

Functieverandering van landbouw naar natuur

Naar een grotere deelnamebereidheid van particulieren

Hans Leneman
Martien van Bavel
Henk van Blitterswijk
Martijn van Wijk
Gabe Venema

Projectcode 20009

Juni 2004

Rapport 7.04.07

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Functieverandering van landbouw naar natuur; Naar een grotere deelnamebereidheid van particulieren

Leneman, H., M.A.H.J. van Bavel, H. van Blitterswijk, M. van Wijk en G.S. Venema

Den Haag, LEI, 2004

Rapport 7.04.07; ISBN 90-5242-915-4; Prijs € 12,25 (inclusief 6% BTW)

51 p., fig., tab., bijl.

In dit rapport staat de vraag centraal hoe de deelnamebereidheid van particulieren aan functiewijziging van landbouw naar natuur kan worden vergroot. Deze bestemmingswijziging is een van de instrumenten om de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), als belangrijk onderdeel van het natuurbeleid, te realiseren. De vraag is beantwoord door middel van literatuurstudie, interviews met betrokkenen vanuit beleid en praktijk, en een workshop.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2004

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

Inhoud

	Blz.
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1. Inleiding	11
1.1 Aanleiding, probleemstelling en doelstelling	11
1.2 Aanpak en leeswijzer	12
2. Beleidsontwikkeling	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Het beleid	14
2.3 Functieverandering binnen Programma Beheer	15
2.4 Uitvoering	17
2.5 Prestaties	17
3. Mogelijke knelpunten voor functiewijziging	18
3.1 Inleiding	18
3.2 De institutionele relatie tussen overheid en particulier	18
3.3 Onzekerheden bij functiewijziging	19
4. Fiscale faciliteiten bij particulier natuurbeheer met functieverandering	22
4.1 Inleiding	22
4.2 Belastingtechnische aspecten bij functieverandering	22
4.2.1 Voorfinanciering via het Nationaal Groenfonds	22
4.2.2 Subsidies particulier natuurbeheer	23
4.3 De Natuurschoonwet 1928	24
4.4 Overige fiscale aspecten	25
4.5 Conclusies	27
5. Functieverandering in de praktijk	29
5.1 Inleiding	29
5.2 Onderzoeksmethode	29
5.3 Functieverandering en de overheid	30
5.4 Functieverandering en de natuur	32
5.5 Workshop	35
5.6 Conclusies	36

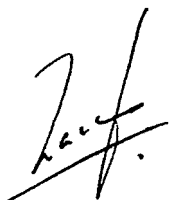
	Blz.
6. Conclusie en aanbevelingen	38
6.1 Ontwikkeling in beleid en uitvoering	38
6.2 Conclusies en aanbevelingen	39
Literatuur	43
Bijlagen	45
Bijlage 1 Onzekerheden bij functieverandering op lange termijn	45
Bijlage 2 Overzicht fiscale tegemoetkomingen Natuurschoonwet 1928	47
Bijlage 3 Lijst van geïnterviewden	49
Bijlage 4 Deelnemers Workshop op 21 januari 2004 in Driebergen	51

Woord vooraf

In het Nederlandse natuurbeleid is er weer meer aandacht voor de rol van particulieren. Nadrukkelijk is gesteld dat de Ecologische Hoofdstructuur niet alleen via het aankopen van terreinen door de overheid, maar ook via particulier beheer zijn beslag moet krijgen. Particulier beheer van de Ecologische Hoofdstructuur kan onder andere zijn beslag krijgen via een functiewijziging van landbouw naar natuur. Sinds de invoering van de betreffende regeling in 2000 is ongeveer 500 ha op deze wijze van landbouw naar natuur omgezet. Centraal in het onderzoek staat de vraag hoe de deelnamebereidheid aan deze vorm van particulier natuurbeheer kan worden vergroot.

Het onderzoek is uitgevoerd door het LEI en Alterra, in opdracht van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP). Het onderzoek is uitgevoerd binnen het door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit gefinancierde onderzoeksprogramma DLO-419 'Mensen en Natuur' en vormt een onderdeel van het onderbouwend onderzoek van het MNP in 2003.

Een groot aantal personen heeft bijgedragen aan het onderzoek. Dank is allereerst verschuldigd aan alle geïnterviewden (Bijlage 3) en aan de deelnemers aan de workshop (Bijlage 4). Verder gaat dank uit naar Esther Veldhuis en Adriaan van der Schans (LNV, Directie Natuur), Tanja de Koeijer en Petra van Egmond (MNP), Greet Overbeek (LEI) en Hans Hillebrand (Innovatienetwerk Agrocluster en Groene Ruimte).



Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse
Algemeen Directeur LEI B.V.

Samenvatting

Het Nederlandse natuurbeleid heeft weer meer aandacht voor de particulier. De Ecologische Hoofdstructuur dient niet alleen via het aankopen van terreinen door de overheid, maar ook via particulier beheer zijn beslag te krijgen. Particulier beheer van de Ecologische Hoofdstructuur kan onder andere via een functiewijziging van landbouw naar natuur. Dit wordt nagestreefd met de regeling SN, die onder meer voorziet in een vergoeding voor de waardedaling van de grond. Deze regeling maakt deel uit van Programma Beheer. Tot en met 2002 is circa 500 ha op deze wijze van landbouw naar natuur omgezet. De overheid wil in 2018 ruim 42.000 ha gerealiseerd hebben

In dit onderzoek staat de vraag centraal hoe de deelnamebereidheid aan deze vorm van particulier natuurbeheer kan worden vergroot. Deze vraag is beantwoord via literatuurstudie en via interviews met deskundigen en particulieren. Ook is, ter toetsing van de verkregen signalen, een workshop gehouden.

De uitkomsten van het onderzoek geven aan dat er op hoofdlijnen niet veel aan het beleid dat functiewijzigingen van landbouw naar natuur mogelijk maakt, hoeft te veranderen. Particulieren ondersteunen het principe en zijn op dit moment tevreden over de hoogte van de vergoeding. Ze ervaren de regeling echter wel als ingewikkeld.

Daarnaast wijst het onderzoek uit dat de informatievoorziening over een functiewijziging van landbouw naar natuur voor verbetering vatbaar is. Enerzijds geldt dit voor de informatievoorziening naar particulieren. Particulieren vinden het proces van aanvragen van een functieverandering vaak langdurig, ingewikkeld en risicovol. Particulieren huren hiervoor veelal deskundigen in, omdat het specialistische kennis vergt op diverse terreinen (ecologie, ruimtelijk ordening, fiscaliteiten). Informatievoorziening vooraf over de consequenties voor een particulier kan onduidelijkheden wegnemen en deelnamebereidheid vergroten.

Ook de heel uiteenlopende opstelling van gemeenten en provincies leidt tot onduidelijkheden en onzekerheden bij particulieren. Met name gemeenten zijn in het algemeen slecht bekend met Programma Beheer. Dit maakt het gewenst om actief informatie te verschaffen aan gemeenten over de gevolgen van functiewijziging voor bestemmingsplannen en voor benodigde vergunningen.

Het onderzoek leert daarnaast dat gerichte stimulansen resultaat op kunnen leveren, met name in het aanvraagtraject. In gebieden waar een persoon of instantie een actieve rol vervult ('aanjager') zijn de geïnterviewden positiever over de mogelijkheden voor particulier natuurbeheer met functieverandering. De overheid zou stimulansen kunnen geven via een subsidie of het inschakelen van de DLG. Ook heeft functieverandering kansen in gebieden waar de landbouw onder druk staat.

De EU heeft recentelijk besloten de functieveranderingssubsidie niet als staatssteun aan te merken. Dit besluit betekent dat een belangrijke financiële hinderpaal voor deelname is weggenomen. Meer duidelijkheid over fiscale vrijstellingen die gelden voor Particulier Natuurbeheer en over de op handen zijnde veranderingen van de Natuur-

schoonwet 1928, waar veel particulieren een beroep op doen, kan de deelnamebereidheid positief beïnvloeden.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding, probleemstelling en doelstelling

Voor alle in 1982 voorkomende soorten en populaties moeten in 2020 duurzame condities voor het voortbestaan zijn gegarandeerd. Dit is de in internationaal verband afgesproken biodiversiteitsdoelstelling; deze doelstelling vormt een belangrijk uitgangspunt voor het natuurbeleid in ons land. Centraal staat hierin sinds het Natuurbeleidsplan (LNV, 1990) de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in 2018. De EHS maakt onderdeel uit van een Europees Ecologisch Netwerk, Natura 2000, met als doel het terugdringen van het verlies aan biodiversiteit, zoals vastgelegd in de Europese Biodiversiteitsstrategie (referentie 1990) en in de uitkomsten van 'Johannesburg 2002'. Het op het land gelegen deel van de EHS zal in Nederland uiteindelijk een oppervlakte beslaan van ongeveer 725.000 ha (LNV, 2003a).

De EHS krijgt vorm door:

- het beheer van reeds bestaande natuur door terreinbeherende organisaties, agrariërs en particulieren;
- verandering van (hoofdzakelijk landbouw)gronden naar zogenaamde 'nieuwe natuur'.

Het Strategisch Akkoord uit juli 2002 kondigde, onder invloed van budgettaire motieven, een wijziging aan in het natuurbeleid: meer nadruk op beheer door particulieren en agrariërs, minder nadruk op de aankoop van natuurterreinen. De doelen van het natuurbeleid veranderen niet, maar er komt een verandering in de wijze waarop ze worden gerealiseerd.

Het Kabinet Balkenende I heeft deze wijziging nader ingevuld (LNV, 2002):

- de grondaankopen voor de reservaat- en natuurontwikkelingsgebieden en robuuste verbindingen worden met 50% verminderd;
- de resterende 50% zal worden gerealiseerd door een versterkte inzet van Agrarisch¹ en Particulier² Natuurbeheer;
- reeds bestaande natuurterreinen, bossen en landgoederen, nog niet in bezit van de overheid, worden niet meer aangekocht.

Het regeerakkoord, dat ten grondslag ligt aan het kabinet Balkenende II (Hoofdlijnenakkoord uit 2003), vermeldt een extra impuls voor de realisatie van de EHS. De omvang van de verschuiving van aankoop naar beheer is aangepast; van de nog oorspronkelijk te verwerven EHS wordt 60% (in plaats van 50%) gerealiseerd door grondaankopen en 40% (in plaats van 50%) via beheer (LNV, 2003b).

¹ Agrarisch natuurbeheer: natuurbeheer door agrariërs op gronden met een agrarische bestemming.

² Particulier Natuurbeheer hier op te vatten als: natuurbeheer, waarbij particulieren (waaronder agrariërs) hun grond met functie landbouw - in de EHS - omzetten in grond met de bestemming en functie natuur.

Er is dus in de afgelopen twee jaar een beleidswijziging ingezet: minder verwerving en meer beheer door eigenaren. Het slagen van deze beleidswijziging is onder andere afhankelijk van de deelnamebereidheid van agrariërs en particulieren, die grond in eigendom hebben. Ingeschat wordt dat de extra inspanningen voor het beheer voor 25% via agrarisch natuurbeheer kunnen worden ingevuld en voor 75% door particulier natuurbeheer met een functieverandering (LNV, 2002).

Dit onderzoek belicht de deelnamebereidheid aan particulier natuurbeheer. De taakstelling is verhoogd; voor de beleidswijziging was deze 19.200 ha, nu 42.255 ha (LNV, 2003b). Tot en met 2002 is in totaal circa 500 ha gerealiseerd (Sanders et al., 2003). Verondersteld wordt dat hieraan een geringe animo ten grondslag ligt. Inzicht ontbreekt vooralsnog in de achtergronden van deze geringe animo tot deelname. De centrale vraag in dit onderzoek is dan ook:

Wat zijn voorwaarden/condities waaronder de omvang (in hectares en in aantal deelnemers) van Particulier Natuurbeheer met Functieverandering¹ kan worden vergroot?

Het onderzoek is gericht op de mogelijkheden die de overheid heeft om de deelname aan Particulier Natuurbeheer te stimuleren. Het identificeren van randvoorwaarden c.q. kritische factoren voor het vergroten van de deelname aan Particulier Natuurbeheer staat hiermee centraal.

Functieverandering kan ook van toepassing zijn buiten de EHS, bij de realisatie van bos op landbouwgronden, maar dit onderzoek gaat hier niet verder op in.

De mogelijkheden die verschillende typen beheerders hebben om natuur te beheren komen niet aan de orde. Dit onderzoek richt zich ook niet op de vraag of particulier natuurbeheer effectiever, efficiënter of goedkoper is dan verwerving door de overheid of een natuurbeherende organisatie. Evenmin is onderzocht wat het potentieel is aan particulieren die hun grond onder willen brengen in de regeling particulier natuurbeheer met functieverandering.

1.2 Aanpak en leeswijzer

Het onderzoek is inventariserend van aard; door de geringe omvang van particulier natuurbeheer op dit moment zijn er weinig gegevens voorhanden. Het is belangrijk meer inzicht te krijgen in de factoren die een rol spelen bij de deelnamebereidheid van de particulieren.

Er worden verschillende invalshoeken gehanteerd; de belangrijkste zijn praktijkervaringen, vanuit het perspectief van de particulier, maar ook met aandacht voor de overheid. Andere invalshoeken zijn het beleid, het contract tussen particulier en overheid en fiscale aspecten. Bij de bepaling van de invalshoeken is gebruikgemaakt van literatuur. Zo is informatie beschikbaar over de hoogte van de subsidie voor functieverandering en de effecten daarvan (Luijt en Woud, 2003; Luijt et al., 2000), over ervaringen met experimen-

¹ In dit rapport worden de termen 'Particulier Natuurbeheer', 'Functieverandering' en 'Particulier Natuurbeheer met functieverandering' door elkaar gebruikt. In alle gevallen gaat het om natuurbeheer, waarbij particulieren (waaronder agrariërs) hun grond met functie landbouw - in de EHS - omzetten in grond met de bestemming en functie natuur.

ten voor particulier natuurbeheer, in het kader van de totstandkoming van Programma Beheer (LNV, 1997). Ook het onderzoek naar kansen en knelpunten binnen het Natuurbeleid (Van Vliet et al., 2001) heeft aanknopingspunten opgeleverd.

Per invalshoek is de aanpak verschillend, maar steeds gericht op de mogelijkheden voor het vergroten van de deelname aan Particulier Natuurbeheer met functieverandering. Het beleid, de contractuele relatie tussen overheid en particulier en fiscale aspecten van functiewijziging, zijn grotendeels via een (theoretische) literatuurstudie uitgevoerd. Via gesprekken is de praktijk in beeld gebracht. Deze gesprekken zijn gevoerd met vertegenwoordigers van gemeenten en provincies, met particulieren die ervaring met de problematiek hebben en met deskundigen die de particulieren en de overheden helpen. In de gesprekken komen ook de contracten en de fiscus aan de orde. Het is moeilijk op basis van de bovenstaande aanpak een totaalbeeld samen te stellen. Daarom zijn de resultaten getoetst in een workshop, om de signalen te kunnen 'wegen'.

Hoofdstuk 2 geeft nadere informatie over het beleid en het instrumentarium voor functieverandering. De contractuele relatie tussen de overheid en de particulier, beschouwd vanuit een institutioneel perspectief, is onderwerp van hoofdstuk 3. Ook spelen fiscaliteiten een rol (Hoofdstuk 4). Hoofdstuk 5 is gebaseerd op informatie vergaard in de praktijk. Het zesde hoofdstuk bevat conclusies en aanbevelingen, mede tegen de achtergrond van wijzigingen in het beleid die zich sinds de start van het onderzoek hebben voorgedaan.

2. Beleidsontwikkeling

2.1 Inleiding

Particulier natuurbeheer met functieverandering, gezien vanuit de beleidsontwikkeling, staat in dit hoofdstuk centraal. Beleid moet breed worden opgevat: het omvat de beleidsdoelen, het instrumentarium om deze doelen te realiseren, de uitvoering en ook de prestaties.

Dit hoofdstuk beschrijft eerst het beleid voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur. Dit is het kader waarbinnen dit onderzoek valt. Vervolgens komt het instrument waarmee de functie wordt 'aangeboden' aan de particulier (Programma Beheer) aan de orde.

2.2 Het beleid

De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is het speerpunt van het Nederlandse natuurbeleid. De EHS is een aaneengesloten netwerk van kwalitatief hoogwaardige natuurgebieden in 2018 (LNV, 2000). In het eerste Structuurschema Groene Ruimte (LNV, 1995) is de EHS globaal aangewezen (de bruto-EHS). Provincies geven in gebiedsplannen aan welke gebieden nu precies de EHS vormen (de netto-EHS). Deze zogenaamde begrensde gebieden omvatten zowel bestaande als nieuwe natuurgebieden, en ook de beheersgebieden (waar agrarisch natuurbeheer mogelijk is).

Aanvankelijk (zie het Natuurbeleidsplan (LNV, 1990) en het SGR1 (LNV, 1995)) was het de bedoeling die realisatie hoofdzakelijk via de verwerving door de overheid (met daarna overdracht aan terreinbeherende organisaties) te laten plaatsvinden. Bij verwerving gaat het om bestaande natuurterreinen enerzijds en nieuwe natuur (reservaten en natuurontwikkelingsgebieden) anderzijds. Daarnaast is er binnen de EHS agrarisch natuurbeheer voorzien, in de beheersgebieden.

In *Dynamiek en Vernieuwing* (LNV, 1995) kondigt de minister van LNV aan dat hij de rol van particulieren wil versterken. Particulieren, via een functieverandering van hun gronden, moeten een bijdrage aan de EHS kunnen leveren. De taakstelling die hieraan is gekoppeld, bedraagt 19.200 ha en dient in 2018 te zijn gerealiseerd (*Natuur voor Mensen* (LNV, 2000), op basis van het Regeerakkoord uit 1998). Deze hectares hoeven niet meer te worden verworven. De taakstellingen voor de EHS zijn vergroot door de introductie van robuuste verbindingen (in twee tranches) en natte natuur.

Zoals in de inleiding al genoemd, is onder het kabinet Balkenende I een verschuiving ingezet van verwerving naar beheer. Deze verschuiving is doorgezet in het Hoofdlijnenakkoord uit 2003 (Balkenende II). Er worden geen bestaande natuurterreinen meer aangekocht door de overheid. Van de nog te verwerven nieuwe natuur en de robuuste verbindingen (medio 2003 ruim 63.000 ha) wordt 60% gerealiseerd door grondaankopen en

40% via beheer (LNV, 2003b). Het gaat hier om beheer door agrariërs via agrarisch natuurbeheer en door particulieren, via een functieverandering van hun gronden. Een kwart hiervan wordt door agrariërs gerealiseerd, driekwart door particulieren.

Dit leidt tot het overzicht in tabel 2.1 van de taakstellingen voor de realisatie van de EHS in 2018.

Tabel 2.1 *Oppervlakte van de Ecologische Hoofdstructuur in 2018, ingedeeld naar beleidscategorieën en realisatiewijze*

	Oppervlakte in 2018	Realisatiewijze Verwerving inrichting doorlevering	Agrarisch	Particulier
Bestaande Natuurterreinen	453.500	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Reservaten en Natuurontwikkeling	151.500	112.099	5.050	34.351
Beheersgebieden binnen EHS	90.000	0	90.000	0
Robuuste verbindingen (eerste tranche)	13.500	8.361	1.285	3.854
Robuuste verbindingen (tweede tranche)	13.500	8.100	1.350	4.050
Natte natuur	6.500	3.000	0	0
Totaal	728.500	131.560	97.685	42.255

Bron: LNV (2003b).

2.3 Functieverandering binnen Programma Beheer

Een belangrijk instrument in het beleid voor de EHS is het Programma Beheer. Het Programma Beheer bestaat uit drie subsidieregelingen: de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN), de Regeling Organisatie Samenwerkingsverbanden (ROS) en de Subsidieregeling Natuurbeheer (SN). Particulier Natuurbeheer met functieverandering valt onder de SN.

De SN is gericht op het beheer, het in stand houden en de ontwikkeling van bestaande bos- en natuurgebieden en het ontwikkelen van nieuwe natuur evenals de aanleg van blijvend bos op landbouwgrond (blijvende functieverandering) en de instandhouding en ontwikkeling van landschapselementen. Ten behoeve van de uitvoering van deze regeling worden natuurgebieden begrensd in (natuur)gebiedsplannen.

De regeling voorziet in zes subsidiemogelijkheden, te weten:

- *Beheerssubsidie*: een bijdrage per ha voor het beheer en de instandhouding van bestaande bossen en natuurgebieden;
- *Inrichtingssubsidie*: bedoeld voor maatregelen gericht op het verdere ontwikkelen van reeds bestaande natuur- en bosgebieden naar een hogere natuurkwaliteit en het ontwikkelen van zogenoemde nieuwe natuur. Natuurontwikkeling gaat veelal gepaard met functieverandering van de betreffende grond;
- *Functieverandering*: deze subsidie wordt verleend bij een blijvende functieverandering van gronden; de hoogte van de subsidie wordt berekend op basis van een

kapitalisatie van het inkomensverlies als gevolg van de functieverandering van de betreffende gronden. De subsidie wordt verleend voor een periode van 30 jaar. Deze subsidie gaat altijd samen met een inrichtingssubsidie;

- *Recreatiesubsidie*: hiermee wordt beoogd de recreatieve functie van bossen en natuurterreinen in stand te houden; recreatiesubsidie wordt uitsluitend verstrekt voor terreinen waarvoor een tevens beheerssubsidie wordt uitbetaald;
- *Instandhouding en ontwikkeling van landschapselementen*.

Afhankelijk van de feitelijke situatie en de doelen, zoals genoemd in het natuurgebiedsplan, kunnen grondeigenaren (particulieren en terreinbeherende organisaties) kiezen uit beheerspakketten (basispakketten en pluspakketten). Een beheersovereenkomst wordt aangegaan voor telkens een aaneengesloten periode van 6 jaren. De regeling is *output* gestuurd, dat wil zeggen dat wordt afgerekend op het behaalde resultaat.

Voor dit onderzoek is met name de subsidie functieverandering van belang, maar ook de inrichtings- en de beheerssubsidie spelen een rol. Indien een beheerder een beheerssubsidie ontvangt, kan hij in aanmerking komen voor een recreatiesubsidie (bij openstelling).

Functieverandering, het omvormen van landbouwgrond tot natuur of tot bos, gaat in principe gepaard met een waardedaling van de grond. De subsidie voor functieverandering heeft tot doel deze waardedaling te compenseren. De hoogte van de compensatie wordt bepaald op basis van de gemiddelde agrarische grondprijs per gemeente en wordt in principe in 30 jaarlijkse termijnen uitbetaald. Het is mogelijk de jaarlijkse voorschotten in een keer te ontvangen, onder andere via het Nationaal Groenfonds. Deze verstrekt een lening op basis van de contante waarde van de toegekende subsidie: de voorfinanciering Particulier Natuurbeheer.

De subsidie voor functieverandering kan worden aangevraagd voor terreinen die begrensd zijn in een gebiedsplan. Dit gebiedsplan is door Provinciale Staten van een Provincie vastgesteld, bevat de vertaling van de landelijke EHS naar de provincie en beschrijft voor welke terreinen deze subsidie kan worden aangevraagd. Buiten de begrensde gebieden kan alleen subsidie aangevraagd worden voor de aanleg van bos. Dit valt onder de categorie 'Bos op landbouwgronden'. Hier is dus wel sprake van een functieverandering, maar deze valt niet onder de taakstelling voor particulier natuurbeheer (Tabel 2.1).

De subsidie functieverandering wordt verstrekt ten behoeve van de ontwikkeling van een beheerspakket (basispakketten en pluspakketten). Dit pakket moet in het gebiedsplan zijn opgenomen. De functieverandering moet passen binnen het bestemmingsplan in een gemeente.

Tegelijkertijd met het aanvragen van de subsidie voor functieverandering kan ook inrichtingssubsidie worden aangevraagd. Inrichting is veelal nodig voor het omvormen van landbouwgrond naar natuur. Voor maximaal zes jaar kan een subsidie worden aangevraagd. Een aanvraag moet gepaard gaan met een inrichtingsplan, waarin de maatregelen staan vermeld ten behoeve van het beheerspakket. De hoogte van de subsidie is afhankelijk van de uit te voeren maatregelen, en kent een plafond (95% van de werkelijk gemaakte kosten, met een maximum van 7.000 euro per ha (bedrag 2003) bij eenmalige maatregelen bijvoorbeeld beheerspakketten).

Ten slotte, als een terrein is ingericht, kan voor het beheer subsidie worden aangevraagd voor de instandhouding van een beheerspakket. Dit pakket beschrijft welke planten- en diersoorten voorkomen, geeft diverse terreinkenmerken en de verplichte maatregelen.

2.4 Uitvoering

De uitvoering van Programma Beheer, en dus ook van de SN functieverandering, is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Landelijke Service Regelingen (LASER) en de Dienst Landelijk Gebied (DLG). De administratieve aspecten worden behandeld door LASER, een uitvoerend orgaan van het Ministerie van LNV voor behandeling van allerlei subsidieaanvragen en uitbetalingen van nationale en Europese subsidiegelden. LASER is behandelaar en beoordelaar van de aanvragen en uitbetaler van de toegekende subsidies. Bovendien is LASER het aanspreekpunt ingeval van onduidelijkheden tijdens de aanvraagprocedure ('LNV-loket'). LASER is verder verantwoordelijk voor administratieve controles en daarnaast voor de steekproeven voor de fysieke controles in het veld. LASER is verantwoordelijk voor het effectueren van sancties en sinds 1 januari 2002 ook voor het afhandelen van bezwaren.

DLG heeft binnen Programma Beheer een algemene informerende rol over de regelingen op regionaal vlak en alleen op verzoek. Daarnaast heeft DLG een toetsende en controlerende taak in het veld. DLG fungeert voor LASER als adviseur en medebeoordelaar voor met name die aanvragen, die terreinkennis vergen voor een juiste beoordeling. Daarnaast controleert DLG op verzoek van LASER steekproefsgewijs de juistheid van de beschikkingen door LASER.

2.5 Prestaties

Vóór het Strategisch akkoord uit 2002 bedroeg de taakstelling voor particulier natuurbeheer met functieverandering 19.200 ha, te realiseren in 2018. Op dit moment wordt uitgegaan van een taakstelling van 42.255 ha, ook in 2018 te realiseren (LNV, 2003b). Uit gegevens van LASER (2003), genoemd in Sanders et al. (2003), blijkt dat tot en met 2002 circa 500 ha contracten zijn afgesloten voor particulier natuurbeheer met functieverandering, binnen gebieden begrensd in gebiedsplannen. Er zijn echter meer aanvragen.

Hilhorst et al. (2002) geven wat meer inzicht in de categorieën aanvragers van de subsidie voor functieverandering, op basis van LASER-gegevens van 2000-2002. Ze maken hierbij geen onderscheid naar terreinen binnen of buiten begrensde gebieden. Een derde van het totaal aantal aangevraagde hectares (1.838) komt voor rekening van (groepen van) agrariërs, landgoedeigenaren en terreinbeherende organisaties, tweederde voor rekening van overige aanvragers. Verder melden Hilhorst et al. (2002) dat het percentage positief beschikte aanvragen voor de functieveranderingssubsidie (65%) duidelijk lager ligt dan dat voor de SAN en de SN (respectievelijk 76 en 80%).

Er lijkt dus sprake van enige discrepantie tussen de gevraagde en de gerealiseerde omvang aan particulier natuurbeheer met functieverandering.

3. Mogelijke knelpunten voor functiewijziging

3.1 Inleiding

De overheid wil de natuurdoelen voor een deel realiseren door particulieren te stimuleren om landbouwgrond om te zetten in natuurterrein, de functieverandering.¹ Deze functieverandering krijgt vorm via meerdere contractuele relaties tussen de overheid en de particulier. Paragraaf 3.2 beschrijft die contractuele relaties. In paragraaf 3.3 zijn de contractuele relaties vanuit een theoretische invalshoek geanalyseerd en is nagegaan welke knelpunten de deelnamebereidheid kunnen belemmeren.

3.2 De institutionele relatie tussen overheid en particulier

De contractuele relaties in het kader van functieverandering binnen de Subsidieregeling natuurbeheer 2000² kunnen als volgt worden gekarakteriseerd:

- Een inrichtingssubsidie voor een of meer basis- of pluspakketten (contract 1).
- De subsidie voor functieverandering in de vorm van een beschikking (contract 2).
- Een overeenkomst met de overheid waarbij de grondeigenaar zich verplicht om: (1) geen landbouw meer te bedrijven; en (2) datgene na te laten dat de ontwikkeling of instandhouding van het basis- of pluspakket belemmert; dit is de kwalitatieve overeenkomst (contract 3).
- Een beheersovereenkomst in de vorm van een basis- of pluspakket (contract 4).

Er zijn dus meerdere contractuele relaties bij functieverandering. Specifiek voor de functieverandering gelden aanvullend een aantal voorwaarden en regels (Subsidieregeling Natuurbeheer 2000):³

- de subsidie wordt pas verstrekt als de vergunningen (zoals een bestemmingswijziging door de gemeente) voor functieverandering van het terrein binnen zijn;
- de subsidie voor functieverandering wordt per ha per jaar uitgekeerd;
- de subsidie voor functieverandering wordt berekend op basis van een kapitalisatie van het inkomensverlies als gevolg van de functieverandering voor de betreffende gronden;
- de hoogte van de subsidie is afhankelijk van de prijzen op de grondmarkt;
- een jaarlijkse correctie van de voorschotten voor inflatie op basis van het consumenten prijsindexcijfer alle huishoudens (CBS, publicatie Staatscourant);

¹ Dit hoofdstuk is gebaseerd op Polman en Slangen (2004).

² SN, *Staatscourant* 1999, nr. 252.

³ SN, *Staatscourant* 1999, nr. 252.

- de minister verstrekt elk jaar een voorschot. Dit voorschot wordt niet verleend indien de beheerder in het jaar voorafgaande aan de verstrekking de beschikking met betrekking tot de functieverandering niet heeft nageleefd;
- de subsidie wordt verstrekt voor vijf aangesloten tijdvakken van 6 jaar;
- de kwalitatieve overeenkomst blijft op de grond gelden bij verkoop ('derdewerking').

3.3 Onzekerheden bij functiewijziging

Uit de beschrijving van de regeling in de vorige paragraaf volgt dat de weg om te komen tot functieverandering niet eenvoudig is. Ten eerste is er een relatie tussen een particulier en de overheid die in meerdere contracten moet worden vastgelegd. Bij al deze contracten bestaat er onzekerheid over het slagen van het proces en externe omstandigheden. Het doorlopen van de procedure kan jaren in beslag nemen. Ten tweede is de hoogte van de uit te keren subsidie onbekend bij de eerste initiatieven te komen tot functieverandering, door de jaarlijkse correcties op de subsidie aan de hand van de ontwikkelingen op de grondmarkt. Ten derde is de subsidie voor functieverandering door de overeenkomst (contract 3) gekoppeld aan het beheer van de grond omdat de ontwikkeling of instandhouding van het basis- of pluspakket niet mag worden belemmerd.

Hierna wordt ingegaan op functieverandering als een verandering van eigendomsrechten en op de mogelijkheden voor compensatie en uitbetaling van deze compensatie binnen Programma Beheer. Ten slotte wordt aandacht besteed aan onzekerheden voor de particulier in het huidige contract.

Eigendom, functieverandering en het verlies aan eigendomsrechten

Voor de beschrijving van eigendom is een veel gevolgde benadering: eigendom is een bundel van rechten. Voor landbouwgrond omschrijven deze rechten wat mensen mogen of niet mogen doen met grond: de mate waarin zij over de grond mogen beschikken, gebruiken, transformeren, overdragen en anderen mogen uitsluiten van de baten van de grond. Deze rechten zijn niet onveranderlijk, zij kunnen van de ene generatie op de andere veranderen. Dit uit zich onder andere in de wijze waarop de overheid de eigendomsrechten erkent en beschermt.

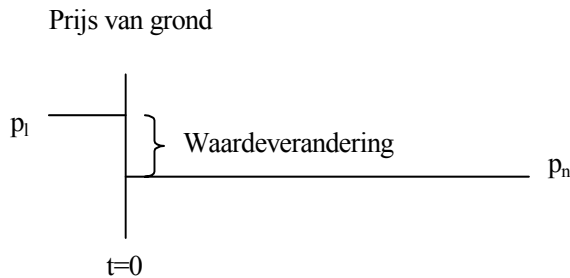
Bij een functieverandering van landbouwgrond naar natuur verandert de bundel van eigendomsrechten voor de particulier aanzienlijk. De bundel van rechten verandert doordat (1) het gebruiksrecht verandert; (2) de mogelijkheden om opbrengsten te genereren veranderen; (3) de mogelijkheden om anderen uit te sluiten van het gebruik veranderen (bijvoorbeeld bij openstelling de verplichting om wandelaars toe te laten); (4) de overdrachtsmogelijkheden veranderen. Per saldo zal de waarde van de bundel eigendomsrechten dus afnemen.

Compensatie voor de daling van de waarde van de bundel eigendomsrechten

Eigendomsrechten hebben alleen effect als er een autoriteit is die bereid is deze rechten te beschermen en af te dwingen. Veelal is deze autoriteit de overheid. De overheid heeft ook de macht om eigendomsrechten af te nemen of het gebruik ervan te reguleren.

Op basis van de verandering in de bundel van eigendomsrechten dient gecompenseerd te worden voor het waardeverlies. Binnen de SN-functieverandering wordt de hoogte van de compensatie bepaald aan de hand van het waardeverlies bij goed werkende markten voor landbouwgrond (p_l) en natuurgrond (p_n) en is daarmee gelijk aan het prijsverschil tussen beide.

Figuur 3.1 geeft het verloop van de waarde van de bundel eigendomsrechten weer.



Figuur 3.1 Waardeverandering bundel eigendomsrechten bij functieverandering op tijdstip $t=0$

Mogelijkheden voor het uitbetalen van de compensatie

Programma Beheer biedt voor de uitbetaling van de vergoeding twee mogelijkheden:

1. jaarlijks wordt een bedrag uitbetaald, bestaand uit een vergoeding voor het verlies aan eigendomsrechten door het achterwege laten van landbouwactiviteiten en een jaarlijkse vergoeding, gekoppeld aan de beheersactiviteiten;
2. de compensatie voor het verlies aan eigendomsrechten wordt in een keer uit betaald en de beheersvergoeding jaarlijks.

Deze tweede methode sluit aan bij het gegeven dat eigendomsrechten verloren gaan op het moment dat de functieverandering ingaat en de beheersactiviteiten jaarlijks plaatsvinden.

Varianten 1 en 2 worden nu beschouwd vanuit het oogpunt van risico, met andere woorden: waar ligt het risico in geval van het niet nakomen van afspraken over het beheer van natuur en het veranderen van de functie? Tabel 3.1 geeft de twee varianten en twee beoordelingscriteria schematisch: (1) de verdeling van risico tussen gebruiker van de regeling (de particulier) en de overheid.

Vanuit het oogpunt van de particulier verdient variant 2 de voorkeur, vanuit de overheid juist niet. De overheid heeft in dat geval minder financiële sanctiemogelijkheden als het beheer niet correct wordt uitgevoerd; een jaarlijkse uitbetaling kan worden gestopt.

Tabel 3.1 Wijze van uitbetaling subsidies voor functieverandering landbouwgrond naar natuur en voor natuurbeheer

	1		2	
	Jaarlijks uitbetalen van eigendomsrechten en beheersvergoeding		Uitbetaling ineens eigendomsrechten en jaarlijks uitbetalen beheersvergoeding	
	Eigendomsrechten	Beheersvergoeding	Eigendomsrechten	Beheersvergoeding
Bij wie ligt het risico bij				
• Natuurbeheerssubsidie	Particulier	Particulier	Overheid	Particulier
• Functieveranderingssubsidie	Particulier	Particulier	Overheid	Particulier

De regeling verbindt de functieveranderingssubsidie en de natuurbeheerssubsidie met elkaar (zie SN functieverandering,¹ 'ten derde punt' uit paragraaf 3.3, art. 46 en art 47). Dat wil zeggen dat onvoldoende resultaten in het *natuurbeheer* gevolgen kunnen hebben voor de uitkering van de *functieveranderingssubsidie*. Dit wordt 'vermenging' van prikkels genoemd. Deze vermenging kan op termijn voor onduidelijkheden zorgen, en daarmee leiden tot onzekerheden bij de particulier. Het geeft veel onzekerheid voor de grondgebruiker als hij zijn beheer niet goed uitvoert en daardoor het risico loopt om ook de subsidie voor functieverandering kwijt te raken terwijl hij deze functieverandering niet meer kan om draaien.

In dit hoofdstuk wordt niet nader ingegaan op toekomstige onzekerheden, die mogelijk aan de SN functieverandering kleven. Bijlage 1 bespreekt de achtergronden hiervan.

¹ SN, *Staatscourant* 1999, nr. 252.

4. Fiscale faciliteiten bij particulier natuurbeheer met functieverandering

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk is gewijd aan de fiscale aspecten van functiewijziging. Er vindt een inventarisatie plaats van de fiscale faciliteiten voor particulieren, die via functieverandering van gronden een bijdrage leveren aan de EHS. In deze inventarisatie¹ komen ook knelpunten naar voren, die de deelnamebereidheid kunnen beïnvloeden. Er wordt geen volledige inventarisatie nagestreefd; centraal staan de belangrijkste regelingen en de knelpunten die daarbij in de praktijk worden ervaren. Deze knelpunten zijn geïdentificeerd via literatuuronderzoek en gesprekken met deskundigen.

4.2 Belastingtechnische aspecten bij functieverandering

4.2.1 Voorfinanciering via het Nationaal Groenfonds

Bij omvorming van landbouwgrond naar natuurgrond of bos wordt een aantal subsidies uitgekeerd (zie hoofdstuk 2), onder andere de functieveranderingssubsidie. De functieveranderingssubsidie is een periodieke uitkering over 30 jaar, in de praktijk meestal ineens uitgekeerd via de regeling Voorfinanciering van Particulier Natuurbeheer, uitgevoerd door het Nationaal Groenfonds. Deze regeling is op dit moment de enige specifieke fiscale faciliteit gericht op stimulering van functieverandering. Ze kan gebruikt worden bij de functieverandering van landbouwgronden naar natuur (inclusief bos) binnen de EHS, en ook bij de omvorming van landbouwgronden naar bos buiten de EHS.

De regeling Voorfinanciering van Particulier Natuurbeheer houdt een lening in die wordt gefinancierd (rente) en afgelost met de 30 jaarlijkse uitkeringen voor de waardedaling van de grond (functieveranderingssubsidie). Op basis van de methode van de contante waarde wordt het jaarlijks te ontvangen bedrag verdisconteerd naar een uitkering ineens. Het rentepercentage is van belang voor de hoogte van de voorfinanciering. Een lager rentepercentage levert een hoger bedrag op als eenmalige uitkering. Door gebruik te maken van de fiscale faciliteit Groenfinanciering kan het Nationaal Groenfonds een 'groene rente' berekenen, die op langere termijn ongeveer 1,5% beneden de marktrente ligt. Hierdoor neemt het bedrag aan eenmalige uitkering aanzienlijk toe.

Voor particulier natuurbeheer is het relevant dat een versobering van de fiscale faciliteiten die gericht zijn op het stimuleren van 'Groen Beleggen', na een politieke discussie niet is doorgegaan.

¹ De inventarisatie is grotendeels gebaseerd op Federatie Particulier Grondbezit (2002).

Specificatie van de fiscale groenregeling

Groene fondsen zorgen voor de financiering van groene projecten, zoals bos- en natuurbeheer. Particuliere bos- en landgoedeigenaren kunnen, met tussenkomst van een groen fonds, een projectvoorstel indienen bij het Ministerie van VROM. Er moet wel sprake zijn van een projectbeheerder, bijvoorbeeld een particulier die een Natuurschoonwet-landgoed ontwikkelt en daarbij gebruik wil maken van de subsidie voor functieverandering.

Om in aanmerking te komen voor groenfinanciering worden er voorwaarden gesteld: een Groenverklaring van LNV en een hypotheek op de nieuwe natuurgrond (bieden van zekerheden). Een door VROM goedgekeurd groen fonds kan bij het Nationale Groenfonds een lening afsluiten tegen een lagere rente dan gangbaar.

4.2.2 Subsidies particulier natuurbeheer

De Tijdelijke regeling particulier natuurbeheer is opgegaan in de Subsidieregeling Natuurbeheer 2000 (SN). Subsidies verstrekt op grond van deze regelingen waren in 2000 en 2001 voor 90% vrijgesteld van inkomstenbelasting (van toepassing op particuliere IB-ondernemers, meer dan normaal actief vermogensbeheer), voorzover ze al niet onder de bosbouwvrijstelling¹ vallen. Subsidies genoten door 'normale' vermogensbeheerders zijn sowieso onbelast.² Voor rechtspersonen die vennootschapsbelastingplichtig zijn, geldt de vrijstelling van subsidies indien het een NSW- B.V. betreft met 'transparance fiscaal' (FPG, 2002). In 2002 is het vrijstellingspercentage voor subsidies verkregen via de SN verhoogd van 90 naar 100.

De vrijstelling van de subsidies uit de SN is een belangrijke (indirecte) voorwaarde voor stimulering van particulier natuurbeheer. Voor veel particulieren is het een welkome aanvulling op het inkomen. Het budgettaire belang (voor de Wet IB 2001) van de vrijstelling geldend voor subsidies bos en natuur wordt geschat op 4 miljoen euro (LNV/Financiën, 2002).

De Europese Commissie heeft onlangs de functieveranderingssubsidie goedgekeurd, ze heeft het niet als staatssteun aangemerkt. De Commissie heeft - samen hiermee - tevens de fiscale vrijstellingen van subsidies goedgekeurd. Er vindt op dit moment nog overleg plaats tussen de Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Financiën hoe die fiscale vrijstelling door Nederland moet worden vormgegeven. Daarover is nog geen definitieve duidelijkheid en dit geeft aanleiding tot onzekerheid bij particulieren. Deze onzekerheid over de belastingheffing over subsidies kan voor particulieren een grote belemmering zijn om te investeren in natuur of bos. Mede gezien het lage economische rendement van natuur of bos is ondersteuning met subsidies voor veel ondernemers noodzaak.

¹ Alleen van toepassing binnen de IB-onderneming.

² De belastingheffing is op vermogen, niet op inkomsten.

4.3 De Natuurschoonwet 1928

Bij de ontwikkeling van nieuwe landgoederen doen particulieren in veel gevallen een beroep op de subsidiemogelijkheden die de SN functieverandering biedt. Daarnaast betrekken ze hierbij ook de Natuurschoonwet 1928 (NSW). Knelpunten in de NSW hebben op deze manier ook gevolgen voor de deelnamebereidheid aan particulier natuurbeheer met functieverandering.

De NSW stamt uit 1928 en geeft fiscale tegemoetkomingen aan eigenaren van onroerende zaken zoals een landgoed, op voorwaarde dat ze dit in stand houden en daarmee het natuurschoon bevorderen. De onroerende zaak moet aan meerdere voorwaarden voldoen. De NSW definieert een landgoed als:

'een in Nederland gelegen, geheel of gedeeltelijk met bossen of andere houtopstanden bezette onroerende zaak, daaronder begrepen die waarop een buitenplaats of andere, bij het karakter landgoed passende opstallen voorkomen, voorzover het blijven voortbestaan van die onroerende zaak in zijn karakteristieke verschijningsvorm voor het behoud van het natuurschoon wenselijk is.'

De NSW bevat een aantal fiscale tegemoetkomingen, die van belang zijn voor particuliere natuurbeheerders. Een aantal belangrijke zijn (zie verder Bijlage 2):

- bij erfenis of verkoop is er vrijstelling van onder andere successierechten en overdrachtsbelasting;
- faciliteiten (zoals vrijstellingen) voor jaarlijkse inkomsten en vermogensrendementsheffing;
- vrijstelling van Onroerende zaakbelastingen (OZB).

Voor het stimuleren van de functieverandering binnen de SN is met name de vrijstelling van overdrachtsbelasting belangrijk. Hieraan wordt een eis verbonden: indien binnen 25 jaar na overdracht alsnog onttrekking aan NSW plaatsvindt, dan is alsnog belasting verschuldigd.

Gewijzigd rangschikkingsbesluit

Om in aanmerking te komen voor de voordelen dient de onroerende zaak aan een aantal voorwaarden te voldoen en kan de eigenaar de ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Financiën verzoeken de onroerende zaak aan te merken als landgoed of wel te rangschikken onder de NSW. De voorwaarden zijn:

- de minimumoppervlakte van een landgoed bedraagt 5 ha (een uitzondering hierop vormen de historische buitenplaatsen (een minimum oppervlakte 1 ha));
- de onroerende zaak moet een aaneengesloten gebied vormen;
- ten minste 30% van de oppervlakte moet met bossen of andere houtopstanden zijn bezet of voor 20% met houtopstanden als de rest van de oppervlakte voor ten minste 50% uit natuurterreinen bestaat. Onder houtopstanden worden verstaan: hoogstamboomgaarden, houtsingels, lanen en hagen. Onder natuurterreinen vallen onder meer riet- en ruiglanden en niet of nauwelijks bemeste, soortenrijke hooi- of weilanden (niet aan te merken als landbouwgrond).

In 2004 zal naar verwachting het gewijzigde rangschikkingsbesluit in werking treden.¹ Het minimum percentage bos en of natuur benodigd om te rangschikken onder de NSW zal worden aangepast. Ook wordt de omschrijving van natuurterrein aangepast.

Een andere aanpassing van de NSW betreft de wijziging van de mogelijkheid om twee onroerende zaken gezamenlijk te doen rangschikken. Tot op heden bestaat voor onroerende zaken die niet zelfstandig voldoen aan de voorwaarden voor rangschikking de mogelijkheid om bij één beschikking te worden gerangschikt samen met een andere onroerende zaak, in het geval de onroerende zaken gezamenlijk voldoen aan de voorwaarden voor rangschikking. Als gevolg van de wijziging van de NSW die tegelijk met het rangschikkingsbesluit in werking zal treden, dient iedere onroerende zaak afzonderlijk te worden gerangschikt en ook afzonderlijk aan de eisen voor een landgoed te voldoen. Wel kan een onroerende zaak die niet voldoet aan het oppervlaktecriterium voor een landgoed (>5 ha) gezamenlijk worden gerangschikt met een aangrenzende onroerende zaak, die wel aan alle rangschikkingscriteria voldoet. De eis van 5 ha is overigens niet van toepassing op grond die tegen een bestaand landgoed aan ligt ('aanleuners'). Voor deze groep geldt dat de gebouwen op het landgoed niet onder de fiscale faciliteiten vallen, tenzij het Rijksmonumenten betreffen.

Mede door de grote toename van het aantal landgoederen onder de NSW(1989: 1.000, 1999: 2.100),² maar ook door de behoefte meer natuurterrein onder de rangschikking te doen vallen, is er een proces in gang gezet naar een nieuw rangschikkingbesluit. De in het verleden reeds gerangschikte landgoederen moeten opnieuw de NSW status verwerven, en aan de nieuwe criteria voldoen. Deze situatie binnen de NSW wordt door veel particulieren als onduidelijk ervaren, brengt onzekerheid mee en is dus onvoldoende basis voor continuïteit.

Rechtspersonen en de NSW

Een belangrijke voorwaarde om als rechtspersoon onder de NSW te vallen is dat het vermogen van de rechtspersoon voor ten minste 70% - voor overdrachtsbelasting 50% - moet bestaan uit NSW-gerangschikt vermogen. Indien een NSW-BV verpacht aan een van de eigen aandeelhouders, ontstaat er een probleem voor de IB vanwege de kwalificatie van werkzaamheid. De 'overige werkzaamheden' worden niet aangemerkt als het drijven van een onderneming. Zowel de bosbouwvrijstelling als de landbouwvrijstelling zijn in dat geval niet van toepassing, met de bijbehorende nadelen. De (gedeeltelijke) vrijstelling van ontvangen subsidies voor de ontwikkeling en de instandhouding van bos en natuur zijn wel van toepassing.

4.4 Overige fiscale aspecten

Naast fiscaliteiten die specifiek kunnen worden ingezet voor functieverandering, zijn er ook fiscale vrijstellingen gericht op het stimuleren van Bos en Natuurbeheer meer in het algemeen. Deze paragraaf gaat op een paar van deze faciliteiten in. Verder wordt aandacht

¹ Ten tijde van het schrijven van dit rapport was niet bekend wanneer dit besluit in werking gaat treden.

² Het aantal gerangschikte hectares kan wel eens gelijk gebleven zijn, een groot deel van de toename in aantal landgoederen is toe te schrijven aan de codificering van de rangschikkingscriteria in 1991.

gegeven aan onduidelijkheden rond fiscale definities die met bos- en natuurbeheer te maken hebben.

Onroerende zaakbelastingen

Vrijstelling voor natuurterreinen van Onroerende zaakbelastingen (OZB) blijft in de Gemeentewet beperkt tot natuurterreinen die door natuurbeherende organisaties worden beheerd. Door particulieren beheerde natuurterreinen zijn niet wettelijk vrijgesteld, alhoewel in een groot aantal gemeenten vrijstelling bij amendement / facultatief wordt toegepast. Indien natuurterreinen als NSW-landgoed zijn gekwalificeerd zijn ze wel vrijgesteld van OZB.

Bosbouwvrijstelling

De bosbouwvrijstelling betekent dat voordelen (zowel positieve als negatieve) uit het bosbedrijf niet tot de winst uit de onderneming hoeven worden gerekend. Bij een perspectief van minimaal 15 jaar bos, is toepassing van deze vrijstelling toegestaan. Voorwaarde is dat er sprake is van bedrijfsactiviteiten die gericht zijn op instandhouding van een onderneming. Het budgettaire belang van de bosbouwvrijstelling is ongeveer 2 miljoen euro (LNV/Financiën, 2002). Naast particuliere ondernemers komen ook rechtspersonen in aanmerking.

Uitgangspunt van de toepassing is het begrip saldo van baten en lasten. Er geldt:

- een negatief saldo is niet aftrekbaar van elders genoten inkomsten. Ook de waardeverhoging (voor zover het geen bestemmingswinst betreft) en subsidies voor bosbeheer zijn niet aftrekbaar;
- er kan geen beroep worden gedaan op ondernemersfaciliteiten, zoals FOR, zelfstandigenaftrek en meewerkaftrek, die gerelateerd zijn aan de winst;
- investeringsaftrek en vermogensaftrek zijn niet van toepassing;
- door gebruik van de bosbouwvrijstelling wordt de waardering van de jaarlijkse houtaanwas ontlopen.

Indien een particulier kiest voor belastingheffing, de bosbouwvrijstelling is dan niet van toepassing, is dit voor een periode van ten minste 10 jaar, met bos als inkomstenbron. Winsten zijn belast, verliezen en kosten zijn aftrekbaar en investeringsfaciliteiten kunnen als fiscaal ondernemer worden toegepast.

In de bosbouw is het economisch rendement laag, waardoor de keuze voor vrijstelling veelal een noodzakelijke is om liquide te blijven. Het daardoor niet kunnen toepassen van een aantal fiscale faciliteiten kan een belemmerende invloed hebben op de bedrijfsontwikkeling (geen investeringsaftrek, geen vrije afschrijving, waardeverhogingen onroerende zaken belast) en de toetreding van nieuwe bosbouwondernemers.

Een ander punt betreft de toerekening van inkomsten en kosten aan bos- of aan landbouw, op bedrijven waar beide activiteiten plaatsvinden. Waar ligt de scheiding tussen bos- en landbouw en hoe ruim kan de bosbouwvrijstelling worden toegepast? Indien er geen sprake is van een bosbedrijf, valt bosbezit onder box 3 van de inkomstenbelasting, met de bestaande vrijstellingen die in box 3 voor bos en natuurterreinen gelden (inkomsten en vermogenswinsten uit vrijgestelde grond).

Stakingsfaciliteiten voor Agrariërs

Agrarische ondernemers kunnen bij een gedeeltelijke omvorming van de agrarische productie naar bos en natuurbeheer gebruikmaken van stakingsfaciliteiten. Sinds de herziening van het fiscale stelsel in 2001 zijn deze faciliteiten sterk ingekrompen (er is geen speciaal tarief, de stakingsvrijstelling is verlaagd). Deze verandering kan niet gezien worden als een sterke prikkel voor particulier natuurbeheer met functieverandering. De vraag is hoe groot de belaste stakingswinst is bij omschakeling van landbouw naar natuur (stakingswinst op grond is vrijgesteld in het kader van de landbouwwijziging).¹

Definitiekwesties

Het vaststellen van het *ondernemerschap* kan lastig zijn. Ondernemers kunnen gebruikmaken van verschillende fiscale faciliteiten. Een ondernemer beoogt en verwacht winst en loopt een economisch risico. Bij geen ondernemerschap wordt het vermogen in vaste activa gezien als privé-vermogen. Bij gebruik van grond voor bosbouw of als natuur kan de winstverwachting wel eens moeilijk zijn vast te stellen. Het is onduidelijk of dit knelpunt regelmatig in de praktijk plaatsvindt.

Verder is de definitie van een *particulier natuurbeheerder* in de fiscale wetgeving niet helder. Particulieren, verenigingen en stichtingen vallen eronder, zo lijkt het, maar hoe zit het met bijvoorbeeld de private natuurbeherende organisaties?

Een ander punt voor de IB is de *vermogensetikettering*. Waar ligt ten aanzien van het vermogen in grond de grens tussen privé, onderneming, overige werkzaamheid, of grond behorende bij de eigen woning? De praktijk wenst meer duidelijkheid omtrent de grenzen van vermogensetikettering, mede in verband met de fiscale doorwerking (box 1 of box 3).

4.5 Conclusies

Het fiscale stelsel is niet ingericht op de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur in Nederland door particuliere natuurbeheerders. Er zijn geen specifieke fiscale regelingen waarin ligging in de EHS als een directe voorwaarde wordt gesteld. Wel kunnen potentiële particuliere natuurbeheerders van verschillende regelingen gebruikmaken. De functieverandering van landbouwgrond naar natuur wordt met name door de volgende regelingen fiscaal gestimuleerd:

- voorfinanciering van Particulier Natuurbeheer via de fiscale regeling groenfinanciering;
- vrijstelling van inkomstenbelasting over ontvangen subsidies uit de Subsidieregeling Natuurbeheer. Deze vrijstelling is goedgekeurd door de EU, evenals de functieveranderingssubsidie op zich. Dit heeft naar verwachting een positieve uitwerking op de deelnamebereidheid. Nu is nog onduidelijk in wat voor vorm deze vrijstelling in ons land wordt doorgevoerd. Dit levert onzekerheid op bij particuliere natuurbeheerders;
- de Natuurschoonwet 1928. Vrijstelling van overdrachtsbelasting is hier een belangrijk onderdeel, evenals vrijstelling van successie- en schenkingsrecht onder voorwaarden. Een aantal onderdelen van de wet worden binnenkort herzien. Deze

¹ Bij omzetting van landbouwgrond naar bos zal er vaak sprake zijn van een stakingsverlies

herziening biedt mogelijkheden, maar heeft ook bij eigenaren van al voorheen al goedgekeurde NSW-landgoederen tot onzekerheid geleid.

Tabel 4.1 geeft een beknopt overzicht van de belangrijkste knelpunten bij fiscale regelingen.

Tabel 4.1 Overzicht van de belangrijkste fiscale regelingen en knelpunten in relatie tot functieverandering van landbouw naar natuur

Fiscale regeling	Omschrijving fiscaal knelpunt
Vrijstelling subsidies Subsidieregeling Natuurbeheer Natuurschoonwet 1928	- Onduidelijkheid over vormgeving vrijstelling - Nieuw rangschikkingsbesluit in voorbereiding: wijziging van de mogelijkheid om twee onroerende zaken gezamenlijk te doen rangschikken, risico dat landgoederen niet meer onder de NSW vallen en fiscale voordelen komen te vervallen
Onroerend zaakbelasting	- Particuliere terreinen niet wettelijk vrijgesteld (met uitzondering van NSW)
Bosbouwvrijstelling	- Soms belemmerend voor ontwikkeling - Scheiding landbouw-bosbouw niet altijd helder
Stakingsfaciliteiten agrariërs	- Omvang belaste stakingswinst bij omschakeling naar natuur niet duidelijk

5. Functiewijziging in de praktijk

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over particulier natuurbeheer met functieverandering in de praktijk. In de vorige hoofdstukken hebben we deelnamebereidheid vooral 'aan' het bureau geanalyseerd. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag: 'Wat komen overheden en particulieren tegen wanneer ze een perceel van bestemming landbouw naar bestemming natuur willen laten veranderen, en wat betekent dat voor de deelnamebereidheid van de particulier?' Het hoofdstuk is gebaseerd op ervaringen in de praktijk.

Dit hoofdstuk begint met een korte bespreking van de onderzoeksmethode, vervolgens komen de ervaringen uit de interviews (5.3 en 5.4) en de workshop (5.5) aan bod. Ter afsluiting volgen de conclusies (5.6).

5.2 Onderzoeksmethode

Dit hoofdstuk gaat in op succesfactoren en knelpunten in de bestaande praktijk van de subsidie functieverandering binnen de SN. Bij het identificeren van succesfactoren en knelpunten is op zoek gegaan naar praktijkcases met functieverandering binnen de EHS. Dit bleek een moeizame zoektocht. Uiteindelijk is ervoor gekozen ook cases van functieverandering buiten de EHS te bekijken, cases van bosaanleg op landbouwgronden. Hierbij treden naar verwachting grotendeels vergelijkbare knelpunten op als bij cases binnen de EHS.

Om een beeld te krijgen van mogelijke regionale verschillen is gekozen voor cases in verschillende provincies. Begonnen is met cases in de provincie Limburg. Mede op basis van de ervaringen daar is in het vervolg hoofdzakelijk aandacht besteed aan cases in Overijssel en Zuid-Holland. De cases zijn onderzocht door gesprekken te voeren met sleutelfiguren binnen provinciale en gemeentelijke overheden, met adviseurs en met vertegenwoordigers van agrarische organisaties en met particulieren die een subsidieaanvraag voor functieverandering hebben ingediend. Voor een overzicht van de geïnterviewde personen zie Bijlage 3. De gesprekken zijn gehouden in de periode van juni tot en met december 2003. Sindsdien zijn er enkele veranderingen opgetreden met betrekking tot de subsidie functieverandering binnen de SN. Het is daarom denkbaar dat deze veranderingen ten tijde van de interviews nog niet bekend waren, en dat een aantal genoemde knelpunten inmiddels al is opgelost. In hoofdstuk 6 wordt op dit punt teruggekomen.

Het aantal cases is weliswaar klein, maar heeft wel het inzicht verdiept in de knelpunten en mogelijke verbeteringen om tot realisatie van particulier natuurbeheer met functieverandering te komen; dit inzicht is ontstaan op basis van ervaringen van particulieren, adviseurs en deskundigen, in verschillende delen van het land. Ten slotte is een

workshop georganiseerd om alle signalen nogmaals te kunnen toetsen en te werken aan de aanbevelingen van het onderzoek.

5.3 Functieverandering en de overheid

Onduidelijkheden rond de beleidswijziging 'Minder aankoop, meer beheer'

Volgens veel geïnterviewden is de beleidswijziging om meer ruimte te geven aan particulier natuurbeheer en minder aan verwerving onvoldoende gecommuniceerd naar provinciale en gemeentelijke overheden. Lange tijd was niet duidelijk hoe en door wie deze beleidswijziging moest worden ingevuld en hierdoor is tijd verloren gegaan. Sommige provincies hebben afwachtend gereageerd (tot er meer duidelijkheid kwam), alvorens in actie te komen, andere provincies zijn zelf aan de slag gegaan of waren al actief bezig.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat er enerzijds gemeenten en provincies zijn die een zeer actieve rol vervullen in het stimuleren van particulier natuurbeheer en daarvoor soms zelfs middelen beschikbaar stellen. Maar er zijn ook gemeenten en provincies die een meer passieve houding aannemen. Een provincie geeft bijvoorbeeld aan dat de onduidelijkheid vanuit het ministerie over de EHS en over de taakverdeling tussen rijk en provincie hieraan debet is. Ook financiën spelen een rol, naar de mening van enkelen. Voor een actieve bijdrage van provincies en gemeenten is mogelijk extra menskracht en dus geld nodig.

Verschillen in uitvoering

De geïnterviewden wijzen op grote verschillen tussen de manieren waarop regionale en lokale overheden hun rol in het aanvraagproces van de subsidie functieverandering invullen. De provincies Limburg, Overijssel en Drenthe stellen zich zeer actief op en faciliteren de aanvragers, bijvoorbeeld door inhoudelijke en procedurele ondersteuning, het uitoefenen van bestuurlijke druk en soms door financiële middelen. Andere provincies nemen geen initiatieven, maar zeggen zich wel loyaal op te stellen ten aanzien van de uitvoering van de regeling.

Ook bij gemeenten zijn verschillen te zien. Zo neemt een gemeente zelf risicodragend deel aan een natuurproject, terwijl een andere gemeente niet mee wil werken aan een aantal projecten met functiewijziging in haar gemeente, omdat het niet in het (recent vastgestelde) bestemmingsplan past.

De onderliggende argumenten voor het wel of niet meewerken hebben te maken met de aard van de gemeente. Een overwegend agrarische gemeente heeft meer moeite met het aanwijzen van landbouwgronden voor natuur dan een gemeente waar groen en natuur al langere tijd een rol spelen en ook bijvoorbeeld voor inkomsten vanuit toerisme zorgen. Andere argumenten komen voort uit lokale of regionale prioritering in het natuurbeleid. Sommige gemeenten zien meer in de kwaliteitsverbetering van de bestaande natuur dan in de aanleg van nieuwe natuur.

Daarnaast wijzen de interviews uit dat niet alle regionale en lokale ambtenaren en bestuurders overtuigd zijn van de meerwaarde van een werkwijze die zich richt op (meer) natuurbeheer door particulieren. Dit is deels persoonsafhankelijk, maar is in ieder geval

bepalend voor de wijze waarop de desbetreffende overheid (bij gemeenten is dit vaak een enkele persoon) zich voor particulier natuurbeheer met functieverandering wil inzetten.

Gemeenten en provincies zijn van mening dat het traject van de bestemmingsplanwijziging een specifieke lokale en regionale verantwoordelijkheid is. Een gevolg van de hierboven aangeduide verschillen in opstelling is dat subsidieaanvragen niet overal hetzelfde behandeld worden. Duidelijk waarneembaar is dat er successen geboekt zijn in de provincies waar iemand vanuit de provinciale overheid zich actief opstelt. Vaak wordt dit ondersteund door een terreinbeherende organisatie en/of een gemeente.

Verwachtingen en communicatie tussen overheden

De lokale en regionale overheden zien het proces van de uitvoering van de subsidie functieverandering voornamelijk als een aangelegenheid voor het Ministerie van LNV. Gemeenten hebben geen middelen gekregen om een actieve rol in dat proces te vervullen en voor sommige gemeenten is dat een reden om zich niet heel actief op te stellen.

Naar de mening van de geïnterviewden is de communicatie van LNV richting provincies en gemeenten over de regeling functieverandering in het algemeen niet goed verlopen. De gemeenten hebben niet het gevoel dat zij in de tijd die zij tot hun beschikking hebben in staat zijn om een dergelijke gecompliceerde regeling volledig te doorgronden. Daarnaast heeft het lang geduurd voordat iedereen op de hoogte was van de regeling. Gemeenten hebben nog onvoldoende kennis van de regeling en in veel gevallen nauwelijks ervaring met de regeling. Dit geldt ook voor gevolgen van de ombuiging 'van aankoop naar beheer' (zie eerder).

In principe vinden gemeenten en provincies de onderlinge taakverdeling bij de uitvoering van het natuurbeleid prima; de provincie stelt de (natuur)gebiedsplannen vast ter uitvoering en vaststelling van de provinciale ecologische hoofdstructuur en de gemeenten leggen de bestemming vast in hun bestemmingsplannen. Natuurlijk zijn er wel eens conflicten over de aanwijzing van gebieden, maar men vindt dit in het algemeen de enig juiste verdeling.

Wel maken gemeenten soms een andere afweging dan provincies. De provincie Limburg bijvoorbeeld stimuleert het gebruik van de subsidie functieverandering sterk, maar niet alle gemeenten staan daar ook achter. Bij een specifieke aanvraag stimuleerde de provincie de aanvrager met geld, terwijl de gemeente op die plaats geen nieuwe natuur wilde. Hierdoor komen overheden tegenover elkaar te staan, in plaats van met één gedeelde visie te komen.

Functieverandering en ruimtelijk beleid

Functieverandering krijgt in principe zijn beslag via de Ruimtelijke Ordening; het wordt vastgelegd in het bestemmingsplan. Er bestaan 'faseverschillen' in de planvorming in beleid voor de Ruimtelijke Ordening. Functieverandering is dermate nieuw dat het lang niet altijd is opgenomen in de bestaande ruimtelijke plannen. Provinciaal ruimtelijk beleid werkt door naar gemeenten via bestemmingsplannen. Zeker bestemmingsplannen zijn vaak niet actueel. Hierdoor zijn regelingen zoals de subsidie functieverandering niet meegenomen in de integrale belangenafweging die aan dergelijke plannen ten grondslag ligt. Door nieuwe natuurelementen in te brengen kan de consensus over een plan in gevaar worden gebracht, wat het draagvlak bij de lokale overheid voor functiewijziging ondermijnt.

Functieverandering van landbouw naar natuur is niet het enige instrument met gevolgen voor het landelijk gebied. Regionale bestuurders geven vanuit verschillende perspectieven aan dat ze graag zien dat natuurbeleid in het algemeen, en de functieverandering in het bijzonder, niet van bovenaf wordt opgelegd, maar wordt meegenomen in allerlei veranderingen die op hun regio afkomen (bijvoorbeeld de reconstructie, landschapsplannen). Dit zou een positieve uitwerking kunnen hebben op het draagvlak voor het natuurbeleid en daarmee op de kans van slagen van particulier natuurbeheer.

5.4 Functieverandering en de natuur

Particulieren beschouwen in het algemeen de mogelijkheid om aan natuurbeheer te gaan doen als positief. Het Programma Beheer, en specifiek de subsidie functieverandering, wordt van harte onderschreven. Een aanvrager van subsidie voor functieverandering kan zowel een idealist als een berekenende ondernemer zijn. Toch is ook het idealisme een belangrijke factor in het keuzeproces van de ondernemer. Uit de interviews komt naar voren dat problemen vanuit het perspectief van de ondernemer met name te maken hebben met risico's en onzekerheid in dit keuzeproces. De verschillende relevante factoren worden hieronder besproken

De positie van de subsidie functieverandering in het totale stelsel

De subsidie functieverandering wordt door particulieren gezien als een cruciaal onderdeel in het totale subsidiestelsel voor de ontwikkeling van particulier natuurbeheer. Het vergoeden van de daling van waarde van de grond is in potentie een grote verbetering in het instrumentarium voor particulier en agrarisch natuurbeheer. De hoogte van de vergoedingen wordt op dit moment als reëel beschouwd.

Typen aanvragers

Uit de interviews komen in grote lijnen twee typen aanvragers van de subsidie functieverandering naar voren. Het eerste type is de particuliere grondbezitter die de landbouwgrond die hij in bezit heeft (of gaat krijgen), wil veranderen tot bos of natuur. De motieven die deze aanvrager hiervoor heeft, zijn vaak esthetisch van aard: hij vindt natuur in de woonomgeving mooi en heeft er interesse in. Over het algemeen is sprake van kapitaalkrachtige particulieren voor wie de subsidie eerder uitwerkt als een prettige bijkomstigheid dan als een strikte noodzaak. Vaak is het voor de particuliere grondbezitter een van de eerste keren dat hij met het ministerie van LNV te maken heeft.

Het tweede type aanvrager is de agrariër die vanuit een slecht toekomstperspectief voor zijn landbouwkundige activiteiten, zijn grond op een niet-agrarische manier tot waarde tracht te brengen. Ook bij dit type aanvrager speelt de interesse voor natuur een rol, echter vaak wel in mindere mate. Bovendien is dit type aanvrager over het algemeen een meer berekend ondernemer, die een beslissing af laat hangen van de financiële gevolgen. Tot slot heeft agrarische aanvrager veelal veel ervaring met andere onderdelen van het LNV-beleid.

Onder deze tweede groep valt ook een groep aanvragers die in het verleden fulltime boer was maar inmiddels een ander nevenberoep heeft, omdat het boerenbedrijf alleen on-

voldoende opleverde. Het in eigendom houden van de grond is voor hen belangrijk en de mogelijkheid tot functieverandering binnen Programma Beheer biedt de mogelijkheid om zaken met elkaar te combineren.

Van het eerste type aanvrager kan verwacht worden dat knelpunten (financiën, onzekerheden) minder direct effect sorteren op de participatie in de subsidie functieverandering. Deze aanvrager kan tegenvallers, zowel op financieel gebied als in de tijd, wel opvangen. Het tweede type aanvrager is veel gevoeliger voor dergelijke tegenvallers en neemt daarom minder risico's. Negatieve ervaringen met de subsidie functieverandering hebben een veel groter effect op de deelnamebereidheid van de tweede groep dan van de eerste groep.

Regionale differentiatie

Verschillen tussen gebieden veroorzaken mede verschillen in de deelnamebereidheid van de particulier natuurbeheerder. In gebieden waar de economische vooruitzichten voor de agrarische sector goed zijn, is de deelnamebereidheid aan particulier natuurbeheer gering, en is het veel minder kansrijk om particulier natuurbeheer te stimuleren. Particulieren met als hoofdberoep boer zijn tot dusverre niet of nauwelijks bereid gevonden om de landbouw in te ruilen voor particulier natuurbeheer. Op een goed renderend bedrijf met een goede verkaveling is particulier natuurbeheer geen aantrekkelijk alternatief.

Langdurige procedures

Uit de interviews blijkt dat particulieren vinden dat de procedures te veel tijd vergen. Ze noemen hiervoor in grote lijnen twee oorzaken: de uitvoerende instanties LASER en DLG en de eis dat alle benodigde vergunningen afgegeven moeten zijn voordat de aanvraag ingediend kan worden. Over de regeling op zich hebben particulieren niet veel opmerkingen. LASER en DLG zijn, in de ogen van de particulieren, niet in staat geweest om aanvragen snel te verwerken. Ze wijten dat aan de zeer uitgebreide voorschriften die aan subsidieverlening verbonden zijn én aan de beperkte capaciteit binnen de organisaties om aanvragen te verwerken.

De tweede oorzaak van een vaak lange periode tussen de start van het aanvraagtraject en de daadwerkelijk aanvraag is de eis dat alle benodigde vergunningen afgegeven zijn voordat de aanvraag ingediend kan worden. In het geval van functieverandering houdt dit onder meer in dat het bestemmingsplan aangepast dient te worden of dat daar vrijstelling van dient te worden verleend. Uit ervaring blijkt dat dit een procedure is die binnen een jaar afgerond kan zijn, maar ook jaren kan duren. De datum voor het indienen van een aanvraag staat echter vast en als de aanvrager te laat is maakt hij substantieel minder kans op toekenning.

Particulieren ervaren als gevolgen van langdurige procedures:

- langdurige onzekerheid over de uitkomst van de aanvraag. Met name wordt naar voren gebracht dat in het verleden het is voorgekomen dat tegen de tijd dat er een beschikking komt, het budget uitgeput is. Dergelijke berichten gaan ten koste van de reputatie van de regeling en de uitvoerder ('de onbetrouwbare overheid') en de deelnamebereidheid;
- een lange tijd tussen het doen van investeringen (met name het maken van plannen

en het verkrijgen van de subsidie voor functieverandering, zie ook kader volgende bladzijde). Voordat een aanvraag kan worden ingediend moeten immers kosten worden gemaakt die de aanvrager moet voorfinancieren.

Samen met de onzekerheid over de uitkomst vormt dit een risico dat veel mensen niet willen dragen.

Voorbeeld van activiteiten in het kader van het ontwikkelen van nieuwe natuur met de SN-functieverandering (in chronologische volgorde)
De koop van een boerderij (inclusief grond). Landschapsarchitect maakt plan. Aanvraag ontheffing overdrachtsbelasting Natuurschoonwet 1928. Overleg met gemeente, die het plan kansloos acht en zich onder andere beroept op provincie. Overleg met provincie, die aangeeft aan dat het een goed plan is. Overleg met gemeente, die aangeeft aan dat ze het plan zal bestuderen. Antwoord gegeven op vragen van gemeente over de toekomstige ontwikkeling. Ontheffing (overdrachtsbelasting Natuurschoonwet) nog niet verleend. Aanvraag subsidie functieverandering bij LASER. LASER meldt dat aanvraag niet kan worden gehonoreerd vanwege budgetproblemen. Laser meldt dat budgetproblemen niet meer aan de orde zijn. Gemeente blijft vragen stellen, bestemmingswijziging nog niet geregeld.

- Als andere gevolgen van de langdurige procedures noemen particulieren:
- het niet of moeilijk kunnen afstemmen van functiewijziging met andere regelingen. In een aantal gevallen is sprake van het stapelen van regelingen of het koppelen van uitvoeringsinstrumenten, bijvoorbeeld de fiscale faciliteiten van de Natuurschoonwet 1928 (zie hoofdstuk 4). Een lange afhandelingstermijn van de ene regeling kan tot gevolg hebben dat geen gebruik meer kan worden gemaakt van een andere omdat hiervoor inmiddels de termijn is verstreken;
 - een slechte afstemming op de plantseizoenen en de contracten met leveranciers van plantmateriaal, in geval van bosaanleg of landschappelijke beplantingen.

Wie draagt het risico?

Diverse respondenten hebben hun verbazing uitgesproken over het feit dat de overheid iets wil, namelijk realiseren van particulier natuurbeheer, maar dat het volledige risico voor de realisatie hiervan bij de aanvrager ligt. Dit komt overeen met de bevindingen in hoofdstuk 3. De aanvraag van vergunningen, het opstellen van inrichtings- en beheerplannen en het doen van onderzoek is veelal kostbaar; vaak moet specialistische kennis worden ingehuurd. De particuliere natuurbeheerder moet in dit voortraject investeren, maar heeft op dat moment geen toezegging dat daadwerkelijk een beschikking zal worden afgegeven. Als de beschikking niet wordt afgegeven zijn de kosten gemaakt in het voortraject voor de aanvrager. Potentiële aanvragers geven aan dit een groot risico te vinden, temeer omdat in het verleden beschikkingen niet zijn toegewezen en de oorzaak daarvoor volgens hen niet bij de aanvrager lag.

Daarnaast wordt de aanvraagprocedure zelf ook gezien als zeer ingewikkeld, tijdsintensief en - bij het inhuren van adviseurs - ook kostbaar. Ook hier draait de (toekomstig) beheerder op voor de kosten indien een beschikking niet wordt afgegeven. Al deze risico's worden gedragen door de aanvrager.

Kennis en ondersteuning

Veel particuliere aanvragers geven aan dat zij in de soms lange procedures veel steun hebben (gehad) van een buurman (vaak een terreinbeheerder), een adviseur of een medewerker van bijvoorbeeld Provincie of DLG. Zolang deze betrokkenen blijven geloven in de goede afloop, steunt het de aanvragers in hun initiatief en helpt het hen ook over teleurstellingen heen (zoals voorschriften die in de loop van de procedures veranderen en processen die veel meer tijd vragen dan was voorzien).

Onzekerheid over de continuïteit van de subsidies

In de ogen van de aanvragers is er onzekerheid over de continuïteit van de subsidie functieverandering. Eén van de oorzaken hiervan is de uitputting van de subsidieregeling van enkele jaren geleden, waardoor veel aanvragers later of geen subsidie kregen. Een tweede bron van onzekerheid is de wens van LNV om een deel van de subsidies te financieren met EU-geld. Het was op het moment van de interviews nog onduidelijk of dit zou gaan lukken. (zie ook hoofdstuk 4). Daar staat tegenover dat, indien de aanvraag gehonoreerd wordt, de aanvrager niet meer terug kan komen op zijn beslissing om zijn grond om te zetten in natuur. Dat is dan immers vastgelegd in het bestemmingsplan.

Onzekerheid over toekomstige belastingen

Niet iedereen is op de hoogte van het feit dat over de verleende subsidie mogelijk nog belasting moet worden betaald. Zij lijken zich daar niet al te veel zorgen over te maken, maar de onduidelijkheid schrikt nieuwe aanvragers af.

Onzekerheid over toekomstige schaduwwerking

Particuliere eigenaren noemen ook schaduwwerking, dat wil zeggen effecten van natuurbeheer op hun eigen bedrijf. Ze geven aan dat ze door ervaringen uit het verleden huiverig zijn geworden voor een mogelijke toekomstige 'schaduwwerking' die bijvoorbeeld nieuw bos kan hebben op de agrarische bedrijfsvoering in de omgeving van de nieuw aan te leggen natuur. In de communicatie rondom de aanleg van nieuwe natuur moet aandacht aan dit punt besteed worden.

5.5 Workshop

Op 21 januari 2004 is een workshop¹ gehouden over de randvoorwaarden voor deelname aan Particulier Natuurbeheer met functieverandering. Doel van deze workshop was om signalen uit dit hoofdstuk omtrent knelpunten, die van invloed zijn op de deelnamebereid-

¹ Het verslag van deze workshop is opvraagbaar bij het LEI.

heid van particulieren, te toetsen. Verder is nagedacht over oplossingen bij de genoemde knelpunten, als voorbereiding op de aanbevelingen.

De deelnemers werden in deze workshop uitgenodigd knelpunten naar voren te brengen waarvan zij vonden dat die effect hadden op de deelnamebereidheid aan functieverandering van landbouw naar natuur. Vervolgens zijn vanuit knelpunten mogelijke oplossingen besproken en belemmeringen die een oplossing in de weg kunnen zitten. De deelnemers aan de workshop zijn in bijlage 4 vermeld.

Op hoofdlijnen zijn de naar voren gebrachte knelpunten voor deelnamebereidheid:

- de complexiteit van het aanvraagtraject; het is complex qua kennis (ondeskundigheid ondernemer en zijn omgeving) en vergt zo geld en tijd. Een particulier moet zelf aanvragen (en is ook betrokken), maar kan dit niet alleen, omdat hij professionaliteit mist;
- de financiële risico's; deze risico's zijn aanwezig in het voortraject bij de voorbereiding van de aanvraag (in geval van afwijzing); er bestaat verder fiscale onzekerheid en men is afhankelijk van de ingewikkeldheid van het traject;
- het ontbreken van coördinatie tussen de verschillende delen van de overheid; er is soms sprake van onderling tegenwerken van overheden, het Ruimtelijk Ordeningsbeleid op lokaal niveau is niet afgestemd op nationaal niveau.

In de workshop is daarnaast aandacht gevraagd voor de rol van intermediaire organisaties, zoals DLG en LASER. Gewezen is verder op de samenwerkingsmogelijkheden, die tot nu naar de mening van enkele workshopdeelnemers onvoldoende worden benut. Gedoeld wordt op de samenwerking tussen particuliere en grote terreinbeheerders en tussen overheid en adviseurs. Delen van kennis op verschillende gebieden zou hierbij voordelen op kunnen leveren.

5.6 Conclusies

Particulieren zijn positief over de mogelijkheid die de functieverandering binnen de SN hen biedt om op hun gronden natuur te ontwikkelen. Ze vinden op dit moment de hoogte van de vergoeding reëel. Toekomstige deelnemers aan functieverandering kunnen ruwweg worden ingedeeld in (toekomstige) landgoedeigenaren die willen investeren in landbouwgrond voor hun landgoed en agrariërs die denken aan bedrijfsbeëindiging. Toekomstige landgoedeigenaren handelen met name vanuit interesse in natuur in de woonomgeving (zoals een landgoed), bij agrariërs speelt ook het motief van behoud van het eigendom van de grond een rol. De tweede groep is minder geneigd risico's te nemen. Persoonlijke omstandigheden en het toekomstperspectief van de landbouw ter plekke spelen een rol bij de beslissing tot het aanvragen van de subsidie functieverandering.

In de perceptie van de aanvragers zijn de investeringen ter voorbereiding van de aanvraag hoog, de termijnen vanaf de aanvraag door de particulier tot het nemen van een beslissing door de overheid lang en de afloop van de procedures onzeker. Gedurende de gehele aanvraagprocedure (inclusief het voortraject) liggen de risico's volledig bij de aanvrager. In een dergelijke situatie hebben problemen een signaalwerking gehad en daardoor een duidelijk invloed op de deelnamebereidheid.

Particulieren vinden de investering (vergunningen moeten worden aangevraagd, adviseurs worden ingehuurd, voordat de aanvraag ingediend mag worden) die nodig is om aan de randvoorwaarden voor een aanvraag te voldoen hoog. Het is een ingewikkeld geheel en vergt de nodige voorbereidingen. Uit de gesprekken blijkt dat het vaak om maatwerk gaat, waarbij kennis over regelgeving vanuit de ruimtelijk ordening, natuurbeleid en fiscaliteiten noodzakelijk is. Hiervoor worden veelal adviseurs ingehuurd.

Over het beleid op zich is men wel positief, maar er worden opmerkingen gemaakt over de uitvoering. Aanvragers vinden de termijn tussen het doen van de investeringen en het krijgen van de subsidie lang. Er is zodoende niet meteen zicht op het resultaat. Particulieren zijn in dit verband kritisch over de uitvoerende instanties (LASER en DLG). Ook genoemd is de onzekerheid over de continuïteit van de regeling.

In de loop van de interviews is gebleken dat over gevolgen van de algemene wijzigingen in het Natuurbeleid (van omslag naar beheer) door het ministerie van LNV te weinig is gecommuniceerd. Dit geldt daarmee ook voor het toenemende belang van functieverandering. Vertegenwoordigers van met name gemeenten zijn slecht op de hoogte van deze regeling en geven soms verschillende signalen af naar de particulier. Ze moeten 'al doende' leren. Dit zorgt voor onduidelijkheid en daardoor onzekerheid bij de aanvragers.

Mede door deze gebrekkige communicatie vullen provincies en gemeenten hun rollen op verschillende wijzen in, vanuit hun specifieke situaties en voorkeuren. De behandeling van aanvragers verschilt per gemeente en per provincie. Er zijn gemeenten en provincies die een zeer actieve rol vervullen in het stimuleren van particulier natuurbeheer en soms zelfs middelen beschikbaar stellen (zie provincie Limburg).

Algemeen geldt dat in gebieden waar een actieve trekker is successen worden geboekt bij het stimuleren van particulier natuurbeheer. Zo'n trekker stelt zich vaak faciliterend op (bijvoorbeeld via het gebruik van een subsidie) en werkt oplossingsgericht. Die oplossingen zijn vaak maatwerk en worden gevonden door met mensen actief aan de slag te gaan. Verder wordt gepleit voor het inbedden van functieverandering van landbouw naar natuur in reeds lopende initiatieven in het landelijk gebied (zoals de reconstructie).

6. Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk bevat de synthese van de conclusies uit de voorgaande hoofdstukken. Waar nodig worden verbanden met andere informatiebronnen gelegd. Vooraf vat dit hoofdstuk kort de ontwikkelingen in het beleid ten aanzien van particulier natuurbeheer met functieverandering samen, ontwikkelingen die zich sinds de start van het onderzoek hebben voorgedaan. Uiteindelijk leidt dit tot de aanbevelingen van het onderzoek, die een antwoord geven op de vraag uit hoofdstuk 1:

Wat zijn voorwaarden/condities waaronder de omvang (in hectares en in aantal deelnemers) van Particulier Natuurbeheer met Functieverandering kan worden vergroot?

6.1 Ontwikkelingen in beleid en uitvoering

Belangrijke delen van het onderzoek zijn uitgevoerd van april t/m december 2003. In dezelfde periode en ook nog daarna zijn er ten aanzien van het beleid en in de uitvoering daarvan een aantal wijzigingen tot stand gekomen, die direct van belang zijn voor de deelnamebereidheid van particulieren. Met name bij het afnemen van de interviews voor hoofdstuk 5 kon met deze wijzigingen nog geen rekening worden gehouden.

Een belangrijke ontwikkeling is dat in maart 2004 de Europese Commissie de functieveranderingssubsidie heeft goedgekeurd. Het ontbreken van deze goedkeuring was een belangrijke hinderpaal, zowel in hoofdstuk 4 als in hoofdstuk 5. Het signaal was overigens niet nieuw (zie Nationaal Groenfonds (2003) en Hilhorst (2003)). Het is, zeker voor agrariers die een functieverandering overwegen, een belangrijk punt. De goedkeuring van de Europese Commissie zal naar verwachting een positieve invloed hebben op de deelnamebereidheid van particulieren.

In hoofdstuk 5 komen ook knelpunten in de uitvoering van de regeling aan bod. Hierin zijn bij de laatste wijzigingen van Programma Beheer (in 2003) enige veranderingen doorgevoerd. De eis dat alle benodigde vergunningen afgegeven zijn voordat de aanvraag bij LASER kan worden ingediend, is versoepeld. Nu is de regelgeving zo dat binnen acht maanden na ontvangst van de beschikking de particulier zijn kwalitatieve verplichting moet ondertekenen en daarbij tekent hij er ook voor dat hij alle benodigde vergunningen, bestemmingswijzigingen, enzovoort rond heeft. De particulier heeft dus meer tijd om een en ander te regelen dan voorheen.

Verder dreigden (in voorjaar 2003) beschikkingen te worden afgewezen op louter budgettaire gronden (zie hoofdstuk 5). De minister van LNV heeft toen ingegrepen, met als resultaat dat geen aanvragen om budgettaire redenen zijn afgewezen. Alle technisch juiste aanvragen zijn gehonoreerd, vanwege het beschikbaar komen van extra gelden bij de totstandkoming van het kabinet Balkenende II.

6.2 Conclusies en aanbevelingen

1 *Continuïteit in regeling functieverandering*

Er is veel waardering bij particulieren voor de mogelijkheden die functieverandering biedt aan natuurbeheer te doen op gronden in hun eigendom. Ook wordt de hoogte van de vergoeding voor de omzetting van landbouw naar natuur als redelijk gezien. De evaluatie van Programma Beheer (Hilhorst et al., 2003) laat vergelijkbare signalen zien. Met name over de uitvoering worden kritische opmerkingen gemaakt. Daar zijn overigens al veranderingen in aangebracht, die naar verwachting gunstig zullen uitpakken voor de deelnamebereidheid.

De regeling functieverandering wordt als ingewikkeld ervaren. De ingewikkeldheid komt mede voort uit de vermenging van prikkels voor natuurbeheer en functieverandering. Deze vermenging is in de praktijk tot nu toe geen knelpunt gebleken. Daarnaast krijgt een particulier met veel partijen te maken (LASER, DLG, provincies, gemeenten). Particulieren roepen dan ook vaak de hulp van adviseurs om een aanvraag in te dienen.

Het is verder nog een relatief nieuwe regeling en veranderingen in de regeling, zeker op hoofdlijnen, kunnen leiden tot nieuwe onzekerheden bij de particulier, maar ook bij de andere betrokken partijen, met negatieve gevolgen voor de deelnamebereidheid.

Aanbeveling

Houdt de regeling functieverandering op hoofdlijnen gelijk. Gun daarmee alle betrokken partijen de tijd om de mogelijkheden die functieverandering biedt, te verkennen en te gebruiken.

2 *Informatievoorziening over functieverandering*

Particulieren ervaren de aanvraagprocedure als langdurig, ingewikkeld en risicovol. Ze schakelen deskundigen in voor het verzorgen van de aanvraag, in veel gevallen met specialistische kennis op diverse terreinen (ecologie, ruimtelijk ordening, fiscaliteiten). De particulier ervaart dat het risico dat voor hem aan de aanvraag kleeft, volledig voor zijn rekening komt. Actieve informatievoorziening kan voor een deel aan dit probleem tegemoet komen door aan de particulier duidelijk te maken wat (op die verschillende terreinen) de consequenties van deelname aan de SN-functieverandering zullen zijn. Het is hierbij van belang onderscheid te maken in ruwweg twee groepen particulieren: (1) (toekomstige) landgoedeigenaren die willen investeren in landbouwgrond voor hun landgoed en (2) agrariërs die denken aan bedrijfsbeëindiging. Beide groepen handelen vanuit verschillende achtergronden.

Ook de heel diverse opstelling van gemeenten en provincies leidt tot onduidelijkheden en onzekerheden bij particulieren. Provincies en gemeenten op hun beurt klagen over een gebrek aan informatie over het natuurbeleid. Provincies noemen in dit verband de beleidswijziging van verwerving naar beheer. Gemeenten zijn in het algemeen slecht bekend met Programma Beheer, waar de functieverandering onderdeel van uitmaakt. Dit laatste punt is ook door Hilhorst et al. (2003) genoemd en speelt bij de functieverandering nadrukkelijk, omdat bestemmingswijzigingen een vereiste zijn. Een actieve benadering van gemeenten (voorlichting enzovoort) omtrent de gevolgen van functieverandering voor hun

plannen is op zijn plaats. De medewerking van gemeenten kan zo worden vergroot. Daarbij is het verstandig het benadering van gemeenten te koppelen met de informatievoorziening aan particulieren (zie boven).

Aanbevelingen

- Verschaf aan particulieren actief informatie over de mogelijkheden van de functieverandering. Schakel hiervoor personen c.q. instanties in die zicht hebben op het hele traject van functieverandering, gebiedskennis hebben en de agrarische situatie kennen. Houdt rekening met zeker twee doelgroepen: (toekomstige) landgoedeigenaren en agrariërs die hun bedrijf (deels) willen beëindigen.
- Help gemeenten door actief informatie te verschaffen over de gevolgen van functieverandering (bijvoorbeeld ten aanzien van de bestemmingsplanwijzigingen) in hun gemeente. Schakel hiervoor personen c.q. instanties in die zicht hebben op het hele traject van functieverandering, gebiedskennis hebben en ook de agrarische situatie kennen.

3 *Belastingen*

Het fiscale stelsel kent nauwelijks specifieke voorzieningen gericht op de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur door particuliere natuurbeheerders. De vrijstelling van inkomstenbelasting over ontvangen subsidies uit de Subsidieregeling Natuurbeheer is onlangs goedgekeurd door de EU en dit zal naar verwachting een positieve uitwerking op de deelnamebereidheid hebben. Nu is nog onduidelijk in wat voor vorm deze vrijstelling in ons land wordt doorgevoerd. Dit levert onzekerheid op bij particuliere natuurbeheerders.

Veel particulieren gebruiken de fiscale voorzieningen uit de Natuurschoonwet 1928 bij het realiseren van functieveranderingen. Een aantal onderdelen van de wet wordt binnenkort herzien. Deze herziening biedt mogelijkheden, maar leidt ook bij eigenaren van voorheen al goedgekeurde NSW-landgoederen tot onzekerheid.

Aanbeveling

Geef duidelijkheid over de herzieningen binnen de Natuurschoonwet en over de vorm van de fiscale vrijstellingen voor de subsidies in de Subsidieregeling Natuurbeheer.

4 *Gebiedsgericht stimuleren*

Zodra er in een gebied gericht actie wordt ondernomen (vanuit de provincie, de DLG of anderen naar particulieren of naar gemeenten) om functieverandering van de grond te krijgen, zijn de geïnterviewden positiever over de mogelijkheden. Bij gerichte acties kan worden gedacht aan het samenbrengen van de juiste personen in een gebied. Zo kan samenwerking gestimuleerd worden. Zo'n actie geeft particulieren, die nu vooral vinden dat zij het volledige risico moeten dragen, vertrouwen; ze ervaren de risico's als minder groot.

Er is verder gepleit voor het inbedden van functieverandering van landbouw naar natuur in reeds lopende initiatieven in het landelijk gebied. Gedoeld wordt op initiatieven waarbij landbouw en natuurontwikkeling samen moeten worden aangepakt. De reconstructie is hiervan een voorbeeld. Naast het verwerven van landbouwgronden kan hierbinnen ook functieverandering van landbouw naar natuur een optie zijn. Actief gebruik hiervan biedt het natuurbeleid een extra mogelijkheid om in te spelen op te verwachten regionale

verschillen tot deelnamebereidheid van met name agrariërs. Deze regionale verschillen zijn afhankelijk van de vooruitzichten in de landbouw.

Aanbevelingen

- Overweeg het aanvraagtraject te stimuleren door het verstrekken van een subsidie of het beschikbaar stellen van capaciteit (van de DLG).
- Zet particulier natuurbeheer met functieverandering in bij reeds lopende processen in het landelijk gebied, met name in gebieden waar de vooruitzichten voor landbouw relatief ongunstig zijn.

Literatuur

Federatie Particulier Grondbezit, *Bos, Landgoed & Fiscus, Een fiscale wegwijzer voor de particuliere eigenaar van grond in het buitengebied*. Zeist, 2002.

Hilhorst, R., Kroon, S., De Bonte, A., Jongsma, E., Van der Linden, M., Hanemaayer, D. en P. Sloot, *Tussentijdse evaluatie Programma Beheer*. DLV Groen en Ruimte. B&A Groep B.V., 2003.

LNV, *Begroting 2004*, 2003.

LNV, *Brief aan de Tweede Kamer*. d.d. 24-10-2003, TRCFEZ/2003/1773.

LNV, *Brief aan de Tweede Kamer*. d.d. 9-10-2002, DN 2002/3026.

LNV, *Dynamiek en vernieuwing*. 1995.

LNV, *Natuur voor Mensen, Mensen voor natuur*. 2000.

LNV, *Natuurbeleidsplan*. 1990.

LNV, *Particulier Natuurbeheer - Achtergrondrapport van het Programma Beheer*. Projectgroep 'Experimenten particulier natuurbeheer'. 1997.

LNV, *Structuurschema Groene Ruimte*. 1995.

LNV, *Vitaal en Samen. LNV beleidsprogramma 2004-2007*. 2003.

Luijt, J. en M. Woud, *Stimulering bosuitbreiding met CO2 boscertificaten*. LEI Notitie in opdracht van het Nationaal Groenfonds. LEI, Den Haag, 2003.

Luijt, J., A.J. Reinhard en R.A.M. Schrijver, *Stimulering bosuitbreiding met CO2 boscertificaten*. LEI Notitie 00.18 (in opdracht van het Nationaal Groenfonds). LEI, Den Haag, 2000.

Lyons, B. en J. Mehta, 'Private Sector Business Contracts: The Text Between the Lines'. In: S. Deakin and J. Michie (eds.), *Contracts, Co-operation, and Competition; Studies in Economics, Management and Law*. Oxford University Press, Oxford, 1997.

Milgrom, P. en J. Roberts, *Economics, Organization and Management*. Prentice Hall International, Englewood Cliff, New Jersey, 1992.

Nationaal Groenfonds, *Investeren in Natuur 2003-2006 - Financieel perspectief voor een resultaatgericht Natuurbeleid*. Nationaal Groenfonds, Hoevelaken, 2003.

Polman, N.B.P. en L.H.G. Slangen, *Functieverandering van landbouwgrond: hoe te organiseren?* Wageningen Universiteit, Wageningen, 2004.

RIVM, *Natuurbalans 2003*. 2003.

Sanders, M., Van Blitterswijk, H., Huiskes, H.F., van Wijk, M.N. en A. Blankena, *Beleids-evaluatie agrarisch en particulier natuurbeheer voor de Natuurbalans 2003*. Waarin: particulieren in samenwerkingsverbanden met terreinbeherende organisaties. Planbureau-Werkdocument 2003/16. Alterra, Wageningen, 2003.

Van Vliet, C.J.M., Van Blitterswijk, H., Hoogstra, M.H., Balduk, C.A. en R.J.H.G. Henskens., *Natuurbeleid in de beheerpraktijk. Een onderzoek naar kansen en knelpunten in de sturingsrelaties tussen overheden en beheerders ten behoeve van de Natuurbalans 2001*. Alterra rapport nr. 463. Alterra, Wageningen, 2002.

Bijlage 1 Onzekerheden bij functieverandering op langere termijn

Ook op langere termijn spelen onzekerheden een rol.¹ Deze kunnen worden benaderd vanuit het contract op zich. In het algemeen zijn sleutelkenmerken van contracten de duur van het contract, de identiteit van de partijen, de rol van de prijs als coördinatiemechanisme, de bijzondere karakteristieken van het object (mate van transactie-specifieke investeringen) en het belang van bepaalde waarborgen (cf. Lyons en Metha, 1997: 48). In het geval van functieverandering is zeker sprake van bijzondere karakteristieken, die als definitief kunnen worden beschouwd.

'Hold-up'

Omzetten van landbouwgrond in natuur is niet alleen een ingrijpende maar ook een omvangrijke transactie-specifieke investering; de grond kan niet meer voor andere doelen worden gebruikt. Daarmee neemt voor de particulier het belang van waarborgen toe, waarborgen om te vermijden dat de overheid de overeengekomen vergoeding gaat verlagen zodra de omzetting - afgestemd op de eisen van de overheid - is uitgevoerd. Dit wordt het zogenoemde 'hold-up'-probleem genoemd.

De mogelijkheid van 'hold-up' ontstaat in iedere contractuele relatie waarin sprake is van een onvolledig contract. De oorzaken kunnen verschillend zijn. Zodra een particulier een keuze heeft gemaakt voor een investering in een speciale technologie of in een relatie, kan het omschakelen of het verbreken van de relatie voor de particulier zeer kostbaar worden. Ook kan door onvoorziene omstandigheden de positie van één van de partijen in de contractuele relatie verslechteren. Ook dan kan het verbreken van de relatie zeer kostbaar zijn.

De angst voor *hold-up*-problemen kan contractpartners er van weerhouden om investeringen te doen. Opbrengsten die dan niet worden gerealiseerd zijn de maatschappelijke kosten van het *hold-up*-probleem (Milgrom en Roberts, 1992: 307.)

De angst voor dit *hold-up*-probleem kan de particulier er van weerhouden om de functieverandering door te voeren. Voor de aanleg van bos op landbouwgrond is deze relatie reeds aangetoond (zie bijvoorbeeld Luijt et al., 2000).

'Lock-in'

Een particulier die een functieverandering heeft doorgevoerd kan ook te maken krijgen met een zogenoemde '*lock-in*'-probleem. Door de functieverandering kan hij zich gedwongen voelen om een lagere vergoeding voor zijn beheersactiviteiten te accepteren omdat hij geen andere gebruiksmogelijkheden meer heeft voor de grond. Hij is als het ware ingesloten en heeft dus geen andere keuze.

Deze insluitingseffecten kunnen ontstaan als gevolg van een verandering van de spelregels door de beleidsbepalende partij (=tijdsinconsistentie). Tijdsinconsistentie treedt

¹ Gebaseerd op Polman en Slangen (2004).

bijvoorbeeld op wanneer beleid dat aanvankelijk optimaal leek, niet langer optimaal is voor beleidsmakers en daarom niet wordt voortgezet. De overheid heeft geen bindende afspraak die haar houdt aan het oorspronkelijke plan houdt en heeft vrijheid, en de beslissingsbevoegdheid om over te stappen naar een beleid dat nu beter lijkt.

Bijlage 2 Overzicht fiscale tegemoetkomingen Natuurschoonwet 1928

(Bron: Bos, Landgoed en Fiscus; Federatie Particulier Grondbezit, 2002)

Particulieren en rechtspersonen

Naast particulieren kunnen onder bepaalde voorwaarden ook rechtspersonen NSW lichamen zijn, waarbij toepassing vrijstelling Vpb mogelijk is. De criteria zijn:

- ten minste 70% van de bezittingen bestaan uit gerangschikte NSW-landgoederen;
- ten minste 70% van de werkzaamheden gericht zijn op instandhouding van de landgoederen;
- de overige werkzaamheden niet kunnen worden aangemerkt als het drijven van een onderneming.

Transparante BV

Om dubbele heffing (eerst Vpb door de BV, vervolgens IB door de aandeelhouders) te voorkomen worden BV's onder de NSW als transparante BV's behandeld. De fiscus kijkt door de BV heen en laat de aandeelhouders zelf IB-aangifte doen over hun deel (betreffende inkomen uit werk en woning, sparen en beleggen) in de BV. Ook de fiscale faciliteiten zijn voor aandeelhouders toepasbaar, zoals voor een bosbouwonderneming de bosbouwvrijstelling).

Inkomstenbelasting

Box 1 gereduceerde WOZ waarde werkt door in de eigenwoningregeling;
Box 3 Vermogensrendementsheffing.

- De onder NSW gerangschikte gronden in volle eigendom zijn vrijgesteld voor de vermogensrendementsheffing; In geval van uitgifte in erfpacht of vruchtgebruik zijn zowel de bloot eigenaar als gebruiker naar waarde belast;
- Bij transparantiebepaling van NSW-BV's kunnen aandeelhouders gebruikmaken van de NSW-faciliteit vrijstelling vermogensrendementsheffing.

Vennootschapsbelasting

Rechtspersonen die NSW-lichaam zijn, vrijgesteld van Vpb. Voorwaarden:

- bezittingen voor ten minste 70% bestaan uit gerangschikte NSW-landgoederen;
- werkzaamheden voor ten minste 70% bestaan uit instandhouding landgoederen;
- 'overige werkzaamheden' niet gekenmerkt als drijven van een onderneming.

Dividendbelasting

Bij een transparante BV is geen sprake van aandelen en dus geen dividendbelasting. Transparant: werkzaamheden, rechten en verplichtingen niet van de BV, maar van de gezamenlijke aandeelhouders. Er wordt door de BV heen gekeken. Aandeelhouders zijn mede-eigenaren van een onverdeelde boedel.

Overdrachtsbelasting (OvB)

Verkrijging van een NSW-landgoed door natuurlijke personen of door NSW-lichamen is vrijgesteld van OvB (art. 9a NSW). Indien binnen 25 jaar na overdracht alsnog onttrekking aan NSW plaatsvindt, dan is alsnog OvB verschuldigd;
(Overdracht van een NSW-landgoed kan de bezitser in de NSW activeren?)

Kapitaalsbelasting

Inbreng NSW landgoed in NSW-lichaam: vrijstelling, maar binnen 25 jaren verlies NVW status dan alsnog belast.

Recht van successie, schenking en overgang

Niet voor het publiek opengestelde NSW landgoederen worden gewaardeerd tegen de helft van de bestemmingswaarde. Opengestelde NSW landgoederen (of gedeelten daarvan) worden niet gewaardeerd (waarde is nihil). De bestemmingswaarde is 'de waarde in het economische verkeer, die op het tijdstip van het verkrijgen aan de onroerende zaak zou moeten worden toegekend, in geval daarop de last rustte om het gedurende een tijdvak van 25 jaar als zodanig in stand te houden'.

Bezitser: is NSW landgoed verkregen door schenking of vererving en er is beroep gedaan op de NSW buiten invorderingstelling van het Successierecht of schenkingsrecht, dan moet 25 jaar lang landgoed in eigendom worden gehouden. Zo, nee dan naar evenredigheid tijdsperiode/of landsdeel belast (dit geldt voor verkoop, maar ook voor uitgifte in vruchtgebruik /erfpacht).

Instandhoudingsplicht: Indien binnen 25 jaar onttrekking aan NSW plaatsvindt, is alsnog invordering en wettelijke rente verplicht. Bij gedeeltelijke onttrekking is gedeeltelijke invordering. *Punt van aandacht, omdat eerder verkopers alsnog belast kunnen worden*

Omzetbelasting

Geen faciliteiten

Onroerende zaakbelasting

Eigenaren als gebruikers hebben de volgende faciliteiten:

- onroerende zaken die deel uitmaken van een NSW landgoed zijn vrijgesteld (met uitzondering van gebouwde eigendommen). Dit geldt niet voor cultuurgronden die bedrijfsmatig worden gebruikt voor land- of bosbouw. Hetzelfde geldt voor natuurterreinen beheerd door organisaties;
- Gebouwde eigendommen die tot woning dienen: uitgangspunt is de bestemmingswaarde (veelal % van de waarde in het economisch verkeer). Bij onttrekking geen navordering.

Waterschapslasten

Geen specifieke faciliteiten. Effect door lagere WOZ waarde voor onder NSW gerangschikte objecten.

Bijlage 3 Lijst van geïnterviewden

Gesprekken

- Dhr. L. Hoefnagels, Provincie Limburg,
- Dhr. J. Timmermans, Gemeente Weert.
- Dhr. F. Kapsenberg, Gemeente Landgraaf.
- Dhr. F. Nijpjes, Rentmeester, St. Odilienberg.
- Dhr. F. Hornesch, Dienst Landelijk Gebied (DLG), Roermond.
- Dhr. Van der Veer, LLTB-AREA, Roermond.
- Dhr. T. de Kogel, Provincie Overijssel.
- Dhr. en mw. Brunninkhuis, agrariërs en campingeigenaar Hoeve 't Springendal, Tubbergen.
- Dhr. B. Nijhuis, particulier natuurbeheerder, Beuningen.
- Dhr. H. Plegt, gemeente Losser.
- Dhr. G. Davina, gemeente Dinkelland.
- Dhr. A.J.J. Bakker, Ernst & Young Belastingadviseurs.
- Dhr. J.J. Urselmann, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Taskforce Economie.
- Dhr. P. van de Weegh, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Taskforce Economie.

Telefonische interviews

- Mw. Ir. H.C.M. Brusse, Federatie Particulier Grondbezit.
- Mw. Van den Bos, Provincie Flevoland.
- Dhr. Hartholt, Provincie Zuid Holland.
- Dhr. P. Kamminga, Provincie Zuid Holland.
- Dhr. Van de Velde, provincie Groningen.
- Dhr. M. Lumkes, Provincie Drenthe.
- Dhr. O. Brandsma, Provincie Overijssel.
- Dhr. T.-J. Slob, veehouder, Noordeloos.
- Dhr. J. de Koster, Agrarische Natuur- en Landschapsvereniging de Hâneker, Groot-Ammers.

Bijlage 4 Deelnemers Workshop op 21 januari 2004 in Driebergen

H. Hillebrand	InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster
A. van der Schans	Ministerie van LNV, Directie Natuurbeheer
T.J. de Koeijer	Milieu- en Natuurplanbureau, vestiging Wageningen
P. van Egmond	Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven
J. de Koe	Vereniging Natuurmonumenten
F. Hoekstra	Staatsbosbeheer
T. de Boer	Dienst Landelijk Gebied, Centrale Eenheid
R. Munters	SBNL, Organisatie voor particulier en agrarisch natuurbeheer
T.A. Jansonius	Landschapsbeheer Nederland
T. Jansen	AREA-advies
M. Overbeek	LEI
N. Polman	Wageningen Universiteit, Leerstoelgroep Agrarische Economie en Plattelandsbeleid
G. Venema	LEI
M. van Wijk	Alterra
M. van Bavel	LEI
J. Vader	LEI
C. Teeuwen-Vogelaar	LEI
H. Leneman	LEI