheden te zoeken om knelpunten van verblijfsrecreatie in kwetsbare gebieden op te lossen wordt u in de loop van november/december 2006 nader geïnformeerd.

Hoogachtend,

gedeputeerde staten van Drenthe,

, secretaris

, voorzitter

Bijlage(n):
jk/coll.

Verblijfsrecreatie en EHS: financieringsmogelijkheden

Stichting

ReCREATIE

Kennis- en Innovatiecentrum

colofon

©Stichting Recreatie, oktober, 2005

Auteurs: Rob Berkers, Femke Huis, Doede de Jong

In opdracht van: Ministerie van LNV, Directie Platteland

Contactpersoon: dhr. A.J. van der Velden

Uitgever: Stichting Recreatie, Kennis- en Innovatiecentrum

Raamweg 19

2596 HL Den Haag

telefoon 070-427 54 54

fax 070-427 54 13

e-mail secretariaat@kicrecreatie.agro.nl

website: www.stichtingrecreatie.nl

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave	3
Managementsamenvatting	5
1 Inleiding	7
1.1 Inleiding	7
1.2 Doel en doelgroep	7
1.3 Afbakening	8
1.4 Methodiek en leeswijzer	8
2 Oplossingsrichtingen	9
2.1 Mogelijke scenario's	9
2.3 Kansrijkheid scenario's	10
2.4 Potentiële nieuwe locaties	12
3 Ruimtelijke ontwikkeling	13
3.1 Belangrijke termen	13
3.2 Ontwikkelingsplanologie	13
3.3 Gebiedsgericht beleid	14
3.4 Publiek-private samenwerking	15
3.5 Actief grondbeleid	16
3.6 Algemene opmerkingen	17
4 Instrumentarium	19
4.1 Typen instrumenten	19
4.2 Nu al toepasbaar of in de nabije of verdere toekomst	19
5 Instrumentarium: Marktwerking	21
5.1 Verevening	21
5.2 Verhandelbare ontwikkelingsrechten	22
5.3 Anticiperend grond aankopen en locatieontwikkeling	23
6 Instrumentarium: fiscale aspecten	25
6.1 Doorschuiven afrekenen met de fiscus	25
6.2 Vrijstelling overdrachtsbelasting	25
6.3 Natuurschoonwet	25
6.4 Fiscale vergroening	26
7 Instrumentarium: Europese fondsen	27
7.1 Europees Structuurbeleid 2000-2006 Doelstelling 2	27
7.2 LEADER +(tot eind 2006)	28
7.3 LIFE-Natuur	28
7.4 Plattelandsontwikkelingsplan (POP) 2001-2006	28
8 Instrumentarium: Overige geldstromen	29
8.1 Nationaal Groenfonds	29
8.2 Subsidies rijksoverheid	30
9 Conclusies en aanbevelingen	33
9.1 Conclusies	33
9.2 Aanbevelingen	34
Literatuurlijst	37
Publicaties	37
Websites	37
Bijlage 1 Interviews	39

MANAGEMENTSAMENVATTING

Veel recreatiebedrijven liggen in of vlakbij de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Door de beschermde status van deze natuur moeten bedrijven soms worden verplaatst of gesaneerd. Een dure operatie.

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) hopen daarom aanvullende financieringsmogelijkheden te vinden op het bestaande EHS budget. Zij vroegen de Stichting Recreatie, Kennis- en Innovatiecentrum om alternatieve financieringsmogelijkheden te onderzoeken, met name vanuit de markt.

Uit het onderzoek van de Stichting Recreatie blijkt dat er alternatieve financieringsmogelijkheden bestaan. Onderscheiden worden: marktinstrumenten, fiscale instrumenten, Europese gelden en 'overige' financieringsmogelijkheden. In deze laatste categorie is met name de rol die het Nationaal Groenfonds kan spelen een interessante.

Er zijn dus alternatieve mogelijkheden, maar wel geldt dat deze slechts een klein deel van de kosten dekken. Als de overheid de sanering en verplaatsing van recreatiebedrijven uit de EHS snel wil aanpakken, moet ze daarvoor veel geld vrijmaken. Hetzij via allocatie van de beschikbare middelen voor de EHS; hetzij met extra geld.

Een goedkopere optie is de sanerings- en verplaatsingsoperatie uit te smeren over een periode van 10 à 15 jaar. Dit biedt de mogelijkheid kansen te benutten die zich in de loop der tijd aandienen. Bijvoorbeeld het vrijkomen van militaire terreinen, waar recreatiebedrijven een nieuwe plek kunnen krijgen. Anticiperen op dit soort ontwikkelingen is goedkoper dan snel dure grond aankopen. Bovendien biedt een langere looptijd de gelegenheid ervaring op te doen met nieuwe instrumenten waarbij marktpartijen financieel bijdragen aan de oplossing. Voorbeelden hiervan zijn verhandelbare ontwikkelingsrechten en anticiperende grondaankopen.

1 INLEIDING

1.1 Inleiding

De rijksoverheid probeert de kwetsbare natuurwaarden in Nederland te behouden met verschillende natuurbeschermingsregimes, waaronder de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Uitbreiding van recreatiebedrijven die in de EHS liggen, is niet of slechts beperkt mogelijk. Daarom moet een aantal recreatiebedrijven, die in het kerngebied van de EHS liggen, naar een andere locatie worden verplaatst (Stichting Recreatie, 2004).

Het probleem van de verblijfsrecreatiebedrijven in de EHS wordt zowel door de overheid als door de ondernemers gevoeld. De overheid moet aan de ene kant de EHS realiseren, maar wil aan de andere kant ook de lokale economie behouden en versterken. Verblijfsrecreatieondernemers voelen de noodzaak om de kwaliteit van hun product te verbeteren vanwege de concurrentie in binnen- en buitenland. Die verbetering bestaat bijvoorbeeld uit het vergroten van de standplaatsen, of het aanbieden van meer voorzieningen. Daarvoor is extra ruimte nodig.

Op 5 juli 2004 vroeg het Interprovinciaal Overleg (IPO) in een brief aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) om een gezamenlijk onderzoek naar (alternatieve) financieringsmogelijkheden voor bedrijfsverplaatsingen of -aanpassingen:

De huidige oplossingsmogelijkheden voor problemen ten aanzien van de verblijfsrecreatie in relatie tot de EHS staan vaak ver af van de dagelijkse praktijk waarmee ondernemers te maken hebben. Saneringen en het verplaatsen van bedrijven hebben grote consequenties en zijn moeilijk te realiseren. De provincies vragen zich af in hoeverre (alternatieve) financieringsmogelijkheden voor bedrijfsverplaatsingen of -aanpassingen soelaas kunnen bieden. Daarbij wordt niet primair gedacht aan overheidsmiddelen, maar aan kansrijke PPS-constructies, grondbeleid en eventuele fiscale mogelijkheden. De provincies willen daarom aan u voorstellen om samen met het IPO onderzoek te doen naar alternatieve financieringsmogelijkheden voor het oplossen van belangrijke knelpunten ten aanzien van de verblijfsrecreatie in relatie tot natuur en landschap.

De minister van LNV reageerde positief. Bundeling van kennis over (alternatieve) financieringsmogelijkheden is nuttig en sluit aan bij de faciliterende rol van het ministerie van LNV. De Directie Platteland van het ministerie van LNV vroeg de Stichting Recreatie-KIC een onderzoek naar financieringsmogelijkheden uit te voeren. De heer A.J. van der Velden van de Directie Platteland en de heer M. Valk van de provincie Limburg vanuit het IPO begeleidden het onderzoek.

Uitgangspunt van het onderzoek was dat op andere terreinen dan toerisme en recreatie, al veel kennis voorhanden is over financieringsmogelijkheden, zoals PPS en grondpolitiek. In deze studie is deze kennis, zowel uit de theorie als de praktijk, gebundeld, vertaald naar de specifieke problematiek van verblijfsrecreatie en natuur en goed toegankelijk gemaakt voor de betrokken partijen.

1.2 Doel en doelgroep

Het onderzoek van de Stichting Recreatie-KIC heeft als doel: het ministerie van LNV en het IPO zicht bieden op financieringsmogelijkheden waarmee problemen rond verblijfsrecreatie en de EHS kunnen worden opgelost. De Stichting Recreatie zoekt

naar oplossingsrichtingen waarbij zowel de recreatieondernemer als natuur en landschap gebaat zijn, tegen zo laag mogelijke kosten. Inzicht in de verschillende financieringsmogelijkheden is tevens belangrijk voor de pilots die het IPO uitvoert.

1.3 Afbakening

Globale beschrijving

Dit onderzoek geeft een globale beschrijving van de oplossingsrichtingen. Betrokkenen kunnen op basis van deze informatie bepalen welke oplossingsrichting in hun specifieke geval het meest kansrijk is. Ook kunnen zij de weg vinden naar meer informatie over deze oplossingsrichting.

Kampeer- en bungalowsector

Het gaat in deze studie uitsluitend om 'reguliere' kampeer- en bungalowbedrijven. Andere vormen van toeristische bedrijvigheid, zoals dagattracties, hotels, jachthavens en kleinschalige kampeerterrainen blijven buiten beschouwing. Dit neemt overigens niet weg dat zich bij deze vormen vergelijkbare problemen kunnen voordoen.

Ecologische Hoofdstructuur

Het onderzoek richt zich puur op bedrijven die in de EHS liggen. Andere beschermingsregimes, zoals de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn, de Natuurbeschermingswet en de Flora- en Faunawet, die ook problemen kunnen opleveren voor bedrijven die willen uitbreiden, blijven buiten beschouwing. Hetzelfde geldt voor andere beperkende regelgeving die bijvoorbeeld uitgaat van stankcirkels en waterberging. Dit neemt niet weg dat de beschreven instrumenten ook kansrijk kunnen zijn voor het oplossen van deze belemmeringen.

Financieringsmogelijkheden

In dit onderzoek gaat het primair om (alternatieve) financieringsmogelijkheden waarmee de problemen rond verblijfsrecreatie in kwetsbare natuur zijn op te lossen. Oplossingen van organisatorische of beleidsmatige aard komen in dit onderzoek echter ook aan de orde. Het proces en financiering kunnen immers moeilijk los van elkaar worden gezien.

1.4 Methodiek en leeswijzer

Methodiek

Literatuurstudie en interviews waren de bronnen voor dit onderzoek. De gesprekspartners uit de interviewronde staan in bijlage 1.

Leeswijzer

Na de inleiding worden in hoofdstuk 2 mogelijke oplossingsrichtingen voor de problematiek rond verblijfsrecreatie en EHS geschetst die al in eerder studies aan de orde zijn geweest. Hoofdstuk 3 gaat vervolgens in op recente ontwikkelingen op het gebied van ruimtelijke ordening. Dit bevat de meer procesmatige oplossingen voor de problematiek. In hoofdstuk 4 tot en met 8 worden de diverse financiële instrumenten behandeld die overheden kunnen inzetten om de problematiek aan te pakken. Hoofdstuk 9 bevat de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

2 OPLOSSINGSRICHTINGEN

2.1 Mogelijke scenario's

In 2002 heeft Ingenieursbureau Oranjewoud in opdracht van RECRON een vijftal scenario's uitgewerkt om de beschreven problematiek aan te pakken.

- 1 Herstructureren
- 2 Verplaatsen
- 3 Saneren
- 4 Wonen met nieuwe natuur
- 5 Sale and lease back

Herstructureren

In dit scenario blijft het recreatiebedrijf op zijn huidige locatie. Door maatregelen te treffen als het concentreren van 'rode' elementen in het centrum van het bedrijf, ondergronds bouwen en het creëren van brede overgangszones tussen het recreatiebedrijf en EHS, wordt het recreatief gebruik beter afgestemd op de omringende natuurwaarden. Voor ondernemers die iets zien in verduurzaming van hun bedrijf is herstructureren een interessante optie. Op die manier behoudt de ondernemer een recreatiebedrijf in de EHS, een aantrekkelijke locatie.

Verplaatsen

De term verplaatsing spreekt voor zich. Het bedrijf sluit op de ene plek om op een andere plek een nieuw bedrijf te openen. Het kan zijn dat het nieuwe bedrijf vergelijkbaar is met het bestaande, maar het is ook mogelijk om op de nieuwe locatie een heel ander soort bedrijf neer te zetten. Ondernemers vinden verplaatsing niet altijd een interessante optie. Waarom dat zo is, staat in hoofdstuk 6.

Saneren

In dit scenario houdt een bedrijf op te bestaan. Het terrein verliest zijn recreatieve bestemming en op de vrijkomende locatie wordt natuur gerealiseerd. Voor ondernemers die willen stoppen kan dit een interessant scenario zijn. Een variant hierop is salderen. De eenheden die verdwijnen uit de EHS worden tegen betaling beschikbaar gesteld aan een of meer bedrijven die extra ruimte nodig hebben en op een plek liggen waar die ruimte geboden kan worden.

Wonen met nieuwe natuur

In dit scenario verdwijnt het recreatiebedrijf, op de beheerderwoning na. De ondernemer blijft in deze woning wonen. Het bedrijf wordt omgezet in natuur. Dit is vooral een optie voor ondernemers die willen stoppen met hun bedrijf.

Sale and lease back

Een terreinbeherende organisatie wordt in dit scenario eigenaar van het recreatiebedrijf. De huidige eigenaar, de recreatieondernemer pacht het terrein terug. In het pachtcontract worden afspraken vastgelegd over bijvoorbeeld vermindering van het aantal standplaatsen en landschappelijke aanpassingen. Uit gesprekken met ondernemers blijkt dat zij dit geen aantrekkelijke optie vinden. Ondernemers hebben het gevoel dat ze een speelbal worden van de natuurorganisaties. Ze kunnen niet meer zelfstandig ondernemen.

Scenario's in deze studie

In dit rapport staan de scenario's verplaatsing en sanering centraal. Met deze scenario's wordt EHS gerealiseerd en daarvoor zijn veel financiële middelen nodig.

2.3 Kansrijkheid scenario's

Soort recreatiebedrijf

Realisatie van de in paragraaf 2.1 beschreven scenario's vraagt om maatwerk. Er zijn immers allerlei soorten bedrijven, denk aan:

- Campings, bungalowparken en combinaties van beide
- Campings met overwegend vaste plaatsen, met overwegend toeristische plaatsen en gemengde bedrijven
- Grote en kleine bedrijven
- Moderne en verouderde bedrijven
- Ambitieuze ondernemers en ondernemers die graag willen stoppen als de kans zich voordoet

In dit onderzoek werken we met een 'standaardbedrijf'. Deze nemen we over uit het Oranjewoud-rapport uit 2002. Het bedrijf is 8 hectare groot en bestaat uit:

- 100 vaste standplaatsen à 175 m²
- 150 toeristische standplaatsen à 125 m²
- 50 bungalows à 200 m²

De verkoopwaarde (rentabiliteitswaarde) van dit bedrijf bedroeg in 2002 ruim € 3 miljoen, aldus Oranjewoud. Dat komt neer op € 375.000 per hectare.¹ Dit bedrag is gebaseerd op een redelijk tot goed presterend bedrijf. De praktijk op de Veluwe laat bedragen zien in dezelfde orde van grootte. In totaal wordt voor de sanering een bedrag van € 400.000 per hectare gerekend. Dat is het bedrag dat nodig is voor de uitkoop van het recreatiebedrijf en voor het terugbrengen van het terrein naar natuur.

Soort ondernemer

Er is dus een diversiteit aan bedrijven, zo zijn er ook vele 'soorten' ondernemers. De kansrijkheid van een scenario hangt ervan af of de ondernemer wil en kan meewerken. Elke ondernemer maakt zijn afweging op eigen wijze. In die afweging zijn wel twee hoofdmotieven te onderscheiden: financiën en emotie.

Financiën

De ondernemer kan volgens Oranjewoud (2002) grofweg te maken krijgen met drie soorten financiële schade naar aanleiding van sanering en verplaatsing:

- vermogensschade
- inkomensschade
- bijkomende schade

Vermogensschade

Zowel bij sanering als bij verplaatsing is de vermogensschade het waardeverschil tussen het bedrijf voor en na toepassing van de scenario's. Immers, door toepassing van een scenario kan het bedrijf minder waard zijn dan daarvoor. Bijvoorbeeld doordat op het 'nieuwe' bedrijf minder of ander type standplaatsen zijn. Bij verplaatsing is tevens sprake van een bijzondere vorm van vermogensschade: financieringsschade. Er is (waarschijnlijk) nieuw vreemd vermogen nodig voor het herinvesteren in vervangende grond, opstellen en nutsvoorzieningen van een nieuw terrein en dat levert extra rentelasten op.

¹ In 2005 liggen deze bedragen hoger. Uitgaande van een gemiddelde jaarlijkse waardeverhoging van 5%, bedraagt de verkoopwaarde in 2005 circa € 3,5 miljoen, ofwel € 435.000,- per hectare. Volgens RECRON moet momenteel minimaal uitgegaan worden van € 500.000,- per hectare.

Inkomensschade

In het geval van sanering is sprake van een volledig wegvallen van het rendement dat de ondernemer had gekregen als hij was doorgedaan met het bedrijf. Bij verplaatsen is waarschijnlijk sprake van (tijdelijke) omzetsdervingen, door bijvoorbeeld onbruikbare voorraden of het tijdelijk achterblijven van de bezettingsgraad.

Bijkomende schade

Naast de vermogens- en inkomensschade kunnen er ook nog andere kosten zijn, bijvoorbeeld voor professionele procesbegeleiding (denk aan juridische bijstand). Maar ook kosten als gevolg van fiscale staking kunnen het voor de ondernemer onaantrekkelijk maken om mee te werken. Wanneer een ondernemer staakt met zijn bedrijf moet hij afrekenen met de fiscus, zie hoofdstuk 6.

Een ondernemer zal in zijn algemeenheid willen meewerken aan een sanering of verplaatsing als de schadeposten gecompenseerd worden. Deze inkomsten kunnen bij verplaatsing deels afkomstig zijn uit een verhoging van het rendement van het nieuwe bedrijf ten opzichte van het bestaande bedrijf. Daarnaast dienen andere bronnen gevonden te worden om de schade voor de ondernemers te compenseren.

Emotie

In het rapport van Oranjewoud (2002) wordt gesteld dat bij het verplaatsen of saneren van een bedrijf emotie een grote rol speelt voor ondernemers. In gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd wordt dit bevestigd. Ondernemers hechten waarde aan de plek waar zij veelal al jaren een bedrijf hebben. Daarbij komt dat vaak ook, zeker op korte termijn sprake is van een feitelijke achteruitgang, met name waar het de landschappelijke aantrekkelijkheid betreft.

Emotie speelt ook een belangrijke rol bij de bezoeker van het recreatiebedrijf, de klant. Met name voor vaste gasten is de binding aan een plek vaak groot. Het is moeilijk om een bedrijf om te vormen of te verplaatsen en het vervolgens zodanig te laten lijken op het bestaande bedrijf dat de vaste gasten meeverhuizen. Als na een dergelijke ingreep de tarieven stijgen, wordt het nog lastiger om de bestaande gasten tevreden te stellen. Echter, ook het aanboren van een andere doelgroep kan lastig zijn. Dit vraagt specifieke ondernemersvaardigheden. Bovendien moet een doelgroep ook passen bij de ondernemer. Emotie vertaalt zich zodoende dus ook in kennis en vaardigheden en het vertaalt zich financieel.

Ervaring

Uit de literatuur en gesprekken met ondernemers blijkt dat verplaatsen tot op heden voor velen geen reële optie is gebleken. Het is sterk afhankelijk van het soort ondernemer, het product dat de ondernemer aanbiedt en de alternatieven. Belangrijkste redenen voor ondernemers om niet mee te werken aan een verplaatsing zijn:

- Pensionering: Oudere ondernemers hebben vaak niet de wil om een nieuw bedrijf op te starten. Zij kiezen liever voor sanering en vervroegde pensionering.
- Binding aan de locatie: Ondernemers en klanten hebben binding met de plek. Verplaatsing betekent niet automatisch dat de vaste klantenkring meegaat.
- Kennis en vaardigheden: Een nieuw bedrijf opzetten vraagt om andere kennis en vaardigheden dan een bestaand bedrijf runnen.
- Ander type bedrijf: Verplaatsing zal in de meeste gevallen leiden tot een andersoortig bedrijf met een andere doelgroep. Bij deze nieuwe doelgroep ligt niet altijd het hart van de ondernemer.
- Financiering problematisch: Het extra rendement weegt vaak niet op tegen de kosten van verplaatsing.
- Geen aantrekkelijke nieuwe locatie: Verplaatsing kan alleen als er een aantrekkelijk terrein beschikbaar is, waar de ondernemer een recreatiebedrijf mag

starten of als hij een bestaand bedrijf (met uitbreidingsmogelijkheden) kan overnemen. Dit is vaak niet het geval.

- Tijdsduur: Procedures duren vaak lang. Een ondernemer kan wel enkele jaren wachten voordat bestemmingsplanprocedures, bouwvergunningen, e.d. rond zijn, maar niet 10 of 15 jaar. Een tweede vertragende factor is de tijd die er nodig is om de alternatieve lokatie aantrekkelijk te maken voor het huisvesten van een verblijfsrecreatiebedrijf, denk aan groen op en om het terrein.

Het is uiteraard van groot belang dat overheden en andere partijen die betrokken zijn bij de problematiek, zich rekenschap geven van het feit dat verplaatsen slechts in een beperkt aantal gevallen een reële optie is.

Tot slot

Hoewel verplaatsing tot op heden vaak geen optie was, worden in de navolgende hoofdstukken wel instrumenten besproken die juist bij verplaatsing kunnen worden ingezet. Deze instrumenten maken het voor de ondernemer aantrekkelijker om mee te werken aan een verplaatsing om op die manier het aantal toeristisch-recreatieve standplaatsen gelijk te houden. Dat is belangrijk voor het toeristisch-recreatieve product in de provincie, maar het is ook belangrijk voor de regionale economie.

2.4 Potentiële nieuwe locaties

Nieuwe locaties waaraan kan worden gedacht bij verplaatsing van bedrijven uit de EHS zijn:

- Een bestaand recreatiebedrijf waarvan de ondernemer stopt: In dit geval neemt de totale recreatiecapaciteit af. Het is van belang dat het een bedrijf betreft met toekomstperspectief.
- Een voormalig agrarisch bedrijf: Met name locaties aan de randen van natuurgebieden zijn interessant.
- Een vrijkomend militair terrein: Er is een aantal locaties dat gelegen is buiten de EHS en dat aantrekkelijk kan zijn als vestigingslocatie.

Bij een nieuwe locatie kan het gaan om een plek waar één recreatiebedrijf een nieuwe plek krijgt, maar ook om een locatie waar een cluster van bedrijven wordt gesitueerd.

3 RUIMTELIJKE ONTWIKKELING

3.1 Belangrijke termen

In dit rapport gaat het onder meer om 'anders omgaan met ruimtelijke ordening'. In dit kader is een aantal, meer of minder nieuwe, termen van belang:

- Ontwikkelingsplanologie
- Gebiedsgericht beleid
- Publiek-private samenwerking
- Actief grondbeleid

Deze vier onderwerpen worden in dit hoofdstuk besproken. Het hoofdstuk sluit af met een aantal algemene opmerkingen.

3.2 Ontwikkelingsplanologie

Ontwikkelingsplanologie is een leidend thema in de Nota Ruimte. Maar wat is ontwikkelingsplanologie eigenlijk? Een studie van het Ruimtelijk Planbureau (2004) geeft de volgende definitie:

'Een gebiedsgerichte beleidspraktijk, die inspeelt op de verwachte maatschappelijke dynamiek, de verschillende ruimtebehoeften op een nieuwe manier verbindt, steunt op een actieve inbreng van de belanghebbenden en aandacht besteedt aan de daadwerkelijke uitvoering. Centraal hierbij staat dat ontwikkelingsplanologie gericht dient te zijn op het realiseren van innovaties. Inhoudelijke vernieuwingen staan voorop; procesvernieuwingen zijn hier dienstbaar aan.'

Ontwikkelingsplanologie staat niet op zichzelf. Om ontwikkelingsplanologie goed uit te voeren is het bijvoorbeeld belangrijk dat de betrokkenen meer mogelijkheden krijgen om financiële verevening in de regio toe te passen, dat er sprake is van een provinciaal voorkeursrecht of dat er een provinciale grondbank actief is.

In de Nota Ruimte kent het Rijk aan de provincies een belangrijke regierol toe voor ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied. De provincies krijgen van het Rijk in planologische zin ook de ruimte om daar werk van te maken. In aanvulling hierop biedt het Rijk de provincies een gereedschapskoffer. Deze bestaat vooral uit juridische instrumenten, maar bijvoorbeeld ook uit 14 voorbeeldprojecten voor ontwikkelingsplanologie. Belangrijke juridische instrumenten zijn de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening en de Grondexploitatiewet. Ook faciliteert het Rijk de totstandkoming van arrangementen tussen marktpartijen en overheden (PPS) en de realisatie van rijksdoelen door actief en risicodragend en dus ontwikkelingsgericht om te gaan met rijksvastgoed (actief grondbeleid, zie ook paragraaf 3.5)

Het Rijk is zich ervan bewust dat het voeren van ontwikkelingsplanologie en het tot stand brengen van rood-groen-constructies niet vanzelf 'tussen de oren' van bestuurders en ambtenaren zit. Het vraagt om andere competenties (zoals onderhandelingsvaardigheden) en andere kennis (bijvoorbeeld van marktpartijen). De ministeries van VROM en LNV hebben gezamenlijk een ondersteuningsprogramma gestart voor bestuurders en ambtenaren. Het Rijk verzamelt hierbij ervaringen en communiceert deze vervolgens.

Tot slot is het belangrijk om op te merken dat ontwikkelingsplanologie nieuwe mogelijkheden biedt, maar zeker niet in alle omstandigheden effectief is. Het is vooral geschikt voor situaties met specifieke kenmerken: complexe en dynamische ruimtelijk vraagstukken, een grote verscheidenheid aan betrokkenen, betrokkenen die open staan voor nieuwe ideeën en breed gevoelde urgentie om de problematiek aan te pakken. De specifieke aard van deze omstandigheden zorgt ervoor dat per geval maatwerk nodig is.

3.3 Gebiedsgericht beleid

Omdat de financiële middelen beperkt zijn ligt de meest kansrijke oplossing voor het vraagstuk rond verblijfsrecreatie en EHS in het zoeken naar slimme combinaties met andere partijen en sectoren en andere regelgeving. Bij de realisatie van nieuwe natuur wordt vaak nog erg sectoraal gedacht. Echter, juist door coalities aan te gaan kan een resultaat bereikt worden dat meer is dan de som der delen. Aansluiten bij andere (lopende) projecten, zoals reconstructies of landinrichtingsprojecten biedt mogelijkheden voor samenwerking met meerdere partijen.

Bij een reconstructie wordt een gebied vrij radicaal opnieuw ingericht. Hoe dit aangepakt moet worden ligt vast in de Reconstructie Wet Concentratiegebieden. Deze wet geeft een impuls aan het bestaande gebiedsgerichte beleid. De wet beoogt de huidige knelpunten in het landelijk gebied goed te kunnen aanpakken door een snelle planvorming en een effectief uitvoeringsinstrumentarium.

Het is bij reconstructie belangrijk dat plannen groots aangepakt worden. Het gaat om plangebieden van 1.000 à 2.000 hectare. Binnen gebieden van deze omvang kunnen zoveel mogelijk doelen en belangen aan een plan gekoppeld worden. Daarmee ontstaat meer draagvlak voor het plan en het levert meer mogelijkheden voor verevening van kosten. Het resultaat is uiteindelijk een 'nieuw', aantrekkelijk landschap en dat betekent ook een verbetering van het economisch perspectief.

De Reconstructie Wet Concentratiegebieden lijkt een nuttig proces om bij aan te haken om de problemen rond verblijfsrecreatie en EHS op te lossen. Bij het inrichten van het 'nieuwe' landschap moeten recreatiebedrijven ook een punt van aandacht zijn. Is er voor de recreatieondernemer een geschikte, aantrekkelijke locatie die de huidige locatie in de EHS kan vervangen? Is het landschap al aantrekkelijk voor de recreant? Kan het aantrekkelijk gemaakt worden? Vraagt de infrastructuur aandacht? Dit soort vragen kunnen in een reconstructieproces aan de orde gesteld worden.

Ook het landinrichtingsinstrumentarium kan worden gebruikt om problemen rond verblijfsrecreatie en EHS op te lossen. In hoofdstuk 8 wordt hier nader op ingegaan.

In de Nota Ruimte wordt het begrip Gebiedsgericht beleid mede vormgegeven in het toestaan van de zogenaamde saldobenadering van de EHS. In het kader van het SGR2 worden plannen, projecten of handelingen in of nabij de EHS afzonderlijk beoordeeld op de noodzaak (groot openbaar belang) en de aanwezigheid van alternatieven voor de ontwikkeling. In de Nota Ruimte wordt de mogelijkheid gecreëerd om deze afweging te maken op gebiedsniveau in plaats van per individueel plan, project of handeling. Dit houdt in dat wanneer een combinatie van projecten en handelingen tevens tot doel heeft de kwaliteit en/of de kwantiteit van de EHS op gebiedsniveau per saldo te verbeteren, dat deze tezamen wel worden toegestaan. De Nota Ruimte stelt een aantal voorwaarden voor de toepassing van deze saldobenadering. De reguliere randvoorwaarden blijven onverkort van kracht. De saldobenadering handhaaft dus het beschermingsniveau uit PKB deel 1 van het SGR2, maar creëert de mogelijkheid om verschillende initiatieven binnen één (groter/overkoepelend) rechtsgeldig plangebied te salderen (www2.vrom.nl/notaruimte).

3.4 Publiek-private samenwerking

Publiek private samenwerking (PPS) is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een proces opzetten en/of een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. Het door de betrokken overheid/overheden beoogde resultaat van de samenwerking is meerwaarde: een kwalitatief beter en/of sneller eindproduct voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld (kosteneffectiviteit). Ook voor het bedrijfsleven kan PPS aantrekkelijk zijn. Enerzijds omdat door een bijdrage van de direct belanghebbenden bedrijven aan een planproces de uitvoering van plannen mogelijk wordt waardoor er voor hen nieuwe kansen ontstaan op een groeiende markt. Maar ook kan het bijdragen aan een project commercieel interessant zijn voor bijvoorbeeld projectontwikkelaars.

Een voorbeeld ter illustratie: De overheid wil langs de HSL een station realiseren. De aanwezigheid van dit station maakt dat ontwikkelaars van winkels en kantoren in de nabijheid ervan een hogere huurprijs kunnen vragen. Het is dus voor ontwikkelaars financieel interessant om mee te investeren in de openbare ruimte.

Belangrijk aan PPS-constructies is dat er goede procesafspraken worden gemaakt over onder meer de te behalen output, de inbreng van gronden, de verdeling van kosten en opbrengsten en de wijze van uitvoering. Deze afspraken moeten worden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Vaak wordt zo'n overeenkomst gevolgd door de oprichting van een gezamenlijke ontwikkelingsmaatschappij. Alle partijen die deelnemen in deze ontwikkelingsmaatschappij doen dit risicodragend.

De overheid, die mede probleemeigenaar is, kan een PPS zelf organiseren maar ook zijn er instanties die hen hierbij van dienst kunnen zijn. Voor de problematiek die in deze studie centraal staat, kan bijvoorbeeld het PPS Bureau Landelijk gebied een rol spelen bij de uitwerking van uitvoerings-, financierings- en organisatorische concepten. Dit bureau is onderdeel van de Dienst Landelijk Gebied. Voor de uitvoering kan gekozen worden voor een publiek-publieke of publiek-private ontwikkelingsmaatschappij (zie onderstaand voorbeeld), die ondernemers faciliteert via het aanbieden van al dan niet ingerichte nieuwe locaties, vergunningverlening, ruimtelijke ordening, financieringsarrangementen, e.d.

Een praktijkvoorbeeld: TOM Noord-Brabant

In de provincie Noord-Brabant liggen vele glastuinbouwbedrijven in gebieden waar groei niet mogelijk is, zoals in de EHS. De Tuinbouwontwikkelingsmaatschappij (TOM), een samenwerkingsverband tussen de provincie Noord-Brabant en ZLTO, helpt bij het oplossen van knelpunten in de herstructurering van de glastuinbouw. De TOM ontwikkelt aantrekkelijke duurzame vestigings- en doorgroeilocaties voor de glastuinbouw. De TOM probeert de nieuwe locaties zo aantrekkelijk mogelijk te maken, zodat bedrijven 'vrijwillig' uit de EHS weggaan. Dit betekent dat de benodigde infrastructuur en voorzieningen worden gerealiseerd en de grond bouwrijp wordt gemaakt. (Voor meer informatie: www.omivbrabant.nl/tom)

Twee kanttekeningen bij deze oplossing:

- In een bijeenkomst van de LNV Adviesgroep grond en PPS kwam aan de orde dat in de TOM geen geld beschikbaar was voor het terugbrengen van de oude kassen naar natuur. DLG heeft de grond overgenomen en moest de kosten voor het saneren en herinrichten van de gronden voor zijn rekening nemen.
- Probleem bij verblifsrecreatie ten opzichte van tuinbouw is dat recreatiebedrijven in sterkere mate afhankelijk zijn van een aantrekkelijke omgeving. Bouwrijp maken en zorgen voor een goede infrastructuur en voorzieningen is dus niet voldoende.

In aanvulling hierop zou ook kunnen worden overwogen nader uit te werken in hoeverre publiek-private grondbankconstructies een impuls kunnen geven aan het verplaatsen van bedrijven. Nu wordt op een aantal plaatsen uitwerking gegeven aan het instrument grondbank, zoals voor in Noord-Holland voor het gebied Laag Holland. Tot nu toe richten de uitwerking zich op agrarische bedrijven, maar ook voor verblijfsrecreatiebedrijven zou een dergelijke constructie, met bijvoorbeeld sale en lease back mogelijkheden, wel eens interessant kunnen zijn.

3.5 Actief grondbeleid

De inbreng van de overheid in PPS is, naast die van initiator en facilitator, ook inhoudelijk. De overheid is namelijk de enige die bij machte is de bestemming van grond te wijzigen. Dat gegeven is een sterke troef in de onderhandelingspositie van de overheid. Om die positie optimaal te benutten is een actief grondbeleid van belang.

Grond is een cruciale factor bij het realiseren van publieke doelen. Het grondbeleid gaat over het efficiënt en rechtvaardig verlopen van de grondmarkt voor publieke doelen: grond moet tijdig en in voldoende mate beschikbaar komen en er moet een rechtvaardige verdeling zijn van opbrengsten en lasten tussen private en publieke partijen.

Het Rijk wil overheden daarom een goed gevulde gereedschapskoffer geven met instrumenten voor grondbeleid. Het bieden van instrumenten is echter niet toereikend. De mogelijkheden die grondbeleid biedt moeten ook 'tussen de oren komen' van provincies en gemeenten. Het ministerie van VROM heeft daarvoor onder andere een stimuleringsprogramma voor verevening. Het ministerie van LNV kijkt hoe rood-voor-groen en transformatie van landschap in de stedelijke omgeving daar in kan worden gepast. VROM zet daarom een programma op voor ambtenaren om ze kennis te laten nemen van de instrumenten (verevening, ontwikkelingsplanologie) door ze in de praktijk uit te voeren.

Het programma zal starten eind 2005/begin 2006. Actief grondbeleid kan het gemakkelijker/goedkoper maken om recreatiebedrijven uit de EHS te verplaatsen. Het kan interessant zijn om het vraagstuk rond verblijfsrecreatie en EHS (wellicht één van de provinciale pilots) als casus in te brengen in dit programma.

De Dienst Landelijk Gebied (DLG) speelt via het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) een belangrijke rol in het grondbeleid. DLG/BBL verwerft grond in opdracht van de overheid. Vaak is dit in opdracht van het Rijk of de provincies, maar ook steeds vaker handelt DLG/BBL in opdracht van gemeenten. De aangekochte grond is bijvoorbeeld bestemd voor de uitvoering van rijksgroenprogramma's rond de grote steden, voor de realisatie van de EHS of voor doelen uit landinrichtingsplannen, zoals infrastructuur of waterberging. De gekochte grond komt tijdelijk in bezit bij het BBL. BBL heeft permanent ongeveer 40.000 hectare in bezit. Het grootste deel van deze grond is ruilgrond, die DLG gebruikt in onderhandelingen. In het verleden kocht, beheerde en verkocht BBL alleen gronden. Tegenwoordig is BBL ook een ontwikkelbedrijf dat bij de aan- en verkoop van gronden risico mag nemen. Om te bepalen of projecten kansen bieden, waarbij geen onaanvaardbare risico's worden gelopen hanteren DLG en LNV een set beoordelingscriteria². DLG/BBL is hiermee een interessante partij voor het oplossen van problemen rond verblijfsrecreatie en EHS.

Het is voor DLG/BBL mogelijk om anticiperend grond aan te kopen in gebieden die in de toekomst ontwikkeld moeten worden. DLG/BBL kan hierbij gebruik maken van de

² Kader ontwikkelingsgericht werken Bureau Beheer Landbouwgronden, Ministerie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 's Gravenhage, 2005.

leenfaciliteit van het Ministerie van Financiën. Er moeten wel afspraken gemaakt worden over een risicoverdeling. Gemaakte kosten kunnen later worden terugverdiend bij de exploitatie van het gebied (www.groenindestad.nl). Het is op dit moment nog niet gelukt om een garantstelling te krijgen voor de anticiperende aankoop van locaties buiten de EHS, met het idee om daar op termijn recreatiebedrijven naar toe te verplaatsen. Als dit wel mogelijk wordt, kan dit een bijdrage leveren aan de oplossing van de problematiek.

Wat als nadeel kan worden gezien van anticiperend grond aankopen, is dat het de dynamiek in het economisch verkeer doet afnemen. Onderdeel van ondernemerschap is ook dat een grote 'financiële klapper' mogelijk is. Deze mogelijkheid wordt nu door overheidsingrijpen verkleind.

3.6 Algemene opmerkingen

Uit de praktijk komt een aantal algemene voorwaarden voor succesvolle samenwerking naar voren:

- De aanwezigheid van een bestuurlijk vaandeldrager.
- De overtuiging bij alle betrokken partijen dat de samenwerking tot een voor hen aantrekkelijke oplossing leidt.
- Een goede rolverdeling.
- Durf en vaardigheden bij de betrokken overheden om om te kunnen omgaan met de beschikbare instrumenten.
- Behapbare projecten; Investeerders willen wel voor een deel van het project verantwoordelijk zijn en risico dragen, maar niet voor het gehele project.
- Al tijdens de planvormingsfase aandacht schenken aan de uitvoering.

Ten aanzien van de financiering van projecten geldt:

- Geld steken in een groundbank, ontwikkelingsmaatschappij of -fonds levert overheden in de regel meer voordelen op dan het geven van doelsubsidies.
- Er is een veelheid aan rijks gelden en -instrumenten. Om hiervoor in aanmerking te komen is het voor provincies en gemeenten zaak de juiste titels te vinden.

In de uitvoeringsfase van een project zijn de volgende aspecten belangrijk:

- Tijdige grondverwerving, vooral om grondspeculatie te voorkomen.
- Kwaliteitsbewaking
- Kennis van het gebied
- Kennis van de ondernemers

4 INSTRUMENTARIUM

4.1 Typen instrumenten

In het onderzoek naar financieringsmogelijkheden zijn geen fundamentele geldstromen aan het licht gekomen die het probleem in één keer kunnen oplossen.³ Wel hebben we in dit onderzoek verschillende typen instrumenten gevonden die kunnen helpen het probleem ten dele op te lossen. We onderscheiden vier typen instrumenten:

- Marktwerking
- Fiscale aspecten
- Europese fondsen
- Overige financiële regelingen

Bij het eerste type gaat het, het woord zegt het al, om instrumenten waarbij marktpartijen (een deel van) de kosten van bepaalde maatregelen financieren. Bij de overige typen instrumenten is sprake van de inzet van overheidsgeld. Elk type instrument wordt in een apart hoofdstuk beschreven.

4.2 Nu al toepasbaar of in de nabije of verdere toekomst

Een deel van de instrumenten dat in de navolgende hoofdstukken wordt beschreven, kan op dit moment al toegepast worden. Daarnaast worden instrumenten besproken waarvoor dit nog niet het geval is. Sommige instrumenten kunnen op korte termijn worden toegepast, bijvoorbeeld wanneer een bepaalde subsidieregeling van kracht wordt. Andere instrumenten kunnen pas over enkele jaren worden toegepast en alleen mits wetgeving wordt aangepast. Van sommige van deze toekomstige instrumenten staat vast dat ze er komen, anderen zijn nu nog slechts ideeën. Deze instrumenten zullen slechts realiteit worden als partijen zich daar sterk voor maken.

In de tabel op de volgende pagina zijn alle instrumenten opgenomen die in de hoofdstukken 5 tot en met 8 worden besproken. Van elk instrument is aangegeven of het instrument nu al beschikbaar is, of naar verwachting in de nabije toekomst beschikbaar komt dan wel mogelijk op langere termijn van kracht wordt. Enkele instrumenten zijn nu wel beschikbaar maar op iets langere termijn niet meer. Het gaat dan om regelingen die stoppen of opgaan in nieuwe regelingen.

³ Bedoeld zijn financiële middelen anders dan het van rijkswege voor EHS beschikbaar gestelde budget. Gezien de hoge kosten van uitkoop van recreatiebedrijven wordt dit budget slechts incidenteel, bij zeer hoge beleidsrelevantie, hiervoor ingezet.

Tabel 1 Instrumenten met tijdspanne

	Instrument	Nu	Nabije toekomst	Verre toekomst
Marktwerking				
	Verevening	x	x	x
	Verhandelbare ontwikkelingsrechten		x	x
	Anticiperend grond aankopen	x	x	x
Fiscale aspecten				
	Doorschuiven afrekenen met de fiscus			x
	Vrijstelling overdrachtsbelasting			x
	Natuurschoonwet	x	x	x
	Fiscale vergroening	x	x	x
Europese fondsen				
	Doelstelling 2	x	?	
	LEADER+	x	?	
	LIFE-natuur	x	x	x
	POP	x		
Overige geldstromen				
	Nationaal Groenfonds		x	x
	Subsidie Gebiedsgericht Beleid	x		
	Regeling bedrijfshervestiging- en beëindiging	x	?	?
	Landinrichting	x	x	x
	Investeringsbudget Landelijk Gebied (incl. Kaderregeling en uitvoeringsregeling, waaronder bedrijfsverplaatsing)		x	x

5 INSTRUMENTARIUM: MARKTWERKING

5.1 Verevening

Verevening houdt in dat winst op het ene deelproject wordt gebruikt ter (mede)bekostiging van andere deelprojecten. Zo kunnen aan te leggen openbare voorzieningen voor een belangrijk deel worden bekostigd uit de grondexploitatie en kunnen onrendabele projecten of projectonderdelen deels bekostigd worden uit winstgevende projecten of projectonderdelen (Wolff e.a., 2004). De Grondexploitatiewet (GREX-wet), die binnenkort naar de Tweede Kamer gaat, gaat dat mogelijk maken. De GREX-wet, met de bijbehorende kostensoortenlijst, biedt de mogelijkheid om kosten van publieke voorzieningen door te rekenen aan ontwikkelaars. De ontwikkelende partij moet bij aanvraag van een bouwvergunning voldoende onderbouwen of en in welke mate de kosten van publieke voorzieningen zijn opgenomen in de grondexploitatie. Indien dit bij toetsing aan het Exploitatieplan, waarin ook de te verevenen kostensoorten staan vermeld niet het geval is, wordt er geen vergunning verleend. Zo kan een gemeente een recreatieondernemer die wil uitbreiden ook vragen in natuur te investeren. Wil de ondernemer dat niet, dan krijgt hij geen vergunning. Op deze manier ontstaat een oplossing waarbij de natuur profiteert en de dynamiek in de verblifsrecreatiesector bewaard blijft. Uiteraard is het wel belangrijk dat het te investeren bedrag niet te hoog is. In dit verband is het goed te weten dat de winstmarges voor verblifsrecreatieondernemers gemiddeld lager zijn dan voor projectontwikkelaars die actief zijn in bijvoorbeeld de woningbouw of de kantorenmarkt.

Rood-voor-groen is een vorm van verevening. Private partijen die rood willen ontwikkelen betalen mee aan de ontwikkeling van het groen. Rood-voor-groen kan gerealiseerd worden via een PPS-constructie. Een belangrijk aspect van PPS-constructies is dat in een integraal plan de rode⁴ en groene ontwikkeling wordt vastgelegd en voor alle activiteiten geldt wordt begroot. Met deze vorm van PPS bestaat in Nederland op lokaal niveau al ruime ervaring bij locatieontwikkeling, bijvoorbeeld in het kader van stedelijke vernieuwing of de uitbreiding van bedrijventerreinen. Provincies en gemeenten hebben echter nog geen of weinig ervaring opgedaan met rood-voor-groen bij het probleem rond EHS en verblifsrecreatie.

Verevening en rood-voor-groen lijken kansrijke instrumenten bij het ontwikkelen van een nieuwe locatie voor een recreatiebedrijf of herstructureren van een bestaand bedrijf.

Meer informatie over Rood-voor-groen:

Wielen, P. van der, Vreke, J., Reinhard, S., Bos, E. (2004), Instrumentenanalyse natuur en landschap; Een analyse naar de kansrijkheid van een aantal beleidsinstrumenten ter verbreding van financiering van natuur, LEI en Alterra, Wageningen.

Wolff, H. de, Greef, J. de, Korthals Altes, W., Spaans, M. (2004), Financiering van regionale ontwikkelingen uit de grondexploitatie; Kostenverhaal en verevening op gemeentegrensoverschrijdende locaties of op bovenplans schaalniveau, Ministerie van VROM, Den Haag.

www.ppsgroen.nl

⁴ Er is een discussie mogelijk of recreatiebedrijven gezien moeten worden als rode functie. Feit is dat het een economische functie is en zodoende in beginsel kan meebetalen aan de realisatie van natuur. Ook geldt dat sprake is van bebouwing in het buitengebied. Anderzijds geldt dat recreatiebedrijven gebonden zijn aan een groene omgeving en het een relatief 'landschapsvriendelijke' vorm van bedrijvigheid is of kan zijn. Dit onderscheidt recreatiebedrijven van de meeste rode functies.

5.2 Verhandelbare ontwikkelingsrechten

Een bijzondere vorm van verevening is de toekenning van verhandelbare ontwikkelingsrechten. Met verhandelbare ontwikkelingsrechten is de ruimtelijke kwaliteit in een groter gebied inzet van handelen. In de Verenigde Staten wordt vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw met verhandelbare ontwikkelingsrechten gewerkt. Het instrument tast de eigendomsrechten niet aan, maar laat de ontwikkelrechten op een andere locatie tot gelding komen, zonder financiële last voor de overheid. Er zijn veel verschillende vormen van verhandelbare ontwikkelingsrechten. Zo worden ze in de Verenigde Staten bijvoorbeeld gebruikt om gebieden die niet mogen verstedelijken financieel te compenseren. Dit gebeurt door ontwikkelingsrechten toe te kennen aan grondeigenaren in gebieden die niet mogen ontwikkelen. Doordat mensen die willen ontwikkelen eerst ontwikkelrechten moeten kopen van eigenaren die niet mogen gebruiken, worden die eigenaren gecompenseerd.

Het concept verhandelbare ontwikkelingsrechten is in Nederland nog nooit toegepast. Er is daarom nog geen ervaring met het aanwijzen van gebieden, het toekennen van ontwikkelrechten en het regelen van de overdracht van rechten. Hoe moeten de ontwikkelrechten worden gemeten en gewaardeerd? Hoe kan er een markt voor deze rechten ontstaan? Het LEI heeft in opdracht van de provincie Limburg een onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van het concept verhandelbare ontwikkelingsrechten. In de aanbevelingen zegt het LEI dat het concept een veelbelovend nieuw instrument is.

Met varianten op verhandelbare ontwikkelingsrechten is in Nederland wel ervaring opgedaan. Dit is bijvoorbeeld het geval in het groei-krimp-traject op de Veluwe. Dit voorbeeld staat beschreven in het tekstblok aan het einde van dit hoofdstuk. Op de Veluwe is sprake van saldering: standplaatsen die vrij komen door de uitkoop van een recreatiebedrijf kunnen door bedrijven elders op de Veluwe worden aangekocht. Deze bedrijven kunnen dan uitbreiden en moeten daarvoor € 33.000 per hectare die ze willen uitbreiden betalen (boven de grondprijs). Dit bedrag wordt vervolgens gebruikt voor het bekostigen van de boscompensatie.

Op de Veluwe is gekozen voor een vaste prijs van € 33.000 per hectare. In beginsel is het ook mogelijk om de ontwikkelingsrechten te veilen: Wie het meest biedt mag uitbreiden. Voordeel hiervan is dat de opbrengst hoger zal zijn. Nadeel is dat de overheid minder grip heeft op de bedrijven die uitbreidingsruimte krijgen en het daardoor lastiger is om te sturen op kwaliteit en diversiteit. Als de veiling open is voor allerlei typen bedrijven, dus ook niet-recreatiebedrijven, dan zal het voor recreatiebedrijven vaak moeilijk zijn om grond te verwerven. Ze zullen het snel afleggen tegen kapitaalcrachtiger bedrijfstukken.

Het instrument verhandelbare ontwikkelingsrechten lijkt een interessant instrument om mee te experimenteren bij de aanpak van de problematiek rond verblijfsrecreatiebedrijven en EHS. Voordeel van het instrument is dat de markt de verevening voor zijn rekening neemt. De overheid hoeft dus niet op te treden als intermediair tussen de verschillende partijen. Nadeel is dat er nog een onzekere juridische basis is voor de toepassing van verhandelbare ontwikkelingsrechten. Wel lijkt de toekomstige Wet Ruimtelijke Ordening (2007) een goede basis te vormen voor systemen met verhandelbare ontwikkelingsrechten.

Meer informatie over verhandelbare ontwikkelingsrechten:

Bruil, D.W., G.B.C. Backus, M.A.H.J. van Bavel en C.P.C.M. van der Hamsvoort (2004), Verhandelbare Ontwikkelingsrechten in Limburg; Rechten voor kwaliteit, kwaliteit voor rechten, Den Haag, LEI.

5.3 Anticiperend grond aankopen en locatieontwikkeling

In het kader van herinrichtingsprojecten koopt het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL, onderdeel van DLG) soms gronden voor de hervestiging van agrarische bedrijven die uit de EHS gesaneerd worden. DLG/BBL – of een speciale ontwikkelingsmaatschappij waarvan DLG/BBL eventueel onderdeel is - kan dit ook doen voor de hervestiging van recreatiebedrijven. DLG/BBL of de ontwikkelingsmaatschappij koopt dan voor eigen risico grond aan van boeren. Die gronden moeten op locaties liggen die aantrekkelijk zijn of aantrekkelijk kunnen worden voor een recreatieondernemer. Vervolgens is het aan gemeenten en provincies om de bestemming te wijzigen van agrarische grond in recreatiegrond. Als het bestemmingsplan is aangepast kunnen de gronden bouwrijp gemaakt worden voor recreatiebedrijven. BBL/DLG biedt een recreatieondernemer uit de EHS vervolgens de gelegenheid om op de nieuwe locatie zijn bedrijf voort te zetten.

De ondernemer verruult zijn grond in de EHS voor het ingerichte gebied met ontwikkelingsmogelijkheden. Daarvoor moet de ondernemer wel betalen. De ondernemer betaalt voor de basisinrichting en voor de grondprijs. Deze grondprijs zal hoger zijn dan de grondprijs die eertijds door DLG/BBL of het ontwikkelingsbedrijf aan de agrariër is betaald. Dit komt doordat recreatiegrond meer waard is dan agrarische grond. De winst die hierdoor ontstaat zal deels ten goede komen aan DLG/BBL of het ontwikkelingsbedrijf. Echter, meestal niet volledig, want doorgaans wordt een meerwaardebeding afgesloten waarbij geldt dat de agrariër die vertrekt meedeelt in de eventuele waardeverhoging van de grond. Desondanks zal DLG/BBL of het ontwikkelingsbedrijf doorgaans wel enige winst behalen. Dit geld kan worden gebruikt voor natuurontwikkeling.

Anticiperend grond aankopen brengt risico's, voorinvesteringen en rentekosten met zich mee. Belangrijke veroorzaker daarvan is de tijdsperiode die ermee gemoeid gaat. Dit is zeker het geval als het gaat om een nieuwe te ontwikkelen locatie in een open, agrarisch gebied. Er is dan 10 à 15 jaar nodig voordat deze locatie aantrekkelijk is om er een recreatiebedrijf (of meerdere recreatiebedrijven) te vestigen. Als het gaat om een locatie aangrenzend aan bestaande natuur, dan kan het wel aanzienlijk sneller gaan. Maar dit soort locaties zijn, wellicht met uitzondering van voormalige militaire terreinen, minder voorhanden. Zeker niet als ook vooral gezocht wordt naar locaties van een dermate grote omvang dat meerdere recreatiebedrijven er een plek kunnen krijgen.

Anticiperend grond aankopen vergt dus een forse voorinvestering en het moet nog maar blijken of deze zich terugverdient. Voor DLG of een ontwikkelingsmaatschappij is het noodzakelijk dat een partij (of meerdere partijen) zich garant stelt (stellen) voor dit geld. En dit wil nog wel eens een probleem zijn. Zo vroeg DLG enkele jaren geleden aan het ministerie van VROM of zij de rentelasten van de voorinvestering in grond rond het Centraal Veluws Natuurgebied wilde betalen. Het ministerie van VROM was daartoe niet bereid. Ook het Ministerie van LNV en de provincies, alle probleem-eigenaren immers, zijn mogelijke partijen om (een deel van) de kosten voor hun rekening te nemen.

Een praktijkvoorbeeld: Groei-Krimp Veluwe

Veel recreatiebedrijven zijn verouderd en toe aan renovatie. Sommige bestaande terreinen liggen vanuit de zoneringsoptiek op ongunstige locaties, bijvoorbeeld in trekroutes van het wild of midden in rustige gebieden. Al enige jaren zat de verblijfsrecreatie op de Veluwe feitelijk op slot. Om het probleem aan te pakken is een groei-krimp convenant gesloten. Voor elke hectare uitbreiding van een recreatiebedrijf moet elders een hectare aan de natuur teruggegeven worden. In totaal wordt ingezet op honderd hectare krimp tegenover honderd hectare groei. Diverse instrumenten (reconstructie, beleidsruimte, specifieke ontwikkelingslocaties, etc) worden ingezet om door de dynamiek van krimp en groei recreatieondernemers de mogelijkheid te bieden om bestaande locaties met beperkte mogelijkheden voor vernieuwing in te ruilen voor nieuwe locaties met goede mogelijkheden. Verplaatsingen moeten altijd kwaliteitsverbetering opleveren voor zowel recreatie als natuur.

Voor het verplaatsen van bedrijven wordt waar mogelijk ingespeeld op het benutten van vrijkomende agrarische bedrijven. Er is in dat geval sprake van drie geldstromen: het opkopen van grond van het vertrekkende recreatiebedrijf ten behoeve van natuur, het opkopen van vrijkomende agrarische grond waar het recreatiebedrijf zijn nieuwe plek krijgt en tot slot de verplaatsings- en inrichtingskosten voor het nieuwe bedrijf. De provincie Gelderland betaalt alleen mee in de grondverwervingskosten. Andere geldstromen, met name van LNV en uit Europese fondsen, zijn eveneens gebruikt om verplaatsing financieel mogelijk te maken. Verder is beleidsruimte gecreëerd om het proces goed te kunnen vormgeven.

6 INSTRUMENTARIUM: FISCALE ASPECTEN

6.1 Doorschuiven afrekenen met de fiscus

Bedrijven die stoppen met hun bedrijfsvoering op een bepaalde locatie moeten in de meeste gevallen fiscaal afrekenen over de stille reserves met de fiscus. Dit geldt dus ook voor recreatiebedrijven die vanuit de EHS moeten verplaatsen naar een nieuwe locatie. Bijvoorbeeld als het bedrijf in de boeken staat voor € 200.000,- en het wordt verkocht voor € 800.000,-, dan moet er in beginsel over € 600.000,- belasting betaald worden (Tarief: tot 52%). Een ondernemer heeft hierdoor veel minder geld tot zijn beschikking om te herinvesteren. Ingeval van overheidsingrijpen is het mogelijk dat de fiscale claim voor agrarische bedrijven wordt doorgeschoven naar het nieuwe bedrijf. Deze regeling moet nog worden goedgekeurd door Brussel. Uitbreiding van deze regeling voor recreatiebedrijven is mogelijk.

Overigens kunnen ondernemers ook nu al voorkomen dat zij bij bedrijfsverplaatsing moeten afrekenen met de fiscus. Dit kan door de onderneming in te brengen in een BV. Bij het 'opheffen' van een BV moet wel afgerekend worden met de fiscus.

6.2 Vrijstelling overdrachtsbelasting

Landbouwbedrijven die door overheidsbeleid worden beperkt in hun bedrijfsvoering, hoeven bij verplaatsing naar gebieden buiten de EHS, onder voorwaarden, geen overdrachtsbelasting te betalen. De overdrachtsbelasting is normaal 6% van de grondwaarde. Deze regeling (net als de regeling bedrijfsbeëindiging en -hervestiging) geldt alleen voor landbouwbedrijven en niet voor bijvoorbeeld verblijfsrecreatiebedrijven. Aangezien ook recreatiebedrijven door toedoen van overheidsbeleid gehinderd worden in hun bedrijfsvoering en verplaatsing van recreatiebedrijven hetzelfde doel dient als verplaatsing van agrarische bedrijven, namelijk versterking van de EHS, lijkt er reden voor een definitiewijziging.

Zo'n wijziging heeft wel wat voeten in de aarde. Zo moet eerst worden vastgesteld of verblijfsrecreatiebedrijven inderdaad, zoals hierboven gesuggereerd, de juiste doelgroep zijn. Verder is de vraag hoeveel geld deze wijziging het Rijk kost door een vermindering van de belastinginkomsten. Vervolgens zal de regeling moeten worden aangepast.

6.3 Natuurschoonwet

Bij verplaatsing uit de EHS of herstructurering in de EHS zou een recreatieondernemer een bedrijf kunnen oprichten dat voldoet aan de criteria van de Natuurschoonwet. Belangrijke criteria zijn dat het landgoed groter moet zijn dan 5 ha, en meer dan 30% moet bestaan uit houtopstanden (of voor 20% als voorts 50% van de oppervlakte uit natuurgebied bestaat).

Doel van de regeling is versnippering van het eigendom van landgoederen en de aantasting van het natuurschoon van landgoederen te voorkomen. De eigenaar van een dergelijk landgoed wordt fiscale voordelen geboden in ruil voor een instandhoudingsplicht. De bijdrage is in de vorm van fiscale voordelen op de volgende vormen van belasting: het successierecht, het schenkingsrecht, het recht van

overgang, de onroerende zaakbelasting, de overdrachtsbelasting. Indien het landgoed is opengesteld voor publiek gelden nog extra voordelen.

Of het recreatiebedrijf in aanmerking komt voor de fiscale voordelen wordt beoordeeld door de Dienst Regelingen van het ministerie van LNV.

Meer informatie over de Natuurschoonwet: www.hetlnvloket.nl

6.4 Fiscale vergroening

'Fiscale vergroening' kan de medeverantwoordelijkheid van recreatieondernemers voor natuur en milieu vergroten. De gunstige fiscale mogelijkheden (afname financiële lasten) maken het voor de recreatieondernemer aantrekkelijker om te investeren in natuur en milieu. Fiscale mogelijkheden waar ondernemers nu iets mee kunnen, liggen vooral op het vlak van duurzaam/milieuvriendelijk investeren. Dus als ondernemers hun bedrijf verplaatsen en een duurzaam bedrijf op de nieuwe locatie realiseren, kan wellicht gebruik worden gemaakt van een aantal gunstige regelingen. Voldaan zal moeten worden aan de voorwaarden voor groenfinanciering.

MIA en Vamil zijn fiscale regelingen voor milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen voor ondernemers. MIA staat voor milieu-investeringsaftrek. Dit is een fiscale aftrekregeling voor ondernemers die investeren in milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen. Vamil staat voor willekeurige afschrijving milieu-investering. De Vamil-regeling biedt ondernemers een liquiditeits- en rentevoordeel. De Energie-investeringsaftrek (EIA) is bedoeld voor ondernemers die investeren in energiebesparende technieken en de toepassing van duurzame energie in hun onderneming. Door de EIA leveren dergelijke investeringen de ondernemer dubbel voordeel op. Niet alleen bespaart hij op energiekosten, hij betaalt ook minder inkomsten- of vennootschapsbelasting. Om voor Vamil, MIA en/of EIA in aanmerking te komen moeten bedrijfsmiddelen op de respectievelijke lijsten geplaatst zijn, die jaarlijks kunnen worden aangepast.

De mogelijkheden voor fiscale vergroening zorgen ervoor dat voor ondernemers de investeringskosten die herstructurering of verplaatsing met zich meebrengen, gedrukt kunnen worden.

Meer informatie over fiscale vergroening: www.vrom.nl en www.senternovem.nl/eia

7 INSTRUMENTARIUM: EUROPESE FONDSEN

Europa stelt geld beschikbaar voor de ontwikkeling van regio's. Recreatie en toerisme kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van regio's. Daarom zouden provincies bij de herstructurering van regio's een beroep kunnen doen op Europese structuurfondsen. Op de Veluwe is voor het groei-en-krimp-project gebruik gemaakt van de Europese geldstromen Doelstelling 2 en LIFE natuur. Om voor deze fondsen in aanmerking te komen moest voldaan worden aan de verschillende eisen van de fondsen. Zo is co-financiering noodzakelijk en gelden de fondsen voor specifieke 'ontwikkelregio's'.

De verschillende structuurfondsen lopen tot en met 2006. In 2007 start een nieuwe EU-begrotingsperiode. Voor die begrotingsperiode worden nu de verschillende kaders geformuleerd. Het is nog onduidelijk op welke thema's de EU inzet en hoe omvangrijk de financiële middelen zijn die zij daarvoor inzet. Waarneer de EU de kaders heeft gesteld moeten de nationale overheden bepalen in welke regio's welke doelen zij willen bereiken en in welke regio's zij het geld in willen zetten. In Nederland is het ministerie van Economische Zaken verantwoordelijk voor de invulling op nationaal niveau.

Hieronder wordt een overzicht gegeven van Europese structuurfondsen die in dit kader het meest relevant zijn. Nogmaals voor de helderheid; deze eindigen in 2006.

7.1 Europees Structuurbeleid 2000-2006 Doelstelling 2

Binnen de Europese Unie (EU) komen welvarende en goed ontwikkelde regio's en minder welvarende en minder ontwikkelde regio's voor. De EU wil de minder welvarende en minder ontwikkelde regio's versterken. Om deze doelstelling te bereiken, heeft de EU het zogenaamde structuurbeleid ontwikkeld. Eén onderdeel van het structuurbeleid zijn de doelstellingsprogramma's. In het structuurbeleid 2000-2006 worden drie doelstellingen onderscheiden. Eén daarvan is doelstelling 2. Deze luidt: "het bevorderen van de economische omschakeling van regio's, grensregio's of deelregio's die kampen met structurele problemen."

Eén van die regio's zijn de plattlandsgebieden die worden gekenmerkt door economisch verval. De plattlandsgebieden staan onder druk, met name met de landbouw gaat het slecht. Andere functies op het platteland, zoals recreatie, toerisme, natuur, milieu en cultuurhistorie, worden steeds belangrijker. Veel boeren besluiten dan ook naast de landbouw één of meerdere nevenfuncties in hun bedrijf te introduceren. Goede voorbeelden zijn: plattelandstoerisme en agrarisch natuurbeheer.

De toeristisch-recreatieve sector levert een belangrijke bijdrage aan de plattlandseconomie. Door recreatiebedrijven buiten de EHS ontwikkelmogelijkheden te geven kan de regio een positieve impuls krijgen. Op de Veluwe is bij het groei-en-krimp-traject gebruik gemaakt van deze geldstroom.

Meer informatie over Doelstelling 2

Op de websites van de betreffende provincies staat informatie over Doelstelling 2 of in de Subsidiegids op de website van de Stichting Recreatie: www.stichtingrecreatie.nl

7.2 LEADER +(tot eind 2006)

Het LEADER + programma is gericht op vernieuwing en ontwikkeling van plattelandsgebieden. Het programma legt de nadruk op:

- geïntegreerde strategieën die erop gericht zijn het potentieel van de plaatselijke economie in haar geheel te benutten in plaats van de traditionele aanpak per sector;
- de ondersteuning van bottom-up benaderen;
- een actieve participatie van de plaatselijke bevolking;
- samenwerking en netwerkvorming tussen landelijke gebieden met het oog op uitwisseling van ervaring en overdracht van know-how.

Meer informatie over LEADER+:

www.leaderplus.nl

www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leaderplus/index_nl.htm

7.3 LIFE-Natuur

LIFE-natuur heeft als specifiek doel bij te dragen aan de versterking van Natura 2000 gebieden. Projecten voor natuurbehoud die bijdragen aan behoud of herstel van natuurlijke habitats en/of populaties van de diverse soorten in een gunstige staat van instandhouding, zoals bedoeld in de Habitat-richtlijn, komen in aanmerking voor LIFE-Natuur. De Europese Unie had in de periode 2000-2004 ongeveer 300 miljoen euro gereserveerd voor LIFE-natuur. De hoogte van de bijdrage is afhankelijk van het thema en het type project. In principe wordt maximaal 50% van de projectkosten vergoed. Voor het groei-krimp-project op de Veluwe zijn gelden uit deze regeling ingezet.

Meer informatie over LIFE-natuur:

www.europa.eu.int/comm/environment/life/life/nature.htm

7.4 Plattelandsontwikkelingsplan (POP) 2001-2006

Het doel van de POP-regeling is het verbeteren en versterken van de kwaliteit van het buitengebied. In deze regeling worden zes prioritaire thema's onderscheiden: duurzame landbouw, natuur en landschap, waterbeheer, recreatie en toerisme, diversificatie en leefbaarheid. Zo is er geld beschikbaar voor het bevorderen van nieuwe werkgelegenheid op het platteland door diversificatie van de activiteiten binnen de landbouw en uitbreiding van de mogelijkheden in andere sectoren.

Voor de POP-jaren 2005 en 2006 is nog een bedrag van € 137,8 miljoen aan EU-cofinanciering beschikbaar.

Meer informatie over het Plattelandsontwikkelingsplan:

www.minlnv.nl/thema/groen/ruimte/pop/intrtrgrp.htm

www.rb-pop.nl/

Er wordt inmiddels gewerkt aan de EU-plattelandsontwikkelingsstrategie 2007-2013. Op basis daarvan is ook gestart met het voorbereiden van de Nationale Plattelandsontwikkelingsstrategie 2007-2013. Dit zal de basis vormen voor het op te stellen POP-2 voor de periode 2006-2013.

8 INSTRUMENTARIUM: OVERIGE GELDSTROMEN

8.1 Nationaal Groenfonds

Het Nationaal Groenfonds, opgericht in 1994, financiert projecten voor natuur, bos en landschap, en geeft financieel advies over natuurprojecten. Vaak gaat het om natuurprojecten van de overheid in het kader van de Ecologische Hoofdstructuur. Ook bundelt en beheert het Nationaal Groenfonds overheidsgelden. Zo kan de overheid de beschikbare gelden voor natuuruitbreiding beter benutten. Groenfonds kan tevens in de toekomst beschikbare overheidsbudgetten voorfinancieren (b.v. bij anticiperende grondaankopen).

Bovendien ondersteunt het Nationaal Groenfonds particuliere investeringen in natuur. Bij deze financieringen maakt zij waar mogelijk gebruik van subsidies (SN) en fiscale faciliteiten (fiscale groenregeling). Met Boscertificaten verzilvert het Groenfonds de CO₂ vastlegging van nieuw bos. Bedrijfsverplaatsingen uit natuurgebieden financiert het Nationaal Groenfonds met laagrentende leningen vanuit haar eigen revolverend fonds (VAB).

Verplaatsingsregeling Agrarische Bedrijven (VAB)

Soms wil de overheid op een locatie natuur ontwikkelen terwijl daar een agrarisch bedrijf gevestigd is met een uitbreidingsbehoefte. DLG zoekt dan met die agrariër naar een nieuwe locatie om het bedrijf te continueren; een locatie met mogelijkheden. Als eenmaal een vervangende locatie is gevonden, kan de verplaatsing in sommige gevallen voor de verplaatser financieel niet haalbaar blijken. Dit ondanks beschikbaar gestelde reguliere overheidsmiddelen en bancaire financiering, terwijl het toch een financieel levensvatbare investering betreft. Een (laatste) oplossing voor deze onrendabele top is dat DLG tijdelijk in het nieuwe bedrijf gaat participeren. DLG verwerft dan een courant deel van de nieuwe gronden en verpacht deze tegen een lage pachtprijs aan de verplaatser. Deze beschikt hierdoor op relatief goedkope wijze over een deel van zijn productiemiddelen. Het maximale bedrag voor deze onrendabele top is € 5.000,00 per ha.

De middelen die DLG hiervoor nodig heeft verstrekt het Groenfonds als voorschot in de vorm van een laagrentende lening (op dit moment 1,5% onder de marktrente) uit haar Revolverend Fonds. DLG betaalt de jaarlijkse vergoedingen uit de pacht die zij van de verplaatser ontvangt. Na (maximaal) 10 jaar dient de verplaatser de gronden van DLG te kopen tegen de historische kostprijs. Met de opbrengst van deze verkoop lost DLG het voorschot af dat zij van het Groenfonds heeft ontvangen. Het Groenfonds doet dus geen directe zaken met de agrarische ondernemer.

Verplaatsingsregeling Drentse Bedrijven

Voor de realisatie van de EHS in Drenthe is samen met het Nationaal Groenfonds een aangepaste versie van de VAB gemaakt. De regeling voor verplaatsing van agrarische bedrijven uit de EHS is opgerekt naar andere bedrijven, waaronder recreatiebedrijven.

Toekomst

Het Groenfonds financiert tot nu toe vooral de realisatie van de EHS. Het leveren van financieringsproducten t.b.v. openluchtrecreatie past nadrukkelijk ook in de doelstelling van het Fonds. Het verstrekken van groene (laagrentende) financieringen voor ecologische golfbanen of voor verblijfsrecreatieterreinen die willen extensiveren in combinatie met natuuraanleg behoren eveneens tot de mogelijkheden. Het Groenfonds kan en wil een actieve rol spelen in het oplossen van financieringsvraagstukken op het gebied van de openluchtrecreatie. Als laatste kan het Nationaal Groenfonds een rol spelen bij een te vormen vereveningsfonds.

Meer informatie over het Nationaal Groenfonds op www.groenfonds.nl

8.2 Subsidies rijksoverheid

Subsidie Gebiedsgericht Beleid (SGB)

De Subsidie Gebiedsgericht Beleid is gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het landelijk gebied. Het gaat om natuur, bos, landschap, landbouw, milieu, openluchtrecreatie, water of cultuurhistorie en om wonen, werken en recreëren. Rijk, provincies, gemeenten en andere betrokkenen werken samen om alle beoogde verbeteringen in samenhang aan te pakken. Op de Veluwe is bij het groei-en-krimp - project gebruikt gemaakt van de Subsidie Gebiedsgericht Beleid. De regeling vervalt bij het inwerkingtreden van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (voorzien is 1-1-2007).

Meer informatie over de Subsidie Gebiedsgericht Beleid:
www.gebiedsgerichtbeleid.nl

Regeling bedrijfshervestiging en -beëindiging

Om rijksdoelen, zoals natuur, recreatie, landschap en milieu te realiseren moeten soms bedrijven verplaatst worden. De Regeling bedrijfshervestiging en -beëindiging stimuleert een agrariër om bij bestemmingswijziging van zijn grond, die grond te verkopen aan de overheid en te kiezen voor stoppen of verplaatsen van zijn bedrijf. De subsidie komt bovenop een vergoeding voor de grond. Nu staat in de definities van de regeling dat alleen landbouwbedrijven aanspraak mogen maken op de vergoeding. Het lijkt billijk om ook recreatiebedrijven onder deze regeling te laten vallen, omdat het doel van de regeling het realiseren van rijksdoelen is en het vergroten van de grondmobiliteit. Recreatiebedrijven moeten in een aantal gevallen ook uit de EHS verplaatst worden voor het realiseren van een rijksdoel (natuur). Om in de regeling ook ruimte te maken voor recreatiebedrijven zou er een wijziging moeten komen in de definities in de regeling. Dit moet dan wel goedgekeurd worden door de Europese Unie.

Ook deze regeling vervalt met de instelling van het ILG. Het is wel nadrukkelijk de bedoeling om in de reeks provinciale regelingen die in het kader van het ILG gemaakt gaan worden ook bedrijfshervestiging en -beëindiging op te nemen. Daarbij zal dan de uitbreiding vormgegeven moeten worden naar recreatiebedrijven.

Landinrichting

Landinrichting wordt door overheden ingezet om verschillende verbeteringen in het landelijk gebied te realiseren. Hiertoe stelt 'het gebied' op verzoek van de provincie, samen met de Dienst Landelijk Gebied, een landinrichtingsplan op. Daarbij worden verschillende (nieuwe) doelstellingen verwezenlijkt, zoals (nieuwe) opgaven voor landbouw, natuur en recreatie. Bij de uitvoering ruilen grondeigenaren hun grond. Vervolgens worden fiets- en wandelpaden aangelegd, natuurgebieden ingericht of bossen aangeplant. In de toekomst zullen activiteiten op het gebied van landinrichting worden uitgevoerd via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Tot op heden is verplaatsing van een recreatiebedrijf nooit meegenomen in een landinrichtingsproject. Maar er liggen in landinrichtingsprojecten wel kansen om dit te doen.

Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)

Onlangs is door het Rijk, het IPO, de VNG en de Waterschappen overeenstemming bereikt over het concept voor de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG). De WILG

vloeit voort uit het project Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) waarin ministeries van LNV, VROM en V&W samenwerken met de VNG, de waterschappen en het IPO aan nieuwe bestuurlijke verhoudingen, een nieuwe werkwijze en een nieuw financieringssysteem. Het doel van het ILG is om provincies, gemeenten en waterschappen in staat te stellen op effectieve wijze de rijksdoelen voor de fysieke inrichting van het landelijke gebied te realiseren. Dit is onderdeel van een integrale regionale gebiedsontwikkeling. De provincie wordt de belangrijkste regisseur bij deze gebiedsontwikkeling, het rijk verschaft de financiële middelen. Het ILG zal in 2007 in werking treden. Veel van de huidige geldstromen gaan dan op in het ILG. Dat geldt ook voor de eerder in dit hoofdstuk genoemde geldstromen.

Binnen de regeling ILG zal tussen een provincie en het rijk een 7-jarig uitvoeringscontract worden gesloten. In dit contract zijn de doelen/taakstelling uit het meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland opgenomen. In het uitvoeringscontract is een begroting opgenomen die gekoppeld is aan deze doelen/taakstelling. Het budget is op die manier in belangrijke mate geoormerkt. Indien het uitkopen van een verblijfsrecreatiebedrijf niet in het meerjarenprogramma is opgenomen zal het moeilijk zijn om hiervoor geld uit het ILG-budget in te zetten. Aangezien het meerjarenprogramma over zeven jaar loopt is het van belang tijdig reserveringen te maken.

Provincies kunnen in sterke mate bepalen voor welke doelen zij in het meerjarencontract opnemen. Het aanpakken van de problematiek rond verblijfsrecreatie en EHS zou een van die doelen kunnen zijn. Al geldt wel dat de hoogte van het ILG-budget te beperkt zal zijn om op grote schaal de verplaatsing van recreatiebedrijven te bekostigen.

Meer informatie over het Investeringsbudget Landelijk Gebied:
www.gebiedsgerichtbeleid.nl en www.ilg.nu

9 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

9.1 Conclusies

Dé oplossing is niet voorhanden

Er zijn in dit onderzoek geen 'onverwachte' geldpotjes of verrassende financiële constructies gevonden waarmee de problematiek rond verblijfsrecreatie en EHS eenvoudig op te lossen is. Wel zijn er verschillende instrumenten gevonden die nu en/of in de toekomst een (kleine) bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van het probleem.

Vier typen financiële instrumenten

In deze studie zijn vier typen financiële instrumenten onderscheiden: marktwerking, fiscale instrumenten, Europese fondsen en overige geldstromen.

Marktwerking, is voor overheden het meest interessant. Het betekent namelijk dat geld vanuit de markt wordt gebruikt om doelen te realiseren. Als dit slaagt, kan met minder overheidsgeld worden volstaan. Voor dit type instrument kan de toekomst als hoopvol worden gekenschetst. 'Verevening', 'Verhandelbare ontwikkelingsrechten' en 'Anticiperend grond aankopen' kunnen in de toekomst mogelijk een substantiële bijdrage leveren aan het oplossen van de problematiek. Maar, met nadruk wordt gesteld: in de toekomst. Het zijn alle instrumenten waarmee nog weinig ervaring is. Bovendien kan het MKB-karakter van de verblijfsrecreatiesector een beperkende factor zijn.

Fiscale instrumenten bieden recreatiebedrijven nu nog weinig soelaas. Voor overheden betekent het bieden van fiscale voordelen dat zij nog altijd de kosten betalen. Niettemin is een aanpassing gewenst van de Vrijstelling Overdrachtsbelasting en Doorschuifregeling, zodat ook recreatiebedrijven hiervan gebruik kunnen maken. Voor het tussentijds afrekenen met de fiscus geldt ook voor recreatiebedrijven dat het wenselijk zou zijn als deze regeling wordt aangepast.

Europese fondsen kunnen een interessante aanvulling zijn op andere financieringsbronnen. Provincies kunnen een verzoek indienen om Europese fondsen te mogen gebruiken voor de verplaatsing van recreatiebedrijven. Daarbij moeten zij zich wel realiseren dat er altijd sprake moet zijn van cofinanciering, door de provincie of anderen. Bovendien geldt dat financiële middelen uiteraard maar één keer uitgegeven kunnen worden. Als provincies een deel van het beschikbare Europese geld willen vrijmaken voor het oplossen van deze problematiek, dan zullen andere problemen blijven liggen.

In de categorie '*Overige geldstromen*' is het Nationaal Groenfonds interessant. Dit fonds wil zich graag inzetten voor de aanpak van de problematiek van recreatiebedrijven in de EHS. Zij kunnen dit doen door een lening te verstrekken tegen een aantrekkelijke rente. Dit kan een belangrijke steun in de rug zijn voor ondernemers. Een andere mogelijkheid is dat provincies ILG-gelden gebruiken voor de aanpak van de problematiek. Dit budget is echter niet zo groot dat dit bedrijfsverplaatsing op grote schaal mogelijk maakt.

Organisatorische maatregelen

Het doel van dit onderzoek is het verkennen van de financiële mogelijkheden. Desondanks is een aantal organisatorische maatregelen aan de orde gekomen die bij kunnen dragen aan de oplossing van het probleem:

- PPS en rood-voor-groen
- Inschakelen van het PPS bureau
- Gebruik maken van de mogelijkheden die een ontwikkelingsmaatschappij biedt, al dan niet in samenwerking met DLG.

Een belangrijke randvoorwaarden voor het slagen van deze organisatorische maatregelen is de aanwezigheid van een bestuurlijk boegbeeld.

De factor tijd

Als de betrokken overheden de problematiek op korte termijn en op grote schaal willen terugdringen, is veel geld nodig. Geld dat zij grotendeels zelf moeten vrijmaken.

Kiezen voor een langere periode (10 à 15 jaar) kan een aanzienlijke kostenbesparing opleveren. Zo'n periode geeft de mogelijkheid om te anticiperen op kansen die zich in de loop van de tijd voordoen. Hierbij wordt gedacht aan agrarische bedrijven of recreatiebedrijven die willen stoppen met de bedrijfsvoering, of aan militaire terreinen die vrij komen. Ook schept dit de mogelijkheid om nieuwe gebieden voor de vestiging van recreatiebedrijven te ontwikkelen.

Het is belangrijk dat er, behalve voor de individuele locaties waar natuur gerealiseerd moet worden en waar bedrijven lastig liggen, ook aandacht is voor natuurgebieden en de toeristisch-recreatieve sector in hun totaliteit. Daarop moeten overheden een visie hebben. De realisatie van die visie vraagt tijd. Dit rechtvaardigt een lange termijn-aanpak.

Dit neemt overigens niet weg dat er individuele situaties zijn waarvoor een oplossing op korte termijn gewenst is, zowel vanuit ecologisch als toeristisch perspectief. Voor deze enkele individuele gevallen is snel handelen, en dus de inzet van financiële middelen, noodzakelijk.

De ondernemer

Er zijn weinig ondernemers die het verplaatsen van hun bedrijf als een interessante optie beschouwen. Het lijkt daarom voor de overheid een kansrijkere optie om te zoeken naar ondernemers die tegen een aantrekkelijke vergoeding willen stoppen. Om de economische betekenis van de toeristisch-recreatieve sector te behouden, is het in dat geval belangrijk om andere ondernemers, op minder kwetsbare plekken, ontwikkelmogelijkheden te bieden. Ofwel: Saneren en salderen is kansrijker dan verplaatsen.

9.2 Aanbevelingen

1. Het is belangrijk dat de betrokken overheden (de Ministeries van VROM en LNV, gemeenten en provincies) een keuze maken: òf geld vrij maken om de gehele problematiek aan te pakken (uit de voor de EHS reeds beschikbare middelen, dus via een allocatie, of door extra budgetten beschikbaar te stellen) òf alleen geld vrij maken voor de ergste probleemgevallen en tegelijk een goede lange termijn strategie uitzetten voor ondernemersmogelijkheden in de EHS voor de resterende bedrijven.
2. Het is belangrijk dat provincies expertise opbouwen over uitvoerings- en financieringsconcepten (PPS, rood-groen, e.d.) en instrumenten als verevening, verhandelbare ontwikkelingsrechten, groundbanken, e.d. Bovendien is het belangrijk dat zij het geleerde met elkaar delen. De ministeries van VROM en LNV kunnen in beide faciliterend zijn.

3. Met oog op het voorgaande is het belangrijk dat provincies ervaring opdoen met ontwikkelingsplanologie. In dit kader is een door LNV en VROM te ontwikkelen kennisprogramma van belang. Provincies kunnen de IPO-pilots rondom verblijfsrecreatie wellicht als een casus inbrengen in dit programma.
4. Het is gewenst dat LNV zich sterk maakt voor aanpassing van de Doorschuifregeling en de Vrijstelling Overdrachtsbelasting.
5. Provincies moeten een afweging maken in hoeverre zij Europese gelden willen gebruiken voor de aanpak van de problematiek rond verblijfsrecreatie en EHS.
6. Overleg is gewenst tussen het Nationaal Groenfonds, het Ministerie van LNV, de provincies en vertegenwoordigers van recreatieondernemers, om de mogelijke rol van het Groenfonds in het oplossen van de problemen te bespreken.
7. Als het ILG verder vorm heeft gekregen moeten provincies besluiten of ze ILG-middelen inzetten voor de in dit rapport beschreven problematiek.

LITERATUURLIJST

Publicaties

- Berkers, R.F.A. (2004), *Recreatiebedrijven en beschermde natuurgebieden*, Stichting Recreatie, Den Haag.
- Bruil, D.W., G.B.C. Backus, M.A.H.J. van Bavel en C.P.C.M. van der Hamsvoort (2004), *Verhandelbare Ontwikkelingsrechten in Limburg; Rechten voor kwaliteit, kwaliteit voor rechten*, LEI, Den Haag.
- Dammer, E., Verwest, F., Staffhorst, B., Verschoor, W. (2004), *Ontwikkelingsplanologie; Lessen uit en voor de praktijk*, Ruimtelijk Planbureau, Den Haag.
- Ingenieursbureau Oranjewoud B.V. (2002), *Blijven of wijken; Verblijfsrecreatie in de EHS: verkenning van 5 toekomstscenario's*, Heerenveen.
- Ministerie van LNV (2005), *Kader ontwikkelingsgericht werken Bureau Beheer Landbouwgronden*, Den Haag. 2005,
- Provincie Gelderland (2004), *Projectplan Groei en Krimp*, Arnhem.
- Wielen, P. van der, Vreke, J., Reinhard, S., Bos, E. (2004), *Instrumentenanalyse natuur en landschap; Een analyse naar de kansrijkheid van een aantal beleidsinstrumenten ter verbreding van financiering van natuur*, LEI en Alterra, Wageningen
- Wolff, H. de, Greef, J. de, Korthals Altes, W., Spaans, M. (2004), *Financiering van regionale ontwikkelingen uit de grondexploitatie; Kostenverhaal en verevening op gemeentegrensoverschrijdende locaties of op bovenplans schaalniveau*, Ministerie van VROM, Den Haag.

Websites

http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leaderplus/index_nl.htm
<http://europa.eu.int/comm/environment/life/life/nature.htm>
www.gebiedsgerichtbeleid.nl
www.groenfonds.nl
www.groenindestad.nl
www.hetInvloket.nl
www.ilg.nu
www.leaderplus.nl
www.minlnv.nl/thema/groen/ruimte/pop/intrtgrp.htm
www.omivbrabant.nl/tom
www.ppsgroen.nl
www.rb-pop.nl
www.senternovem.nl/eia
www.stichtingrecreatie.nl
www.vrom.nl/pagina.html?id=9574
www2.vrom.nl/notaruimte

BIJLAGE 1 INTERVIEWS

- Dhr. P. Kurstjens, PPS Bureau Landelijk Gebied
- Dhr. F. Blok, Directie Platteland (Ministerie van LNV)
- Dhr. J. Dalhuisen, Directie Natuur (Ministerie van LNV)
- Dhr. J. Urselmann, Task Force Economie (Ministerie van LNV)
- Dhr. P. van de Weegh, Task Force Economie (Ministerie van LNV)
- Dhr. J. Teeuwisse, Nationaal Groenfonds
- Mevr. G. van der Vliet, Nationaal Groenfonds
- Dhr. M. Vossen, Regioconculent RECRON Limburg
- Dhr. J. van Schaik, Oud-recreatieondernemer, zelfstandig adviseur
- Dhr. H. Mogezoomp (Adviesbureau K+V, projectleider Groei-Krimp Veluwe)

Telefonische gesprekken met:

Mevr. M. Remmers, Directie Platteland (Ministerie van LNV)

Dhr. P. Wichman, PPS Bureau Landelijk Gebied

Input vanuit de LNV Adviesgroep Grond en PPS