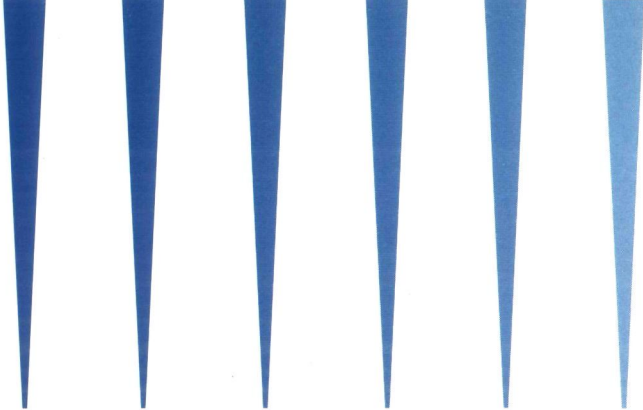
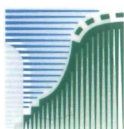




Directie Groene Ruimte en Recreatie

Recreatie op eigen benen 3

Deelrapportages



Samenvattingen belangrijkste conclusies deelrapportages

1. Organisatievernieuwing

projectleider: Peter Rens (OSO)

2. A. Commercialisering en privatisering

projectleider: Roelof Brouwer (ZW)

B. Ervaringen met commercialisering / privatisering in Zuid-Nederland

projectleider: Gerard van der Sar (Z)

3. Particulier en vrijwillig landschapsbeheer in het landelijk gebied

projectleiders: Fred Blok (GRR) en Jan-Willem van Wijngaarden (NW)

4. Lusten en lasten in één hand

projectleider: Marijke Kloosterman (GRR)

5. Combinatie van recreatie met andere functies

projectleider: Gerard van der Sar (Z)

6. Inzet PPS in de recreatieve sector

projectleider: Hans Uittenbogaard (GRR)

7. Wegnemen rijksbelemmeringen

projectleider: Wim Kuijper (O)

8. Rijksbeheer

projectleider: Kees Kuijken (GRR)

9. Ondernemend Recreatiebeleid (NYFER)

10. Handen en voeten aan recreatie op eigen benen (Boer & Croon)

100%

sg: 82-874

100%

100%

100%

1898520524

100%

PROJECT 1: ORGANISATIEVERNIEUWING

Doel

Het bevorderen van het denken over de noodzakelijk geachte organisatieverandering bij recreatieschappen door deze te confronteren met hun omgeving (bestuurders, ondernemers en gebruikers)

Middel

3 workshops, begeleid door Burson-Marsteller

Conclusies

1. Over de toekomst van de openbare recreatie kan alleen gesproken worden als duidelijk is wat wel en wat niet onder een basisvoorziening moet worden verstaan.
2. Voor ondernemers is het bestuur van de recreatie(schappen) diffuus. Zij stellen zich daardoor extra voorzichtig op.
3. Bestuurders willen besturen (op hoofdlijnen) en laten beheer en exploitatie graag aan een ander over (bijv. het schap). Ondernemers mogen het bestuur wel adviseren over het te ontwikkelen beleid maar aan het bestuur niet direct deelnemen. Vernieuwende bestuursvormen samen met ondernemers zien bestuurders niet als haalbaar. Samenwerken moet via contracten.
4. Bestuurders praten liever met ondernemers rechtstreeks dan met hun belangenbehartigers.
5. Bestuurders willen ook graag dat naar andere bedrijven wordt gekeken dan die uit de sector.
6. Ondernemers, bestuurders en schappen vinden dat ontwikkeling per gebied moet worden gezien. Over interregionale samenwerking wordt niet gediscussieerd. Landelijke, algemeen geldende oplossingen zijn er niet, vanwege de grote verschillen (qua structuur en werkwijze) tussen de schappen.
7. Aan onderlinge uitwisseling van kennis moet veel meer aandacht worden besteed.
8. Bestuurders erkennen het gebrek aan belangstelling voor het onderwerp recreatie bij de meeste van hun collega's. De schappen beginnen langzamerhand in te zien dat ROEB het begin kan zijn van een vernieuwingsproces i.p.v. de zoveelste bezuinigingsoperatie. Tot nu toe verschuilen zij zich te veel achter hun bestuurders. Daar waar combinaties aanwezig zijn van actief betrokken bestuurders en ondernemende schapsdirectie's zijn de kansen op vernieuwing het grootst.
9. Een target voor het op eigen benen staan is nodig om te weten waar men staat.
10. Ondernemers, bestuurders en schappen zijn het er over eens te weinig van de klant te weten.

Doel

Nagaan of commercialisering en privatisering mogelijkheden bieden de doelstellingen van ROEB (mede) te realiseren.

Middel

Bureau TRS heeft -in opdracht van LNV en het Recreatieschap Midden-Delfland- algemeen onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden van commercialisering en privatisering in relatie tot ROEB (rapportage is gereed). De concrete pilot Midden-Delfland volgt.

Conclusies TRS

1. Noodzaak tot economisering van openbare recreatiegebieden neemt steeds meer toe vanwege vanuit financiële motieven, maar ook omdat het draagvlak nu te gering is en het maatschappelijk rendement te laag.
2. Als de overheid blijft zorgen voor de basisvoorzieningen, kan commercialisering en privatisering bijdragen aan vergroting van het maatschappelijk rendement.

Consequenties commercialisering/privatisering

1. Behoud primaire sociaal-maatschappelijke functie vergt:
 - * blijvende zorg, verantwoordelijkheid, bemoeienis overheid
 - * acceptatie door de overheid dat zij hier de kosten in belangrijke mate voor draagt
2. Toenemende participatie private partijen:
 - * veroorzaakt taakwijziging schappen (meer beheer/onderhoud i.p.v. exploitatie)
 - * visie en zorg voor balans vrij toegankelijke en te betalen voorzieningen noodzakelijk
3. Marktgericht functioneren schappen leidt tot een cultuuromslag van aanbod- naar vraaggericht en professionalisering interne organisatie m.b.t. consumentenkennis en TR-ontwikkelingsbeleid
4. Toenemende samenwerking met private partijen vraagt anticiperend en voorwaardenscheppend beleid, een actieve houding en kennis over de exploitatiepotenties.
5. Afstoten van schapsexploitaties aan de markt dient plaats te vinden rekening houdend met de reël te bepalen opbrengst, consequenties personeelsovername en afbakening risico's voor schap.
6. Flexibilisering overheidsbeleid is noodzakelijk om tot een succesvolle benutting van de commercialiserings/privatieringsgedachte te komen en te kunnen zorgen voor een evenwichtige belangenafweging.
7. Gronduitgiftemogelijkheden voor schappen moeten worden geoptimaliseerd om zo te zorgen voor een adequaat instrument dat de investeringsbereidheid van private partijen tot stand brengt.

Niet overal bieden commercialisering / privatisering in gelijke mate oplossingen. Kansen worden ook (meer fysiek) bepaald door:

- bereikbaarheid en ontsluiting van het individuele gebied
- ligging van het gebied
- mate waarin sprake is van een randstedelijk gebied met bufferfunctie
- nabijheid bevolkingsconcentraties
- natuurlijke potenties
- aan/afwezigheid van toeristisch-recreatieve voorzieningen in de omgeving van een gebied.

Aanbevelingen

1. Professionalisering van de bestuurlijke organisatie is ontontkoombaar (overheidsinvloed op afstand in bijv. Raad van Toezicht, professioneel DB, e.d.).
2. Scheiding van geldvragende en geldgenererende voorzieningen, zowel in organisatie- als financierings- en exploitatiestructuur.
3. Professionalisering van de personele organisatie van recreatieschappen (om meer marktgericht en marktconform te kunnen werken).
4. Zorgen voor een marktconform productaanbod en productontwikkeling (eigen identiteit).
5. Flexibilisering overheidsbeleid.

PROJECT 2B: ERVARINGEN MET PRIVATISERING/COMMERCIALISERING IN ZUID-NEDERLAND

Doel

Nagaan of commercialisering en privatisering ook in niet typische recreatiegebieden kansen biedt die bijdragen aan de doelstellingen van ROEB.

Middel

Globale quick scan van ervaringen met privatisering in Zuid-Nederland.

Conclusies

Motieven om te privatiseren/commercialiseren zijn:

1. verloren belangstelling (andere politieke prioriteiten)
2. wijziging van politieke opvattingen (kerntakendiscussie over rol overheid)
3. organisatorisch niet toegerust zijn voor beheers- en exploitatietaken
4. financieel niet voldoende sterk zijn
5. overwegingen van efficiency en kostenbesparing (waarachter vaak zaken als onder 2 genoemd schuil gaan).

Vaak zijn meerdere argumenten in het geding. Als vormen van privatiseren zijn te onderscheiden: uitbesteden, overlaten en afstoten.

In een schema (zie bijlage) zijn voor verschillende soorten recreatiemogelijkheden/-voorzieningen de verschillende vormen en motieven om te privatiseren weergegeven. Algemene conclusies die uit deze quick scan zijn te trekken:

Als er een intergemeentelijk samenwerkingsverband is dat recreatieobjecten in eigendom en beheer/exploitatie heeft met een eigen uitvoeringsapparaat, ontstaan er bij privatisering discussies over:

- kosten en kostenverdeling over participanten (geld-kwestie)
- bestaan en ontwikkeling 4e bestuurslaag (macht-kwestie)
- rolverdeling overheid en particulier initiatief (zorg-kwestie)

In de praktijk is het zelden het geval dat privatisering voortkomt uit alleen de discussie over de rolverdeling overheid / particulier initiatief. De discussie wordt vooral ingezet vanuit:

1. wens kosten beheer en personeel beperkt te houden (keren van verdere groei) en
2. wens oorspronkelijk aangegane verplichtingen en taken af te bouwen en / of af te storten.

De gevolgen van privatisering/commercialisering laten zich (nog) moeilijk meten. De periode is vaak nog te kort om goed te kunnen evalueren en eenduidige criteria (indicatoren) ontbreken. Daarbij is de interpretatie-ruimte groot en zijn er grote landelijke verschillen.

In schema:

Voorbeeld	Waarom priv./comm.	Vorm van priv./comm.	Waarom deze vorm
routestructuren fietspaden Br.NO	niet	geen	niet in discussie
kanoroute Grave e.o.	niet	geen	niet mogelijk
parken/golfbanen/ strandbaden strandbad Lith	efficiency/ kosten-besparing(5)	uitbesteden (x)	overlaten (y) niet mogelijk
strandbad Geffense Bosjes	rolopvatting (2) en financiën (4)	overlaten (y)	via erfpacht nog enig/voldoende grip
strandbad Hemelrijken <i>aanvullende info van:</i> <i>Eersel-Vessem, Aqua Best, Schutterspark,</i> <i>Golfbaan Brunssumerheide</i>			
bezoekers- en informatiecentra B.C. Slabroek	rolopvatting (2) en efficiency/kosten (5), organisatievorm biedt meer mogelijkheden	afstoten (z) naar gemeentelijke stichting	organisatievorm biedt meer mogelijkheden: contract met SBB, sponsoring
<i>aanvullende info:</i> <i>Biesbosch Museum, B.C. Schrieversheide,</i>			
visoevers/steigers/havens/aanlegvz. visboothaven Lithooyen	rolopvatting (2) en efficiency/kosten (5)	uitbesteden (x)	subsidievoorwaarden in combinatie met doel van de voorziening (sanering/handhaving karakter voorziening) maakt verdergaande vorm niet mogelijk
evenementen/ faciliteiten			
natuurgebieden met OR Brunssumerheide	verloren belangstelling (1), rolopvatting (2), financiën (4)	afstoten (z)	geen behoefte aan tussenvorm
Stammenderveld	verloren belangstelling (1), financiën (4)		

PROJECT 3: PARTICULIER EN VRIJWILLIG LANDSCHAPSBEHEER IN HET LANDELIJK GEBIED

Doel

Kunnen particulier beheer en vrijwilligerswerk een duurzame bijdrage leveren aan de doelstellingen van ROEB.

Middel

Onderzoek voor wat betreft particulier beheer door het KIC Stichting Recreatie en het IBN-DLO. Het onderdeel vrijwilligers is in eigen beheer uitgevoerd.

Conclusies

1. Ondanks het enorme potentieel vrijwilligers wordt er in de recreatiesector toch maar weinig gebruik van gemaakt.
2. Dit is een gevolg van het op lokale activiteiten gericht zijn van de vrijwilligers, het opereren van vooral overheden (want dat zijn schappen toch ook) in de recreatiesector en het toch vaak ontbreken van een relatie/band tussen recreatiebeheerder en klant.
3. Vrijwilligers en andere vormen van aanvullende arbeid vormen toch een onmisbare schakel. Zonder deze inzet is het niet mogelijk een recreatieproduct van voldoende kwaliteit te bieden. Beheerders hebben hiervoor echter vaak een blinde vlek. Aanbevolen wordt dan ook een effectief vrijwilligersbeleid te ontwikkelen (op het juiste schaalniveau) en bijvoorbeeld een gezamenlijke coordinator aan te trekken (zie voorbeelden elders, bijvoorbeeld in ziekenhuizen).
4. Overigens komt uit de onderzoeken naar voren dat recreatieschappen de huidige beheerslasten niet als een probleem ervaren (dit in tegenstelling tot de particuliere beheerders van bos- en natuurterreinen), maar dat de recreatieschappen vooral knelpunten verwachten ten aanzien van toekomstige vervangingsinvesteringen. De omvang van de problematiek bij beide soorten beheerders komt uit de onderzoeken echter niet naar voren.
5. Kansen liggen er voorts op het gebied van:
 - samenwerking (kennis, toezicht e.d.)
 - een andere attitude van organisaties en beheerders ten aanzien van samenwerking met collega-beheerders en vrijwilligers
 - het aanhalen van de band met gebruikers (meer richten op de vraag)
 - het vergroten van de kennis op het gebied van de recreatieve vraag, zonering e.d. met name bij de kleine(re) beheerders
 - het beter benutten van de verschillende categorieën van alternatieve arbeid, alternatief gestraften, het meer inschakelen van agrariërs voor structureel beheerwerk in recreatiegebieden e.d.; hiervoor is het noodzakelijk dat de toegang tot en kennis over dit soort mogelijkheden wordt verbeterd.

PROJECT 4: LUSTEN EN LASTEN IN EÉN HAND

Doel

Onderzoeken of -als lusten en lasten in een gebied samenvallen- de recreatiesector beter op eigen benen staan.

Middel

Verkenning in eigen beheer op basis van literatuur en gesprekken.

Het gaat er bij lusten en lasten in één hand om, dat sommige beheerders met de kosten van gebieden / voorzieningen blijven zitten, terwijl anderen daaraan verdienen. Het geldt dat in een gebied omgaat, zou zoveel mogelijk aan dat gebied ten goede moeten komen. Bepalend zou uiteindelijk de logische eenheid van het recreatief-toeristisch product moeten zijn (in de ogen van de markt / gebruiker), waarbinnen lusten en lasten samenkomen.

Conclusies

1. Gemeentelijke heffingen

Inkomsten en uitgaven van met name gemeenten staan momenteel in het middelpunt van de belangstelling, omdat zij stijgen. Dat geldt ook voor de toeristenbelasting, die zowel kan worden geheven op het land als op het water. In ongeveer de helft van de Nederlandse gemeenten wordt momenteel toeristenbelasting geheven. De inkomsten voor de gemeenten zijn de afgelopen jaren sterk gestegen: 1991 fl. 78.000.000,-; 1995 fl. 108.980.000 en geraamd voor 1996 fl. 116.262.000,-. Deze toename komt maar ten dele voort uit het groeiende aantal gemeenten dat toeristenbelasting heft; verder is de toename niet gemotiveerd, hoger dan het prijsindexcijfer, komt vaak niet ten goede aan de recreatief-toeristische sector, wijze van heffen is per gemeente verschillend. Uit gesprekken blijkt dat niet de hoogte van de belasting een probleem is, maar de onduidelijkheid en de inzet van de opbrengsten. Verbetering hiervan kan een bijdrage aan de oplossing van het financieringsprobleem in de recreatief-toeristische sector betekenen.

Vanuit ROEB is het van belang om een gezamenlijke strategie te ontwikkelen met VNO/NCW en MKB-Nederland (organisaties die net als LNV zitting hebben in de door Stas. Vermeend ingestelde werkgroep die de lokale belastingdruk voor het bedrijfsleven onder de loep neemt) en gebruik te maken van de druk die zich nu rond o.a. de toeristenbelasting naar gemeenten (en de VNG) ontwikkeld.

2. Fiscale groenregeling en groenfondsen

In 1994 is de Wet op de Inkomstenbelasting gewijzigd om beleggen en investeren ten behoeve van het milieu (waaronder bos en natuur) te bevorderen. Er is een regeling Groenfondsen en een regeling Groenprojecten opgesteld. De markt voor het groenbeleggen kenmerkt zich inmiddels door een groot aanbod ingelegd vermogen en een tekort aan projecten.

Vanuit ROEB is het van belang dat recreatiegebieden, die vaak ook van belang zijn vanuit het oogpunt van natuur en landschap en de op beleving daarvan gebaseerde recreatievormen eveneens, als het gaat om beheer, onderhoud en vervangingsinvesteringen, van de Groenregeling gebruik kunnen maken of, voor zover dat nu al mogelijk is, daar in de communicatie en voorlichting in bijvoorbeeld de handleiding van LASER en NOVEM duidelijker te zijn. Het draagt bij aan de doelstelling van ROEB als recreatiebeheerders gebruik kunnen maken van "goedkoper" geld.

Voorts is het van belang dat de activiteiten van de Stichting Nationaal Groenfonds, bijvoorbeeld als het gaat om het ontwikkelen van innovatieve producten, naast de natuursector meer worden toegesneden op de recreatiesector.

3. Fondsvorming

Het bedenken van een fondsconstructie is niet het grootste probleem; dat is het vullen van een fonds. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden denkbaar, die nader onderzoek/verkenning behoeven. Een geslaagd voorbeeld uit een andere sector is het Nationaal Restauratiefonds (waar het rijk overigens aan bijdraagt!); hoe moeilijk het is via profijtheffingen tot fondsvorming te komen blijkt uit de ervaringen met de bijdrageregeling in de watersport.

4. Voorbeeldgebied

Of het mogelijk is lusten en lasten in één hand te brengen (met openbare recreatie, bedrijfsleven en natuurontwikkeling ineen) kan het beste aan de hand van een voorbeeldproject worden onderzocht. Hierover bestaan concrete ideeën in in ieder geval het Gelderse. Het betreft een innovatief project in relatie tot de inrichting van de Groene Ruimte; een project waarvoor het Stimuleringskader is bedoeld.

5. Andere organisatorische verbanden

Uit de verkenning lusten en lasten komt naar voren, dat de bestaande structuur van de recreatiesector met veelal gemeenschappelijke regelingen niet is toegesneden op andere wijzen van financieren. Het betrekken van het bedrijfsleven bij het gebeuren, het willen gaan werken met aandelen, het gebruik kunnen maken van bijvoorbeeld het Stimuleringskader vergt een andere rechtsvorm en bestuurlijke en personele organisatie.

Project 5: COMBINATIE VAN RECREATIE MET ANDERE FUNCTIES

Doel

Nagaan of het maken van combinaties van recreatie met andere functies de kosten van (her)investeringen en beheer van recreatie vermindert en nieuwe kansen schept. Gezocht is vooral naar mogelijkheden voor de financiering van toekomstige recreatiemogelijkheden.

Middel

Korte verkenning in eigen beheer.

Conclusies

Van de ruim 20 onderzochte combinatiemogelijkheden worden de onderstaande combinaties kansrijk geacht:

Natuur:

Deze spreekt welhaast voor zich zelf. Met name bij de aanleg van nieuwe natuur- en bosterreinen kan vanaf het begin met de recreatie rekening worden gehouden. Hetzelfde geldt voor de wens te komen tot herstructurering (re-styling) van bestaande terreinen.

Landbouw:

Plattellandsvernieuwing en agri-toerisme zijn beleidsaspecten met een sterke verwevenheid met openbare recreatie. De agrarische produktiemiddelen arbeid, grond en gebouwen kunnen elk hun bijdrage leveren aan de vernieuwing en het beheer van de recreatie. Het beheer door boeren van terreinen, het ontsluiten van gebieden voor bijv. wandelpaden en het gebruiken van de gebouwen voor eenvoudig verblijf zijn voorbeelden hiervan.

Sport

Openbare recreatieterreinen zijn bij uitstek geschikt voor combinatie met sportterreinen. Dit geldt meer voor de stedelijke gebieden dan op het platteland. Door de combinatie ontstaan voordelen in beheerskosten.

Wonen en leefbaarheid

Studies over het onderwerp Recreatie in de woonomgeving wijzen onder meer op het belang van omvang-structuur-kwaliteit van recreatieruimte op alle niveau's, en geeft ook richting voor de financiering. Met name bij de ontwikkeling van VINEX-lokaties ligt er een mogelijkheid om hierop in te spelen.

PROJECT 6: INZET P.P.S. IN DE RECREATIEVE SECTOR

Doel

Nagaan of PPS een bijdrage kan leveren aan de doelstellingen van ROEB.

Middel

Rapportage in eigen beheer opgesteld en getoetst in expert-meeting.

In dit kader wordt onder PPS verstaan:

Gezamenlijke overeenstemming inzake thema, produkt en randvoorwaarden. Omdat thema en produkt per geval verschillen gaat het niet om generiek beleid, maar om maatwerk.

In de openbare recreatie komen PPS constructies in de meest simpele vorm veelvuldig voor.

De belangrijkste procescondities zijn :

- Wederzijds vertrouwen
- Duidelijkheid over doelstelling, verdeling van inbreng en verantwoordelijkheden, fasering
- Bescherming van rechten en belangen van derden
- Adequate begeleidings- en controlemogelijkheden
- Bedrijfsmatig en marktgericht denken en handelen
- Interne coordinatie
- Goede projectorganisatie
- Geschillenregeling

Vastgesteld wordt dat op basis van de opgedane ervaring het instrument PPS verdere uitbouw verdient.

Knelpunten zijn:

- Onduidelijkheid over ruimtelijke voorwaarden frustreert het instrument in hoge mate
- Onbekendheid bij veel partijen hoe met PPS om te gaan

Conclusies

1. Het rijk (en niet alleen LNV) moet meer duidelijkheid verschaffen over wat wel of niet mogelijk is op ruimtelijk gebied.
2. Recreatieschappen, gemeenten en provincies dienen zich beter te informeren over het hulpmiddel PPS bij recreatieontwikkelingen.
3. Het oprichten van een of meerdere "aanspreekpunten / projectbureau's" voor PPS wordt sterk aanbevolen.

Doel

Kunnen de huidige subsidievoorwaarden en planologisch beleid worden benut als instrumenten, die een bijdrage leveren aan de doelstellingen van ROEB.

Middel

Verkenning in eigen beheer.

A. Subsidievoorwaarden

Vanaf de jaren 50 is recreatiebeleid gevoerd. Dit is voornamelijk uitgevoerd door recreatieschappen. Het rijk stimuleerde de totstandkoming van recreatievoorzieningen meestal met een investeringssubsidie van 75 %. Beheer en exploitatie is (m.u.v. Grevelingen en Midden-Delfland) vanaf begin af aan een verantwoordelijkheid van de andere overheden geweest. De subsidievoorwaarden behorende bij de inzet van rijksmiddelen voor openluchtrecreatie hebben ten doel de algemene functie ten algemene nutte te waarborgen. Voor gronden gelden deze voorwaarden voor onbepaalde tijd en voor voorzieningen voor een periode van 20 jaar. De afgelopen jaren zijn, mede door de verruiming die de notitie Beheerbeleid (1990) bood, efficiency en commercialisering opgepakt. Gemiddeld wordt momenteel 30% van de uitgaven door inkomsten -niet zijnde subsidies en bijdragen- gedekt.

Er is 10.000 ha grond in eigendom van recreatieschappen en 10.000 ha grond in eigendom van het rijk (maar beheerd als recreatiegebied door schappen; m.n. in de bufferzones in het westen van het land). Op deze laatste 10.000 ha zijn de subsidievoorwaarden niet van toepassing. De historische subsidie van de 10.000 ha grond in eigendom van recreatieschappen wordt geschat op fl. 35 miljoen. Het wordt niet aannemelijk geacht dat recreatieschappen bereid zijn meer dan 10 % te vervreemden met het (indirecte) doel de doelstelling ten algemene nutte te ondersteunen. Het bedrag dat maximaal wordt geraamd voor voor verkoop geschikte voorzieningen is fl. 150 miljoen. Hiervan is voor ca. de helft de 20-jaren termijn verstreken, zodat het gaat om fl. 75 miljoen. N.B. tegenover de mogelijke kapitaalsvervreemding van fl. 110 miljoen (35+75) staat een jaarlijks negatief exploitatiesaldo van eveneens fl. 110 miljoen.

Conclusies

- In materiële zin heeft het loslaten van de subsidievoorwaarden geen grote omvang.
- Loslaten van de voorwaarden is van belang, een logisch sluitstuk, van het meer op afstand gaan opereren van het rijk en de verantwoordelijkheden daar leggen waar zij horen (met handelingsbekwaamheid, zelfstandig opereren e.d.).
- Dit zal leiden tot grotere creativiteit en inventiviteit met betrekking tot de omgang met het kapitaal. Rijksvoorwaarden zijn gericht op behoud; de huidige situatie vraagt om ontwikkeling, restyling en vervlechting.
- Tegenover het laten vallen van de subsidievoorwaarden dienen zekerheden te worden gesteld, die de handelingsvrijheid van betrokken instanties niet aantast (convenant, prestatieovereenkomst, compensatiebeginsel o.i.d.).

B. Planologische beleid

Introductie van relatief bescheiden vormen van privatisering en commercialisering (cf. notitie Beheerbeleid) levert geen planologische inpassingsproblemen op. Verschillen tussen gebieden gaan optreden bij meer "ingrijpende" ontwikkelingen zoals hotels, (recreatie)woningen, golfbanen e.d. Buiten bufferzones blijken er over het algemeen geen overwegende planologische bezwaren te zijn. Binnen bufferzones is sprake van een zeer terughoudende opstelling van m.n. VROM.

Conclusies

- Bij een verder toenemen in betekenis van privatisering en commercialisering zal de tweedeling tussen bufferzones en overige gebieden bij ongewijzigd planologisch beleid zich steeds nadrukkelijker manifesteren.
- Binnen de grenzen, dat privatisering en commercialisering ten dienste staan van de produktontwikkeling en instandhouding van recreatie ten algemene nutte, moet in gezamenlijkheid worden gekomen waar de grenzen liggen.
- Binnen die grenzen moet gestreefd worden naar planologische interpretaties, die ten dienste staan van dat doel "ten algemene nutte", zelfs als dit wijziging van streek- en bestemmingsplannen met zich meebrengt.
- Deze differentiatie is ook voor bufferzones noodzakelijk. De saldobenadering kan hiervoor wellicht een oplossing bieden.

PROJECT 8: RIJKSBEHEER

Doel

Nagaan hoe de positie van het rijk als eigenaar van gronden die een functie ten behoeve van de recreatie vervullen kan worden aangepast in een richting die bijdraagt aan de doelstellingen van ROEB.

Middel

Inventarisatie i.s.m. Domeinen en rapportage in eigen beheer.

Onder de noemer rijksbeheer vallen SBB en Domeinen. Andere (niet rijks)beheerders zijn o.a. Natuurmonumenten, Provinciale Landschappen, particulieren en gemeenten.

In het kader van de ROEB-doelstelling kan een maximaal effect worden bereikt door eigendommen, die een betekenis voor de recreatie hebben en in beheer zijn bij Domeinen in eigendom -om niet- en in beheer -onder toevoeging van een bedrag voor beheer en onderhoud- over te dragen, om die vervolgens marktgericht te kunnen beheren.

Vastgesteld is dat individuele schappen en het OSO reeds vele jaren knelpunten ervaren als het gaat om commercieel exploiteren van gedeelten van terreinen, die eigendom van het rijk zijn. Gesprekken over overdracht en pachtvergoeding stagneren. Dit heeft een remmende werking op de ontwikkeling van gebieden, omdat:

1. procedures te lang duren
2. erfpacht onvoldoende aantrekkelijk is
3. de eindvergoeding een probleem vormt.

Overdracht om niet is tot nu toe afgewezen door Domeinen, omdat het de vermogenspositie van het rijk aantast. Er zijn echter voorbeelden waarin het rijk van die regel is afgeweken: operaties "Brokx- nat en droog", overdracht schoolsportterreinen, scholen en musea.

Conclusie

LNV dient in volgorde van wenselijkheid te streven naar:

1. Overdracht om niet van gronden aan gemeenten en andere overheden in navolging van andere sectoren
2. Overgang van het beheer naar SBB, het gebruik naar een schap of andere exploitant, terwijl de blote eigendom bij Domeinen blijft
3. Doorgifte van opbrengsten aan LNV ten behoeve van de publieke recreatiesector, terwijl eigendom en beheer bij Domeinen blijven

Doel

Analyse van de (bekostigings)structuren in de recreatiesector door deskundigen van buiten de sector en vanuit die positie aanbevelingen doen die bijdragen aan de doelstelling van ROEB.

Middel

Opdracht aan NYFER i.s.m. NIB Consult (definitieve rapportage is nog niet gereed).

Belangrijkste voorlopige conclusies

1. Positieve beleving van bos- en natuurgebieden vraagt ook om een positieve strategie die tegelijkertijd moet zorgen voor een minder eenvormig aanbod.
2. Vernieuwing moet vanuit de sector komen, op basis van produkt-markt combinaties en verwerkt in een bedrijfsplan. Groenfonds en Groenbank zijn goede hulpmiddelen voor de financiering.
3. Meer bewegingsvrijheid is voorwaarde voor meer zelfstandigheid, zoals het investeren op eigen risico. Het verkrijgen van een zekere beschikkingsmacht over de grond is wenselijk en noodzakelijk.
4. Pas schaalvergroting toe, eventueel provinciegrens overschrijdend.
5. Zonder bijdragen van de overheid kan openbare recreatie niet. Voorkeur voor bijdragen in onrendabele top boven het afdekken van exploitatietekorten.
6. Inschakelen van boeren en vrijwilligers voor het beheer van gronden is veel goedkoper dan aankoop daarvan en het uitsluitend werken met beroepskrachten.
7. Gebruik bestaand beleid voor uitbreiding bos- en natuurgebieden als hefboom voor veranderingen bij de openbare recreatie.
8. National Trust in Engeland is voorbeeld van geslaagd ondernemend recreatiebeleid.

RAPPORT "HANDEN EN VOETEN AAN RECREATIE OP EIGEN BENEN: MARKTSCAN"

Doel

In kaart brengen hoe er in de markt wordt gedacht over overlevingskansen voor de openbare recreatie.

Middel

Marktscan op basis van een aantal gesprekken door Boer & Croon, Management Consultants.

Conclusies

Onderscheid wordt gemaakt in de volgende ontwikkelingsstrategieën:

AANVALLEN

Strategische allianties aangaan met bedrijfsleven in verblijfsrecreatie door:

- koppeling recreatievoorzieningen aan verblijf
- gezamenlijke promotie
- bedrijven op contractbasis gebied laten beheren als dat goedkoper is.

Benut meer mogelijkheden om groen als vestigingsfactor te promoten.

Boor additionele financieringsbronnen aan, maar plaats geen "hekken" om openbaar groen.

VERSTERKEN

Ga allianties aan met vervoerbedrijven met oog op bereikbaarheid.

Ondernemender en bedrijfsmatiger beheer/exploitatie door:

- Tendering voor een concessie door private partijen voor de exploitatie. Eventueel aangevuld met lump-sum bijdrage van de overheid.
- Vorm beheers- of exploitatiemaatschappij of een grondbedrijf dat een gebied beheert onder auspiciën van een bestuurlijk orgaan (provincie, wellicht schap, eventueel rijk).

Werk aan versterking integraal beleid samen met collega-ministeries en sector organisaties zoals ANWB, Natuurmonumenten.

VERDEDIGEN

Ver kies innovatie boven expansie. Er is marktverzadiging. Voor kwaliteit is men bereid (meer) te betalen.

TERUGTREKKEN

Wat weinig kansen biedt "overdoen" aan andere partijen met waarborging van de bestemming.

6. Maatschappelijk ondernemerschap

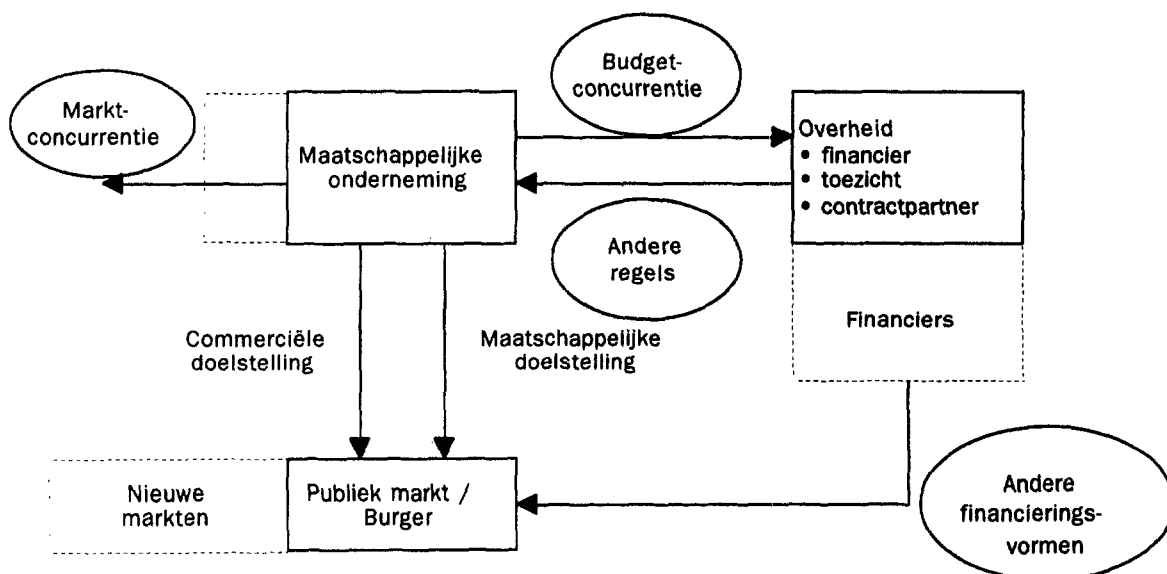
Ondernemender
openbare
recreatie staat
centraal

De centrale doelstelling van het project Recreatie op Eigen Benen en deze marktscan geven beide het belang aan van een ondernemende benadering van de openbare recreatie. Dit ondernemerschap zal echter recht moeten doen aan de maatschappelijke functie van openbare recreatie: het gaat om maatschappelijk ondernemen*).

Hieronder worden de hoofdlijnen van maatschappelijk ondernemerschap weergegeven, startend met de belangrijkste kenmerken:

- * Een primair op de afnemers ('markt) gerichte dienstverlening en innovaties daarin.
- * Resultaatgericht optreden van de organisatie vanuit de maatschappelijke doelstelling en niet vanuit een louter commerciële winstdoelstelling.
- * Kostenbewuste en doelmatige inzet van mensen en middelen om de beoogde resultaten te bereiken.
- * Offensief reageren op kansen en niet (alleen) defensief op bedreigingen.

De maatschappelijk ondernemer heeft niet alleen een andere (maatschappelijke) doelstelling dan de commerciële, maar opereert ook in een ander en vaak complexer speelveld.



*) is een trademark van Boer & Croon Management Consultants

ROEB-project 2b: Ervaringen met privatisering/commercialisering in Zuid-Nederland

1. Inleiding

In aansluiting op de ROEB-deelprojecten gericht op Grevelingen en Midden-Delfland is gekeken naar ervaringen met privatisering/commercialisering elders, m.n. in Brabant en Limburg.

Na enkele structurerende beschouwingen over het waarom en hoe, is aan de hand van een indeling naar recreatievormen een aantal situaties beschreven en gepositioneerd in het veld van privatisering en commercialisering. Aan de hand van deze voorbeelden (en andere ervaringen) zijn enkele algemene conclusies getrokken.

2. Waarom privatiseren/commercialiseren ?

Redenen voor de publiekrechtelijke organisaties op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (recreatieschappen, gewesten) om aanvankelijk ten algemene nutte gerealiseerde recreatiemogelijkheden en -voorzieningen te commercialiseren en/of te privatiseren kunnen zijn:

1. **verloren belangstelling** voor het beleidsveld recreatie zelf, ofwel: "de politieke prioriteitstelling is aan verandering onderhevig"
2. **wijzigingen in politieke opvattingen**, gepaard gaande met kerntaken-discussie over de rol van de overheid en de ruimte voor partikulier initiatief
3. **organisatorisch niet toegerust** blijken te zijn voor de beheers- en exploitatietaak die voortvloeit uit de gemaakte voorzieningen; en dat ook niet willen zijn/worden
4. **financieel niet voldoende sterk**: af willen van de exploitatietekorten van de publieke recreatievoorzieningen omdat deze - ook door uitbreiding en veroudering van de voorzieningen - alleen maar toenemen bij afnemende bereidheid van de deelnemende gemeenten bij te dragen.
5. **overwegingen van efficiency en kostenbesparing**, waarachter uiteraard ook politieke opvattingen schuilen. Ook het zoeken naar nieuwe organisatievormen behoort hiertoe.

Ook zijn er redenen om niet of minder vergaand te privatiseren/commercialiseren dan men als bestuur zou willen:

6. **beleid van de subsidiënten** al of niet vorm gegeven in subsidievoorwaarden.

Uiteraard gelden vaak meerdere argumenten/opvattingen.

Bij ngewijden is bekend dat er een groot verschil kan zijn tussen de gegeven argumenten voor privatisering/commercialisering en de werkelijke redenen. Zo worden de subsidievoorwaarden ook wel eens misbruikt (voorkeur-interpretatie).

3. Welke vorm van privatisering/commercialisering is waarom gekozen ?

Onder verwijzing naar bijlage 2 van de projectbeschrijving voor ROEB 2 wordt een onderscheid gemaakt in vormen van commercialiseren. Onderdelen of het geheel van de voorziening wordt verkoopbaar gemaakt door de eigenaar zelf of door het inschakelen van het partikulier initiatief (P.I.). Tegenover het genereren van een geldstroom staat het veel/weinig opschikken van publieke recreatiefuncties en het afstaan van rechten aan het ingeschakelde P.I..

Vormen van privatiseren zijn:

- **uitbesteden**: doen uitvoeren van (deel)taken
- **overlaten**: terugtreden, maar bemoeienis houden
- **afstoten**: geheel terugtreden

De (politieke, bestuurlijke, organisatorische, personele, financiële) omstandigheden waaronder keuzen zijn gemaakt zijn bepalend voor de keuzen. Met andere woorden het resultaat hangt vaak zo sterk samen met de omstandigheden dat een wijzigingen in die omstandigheden (welke sterk tijdsgebonden zijn) tot andere keuzen zou hebben geleid, cq. later zal leiden.

4. Indeling naar recreatiemogelijkheden/voorzieningen

Om de verschillende ervaringen met privatisering/commercialisering te vangen, is een indeling naar gelijksoortige voorzieningen handig. Niet zozeer omdat de voorzieningen van elkaar verschillen, maar vooral omdat de discussie en besluitvorming t.a.v. de privatisering/commercialisering ervan parallel lopen met het type voorzieningen. De volgende indeling is gemaakt:

1. routestructuren: fietspaden, wandelpaden, ruitersporen, kanoroutes en vaarroutes.
2. parken, golfbanen en strandbaden
3. bezoekers- en informatiecentra
4. visoevers/steigers, aanlegvoorzieningen en havens
5. evenementen en faciliteiten
6. natuur- en bosgebieden met recreatieve functies

6. Enkele conclusies

Uitgaande van een intergemeentelijk samenwerkingsverband met recreatieobjecten in eigendom en exploitatie, heeft men ook een eigen dienst ter uitvoering van de recreatietaken.

Daarmee ontstaan aanleidingen voor discussies over

- kosten & kostenverdeling over participanten (de geld-kwestie)
- bestaan en ontwikkeling van de 4e bestuurslaag met een eigen dienst, waarmee ook de taakverdeling tussen de overheidslagen aan de orde is (de macht-kwestie)
- rolverdeling tussen overheid en particulier initiatief (de zorg-kwestie).

In de praktijk blijkt het zelden het geval te zijn dat de privatisering/commercialisering van recreatievoorzieningen in oorsprong voortkomt uit alleen de discussie over rolverdeling tussen overheid en particulier initiatief. De (al-dan-niet gecultiveerde) huiver bij de overheid ten opzichte van het bedrijfsleven is daar debet aan (voor het p.i. van verenigingen ligt dit duidelijk anders). Dit zo zijnde, wordt commercialisering/privatisering vooral ingezet:

1. als middel van schap/gewest en haar dienst om de kosten en het personeelsbestand beperkt te houden (het keren van verdere groei);
2. als middel van schap/gewest/gemeenten om van oorsprong aangegane verantwoordelijkheden en taken af te bouwen en af te stoten.

De gevolgen van privatisering/commercialisering laten zich moeilijk meten. Niet alleen is de periode in vele gevallen nog te kort om goed te kunnen evalueren, ook vraagt het een discussie over de criteria (indicatoren) die daarvoor nodig zijn. De interpretatieruimte bij de beoordeling kan groot zijn (bv. wat betekent een toename van het bezoek ?).

Een onderzoek naar de gevolgen van de privatisering van de Maasplassen naar Aqua Terra is op zich interessant, maar is deze kwestie is niet representatief voor het privatiseren van schappen/gewesten.

Voor wat betreft de privatisering/commercialisering in Zuid-Nederland kan m.b.t. de recreatievoorziening het volgende in algemene zin gezegd worden.

- **routestructuren** t.b.v. fietsen, kanoën liggen niet in het middelpunt van de belangstelling om te privatiseren. Enerzijds vanwege de afwezige/geringe belangstelling vanuit de markt, anderzijds omdat deze voorzieningen te maken hebben met de "basisvoorzieningen". Politiek is het lang vol te houden dat de exploitatie een overheidstaak is. Overigens worden er wel aardige oplossingen geïntroduceerd voor het beperken van onderhoud/inspectie (inschakeling gebruikers tegen vergoeding in natura: schoonmaakactie Biesbosch, inspectie fietspaden SRE)
- **strandbaden** zijn reeds een reeks van jaren onderwerp van vormen van privatisering, mede vanwege de geconcentreerde, grote aantallen bezoekers (markt) en het bestaan van commerciële strand- en zwembaden. In het algemeen is er voor deze voorzieningen particuliere belangstelling. Dit varieert van de verhuur van het horecarecht, via de verhuur van terreingedeelten tot het in geheel in beheer geven van het strandbad (exploitatie-overeenkomst) of - in ultieme vorm - de ver-erfpachting/verkoop van het geheel. Erpacht wil nog wel eens als vorm gekozen worden vanwege de mogelijkheden van afspraken over toegangsprijzen, bescherming van (zittende) verenigingen en subsidievoorwaarden.
- **golfbanen** zijn - voor zover gesticht als publieke voorziening - interessante objecten te zijn voor particuliere exploitatie. Publieke golfbanen blijken (o.m. vanwege de specifieke deskundigheid die het beheer en het gebruik vereist) qua exploitatie na verloop van tijd geheel in handen te komen van verenigingen en bedrijfsleven, waarbij de overheid via het grondeigendom grip houdt op het aantal uren openbaar gebruik en het recreatieve medegebruik (wandelaars/fietsers/paardrijden/kijken).

- **bezoekers- en informatiecentra** geven in het algemeen grote exploitatie-tekorten. Vanwege de maatschappelijk-sociale en educatieve doelstellingen is het blijkbaar politiek niet haalbaar om zo'n voorziening uit te besteden of verdergaand te privatiseren. Door bijvoorbeeld de onderbrenging in een (gemeentelijke) stichting zoeken de gemeenten naar nieuwe vormen om én commercieel actiever te worden én als overheid betrokkenheid te houden. Daarnaast is overdracht aan een natuurterreinbeherende organisaties een mogelijkheid.
Voor musea kan het onder gunstige omstandigheden mogelijk zijn het bedrijfsleven te interesseren, waardoor een mengvorm (overheid-bedrijfsleven) mogelijk wordt, in het bijzonder van betekenis m.b.t. de kapitaalslasten
- **visoevers/vissteigers/visboothavens** blijken in het algemeen in eigendom te blijven van de overheid, waarbij het beheer (incl. verstrekken van vergunningen) vaak in handen gegeven wordt van verenigingen/federaties, welke ook het visstandsbeheer voeren. De wijze waarop de sportvisserij georganiseerd is (sterk met veel vrijwilligersinzet), waardoor ook zakelijke afspraken ter maken zijn, is hier debet aan.
- **aanlegvoorzieningen en havens** voor de watersport worden voor wat betreft de exploitabele havens meestal in handen gegeven van de verenigingen of particuliere bedrijven. Dit vangt aan vóór de stichting ervan en op initiatief van belanghebbende. De watersportsector is goed georganiseerd en blijkt vaak voldoende instaat deze kapitaalsintensieve voorzieningen te realiseren en in stand te houden. Voor wat betreft de aanlegsteigers in de vaargebieden ligt dit duidelijk anders. Historisch verklaarbaar (de overheid zorgde ervoor, incl. onderhoud/toezicht) is verklaarbaar dat de jachthavens grote terughoudendheid hebben ten aanzien van de overname van het beheer, en zeker ten aanzien van de realisering ervan. Met de introductie van betaling voor het afmeren (via vrienden van, parkeergeld/chipknip) en discussie over vaarbelasting, maar ook door overeenstemming tussen waterbeheerders/bedrijfsleven/n.b.o.'s vanwege gemeenschappelijke belangen (zonering, toezicht, imago) ontstaan vormen van samenwerking m.b.t. het beheer van de (tijdelijke) afmeervoorzieningen.
- **evenementen en faciliteiten**
weinig voorbeelden
- **natuur- en bosgebieden met recreatieve functies** vormen onderwerp van privatisering naar met name particuliere natuurbehoudsinstanties. In het bijzonder waar de gronden op titel van recreatie zijn verworven en ontsloten/ingericht. De overheid acht zich niet altijd in staat garant te staan voor een duurzame instandhouding van deze gebieden en ontdoet zich van de beheerskosten door verkoop en verpachting, waarbij bedongen wordt dat de bestaande functies gehandhaafd blijven.

6. Tenslotte

Uit bespreking van het voorgaande bleek mij dat landelijk van grote verschillen sprake is. Met andere woorden: het gestelde is niet representatief voor Nederland.

Gerard van der Sar
11 november 1996
roeb2bre.doc

In schema:

Voorbeeld	Waarom priv./comm.	Vorm van priv./comm.	Waarom deze vorm
routestructuren fietspaden Br.NO	niet	geen	niet in discussie
kanoroute Grave e.o.	niet	geen	niet mogelijk
parken/golfbanen/ strandbaden strandbad Lith	efficiency/ kosten-besparing(5)	uitbesteden (x)	overlaten (y) niet mogelijk
strandbad Geffense Bosjes	rolopvatting (2) en financiën (4)	overlaten (y)	via erfpacht nog enig/voldoende grip
strandbad Hemelrijken <i>aanvullende info van: Eersel-Vessem, Aqua Best, Schutterspark, Golfbaan Brunssumerheide</i>			
bezoekers- en informatiecentra B.C. Slabroek	rolopvatting (2) en efficiency/kosten (5), organisatievorm biedt meer mogelijkheden	afstoten (z) naar gemeentelijke stichting	organisatievorm biedt meer mogelijkheden: contract met SBB, sponsoring
<i>aanvullende info: Biesbosch Museum, B.C. Schrieversheide,</i>			
visoevers/steigers/havens/aanlegvz. visboothaven Lithooyen	rolopvatting (2) en efficiency/kosten (5)	uitbesteden (x)	subsidievoorwaarden in combinatie met doel van de voorziening (sanering/handhaving karakter voorziening) maakt verdergaande vorm niet mogelijk
evenementen/ faciliteiten			
natuurgebieden met OR Brunssumerheide	verloren belangstelling (1), rolopvatting (2), financiën (4)	afstoten (z)	geen behoefte aan tussenvorm
Stammenderveld	verloren belangstelling (1), financiën (4)		

“Particulier en vrijwillig recreatiebeheer in het landelijk gebied”

bestaande uit:

- concluderende notitie
- deelrapport “Recreatiebeheer in bos- en natuurgebieden” (IBN-DLO)
- deelrapport “Het moet wel leuk blijven” (KIC Stichting Recreatie)

**DEELPROJECT 3a
VAN
“Recreatie op eigen benen”**

PARTICULIER EN VRIJWILLIG RECREATIEBEHEER IN HET LANDELIJK GEBIED

Inleiding

Er zijn signalen dat het beheer van voorzieningen in de sfeer van het recreatief medegebruik in toenemende mate een knelpunt is. Aan de andere kant zijn er ook suggesties om het beheer op een andere manier te benaderen. Zo wordt gewezen op de inschakeling van vrijwilligers en particulieren. Voor het Ministerie van LNV reden om zich met betrokkenen te beraden welke problemen zich met het beheer van voorzieningen voor recreatief medegebruik voordoen en welke verbeteringsmogelijkheden aanwezig zijn via inschakeling van particulieren en vrijwilligers. Dit als een van de acht deelprojecten van het programma "Recreatie op eigen benen".

Centrale vraagstelling

De hoofdvraag van het project is in hoeverre **particulier beheer en vrijwilligerswerk** een duurzame bijdrage kan leveren aan het beheer van **vrij toegankelijke** voorzieningen voor **recreatief medegebruik** van het landelijk gebied (bos-, natuur- en agrarisch gebied). Daarbij gaat het zowel om het bezien van mogelijkheden van kostenbesparing en aanvullend inkomen, als het via inschakeling van particulier beheer en vrijwilligers bezien van mogelijkheden tot verbetering van het recreatief produkt.

Onderdelen project

Het project is in ruimtelijke zin en qua maatregelen als volgt opgedeeld:

1. **bos- en natuurgebieden:** de "kleinere" beheerders, te weten de particuliere beheerders, gemeenten en de provinciale landschappen (inventarisatie door IBN-DLO) ¹
2. **agrarisch gebied:** de recreatieschappen (inventarisatie door KIC-SR) ²
3. **inschakeling van particulieren in het agrarisch gebied:** met name agrariërs en provinciale landschapsverzorgingsstichtingen, maar ook andere mogelijkheden, zoals recreatie-organisaties (inventarisatie door KIC-SR).

Daarnaast is vanuit de **instrumentzijde** bekeken welke mogelijkheden bestaan t.a.v. de vergroting van de inzet van vrijwilligers(organisaties) en werkgelegenheidsprojecten (inventarisatie door J.W. van Wijngaarden) ³.

Korte samenvatting resultaten IBN/KIC vanuit de optiek van de "vragers"

Problematiek omvang en financiëring huidige beheerlasten

Voor de recreatieschappen vormt de omvang en de financiëring van de huidige beheerlasten op zich geen wezenlijk probleem. Daarenboven zien de schappen nauwelijks mogelijkheden om de kosten van het beheer substantieel te drukken. Een uitzondering betreft de extensieve lijnvormige elementen. Hier kan het beheer wellicht efficiënter. Hét probleem dat de recreatieschappen ervaren zit vooral in de financiëring van de toekomstige vervangingsinvesteringen.

I.t.t. schappen benoemen particuliere beheerders van bos- en natuurgebieden (ca. 230.000 ha) de beheerkosten duidelijk wél als knelpunt, vooral m.b.t. de "drukkere" terreinen. De daadwerkelijke omvang blijft echter onbekend. De inkomsten voor het beheer komen in belangrijke mate uit de fiscale- en/of subsidieregelingen. Hierop aanvullend speelt houtproductie, jacht, landbouw, verpachting van gronden en soms inkomsten uit lidmaatschap.

¹ Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek, *Recreatiebeheer in bos- en natuurgebieden*, Wageningen, 1996

² Kennis - en Innovatiecentrum Stichting Recreatie, *"Het moet wel leuk blijven"*, *Particulier beheer van voorzieningen voor het recreatief medegebruik in het agrarisch gebied*, 's -Gravenhage, 1996

³ Hiervoor wordt verwezen naar de afzonderlijke notitie van J.W. van Wijngaarden, zoals aangeboden aan de programmaleider ROEB

Huidige betekenis van vrijwilligerswerk?

De meeste geïnterviewde recreatieschappen en particuliere beheerders van bos- en natuurgebieden hebben in veel gevallen ruime ervaring met de inschakeling van vrijwilligers. De inzet richt zich vooral op kleinschalige en niet structurele werkzaamheden. De bijdrage aan de vermindering van de beheerslasten wordt als gering beschouwd. De werkelijke winst zit de verhoging van het recreatief produkt en de betrokkenheid van de deelnemers bij het terrein. Voorwaarden voor een goede inzet zijn: professionele coördinatie van de inzet (externe organisatie) en werk dat aansluit op de deskundigheid én de belevingswereld van de vrijwilliger.

Huidige betekenis van werkgelegenheidsprojecten?

Voor zowel recreatieschappen, als particuliere beheerders van bos- en natuurgebieden is de huidige betekenis van werkgelegenheidsprojecten i.h.a. gering. Het aantal randvoorwaarden om in aanmerking te kunnen komen is te groot en arbeidsbureau's werken steeds meer marktconformer (lees duurder). Wel tevreden zijn beheerders over de inzet van de sociale werkplaatsen en alternatief gestraften, alhoewel hier in beperkte mate gebruik van gemaakt wordt.

Huidige betekenis van particulieren?

Met name recreatieschappen schakelen agrariërs in, vooral voor maaierwerkzaamheden. Aanvankelijk gebeurde dit meestal gratis, nu moet hiervoor door de schappen vaak betaald worden. De kostenbesparing is op dit moment dan ook marginaal.

(On)mogelijkheden tot verbetering/vergroting van de inzet?

Beheerders van bos- en natuurgebieden maken niet in dezelfde mate gebruik van vrijwilligers: m.n. "kleine" en gemeentelijke beheerders lopen qua gebruik achter. Hoewel met Melkertbanen e.d. op zich een kleine slag te maken is, blijven deze voor vrijwel alle beheerders zonder verbetering van de toegankelijkheid onvoldoende interessant. Daarnaast blijft het probleem van een goede intermediaire organisatie en de motivatie. Interessanter lijkt de inschakeling van alternatief gestraften. Recreatieschappen zien i.h.a. weinig mogelijkheden tot vergroting van de inzet van alternatieve arbeid voor verdere kostandaling: "alles is al zeer efficiënt geregeld".

Korte samenvatting resultaten IBN/KIC vanuit de optiek van de "aanbieders"

Huidige inzet

De stichtingen voor natuur- en landschapsbeheer verrichten vooral werkzaamheden voor particuliere bos- en natuurgebieden. Hiervoor krijgen ze geen vergoeding. In mindere mate wordt werk verricht voor overheden. Deze betalen hiervoor een vergoeding van 10% van de gemaakte kosten. Voorwaarde is dat het gaat om aanvullend werk dat niet arbeidsconcurrerend is. De stichtingen zijn nu niet of nauwelijks van betekenis voor het beheer van recreatievoorzieningen. In de sfeer van beheer van natuur en landschap wordt soms ook gebruik gemaakt van jagers- en sportvisverenigingen. Voorwaarde is: eigen belang. Er moet een meerwaarde als tegenprestatie in zitten.

Afgezien van werkzaamheden als maaien, is er nog vrijwel geen sprake van beheer van recreatievoorzieningen door agrariërs. Het beheer door agrariërs staat wel duidelijk in de schijnwerpers, maar dan in relatie tot natuur- en landschap.

(On)mogelijkheden tot verbetering/vergroting van de inzet?

Agrariërs zien duidelijk mogelijkheden tot meer beheerwerk, zoals controle en onderhoud van paden. Voorwaarden zijn uiteraard een redelijke vergoeding, vertrouwen tussen de partijen, inpasbaarheid in de bedrijfsvoering en géén schaduwwerking door de beheerswerkzaamheden op de agrarische bedrijfsvoering. Een nadeel lijkt dat het bij natuurbeheer - i.t.t. recreatiebeheer - meestal betrekking heeft op eigen grond, waardoor de drempel lager kan zijn.

Organisaties voor natuur- en landschapsbeheer staan op zich positief tegenover het ook meenemen van recreatiebeheer. Wat echter de ruimere inzet bemoeilijkt of zelfs verhinderd zijn a. de criteria aanvullend werk én b. het niet arbeidsconcurrerend mogen werken.

Stelling n.a.v. de uitkomsten van het KIC/IBN onderzoek

Naar aanleiding van de rapportages van het IBN en KIC én de bevindingen opgedaan in het kader van het Programma Beheer wil ik - op persoonlijke titel - de volgende conclusie trekken en stelling innemen:

*Naar de mening van de beheerders is vrijwilligers en andere vormen van aanvullende arbeid een **onmisbare schakel**. Zonder deze inzet zou het onmogelijk zijn een recreatieprodukt van voldoende kwaliteit te bieden.*

Zonder vrijwilligers e.a. zou er:

- *of sprake zijn van onvoldoende en duurzame kwaliteit en daarmee van ontevreden "klanten", omdat terreinen er minder "uitzien"*
- *of zou de beheerder zelf meer inspanningen en daarmee betalingen moeten verrichten om toch een voldoende produkt te kunnen aanbieden.*

Een tevreden klant is van belang voor de public relations. Dit in de zin van verantwoording afleggen naar de "burger" en het krijgen draagvlak voor de toekomst.

Vrijwilligers en andere vormen van aanvullende arbeid leveren hiermee ook een bijdrage aan de besparing op beheerkosten. Een verdere daling van de beheerkosten door meer of andere inzet van vrijwilligers e.a. ziet men echter i.h.a. niet. Wat dit betreft heb ik de indruk dat er bij beheerders in sommige gevallen sprake is van een zekere "bedrijfsblindheid". Zoals ik er van buiten tegenaan kijk zie ik nog wel kansen om meer gebruik te maken van vormen van aanvullende arbeid en daarmee verdere besparingen te bereiken. Maar dit komt niet vanzelf aanwaaien, de beheerders moeten hier wel wat voor doen!

Kansen m.b.t. het vervolgtraject ROEB

Op basis van de rapportages van het KIC/SR en het IBN, een aantal gesprekken met deskundigen, ervaringen rond het Programma Beheer en mijn persoonlijke inschattingen zie ik de volgende kansen. Daarbij geef ik aan welke partij hierbij primair aan zet is.

a. Voordelen door samenwerking

1. Een van de mogelijkheden om zowel aandacht te kunnen geven aan een effectief vrijwilligersbeleid en toch ook te besparen op kosten lijkt te liggen in het als beheerders in een regio (schappen én natuur- en bosbeheerders) gezamenlijk in dienst nemen van een coördinator/trekker. Voortouw: beheerders
2. "Kleine" particuliere beheerders van bos - en natuurgebieden kunnen schaalvoordelen behalen - en daarmee besparen op beheerkosten - door samenwerking. Een duidelijk voorbeeld is toezicht en uitwisselen van kennis. Voortouw: "kleine" beheerders.
3. In aanvulling op 2 lijkt ook de inschakeling van vrijwilligers voor toezicht (à la provinciale landschappen) een mogelijkheid tot tegemoetkoming aan een van de belangrijkste knelpunten voor particuliere eigenaren. Wel is deze inzet niet "risicoolos": e.e.a. vereist veel vaardigheden van de vrijwillige toezichthouders en bovendien speelt geweld en/of het ontbreken van voldoende bevoegdheden. Voortouw: beheerders
4. Een alternatief voor het probleem van de kosten en effectiviteit van het toezicht lijkt ook hier weer gevonden kunnen worden in samenwerking: nu hebben "alle" beheerders te maken met toezicht en komt er hiermee een "veelheid" aan soorten toezichthouders. Waarom niet samenwerking en coördinatie. Hiermee so wie so kosten- en effectiviteitsvoordelen te behalen én kan nu ook op een "gebundelde" wijze in overleg getreden worden met de politie: wij hebben nu gezamenlijk de zaak zo goed mogelijk geregeld, wat kunnen we aan elkaar hebben? Actie: beheerders.

5. Niet alleen samenwerking tussen beheerders is van belang. Ook overleg met andere partijen in het gebied, zoals recreatie-ondernemers kan duidelijk vruchten afwerpen. Dit blijkt duidelijk uit bijvoorbeeld de "Alliantie Veluwe". Problemen tussen beheerders, gebruikers en ondernemers worden bespreekbaar en daarmee oplosbaar gemaakt. Voortouw: beheerders.

b. De knop om binnen de eigen organisatie:

1. Algemeen geldt dat wil je een voldoende rendement van de inzet van vrijwilligers e.a. behalen je niet alleen moet leunen op de organisaties van de aanbieders van alternatief werk. Ook als eigen organisatie moet je hiervoor "iets" doen. Het type werk moet serieus genomen worden, er moet binnen de organisatie ruimte zijn voor instructie en begeleiding, het werk moet een zekere status krijgen (niet alleen de "rotklusjes" en laat ook de directeur eens meewerken), er moet voldoende kennis in huis zijn. Kortom de organisatie moet bereid zijn in vrijwilligerswerk te investeren. Voortouw: beheerders
2. Ook het willen en kunnen samenwerken met collegabeheerders, met gebruikersgroepen en ondernemers vereist een verandering in houding: iemand moet initiatieven nemen, partijen moeten naar elkaar willen luisteren en elkaar serieus nemen, partijen moeten elkaars taal leren spreken en soms een stukje eigen "belang" kunnen inleveren t.b.v. het bereiken van wederzijdse meerwaarden, e.d.. Voortouw: beheerders

c. Inhaalslag in kennis en gebruik:

1. Gemeentelijke en "kleine" particuliere beheerders van bos - en natuurgebieden. Deze maken nu duidelijk minder gebruik van vrijwilligers dan "grotere" natuurbeheerders en recreatieschappen. Door het meer benutten van vrijwilligers worden drie vliegen in een klap geslagen: 1. een bijdrage aan de vermindering van de beheerkosten, 2. duidelijker mogelijkheden tot een kwalitatieve en duurzame verbetering van het recreatief produkt en 3. door de aanwezigheid van vrijwilligers meer betrokkenheid én draagvlak. Voortouw: gemeentelijke en "kleine" particuliere beheerders
2. De indruk komt bestaat dat "grotere" natuurbeheerders bekender zijn met positieve effecten van recreatiezonering en hiermee ("slimme" maatregelen) kostenbesparingen kunnen bereiken (o.m. minder terreinschade). Hier ligt dus een duidelijke kans in relatie met de beheerkosten. Actie vanuit LNV: zorgen voor onderzoek én ontwikkeling kennistransferpunt, waar kennis beschikbaar is, wordt gemaakt en aangeboden wordt. Punt meenemen in programma Beheer. Actie beheerders: zelf initiatief nemen tot besparing via zonering.
3. normkostensysteem voor particuliere natuurbeherende instanties: nu één prijs, terwijl verschillende produkten bediend moeten worden. Differentiatie in vergoedingen op basis zwaarte pakketten. Actie: LNV i.s.m. organisaties en wel in relatie met het programma Beheer.

d. Kansen m.b.t. de verschillende categorieën alternatieve arbeid:

1. Ondanks de mening van beheerders dat zij al agrariërs ingeschakeld hebben waar dit kan zijn er vanuit de agrariërs op zich ruimere mogelijkheden. M.b.t. natuurbeheer geven zij aan dat het goedkoper kan, waarom ook niet voor recreatiebeheer? In ieder geval is een groot relatie met Justitie. LNV: kennisoverdracht ervaringen m.b.t. SBB pluspunt de so wie so lagere overhead kosten. Voor de agrariër geeft dit naast aanvullend inkomen en het gevoel betrokken te zijn en zeggenschap te hebben bij het beheer van het landelijk gebied. Cruciaal - vanuit de optiek van de agrariërs - is echter het voorkomen van schaduwwerking in de zin van regelgeving/planologie, waardoor belemmeringen ontstaan voor de agrarische bedrijfsvoering. Voortouw: beheerders i.s.m. agrariërs
2. i.t.t. vrijwilligerswerk e.d. kunnen agrariërs wel worden ingeschakeld voor structureel werk en kunnen dus door de bril van beheerders gezien hiermee dus wel een bijdrage leveren aan de vermindering van de beheerslasten. Een groot voordeel is dat hierbij géén sprake is van belemmeringen vanuit concurrentievervalsingsprincipe, zoals dat o.m. geldt de stichtingen

voor landschapsbeheer. Continuïteitsproblemen zouden kunnen worden opgevangen door samenwerkingsverbanden van individuele agrariërs.

3. Een duidelijke kans ligt er bij de stichtingen voor landschapsbeheer. Ze willen wel, maar kunnen niet. Actie: LNV met provincies: nagaan belemmeringen en mogelijkheden en duidelijkheid creëren wat nu precies wel en niet concurrent is.
4. Werkgelegenheidsprojecten kunnen op zich een bijdrage leveren. Hiertoe zal de toeganke-lijkheid tot de regelingen beter moeten dan nu het geval is. Actie: LNV i.s.m. VNG en So-ZaWe bezien mogelijkheden tot verbetering. Als alternatief op dit moment alternatief gestraf-ten wellicht interessanter.
5. In het verlengde van 4. liggen er ook kansen m.b.t. een ruimere inzet van gestraften. In dit licht moet worden gewezen op het onlangs door de directeur SBB en de Minister van Justitie gesloten convenant. Actie: OSO/Federatie Particulier Grondbezit/Unie van Landschappen in

Niet alles kan tegelijk en is even belangrijk in de zin van effecten op de beheerkosten. Als ik een keuze mag maken, dan zou ik vooral inzetten op:

- **Alle beheerders:** investeren in vrijwilligers én vooral ook samenwerken als beheerders én met andere partijen (gebruikers/ondernemers en niet te vergeten (intermediare) vrijwilligers-organisaties)

Daarnaast:

- **Recreatieschappen:** primair inzet van agrariërs bij beheer van extensieve lijnelementen en eventueel secundair: inzet stichtingen landschapsbeheer
- **Bos- en natuurgebieden:** allen: vergroting inzet stichtingen landschapsbeheer
- **"kleine" en gemeentelijke beheerders bos- en natuurgebieden:** vergroting inzet vrijwilli-gers (o.m. toezicht); kostenbesparing door samenwerking (schaalvoordelen m.b.t. beheer en toezicht) en toepassen besparende methoden
- **LVN:** verbreding inzetmogelijkheid stichtingen landschapsbeheer, voorwaardenscheppen voor deskundigheidsbevordering beheerders bos- en natuurgebieden m.b.t. zonerings- en besparende maatregelen (inzet Onderzoeks-, Voorlichtings- en Onderwijsinstrumentarium (OVO)). In deze verdient het zeker aanbeveling een regionaal experiment mogelijk te maken (onder de vlag van het project : "Openstelling Natuurgebieden Nader Bekeken?"), waarin de mogelijkheden worden verkend om te komen tot vermindering van beheer- én ook toezicht-kosten door samenwerking.

Overigens mag een ding - als we het hebben over recreatieschappen - niet uit het oog worden verloren: n.l. we praten nu over een volgens de schappen nog relatief gering probleem. Hét probleem betreft de vervangingsinvesteringen. Wel wordt het beheerprobleem steeds groter bij nieuwe voorzieningen én het bezuinigen door deelnemende gemeenten op de financiële bij-dragen.

“VRIJWILLIGERS EN ALTERNATIEVE ARBEIDSVORMEN IN HET RECREATIEF BEHEER VAN HET LANDELIJK GEBIED”

DEELPROJECT 3b VAN “Recreatie op eigen benen”

De rol, positie, taken van vrijwilligers en alternatieve arbeidsvormen in het recreatief beheer in het landelijk gebied.

• Vooraf

Het project Recreatie op eigen benen richt zich kort gezegd op het probleem van het beheerbaar houden van de in het verleden gerealiseerde recreatieve kwaliteit in het landelijk gebied. Zoals bij zoveel van dit soort zaken is er dan een inkomstenkant en een kostenkant. Dit onderdeel benadrukt de kostenkant. Als een van de deelprojecten is geformuleerd wat de rol van het particulier beheer zou kunnen zijn. Hiervan is het aspect vrijwilligers een onderdeel. Deze notitie gaat over dit laatste onderdeel. Als aanvulling hierop is besloten ook zaken als Wet Sociale Werkvoorziening en regelingen en mogelijkheden in de sfeer van alternatieve arbeid voor zover mogelijk mee te nemen, ook al omdat hierin zich in snel tempo ontwikkelingen en kansen voordoen. Daarnaast is in dit beleid nadrukkelijk sprake van een Rijksverantwoordelijkheid, die zich onder meer vertaalt in geldstromen c.q. arbeidsplaatsen en dus ook een besparing kan leveren aan de kostenkant.

Met de keuze deze mogelijkheden ook te verkennen is t.a.v. het oorspronkelijke project een verbreding opgetreden. Een tweetal sporen lopen dus naast elkaar, sporen die elkaar mogelijk kunnen overlappen, dan wel aanvullen en/of versterken.

Deze notitie geeft tevens inzicht in de huidige situatie t.a.v. het recreatief beheer, voor wat betreft taken en organisatie, zoals thans uitgevoerd door vrijwilligers, en schetst een perspectief hoe deze rol vergroot kan worden. Achtereenvolgens komen de onderstaande vragen aan de orde:

1. *Welke organisaties op het gebied van vrijwilligers zijn actief op het gebied van onderhoud van vrij toegankelijke voorzieningen voor recreatief medegebruik in het landelijk gebied ?*
2. *Wat zijn hun taken?*
3. *Hoe is het vrijwilligerswerk georganiseerd en gefinancierd?*
4. *Kan de inzet van vrijwilligerswerk worden vergroot en zo ja, hoe?*
5. *Zijn er daarnaast onmogelijkheden (waarom niet) m.b.t. de vergrote inzet van vrijwilligers?*

Centrale insteek hierbij is het zoeken van het antwoord vanuit de vrijwilligersorganisaties. Daarbij richt het project zich niet op:

- de recreatieve aspecten voor de vrijwilliger zelf, alhoewel dit uiteraard besloten ligt in de activiteit van de vrijwilliger;
- activiteiten gericht op het beheer van voorzieningen waarvan het gebruik zich beperkt tot het gebruik door bijvoorbeeld leden van een vereniging. Met name dit laatste aspect is van groot belang, bijvoorbeeld in de watersport en in de sportvisserij is sprake van een zeer grote inzet van vrijwilligers op allerlei terrein. Deze inspanningen -hoe essentieel ook voor de betrokken verenigingen, en de doelen die in deze verenigingen worden nagestreefd- vormen dus geen onderwerp van onderzoek in deze notitie.

In principe lopen de vragen inzake mogelijkheden in de sfeer van alternatieve werkgelegenheidsmaatregelen -logisch, gegeven de doelstelling van het rapport- globaal parallel aan die van de vrijwilligers. In deze projectopdracht staan de volgende vragen centraal:

Welke regelingen projecten kunnen een duurzame rol spelen m.b.t. het beheer van voorzieningen voor het recreatief medegebruik in bos-, natuur en agrarische gebieden?

Wat zijn daarbij de mogelijkheden en voorwaarden in de zin van organisatie en financiering?

• Werkwijze

De notitie is het resultaat van een in de tijd nadrukkelijk beperkte inventarisatie, gebaseerd op literatuurstudie en interviews met in dit veld relevante actoren. Deze actoren hebben tevens als begeleidingscommissie gefungeerd, van hun op- en aanmerkingen is tijdens de totstandkoming van deze notitie dankbaar gebruik gemaakt. Daarnaast is dit produkt enkele malen onderwerp van bespreking geweest in de projectgroep Recreatie op eigen benen. Bewust is gekozen dit op deze wijze te doen omdat hierbij het snelst naar het gewenste produkt kan worden toegewerkt. Voor de lijst van geïnterviewde personen wordt verwezen naar bijlage 1. Hierin is tevens een zeer beknopt verslag opgenomen van het interview, waarin met name de meest aansprekende uitspraken zijn opgenomen.

De geraadpleegde literatuur is aangegeven in bijlage 2. Gegeven de wens om op korte termijn tot een enigermate compleet beeld te komen houdt dit in dat e.e.a. zeker niet compleet is, dit is enerzijds jammer omdat het gewoon een leuk onderwerp is, anderzijds nodig omdat het project "Recreatie op eigen benen" nadrukkelijk in de tijd gepland is.

1. Vrijwilligers, een korte "tour de horizon"

1.1. Vrijwilligers, vrijwilligerswerk, definitie en begripsbepaling

De definitie van vrijwilligerswerk is aan verandering onderhevig maar op dit moment worden onderstaande elementen als essentiële elementen ten behoeve van de definiering ervaren:

Georganiseerd verband: er dient sprake te zijn van een min of meer georganiseerd verband.

Onverplicht: er is sprake van werk dat uit vrije wil wordt gedaan.

Onbetaald: aan vrijwilligers wordt geen geldelijke vergoeding verstrekt, men kan niet van vrijwilligerswerk leven. Dit staat los van eventuele onkostenvergoedingen.

Ten behoeve van anderen of de samenleving: een onderscheidend kenmerk ten opzichte van activiteiten die voor eigen plezier of nut worden verricht.

Met behulp van bovenstaande elementen is de thans meest gebruikelijke definitie als volgt opgebouwd:

Vrijwilligers werk is werk dat in enigerlei georganiseerd verband onverplicht en onbetaald wordt verricht ten behoeve van anderen of de samenleving.

Hoewel ieders motieven tot participatie in vrijwilligerswerk verschillend zullen zijn, kunnen zij over het algemeen in drie categorieën worden onderverdeeld:

1. Werk en oriëntatie: trefwoorden zijn hier vervangend werk zoeken, betere kansen arbeidsmarkt.
2. Ideële motieven: bestrijden onrechtvaardigheid, een overtuiging uitdragen, sociale politieke betrokkenheid.
3. Sociale motieven: sociale contacten opdoen, ergens bijhoren, iets betekenen voor anderen.

Overigens wordt deze definitie niet altijd gedeeld door alle aangesloten organisaties: een aantal keren is opgemerkt dat men bepaalde zaken niet in vrijwilligersverband wilde oppakken omdat het om een - deel van een- overheidstaak gaat (mond. mededeling Welter).

1.2. Kengetallen inzake het aantal vrijwilligers

Op basis van CBS-onderzoek bleken er in 1992 in Nederland 2.7 miljoen vrijwilligers te zijn, ofwel bijna 24 % van de totale bevolking van 18 jaar en ouder. De gemiddelde tijdsbesteding van deze mensen aan vrijwilligerswerk bedraagt 15.5 uur per week, ofwel 2.3 uur gemiddeld per dag. In totaal beloopt het aantal vrijwilligersuren op jaarbasis voor alle vrijwilligers tezamen 500.000.000 uur. Op basis van een werkjaar van 1800 uur (45 weken à 40 uur) gaat het dus om bijna 300.000 arbeidsjaren. Op een totaal betaald arbeidsvolume in Nederland van 5.300.000 mensjaren is de verhouding tussen onbetaald en betaald werk 6 : 100. (Zie studie Nederlands Centrum voor Vrijetijds Vraagstukken, verder afgekort tot NCVV) (overigens lijkt de mededeling 15.5 uur per week niet correct, herberekening duidt op 15.5 uur per maand, ofwel een half uur per dag, opmerking Roos van Oosten)

Deze getallen zijn gebaseerd op een "strengere" definitie. In het rapport van het NCVV is ook een aantal van 5 miljoen vrijwilligers genoemd, ontleend aan het CBS Leefsituatie- en Tijdsbestedingsonderzoek (1980-1989). Het strengere zit in het feit dat het om een georganiseerd verband moet gaan. Met het hanteren van dit criterium daalt het aantal vrijwilligers dus van 5 mln. naar 2.7 mln.

De meeste vrijwilligers werken in de sportsector, te weten 7.8 %, gevolgd door diegenen die in kerkelijke organisaties actief zijn, dit is 6.8 % van het totaal aantal vrijwilligers.

Opvallend is dat het meeste vrijwilligerswerk wordt verricht door het werkende deel van de bevolking. Voorts is opvallend dat jongeren en ouderen ondervertegenwoordigd zijn. Participatie van vrouwen en mannen is ongeveer gelijk.

1.3. De economische betekenis van het vrijwilligerswerk

Hoewel de baten van vrijwilligerswerk zich moeilijk in geld laten uitdrukken, en de baten wellicht in eerste instantie helemaal niet in geld uitgedrukt dienen te worden, geeft onderstaande berekening wel een indicatie dat het om grote getallen gaat.

Vanuit het gegeven dat er jaarlijks een half miljard uren vrijwilligerswerk wordt gedaan is het mogelijk een ruwe schatting te maken van de economische betekenis van vrijwilligerswerk. Uitgaande van een gemiddeld uurloon van fl. 23,- bruto -en dat is niet heel hoog- bedraagt de economische tegenwaarde ca. 11.5. miljard gulden. De in rapporten veel genoemde "smeermolie"-functie van het vrijwilligers werk heeft hoe dan ook dus ook in ieder geval een financiële kant!

1.4. De organisatie van het vrijwilligerswerk

Zoals reeds in de definitie aangegeven is het aspect organisatie belangrijk. In Nederland hebben organisaties die met vrijwilligers werken een goed draaiende organisatiestructuur voorhanden. Kenmerkend van uitvoerend vrijwilligerswerk is dat het vrijwel altijd gaat om activiteiten die in lokaal verband worden verricht, dicht bij de eigen leefomgeving. Dit betekent ook vaak dat deze activiteiten lokaal zijn georganiseerd. Grotere organisaties hebben hiervoor veelal lokale afdelingen (Bijvoorbeeld Amnesty International/het Rode Kruis).

Deze lokale afdelingen "hangen" dan op hun beurt weer vaak aan regionale koepels, die tezamen weer tot een landelijk hoofdkantoor leiden dat vaak professionele krachten in dienst heeft om regionale en lokale afdelingen te ondersteunen in zaken die de know-how van die afdelingen te boven gaan.

Als grote koepel voor het vrijwilligerswerk in het algemeen fungeert de Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk, waarin veel organisaties die met vrijwilligers werken, van groot tot klein verenigd zijn. De voornaamste taak van deze organisatie is beleidsontwikkeling inzake vrijwilligerswerk, op basis van het volgende mission statement:

"Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk is de vereniging van en voor vrijwilligersorganisaties. NOV is gericht op het stimuleren van het vrijwilligerswerk en het verbeteren van de positie van het vrijwilligerswerk in de samenleving, door middel van het verzamelen, bewerken en overdragen van kennis en informatie".

Op plaatselijk niveau zijn er in Nederland een honderdtal vrijwilligerscentrales die fungeren als intermediair tussen vraag en aanbod. Op termijn zullen deze centrales gereorganiseerd worden maar dat is voor deze notitie niet relevant.

1.5. Knelpunten en bedreigingen in het vrijwilligerswerk

Gegeven de grote verwevenheid van vrijwilligerswerk in de maatschappij hebben maatschappelijke ontwikkelingen nadrukkelijk hun weerslag op vrijwilligerswerk. Onderstaand zijn de meest relevante genoemd:

1. Vergrijzing: een voor vrijwilligerswerk in veel opzichten bedreigende ontwikkeling: naast het feit dat vrijwilligers wegvallen, is in een aantal organisaties het probleem aan het ontstaan dat de gemiddelde leeftijd van de bestuurders dermate hoog is dat betwijfeld kan worden of deze mensen nog voldoende zicht hebben op de ontwikkelingen vandaag aan de dag. Dit probleem manifesteert zich overigens ook elders. Overigens wordt vergrijzing niet alleen als nadeel aangemerkt, het kan ook een voordeel zijn: Er ontstaat een grote groep vitale mensen met ervaring, die -niet langer deelnemend aan het arbeidsproces- een schat van know-how en organisatietalent kunnen inbrengen.
2. (Als voorbeeld van het probleem vergrijzing is een organisatie als "de Zonnebloem" genoemd, een oude organisatie gericht op uitjes en vakantie voor langdurig zieken, met 20.000 leden. De gemiddelde leeftijd van het bestuur is inmiddels 70 jaar en dat begint een probleem te worden, het is de vraag of zij het geheel nog kunnen overzien, en vooral of zij de organisatie aantrekkelijk kunnen houden voor jonge vrijwilligers)
3. Economische ontwikkelingen: bepalen in sterke mate wat vrijwilligerswerk is. Voorbeeld de zorgsector: hier is de laatste jaren een aantal betaalde taken afgestoten en overgenomen door

vrijwilligers. Met het ontstaan van banenpools en bijvoorbeeld Melkertbanen treedt overigens thans een tegenbeweging op.

4. Participatie arbeidsmarkt: Met de sterk toegenomen participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt is daarmee hun beschikbaarheid voor vrijwilligerswerk afgenomen. Overigens lijkt dit effect mee te vallen omdat de participatie van werkenden bij vrijwilligerswerk hoog ligt. *(Bij de Plattelandsvrouwen, een grote organisatie, is een gezegde: "Ik ben nog lid, maar mijn dochter niet meer")*
5. Culturele veranderingen: meest in het oog springend de individualisering. Een zwaarder accent op de eigen ontplooiing kan leiden tot afkeer van verplichtende zaken, zoals bijvoorbeeld vrijwilligerswerk. Daarnaast is sprake van een grote concurrentie van andere vrijetijdsactiviteiten. *(Veelzeggend is de uitspraak van Van Loon: "Eigenlijk is Van den Ende de grootste concurrent van het vrijwilligerswerk, en dat is er nog maar één. De mensen hebben in hun vrije tijd keuze uit wel twintig verschillende dingen, en als vrijwilligerswerk moet je gewoon concurreren".)*
6. Toenemende professionalisering: kwaliteit als onderscheidend kenmerk. Dat is niet altijd zonder meer gekoppeld aan vrijwilligerswerk, net zomin als continue beschikbaarheid. Dhr. Huige (NIVON) wijst op het feite dat toenemende professionalisering ook leidt tot verbetering van het vrijwilligerswerk, dat professionaliseert parallel daaraan mee, in die zin is zeker geen sprake van een nadeel. De vrijwilliger wordt serieuzer genomen. *(Overigens blijkt uit het onderzoek van het NCVV: Vrijwilligerswerk in toerisme en cultureel erfgoed dat met de inzet van vrijwilligers ook nadrukkelijk sprake kan zijn van een kwaliteitsimpuls: zie hiertoe hoofdstuk 7.2: Sterke en zwakke punten van vrijwilligers)*
7. Imago vrijwilligerswerk: nog steeds een groot onbegrip bij potentiële vrijwilligers inzake de mogelijkheden. Vaak een "stoffig" imago, gericht op zorg voor zwakkeren. Ook hier is nadrukkelijk sprake van een ontwikkeling (zie boven).

Al met al een forse rij bedreigingen: toch bleek ook optimisme, alleen al het feit dat van de non-participanten 25% van de ondervraagden overweegt iets aan vrijwilligerswerk gaat doen, biedt perspectief, iets doen voor anderen is dan het meest genoemde motief.

Ook het besef dat onder meer als gevolg van het gedachtengoed inzake sociale vernieuwing er iets te doen is aan de eigen omgeving op een schaal die wellicht beter aansluit op de menselijke maat is een factor van belang. Al met al zijn insiders van mening dat het eigenlijk verbazend is hoeveel mensen nog zijn aan te spreken.

1.6. De toekomst van het vrijwilligerswerk in het algemeen

Uit het bovenstaande volgt in feite logischerwijze een aantal zaken die tot lering kunnen dienen om het vrijwilligerswerk in de benen te houden, meest frappant is dat deze zaken in veel opzichten volstrekt parallel lopen aan de zaken die in professionele organisaties spelen. Er moet in mensen geïnvesteerd worden is bijvoorbeeld een heel belangrijke.

Dit soort zaken is kort samen te vatten in een viertal punten, die voor organisaties die ook in de toekomst verder willen van zeer groot belang zijn:

1. Ondernemerschap: er moet minder "subsidie" gedacht worden, meer in termen van produkten en doelgroepen.
2. Semi-professionaliteit: winnaar is degene die een goed produkt weet te brengen.
3. Expressiviteit: hoe maak ik het werk voor de vrijwilliger aantrekkelijk, ook in de zin van kansen en ontplooiing.
4. Zelfreflexie: beslissend is of een organisatie ook een lerende organisatie is, die constructief met opmerkingen kan omgaan, juist en vooral ook van vrijwilligers.

(Dhr. Van Loon benadrukt dat een groot aantal -vaak grotere organisaties- zich zeer bewust is van het feit dat wat wellicht sinds het begin van de eeuw goed is gegaan niet vanzelfsprekend de komende eeuw ook goed zal gaan. Men is in een aantal gevallen zeer nadrukkelijk op zoek naar een aan de tijd aangepaste identiteit, werkwijze en organisatiestructuur, waarin de invulling van onder meer bovengenoemde punten centraal staan.)

2. Vrijwilligerswerk in aanpalende sectoren, de huidige situatie en het perspectief

Op dit moment zijn in de sectoren toerisme en cultureel erfgoed ruim 250.000 vrijwilligers actief, ofwel ca. 8% van het totaal aantal vrijwilligers in Nederland. De activiteiten van deze mensen zijn veelomvattend, gedacht kan worden aan rondleidingen in musea, organisatie braderieën etcetera. Deze vrijwilligers verzetten in totaal 11.000 mensjaren werk, ofwel 3 a 4% van het totaal aantal mensjaren vrijwilligerswerk.

In de sfeer van natuur en landschapsbeheer stelt de NCVV-studie dat in 1992 bijna 25.000 vrijwilligers actief waren in het natuur- en landschapsonderhoud, waarvan 15.000 in lokale groepen,

7000 via IVN werkkampen, en 1200 via de ANWB landgoed kampen. De totale arbeidsprestatie beloopt volgens het LONL 485 mensjaren. Daarnaast zijn 750 mensen met behoud van uitkering actief. Het aantal vrijwilligers neemt de laatste jaren continu toe.

Onderstaand een -zeker niet complete- inventarisatie. Ten behoeve van de systematiek kies ik er voor de organisaties van "bovenaf" te bespreken, en derhalve landelijke organisaties die veelal regionaal werken eerst als landelijke organisatie in willekeurige volgorde te bespreken. Kortweg komen aan de orde: de belangrijkste taken, de organisatiestructuur, en enkele kenmerkende getallen, voorzover te achterhalen, en de kijk op de toekomst, perspectief, toegespitst op de in de projectopdracht verwoorde taken.

2.1. Landelijk

NIVON: Een vereniging voor cultuur, natuur en landschap en een open vereniging: niet leden kunnen ook gebruik maken van de geboden faciliteiten. De vereniging kent een hiërarchische structuur met een hoofdkantoor in Amsterdam en een aantal plaatselijke werkgroepen. Eén van de meest in het oog springende activiteiten van deze vereniging is de exploitatie van een 15-tal natuurvriendenhuizen waar met 1000 bedden op jaarbasis 150.000 overnachtingen gerealiseerd worden, alsook een aantal kampeerterreinen waar in totaal op jaarbasis 350.000 overnachtingen plaatsvinden. Totaal dus 500.000! E.e.a. wordt uitsluitend door vrijwilligers ter plaatse geregeld, waarbij op het hoofdkantoor een drietal professionele krachten de administratie regelen. Opvallend in de organisatie is het streven naar professionalisering van de vrijwilliger, men werkt aan een perspectief enerzijds, maar is anderzijds selectief. Vrijwilligers uit de lokale werkgroepen zijn betrokken bij het uitzetten en bijhouden van wandelroutes. Hoewel het hier om een schoolvoorbeeld van organisatie lijkt te gaan geeft dit voorbeeld wel een indruk van de mogelijkheden van inzet van vrijwilligers, immers met en door deze vrijwilligers worden per professionele kracht ruim 160.000 overnachtingen gerealiseerd, ofwel ruim 450 per dag.

Men ziet zeker toekomst voor een grotere participatie van vrijwilligers maar onderstreept de noodzaak van een goede organisatie, gericht op het welbevinden van de vrijwilliger.

ANWB: Het ANWB-Ledenhulpcorps is in feite een vereniging binnen de vereniging ANWB, oorspronkelijk ontstaan vanuit de behoefte de beginnende kampeerder op te leiden tot een geoefend kampeerder. Hiertoe had men mentoren die de fijne kneepjes van het vak kenden. Als men voldoende geoefend was kon men proefkamperen teneinde een kampeerpaspoort te verkrijgen. Begin jaren 70 werd e.e.a. mede als gevolg van de kampeerwet overbodig, daarnaast haalden de ontwikkelingen de doelen in. E.e.a. is aanleiding geweest tot een grote reorganisatie van het mentorkorps, alsmede het oppakken van een aantal nieuwe taken. Genoemd kunnen worden: wilgen knotten, witte fietsen op de Veluwe, aan routes werken in L.A.W.-kader, het opzetten en onderhouden van fietsroutes, en het organiseren van beurzen zoals tentenshows. Eén van de meer recente speerpunten is het snoeien van hoogstamfruitbomen in Zuid-Limburg. De totale arbeidsprestatie van het korps beloopt op jaarbasis ca. 4000 mensdagen. Op dit moment is sprake van evenwicht tussen ambities en werkzaamheden, er is geen perspectief op een actievare participatie van deze vereniging ten gunste van de recreatieve kwaliteit van het landelijk gebied.

L.A.W.: Voornaamste taken: routes uitzetten en onderhouden, gidsen uitgeven, belangenbehartiging, korte wandelingen, arrangementen, secretariaat wandelplatform. In totaal 800.000 wandelaars. Er zijn 300 vrijwilligers, georganiseerd in werkgroepen per route (meestal regionaal) Geen zicht op de arbeidsprestatie, er is een harde kern van 25 mensen die 2 dagen per week bezig zijn. Er is geen perspectief op een grotere inzet. Gegeven de aard van de voorzieningen zijn de mogelijkheden om buiten de wandelaars iets te realiseren niet aanwezig.

NVVS: Ook hier een reeds lang bestaande hiërarchische organisatie, vanuit het centrale hoofdkantoor werken professionele krachten aan ondersteuning van 20 federaties, en/of leden van federaties, i.c. deelnemende verenigingen (900 van de in totaal 1100). In de regio's werken een vijftal consultants voor de federaties en de daaraan deelnemende verenigingen. De activiteiten in de vrijwilligershoek zijn veelomvattend, naast bestuurs- en organisatiefuncties zijn zwaartepunten: kadervorming en visstandbeheer.

IVN: een hiërarchische organisatie met een hoofdkantoor in Amsterdam, bemand met professionele krachten en in het land een groot aantal lokale werkgroepen, die zich onder meer bezighouden met vrijwilligerswerk in de sfeer van natuurbeheer en wilgenknotten.

Scouting Nederland: een hiërarchische organisatie met een hoofdkantoor in Leusden, bemand met professionele krachten, in het land districten en gewesten en een groot aantal lokale Scoutinggroepen, die zich ook bezighouden met vrijwilligerswerk. In totaal 120.000 leden. De vorig jaar gehouden 18e Worldjamboree met 30.000 deelnemers is tot stand gekomen mede met behulp van de inzet van ca. 5000 vrijwilligers, die activiteiten ontplooiden op allerlei terrein. Thans is men bezig de vrijwilligers die meewerkten aan de Worldjamboree te interesseren voor allerlei andere landelijke activiteiten binnen de vereniging.

KNWV: Een goed voorbeeld van een hiërarchische organisatie: vanuit het hoofdkantoor te Bunnik worden allerlei regionale werkverbanden ondersteund in hun werkzaamheden. Deze werkzaamheden zijn over het algemeen gericht op het behartigen van belangen voor de leden, en het daartoe functioneren in een veelheid van overlegverbanden. Met onder meer interne discussies, maar ook het totstandkoming van het Landelijk Aanlegplaatsenplan, is men thans doende met de eigen verantwoordelijkheid en taken voor de watersport in het algemeen. Men is nog nauwelijks actief in de sfeer van de fysieke omgeving maar signalen wijzen erop dat men toch plannen in die richting heeft. Hierbij kan gedacht worden aan het beheer van tijdelijke aanlegplaatsen, alsmede brugbediening. Eén van de markante acties in de vrijwilligerssfeer vanuit het KNWV is de actie Bezem in de Mast waarbij men, georganiseerd vanuit de verenigingen een dag inspant om het vaargebied schoon te maken.

2.2. Regionaal: Landschapsonderhoud

2.3 Lokaal

Vrijwilligers: Herstel kerkepaden. Ziewent, de logische oude routes zijn in het kader van de ruilverkaveling verdwenen. Hierdoor resteerden nog slechts wandel en fietspaden langs de wegen, qua recreatie, maar ook veiligheid, een minder gewenste situatie. Aan de hand van het enige nog resterende kerkepad in het gebied is een breed gedragen initiatief ontstaan om toch een deel van de oude padenstructuur te herstellen, dit initiatief is aangevuld met de reconstructie van oude landschapselementen. De juridische basis voor de ze paden is de erfdienstbaarheid.

Organisatie: een stichting, waarin kerk, betrokken agrariërs, gezondheidscentrum, oudheidkundige vereniging.

Doel: realisatie 10 km kerkepad in 5 jaar. incl. beheer- en onderhoud. Na vijf jaar evaluatie.

2.4. Een voorbeeld van een goed draaiend project uit andere sferen

In het Academisch Ziekenhuis Utrecht zijn vierhonderd vrijwilligers actief. De inzet van deze vrijwilligers wordt gecoördineerd door een tweetal professionele krachten, die de mensen inroosteren, als praatpaal fungeren, taken samenstellen, kortom zorgen dat deze voor dit ziekenhuis belangrijke extra arbeidsprestatie geleverd kan worden en vooral blijven worden. Deze vrijwilligers worden actief begeleid en ook bijvoorbeeld jaarlijks getrakteerd op een feest. De werkzaamheden richten zich met name op het niet onbelangrijke randgebeuren, zoals bloemen verspreiden, de bibliotheek organiseren.

Hiermee beoogt men voor de patiënt de kwaliteit van het verblijf te verbeteren.

3. Alternatieve arbeid, een overzicht van de stand van zaken

3.1. Algemeen

Sinds jaar en dag wordt vanuit de overheid, maar ook vanuit het bedrijfsleven getracht om met name de zwakkeren op de arbeidsmarkt meer perspectief te bieden. Immers, juist in de soorten werk waarin deze mensen veelal werkzaam waren is door bezuinigingen bij de overheid, of kostenmaatregelen in het bedrijfsleven een grote hoeveelheid arbeidsplaatsen verdwenen. In principe gaat het altijd om hetzelfde basisidee: door (een deel van) de loonkosten niet aan de werkgever toe te rekenen maar vanuit andere bronnen te financieren kan het aantrekkelijk zijn deze mensen in dienst te nemen. Probleem is vaak dat dit soort financieringsregelingen veelal een "afbouw-regeling" kennen.

Hoewel alle regelingen en wetten nadrukkelijk het oogmerk hebben mensen zo snel mogelijk hun plek op de reguliere arbeidsmarkt te laten krijgen zitten er in de verschillende regelingen toch nuanceverschillen. Van belang voor dit overzicht is dat er een onderscheid is tussen regelingen die nadrukkelijk tijdelijk op werknemers van toepassing is, zoals het Jeugdwerggarantieplan, de banenpools, en de Werkervaringsplaatsen, allen gericht op het doel met name jongeren vlotter naar regulier werk te laten doorstromen, en de regelingen waar minder nadrukkelijk een termijn aan is gekoppeld, zoals bijvoorbeeld de Melkertbanen.

Omdat regelingen als het Jeugdwerggarantieplan, de Banenpools, en de Werkervaringsplaatsen, op korte termijn vervangen zullen worden door de Wet Inschakeling Werkzoekenden heb ik mij op de laatste wet gericht.

3.2. Wet Sociale Werkvoorziening

Een reeds lang bestaand instrument gericht op het op een nuttige wijze in het arbeidsproces betrekken van mensen die doordat zij op enigerlei wijze, hetzij geestelijk, hetzij lichamelijk niet volwaardig kunnen functioneren op de arbeidsmarkt, toch op een zinvolle wijze bezig zijn. Vaak in sociale werkplaatsen, waar men bijvoorbeeld zonnehemels assembleert of fietswielen spaakt, maar ook in het groenonderhoud. In totaal zijn thans 85.000 mensen werkzaam in deze werkplaatsen, daarnaast staan er 20.000 op de wachtlijst. De totale kosten die hiermee voor het Rijk gemoeid zijn beliepen in 1995 5 miljard. (Zie Vossestein, Intermediair)

Op dit moment verdienen de meeste van de in totaal 102 werkplaatsen slechts een kwart van de kosten terug. Tachtig procent van de werkplaatsen komt niet uit met de rijkssubsidie die fl. 50.000,- per werknemer belooft. Gemiddeld belooft de produktiviteit per medewerker circa een derde van die van een gewone medewerker. Op grond van financiële problemen worden geen nieuwe mensen geplaatst.

De laatste jaren staat de WSW onder meer om bovengenoemde redenen onder druk: in de eerste plaats vanwege het feit dat zij gedwongen worden een steeds groter deel van de inkomsten uit de markt gehaald dient te worden, waarbij vaak blijkt dat reguliere bedrijven dezelfde diensten concurrerender kunnen leveren (zie ook opm. Huige).

In de tweede plaats omdat inmiddels bijvoorbeeld vanuit de Melkertbanen en banenpools een stevige concurrentie aan het ontstaan is om in principe dezelfde soort werkzaamheden. Eén van de klassieke problemen van de WSW is altijd de concurrentie met het reguliere bedrijfsleven geweest.

In samenhang met de thans in procedure zijnde Wet Inschakeling Werkzoekenden zal de Wet Sociale Werkvoorziening geactualiseerd worden, waarbij een aantal zaken zal veranderen. Genoemd kunnen worden een strengere selectie van de medewerkers, 32uurs banen in plaats van 36 uur, andere beloning, ontslag voor een deel van de thans werkzame gedeeltelijk geestelijk gehandicapte medewerkers (die komen dan te laste van WVS, dat kost twee keer zoveel, maar is niet het probleem van SoZaWe). Ook zullen de gemeenten voor een steeds groter deel van de kosten moeten gaan opdraaien.

Mijn korte enquête onder de afnemers van WSW-diensten levert een positief beeld van de WSW, zeker in vergelijking met hieronder genoemde maatregelen. Echter een kostenslag is met de WSW niet te maken.

3.3. Wet Inschakeling Werkzoekenden

De Wet Inschakeling Werkzoekenden is een wet die thans in procedure is. Deze wet vat het Jeugdwerggarantieplan, de Banenpools, en Werkervaringsplaatsen samen in één regeling en zal deze regelingen gaan vervangen. In de inventarisatie is geïnformeerd naar de oude regelingen.

Reden tot vervanging is het feit dat de huidige veelheid van regelingen onoverzichtelijk is geworden, voor zowel werkzoekenden en werkgevers, als gemeenten en uitvoeringsorganisaties. Men beoogt een eenvoudiger instrumentarium, dat ruime mogelijkheden biedt tot integratie en uitvoering van beleid op gemeentelijk niveau.

Hiermee ontstaat grote decentrale beleidsvrijheid, met ruimte voor maatwerk, en optimale aansluiting op de vraagkant van de arbeidsmarkt. De gemeenten krijgen voor de uitvoering van het geheel een werkfonds van ca. 1.4 miljard gulden, opgebouwd door samenvoeging van de thans bestaande geldstromen, er zit derhalve geen bezuinigingsgedachte achter. (Ruim Baan, jaargang 1, nr.2, Den

Haag, 1995) De ervaringen uit mijn beknopte enquête zijn unaniem negatief: problemen zijn er met name ten aanzien van de motivatie van de mensen, de begeleiding van de aanbiedende organisatie, alsmede het beslag dat deze mensen leggen op bijvoorbeeld de chef van de onderhoudsploeg. Een aantal gaf aan met deze zaken zeker niet verder te willen, en blijktens het navolgende niet zonder reden: Uit de evaluatie van het JWVG is de tabel 2.8 op pag. 38 illustratief. Als gemiddelde begeleidingstijd per week wordt 12 uur genoemd, gedurende 22 weken, op een werkverband van meestal 6 of 12 maanden. Dat is fors. De uitval op de laatste baan belooft ca. 50% (tabel 2.9), waarbij in ca. 55% van de gevallen aspecten als inzet en motivatie de redenen waren. Dat is een hoger getal dan de 8% die weggingen vanwege studie of reguliere baan.

3.4. Melkertbanen

Eind 1994 heeft het kabinet een forse werkgelegenheidsimpuls van start doen gaan, die op drie belangrijke maatregelen stoelt:

Als ander problemen worden genoemd de strakke regeling van het Ministerie, alsmede het feit dat het lang duurt voordat de arbeidsbureau's en sociale diensten met geschikte sollicitanten komen.

Ook het OSO heeft zijn verzoek om 100 recreatiewachten in te stellen moeten in trekken omdat aan de voorwaarden niet kon worden voldaan.

3.5. Wet Vermindering Afdracht

Deze wet is de opvolger van de Wet Vermeend-Moor, gericht op het financieel aantrekkelijk maken van het in dienst nemen van een werkloos persoon. (Op een aantal voorwaarden) Kort gezegd komt het erop neer dat gedurende een periode van vier jaar een korting op loonbelasting en premies van fl. 4500,- per arbeidsplaats wordt toegekend. Met de in het kabinet afgesproken algehele lastenverlichting en verlaging van premies kan het totale voordeel oplopen tot fl. 6000,- per arbeidsplaats op jaarbasis.

3.6. Een voorzichtige conclusie

1. Er komen 40.000 reguliere banen in de collectieve sector bij, bestemd voor langdurig werklozen. Voordelen zijn: werk voor de werkzoekende, en voor de werkgever ervaring met werklozen. Indien iemand deze baan verlaat, naar een reguliere baan, dan moet de baan worden opgevuld door iemand die aan dezelfde criteria voldoet. Het gaat om 20.000 banen bij de gemeenten, en 20.000 banen in de zorgsector. Essentieel is dat de medewerker hiërarchisch ressorteert onder de instantie waar hij werkt, anders dan bij de andere vormen.
2. Een aantal gemeenten en organisaties krijgen de mogelijkheid uitkeringsgeld te gebruiken om nieuwe banen te scheppen, met name in de marktsector. Hiertoe zij 150 projecten ingediend, waarvan er uiteindelijk 57 zijn goedgekeurd. Meest aansprekende voorbeeld is het initiatief van de Stichting Opmaat in het Oldambt, waar men huishoudelijke hulp gaat regelen buiten het "informele circuit". (Zie Ruim Baan nr. 1)
3. De nieuwe bijstandswet biedt mogelijkheden tot experimenten, door af te wijken van bepaalde artikelen in de Abw. Hierachter zit een tweetal doelen. 1) Werklozen kunnen gestimuleerd worden tot het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten, waardoor maatschappelijk isolement voorkomen wordt. 2) Er kan door middel van een individueel trajectplan, gericht op uitstroom naar een betaalde baan, één of meerdere stagetrajecten worden gedaan.

Blijkens het artikel van Weeda in het NRC-Handelsblad is de Rekenkamer niet content met de gang van zaken tot nog toe. Van de 10.000 banen voor 1995 en 1996 is tot op heden iets meer dan een kwart bezet, hetgeen vooral gerealiseerd is omdat banenpoolmensen nu op Melkertbanen zitten en dat was niet de bedoeling. Immers dat leidt niet tot een proces van werknemers die uit de bijstand komen.

Het lijkt op het eerste gezicht wonderlijk dat daar waar bij een aantal gemeenten 20.000 arbeidsplaatsen in het kader van Melkert I beschikbaar komen, en ook 20.000 banen met inzet van uitkeringsgeld, geen voorbeelden bekend zijn die hebben geleid tot een grotere inzet van deze mensen in het recreatief beheer. Dat zit hem in de organisatorische problemen rond deze banen. (Zie ook brief OSO) Deze banen zijn toegewezen aan een geselecteerd aantal steden. We praten dus voor wat betreft de Melkertbanen over een organisatorisch probleem, dat -alleen al vanwege het feit dat deze toegewezen banen in de grote steden niet binnen de gestelde termijn weggezet kunnen

worden- verdient om aangepakt te worden. Wellicht in eerste instantie vanuit LNV, eigenlijk is het merkwaardig dat we bij de ontwikkeling van Melkert niet ingestoken hebben.

Advies: vanuit LNV richting BiZa en SoZaWe alsnog bezien of hier e.e.a. te buigen is.

Voor wat betreft 3.3 zou er een wenkend perspectief moeten zijn: Op basis van de beschikbare informatie is het -gegeven aard en doelstelling van de WIW goed te verkennen in hoeverre met dit instrumentarium en middelen mogelijkheden in de sfeer van recreatief beheer benut kunnen worden. Dit vanwege het feit dat de uitvoering van deze wet decentraal zal worden geregeld, en het streven naar maatwerk in deze wet voorop heeft gestaan. Ook de onder pt. 3 van -3.4) genoemde experimenten bieden mogelijkheden. Verwachtingen van de door mij benaderde organisaties zijn op basis van de ervaringen tot nog toe somber. Dat zou gegeven de ervaringen met bijvoorbeeld de WSW niet zo hoeven te zijn, veel genoemde en voor de inlener terechte oorzaak zijn de coördinatie- en aansturingsproblemen. Als hiervoor oplossingen worden gevonden zou het moeten kunnen werken.

Advies: vanuit LNV samen met OSO richting SoZaWe verkennen hoe e.e.a. beter georganiseerd kan worden, met name qua organisatie.

Qua kwaliteit van werk lijkt de W.S.W. het als enige goed te doen, vooral ook omdat deze mensen vanuit de organisatie worden aangestuurd, echter hier is het voordeel ten opzichte van regulier klein geworden, dan wel verdwenen. Met de te verwachten ontwikkelingen inzake de nieuwe WSW, is er in principe geen aanleiding tot opgewekte gevoelens in de richting van de centrale vraagstelling van deze notitie: ook hier zal stevig bezuinigd worden.

4. Naar een integraal beleid voor vrijwilligers en alternatieve werkvormen, een aanzet tot een stappenplan

- **Randvoorwaarden**

Uit alle doorgenomen literatuur blijkt dat organisaties die met vrijwilligers werken meer effect en continuïteit en dus een beter resultaat naar hun eigen doelen, maar ook naar de vrijwilliger weten te realiseren als zij gekomen zijn tot een of ander vrijwilligersbeleid, veelal neergelegd in een beleidsplan en tevens op enigerlei wijze hun organisatie aan dit fenomeen hebben aangepast (bijvoorbeeld een coördinator, of anderszins naar zowel organisatie als vrijwilliger toe verantwoordelijk persoon).

In principe zal dit, ingeval alternatieve arbeidsvormen aan de orde zijn nauwelijks anders zijn, hoewel hier ook vaak zakelijke aspecten aan de orde zijn. Dat laat onverlet dat ook dit segment zou kunnen en moeten profiteren van de ervaringen die in de vrijwilligerswereld zijn opgedaan. (Als eerder gezegd: die ervaringen lopen vrijwel parallel aan die uit professionele organisaties, ook in dit opzicht blijft een cirkel rond) Vandaar dat ik er vanuit ga dat de opzet van een stappenplan beide zaken tegelijk zou moeten omvatten.

Dit eerder genoemde beleidsplan is meestal gebaseerd op een aantal uitgangspunten, waarvan er tenminste één erg cruciaal is, namelijk dat het plan zich niet alleen richt op de realisatie van doelen van de organisatie, maar ook richt op het "voertuig" tot die doelen, te weten de mensen die het moeten gaan doen, en liefst blijven doen. Er is dus een drieslag: de klant, de werker, en de organisatie.

Verdere uitgangspunten zijn:

1. Men moet willen werken binnen de doelstelling van de organisatie
2. Men moet -met verschillende mensen met verschillende motieven en doelen- de mensen op de juiste plaats krijgen
3. Men moet prettig en zinvol werk bieden

- **Wie welke werkzaamheden**

Het gaat hier om taakelementen inventariseren, en clusteren tot kleinere projecten, maar vooral tot produkt "ruimte, groen, buiten, sportief, eigen leefomgeving". Belangrijke zaak is hier dat geleerd wordt van ervaringen elders. Meer korte te overziene projecten zijn aantrekkelijker dan jaren durende zaken. Werken met individuen biedt kansen om duidelijker verantwoordelijkheden te leggen. (Inspectie routestructuren) Wellicht is het inzetten van grote groepen (bijvoorbeeld een dag van een werkweek op de middelbare school) een mogelijkheid op een geschikt moment een inhaalslag in de

sfeer van schoonmaak te doen. Een lokale scoutinggroep is wellicht te interesseren voor herstel van de zandbak, in ruil voor een weekend kamperen aan het water (voor wat hoort wat). Kortom: het is handig om van te voren een aantal diverse zaken te clusteren tot projectjes waar als het ware een compleet draaiboek voor klaar ligt. Op basis van de ervaringen tot nog toe moet het mogelijk zijn een aantal taken op een rij te krijgen:

Uitgangspunten:

Profijt voor doelen beide organisaties.

Geen of zo min mogelijke organisatielast voor inlener.

Randvoorwaarden:

Geen werkzaamheden die qua tijd op het kritisch pad zitten.

Geen werkzaamheden waar ook beroepskrachten aan werken.

Liefst werkzaamheden die anders niet gedaan worden.

Kortlopend en in de tijd begrensd.

• **Een interne organisatiestructuur**

Daar waar duidelijkheid bestaat over een pakket taken dat eventueel door vrijwilligers gedaan zou kunnen worden, komt een organisatiefase aan bod. Op basis van de thans verzamelde informatie is er dan -naast heel veel andere zaken- sprake van tenminste één cruciale keuze:

1. Zelf organiseren,
2. aansluiten aan bestaande organisatie die reeds actief is op dit terrein.

Deze keuze kan overigens verschillen per takenpakket. Argumenten die voor zelf organiseren zijn: je hebt de zaken zelf in de hand, er is sprake van een directer contact met de vrijwilliger. Nadelen zijn er ook: je moet de vrijwilliger maar weten te bereiken en als dat al lukt ook een zekere mate van continuïteit weten te organiseren. Aansluiten bij een bestaande organisatie heeft als grote voordelen dat men gebruik maakt van ervaring en organisatietalent dat reeds voorhanden is, en vooral: deze mensen weten vrijwilligers te bereiken die reeds hun interesse voor een bepaald soort werkzaamheden hebben getoond, en daaraan wellicht allerlei sociale banden ontleen, en daarmee een deel van hun motivatie. Nadelen zijn er zeker ook: men is afhankelijk van de planning en mogelijkheden van de te betrekken organisatie, wellicht is slechts sprake van een restcapaciteit. Op basis van het bovenstaande lijkt een keuze om aansluiting te zoeken bij een bestaande organisatie te prefereren. Ondanks de nadelen is dit in principe een keuze, die in ieder geval in de beginfase het begrip "lerende organisatie" het meest constructief inhoud geeft. In de praktijk loopt het ook zo: in de NCVV-studie wordt ook op pag. 52 vermeld dat voor dagrecreatieve zaken vooral wordt geparticipeerd door 'andere' organisaties zoals Scouting, IVN en ANWB. Een andere trend is dat men steeds vaker overgaat op projectmatige werving van vrijwilligers, op basis van een bepaalde klus op een bepaald moment.

Uit het bovenstaande blijkt dat in vrijwel alle gevallen iemand vanuit de vragende organisatie een forse hoeveelheid werk hebben gehad voordat e.e.a. draait. Daarnaast zal het -met name bij zaken waarbij grotere groepen aan het werk zijn- nodig zijn dat ook dan iemand van de organisatie aanwezig is. Zie ook -6).

Voor wat betreft het additionele arbeidscircuit geldt in principe hetzelfde: de negatieve ervaringen van de organisaties zelf zijn voor een belangrijk deel terug te voeren op het feit dat men naast het reguliere werk zeer veel problemen heeft met het organiseren en de mensen zelf. Indien in principe dit probleem zou worden opgelost, bijvoorbeeld op de wijze zoals de WSW dat doet, dan zou dat veel van de problemen en irritaties wegnemen.

• **Wie zou wat kunnen**

Een zaak van vraag en aanbod, maar ook van werving en selectie. Met name vanuit het NIVON werd zeer gehamerd op de kwaliteiten van de mensen. Niet iedereen is overal geschikt voor en dat is met name in het vrijwilligerswerk een dilemma, want de doelen van de organisatie blijven uiteraard ook van belang. Goede contacten met een lokale werkgroep voor natuur- en landschapsonderhoud maken het aantrekkelijk te overwegen een stuk groot onderhoud van beplantingen via die lijn te regelen.

- **Organiseren met ervarenen uit deze branche**

Hier ligt een wezenlijke taak voor de vrijwilligerscentrales. Deze centrales, die fungeren als makelaar tussen vraag en aanbod in met name de vrijwilligershoek zijn -ook al op basis van hun ervaring in andere sectoren- goed in staat te bezien, welke mensen, of groepen mensen voor welke werkzaamheden te benaderen zijn, en ook te adviseren welke mensen op welke wijze te benaderen. Dhr. Van de Bos legt een zware nadruk op het belang van een spin in het web, iemand die de regels kent de mensen, de klanten, de mogelijkheden en de beperkingen. In principe is dat natuurlijk ook de kracht van een provinciale landschapsstichting. Gegeven de mogelijk relatie met regulier werk, alsmede werk voor mensen uit het additionele arbeidscircuit is te hier van belang goed scherp te hebben en te houden welke werkzaamheden aan welke categorie medewerkers worden toegedacht. Met het beter voor elkaar hebben van stap 1 wordt deze stap dus eenvoudiger.

- **Verkoop produkt, meerwaarde zichtbaar krijgen, kwaliteit**

Uit onder meer het gesprek met dhr. Van den Bos blijkt dat voor het welslagen van een project in ieder geval erg belangrijk is dat de vrijwilliger niet het gevoel heeft dat er werk gedaan wordt dat in feite door een professionele kracht gedaan zou moeten worden. Op het moment dat men dat in de gaten krijgt zakt de motivatie zeer snel weg. Dit wordt door hem zeer benadrukt: Duidelijk moet worden gemaakt dat het om activiteiten gaat die anders op geen enkele andere wijze gedaan zouden worden. Kort gezegd: in feite gaat het om een kwaliteitsslag.

- **Consolidatie, monsterring, evaluatie en vernieuwing**

Klassieke termen voor zaken die in iedere organisatie spelen, maar wellicht in dit geval nog nadrukkelijker spelen, omdat de motivatie van de mensen uit doelen/werkzaamheden moeten blijven komen. Er moet dus ook aandacht gegeven worden aan aspecten als afwisseling en variatie in de werkzaamheden, maar ook perspectief en uitdaging voor de mensen.

- **Samenvatting**

Op basis van het bovenstaande zeker niet complete beeld wordt duidelijk dat mogelijke inzet van vrijwilligers en andere alternatieve arbeidsvormen mogelijk kan zijn, waarmee -als dat lukt- mogelijk wellicht bescheiden besparingen zijn te realiseren, maar dat deze besparingen in vrijwel alle gevallen ook gepaard gaan met een aanzienlijke investering in denk- en organisatie- en begeleidingswerk vanuit de vragende organisatie, met name als het oogmerk is dit met een zekere duurzaamheid te realiseren. Cruciaal voor de negatieve ervaringen tot nog toe lijkt het feit dat de inzet van deze mensen onvoldoende ondersteund wordt en derhalve een te grote wissel trekt op de organisatiecapaciteit van de inlenende organisatie.

Het lijkt voorshands niet goed mogelijk een beeld te geven hoe groot eventuele besparingen kunnen zijn, omdat zowel de werkzaamheden als de organisatievorm een zeer grote bandbreedte zouden kunnen hebben. Alle geïnterviewden aan de vraagkant twijfelen sterk aan de mogelijkheid kosten te besparen.

5. Conclusies

Er is blijken de cijfers van het LONL, het NIVON en het Arnhemse project Groenwerk in principe een gedurende de laatste jaren gestaag groeiende groep vrijwilligers die bereid is tijd en energie te investeren in natuur en landschap, en daarmee dus ook de recreatieve kwaliteit van het landelijk gebied. Voorts zijn in de sfeer van vrijwilligerswerk allerlei andere opties denkbaar, waarbij in eerste instantie zaken die gericht zijn op mensen het eerst in het oog springen. Daarnaast is op dit moment een potentieel aan goedkope arbeidskrachten aan het ontstaan. Vanuit de aanbodzijde zijn er dus volop kansen, en aan de vraagkant zijn er volop mogelijkheden.

Vrijwel alle benaderde organisaties die vrijwilligers zouden kunnen opnemen hebben slechte ervaringen en zijn sceptisch. Zonder uitzondering zien zij geen perspectief naar een rol voor vrijwilligers die in de sfeer van kosten iets oplevert. Argumenten die iedere keer weer terugkeren zijn de motivatie/betrouwbaarheid/ beschikbaarheid en continuïteit, alsmede de zware organisatieelast die de inzet met zich meebrengt.

Hoewel aan de juistheid van deze ervaringen niet getwijfeld mag worden, zijn er wellicht toch kanttekeningen te maken:

Op basis van de ervaringen met bijvoorbeeld de landschapsstichtingen en aanverwante organisaties - en die werken met professionele organisatoren- wordt veel werk verzet, en dan vooral in de kwaliteitssfeer. Wat in die wereld lukt zou ook in het recreatief beheer moeten kunnen lukken.

Opvallend is voorts dat alle benaderde organisaties die vrijwilligers zouden kunnen opnemen in principe ook zeer terughoudend zijn met het fenomeen additionele werkgelegenheid. Hierbij spelen kwaliteitsmotieven een rol, naast de extra investering die voor deze mensen in de sfeer van begeleiding moet worden gedaan.

Als een oorzaak wordt ook genoemd het feit dat de eisen die aan landschapsonderhoud worden gesteld lager liggen dan die aan recreatieonderhoud. Dit is ten voor een deel waar, het is echter de vraag of het altijd waar is.

Voorts zit een deel van het probleem van de additionele werkgelegenheid in de selectiesystematiek, die mensen die geen ervaring hebben nogal gauw in het groen plaatsen, en dat is dus weer de onderkant van dit gebeuren.

Vanuit organisatieoogpunt gezien sluit de lokale organisatie van dit gebeuren tenslotte niet aan op de bovenlokale wereld van het recreatieschap.

Als laatste punt kan worden genoemd dat alle recreatieorganisaties positief zijn over de werkzaamheden van de WSW, zij het dat men hieraan geen kostenvoordelen kan ontlelen. Met name wordt de begeleidingsorganisatie gewaardeerd. Echter de WSW wordt gereorganiseerd.

Het bovenstaande leidt tot voor mij op dit moment tot de volgende conclusies:

1. Op dit moment wordt bij organisaties die recreatie in hun doelstelling hebben in de sfeer van mogelijkheden tot een grotere participatie geen bijdrage gerealiseerd die financieel in bepaalde zin wat opbrengt.
2. Vanuit organisaties met doelstellingen in de sfeer van natuur en landschapsonderhoud is wellicht wel een inbreng mogelijk, zij het dat het nadrukkelijk om werk moet gaan wat anders niet zou gebeuren.
3. In de sfeer van additionele werkgelegenheid zouden er in principe ook mogelijkheden moeten zijn, maar dan dient eerst aan de organisatie van deze inbreng gewerkt te worden. Met name de ervaringen van de provinciale landschappen, en uit Arnhem zijn dan relevant.
4. Op basis van de toch positieve ervaringen in de sfeer van monumenten, stadswandelingen, voorlichting zijn er ten aanzien van vrijwilligers op basis van de tot nog toe verzamelde informatie in de sfeer van kwaliteit meer aanknopingspunten. Hiermee is in een aantal gevallen een kwaliteitsslag te maken die kan leiden tot een beter gebruik, een beter draagvlak, en daarmee wellicht ook op termijn een betere financiële basis.

Advies: Op basis van de hierboven getrokken conclusies ware te verkennen in hoeverre toch een begin gemaakt kan worden met het verkennen van nieuwe allianties tussen enerzijds het toch aanzienlijke potentieel van vrijwilligers en anderzijds de mogelijkheden in de sfeer van alternatieve arbeidsvormen.

Bijlage 1: lijst van geïnterviewde personen

A): de aanbodzijde:

Dhr. Den Bakker, NVVS, Amersfoort, Gesproken op 27 augustus 1996 Kernpunten: De NVVS is een vereniging met maar 20 leden, te weten de deelnemende federaties. Deze federaties zijn de koepels op in totaal 900 van de in totaal 1100 visverenigingen in Nederland. Het is een vereniging met een hiërarchische structuur. Vrijwilligers zijn vooral op het basisniveau actief. De voornaamste activiteiten liggen in het vlak van visstandbeheer en educatie. Opvallend is de bereidheid van veel leden om in activiteiten in de sfeer van natuur en landschap te participeren. (Er is grote belangstelling voor het project Ecologische Basisvorming) Betrokkenheid bij het milieu is sowieso een belangrijke drijfveer van vrijwilligers. In die zin lijken er bijvoorbeeld in de sfeer van beheer en onderhoud van de recreatieve infrastructuur wellicht minder perspectieven. Opvallend is de toegenomen bereidheid van overheden om zaken gezamenlijk met de betrokken organisaties, en dus met inbreng van vrijwilligers op te pakken. In dit verband wordt een waterschap in Oost-Gelderland genoemd, waar men thans zeer nadrukkelijk gezamenlijk bezig is.

Dhr. C. M. van den Bos, vrijwilligerscentrale Arnhem. Gesproken op 12 juli 1996 Kernpunten: Bij professionaliteit kun je eisen stellen in bijvoorbeeld de tijd, bij vrijwilligers is dat moeilijker, tevens geldt dat bij professionals het salaris een belangrijke drijfveer is, anders dan bij vrijwilligers, waar met name de motivatie uit het nut van de verrichte werkzaamheden en/of andere niet materiële kwaliteiten moet komen. Vrijwilligers hebben een feilloos gevoel voor het onderscheid tussen vrijwilligerswerk en werk dat door professionals gedaan hoort te worden, zodra ze met het laatste bezig zijn daalt de motivatie pijlsnel. Successen bij vrijwilligerswerk in zijn werkgebied zijn: betrokkenheid bij het bezoekerscentrum, de rondleidingen, en speciale elementen in het project Gelderse Poort. Daarnaast loopt al 13 jaar een project natuuronderhoud, waarvoor men zonder veel moeite wekelijks een gemiddelde groep van dertig vrijwilligers aan het werk heeft. Jaarlijks wordt hier met de organisatie van twee parttime coördinatoren 7000 mensdagen gewerkt. Op basis van deze ervaring zou in de sfeer van achterstallig onderhoud het e.e.a. te realiseren moeten zijn. Kernpunt met vrijwilligers is dat je je soms moet realiseren dat de wereld omdraait: als beroepskracht moet je je afvragen waarop burgers aan te spreken zijn, en je eigen werkzaamheden daarop aanpassen. Dat is een heel andere insteek dan als beroepskracht plannen welke werkzaamheden je zelf het liefst niet meer zou doen, het is echter wel de basis waarop successen behaald moeten worden. Als voorbeeld wordt genoemd de stadswandelingen: met behulp van vrijwilligers (Gildeproject) heeft men een authentiek product ontwikkeld, wat zo gewaardeerd wordt dat het nu ondergebracht is bij de VVV, omdat het beter loopt dan met de vroegere hostessen.

Een ander cruciaal punt is dat je moet beseffen dat wat voor de een een doel is, is voor de ander een middel. In die zin moet er veel te regelen zijn, met name als je bereid bent over de grenzen van je eigen verantwoordelijkheid te kijken. Als voorbeeld noemt hij de nieuwe Bijstandwet, die erop gericht is mensen die op de arbeidsmarkt werkelijk kansloos zijn toch op enigerlei wijze in te zetten, en dat vanuit het praktische motief dat dat voor de Sociale Dienst, maar vooral de samenleving uiteindelijk goedkoper is dan deze mensen thuis steeds verder weg te laten zaken, met alle mogelijk consequenties vandien. Zo wordt er op kosten van de Sociale Dienst in de omgeving van Arnhem op dit moment prunus gerooid. Essentieel is dan wel dat een uitvoeringsorganisatie wordt opgezet die deze zaken kan regelen. Tenslotte noemt hij als perspectief om de volgende optie te verkennen: inzet Melkertbanen voor het productiewerk, en vrijwilligers voor het publiekswerk.

Dhr. Ing. Ad Dekker, Scouting Nederland, Leusden, gesproken op 27 augustus 1996. Kernpunten: Een organisatie die voor een belangrijk deel stoelt op de inzet van vrijwilligers. Bij de organisatie van de Worldjamboree zijn 5000 vrijwilligers actief geweest, op vrijwel ieder denkbare manier. In de sfeer van vrijwilligerswerk is men onder meer actief in de sfeer van instandhouden van de "eigen omgeving", het clubhuis en het eventueel aanligend terrein. Een aantal Scouting groepen is betrokken bij het onderhoud van L.A.W.-routes, drijfveer voor deze activiteiten is dat er een element van uitdaging in moet zitten. Voorts is er op lokaal niveau sprake van contacten met lokale knotgroepen, of landschapsonderhoudorganisaties. In de toekomst zijn volgens hem geen grote inspanningen denkbaar die zullen bijdragen aan de problemen die de beherende instanties ondervinden. Perspectieven liggen wellicht in de sfeer van afspraken: geen toeristenbelasting in ruil voor het onderhoud van een aantal steigers etc. Op het hoofdkantoor maakt men thans gebruik van "contract-vrijwilligers" die op basis van 2 a 3 dagen in de week regulier werk doen, met als motief het opdoen van ervaring voor regulier werk, en dan met name in de sfeer van projecten.

Mw. Mr. J.E. Denie, dhr. F. Sytsma, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, afdeling Regelingen additionele werkgelegenheid, Den Haag, Gesproken op 14 juli 1996 Kernpunten: Het wat negatieve beeld ten aanzien van het JWG, en banenpools uit mijn korte enquête komt wordt niet gestaafd door de Evaluatie JeugwerkGarantiePlan. Deze evaluatie schetst redelijke tevredenheid. Een deel van het probleem kan liggen in het feit dat het verwachtingspatroon over en weer niet met elkaar strookt. Dit kan ondervangen worden door betere afspraken over en weer te maken, waarin veel scherper bepaald wordt wat inleener en betrokkenen voor elkaar kunnen gaan betekenen. Ook het beeld van de organisatieproblemen bij de Melkertbanen wordt niet herkend.

Dhr. Drs. J.E.M. Huige, directeur NIVON te Amsterdam. Gesproken op 27 juni 1996. Kernpunten: Met vrijwilligers is zeer veel te realiseren mits je do ook door van Loon genoemde punten goed in de gaten houdt. Hij benadrukt voorts de betekenis van vrijwilligerswerk richting regulier werk: met name het aspect leren en persoonlijke ontwikkeling: met het goed doen van vrijwilligerswerk is het mogelijk ervaring op te doen die vrijwel wel nergens anders is op te doen. Men creëert voor zichzelf een sterkere positie. Voor wat betreft de organisatiekant wordt door hem het belang van landelijke koepels benadrukt als intermediair tussen het beleid en de geluiden uit het veld. Dit is ook van belang als gevolg van regionalisatie van beleid: de lokale en regionale afdelingen zijn niet altijd in staat de ontwikkelingen en mogelijkheden bij te houden. Ook Huige wijst op het probleem van de cultuurschok van organisaties tijdens reorganisatie en moderniseringstrajecten en signaleert de spanning tussen de tijd die nodig is om in de nieuwe setting te aarden en de tijd die daarvoor beschikbaar is. Vrijwilligers komen vaak toevallig ergens terecht. Let op aspect waardering en identificatie voor vrijwilliger. WSW: zakelijk gesproken nauwelijks meer interessant: een gemiddeld loonwerkbedrijf is goedkoper.

Dhr. J.R. Kromkamp, coördinator ANWB-Ledenhulpcorps, Den Haag. Gesproken op 12 juli 1996. Kernpunten: De voornaamste taak van het Mentorcorps is het begeleiden van de "Landgoedkampen". Hier wordt door een twintigtal gezinnen onder leiding van een mentorechtpaar een deel van de dag gewerkt aan het achterstallig onderhoud van groen op landgoederen. In ruil daarvoor kunnen de deelnemers op een plek kamperen waar ze anders nooit zouden komen. Op dit moment is sprake van een evenwicht tussen aanbod van vrijwilligers en mogelijkheden. In de openbare ruimte wordt wat aan controle en inspectie van fietsroutes gedaan. Het is een formule die wat sleets begint te worden, en was sprake van een gestage terugloop, maar nu is er een evenwicht. Dhr. Kromkamp verwacht een stabilisatie van dit soort bezigheden op het huidige niveau. Van mogelijkheden om dit soort inspanningen meer ten goede te laten komen aan de recreatieve kwaliteit verwacht hij helemaal niets. Het vroeger in zwang zijnde systeem van adoptie is te verplichtend voor mensen, daar is geen animo meer voor, anders dan tien jaar geleden het geval was. Dat heeft te maken met het produkt, het is geen produkt waarover je je kennissen kunt vertellen, het heeft geen "credibility", of een andere vorm van status of uitstraling, en hij ziet niet hoe je dat zou kunnen maken. Je moet voor vrijwilligers "de rode loper" uitleggen, anders haken ze af. Al dit soort activiteiten worden steeds lastiger te organiseren, en dat heeft ook te maken met het Mentorcorps zelf, het is toch een relatief besloten club, waar zeker niet iedereen zomaar lid van kan worden.

Dhr. drs. Th. J. Van Loon, directeur Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk te Utrecht. Gesproken op 5 juni 1996. Kernpunten: een bedrijfsmatige aanpak in de zin van produkten en doelgroepen, alsmede concurrentie. Op termijn gaat er veel veranderen, meer en beter aansluiten op wensen van mensen, we moeten ook in het vrijwilligerswerk meer toe naar korte projecten, die voor klanten beter te overzien zijn, meer flexibel dus. Eén van de problemen van mensen is: "één keer de neus om de hoek van de deur, verder altijd de klos", daar moeten we vanaf.

B:) de vraagzijde

Dhr. H. Froentjes, directeur recreatieschap Spaarnwoude, telefonisch gesproken op 3 juli 1996: geen goede ervaringen met vrijwilligers, vaak stukt iets na 2 of 3 maanden. Alternatieve arbeidsvormen: Melkertbanen zijn te ingewikkeld om te organiseren, het stukt veelal op voorwaarden die aan bepaalde Melkertbanen worden gesteld, en ingewikkeld omdat het via de gemeente loopt. Ervaringen met HALT zijn redelijk, maar je verdient er niets mee, vanwege de noodzakelijke begeleiding.

Dhr. Froentjes wijst op het verschil met de landschapsorganisaties. Daar waar het in het landschap geen verschil maakt of de wilg dit jaar of volgend jaar geknot wordt. Terwijl bij een schap het wel van belang is hoe een gazon of fietspad erbij ligt. In die zin zijn de werkzaamheden minder vergelijkbaar dan het lijkt.

Mevr. drs. R.L.A. van Oosten, directeur Amsterdamse Bos, : De rol van vrijwilligers miniem, of eigenlijk nul. Wel organiseren vrijwilligers veel activiteiten in het bos. Thans is men bezig met de slag van onderhoudsorganisatie naar produktorganisatie. Men wil een kwaliteitsslag, meer gericht op het recreatief produkt, vooral door het stimuleren naar organisaties, niet zozeer voor onderhoud, maar betrokkenheid. Er is geen perspectief t.a.v. de centrale vraagstelling. Voor wat betreft de additionele werkgelegenheid wordt in de eerste plaats opgemerkt dat het altijd zeer teleurstellende resultaten heeft opgeleverd. Het kost meer tijd dan eruitkomt. Vervolgens stelt zij dat het een maatschappelijke taak is, je moet meedoen, maar, het blijft heel moeilijk. Voor wat betreft de WSW: dat gaat goed, want ze hebben een eigen uitvalsbasis in het bos die de mensen aanstuurt.

Dhr. A.G. Visser, Directeur recreatieschap Midden Delfland, telefonisch gesproken op 3 juli 1996: weinig ervaring met vrijwilligers, en ziet ook geen perspectief, gezien vanuit de doelen van dit project. Men heeft voor een aantal taken W.S.W.-ers aan het werk, maar is er niet van overtuigd dat dit besparingen oplevert: Minder werk voor minder kosten. Cruciaal voor hem is bij alternatieve arbeidsvormen of er een organisatie bestaat die deze mensen begeleidt. De beperkte ervaring met HALT-medewerkers was geen succes, men wil dit niet meer.

Dhr. L.H.F. Welter, secretaris recreatieschap Vinkeveense Plassen, Gesproken op 3 juli 1996. Kernpunten: Inzet vrijwilligers is een moeizame zaak, en een aflopende zaak. Dit ligt aan het feit dat het voor vrijwilligers organisaties moeilijk is de gemaakte afspraken in te vullen. Bovendien maken nogal wat vrijwilligersorganisaties bewust de keuze niet voor de overheid te willen werken. Voorbeeld Boterpad: veel tijd en energie gestoken in

gezamenlijke voorbereiding met IVN voor natuurontwikkeling, vergunningen aangevraagd etc. Thans bij de realisatie blijkt dat de IVN-afdeling een verkeerde inschatting van de mogelijkheid tot feitelijke realisatie heeft gemaakt en komt het werk op het schap neer. Als je het zelf in de hand houdt kun je beter plannen en kom je niet voor verrassingen te staan.

Ook werken met scholen leidt ertoe dat je er netto qua arbeid bij inschiet. Een gedachte is dat mogelijk korte projecten meer kans hebben. Voor wat betreft de ervaringen met banenpools zijn de ervaringen over het algemeen negatief. Dat heeft te maken met de plaatsing van mensen ("Als je niks kunt, kun je in het groen") en de motivatie van mensen. Zijn algemene -harde- beeld is dat de betrokken medewerkers niet voor niets in de banenpool zitten. Ernstig kritiekpunt is tenslotte de slechte begeleiding van deze mensen vanuit de plaatsende organisatie. Het kost teveel tijd aan "therapie" en leidt tot spanningen in de groep. Melkertbanen: worden via de gemeente vergeven, teveel rompslomp om e.e.a. voor elkaar te krijgen. WSW: een positief beeld, zeker waar het helder afgebakende klussen betreft. Goede begeleiding vanuit de organisatie, maar vanuit kosten oogpunt nu niet meer interessant.

Bijlage 2: geraadpleegde literatuur

- | | |
|-----------------------|--|
| Anoniem: | : Landgoedkampen, ANWB, Den Haag 1996. |
| Anoniem | : Jaarverslag 1994, Nederlands Centrum voor Vrijtijdsvraagstukken, Arnhem, 1996 |
| Anoniem | : Jaarverslag 1995, Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk, Utrecht, 1996. |
| Anoniem | : Jaarverslag 1995, Vrijwilligerscentrale Arnhem. |
| Anoniem | : Recreatie op eigen benen I, overzicht reacties op de startnotitie, Min. LNV, 1996 |
| Anoniem | : Recreatie op eigen benen, Startnotitie, Min. van LNV, Den Haag, 1995. |
| Anoniem | : Ruim Baan, jrg. 1,1, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1995. |
| Anoniem | : Ruim Baan, jrg 1,2, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1995. |
| Anoniem | : Ruim Baan, jrg.2,3, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1996. |
| Anoniem | : Scouting Nederland Courant, 7e jaargang nr. 6, Leusden, juni 1996 |
| Anoniem | : Vrijwilligersbeleid, uit Informatiereeks Vrijwilligerswerk, deel 1, Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk, Utrecht, 1995. |
| Anoniem | : Vrijwilligerswerk in toerisme en cultureel erfgoed, NCVV, Arnhem, 1994. |
| Anoniem | : De VrijwilligersVakantiekrant, Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk, Utrecht, 1996. |
| Diverse auteurs | : Jaarverslag 1995, Stichting Landschapsbeheer Utrecht, Utrecht, 1996. |
| Loon, H. van, | : 50 jaar Mentorkorps-Ledenhulpkorps, Den Haag, 1994. |
| Loon, drs. Th.J. van, | : Inleiding congres, 1994 |
| Olieman, R. Et al. | : Evaluatie JeugdWerkGarantiewet, Ned. Ec. Inst., Den Haag, 1996. |
| Vossestein, P. | : Te goed voor de werkplaats, te traag voor een gewone baan, Intermediair 32e jaargang nr. 5 dd. 2/2/96 |
| Weeda, F. | : Invulling Melkertbanen blijkt lastig, uit NRC dd 29/6/96 |

Bijlage 3: enkele voorbeelden recreatief beheer

a: vanuit de sector recreatie en toerisme geëntameerde initiatieven:

1. Marrekrite-consuls: Het Friese recreatieschap laat op handig geselecteerde plaatsen consuls aanwezig zijn. Deze informeren watersporters die nog niet in het bezit zijn van een vlaggetje over het werk van de Marrekrite voor de watersport en zadelen de betrokken watersporter met de morele plicht op alsnog een vlaggetje te kopen. Op deze wijze wordt aan de inkomstenkant op jaarbasis een bedrag van ca.

2. Gewest Eindhoven: Door vrijwilligers worden de bij het gewest in beheer zijnde fietsroutes geïnspecteerd
3. Recreatieschap IJsselmonde: door dit schap wordt af en toe een grote schoonmaak-actie gehouden waarbij met behulp van meestal ca. 80 vrijwilligers, aangevoerd door enkele bekende Nederlanders een deel van het gebied wordt schoongemaakt van plastic etc.
4. ANWB-Ledenhulpcorps: door deze organisatie wordt een veelheid aan activiteiten ontplooid. Van belang voor dit project zijn met name de activiteiten gericht op het in orde houden van Lange Afstand Wandelroutes en toeristische fietsroutes.
5. Bewoners Oud-wijk Utrecht: In deze wijk, een wijk vol arbeidershuisjes uit het einde van de vorige eeuw heeft men vanuit de gemeente jaren getracht een aantal speelvoorzieningen in stand te houden, en met matig succes. Vervolgens heeft men vanuit de gemeente met de bewoners afgesproken dat hier "de perfecte speelplaats" gerealiseerd kon worden, mits de betrokken bewoners de zaak op orde zou houden. Zo is geschied, deze -inderdaad perfecte- speelplaats is thans drie jaar in gebruik, en in beheer bij omwonenden, molest en dat soort zaken treedt niet op, de zaak is nog steeds zeer goed op orde.

b: vanuit aanpalende sectoren geëntameerde initiatieven, voorzover niet genoemd bij de inventarisatie:

Bijlage 4: deelnemers begeleidingscommissie

Dhr. Drs. J.E.M. Huige
 Dhr. H.C. Kromhout
 Dhr. Drs. Th. J. van Loon

Ontvangen reacties:

J.R. Kromkamp: accoord
 R.L.A. van Oosten: let op som, vervagen onderscheid groen recreatie, openbaar toegankelijk is lastiger, groenonderhoud wordt ook steeds geschoolder, mechanisatie.
 Van Loon: geheel accoord
 Huijgen: accoord
 Kromhout: wellicht gebruiken bij conferentie

“LUSTEN EN LASTEN IN ÉÉN HAND”

deelproject 4
van
“Recreatie op eigen benen”

LUSTEN EN LASTEN IN ÉÉN HAND

A. INLEIDING

Zo is de titel van deelproject 4 "Recreatie op eigen benen" (ROEB). Het gaat er bij lusten en lasten in één hand om, dat sommige beheerders met kosten van gebieden / voorzieningen blijven zitten, terwijl anderen daaraan verdienen. Het geld dat in een gebied omgaat zou zoveel mogelijk aan dat gebied ten goede moeten komen. Maar wat zijn lusten, wat zijn lasten en voor wie en van wie is die ene hand? De keuze die ten aanzien van deze vragen wordt gemaakt is bepalend. Hierbij komen aspecten als schaalniveau, draagvlak, samenwerking en politiek-bestuurlijke keuzes in het vizier.

Om een voorbeeld te noemen: Veel recreatiegebieden, zoals op de Veluwe, zijn mede tot stand gekomen om de recreatieve druk van natuurgebieden af te leiden. Deze gebieden zijn een element in de totale zonering van een groter gebied. Dat geheel van natuur- en recreatiegebieden heeft inmiddels een zo grote waarde, niet alleen voor de eigen bevolking, maar ook voor bezoekers van buiten, dat daar inmiddels een groot toeristisch-recreatief bedrijfsleven is ontstaan, met alle directe en indirecte sociaal-economische effecten van dien. In een dergelijk perspectief moeten mijns inziens bovengenoemde vragen toch worden geplaatst en dat betekent dat oplossingen voor de financieringsproblematiek, die aanleiding is geweest voor de start van het programma "Recreatie op eigen benen" ook in dit bredere verband moeten worden gezien.

Dat dit voorbeeld niet van realiteitszin is ontdaan, blijkt uit het feit dat men dit jaar op de Veluwe tot een Groene Alliantie is gekomen, die een strategische visie "Natuurtoerisme op de Veluwe" heeft ontwikkeld. Aan de Alliantie nemen de volgende partijen deel: Stichting Het Geldersch Landschap, Ministerie van EZ (regio + centraal) en LNV (regio), provincie Gelderland, RECRON, PVVV Gelderland en Gelders Bureau voor Toerisme, HORECA Nederland, ANWB (regio), SBB, Terreinbeherende Veluwe Gemeenten, Natuurmonumenten, Recreatiegemeenschap Veluwe en de Federatie van Particuliere Boseigenaren. De Veluwe is Nederlands grootste aaneengesloten bos- en natuurgebied en bestaat uit een grote variatie aan bossen, heidevelden, zandverstuivingen en landbouwgronden, wat het zeer aantrekkelijk maakt voor recreatie en toerisme. Het gebied trekt jaarlijks 1,7 miljoen mensen die er hun vakantie doorbrengen en 28 miljoen bezoekers die een dagtocht komen maken. Het plangebied waarop de strategische visie betrekking heeft wordt begrensd door de provinciegrens van Gelderland in het westen en noorden en het Veluwemeer, in het oosten door de rivier de IJssel en in het zuiden door de rivier de Rijn. Binnen het plangebied liggen 23 gemeenten. De Alliantie heeft een streefbeeld geschetst voor het Veluws Natuurtoerisme, dat voortkomt uit de gezamenlijke belangen van terreinbeherende en toeristische ondernemers en de verschillende intermediaire organisaties. Als strategische onderwerpen worden onderscheiden:

gastheerschap

- aanbod natuur
- natuurtoeristische produktontwikkeling
- ontsluiting, toegankelijkheid en bereikbaarheid
- monitoring natuurtoeristisch gebruik en ontwikkeling
- veiligheid en toezicht

Aan elk van deze onderwerpen liggen overwegingen op grond van een marktonderzoek ten grondslag en zijn concrete agenda/actiepunten geformuleerd. De alliantie beoogt een duurzame ontwikkeling van toerisme en recreatie op de Veluwe te stimuleren, op basis van begrip en oog hebbend voor elkaars belangen. Deze coöperatie dient te leiden tot innovaties en verhoging van de dynamiek van het toeristisch-recreatief produkt "Veluwe". Meer bezoek aan de Veluwe en een betere toegankelijkheid zal naar verwachting bovendien leiden tot meer inkomsten, waar diverse actiepunten op het gebied van innovatie, professionalisering, communicatie, beheers- en inrichtingsmaatregelen en toezicht ("de Veluweranger") uit gefinancierd kunnen worden. Zo komen lusten en lasten tot elkaar.....

In onderstaande rapportage zullen een aantal verschillende onderwerpen die verband houden met lusten en lasten worden aangestipt.

B. GEMEENTELIJKE HEFFINGEN

1. Belastingbeginselen

Alhoewel er verschillende opvattingen in de literatuur te vinden zijn, is de meest gehoorde mening dat het belastingrecht onlosmakelijk verbonden is met het totale overheidsbeleid, waarbij inkomsten niet los kunnen worden gezien van uitgaven. Algemene rechtsbeginselen, zoals rechtvaardigheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid zijn ook voor het belastingrecht van toepassing. Vanuit deze beginselen is het te motiveren dat bij belastingheffing rekening wordt

gehouden met draagkracht van belastingplichtigen (de draagkrachtgedachte) en met het profijt dat men heeft van een overheidsprestatie (de profijtgedachte).

Naast het verkrijgen van **middelen** (waarbij de draagkracht- en profijtgedachte zorgen voor een rechtvaardige verdeling van de lasten) kan de overheid het belastinginstrument ook inzetten als **besturingsinstrument** van bijvoorbeeld economische stimulering of regulering. Bij de manier waarop een en ander wordt vorm gegeven speelt **doeltreffendheid** een belangrijke rol.

Bij heffingen van lagere overheden is het ook van belang aandacht te schenken aan de rechtsgelijkheid. Het is niet ondenkbeeldig, dat de diversiteit van gemeentelijk beleid en andere omstandigheden voor de inwoners van verschillende gemeenten tot een ongelijk eindresultaat leidt, zowel met betrekking tot de belastingdruk als het voorzieningenniveau.

Ten aanzien van de bestemming wordt onderscheid gemaakt tussen heffingen ten bate van de algemene middelen en bestemmingsheffingen, waarvan de opbrengsten geoormerkt zijn voor een specifiek doel. De rechtsgronden van gemeentelijke belastingen zijn niet altijd even duidelijk. In veel gevallen gaan de opbrengsten van belastingen waaraan de profijtgedachte ten grondslag ligt naar de algemene middelen. Dat is bijvoorbeeld het geval met de toeristenbelasting.

2. Wettelijke bepalingen

De Grondwet bepaalt dat belastingen slechts geheven mogen worden uit kracht van een wet. Dit legaliteitsbeginsel is voor gemeenten en provincies verankerd in artikel 132. Na de wijziging van de Gemeentewet met betrekking tot de materiële belastingbepalingen is de gemeentelijke heffingsbevoegdheid vastgelegd in het eerste lid van artikel 223 van de Gemeentewet. Hierin staat het volgende: "Behalve de belastingen waarvan de heffing krachtens andere wetten dan deze geschiedt, worden geen andere **belastingen** geheven dan die bedoeld in de tweede en derde paragraaf van dit hoofdstuk" De bedoelde belastingen zijn:

- de onroerende-zaakbelastingen (artikel 224)
- de roerende-zaakbelastingen (artikel 228)
- de baatbelasting (artikel 228 a)
- de forensenbelasting (artikel 228 b)
- de toeristenbelasting (artikel 228 c)
- de parkeerbelastingen (artikel 228 d)
- de hondenbelasting (artikel 228 e)
- de reclamebelasting (artikel 228 f) en
- de precariobelasting (228 g).

Belastingen (dit in tegenstelling tot rechten) zijn: gedwongen betalingen aan de overheid als zodanig, waar geen rechtstreekse individuele contraprestatie van de overheid tegenover staat. De tegenprestatie van overheden die er bij belastingen is, is niet direct aanwijsbaar, zoals bij retributies (zie hieronder).

Artikel 229 van de Gemeentewet bepaalt dat gemeenten, naast belastingen, **rechten** kunnen heffen voor:

- a. het gebruik overeenkomstig de bestemming van voor de openbare dienst bestemde gemeentebezittingen of van voor de openbare dienst bestemde werken of inrichtingen die bij de gemeente in beheer of in onderhoud zijn;
- b. het genot van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten;
- c. het geven van gemakkelikheden, waarbij gebruik wordt gemaakt van door of met medewerking van het gemeentebestuur tot stand gebrachte of in stand gehouden voorzieningen of waarbij een bijzondere voorziening in de vorm van toezicht of anderszins van de zijde van het gemeentebestuur getroffen wordt.

De rechten vormen de zogenaamde retributies, die zijn onder te verdelen in gebruiksretributies, genotsretributies en gemakkelikhedenretributies. Hieronder worden verstaan: betalingen die de overheid krachtens algemene regelen vordert ter zake van concrete door haar in haar functie als zodanig bewezen dienst. Hierbij overheerst de profijtgedachte.

De heffingsbevoegdheid van provincies is, afgezien van bijzondere wetten, vastgelegd in artikel 221 van de Provinciewet en die van waterschappen in artikel 113 van de Waterschapswet.

3. Gemeentelijke heffingen

Inkomsten en uitgaven van lagere overheden, met name van gemeenten, staan in het middelpunt van de belangstelling. Op gemeentelijk gebied vindt een aantal ontwikkelingen tegelijkertijd plaats:

- het decentralisatiebeleid, waarbij de centrale overheid taken en verantwoordelijkheden overhevelt naar lagere overheden,
- de evaluatie van de Financiële Verhoudingenwet 1984, waardoor een herverdeling van van het Gemeentefonds op gang is gebracht,
- de inwerkingtreding van de wijziging van de Gemeentewet per 1 januari 1995 met betrekking tot de materiële belastingbepalingen en
- het rapport "Belastingen Omlaag" (1992) van de Commissie Verruiming Eigen Middelen Lagere Overheden (in het dagelijks leven de Commissie de Kam) en het Kabinetsstandpunt hieromtrent (1994).

In verschillende rapporten is de laatste jaren aangedrongen op uitbreiding van belastingheffing door lagere overheden onder gelijktijdige verlaging van de rijksbelastingen. Geen enkel Kabinet heeft deze aanbevelingen overgenomen. Wat wel te zien is, is een stijging van met name de gemeentelijke heffingen en een gelijkblijven van de rijksbelastingen. De lokale belastingdruk in perspectief van de totale opbrengst van rijksbelastingen laat in 1996 een bedrag van 9,2 miljard (5,7 %) aan gemeentelijke belastingen en retributies zien ten opzichte van een bedrag van 159,9 miljard aan rijksbelastingen. Het aandeel eigen inkomsten van gemeenten (weliswaar sterk gestegen door vooral de groei van retributies) ten opzicht van de totale gemeentelijke inkomsten is nog gering (27,1%). Door het CBS is onderzoek gedaan naar de werkelijke samenstelling van de gemeentelijke inkomsten. In 1993 was deze als volgt:

Algemene uitkering	f 16,3 mld	27,7%
• Specifieke uitkeringen	f 26,6 mld	45,2%
• Eigen inkomsten	f 15,9 mld	27,1%

Het gemeentelijk belastinggebied zorgt voor 10% van de gemeentelijke inkomsten.

	1991	1996
BELASTINGEN (mln. gld)		
onroerende-zaakbelasting gebruikers	1.290	1.847
onroerende-zaakbelasting zakelijk gerechtigden	1.865	2.354
hondenbelasting	65	86
toeristenbelasting	71	86
overige belastingen	25	31
totaal	3.316	4.433
RECHTEN EN HEFFINGEN		
rioolrechten	584	1.085
reinigingsrechten/afvalstoffenheffing	980	2.363
verontreinigingsheffing	70	80
precario rechten	95	114
begraafenisrechten	73	111
bouwleges	220	331
secretarieleges	143	182
parkeergelden	161	433
markt gelden	49	66
totaal	2.374	4.766
TOTAAL GENERAAL	5.691	9.199

Uit: CBS-statistiek gemeentebegrotingen

4. Toeristenbelasting

In de Gemeentewet is bepaald dat gemeenten toeristenbelasting mogen heffen:

1. "Ter zake van het houden van nachtverblijf binnen de gemeente door personen, die niet in het bevolkingsregister der gemeente zijn opgenomen, kan een toeristenbelasting worden geheven."
2. "Voor zover de belasting wordt geheven van hem, die gelegenheid tot verblijf biedt, is deze bevoegd de belasting als zodanig te verhalen op degenen, ter zake van wiens verblijf de belasting verschuldigd wordt."

Afzonderlijk van of in combinatie van de "landgebonden" toeristenbelasting kan ook een belasting op vaartuigen worden geheven: de watertoeristenbelasting. Toeristenbelasting is een algemene heffing, gebaseerd op het

profijtbeginfel. Aan de inkomsten die een gemeente hieruit ontvangt is geen bestemming van uitgaven gekoppeld. De bestemming van de opbrengsten van de toeristenbelasting wordt weergegeven in onderstaande tabel.

BESTEMMING OPBRENGSTEN IN %		
(basis alle respondenten)		
	1992	1995
	n=156	n=165
Alleen toeristische doelen	17	13
Alleen niet-toeristische doelen	0	11
Toeristische- én niet-toeristische doelen	83	75

bron: MarketResponse, 1996

Toeristenbelasting wordt in 51% van de Nederlandse gemeenten geheven (MarketResponse, 1996). Dit zijn er in absolute cijfers zo'n 322. Uit onderzoek (MarketResponse, 1996) blijkt dat van de gemeenten die in 1995 nog geen toeristenbelasting hieven (47%) 9% van plan is dat in 1996 wel te gaan doen.

Met name kleinere gemeenten heffen opvallend vaak toeristenbelasting. De gehanteerde tarieven lopen sterk uiteen: van fl. 0,25 (minimaal) tot fl. 3,00 (maximaal). Het gemiddelde tarief is fl. 1,37. De grote steden hanteren gemiddeld de hoogste tarieven. MKB Nederland (1996) meldt dat in grote gemeenten de toeristenbelasting het afgelopen jaar met 9% is gestegen en in kleine gemeenten met 12%. In de gemeente Haarlem heeft in 1996 de grootste stijging van de toeristenbelasting plaatsgevonden (+67% van fl. 1,50 naar fl. 2,50). In Susteren steeg de toeristenbelasting met 33%, in Borger met 22%, in Urk met 21% en Leiden 20%. Geen enkele gemeente heeft de toeristenbelasting in 1996 verlaagd. Het Monitor onderzoek 1996 van MKB Nederland wijst uit dat over de periode 1993-1996 de toeristenbelasting met 22 % is gestegen. Het inflatiecijfer ligt voor deze periode op 7%.

GEMIDDELDE TARIEVEN TOERISTENBELASTING IN 1996 IN GULDENS	
grote gemeenten	2,05
middelgrote gemeenten	0,90
kleine gemeenten	0,82
landelijk gemiddelde	1,37

bron: MKB Nederland, 1996

De totale opbrengst aan toeristenbelasting in Nederland was in 1991 fl. 78.600.000,--; in 1994 fl. 103.281.000,-- (CBS). De opbrengst op basis van de begroting 1995 was fl. 108.980.000,- en in 1996 fl. 116.262.000,-- (CBS). De inkomsten nemen in korte tijd sterk toe. Dat heeft te maken met het groeiend aantal gemeenten dat toeristenbelasting heft én de jaarlijkse toename van de tarieven.

De wijze waarop toeristenbelasting wordt geheven verschilt, ondanks de modelverordening van de VNG, enorm. Veel gemeenten hanteren een vast bedrag per overnachting. Maar het kan ook anders. In de gemeente Amsterdam bedraagt de heffing 5% van de overnachtingsvergoeding (ontbijt niet meegerekend). Belastingplichtig is degene die tegen betaling overnachting biedt aan mensen die niet in het Amsterdamse bevolkingsregister zijn opgenomen. Aan de hand van aangifte van de werkelijke omzet wordt jaarlijks de definitieve aanslag bepaald. Er zijn ook gemeenten die een forfaitaire heffing kennen.

Dat laatste levert bijvoorbeeld in de provincie Zeeland een aantal opmerkelijke zaken op. Uit berekeningen hier blijkt dat op basis van de werkelijke cijfers over 1992 6,3 miljoen overnachtingen niet in de toeristenbelasting zijn betrokken (35% van het totaal!). Bij een gemiddelde belastingtarief van fl. 0,75 per overnachting gaat het dan om een bedrag van fl. 4.725.000,-. In het rapport van het NEI (1993) dat in opdracht van de provincie Zeeland is opgesteld wordt het financiële gat in de financiering van de openluchtrecreatieve voorzieningen op dat moment geraamd op ca. 4 miljoen gulden op jaarbasis! Dat betekent dat in theorie met een adequate inning van de toeristenbelasting het financiële probleem hier is opgelost.

Inmiddels heet de werkgroep toeristenbelasting (met vertegenwoordigers uit de Zeeuwse gemeenten, RECRON, Horeca Nederland en de provincie) zich over deze materie gebogen en advies uitgebracht. Dit valt uiteen in een aantal aanbevelingen. De belangrijkste zijn:

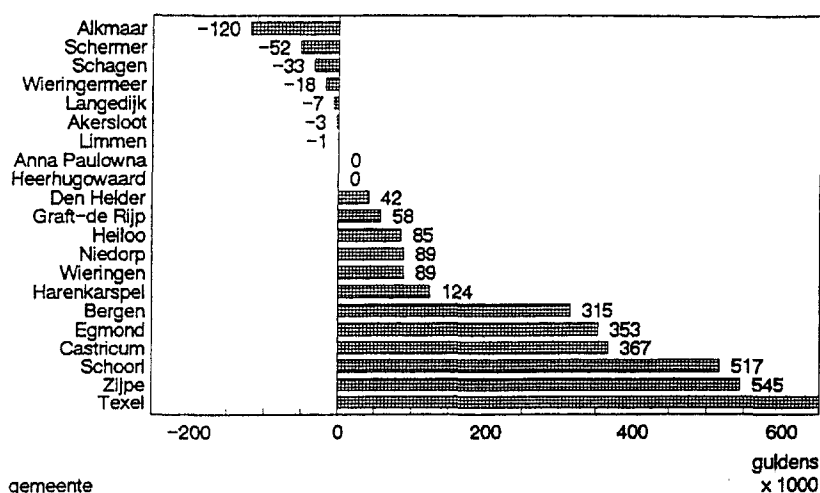
1. Het is zaak te komen tot één uniforme verordening op het heffen van toeristenbelasting (land en water). De tarieven kunnen dan nog wel verschillen per gemeente.
2. Het forfaitaire systeem kan beter worden vervangen door een jaarlijkse afdracht op basis van een eenvoudige accountantsverklaring.
3. Intensieve controle op de naleving is een must.

Wat valt uit dit alles te concluderen?

De afgelopen jaren zijn de inkomsten uit toeristenbelasting (die in ruim de helft van de Nederlandse gemeenten wordt geheven) sterk toegenomen. Deze toename is over het algemeen niet gemotiveerd, hoger dan het prijsindexcijfer en komt over het algemeen niet ten goede aan de recreatief-toeristische sector. Daar komt bij dat de wijze van belastingheffen per gemeente zo sterk verschilt, dat er voor degenen die de belasting in rekening brengen/moeten betalen geen touw aan vast te knopen is.

Dat alles pleit er voor om tot een sterkere relatie van de inkomstenbron en het uitgavenkader te komen (lusten en lasten in één hand). De toeristenbelasting zou een zuivere bestemmingsheffing moeten zijn, waarvan de opbrengsten uitsluitend aangewend mogen worden voor voorzieningen die samenhangen met het (bevorderen van) recreatie en toerisme. Uit onderzoek van de Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Hollands Noorderkwartier naar de hoogte van de toeristen- en forensenbelasting in 1994 in Hollands Noorderkwartier blijkt dat, volgens opgave van de onderzochte gemeenten, tegenover 8,7 miljoen gulden aan inkomsten uit deze twee belastingen 2,7 miljoen gulden aan uitgaven specifiek voor toerisme staat. Tussen inkomsten en uitgaven bestaat een grote discrepantie (zie tabel).

VERSCHIL TUSSEN INKOMSTEN EN UITGAVEN M.B.T. HET TOERISME IN 1994



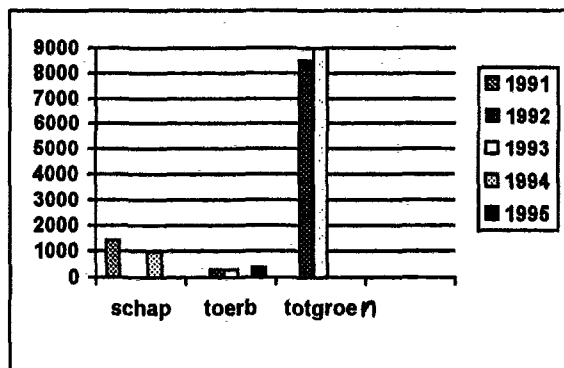
Bron: Onderzoek naar de hoogte van toeristen- en forensenbelasting in 1994 enz., KvK Hollands Noorderkwartier, 1994

Wat hiervan de consequenties zijn, is te illustreren aan de hand van een voorbeeld. Uit bovengenoemd onderzoek blijkt dat de gemeente Egmond aan Zee in 1994 fl. 875.000,-- inkomsten uit toeristenbelasting ontvangt. De inkomsten uit onroerende-zaakbelastingen is fl. 2.000.000,--. Na aftrek van de uitgaven aan toerisme houdt de gemeente fl. 300.000,-- toeristenbelasting "over". Zonder dit overschot zou het tarief van de onroerende-zaakbelastingen bijna 14% hoger moeten zijn.

Voorts is het noodzakelijk om tot een eenduidige wijze van heffen te komen en tot een goede controle daarop. In Zeeland is daartoe zoals reeds is gemeld hiertoe het initiatief door de provincie genomen. De gemeentelijke herindeling die daar momenteel plaats vindt maakte het komen tot gezamenlijke afspraken makkelijker. Dit voorbeeld verdient navolging; wellicht is dit een punt dat in ieder geval de VNG kan oppakken de komende tijd. Waarom is het niet mogelijk voor toeristenbelasting tot een vergelijkbare systematiek als bijvoorbeeld de onroerende-zaakbelasting te komen: daarbij wordt de waarde van een onroerend goed op basis van landelijke eisen (Wet waardering onroerende zaken, 1995) in eenheden van fl. 3.000,-- vastgesteld. Vervolgens koppelt de gemeente daarvoor gebruikers en eigenaren een bepaald tarief aan en dat kan per gemeente verschillen.

Uit gesprekken met ondernemersorganisaties als RECRON en MKB-Nederland blijkt dat met name het ontbreken van een motivatie voor het verhogen van de toeristenbelasting (anders dan het genereren van inkomsten in het algemeen) en het ontbreken van een relatie met en/of inzicht in de gemeentelijke inspanningen ten aanzien van recreatie en toerisme tot veel weerstand leidt. Een eenduidige regeling en een sterkere relatie met recreatieve en toeristische inspanningen is zeer gewenst. Het werken met een produktbegroting waarin een cluster recreatie en toerisme wordt onderscheiden -zoals bijvoorbeeld in Den Helder en Westerschouwen- positief wordt gewaardeerd. Zo wordt duidelijk waaraan geld wordt uitgegeven, maar ook welke inkomsten daar tegenover staan.

In het Recreatieschap Nederrijn, Lek en Waal participeren de gemeenten Buren, Culemborg, Druten, Echteld, Heerwaarden, Kesteren, Lienden, Maurik, Neerijnen, Rossum, Tiel en West Maas en Waal. Voor dit recreatieschap worden in een aantal verschillende jaren verschillende cijfers (x 1.000 gulden) met elkaar vergeleken.



Uit deze tabel valt te lezen, dat de totale bijdrage van de gezamenlijke gemeenten, die in het recreatieschap participeren aan groen (functie 560 maatschappelijke leefbaarheid en openbaar groen en functie 580 overige recreatieve voorzieningen) een veelvoud is van de bijdrage aan het recreatieschap. De inkomsten die hier tegenover staan uit toeristenbelasting vallen erbij in het niet. Nu zullen de inkomsten uit toeristenbelasting fluctueren in Nederland naar toeristengebied, maar toch wordt de gedachte bevestigd, dat de onvrede ten aanzien van de (toeristen)belastingen met name uit onduidelijkheden e.d. voortkomt. Of ook gesteld kan worden, dat het met de uitgaven van gemeenten aan groen e.d. wel meevalt, is op basis hiervan niet te zeggen!

De 23 gemeenten die participeren in de Recreatiegemeenschap Veluwe ontvingen in totaliteit aan inkomsten uit toeristenbelasting in 1992 ca. 5,5 miljoen gulden en in 1995 ca. 7,4 miljoen gulden. Het CBS-toeristengebied Veluwe en Veluwerand (dat grotendeels overeenkomt met de gemeenten die participeren in het recreatieschap) laat in 1995 aan totale inkomsten uit onroerende zaakbelasting een bedrag van 173 miljoen gulden zien, 1,8 miljoen inkomsten uit woonforensenbelasting en 7,3 miljoen toeristenbelasting. De totale uitgaven aan de functies 560 en 580 bedroegen in 1993 ruim 52 miljoen gulden. Voor 1995 ontbreken de gegevens hierover.

Uit het onderzoek van de Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Hollands Noorderkwartier komt verder naar voren dat het moment dat gemeenten hun tarieven vaststellen (in het najaar bij de begrotingsbehandeling) voor ondernemers slecht uitkomt. Veelal zijn de brochures met prijzen dan al verspreid onder de verschillende doelgroepen en komt een onverwachte tariefsverhoging volledig voor rekening van de ondernemer. Ondernemers zijn derhalve gebaat bij een meerjarenbeleid terzake, dat in overleg met de sector tot stand komt. Als deze aspecten zouden kunnen worden verbeterd, lijkt de hoogte van de heffing van meer ondergeschikt belang. Op het jongste RECRON-congres november 1996 bleek dat er natuurlijk ook situaties zijn waarin wel degelijk in overleg tussen gemeenten en recreatief-toeristisch bedrijfsleven over de opbrengsten en bestedingen van de opbrengst uit toeristenbelasting wordt overlegd. De gemeenten Harenkarspel en Hardenberg zijn hier voorbeelden van.

Vanuit het programma ROEB is het evenzeer van belang tot een verbetering van deze zaken te komen, omdat dit voor grote delen van het land toch een belangrijke bijdrage aan oplossing van het financieringsprobleem kan betekenen. Immers, niet de hoogte van het tarief is het grootste probleem! Wellicht is het zelfs mogelijk de toeristenbelasting overal 25 cent te verhogen en de totaal opbrengst regionaal te besteden voor investeringen in de openbare recreatief-toeristische voorzieningen....Een kwartje op elke overnachting in Nederland betekent een extra inkomstenbron van 15,5 miljoen gulden in 1995, omdat in dat jaar 61,9 miljoen overnachtingen van binnenlandse- en buitenlandse toeristen hebben plaatsgevonden (CBS, Het gebruik van logiesaccommodatie 1995, 1996). Wellicht is het ook mogelijk dagrecreanten een steentje te laten bijdragen. Dat hiervoor mogelijkheden bestaan toont de gemakkelijksheids-retributie te water in Amsterdam aan. Dit betreft een vrij nieuwe heffing, die uitgaat van het principe, dat degenen die amusement, verstrooiing, ontspanning en vermaak op het water bieden, meebetalen aan "het produkt Amsterdam" dat zij aan hun passagiers tonen. Het tarief bedraagt één gulden per passagier/bezoeker. Na afloop van ieder kwartaal verzorgt de belastingplichtige een aangifte van het aantal passagiers dat meegevaaren is. Tegelijkertijd wordt het verschuldigde bedrag overgemaakt. Gemeentebelastingen Amsterdam controleert steekproefgewijs de aangifte.

In een recent door Staatssecretaris Vermeend ingestelde werkgroep wordt de lokale belastingdruk voor het bedrijfsleven onder de loep genomen. (Enige tijd geleden is een vergelijkbaar onderzoek voor consumenten uitgevoerd.) Hierin participeren o.a. VNO/NCW en MKB Nederland, maar ook LNV/KAB is hierin vertegenwoordigd. Het is een goede zaak een gezamenlijke strategie te ontplooiën.

C. DE FISCALE GROENREGELING

In 1994 is op initiatief van de toenmalige Tweede Kamerleden Vermeend, Melkert en van der Vaart de Wet op de Inkomstenbelasting gewijzigd om beleggen en investeren ten behoeve van het milieu (waaronder bos en natuur) te bevorderen. Voor particulieren is de mogelijkheid in het leven geroepen op een fiscaal voordelige manier te beleggen in een zgn. Groene Instelling. De voordelen uit aandelen en participaties in een Groene Instelling zijn vrij van heffing van inkomstenbelasting. Deze vrijstelling geldt naast de al bestaande dividendvrijstelling van fl. 1.000,-- en fl. 2.000,- per jaar.

Een Groene Instelling is een als zodanig aangewezen instelling, waarvan het doel en de feitelijke werkzaamheden voor ten minste 70% bestaan uit het beleggen in daartoe aangewezen projecten, die in het belang zijn van de bescherming van het milieu, waaronder natuur en bos. De **Regeling Groenfonds** (zie bijlage) geeft aan hoe een beleggings- of kredietinstelling een Groene Instelling / Groenfonds kan worden. De hiervoor genoemde fiscale faciliteit vormt een stimulans om de Groenprojecten (verder) tot stand te brengen. Na de inwerkingtreding van de Groenregelingen is een aantal instellingen opgericht en ingeschreven in de door de Nederlandse Bank aangehouden registers (o.a. de Rabobank, ASN, Triodosbank, ABN-AMRO en ING-Postbank hebben groenbeleggings-fondsen opgericht). Deze fondsen worden vaak aangeduid met de naam Groenfonds, waardoor grote verwarring kan optreden met het Nationaal Groenfonds (zie verderop in het rapport). Deze verwarring wordt nog groter nu het Nationaal Groenfonds onlangs heeft besloten ook een fonds op te richten, waarin particulieren de gelegenheid wordt geboden geld "groen" te beleggen.

De **Regeling Groenprojecten** (zie bijlage) beoogt enerzijds te doen stimuleren, dat spaarders en beleggers hun beleggingsgelden gericht inzetten voor milieuvriendelijke investeringen. Anderzijds is het streven erop gericht dat investeerders bij de inrichting van hun project of onderdelen daarvan specifiek milieuvriendelijke keuzes maken, omdat er "goedkoper" geld beschikbaar is.

De ontwikkeling van de markt voor groen beleggen kenmerkt zich, zo schrijven bijvoorbeeld het Windfonds en het ASN Groenprojectenfonds in hun halfjaarberichten, door een groot aanbod van vermogen en een groot tekort tekort aan projecten. De Groenregeling schrijft voor dat 70% van de ingelegde gelden binnen twee maanden na oprichting in goedgekeurde groenprojecten moet zijn belegd. Als het fonds niet binnen de termijn van twee maanden aan deze norm kan voldoen, verliest zij niet meteen haar status van Groeninstelling, omdat de wet in een aanlooperperiode van twee jaar voorziet. Het beleid is erop gericht deelneming door particulieren en het verkrijgen van Groenprojecten gelijk op te laten lopen. Dat is geen sinecure. Het "groene" geld lijkt in de zakken van de particuliere spaarder en belegger te branden. De Rabobank haalde als eerste grootbank met een Groenfonds in twee weken fl. 450 miljoen uit de markt. De ABN/AMRO presteerde het om binnen 4 dagen voor fl. 3 miljard te laten tekenen op een vervolguigifte participaties ABN/AMRO Groenfonds. De OHRA ziet vanwege deze grote concurrentie van een groenfonds in de zin van Vermeend af. De omvang van de beschikbare middelen bij particulieren is dus niet het grootste probleem. Dat ligt op het terrein van het verkrijgen van "groene" investerings- en beleggingsprojecten. Het ontwikkelen van milieuvriendelijke projecten die binnen de doelstelling van de regeling vallen en het verkrijgen van goedkeuring daarvoor kost veel tijd (ASN, 1996). Het gevolg hiervan is een enorme concurrentie en een steeds verder zakken van de rentevergoedingen op "groene" leningen. Groenfondsen worden in hun offertes tegen elkaar uitgespeeld en de "groene" projectontwikkelaar zit in een zeer voordelige positie. Hij kan kiezen uit steeds voordeliger wordende aanbiedingen. Het is mede om deze redenen dat er een discussie over verbreding van de regeling is gestart (bijvoorbeeld over het toelaten van recycling-projecten en ecologische woningbouw). De Rabobank nam onlangs een belang in de idealistische TRIODOS-bank om met de hier aanwezige know-how een fikse voorsprong te nemen op de snel groeiende markt voor groen bankieren. De Rabobank bundelt haar kennis op het terrein van groen beleggen in een nieuwe afdeling: Strategisch Duurzame Ontwikkelingen. "Er zijn meer dan voldoende projecten die een bijdrage leveren aan een duurzame samenleving en die "fiscaal groen" zijn. Maar je moet ze ook weten te vinden" aldus de heer Krouwel, hoofd van de nieuwe afdeling (Volkskrant, 7-10-96).

Wat is nu de relatie van dit alles met ROEB?

Recreatiegebieden vervullen vaak niet alleen een rol ten behoeve van de intensieve dagrecreatie, maar ook voor natuur en landschap en de op beleving daarvan gebaseerde extensieve recreatievormen zijn zij van groot belang. Veel recreatieschappen hebben in hun doelstellingen dan ook zowel recreatie én natuur als te behartigen belangen verwoord; ook in de naamgeving is dit terug te zien: Groengebied Amstelland, Landschap Waterland, Natuur- en Recreatieschap De Grevelingen....Het beheer en onderhoud van deze gebieden en het plegen van vervangingsinvesteringen krijgt de laatste jaren te kampen met steeds beperktere financiële middelen. Aan de andere kant blijkt uit bovenstaande dat de belangstelling om in groen te beleggen groter is, dan het aantal projecten. Dat leidt tot de vraag of het niet mogelijk is projecten ten behoeve van beheer, onderhoud en (vervangings)investeringen eveneens voor de Groenregeling in aanmerking te laten komen of, voor zover dat nu reeds mogelijk is, daar in de communicatie en voorlichting, bijv. in de door LASER (Landelijke Service bij Regelingen van het ministerie van LNV) en NOVEM (Nederlandse Ondernemingen voor Energie en Milieu) gehanteerde handleiding veel duidelijker in te zijn.

Zo past het toch geheel binnen het rijksbeleid, bijvoorbeeld ten aanzien van het streven naar een grotere openstelling van bossen en landgoederen (waarbij het rijk hogere vergoedingen geeft aan Staatsbosbeheer naarmate de recreatiedoelpakketten zwaarder zijn en particuliere landgoedeigenaren als hun terrein is opengesteld) dat ook op de openbare recreatie gerichte voorzieningen (paden, rustpunten e.d.) onderdeel uitmaken van de in de regeling genoemde projecten.

De Stichting Nationaal Groenfonds is in 1994 opgericht op initiatief van het ministerie van LNV en de gezamenlijke provincies. De doelstelling van het fonds is "het verlenen van financiële en financieringsfaciliteiten ten behoeve van natuur, bos, landschap, openluchtrecreatie en landbouw, binnen door het rijk en provincies opgestelde beleidskaders".

De drie kernactiviteiten van het Nationaal Groenfonds zijn:

1. het vervullen van de kassiersfunctie voor groen overheidsgeld van LNV en provincies; de middelen die het Nationaal Groenfonds in beheer krijgt zijn te verdelen in drie categorieën:
 1. begrotingsmiddelen van LNV bedoeld voor investeringen in de groene ruimte, die via de Brede Doeluitkering door de provincies in het Groenfonds worden gestort (in 1996 ca. 465 mln),
 2. "autonome" middelen die provincies in het Groenfonds storten, teneinde extra inkomsten te verwerven uit het cash-management van het fonds en
 3. middelen van de rijksoverheid voor groene investeringen die niet voorkomen op de LNV begroting, zoals rijksmiddelen vanwege het "compensatiebeginsel".
2. overige financiële dienstverlening voor groene investeringen
3. fondsenwerving.

De verwachting is dat de beschikbare overheidsmiddelen, gebundeld in een Nationaal Groenfonds, doelmatiger beheerd kunnen worden en dat via het Groenfonds een flexibeler financiering van groene projecten mogelijk is. Door een effectief en efficiënt liquiditeitenbeheer en door financieringsconstructies op maat zijn financiële voordelen te behalen. Deze voordelen leveren geld op voor weer andere groene projecten. Directe aanleiding om tot een Nationaal Groenfonds te komen was de realisatie van de beleidsvoornemens uit het Structuurschema Groene Ruimte (1994-2018). In 1996 is het Nationaal Groenfonds onder het motto: "Van woorden naar daden" met haar kernactiviteiten van start gegaan. De in het Nationaal Groenfonds deelnemende partijen verkrijgen trekkingsrechten naar rato van de ingebrachte middelen.

Opvallend daarbij is vanuit het ROEB bezien, dat, hoewel in de doelstelling van het Groenfonds wel degelijk als een van de doelgroepen is opgenomen, daar vervolgens weinig oog voor lijkt te zijn. Zo gaat het in het Werkprogramma 1996 van het Nationaal Groenfonds bij de overige dienstverlening om het ontwikkelen en in de markt plaatsen van financiële producten met een sterk innovatief karakter, die zijn toegesneden op de behoeften in de natuursector. Nu is voor de recreant weliswaar een verblijf in de buitenlucht vrijwel gelijk aan een verblijf in de natuur; in de wereld van degenen die zich beroepsmatig met recreatie/toerisme en natuur bezig houden zijn het - zeker als het op financiering aankomt - gescheiden werelden. Misschien moet dat laatste wel veranderen?!

D. (NIEUWE) FONDSVORMING

Tien jaar geleden is het Nationaal Restauratiefonds ingesteld. Mr. H.E. Koning, president van de Algemene Rekenkamer, veronderstelt dat het initiatief van dit Restauratiefonds navolging kan krijgen bij bijvoorbeeld natuur en landgoederen. "Er is veel voor te zeggen om particuliere eigenaren in staat te stellen hun eigendom op zo'n manier te exploiteren." Doel van dit fonds, een particuliere instantie die samenwerkt met rijk, gemeenten en financiële instellingen, is het bevorderen van het herstel en het behoud van monumenten door het verlenen van financieringsfaciliteiten en het geven van voorlichting. Jaarlijks stort het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen een bedrag in het Revolving Fund. Hieruit worden o.a. laagrentende leningen voor restauraties aan particulieren verstrekt. In 1995 heeft het Kabinet 275 miljoen gulden extra uitgetrokken voor de monumentenzorg. Wat valt uit dit voorbeeld, uit een andere sector, te leren voor de recreatiesector in het kader van ROEB? Zoek de overeenkomsten en de verschillen!

Overeenkomst is / was een moeizame financiële situatie. Toen de eerste ideeën voor een Restauratiefonds ontstonden, was er in die sector sprake van een subsidiestop. Grote verschillen zijn ook aan te wijzen:

- Allereerst is de primaire bron voor het Revolving Fund het ministerie van OC&W; het ministerie van LNV heeft met uitzondering van de nu nog twee "rijksrecreatiegebieden" nooit een financiële bijdrage geleverd voor beheer en onderhoud van recreatievoorzieningen.
- Dan is er in de monumentenzorg veelal sprake van particuliere eigenaren en alleen zij kunnen gebruik maken van de faciliteiten van het Nationaal Restauratiefonds. In de recreatiewereld (en dan met name dan deel dat het beheer en onderhoud van openbare recreatievoorzieningen verzorgt) betreft vaak recreatieschappen, gemeenten en andere overheden.

- Het lijkt er bovendien op dat er in de monumentenwereld een meer en beter georganiseerd draagvlak bestaat. En, tenslotte, wordt de discussie niet alleen gevoerd op basis van emoties, maar ook op basis van harde economische cijfers. Beiden, draagvlak en harde gegevens, moet de recreatiesector -althoewel de situatie langzaam verbeterd- toch nog steeds ontberen.

Op basis van een onderzoek door het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid werd aangetoond dat een financiële injectie in de monumentenzorg de werkloosheid in de bouw aanmerkelijk zou doen dalen. Dat is voor een kabinet met de slogan werk, werk en nog eens werk niet tegen dovemansoren gezegd. Bovendien bleek uit een ander onderzoek dat er van elke gulden die het rijk in monumentenzorg investeerde er 3 kwartjes terug vloeiden. Als ook de indirecte effecten werden meegewogen, zou elke gulden leiden tot een spinn-off van fl. 1,08. De financiële impuls van 10 miljoen gulden in 1994 heeft uiteindelijk geleid tot een investering van 34 miljoen gulden en 200 mensjaren werkgelegenheid.

Een fondsconstructie:

1. Middelen genereren door bijvoorbeeld:
 - * verkoop van (deel)gebieden aan een geïnteresseerde commerciële exploitant,
 - * uitgifte in erfpacht (constructie van Beuningen),
 - * uitgifte van aandelen / groen beleggen, gekoppeld aan fiscale voordelen voor beleggers en andere incentives
 - * bijdrageregelingen e.a.
2. Storting van het (liquide gemaakte) vermogen in een fonds, bestemd voor de recreatiesector. Een dergelijk fonds kan ook gebiedsgebonden zijn. Een vergelijking kan hierbij bijvoorbeeld worden gemaakt met het Nationaal Restauratiefonds, dat ook het beheer voert over het Rotterdams Restauratie Fonds en het Centraal Onderhoudsfonds Groningen.
3. Aanwending van het fonds langs twee wegen (activering van het liquide vermogen):
 - I. door (zachte) leningen vanuit het fonds te verstrekken ten behoeve van aanvullings- en vervangingsinvesteringen in de sector en
 - II. door de rente-inkomsten (gedeeltelijk) als subsidies a fonds perdu ter beschikking te stellen ten behoeve van het beheer.

In feite is het bedenken van een fondsconstructie niet het grootste probleem. Het grootste probleem is het vullen van het fonds. Al heel snel wordt dan gedacht aan verkoop van exploitabele onderdelen, vrijwel direct gekoppeld aan 1e en/of 2e woningen, hotels e.d. Wellicht zijn er, zeker in de Randstad met zijn ruimteproblemen, ook mogelijkheden in het ondergronds bouwen van bijvoorbeeld parkeergarages en distributiecentra.

In een artikel in Natuur en Milieu (september 1996) wordt de suggestie gedaan een rijksheffing te leggen op grondexploitatie, die dan in hoogte varieert met de aard van het grondgebruik (bouwen, boeren, recreëren, parkeren, natuur....). Een dergelijke heffing genereert inkomsten en draagt bovendien bij aan het beter benutten van de schaarse ruimte in Nederland. De heer Metz, directeur van het European Business Council for a Sustainable Energy Future heeft in dit verband al eerder opgemerkt dat een dergelijke heffing de belasting op onroerende zaken en de overdrachtbelasting dan zou moeten vervangen. Milieudruk wordt dan de grondslag voor een belastingheffing in plaats van de waarde van onroerende goederen. Ook de heer Winsemius, voorzitter van Natuurmonumenten, is een voorstander van een dergelijk idee en geeft aan dat ANWB en Natuurmonumenten iets dergelijks hebben voorgesteld voor Het Groene Hart. Als dit open moet blijven, moet je een heffing leggen op alles wat het niet open houdt.

Zoals uit de startnotitie ROEB blijkt, is de afgelopen decennia onder voorwaarden circa 2 miljard gulden geïnvesteerd door rijk en provincies in de recreatieve infrastructuur in ons land. Deze gelden zijn "neergeslagen" als slapend vermogen in recreatieve voorzieningen. Uit de rapportages van o.a. het KIC Stichting Recreatie blijkt dat de recreatieschappen 7.500 ha in bezit hebben; Staatsbosbeheer is in het bezit van 170.000 ha grond. Dit slapend vermogen (deels) structureel activeren, zodanig dat de gehele sector daarvan kan profiteren en financiering van beheer en vernieuwing op eigen kracht mogelijk wordt, is een mogelijke oplossing voor de in het kader van het ROEB geschetste probleem. Maar ook andere mogelijkheden zijn het waard nader te worden onderzocht, zoals bijvoorbeeld:

- een landelijke / provinciale bijdrageregeling door gebruikers, of door vervuilers (wat recreanten immers ook zijn) een opslag te laten betalen van 10 cent voor elke ton huisvuil, afvalwater, autowrak ...
- uitgifte in erfpacht,
- (deel van) toeristenbelasting e.d. aanwenden
- minder gangbare ideeën, zoals vrijwillige bijdragen vanuit het bedrijfsleven, zoals de tuinbranche, fietsenindustrie... Ter illustratie het volgende:

De heer Lips van LIBEMA-Vrijtijdsparke veronderstelde in zijn spreekbeurt op de Groeneveldbijeenkomst 9 mei 1996 over ROEB, dat de Nederlandse bevolking groen een warm hart toedraagt; dat men wellicht liever een groenbelasting, dan motorrijtuigenbelasting betaalt.... Vlak hierna stond in de Elsevier van 22 juni 1996 een artikel "De luthof Nederland; miljoenen tuinen en tuintjes (4,25 miljoen) hebben van een dichtbevolkt land één grote, weelderige tuin gemaakt. Jaarlijks gaat er 2,5 miljard gulden in om." Onder de totale tuinmarkt vallen in dit verband ook zaken als tuinontwerp, tuinonderhoud (vaak ook zwart), vijverboeken, tuinenboeken en -tijdschriften (het blad "Mijn tuin" bereikte in twee jaar tijd een oplage van 200.000 exemplaren) en tuinenreizen in Nederland, maar ook naar bijvoorbeeld Engeland, Schotland, Wales en België. Die totale tuinmarkt ziet er als volgt uit:

Totale tuinmarkt	2,5 miljard gulden	100%
-		
Gereedschappen	179 miljoen	7,3
Grond	131 miljoen	5,3
Hout	237 miljoen	9,6
Steen/beton/aardewerk	375 miljoen	15,2
Kunststof	31 miljoen	0,2
Tuinmeubelen	525 miljoen	21,3
Tuinverlichting	58 miljoen	2,4
Water: algemeen	109 miljoen	4,4
Water: vijvers	91 miljoen	3,7
Diversen	166 miljoen	6,7
Groenproducten	566 miljoen	22,9

Toen indertijd het Groenfonds Noord-Holland werd opgericht, is onderzocht hoeveel projectontwikkelaars en bouwbedrijven e.d. op vrijwillige basis zouden willen afdragen aan de realisatie van groen. Hier kwam toen een getal van 0,2 promille uit. Bij een jaarlijkse investering van 55 miljard in de bouw (sociale woningbouw uitgezonderd) zou dit een bedrag van ruim 25 miljoen gulden per jaar betekenen. Een vergelijkbare bijdrage aan het collectieve groen vanuit de totale tuinmarkt voor privégroen zou -deze verhouding aanhoudend- een bedrag van 2,5 miljoen gulden opleveren. Overigens ben ik van mening dat vrijwillige overeenkomsten voor bijdragen aan groen (en dus aan recreatie) met name een symboolfunctie hebben en vooral draagvlakvergroting daarvan van belang is. Zeker als dit dan wordt gekoppeld aan een Groenplatform (in de rapportage van Boer & Croon wordt gepleit voor iets als de Commissie Wagner indertijd voor het industriebeleid), waar beslissers op hoog niveau uit bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en overheden elkaar ontmoeten, zoals ook inverband met de bevordering van Publiek Private Samenwerking wordt voorgesteld.

Bij zo'n nader onderzoek naar de mogelijkheden (is er draagvlak voor dergelijke ideeën) dient onderscheid te worden gemaakt naar mogelijkheden van meer structurele aard en incidentele meevallers. Beiden kunnen evenwel van belang zijn!

E. PROFIJTHEFFING

Toepassing van het profijtbeginnsel houdt in dat er een prijs wordt gevraagd voor diensten die een overheid heeft geleverd, waarbij er een direct verband is tussen de prijs en het gebruik dat van de voorziening wordt gemaakt (van der Straaten, 1992). Wanneer de overheid besloten heeft heeft bepaalde doelgroepen en activiteiten te ondersteunen, zal bekeken moeten worden of deze doelstelling daadwerkelijk wordt bereikt. Als bepaalde overheidsuitgaven op een niet te verdedigen manier slechts een selecte groep gebruikers ten goede komt, kunnen entreprijzen de collectieve uitgaven enigszins corrigeren. Het profijtbeginnsel wordt zo in de economische theorie gehanteerd als een marktgericht correctiemechanisme op collectieve uitgaven. Net als de keuze voor goederen die worden aangemerkt als merit-goederen, is ook de keuze voor het wel of niet toepassen van het profijtbeginnsel een politieke keuze! Een afweging van besteding van schaarse middelen. Als er een duurzaam politiek-maatschappelijk draagvlak bestaat voor de aanleg en het beheer van openluchtrecreatieve voorzieningen, dan is de druk en noodzaak om de burger die daar gebruik van maakt met een heffing te belasten niet zo groot. Het profijtbeginnsel is daarnaast ook een middel om het maatschappelijk rendement van bepaalde voorzieningen te toetsen.

Een duidelijk voorbeeld van profijtheffing in de recreatie op landelijke schaal bestaat bij de sportvisserij. In Nederland zijn ca. 1,3 miljoen sportvissers; ruim 1 miljoen is ouder dan 15 jaar. De organisatiegraad in de sportvisserij is hoog: 40% van de vissers is lid van een hengelsportvereniging. In een recent onderzoek in de provincie Noord-Holland wordt geschat dat de bestedingen die met sportvisserij samenhangen 50 à 60 miljoen gulden bedragen (materialen, kosten vistrips e.d.) en de werkgelegenheid die hier mee gepaard gaat 350 mensjaren telt. Om te mogen vissen in binnenwateren moet de sportvisser op grond van de Visserijwet meestal in het bezit zijn van twee officiële

documenten: de Sportvisakte (uitgegeven door de overheid) en de vergunning van degene die het visrecht heeft op het water waar men wil vissen ("de visrechthebbende"). In 1995 zijn in totaal 540.099 sportvisaktes verkocht (1.944 grote visakten à fl. 81,- en 538.155 sportvisakten à fl. 15,-); dit leverde een totaalbedrag van fl. 8.072.325,-. De opbrengst van de verkoop van sportvisaktes gaat naar de Organisatie ter Verbetering van de Binnenvisserij (OVV), die hiervoor pootvis kweekt, onderzoek verricht en voorlichting geeft aan bijvoorbeeld hengelsportverenigingen over het beheer van viswater. Ook heeft de OVV een subsidieregeling, waarmee een bijdrage kan worden verleend voor het opstellen van visstandbeheersplannen en de uitvoering daarvan. De OVV is tot op heden een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO); deze status zal echter verdwijnen en gezocht wordt naar een wijze waarop de OVV haar expertise en activiteiten in de (sport)visserij kan blijven inzetten. De omvang van het aantal verkochte vergunningen (en de opbrengst daarvan) is niet bekend. Het geld vormt evenwel een belangrijke inkomstenbron voor de visrechthebbende (meestal een hengelsportvereniging) die hiervoor o.a. het visstandbeheer pleegt. Ondanks het feit dat veel sportvissers in het bezit zijn van de benodigde documenten, zijn er ook veel zwart- en grijsvissers. Het draagvlak voor een profijtheffing en de opbrengst ervan is in belangrijke mate mede afhankelijk van de controle. Dit was ook al eerder de constatering bij de toeristenbelasting hiervoor!

Hoe moeilijk het is via profijtheffingen tot fondsvorming te komen, blijkt uit de ervaringen om tot een bijdrageregeling in de watersport te komen. De gezamenlijke watersportorganisaties, het IPO, de Unie van waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten hebben hiertoe enige jaren geleden gezamenlijk het initiatief genomen. De gelden (verkregen uit bijdragen van watersporters en gestort in een "Watersportfonds") zijn bestemd voor:

- de financiering van infrastructurele verbeteringen van het toervaartnet,
- het ondersteunen van de realisatie van recreatievaartvoorzieningen in de zgn. natte recreatieschappen,
- bijdragen aan de afbouw van brug- en sluisgelden.

De bijdrageregeling is voornamelijk niet bestemd voor beheer en onderhoud van voorzieningen (daar waar ROEB zich juist op richt). De vraagstukken die zich voordoen hebben betrekking op de haalbaarheid van een publiek- of privaatrechtelijke regeling en op de haalbaarheid van een regeling op landelijk of regionaal niveau. De inschatting is dat het vraagstuk niet van dien aard is, dat een wettelijke regeling tot de mogelijkheden behoort. Via pilots (bijvoorbeeld in Friesland en Zeeland) is men nu voornemens een start te maken met een bijdrageregeling; deze kunnen dan als voorbeeld dienen voor andere delen van het land en het streven zou daarbij dan gericht moeten zijn op uiteindelijk een landelijke dekking. De wijze van inrichting is een technisch vraagstuk, dat -als het doel door eenieder wordt gedragen (er overeenstemming is) oplosbaar is, zeker met de zich snel ontwikkelende technologieën op dat vlak. In het kader van het ROEB is het wellicht mogelijk via een expertmeeting de juridische (on)mogelijkheden verder te verkennen.

F. BTW

In reacties op de startnotitie die met betrekking tot ROEB is verstuurd naar vele diverse betrokkenen is het verlagen van het BTW-tarief als één van de bijdragen aan oplossing van de problematiek naar voren gebracht. Verlaging van het BTW-tarief vergroot de investeringsruimte met 10% van de omzet, is één van de gemaakte opmerkingen. Om dagrecreatiebedrijven voor BTW-verlaging in aanmerking te laten komen is een wijziging van de huidige wetgeving noodzakelijk. De RECRON o.a. heeft hier al verschillende keren om verzocht. Uit de behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de Omzetbelasting 1968 en het terugsluizen van de BTW in de Tweede Kamer (15 november 1995) zijn geen principiële bezwaren tegen deze verlaging aangevoerd. Van een daadwerkelijke afspraak hieromtrent is het echter niet gekomen. Dat zou alsnog moeten gebeuren en wel om twee redenen:

1. De activiteiten waarover het gaat zijn activiteiten in de vrije tijd van mensen, die in principe onderling uitwisselbaar zijn en concurreren. Ja gaat naar een sportwedstrijd, de dierentuin, de Jan Steentoonstelling, de kermis, het Zuiderzeemuseum, Madurodam, een popconcert, het strand, de Hoge Veluwe of wat dan ook. Deze verschillende bestemmingen kennen verschillende BTW-tarieven. Dat is -gelet op de onderlinge concurrentie- niet terecht.
2. De recreatief-toeristische sector draagt bovengemiddeld bij aan de werkgelegenheidsgroei. De toename bedroeg 2,8% per jaar in de periode 1992-1995 tegenover 1,1% voor het totale bedrijfsleven. De bestedingen van 40 miljard gulden in 1995 zorgden voor 283.000 arbeidsplaatsen. Gelet op dit grote belang richt het recent geformuleerde toeristische beleid zich op bevordering van groei van recreatief-toeristische bestemmingen door te helpen voor zo gunstig mogelijke voorwaarden voor de sector. Gezien het sterke internationale karakter daarvan ligt een zwaar accent op het versterken van de internationale concurrentiepositie. Nederland is in Europa een B-bestemming, die zijn marktaandeel met grotere inspanningen moet realiseren dan A-bestemmingen. Zonder ondersteunend beleid van de Nederlandse overheid zou de sector een groot concurrentienadeel ondervinden. Toepassing van het verlaagde BTW-tarief voor de Floriade 2002 en voor dagrecreatieve bedrijven in zijn algemeenheid kan onderdeel uitmaken van dat ondersteunende rijksbeleid.

Wellicht is het mogelijk om naast verlaging van het BTW-tarief om redenen als hiervoor aangegeven, in verband met het ROEB-project na te gaan of het mogelijk is afspraken te maken over de inzet van een deel van die opbrengst uit

BTW-verlaging" voor het beheer en onderhoud van openbare recreatievoorzieningen. Dus: net als voor de podiumkunsten en een fonds voor jeugdvoetbal bij de KNVB streven naar een convenant. Hierover kan -na analyse van de situatie in de cultuur- en sportwereld- een gesprek worden georganiseerd met vertegenwoordigers uit het toeristisch-recreatief bedrijfsleven.

G. VOORBEELDGEBIEDEN

Uit mijn verkenning naar het in één hand brengen van lusten en lasten komt toch wel steeds duidelijk naar voren dat de huidige organisatiestructuur van de recreatiesector in feite niet goed is toegesneden op de eisen van de toekomst. De huidige vorm maakt andere wijzen van financieren moeilijk, zo niet onmogelijk. Het betrekken van het bedrijfsleven, zowel qua zeggenschap als financieel, het werken met aandelen, het gebruik kunnen maken van het Stimuleringskader.....het zijn allemaal voorbeelden, die een andere rechtsvorm en personele organisatie vragen. Daarnaast blijkt dat ook schaalvergroting nastrevenswaardig is (regionale identiteiten), zowel vanuit produkttoegpunt bezien (zie de "Groene Alliantie") als vanuit efficiency-overwegingen (rapportage NIB-Consult in samenwerking met NYFER). In verschillende provincies is en wordt hiernaar onderzoek verricht (Zeeland, Gelderland, Zuid- en Noord-Holland). De consequenties, bijvoorbeeld fiscaal, zijn moeilijk te overzien. Voor zover te beoordelen valt, is er tot op heden nauwelijks sprake van kennisuitwisseling onderling.

Daarom stel ik voor in een concreet gebied na te gaan of het mogelijk is de lusten en lasten in één hand te brengen. Of het mogelijk is het bedrijfsleven bij een dergelijk gebied te betrekken (bestuurlijk en financieel), of het mogelijk is aandelen uit te geven, of het mogelijk is een integrale invulling aan het gebied te geven die zowel de natuur als het toeristisch-recreatief produkt ten goede komt.....In een gesprek bij de provincie Gelderland kwam de gedachte aan de Rhederlaag op als mogelijke pilot. Een dergelijk initiatief zou een bijdrage zijn aan vernieuwing in het landelijk gebied, een onderwerp waarop de nieuwe subsidieregeling van het ministerie van LNV, het Stimuleringskader, is gericht. Echter, voorwaarde daarbij is wel dat een particuliere organisatie hierbij het voortouw neemt. Het Stimuleringskader is niet bestemd voor overheden! De komende tijd zal moeten worden gezien of dit een goed voorbeeldgebied is en of de benodigde samenwerking door diverse partijen kan worden bewerkstelligd.

H. EEN ZIJSPRONG: VOORBEELD UIT HET BUITENLAND

In het Verenigd Koninkrijk is geen uitgewerkt openluchtrecreatiebeleid aanwezig. Ook in financiële zin is de overheidsbetrokkenheid van ondergeschikt belang. Landschapsbehoud is een belangrijker beleidsthema in relatie tot behoud van het platteland dan openluchtrecreatie. In dat verband zijn de toegang tot het platteland en het waarborgen van de wandelroutes die zich door het landschap en langs de kust kronkelen wel belangrijke items. Typisch Engels is daarnij het "right to roam", dat wil zeggen: de vrijheid te wandelen waar men wil, rekening houdend met het feit dat geen schade wordt aangebracht aan gewassen, dat flora en fauna niet verstoord worden en dat rekening wordt gehouden met de rechten van de landeigenaren. Tot nu toe zijn al 200.000 km voet- en ruitersporen voor algemeen gebruik beschikbaar. Vele vrijwilligers(organisaties) spelen een belangrijke rol bij de instandhouding van routes, natuur en landschap. De betrokkenheid van de Engelsen hierbij is groot en kan worden gezien als een belangrijke recreatie-activiteit. De Engelse overheid werkt samen en ondersteunt vrijwilligersorganisaties, zoals de British Trust for Conservation Volunteers met 60.000 aangesloten vrijwilligers. Ook de Countryside Commission werkt nauw samen met de vrijwilligersorganisaties en zorgt soms voor financiering van specifieke projecten. De Countryside Commission is ingesteld door de regering en adviseert haar over bescherming en verbetering van het landschap en aanlen en verbetering van de bereikbaarheid en recreatieve mogelijkheden daarin. De overheid is ook actief op zoek naar sponsorgelden bij industrie en bedrijfsleven natuur- en milieuprojecten (inclusief recreatieve mogelijkheden).

De overheid wil in samenwerking met de Countryside Commission, de Sports Council en de English Tourist Board een programma ontwikkelen om het door de overheid voorgestane plattelandsbeleid te stimuleren. Uit onderzoek blijkt namelijk dat dit een belangrijke bijdrage levert aan het regionale plattelandseconomie. Recreatie is een belangrijke bron van welvaart voor de plattelandsgebieden. Dagrecreanten geven gemiddeld 5 pond per dag uit; uitgaande van 1,1 billion bezoeken per jaar gaat het hier dan om een bijdrage aan de van 5,5 billion pond. Jagen en vissen noemt men in Groot Brittannië geen recreatie, maar sport. De economische bijdrage hiervan wordt in totaal geschat op 2,7 billion pond; deze activiteiten maken eveneens een vitaal onderdeel uit van het inkomen van veel agrariërs. Met name de actieve vakanties hebben groeipotentie. Qua activiteiten om e.e.a. te stimuleren denkt men aan:

- promoten van recreatie op het platteland
- ruimte creëren om in de nabijheid van de woning te kunnen recreëren
- en een creatief recreatiemanagement te stimuleren

Ook hier geldt dat de betrokken bedrijven vaak klein zijn en de recreatief-toeristische sector versnipperd is. Daarom is regionale samenwerking van belang! Een behoorlijk schaalniveau en een professioneel management zijn de sleutelfactoren voor succes.

Voor wat betreft de financiering hiervan wil men geld putten uit de nationale loterijgelden!

Een typisch Engels fenomeen is de National Trust (NT): de grootste particuliere grondbezitter (228.655 ha) in dit land, die volledig uit particuliere bijdragen wordt gefinancierd. De werkingssfeer van de NT omvat naast natuurbeheer, bos en landschap ook de monumentenzorg. De NT werd opgericht in 1895 en heeft meer dan 2 miljoen leden. Het bestuur van de NT bestaat voor de helft uit personen die gekozen worden door de individuele leden en voor de andere helft uit vertegenwoordigers van een 26-tal organisaties van diverse achtergronden. Om de 6 jaar wordt de samenstelling van de vertegenwoordigende organisaties geëvalueerd. In 1907 heeft de NT een wettelijke status verkregen. De NT heeft semi-wetgevende bevoegdheden ("byelaws") die vergelijkbaar zijn met die van waterschappen in Nederland. Er zijn 3.000 personeelsleden werkzaam en 32.000 vrijwilligers. Het jaarlijkse bezoekersaantal wordt geschat op meer dan 12 miljoen.

De NT is in feite een liefdadigheidsinstelling, die in het leven is geroepen om de teloorgang van (natuur)monumenten te voorkomen. Tot een aantal jaar geleden was de NT de enige manier voor families om hun bezittingen tegen aantrekkelijke belastingvoorwaarden beheerd te krijgen. Momenteel bestaat er echter ook een wettelijke mogelijkheid voor families om een eigen Family Trust op te richten met soortgelijke voorwaarden. Gronden of gebouwen die eenmaal zijn geaccepteerd door de NT kunnen nooit meer worden doorverkocht en/of uitgeruild worden. Dit betekent dan ook dat het bezit van de NT alleen maar groeit. Een uitzondering op deze regel kan alleen worden gemaakt wanneer de overheid de bezittingen nodig heeft voor "nut van het algemeen", bijvoorbeeld voor wegeaanleg of olieboringen. Een gevolg van deze onvervreemdbaarheid van NT-eigendommen is dat de NT zeer terughoudend is (geworden) met het accepteren van nieuwe natuurmonumenten. Daar komt bij dat de organisatie aan de grenzen van haar capaciteit zit voor wat betreft het beheer van de inmiddels uitgestrekte eigendommen. Men heeft vooral te kampen met achterstallig onderhoud aan monumenten. De door de NT beheerde eigendommen kennen vaak een winkeltje en/of restaurant. Winst uit deze zaken kan belastingvrij worden afgedragen aan de NT. De NT betaalt in principe geen belastingen over haar activiteiten. Tegenwoordig moet de NT wel een forfaitair bedrag afstaan als BTW-bijdrage voor het aantal bezoeken van leden aan de eigendommen (leden hebben namelijk vrij toegang tot de eigendommen van de NT).

De private inkomstenbronnen zijn als volgt verdeeld:

individuele giften	29 %
individuele contracten (convenants)	16 %
centra & verenigingen	6,5 %
liefdadige instellingen	7,5 %
bedrijven	14 %
legaten	9,5 %
inkomsten uit investeringen	7,5 %
diversen	10 %

Interessant zijn de grote projecten van "fundraising", waarvan sommige eenmalig zijn en andere semi-permanent. De uitgaven voor beheer en instandhouding bedroegen in 1990 80,9 miljoen pond, waarvan slecht 7,5 miljoen pond afkomstig was van subsidies (9,3%). Dit percentage is laag vergeleken met bijvoorbeeld de 30% die Natuurmonumenten aan subsidie ontvangt voor de beheersuitgaven.

Reeds in het advies van de Commissie Financiering Natuurbeleid "Naar een sluitende groenfinanciering" wordt geadviseerd te kijken naar de NT, omdat hierin waarschijnlijk toch waardevolle elementen van belang voor de Nederlandse situatie kunnen worden aangetroffen. Voor zover ik heb kunnen nagaan is dat tot op heden niet gebeurd.

Concluderend kan worden gesteld dat de bezittingen van de NT een belangrijke bijdrage vormen in het aanbod van recreatievoorzieningen in het Verenigd Koninkrijk. Opvallend is dat het de overheid -afgezien van de belastingregeling- niets kost!

Helaas is het in het beschikbare tijdbestek niet mogelijk gebleken na te gaan hoe de financiering van de toeristische gebieden (met name de ski-gebieden) in Oostenrijk er uit ziet. Dat is, samen met een nader onderzoek naar de NT, iets voor de komende tijd.

I. CONCLUSIES

Het gaat er bij lusten en lasten in één hand om, dat sommige beheerders met de kosten van gebieden / voorzieningen blijven zitten, terwijl anderen daaraan verdienen. Het geld dat in een gebied omgaat, zou zoveel mogelijk aan dat gebied ten goede moeten komen. Bepalend zou uiteindelijk de logische eenheid van het recreatief-toeristisch product moeten zijn (in de ogen van de markt / gebruiker), waarbinnen lusten en lasten samenkomen. Uit de verkenning, die op basis van literatuur en gesprekken is uitgevoerd, komen de volgende hoofdpunten naar voren:

1. Gemeentelijke heffingen

Inkomsten en uitgaven van met name gemeenten staan momenteel in het middelpunt van de belangstelling, omdat zij stijgen. Dat geldt ook voor de toeristenbelasting, die zowel kan worden geheven op het land als op het water. In ongeveer de helft van de Nederlandse gemeenten wordt momenteel toeristenbelasting geheven. De inkomsten voor de gemeenten zijn de afgelopen jaren sterk gestegen: 1991 fl. 78.000.000,-; 1995 fl. 108.980.000 en geraamd voor 1996 fl. 116.262.000,-. Deze toename komt maar ten dele voort uit het groeiende aantal gemeenten dat toeristenbelasting heft; verder is de toename niet gemotiveerd, hoger dan het prijsindexcijfer, komt vaak niet ten goede aan de recreatief-toeristische sector, wijze van heffen is per gemeente verschillend. Uit gesprekken blijkt dat niet de hoogte van de belasting een probleem is, maar de onduidelijkheid en de inzet van de opbrengsten. Verbetering hiervan kan een bijdrage aan de oplossing van het financieringsprobleem in de recreatief-toeristische sector betekenen.

Vanuit ROEB is het van belang om een gezamenlijke strategie te ontwikkelen met VNO/NCW en MKB-Nederland (organisaties die net als LNV zitting hebben in de door Stas. Vermeend ingestelde werkgroep die de lokale belastingdruk voor het bedrijfsleven onder de loop neemt) en gebruik te maken van de druk die zich nu rond o.a. de toeristenbelasting naar gemeenten (en de VNG) ontwikkeld.

2. Fiscale groenregeling en groenfondsen

In 1994 is de Wet op de Inkomstenbelasting gewijzigd om beleggen en investeren ten behoeve van het milieu (waaronder bos en natuur) te bevorderen. Er is een regeling Groenfondsen en een regeling Groenprojecten opgesteld. De markt voor het groenbeleggen kenmerkt zich inmiddels door een groot aanbod ingelegd vermogen en een tekort aan projecten.

Vanuit ROEB is het van belang dat recreatiegebieden, die vaak ook van belang zijn vanuit het oogpunt van natuur en landschap en de op beleving daarvan gebaseerde recreatievormen eveneens, als het gaat om beheer, onderhoud en vervangingsinvesteringen, van de Groenregeling gebruik kunnen maken of, voor zover dat nu al mogelijk is, daar in de communicatie en voorlichting in bijvoorbeeld de handleiding van LASER en NOVEM duidelijker te zijn. Het draagt bij aan de doelstelling van ROEB als recreatiebeheerders gebruik kunnen maken van "goedkoper" geld.

Voorts is het van belang dat de activiteiten van de Stichting Nationaal Groenfonds, bijvoorbeeld als het gaat om het ontwikkelen van innovatieve producten, naast de natuursector meer worden toegesneden op de recreatiesector.

3. Fondsvorming

Het bedenken van een fondsconstructie is niet het grootste probleem; dat is het vullen van een fonds. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden denkbaar, die nader onderzoek/verkenning behoeven. Een geslaagd voorbeeld uit een andere sector is het Nationaal Restauratiefonds (waar het rijk overigens aan bijdraagt!); hoe moeilijk het is via profijtheffingen tot fondsvorming te komen blijkt uit de ervaringen met de bijdrageregeling in de watersport.

4. Voorbeeldgebied

Of het mogelijk is lusten en lasten in één hand te brengen (met openbare recreatie, bedrijfsleven en natuurontwikkeling ineen) kan het beste aan de hand van een voorbeeldproject worden onderzocht. Hierover bestaan concrete ideeën in in ieder geval het Gelderse. Het betreft een innovatief project in relatie tot de inrichting van de Groene Ruimte, dat met behulp van gelden uit het Stimuleringskader zou kunnen worden uitgevoerd.

5. Andere organisatorische verbanden

Uit de verkenning komt naar voren, dat de bestaande structuur van de recreatiesector met veelal gemeenschappelijke regelingen niet is toegesneden op andere wijzen van financieren. Het betrekken van het bedrijfsleven bij het gebeuren, het willen gaan werken met aandelen, het gebruik kunnen maken van bijvoorbeeld het Stimuleringskader vergt een andere rechtsvorm en bestuurlijke en personele organisatie.

LITERATUUR

- "Toeristisch beleid in Nederlandse gemeenten", C. de Boer e.a., MarketResponse, Amersfoort, januari 1996
- "De gebruiker betaalt. Onderzoek naar de mogelijkheden voor de invoering van gebruikersbijdragen in de openluchtrecreatie in Zeeland", M.A. van den Bossche e.a., Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, augustus 1993
- "Stop op lokale lasten bedrijven; het MKB Nederland monitor onderzoek 1996 naar de gemeentelijke heffingen en belastingen voor bedrijven", A.H. van Boxtel, MKB-Nederland, Delft, 1996
- "Gemeentelijke heffingen: quo vaditis?", Dr J.Ch. Caanen en mr K.M.L.L. Wouters-van de Ven, RM Themis 1995 / 7
- "Naar een sluitende groenfinanciering; een bittere noodzaak om Nederland ook voor toekomstige generaties leefbaar te houden", Advies aan de Minister van LNV, Commissie Financiering Natuurbeleid, Den Haag, 1992
- "De voors en tegens van een groener belastingstelsel", Gaston Dorren, Natuur en milieu, september 1996
- "Amsterdams belastingnieuws voor ondernemers 1996"
- Gemeentebelastingen Amsterdam, Amsterdam, januari 1996
- "Fondsvorming en openbaar bestuur; een beoordeling van de inrichting en werking van fondsen op en rond de rijksbegroting", Preadvies in opdracht van de Raad voor het binnenlands bestuur aan de ministers van Binnenlandse Zaken en Financiën, Dr. K.P. Goudswaard en drs. H.M. van der Kar, Leiden, 1993
- "Koude drukte rond lokale belasting", drs. F.J.M. ten Have, de Financiënreeks, 96-2, Den Haag.
- "Halfjaarbericht ASN Groenprojectenfonds, bericht over de 1e periode van het ASN Groenprojectenfonds na oprichting 15 november 1995 tot en met 30 juni 1996.", ASN Bank, M.S. Negenman e.a., Den Haag, augustus 1996
- "Onderzoek naar de hoogte van de toeristen- en forensenbelasting in 1994 in Hollands Noorderkwartier", Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Hollands Noorderkwartier, Alkmaar, 1994
- "Inleiding toeristische themamiddag Investeren in Samenwerking", mr Th. J.J. Jansen op de Haar, voorzitter Kamer van Koophandel voor Hollands Noorderkwartier, Heerhugowaard, februari 1996
- "Visserijnota Noord-Holland 1996-2005", J.Quak, OVB, Nieuwegein, 1996
- "Profijtheffing", dr. J. van der Straaten, KUB, Tilburg, 1992
- "Vervolgtraject bijdrageregeling pleziervaart", Twijnstra Gudde, Amersfoort, 1996.
- "Toeristenbelasting, een focus op Noord-Brabant", R. Ros, Scriptie NHTV, Made, mei 1992
- Jaarverslag 1995, Stichting Nationaal Groenfonds, Hoevelaken, 1996
- Tien jaar Restauratiefonds, Stichting Nationaal Groenfonds, Hoevelaken
- "Beheer van openbare recreatiegebieden", ir. W.S. de Vries, Groen, 11, 1996

GESPREKSPARTNERS

de heer Balk (Nationaal Groenfonds)
mevrouw van Boxtel (MKB-Nederland)
de heer van Dijk
de heer Eckhard (provincie Gelderland)
de heer Fiechter (ASN Bank)
de heer Froentjes (recreatieschap Spaarnwoude)
de heer Groen (ministerie van Economische Zaken)
mevrouw Hellemans (VNO-NCW)
de heer Koedam (recreatieschappen in het Rivierengebied)
de heer van Lamsweerde (Stichting Recreatietoervaart Nederland)
de heer Lips (Libema Vrijetijds Parken)
de heer Louwerse (provincie Zeeland)
de heer Negenman (ASN Bank)
de heer Urselmann (ministerie LNV/KAB)
de heer Verstand (RECRON)
de heer Welgrave (Nationaal Restauratiefonds)
de heer de Zee (RECRON)

drs. Marijke Kloosterman, Den Haag, december 1996

ROEB - Project 5: Combinatie van Recreatie met andere functies

1. Doel van het project

Door het maken van combinaties tussen recreatie en andere functies de kosten van (her)investeringen en beheer van recreatiemogelijkheden te verminderen, of nieuwe kansen te scheppen.

2. Achtergrond van het project

Recreatie wordt als functie steeds meer gezien als integraal onderdeel van ruimte, processen en ontwikkelingen dan als een geheel autonome functie. Denk daarbij aan de groene ruimte, plattelandontwikkeling, leefbaarheid van verstedelijkte gebieden, water- en milieubeleid. Recreatie wordt ook vaak geassocieerd met landschap en natuur, met sport, met toerisme. Met dit project wordt nagegaan welke de "winst-mogelijkheden" zijn van de integratie/verweving van recreatie in/met andere functies. Met name uit het oogpunt van de recreatiefinanciëring en het exploreren van kansrijke combinaties.

Waar het ROEB-project vooral ingegeven is door de financieringsproblematiek van bestaande recreatiemogelijkheden, wordt met het zoeken naar verbreding en integratie met andere functies/belangen vooral mogelijkheden gezocht voor de financiering van toekomstige recreatiemogelijkheden.

3. Nagestreefd resultaat

Naast een beschrijving van reële combinaties, moet voor een aantal interessante uiteenlopende combinaties concrete uitwerkingen worden gegeven. De nadruk ligt op producten (aansprekende voorbeelden) en niet op het teweeg brengen van implementatie-processen. De keuze van voorbeelden is primair bepaald door de mogelijkheden deze te verwezenlijken en de inspiratie die ervan uit kan gaan. Secundair is de hoogte van de financiële "winst". Met het oog op een tijdige inpassing in het ROEB-project is in eerste instantie gedacht aan enkele (3) aansprekende voorbeelden met veel impact. Afhankelijk van de ontwikkeling van het ROEB-project kunnen deze (en andere perspectievolle combinaties) nadien nog verdere aandacht krijgen.

4. Mogelijke combinaties

Aan de hand van een lijst van mogelijke combinaties is nagegaan bij deskundigen/collega's welke voorbeelden van combinaties in praktijk of in concepten en onderzoek bekend zijn. Dit leverde een uitgebreid overzicht van voorbeelden/ideën op, welke wat gestructureerd zijn aan de hand van het onderscheid

- ontwikkeling: onderzoek, planvorming, concept-ontwikkeling
 - voorzieningen: uitvoering in de vorm van voorzieningen en maatregelen
 - beheer: beheren en exploiteren
 - activiteiten: uitvoering van activiteiten en evenementen op/rond voorzieningen
- Uitgegaan is van enkelvoudige combinaties met recreatie. Waar sprake is van meervoudige combinaties, zijn de voorbeelden/ideën geplaatst bij de belangrijkste functie.

Nagegaan is voor welke combinaties weinig of veel voorbeelden of ideeën bekend zijn. Dit zegt uiteraard niets over de kwaliteit van de voorbeelden, maar is wel een indicatie voor min of meer witte vlekken.

Combinaties

	ontwikkeling	voorziening	beheer	activiteiten
natuur	+	+	+	+
landschap	+	+	+	+
bosbouw	+	+	0	-
landbouw	+	+	-	0
visserij	-	-	-	+
drinkwatervoorziening	+	+	0	-
energiewinning	+	+	-	-
defensie	+	+	+	-
kust- en landverdediging	+	+	+	-
waterbeheer	+	+	+	-
milieubeheer	+	+	0	+
grondstoffenwinning	+	+	0	0
verkeer en vervoer	+	+	0	+
sport	0	-	-	-
toerisme	+	+	0	+
wonen - woningbouw	+	+	-	-
- volksgezondheid	+	0	-	-
- onderwijs	0	-	-	-
- cultuur	0	-	-	-
- leefbaarheid/welzijn	+	+	-	+
industrie, diensten en handel	+	0	-	-

- + vaak/regelmatig voorkomende combinaties;
 0 weinig voorbeelden/ideën bekend;
 - combinatie komt niet/nauwelijks voor

5. Combinatiemogelijkheden per functie

- natuur

De combinatie recreatie-natuur kent vele voorbeelden op de diverse onderdelen. Met name de laatste jaren is sprake van toenemende samenwerking en exploratie door de partijen op ontwikkelings-, uitvoerings- en beheersniveau en vinden tal van activiteiten en inspanningen (incl. onderzoek) plaats. Achtergrond van deze samenwerking is het besef van grote gemeenschappelijke belangen (zie openstellingsdiscussie) en het doorbrekend inzicht dat met een groene alliantie meer voor beide bereikt kan worden. Witte vlekken in mogelijkheden van echt nieuwe samenwerkingsvormen vallen niet op. Alleen waar het gaat om de combinatie ecologische verbindingsszone met recreatie zijn nog geen voorbeelden (in Nederland) voor handen.

- landschap

De combinatie recreatie-landschap is een wat oudere als recreatie-natuur vanwege het belang van het landschap voor de recreatieve beleving. De landschapsbouw en het landschapsonderhoud werd dan ook deels vanuit de recreatie gemotiveerd. Hoewel smal in omvang, dateert de relatie recreatie-archeologie uit de zeventiger jaren toen de eerste projecten tot stand kwamen om het verre verleden te visualiseren en recreatief aantrekkelijk te maken. Van recentere datum is de aandacht vanuit toerisme voor de cultuurhistorie als geheel. Witte vlekken zijn niet direct zichtbaar.

- bosbouw/houtteelt

De combinatie recreatie-bosbouw heeft altijd aandacht gekregen via de invalshoeken beleefbaarheid (ontsluiting) en beleving (bos als landschap). Met name in de staatsboswachterijen werd het recreatieve belang van bossen erkend en werd in de gouden zeventiger jaren veel aan recreatieve inrichting (en onderzoek) gedaan. Nu de bossen naast een houtteeltkundige ook natuurwaarden hebben, is sprake van enige concurrentie in de functietoedeling binnen bossen, met name in dichtbevolkte en bosarme gebieden. Witte vlekken zijn: beheer/exploitatie en activiteiten.

- landbouw

De combinatie recreatie-landbouw wordt pas sinds enkele jaren (en niet door iedereen: (afnemende) afhoudendheid standsorganisaties) als interessant onderkend. Alleen het kamperen bij de boer, het inspelen op de agrarische ontsluitingsstructuur (bv. in l.i.) en de aandacht voor kleinschalige visueel-

landschappelijk aantrekkelijke landschappen bestaat reeds langer.

De combinatie-mogelijkheden zijn slechts voor een deel uitgekristalliseerd.

Witte vlekken zijn het beheer/exploitatie en activiteiten (nu pure PR voor landbouw):

- op bedrijfsniveau de dagrecreatieve combinaties
- op streekniveau: een spaarzaam voorbeeld (onderzoek bollenstreek, enkel WCL)
- de ontsluitingsstructuur: weinig bestaande projecten
- de produktiekolom: weinig bestaande projecten (kom-in-de-kas)

- visserij

De sterke verbondenheid van de Nederlanders met water en met de zee blijkt ook uit de belangstelling voor de visserij als bedrijvigheid daarmee verbonden.

Witte vlekken: er zijn naast de traditioneel bekende voorbeelden (activiteiten: vlaggetjes-dag, mosselen eten in Zeeland) weinig ideeën en voorbeelden van combinaties.

- drinkwatervoorziening

De combinatie recreatie-drinkwatervoorziening is zeer interessant en niet alleen omdat daar veel geld zit. De drinkwaterwinningsgebieden beslaan grote oppervlakten zowel waar het gaat om dieptewinning (puttenvelden met beschermingszones) als oppervlakte-winning (spaarbekkens). De gebieden voor dieptewinning zijn over het algemeen opengesteld voor recreatie (m.u.v. directe omgeving van putten). Witte vlekken: beheer/exploitatie en activiteiten. Voor wat betreft de voorzieningen verkeert het recreatief medegebruik van spaarbekkens/innamebekkens nog in de kinderschoenen.

- energiewinning

Bij de ontwikkeling van windmolenparken en waterkrachtcentrales is vaak rekening gehouden of ingespeeld op de recreatieve inpakt. Witte vlekken: beheer/exploitatie en activiteiten.

- defensie

Over het land is in wisselende mate door Defensie - deels om redenen van maatschappelijk draagvlak - invulling gegeven aan de mogelijkheden van recreatief medegebruik. De vaak ook hoge natuurwaarden van deze terreinen geeft enige concurrentie, zeker waar de "moeilijke terreinsporten" een plek zoeken. Witte vlekken: activiteiten. Indruk is dat optimalisering wat ruimte voor combinatie kan opleveren.

- kust- en landverdediging

Kust- en landverdediging heeft verschillende vormen. Waar deze bestaat uit een duinenrij hebben deze ook natuur- en recreatieve functies. Harde verdedigingen in de vorm van dijken worden in het algemeen (afhankelijk van het behorende waterschap) opengesteld voor passende recreatie, soms passief of actief daarvoor ingericht. Witte vlekken: activiteiten.

- waterbeheer

Zowel op het niveau van planvorming als van uitvoering en beheer is in gestaag toenemende mate sprake van integratie van functies waaronder de watergebonden recreatievormen. Witte vlekken: activiteiten.

- milieubeheer

De combinatie recreatie-milieu is zeer uiteenlopend. Met name in de experimentensfeer zijn een aantal combinatiemogelijkheden verkend. Witte vlekken: op onderdelen.

- grondstoffenwinning

De combinatie recreatie-grondstoffenwinning wordt reeds enkele decenia gelegd. In eerste instantie als win-win-mogelijkheid bij de afwerking van oppervlaktewinningen, later ook vanuit de oogpunt van financiering van recreatieve inrichting en beheer/onderhoud als geheel. Witte vlekken: voor wat betreft beheer en activiteiten lijkt meer mogelijk.

- verkeer en vervoer

Onverbrekelijk verbonden aan recreatie is verkeer en vervoer naar de recreatieplek. Daarnaast zijn de grotere infrastructurele werken vanuit de recreatie interessant. Zelfs de opening ervan. Witte vlekken: beheer

- sport

De relatie tussen sport en recreatie is groot: beiden zijn vormen van vrijetijdsbesteding en voor wat betreft de activiteiten en accommodaties/ruimten is er veel raakvlak/overlap (recreatiesport en sportieve recreatie). De mogelijkheden van combinaties zijn groot, maar van een bewust ontwikkelen daarvan lijkt weinig sprake te zijn. Hier en daar enkele interessante (toevallige ?) combinaties en probeersels. Witte vlekken: alles.

- toerisme

Toerisme en recreatie zijn vaak 2 invalshoeken voor eenzelfde fenomeen, namelijk vanuit het bedrijfsleven (ondernemerschap/inkomen/werkgelegenheid) gezien of vanuit de mens/gebruiker/recreant. Het onderscheid in toeristische danwel recreatieve voorzieningen wordt steeds minder gezocht: de invalshoeken krijgen hoofdaccent. Witte vlekken: geen. (vooral een probleem is hoe te organiseren)

- wonen, onderdeel woningbouw

De combinatie recreatie-woningbouw is vanwege de technisch en financiële vanzelfsprekendheid altijd gezocht. Het (provinciaal) beleid de zandwinning te centraliseren heeft repercussie voor de combinatiemogelijkheden. Witte vlekken: beheer/exploitatie en activiteiten.

- wonen, onderdeel (volks)gezondheid (fysiek en psychisch)

Relatie recreatie-volksgezondheid wordt in toenemende mate onderkend, maar de uitwerkingen zijn spaarzaam (kinderboerderij bij sanatoria). Witte vlekken: voorziening, beheer en activiteiten.

- wonen, onderdeel onderwijs

De combinatie wordt nauwelijks gezocht, bv. in bezoekerscentra (milieu-educatie-programma's). Witte vlekken: ideevorming en uitwerking.

- wonen, onderdeel cultuur

Met de verbreding van de opvattingen over cultuur, de ontwikkeling van produkt-marktcombinaties en de toenemende (ook: acceptatie van) commercialisering ontstaan boeiende combinaties (van beeldentuin tot kunst-camping), ook op het gebied van de evenementen. Witte vlekken: alle onderdelen kunnen verder ontwikkeld worden.

- wonen, onderdeel leefbaarheid (groenvoorziening, promotie gemeente, criminaliteit)

Recreatie wordt in toenemende mate betekenis toegekend in de mogelijkheden de leefbaarheid (in termen van economie, achterstanden, criminaliteit, welbevinden) van wijken en steden te verbeteren. Witte vlekken: op onderdelen van dit brede terrein.

- industrie, handel en diensten

De combinatie recreatie-industrie/diensten wordt steeds meer gelegd en gezocht, zowel op bedrijfsniveau (representatieve plek, aantrekkelijke werkomgeving) als op regionaal/provinciaal niveau (vestigingsfactor). Witte vlekken: de uitwerking staat nog in de kinderschoenen.

6. Redenen om combinaties aan te gaan

Om succesvol een combinatie aan te gaan, moet duidelijk zijn wat het belang van de andere functie is bij een combinatie met recreatie. Er zijn combinaties die

1. voor de andere partij vooral een PR-waarde hebben.

Zonder combinatie met recreatie kan men op zich wel uit de voeten. Veel sectoren als industrie, drinkwaterwinning, landbouw, natuur, etc. zijn geïnteresseerd in recreatie als PR-instrument. Recreatie is voor hen een middel om de burger te overtuigen van het belang van hun sector; maatschappelijk draagvlak. Op dit moment worden met name de traditionele methoden vaak gebruikt om deze PR te bedrijven, bijvoorbeeld in de vorm van excursies, educatie of reclamepanelen. Hoewel deze vormen niet oninteressant zijn (en ook opgenomen zijn), is het zoeken ook naar symbioses waarbij de PR op een originele en effectieve manier recreatievoorzieningen biedt.

2. voor de andere partij een meerwaarde betekent. (vaak naast genoemde PR/draagvlak-waarde). Er ontstaat een extra-produkt, maar niet wezenlijk voor één van de partijen (geen kern-activiteit). Voorbeelden: recreatief medegebruik waterschapsterreinen, van spaarbekkens.
3. voor de andere partij wezenlijk zijn. Zonder de combinatie aan te gaan wordt een kernactiviteit van de andere functie bemoeilijkt. Voorbeelden: combinaties op het terrein van beheer/exploitatie van natuur en landschappen, vormen van agro-toerisme, sportterreinen in groene stadslongen.

7. Het realiseren van perspectiefvolle combinaties

Naast het zoeken naar inhoudelijk perspectiefvolle combinaties die gebaseerd zijn op evidente belangen van ook de andere functie(s), blijkt vooral doorslaggevend te zijn hoe deze combinaties te organiseren/realiseren. Veel samenwerkingsvormen en integrale projecten lopen stuk door de chaos die daarbij ontstaat. Een voorbeeld van een geslaagde aanpak is het Veenweideproject, waarin primair de producenten tot samenwerking proberen te komen en de hele rim-ram aan betrokkenen en belanghebbenden in een tweede cirkel geplaatst zijn.

Hiermee komt ook in beeld de positie die LNV wil innemen. Gelet de breedheid van het LNV-beleid (vele functies en het landelijk gebied) stelt dit LNV in staat belangrijke rollen te spelen in de realisering van de combinaties (bemiddelaar/makelaar/regisseur).

8. Keuze van perspectiefvolle combinaties

Vanuit de doelstelling van het ROEB-project bezien zijn de volgende criteria voor de selectie van nader te beschouwen combinaties gehanteerd:

1. beleidsmatig aansluitend op nieuwe ontwikkelingen/werelden
2. financieel aantrekkelijke partners
3. kwantitatief grote impact op projectniveau
4. kwantitatief grote impact door de som/sneeuwbal van kleine zaken
5. creativiteit in de combinatie ook voorbeeldig voor andere mogelijke combinaties
6. beperkte energie die voor de combinatie nodig is of de relatief grote mogelijkheden door invloed op het combineren (beleidsveld sector ook binnen LNV)
7. nog weinig aan gesleuteld is

Worden deze criteria losgelaten op de eerder onderscheiden combinaties naar soort en functie, dan blijken de volgende combinaties nadere studie waard:

- landbouw: vanwege de grote doorwerkingsmogelijkheden op landelijke schaal
- visserij: vanwege de beperkte energie die daarvoor nodig lijkt
- grondstoffenwinning, wonen-woningbouw en industrie/handel/diensten: vanwege de grote impact op projectniveau/financieel aantrekkelijke partners
- sport: vanwege de beleidsmatige mogelijkheden die thans onderkend worden/kwantitatief grote impact op landelijke schaal en de betekenis oor volksgezondheid
- wonen-volksgezondheid, -leefbaarheid/welzijn: vanwege de wezenlijke plaats van recreatie in het bestaan en de effecten op leefbaarheidsaspecten, alsmede de financiële betekenis/creativiteit
- beheer/exploitatie en activiteiten in het algemeen: vanwege de beperkte energie/weinig aan gesleuteld

Voor de komende korte termijn zal het aantal projecten beperkt moeten zijn tot 3. Als op te pakken bestaande of uit te werken projecten zal gezocht worden in de sfeer van:

1. landbouw
2. sport
3. wonen-leefbaarheid/welzijn
4. industrie, handel en diensten

Alleen de eerste drie combinaties zijn nader bezien.

9. Combinatie recreatie en landbouw

Nadere aandacht behoren te krijgen de inzetbaarheid van de agrarische produktiemiddelen arbeid, grond en gebouwen::

- de ontsluiting en beleefbaarheid van de agrarische cultuurlandschappen/landelijk gebied. Vormen van vrijwillige (Ziewent, Dommeldal/Krimpenervaard, MacSharry, programma beheer, ReMe waterschapsterreinen) en minder vrijwillige (opschudden rechten van overpad, kerkepaden) overeenkomsten. Daaronder ook ideeën over koppelverkoop: toestemming voor kampeerplaatsen koppelen aan wandelroute over bedrijf/picknickplaats.
- de recreatieve belevingswaarde en gebruiksmogelijkheden. In samenhang met natuurbeheer en landschapsbeheer (zie experiment programma beheer: Hof van Eden/ROM-Mergelland) kan ook gedacht worden aan realisering/beheer van eenvoudige recreatievoorzieningen, de realisering van appartementen/kampeermogelijkheden door agrariërs waarvoor een sluitende financiering mogelijk is.

- de recreatieve activiteiten.
Niet alleen voor wat betreft de mogelijkheden van de verschillende momenten in de bedrijfskolom (proefbedrijf, teelt-excursies, veilingbezoek), maar ook in de sfeer van recreatiewerk en educatie (kinderkamp/oppas) op de boerderij. Ook museale en culinaire mogelijkheden.
- vorming van clusters van activiteiten zoals in Frederiksoord (Land van Weldadigheid), waarbij de afzonderlijke combinatiemogelijkheden bijeen worden gebracht tot een als geheel te organiseren en te vermarkten product.

10. Combinatie recreatie en sport

Uit contacten met VWS-directie Sportzaken, de gemeente Eindhoven en nog te leggen contacten met de gemeente Utrecht blijken goede mogelijkheden voor combinatie van sport en recreatie, zowel ruimtelijk als exploitatief.

Eindhoven

Beleefde: "Ruimte voor sport"

De combineerbaarheid wordt in Eindhoven in de hand gewerkt door de wijze waarop deze beleidsterreinen binnen de gemeente zijn georganiseerd (in één dienst) en de eigendom van de grond. Doorslaggevend daarbij is de positionering van sport/recreatie in het gemeentelijk beleid: gemotiveerd enerzijds vanwege het ontbreken van een historische kern gericht op profilering van de gemeente als groene/sportieve gemeente, anderzijds op de verbreding van de sportbeoefening. Laatstgenoemde wordt thans aanzet vanuit de (bedoelde en onbedoelde) effecten op de leefbaarheid in de gemeente/wijk (relatie met achterstandssituaties, werkgelegenheid, criminaliteit, welbevinden). Duidelijk is dat daarmee een grotere zekerheid op aandacht/middelen/combinaties verkregen wordt dan bij een benadering vanuit de sport-sec en de recreatie-sec. Sociale binding (met elkaar, met het groen/sportgebied, met de wijk) is daarbinnen een van de kernbegrippen. In Eindhoven gaat dit bovendien gepaard met een grote markt-gerichtheid (ontwikkeling van een sport-informatiesysteem), een gebiedsgerichte marketing en zoveel mogelijk inschakelen van het bedrijfsleven/p.i.. Voor de eigen grote accommodaties (5) zijn uitvoeringsdiensten ingesteld die werken op basis van contractmanagement.

Als voorbeeld kan het concentratiegebied **Eindhoven-Zuid/Gennep** genoemd worden waar een veelheid aan sportaccommodaties gesitueerd is in een groene wig/long van natuur/landschap. Functioneel wordt de groen/sportfunctie ondersteund door de deels boven-gemeentelijke betekenis van een aantal accommodaties (Tongelreepbad, maar ook het Prehistorisch Huis), maar ook door de aanwezigheid van een waterwingebied. Voorzieningen zijn verder voetbalterreinen, sporthal, hockeyvelden, golfbaan, volkstuinten, manege, midgetgolf, fiets- en wandelpaden, vismogelijkheden, schuttersvereniging, kano-slalom-traject, milieu-educatiecentrum met biologisch landbouwbedrijf, heemtuin, wandelpark met beeldentuin en sterrewacht, etc.. Geeft dit enerzijds onderlinge concurrentie in de ruimtelijke zin, de gemeente stuurt vooral op de gemeenschappelijke belangen en de mogelijkheden tot samengestelde producten.

Voorstel: nagaan hoe Eindhoven-Zuid financieel in elkaar steekt.

Utrecht: PM

Voorstel: in kader van samenwerking recreatie- en sportbeleid (corresp. Aartsen-Terpstra) oppakken.

11. Combinatie recreatie en leefbaarheid/welzijn

De betekenis van groen/recreatie voor het welbevinden krijgt weer aandacht in die zin dat van een herwaardering van groene recreatiemogelijkheden in en om het woongebied sprake is. De studies in het kader van het Recreatie in de woonomgeving wijzen onder meer op het belang van omvang-structuur-kwaliteit van groen/recreatieruimte op alle niveau's, en geeft ook richting voor de financiering. Dit kan nu ook onderbouwd kan worden door het financieel traceren van waarden/kwaliteiten en stijgingen ervan. (onroerend goedbelasting, ondernemingsklimaat horeca/ed.).

Daarnaast zijn er signalen dat de aanwezigheid van recreatiemogelijkheden een rol speelt in het voorkomen van (kleine) criminaliteit. Terzijde zij opgemerkt, dat de kennisontwikkeling op het gebied van leefstijlen van bevolkingsgroepen, maar ook ervaringen van politie met buurtbeheer/veiligheid, het beter dan in de 70-er jaren mogelijk maakt tot gedifferentieerde integrale planning te komen. Met name voor de ontwikkeling van nieuwbouwwijken (VINEX-lokaties) ligt er een mogelijkheid om hierop in te spelen. Dat deze mogelijkheden vaak niet aangegrepen worden, wordt in de hand gewerkt door de hoge snelheid waarmee de nieuwe woonwijken ontwikkeld moeten worden, de moeilijkheidsgraad van geïntegreerd plannen, de financiële risico's die men denkt te lopen, ed..

Als derde element kan genoemd worden de mogelijkheden van recreatie/groen om zich als stad/kern te profileren. Genoemd werd reeds Eindhoven (zie 11), maar ook Dordrecht (Biesbosch/Merwelanden) is een uitgesproken voorbeeld.

Voorgesteld wordt - n.a.v. het onderzoek in Apeldoorn - voor een eenvoudige situatie eens door te rekenen wat een park financieel en qua leefbaarheid teweeg kan brengen (kosten-baten-analyse), waarna bezien kan worden hoe de geldstromen zodanig herschikt kunnen worden dat zo'n park een goede investering is. Vervolgens opschalen.

DEELPROJECT 6: EEN VERKENNING NAAR DE MOGELIJKHEDEN TOT EEN GROTERE INZET VAN P.P.S. IN DE RECREATIEVE SECTOR

Aanleiding

Deze verkenning is één van de acht deelprojecten van het project Recreatie op eigen benen (ROEB); voor doel en werkwijze van ROEB wordt verwezen naar de algemene ROEB-projectformulering. ROEB is een initiatief van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij met als doel om gezamenlijk met alle betrokken partijen oplossingsrichtingen te zoeken voor het probleem van de beheerslasten van de in het verleden gerealiseerde recreatievoorzieningen ten algemene nutte. Dit betreft niet alleen vervangingsinvesteringen (voor instandhouding van bestaande recreatieve voorzieningen en gebieden) maar ook vernieuwingsinvesteringen (op de toekomst gerichte investeringen om recreatie interessant te laten zijn voor recreatief en commercieel gebruik).

Dit deelproject is een verkenning naar de mogelijkheden voor een grotere inzet van PPS (publiek private samenwerking). Er moet een beeld gegeven worden van :

1. de PPS-mogelijkheden in relatie tot het schaalniveau van de voorziening (bij kleinschalige projecten komen andere PPS-vormen en -partners in aanmerking dan bij grootschalige recreatiegebieden); ook de soort werkzaamheden (inrichting of beheer) is relevant voor de keuze van vorm en partner.
2. de huidige stand van zaken m.b.t. PPS,
3. de succes- en faal-factoren,
4. een aantal richtingen waarin met het meeste perspectief verder gewerkt kan worden.

Werkwijze:

Deze verkenning is gebaseerd op (een selectie van) tot nu toe gepubliceerde literatuur én op gesprekken met mensen die ervaring hebben met deze materie. In een iteratief proces van enerzijds werken aan deze verkenning op basis van de literatuur en anderzijds de gesprekken met de buitenwacht is getracht de van belang zijnde aspecten weer te geven. Het op basis hiervan gemaakte document is besproken met een aantal ervaringsdeskundigen. De gemaakte opmerkingen zijn vervolgens verwerkt. Voor deze werkwijze is gekozen vanwege het tijdsaspect.

Relatie met andere deelprojecten van het project Recreatie op eigen benen:

Hoewel - gegeven de doelstelling van het project ROEB - vrijwel alle projecten met elkaar te maken hebben, is sprake van een gradatie: de deelprojecten - 2: Commercialisering en privatisering, -4: Lusten en lasten in één hand, en - 5: Rijksbeheer, zijn nadrukkelijk gerelateerd aan dit deelproject.

Begripsbepaling PPS

In de vele discussies die gevoerd zijn, zijn allerlei definities van PPS gegeven. Deze worden in dit kader niet overgedaan omdat zij in principe niet veel afdoen of toevoegen aan het gewenste resultaat. In deze verkenning wordt uitgegaan van een ruime werkdefinitie, die later, waar nodig, verder kan worden toegespitst:

"Publiek-Private Samenwerking is een samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven die voor een lange termijn voor beide een positief saldo heeft ten opzichte van de situatie waarin partijen los van elkaar zouden opereren."

Motieven totstandkoming PPS:

Uit de werkdefinitie volgen ook de motieven van partijen om tot een vorm van PPS te komen:

Vanuit het bedrijfsleven: continueren bedrijfsproces, rentabiliteit, diversiteit van het aan te bieden produkt, kwaliteitsverbetering, marketinginstrument, snellere procedures.

Vanuit de overheid: goedkoper en sneller realiseren maatschappelijke doelen, op gang brengen van cultuurverandering in het ambtelijk apparaat. Regionale sociaal economische doelen.

Vanuit zowel bedrijfsleven als overheid: "leverage-effect": externe effecten van een investering; bv. uitstraling op de omgeving kan leiden tot opwaardering van de omgeving, waardoor de totale waarde en aantrekkelijkheid van een gebied verhogen: dus wederzijds voordeel.

Historische ontwikkeling:

Het begrip PPS is als nieuw fenomeen, ook in de recreatieve sector, ontstaan in de tweede helft van de jaren tachtig. Hieraan lagen een tweetal belangrijke oorzaken ten grondslag:

- 1) de afnemende hoeveelheid middelen als gevolg van bezuinigingen bij betrokken overheden, zowel voor inrichting als beheer. Dit noopte ook recreatieschappen om te zien naar op andere wijze verkregen inkomsten, om het negatief exploitatiesaldo zoveel mogelijk te beperken.
- 2) gewijzigde kijk van bedrijfsleven en overheden op elkaar.
Private partijen beseften steeds meer dat zij hun financiële doelstellingen moeten mixen met maatschappelijke overwegingen. De overheid merkte dat de "maakbaarheid" van de samenleving niet geheel in haar handen is, alleen al om financiële redenen. Er ontstond meer en meer een denken in producten waarbij de inspanningen van het bedrijfsleven meer gezien werd in de sfeer van "complementair" in plaats van "concurrerend", ingegeven door een breed besef dat een grotere rol van het bedrijfsleven in de gehele samenleving van belang was en is.

Zonder de onder 2) genoemde gewijzigde kijk op de maatschappij tekort te doen lijkt de onder 1) genoemde financiële problematiek toch de meest bepalende aanleiding.

Verschillende vormen van PPS.

Van alle denkbare samenwerkingsvormen zijn er in dit kader slechts enkele relevant, nl. die waarbij private activiteiten op publieke grond plaatsvinden. Afhankelijk van schaal, formaat en betrokken financiën is er sprake van meer of minder op elkaar aangewezen zijn van de partijen. Dit geldt ook de juridische constructie die gekozen kan en moet worden. Om na te kunnen gaan waar de mogelijkheden en onmogelijkheden zitten, is het van belang hieraan de nodige aandacht te besteden.

Randvoorwaarden, succes- faal factoren inzake PPS:

De meest compacte samenvatting van een succesvol PPS project is: gezamenlijke overeenstemming inzake thema, product en randvoorwaarden. Thema en product zijn per project verschillend, hetgeen nog eens aangeeft dat het bij PPS om maatwerk gaat en niet om generiek beleid. Randvoorwaarden zijn daarentegen wel voor de meeste PPS-vormen te formuleren. In het rapport "PPS in 't groen to be or not to be" van Goossens, Lokerman & Pauli (GLP) zijn er een groot aantal opgesomd.

Feitelijk zijn dit tevens succes- en faalfactoren.

Van belang zijn de

- a) startcondities, en de
- b) procescondities.

a. Startcondities

Primair:

- * Onderlinge samenhang.
- * Gezamenlijke doelstelling. (Op details kan er sprake zijn van tegenstrijdige doelen, maar men moet elkaar wel op een compromis kunnen vinden. Hierbij is ook van groot belang welke vragen de maatschappij (burgers en bedrijfsleven) stelt aan de overheid. Door een gezamenlijke doelstelling kan mogelijk meer aan maatschappelijk nut worden gerealiseerd dan via de "oude" overheidslijnen.
- * Rendement. Publieke partijen streven naar maatschappelijk, financieel en/of kwalitatief rendement; private partijen naar financieel rendement dat minstens gelijk is dat van staatsleningen (tenzij er nevenvoordelen zijn).

Secundair:

Een (deels) gezamenlijk netwerk. Een onafhankelijk procesbegeleider: anders komt PPS niet c.q. moeizaam van de grond en is er een verhoogd afbreukrisico.

b. Procescondities

- * Wederzijds vertrouwen. Hierin moet voldoende geïnvesteerd worden. Tijd die hierin wordt geïnvesteerd, verdient zich later royaal terug. Vaak is het vertrouwen afhankelijk van individuele personen; maak daar dan ook gebruik van c.q. zorg dat personen die elkaar niet liggen geen sleutelrol hebben in de PPS.
- * Duidelijkheid over - en vastlegging van:
 - de doelstelling en strategie.
 - de verdeling van inbreng, risico's en rendementen.
 - Verantwoordelijkheden en bevoegdheden.
 - Fasering/Einddatum. PPS is een proces van lange adem. Doorlooptijden dienen vooraf duidelijk te zijn zodat niet onderweg frustraties ontstaan als de ene partij sneller wil dan de andere kan.

- * Vooraf vastgelegde geschillenregeling. (inclusief een regeling hoe men bij (evt. voortijdige) beëindiging van de samenwerking uit elkaar gaat, wie dan welke verantwoordelijkheden en verplichtingen heeft.
- * Bescherming van de rechten en belangen van derden.
Van belang kan zijn om bij het starten van een PPS een "omgevingskaart" te maken waarin anderen zijn opgenomen die op enigerlei wijze invloed van deze PPS kunnen ondervinden.
Dan kan vooraf nagegaan worden hoe hier mee omgegaan moet worden. Dat kan liggen in de sfeer van grondeigendom, maar ook van mogelijke concurrentievervalsing.
- * Adequate begeleidings- en controlemogelijkheden.
Dit punt heeft alles met vertrouwen te maken, maar vooral ook te houden. Duidelijk en toetsbaar moeten beider inspanningen gevolgd kunnen worden.
- * Bedrijfsmatig en marktgericht denken en handelen.
Met name van de zijde van de overheid moet hieraan nog gewerkt worden.
- * Interne coördinatie. Komt tot uitdrukking in het "1 loket"-uitgangspunt.
- * Adequate projectorganisatie.

Faalfactoren van de zijde van de overheid:

Met het noemen van een noodzakelijke randvoorwaarden voor succesvolle vormen van PPS zijn tevens de faalfactoren genoemd, dit zijn simpelweg de factoren of randvoorwaarden waaraan niet wordt voldaan. Opmerkelijk is dat met name vanuit de private sector vaak een beperkt aantal faalfactoren van uit de overheid iedere keer weer genoemd worden.

In korte slagwoorden zijn deze:

- * De overheid als onbetrouwbaar veelkoppig monster: onduidelijk wie mandaat heeft.
 - * De overheden hebben divergerende doelstellingen.
 - * De overheid neemt geen beslissingen, heeft onduidelijke en/of lange procedures.
 - * De overheid is niet duidelijk over wat wel of wat niet, of kan dat niet zijn om redenen anders dan waar de gemeente zelf direct invloed op heeft. Belangen van derden kunnen niet zonder meer terzijde geschoven worden zonder behoorlijke procedures te doorlopen. Openbaarheid van bestuur en controle op overheidshandelen stellen eisen die niet altijd gemakkelijk te verenigen zijn met bedrijfsmatig en marktgericht opereren.
- N.B.** Hierbij moet overigens ook opgemerkt worden dat aan overheden regelmatig onterecht verwijten worden gemaakt, nl. als individuele personen zorgvuldig geplande processen zeer nadelig beïnvloeden door gebruik te maken van hun recht om bezwaren in te dienen.
- * De Comptabiliteitswet en de eisen die aan de Gemeentebegroting worden gesteld, maken aangaan van lange termijnverplichtingen soms moeilijk, zo niet onmogelijk.
 - * De Europese Richtlijn inzake aanbestedingen is een ander voorbeeld: Deze lijkt op gespannen voet te staan met de in het proces noodzakelijke keuze van exclusiviteit ten aanzien van de ondernemer.

Opmerkelijk is dat er ook bedrijven zijn die stellen dat er in het geheel geen problemen zijn met de betrokken overheid. Of de in dat geval betrokken overheid flitsend opereert, of de ondernemer speciale vaardigheden in de omgang met de overheid heeft, of wellicht beide factoren een rol spelen is niet snel na te gaan. De betekenis van de opmerking hier is dat de problemen ook kunnen meevallen, en dat genoemde problemen wel erg snel en automatisch uit de kast gehaald worden.

Faalfactoren van de zijde van het bedrijfsleven:

- * Onbegrip voor de noodzakelijke procedures
- * Verschil in tijdsperspectief
- * Uitsluitend belangstelling voor de krenten uit de pap.
- * Rendement.

Faal- of succesfactoren?

De hiervoor opgesomde faalfactoren van de verschillende partijen lijken de onmogelijkheid van PPS te verkondigen. Tijdens de brainstormbijeenkomst met vertegenwoordigers van overheden en bedrijfsleven bleek dat deze indruk bepaald niet gerechtvaardigd is. De faalfactoren geven een eerlijk beeld van mogelijke problemen, maar uit het feit dat ze nu ruim bekend zijn kan worden afgeleid dat die fouten niet meer gemaakt hoeven te worden. Ze kunnen gezien worden als signalen waar gevaar dreigt, zodat ze doordat ze bekend zijn, omgebogen kunnen worden tot succesfactoren.

CONCLUDERENDE GEDACHTEN:

Op basis van de uitgevoerde inventarisatie kan onderstaand beeld geschetst worden:

voor de bij -1) en -2) genoemde voorbeelden zijn voldoende voorbeelden voorhanden die bewezen hebben een bijdrage te leveren aan het verminderen van het negatief exploitatiesaldo van de beheerder. De inmiddels hiermee opgedane ervaring maakt continuering en verdere uitbouw van dit soort constructies voor de hand liggend. Ook de vaak langjarige verhouding tussen de betrokken ondernemer en de betrokken beheerder lijkt aan te geven dat hier voor beiden sprake is van een positief saldo, in meerdere opzichten.

Wat is er op basis van dit document aan te bevelen? In principe duidelijkheid!

De Rijksoverheid, en dus ook het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij kan zich dit mede aantrekken. Hoewel in het Structuurschema Groene Ruimte, en ook in de Nota Dynamiek en Vernieuwing nadrukkelijk een rol voor het particulier initiatief wordt geschetst, blijft deze rol tot op heden niet meer dan een schets. Ook de discussie rond de nieuwe landgoederen en buitenplaatsen komen in feite niet verder. In feite ontbreekt een visie van de Rijksoverheid op de rol PPS in de wereld van recreatie en toerisme. Tot nog toe is men blijven steken in een serie - overigens goede - onderzoeken, en wat uitgangspunten en misschien experimenten. Om dat te doorbreken is het van belang dat er snel een rijksbreed gedragen visie komt op de mogelijkheden en onmogelijkheden van PPS. Hiermee zou dan ook een eind gemaakt moeten worden aan de discussies tussen bijvoorbeeld VROM en LNV.

*Advies: te overwegen is om op korte termijn een **KADERNOTITIE**, bij voorkeur samen met VROM, op te stellen, waarin de door het Rijk gewenste koers inzake PPS helder wordt uiteengezet, ook in relatie met nieuwe verstedelijking.*

Ook schappen zouden voor zichzelf duidelijkheid kunnen creëren: centrale vraagstelling blijft in de allereerste plaats: is dit een weg die wij op willen. Zo ja dan zijn er een aantal mogelijkheden, en onmogelijkheden waarover snel duidelijkheid kan ontstaan. Dit kan voor een belangrijk deel tegemoet komen aan de bezwaren van het bedrijfsleven. Ook de keuze: **neen**, is een duidelijke - en overigens te respecteren - keuze.

In het gesprek van de directie Noordwest met de Gemeenschappelijke Beheersdienst van de provincie Noord-Holland kwam nadrukkelijk aan de orde dat in de Noordhollandse situatie de betrokken regio-managers nadrukkelijk veel verder wensen te gaan met zaken als PPS dan de betrokken bestuurders. Het motief van de betrokken bestuurders om met dit soort zaken terughoudend te zijn is het feit dat men zich bewust is van de kwaliteit van hetgeen thans gerealiseerd is en van mening is dat niet al te snel afstand van deze kwaliteiten gedaan dient te worden.

Advies: Wellicht ware te overwegen in OSO-kader, of gezamenlijk met de VNG een kadernotitie op te stellen waarin met name bestuurders duidelijk gemaakt wordt wat mogelijkheden, onmogelijkheden, beperkingen, risico's maar ook voordelen in de sfeer van exploitatie, produkt en werkgelegenheid zijn, op basis waarvan ieder schap voor zichzelf een lijn kan uitzetten. Het gezamenlijke advies van de Raad voor het Natuurbeheer en de Raad voor de Openluchtrecreatie geeft hiertoe al uitstekende bouwstenen.

Met de activiteiten van het projectbureau is duidelijk geworden dat ondersteuning door een dergelijk bureau waardevol kan zijn. Ondanks het feit dat het aantal concrete resultaten beperkt is gebleven is toch duidelijk geworden dat er met zo'n projectbureau initiatieven verder geholpen kunnen worden die de moeite waard zijn. (En ook wellicht initiatieven gestopt die niet reëel zijn) Op grond van deze ervaringen ware te overwegen dit elders in het land te proberen.

Advies: op basis van de ervaringen in Utrecht is het gewenst te bezien of een dergelijke proef elders in het land gehouden dient te worden.

Bijlage 1: geraadpleegde literatuur

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij : PPS in het Groen, "To be or not to be", symposium-map, den Haag, 1994.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij: Structuurschema Groene Ruimte, deel D, den Haag 1995.

Bureau SME; Sturingsmodellen Nieuwe Economische Dragers in het Landelijk Gebied, mei 1995.

Grontmij Groep: Operationalisering van Publiek Private Samenwerking (Trekpaard of Duwboot"), de Bilt, 1996.

Swager, Drs. J.A.: PPS-experiment Groot Groengebied Utrecht, Utrecht, augustus 1996.

Raad voor het Natuurbeheer en Raad voor de Openluchtrecreatie: Gezamenlijk advies Nieuwe Landgoederen en Buitenplaatsen", Amersfoort, september 1996.

ROM-Magazine jaargang nr 6, nr1, dd feb.1988, VROM, den Haag.

Teisman/in't Veld (red.): Over effectieve structuren tussen overheid en bedrijfsleven, VUGA, den Haag 1992.

Bijlage 2: voorbeelden Publiek Private Samenwerking (limitatief)

Verschillende vormen van PPS, een onderverdeling:

Op basis van de hierboven geformuleerde werkdefinitie is in principe een eindeloos aantal varianten denkbaar is. Om toch ordening te krijgen wordt in het volgend schema een overzicht gegeven van Publiek Private Samenwerkingsvarianten.

Dat is van belang om in het vervolg van het traject na te kunnen gaan waar de mogelijkheden en onmogelijkheden zitten.

Schema : Publiek Private Samenwerkingsvarianten

Nr.	Soort samenwerking	Gemeenschap- pelijke organi- satievorm	Termijn	Sprake van PPS ?	PPS- vorm	Voorbeelden o.a. :
1.	Private activiteit op private grond	n.v.t.	n.v.t.	- /-	n.v.t.	n.v.t.
2a.	Private activiteit op publieke grond	nee	Kort	+	G/G	seizoenstandplaats frites-/ijscober;
2b.	Private activiteit op publieke grond	nee	Lang	++	G/G R/G	golfbaan, kunstskibaan, jachthaven, camping/bungalowpark.
3.	Publieke activiteit op publieke grond	nee	n.v.t.	- /-	n.v.t.	n.v.t.
4a.	Publieke activiteit op private grond	nee	Kort	+	G/G	Evenementen, wedstrijden
4b.	Publieke activiteit op private grond	nee	Lang	+	G/G	recreatief medegebruik
5a.	P+P: Organisatorisch, niet financieel (risico)	ja	Lang	++	R/G, G/G Br/G, Bl/G	Kraaijenbergse Plas; div. RS'n; Kennemerstrand, Libema-projecten
5b.	P+P: Organisatorisch én financieel (risico)	ja	Lang	+++	R/G, G/G Br/G, Bl/G	Arrangementen RS. Rivierengebied Kennemerstrand

G/G= Groen/ Groen ;R/G = Rood/ Groen; Br/G=Bruin/ Groen; Bl/G=Blauw/ Groen.

Deze indeling is in zijn systematiek niet helemaal consistent; dat lijkt ook gegeven de aard van de voorbeelden nauwelijks mogelijk. 1, 3 en 4 zijn gegeven de vraagstelling minder van belang en worden derhalve in het vervolg niet verder meegenomen.

Duidelijk is dat de mate van op elkaar aangewezen zijn (en vooral blijven) van 2 t/m 5 toeneemt. Ook qua schaal, formaat en betrokken financiën is sprake van een toename van klein naar groot voor beide partijen.

Dit geldt ook de juridische constructie die gekozen kan/moet worden. Volstaat bij 2a een eenvoudig contract, bij 2b zal het contract al vaak de vorm van een erfpachtconstructie hebben, bij 4 en 5 zullen in ieder geval een aantal zaken juridisch langs verschillende vormen geregeld dienen te worden. Een voorbeeld is het gezamenlijk oprichten van een commanditaire vennootschap. Deze laatste vorm wordt in het rapport "PPS-experiment Groot Groengebied Utrecht" als kansrijk wordt aangemerkt om een geheel gebied integraal op te pakken.

Onderstaand zijn, in willekeurige volgorde, een beperkt aantal voorbeelden van PPS-initiatieven gegeven. Bij de beschrijving van deze initiatieven hieronder is getracht het accent te leggen op de door de betrokkenen genoemde succes- dan wel faalfactoren.

Kraaijenbergse Plas: Een ontgrondingsproject voor industriezandwinning. In de hierboven gehanteerde onderverdeling zit dit project in categorie 3. Nadat de gemeente aanvankelijk korte vergunningen had verstrekt is

men overgegaan op een langer lopende PPS op basis van een raamovereenkomst: als groot voordeel voor de ondernemer geldt het perspectief op continuïteit, als groot voordeel voor de gemeente geldt dat een basisinrichting wordt gerealiseerd, een fonds ten behoeve van grondverwerving, het voor het overgrote deel inmiddels gerealiseerde project heeft voor beide partijen winst opgeleverd.

Overigens zijn in de sfeer van ontgrondingen meer voorbeelden bekend. Voordeel van ontgrondingen, ten opzichte van bijvoorbeeld rood/groenconstructies is het feit dat als het ware geld wordt gegenereerd, en dat het aantal partijen beperkt is.

Als succesfactoren kunnen worden genoemd: de heldere doelstelling, en de heldere afspraken.

Laagraven Noord: Hier is sprake van een planfase: Twee grondeigenaren, te weten het recreatieschap en een ondernemer willen in principe samenwerken. Doelstelling is enerzijds een ontzanding, anderzijds de ontwikkeling van een recreatieplas. Voor de juridische uitwerking gaat de voorkeur uit naar een privaatrechtelijk samenwerkingsverband, gebaseerd op een bestuurscommissie en een commanditaire vennootschap, waarin een stille vennoot en een beherend vennoot, en een besloten vennootschap als beherend vennoot voor de cv. Deze cv. zou volgens plan een aantal consequente stappen afwerken, waarover overeenstemming bestaat tussen betrokkenen. Probleem op dit moment lijkt te zijn dat parallel aan dit traject tevens een landinrichtingsprocedure loopt, waardoor de zaak in het slop is geraakt. Faalfactor: de overheid als veelkoppig monster.

Laagraven Zuid: In principe is men hier nauwelijks aan een planfase toegekomen. De private partij leek geen uitgewerkt plan te hebben, men sprak over opportuniteiten, hetgeen door de betrokken overheid als een grote hinderpaal werd ervaren, die sprak van aanrømmelen. Faalfactor: onduidelijke plannen, wantrouwen bij één van de partijen.

Noorderpark: het bedrijf Freegolf wenst een laagdrempelige golfaccommodatie te realiseren op vergelijkbare basis als in Midden Delfland. Dit is tot wederzijdse tevredenheid gebeurd op basis van een pachtovereenkomst, waarbij een deel van het groene terrein als openbaar wordt aangemerkt, (geen pacht) en het clubhuis voor een commerciële prijs wordt verpacht. De canon kan worden gebruikt voor beheer en onderhoud elders. Dit soort overeenkomsten, in te delen in groep 2 wordt vaak gesloten en zijn op relatief korte termijn te realiseren. Succesfactor: een relatief eenvoudige vorm van PPS, de doelen van beide partijen zijn helder en bovendien snel en relatief eenvoudig te realiseren.

Amstelland: een nevenvoordeel van particuliere inbreng in een recreatiegebied is enige tijd geleden door de beheerder van Amstelland gemeld. In een jaar zijn 8 gebouwtjes, o.a. toiletten, beschadigd, vernield, ondergekladderd of in brandgestoken. Door PPS hoopt men niet alleen direct financieel voordeel te hebben, maar ook verwacht men door meer particuliere gebouwen in het gebied, meer sociale controle en zó aanzienlijk verlaging van deze schadepost.

Deelproject 7: Wegnemen rijksbelemmeringen

I. INLEIDING

De rijksdoelstelling met betrekking tot het recreatiebeleid is vanaf de eerste formulering in de jaren vijftig geëvolueerd en wordt in de Grondwet als volgt verwoord: "de zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Zij schept **voorwaarden** voor maatschappelijke en culturele **ontplooiing** en voor **vrijtijdsbesteding**". Doel van het rijksbeleid voor de recreatie is derhalve:

"WAARBORGEN SCHEPPEN VOOR DE BLIJVENDE BESCHIKBAARHEID VAN TOEREIKENDE RECREATIEMOGELIJKHEDEN VOOR DE SAMENLEVING"

Bij de start van dit beleid heeft het rijk nadrukkelijk het voortouw genomen. Met behulp van omvangrijke **rijks(meerjaren)programma's** en de bijbehorende procedure's **projectontwikkeling openluchtrecreatie/ c.q. planningsprocedure openluchtrecreatie** zijn door het hele land dagrecreatiegebieden tot stand gebracht om zowel de de stedeling aanvullende recreatiemogelijkheden in de nabijheid van het woongebied te bieden, als ook om de massarecreatie in natuurgebieden tegen te gaan. In planologisch opzicht werd dit beleid het eerst verankerd in de RPD-nota aangaande de "groene sterren" en vervolgens in de opeenvolgende structuurschema's.

Het subsidiebeleid **ten algemenen nutte** werd en wordt nog voor het overgrote deel uitgevoerd door gemeenschappelijke regelingen en daarmee verwante constructies met betrekking tot het beleidsterrein openluchtrecreatie. Bovenbedoelde samenwerkingsorganen zijn mede op aandringen van de rijksoverheid tot stand gebracht.

Dat dit beleid resultaat heeft afgeworpen moge blijken uit het feit dat zo'n **2 miljard** gulden in de tot standkoming van recreatieprojecten - voornamelijk dagrecreatiegebieden en routestructuren - is gestoken. De instandhouding van deze recreatieprojecten komt met uitzondering van de nog resterende "**rijksrecreatiegebieden**" geheel ten laste van de niet-rijksoverheid.

De subsidievoorwaarden behorende bij de inzet van rijksmiddelen ten behoeve van de openluchtrecreatie hebben tot doel de **ten algemenen nutte functie** van deze projecten te waarborgen. Met betrekking tot de gronden gelden deze voorwaarden voor onbepaalde tijd en met betrekking tot de voorzieningen voor een periode van 20 jaar.

Het Rijk heeft in beginsel gekozen voor stimulering van de tot standkoming van de recreatieprojecten door middel van investeringssubsidies van doorgaans 75% van de totale subsidiabele investering.

De verantwoordelijkheid voor beheer en exploitatie heeft ze vanaf het begin bij de mede-overheden gelegd. Slechts in uitzonderlijke gevallen heeft het Rijk besloten tot (tijdelijke) betrokkenheid bij beheer en exploitatie, waarbij rijksgronden in het geding zijn. Veelal hield een dergelijke betrokkenheid verband met het zgn. "bufferzonebeleid" en/of een speciale inrichtingstaak.

II. DYNAMIEK EN VERNIEUWING

Na een eerste grote inspanning ter vermindering van het tekort aan recreatieplaatsen door de tot stand bringing van dagrecreatiegebieden is steeds meer aandacht ontstaan voor het recreatief medegebruik. Eerst voornamelijk in kwantitatieve zin, doch later ook in kwalitatieve zin. De afstemming met natuur- en milieubelangen is daarvan een duidelijk voorbeeld. Er doet zich in allerlei opzichten een ontwikkeling voor van een sectoraal kwantitatief tekortenbeleid naar een **integraal kwalitatief** beleid met betrekking tot de leefomgeving. In toenemende mate is de **sociaal-economische dimensie** van het recreatiebeleid, dwz. directe en indirecte inkomens- en werkgelegenheidseffecten, een sturende en stuwende factor. De sterk doorzettende verstedelijking, de veranderende functie van het landelijk gebied, en de zich ontwikkelende nieuwe interacties tussen stedelijk en landelijk gebied vragen om een heropstelling van o.a. het rijksrecreatiebeleid. Dit wordt nog versterkt door een veranderende rijksopstelling met betrekking tot de sturing van de beleidsprocessen.

Voor het landelijk gebied komt dit ondubbelzinnig tot uiting in de LNV-nota "**Dynamiek en Vernieuwing**". Hierin wordt o.a. de filosofie van sturen op hoofdlijnen en toetsen op resultaat uitgedragen, een pleidooi voor meer geïntegreerde gebiedsgerichte benadering gehouden, als mede maatregelen aangekondigd **ter versterking van de marktwerking**.

Expliciet wordt in bovengenoemde nota melding gemaakt van de situatie, dat "waar goed ontworpen woningbouwprojecten of recreatieprojecten in combinatie met aanleg van groen (bos/natuur) tot een verhoging van de ruimtelijke, landschappelijke en ecologische kwaliteit en het economisch draagvlak leiden, zal het Kabinet zich ervoor inspannen de **planologische beletselen** voor dergelijke projecten weg te nemen".

III. RECREATIEPROBLEMATIEK IN RELATIE TOT DE RIJKSSUBSIDIEVOORWAARDEN OPENLUCHTRECREATIE

De aan rijkssubsidievoorwaarden gebonden instanties hebben een afgeleide en zelfstandige verantwoordelijkheid met betrekking tot de openbare recreatie (= recreatie ten algemenen nutte).

De hieruit voortvloeiende taak vraagt een steeds toenemende inspanning van de betrokken overheden. Na de **opbouwfase** - sterke financiële investeringsimpuls van het rijk - kondigt zich allerwegen de **vervangings- en vernieuwingsfase** aan. Daarenboven is er sprake van een verdere ontwikkeling van aanvullende - al dan niet commerciële - voorzieningen en activiteiten. In nogal wat situaties ontstaat grotere nadruk op maatregelen ter bevordering van het recreatief medegebruik en is de relatie met het toerisme niet meer weg te denken. Slechts in uitzonderingsgevallen of in zeer beperkte mate zijn er ten gevolge op de subsidies voor de zgn. **basisvoorzieningen** - gericht op de opheffing van de primaire tekorten - nog subsidies beschikbaar op titel van openluchtrecreatie sec.

De lasten van beheer en exploitatie drukken zwaar, niet in de laatste plaats door de toenemende kapitaalslasten veroorzaakt door de buiten bezwaar van het rijk te financieren investeringen.

De notitie **beheerbeleid openluchtrecreatievoorzieningen (1990)** geeft blijk van erkenning van de financiële problematiek. In deze notitie wordt met name de zgn. **10%-norm** losgelaten, die betrekking heeft op het gebiedsoppervlak, dat door commerciële elementen mag worden ingenomen. Tevens wordt het kader geschetst waarbinnen private- en commerciële ontwikkelingen zijn toegestaan en/of gestimuleerd worden.

Ruim een 5-tal jaren later heeft de financiële problematiek zich weliswaar niet zichtbaar verslechterd, doch zijn kennelijk de beperkte mogelijkheden om de exploitatieresultaten op een aanvaardbaar peil te brengen of te houden nagenoeg alle benut. Efficiency en/of commercialisering hebben ontegenzeggelijk een gunstig effect gehad, doch **gemiddeld wordt niet meer dan 30% van de uitgaven gedekt door inkomsten uit exploitatie**.

Tegen de achtergrond van de voortschrijdende decentralisatie, gemeentelijke herindeling, regiovorming, ontwikkeling stedelijke knooppunten, herziening gemeenschappelijke regelingen, etc. dreigt een stagnatie in de recreatief-toeristische ontwikkeling behartigd door de recreatieschappenc.s.

De positie van waaruit de recreatieschappen een sterkere marktwerking en een bredere taak kunnen bewerkstelligen is vaak nog te beperkt en momenteel onduidelijk en onzeker.

De rijkssubsidievoorwaarden kunnen belemmerend werken in situaties waar vervreemding van gronden en/of aanwending van middelen in relatie tot grondexploitatie (bijv. zandwinning of stortrechten) gewenst is. Zulks geldt mutatis mutandis voor de verkoop van voorzieningen gedurende een periode van 20 jaar na de totstandkoming.

Ook aan ingebruikgeving van gesubsidiëerde gronden cq. voorzieningen aan derden door middel van (erf)pacht, verhuur e.d. dient het rijk zijn goedkeuring te hechten.

Tegen het licht van een door wederpartijen gewenste volwaardige en volledige handelingsbekwaamheid, is het een vereiste dat het recreatieschap of diens equivalent, binnen haar doelstelling, geheel zelfstandig kan opereren. Het is een logisch sluitstuk van het zich op afstand zetten van het Rijk, waarbij de financiële verantwoordelijkheid primair ten laste van de mede-overheden komt.

In de afgelopen periode, dwz. vanaf de jaren zestig, is niet alleen de verknochtheid van de beherende instanties aan de openbare recreatie afdoende bewezen, maar juist ook die van de bestuurlijke instanties. De doelstelling ten algemenen nutte is onmiskenbaar duurzaam

geïnternaliseerd. Zelfs éézijdige afschaffing van de subsidievoorwaarden zal dan ook allermïnst leiden tot het verkwansen van de publieke functie. Wel zal er aanleiding zijn tot **méer en levendiger eigen inkleuring** van dit recreatiebeleid.

Het is ontegenzeggelijk juist, dat een grotere zelfstandigheid van de beheerende instanties terdege bijdraagt aan een grotere creativiteit en inventiviteit met betrekking tot het aan hen toevertrouwde kapitaal. De rijksvoorwaarden zijn vooral afgestemd op de **instandhouding**, terwijl de huidige situatie vraagt om verdere **ontwikkeling en vervlechting**. Het laten vallen van de rijkssubsidievoorwaarden zal het besef van de eigen verantwoordelijkheid versterken, en waar nodig bijdragen tot een taakopvatting die uitstijgt boven het **bewaren van toevertrouwd rijkskapitaal**. Met andere woorden men kan zich desgewenst niet langer verschuilen achter rijkssubsidievoorwaarden ter verdediging van een statisch, onvoldoende op de veranderende maatschappelijke positie inspelend recreatiebeleid.

Het ligt in de lijn der verwachting dat mede-subsidiënten, inzonderheid de provincies, in het algemeen zullen in kunnen stemmen met een eventueel loslaten van de subsidievoorwaarden door het rijk.

Al naar gelang de mate van financiële betrokkenheid van de provincies bij het openluchtrecreatiebeleid hebben zij hun eigen voorwaarden, zowel met betrekking tot de investerings-, als ook de eventuele exploitatiesubsidies. Ook de provincies zijn voor een deel bezig met het verlenen van een grotere (financiële) verantwoordelijkheid aan de betrokken instanties. Voor Gelderland en Overijssel geldt bijv. dat het traject van verzelfstandiging wordt bewandeld door reguliere jaarlijkse bijdragen in beheer en onderhoud te vervangen door budgetsubsidies en wellicht op termijn deze bijdragen af te kopen (Gelderland).

Een volwaardige, ruimhartige overdracht van verantwoordelijkheid is noodzakelijk voor instandhouding en vergroting van het maatschappelijk kapitaal ten dienste van de openbare recreatie.

IV. OMVANG SUBSIDIEKAPITAAL EN RISICO

De uiteindelijke operationele zeggenschap, die bij loslaten van de rijksvoorwaarden wordt overgedragen, is beperkt ten opzichte van het in totaal reeds door de niet-rijksoverheden geïnvesteerde en beheerde kapitaal en de daarmee gepaard gaande exploitatieuitgaven. Beperkt omdat de subsidies in de regel maximaal 75% bedragen van de subsidiabele kosten en omdat vele investeringen niet met subsidies openluchtrecreatie tot stand zijn gebracht of zelfs geheel buiten bezwaar van rijkskas tot stand zijn gekomen.

Kwantificering van de aan rijksvoorwaarden gebonden gronden en voorzieningen ten behoeve van de openluchtrecreatie is niet eenvoudig. Het rapport "hectare's en guldens" geeft enig inzicht in de betrokken grootheden.

Tot nu toe is ruim **10.000 ha.**¹ grond in eigendom van recreatieschappen e.d. Vermelde 10.000 ha. is een maximum, daar niet alle in eigendom zijnde hectares met behulp van rijkssubsidies zijn verkregen. Ruw geschat gaat het hierbij om een "historische" subsidie van ca. f. 350 miljoen.

Bekijken we de optie vervreemding dan is het aannemelijk dat niet meer dan 10% van voornoemde 10.000 ha. geschikt is voor eventuele overdracht aan derden met het (indirecte) doel de doelstelling ten algemenen nutte te ondersteunen. Voor het overige zullen de beheerende instanties niet genegen zijn de eigendom over te dragen.

Wat betreft de voorzieningen komt de totaal investering - ca. f 1.5 miljard - op termijn ter beschikking van de subsidiënten. Een groot deel van deze voorzieningen is naar haar aard oninteressant voor overdracht aan derden, daar ze per definitie onrendabel is. Stel dit deel conservatief ingeschat op éénderde, dan resteert f 1 miljard aan exploitabele voorzieningen. Hiervan is maximaal 75% gefinancierd met subsidie openluchtrecreatie.

¹ Het zij opgemerkt dat er daarnaast nog eens 10.000 ha. in eigendom van het rijk (mede) een functie vervult voor de openluchtrecreatie, welke eveneens zijn ondergebracht in gemeenschappelijke regelingen. Het gaat hier om gebieden met rijksprioriteit uit hoofde van bufferzone- en/of natuurbelief in combinatie met openluchtrecreatie.

Bij verkoop aan derden gelden steeds 2 randvoorwaarden, nl. zowel het (indirect) bijdragen aan de functie ten algemenen nutte, als mede het voor commerciële exploitatie geschikt zijn. Onder deze veronderstelling kan het maximaal voor verkoop in aanmerking komende deel op 20% is f 150 miljoen worden geraamd. Voor deze voorzieningen is echter gemiddeld de helft van de 20-jaren termijn reeds verstreken, zodat het de facto slechts gaat om een beschikkingsmacht van **tijdelijk** f 75 miljoen tegen aanschaffingswaarde!

N.B. Tegenover deze mogelijke kapitaalsvervreemding van **éénmalig** f 110 miljoen, (f 35 miljoen grond en f 75 miljoen voorzieningen) en dus mogelijke opbrengst voor de recreatieschappen c.s. staat een **jaarlijks** uitgaventotaal van eveneens ca. f 110 miljoen!²

V. WAARBORGING FUNCTIE OPENBARE RECREATIE

Tegenover het laten vallen van de rijksvoorwaarden dient een zekerheid te worden gesteld, die de handelingsbekwaamheid der betrokken instanties niet aantast.

Hiervoor zijn verschillende constructies denkbaar. Het kan bijv. door middel van een **convenant** tussen rijk en provincies of tussen rijk en beherende (overheids)instanties. Daar niet alle provincies eenzelfde relatie hebben tot de beherende instanties, is een convenant tussen rijk en provincies niet eenvoudig te realiseren. Aansluitend bij de gekozen decentralisatielijn voor openluchtrecreatie verdient een convenant tussen rijk en provincies wellicht toch de voorkeur boven een convenant tussen rijk en de afzonderlijke beherende instanties. Een mengvorm is echter ook denkbaar.

Een andere mogelijkheid die verkend kan worden is het afsluiten van een **prestatieovereenkomst** tussen rijk en de beherende instanties. Het gaat daarbij om een concrete vertaling van de hoofddoelstelling in waardeerbare eenheden. Een alleszins interessante optie, mede in het licht van het uitgangspunt "sturen op hoofdlijnen en toetsen op resultaat".

Een derde interessante optie is het formuleren van een **compensatiebeginsel**, waarbij verlies aan openbare recreatiemogelijkheden gecompenseerd dient te worden. Zulks bijv. op vergelijkbare wijze met betrekking tot het compensatiebeginsel voor het bosareaal. Formuleert men dit beginsel echter te krap dan is nauwelijks "winst" te verwachten ten opzichte van de huidige "voorwaarden"-situatie.

In theorie zijn nog andere vormen denkbaar zoals het getrapt loslaten van de subsidievoorwaarden of de omzetting van de verleende subsidies in achtergestelde leningen.

VI. CONCLUSIE EN AANBEVELING

Ter instandhouding en bovenal vergroting van het maatschappelijk kapitaal ten behoeve van de openbare recreatie is het dienstig; zo niet noodzakelijk, de rijksvoorwaarden ten aanzien van grond en voorzieningen te laten vervallen. Alleen op deze wijze schept het rijk de voorwaarden voor een versterkte marktwerking, die er toe bijdraagt dat de openluchtrecreatie behartigende instanties het openluchtrecreatieve aanbod ten algemen nutte kunnen handhaven, aanpassen en uitbreiden. Terwijl tevens een meer aan de vraag aansluitend pakket van recreatiemogelijkheden zal ontstaan.

Het risico in materiële zin dat hierdoor ontstaat lijkt gering. Dit wordt primair veroorzaakt door de gekozen en verinnerlijkte doelstelling die de betreffende instanties als handelingsgrondslag hebben gekozen. Ook is niet onbelangrijk dat op indirecte wijze het ruimtelijk beleid grenzen stelt aan de mogelijkheden om openbare recreatiefuncties om te zetten in renderende economische functies.

Het is aanbevelenswaardig om tegenover de intrekking van de rijkssubsidievoorwaarden of een convenant constructie of een prestatieovereenkomst tussen rijk en gerede instanties in de plaats te stellen van de rijkssubsidievoorwaarden. Zulks ter waarborging van duurzame handhaving van de door alle partijen te onderschrijven doelstelling met betrekking tot de openluchtrecreatieve mogelijkheden ten algemenen nutte.

² Zie tabel 20, kolom Totaal Uitgaven 1994 Openluchtrecreatieve voorzieningen, pg. 30 van "Guldens en Hectares"

VII. RECREATIEPROBLEMATIEK IN RELATIE TOT HET RIJKSPLANOLOGISCH BELEID

De inzet van het ROEB-beleid is om te komen tot een verruiming van de mogelijkheden voor privatisering en commercialisering, om daarmee de onafhankelijkheid van de beheerders t.o.v. de bestaande (onzekere) geldstromen te vergroten. Bezien is in hoeverre de planologie daartoe mogelijkheden biedt.

Recent is in het kader van het verschijnen van de nota "Dynamiek en Vernieuwing" gekeken naar planologische beletselen. Hoewel daarbij vooral (maar niet alleen) beletselen bij realisatie van woningen in combinatie met bosaanleg zijn gezien, is de conclusie wel van belang. Vrij geïnterpreteerd luidde de conclusie dat er voor dergelijke projecten geen beletselen waren aangetoond., waarbij PPC-behandeling als toetsmoment was gekozen. op deze conclusie valt wel het nodige af te dingen. Immers, vaak wordt in het voortraject al afgehaakt op basis van het gevoel dat ontwikkelingen niet haalbaar zijn. Bovendien is er sprake van regionale verschillen (wat in het Noorden van het land kan , kan niet in de Randstad). Alshet gaat om introductie van privatisering en commercialisering van recreatieterreinen blijkt een vergelijkbare conclusie te trekken.

De huidige situatie waarin de recreatiegebieden zich bevinden is in hoge mate in overeenstemming met de oorspronkelijke bedoeling recreatiegebieden "ten algemenen nutte" te realiseren.

Dit rijksbeleid heeft een planologische vertaling gekregen in streek- en bestemmingsplannen. Daarbij is er steeds sprake van van een doelbewuste, positieve bestemming recreatiegebied(o.i.d.).

Introductie van een relatief bescheiden vorm van privatisering en commercialisering, zoals bevestigd bij het verschijnen van de notitie "Beheerbeleid, levert in het algemeen geen planologische inpassingsproblemen. Oorspronkelijke doelstellingen en functies van de gebieden blijven onaangetast. denk bijvoorbeeld aan horeca, kiosken, surfcentra of kanoverhuur.

Zodra meer "ingrijpende" ontwikkelingen als hotelaccomodaties, vakantiewoningen of golfbanen binnen recreatiegebieden aan de orde zijn, treden er echter verschillen op tussen gebieden. Buiten de bufferzones blijken deze ontwikkelingen in het algemeen geen overwegende planologische bezwaren te ontmoeten. Binnen de bufferzones is er daarentegen sprake van een zeer terughoudende opstelling van VROM(en tot voor kort ook LNV). Op zich begrijpelijk, omdat juist het bufferzonebeleid bedoeld was om bepaalde gebieden rond de grote steden te vrijwaren van bebouwing en verder dichtslibben. Daartoe zijn bewust gronden aangekocht en "groen" ingericht(groen,water,recreatie).

Nu het beleid zich richt op een verregaande vorm van privatisering en commercialisering, teneinde het genereren van substantiële en structurele inkomsten mogelijk te maken, kan verwacht worden dat de planologische grenzen in ieder geval in de bufferzones en waarschijnlijk ook elders in zicht zullen komen. In dat geval zijn namelijk grotere ingrepen in de recreatiegebieden onvermijdelijk. Wel kan daarbij worden aangetekend dat de praktijk leert dat planologie ruimte voor interpretatie biedt. Tenslotte is het altijd mogelijk de streek- en bestemmingsplannen in overeenstemming te brengen met de gewenste situatie, hoewel dat i.h.a. tijdrovende en zware procedures zijn.

VIII. CONCLUSIE EN AANBEVELING

Tot op heden biedt de planologie voldoende ruimte voor inpassing van de gangbare (conform het beleid zoals verwoord in de notitie beheerbeleid) vormen van privatisering en commercialisering. Zodra er in dat verband meer ingrepen zich aandienen die bovenmdien van een grotere schaal zijn en/of andere functies betreffen, zal dat als eerste bij de bufferzones als onmogelijk worden beoordeeld onder het huidige planologisch regiem. De tweedeling die nu reeds zichtbaar is tussen bufferzones en overige gebieden zal zich dan nog nadrukkelijker manifesteren.

De ingezette beleidslijn vanuit LNV om te komen tot een grotere zelfstandigheid en handelingsvrijheid van de beheerders van recreatieterreinen, kan alleen succesvol worden als alle betrokkenen de winst inzien die ermee te bereiken is. Meer commercialisering en privatisering moet geen doel op zich zijn, maar een nadrukkelijke bijdrage leveren aan de instandhouding van recreatie "ten algemenen nutte". Uiteindelijk dient er in gezamenlijkheid te worden overeengekomen waar de grenzen liggen voorintroductie van privatisering en commercialisering. Binnen die grenzen moet worden gestreefd naar planologische interpretaties die in dienst staan van dat doel, zelfs als dat wijziging van streek- of bestemmingsplannen met zich brengt.

Voor de bufferzones lijkt in ieder geval een nadere differentiatie van het beleid onontkoombaar, waarbij ook andere functies kunnen worden geïntroduceerd teneinde een bijdrage te leveren aan de instandhouding van recreatiefuncties. Voor de overige gebieden moet dat nog nader worden bezien. De zo genoemde "saldobenadering" kan dan wellicht uitkomst bieden. Daarbij wordt er vanuit gegaan dat het gebied er in zijn totaliteit op vooruit gaat, terwijl slechts plaatselijk concessies moeten worden gedaan aan de oorspronkelijke uitgangspunten.

Inv/oost/grr/kpr-hht
961114

RECREATIE OP EIGEN BENEN.

DEELPROJECT 8 , "RIJKSBEHEER ".

1. Doelstelling deelproject "Rijksbeheer".

In de projectbeschrijving wordt als doel van het project "Rijksbeheer" aangegeven : het in beeld brengen van de *huidige* omvang van het rijksbeheer met betrekking tot recreatie en de *bestaande* uitgangspunten van het beheersbeleid.

Voorts worden belemmeringen in het zelfstandiger functioneren van de recreatie (schappen) geïnventariseerd. Door aan te geven of en zo ja in welke mate en tegen welke condities wijzigingen in het Rijksbeheer kunnen worden aangebracht ,wordt inzicht gegeven in de potenties voor het genereren van inkomsten voor de recreatie.

Op 1 juli 1996 heeft de programmaleider een 4-tal vragen geformuleerd (1) waarop in de volgende rapportage tevens wordt ingegaan.

2. Werkwijze.

Literatuurverkenning, dossieranalyse en gesprekken met betrokkenen bij Rijksbeheer vormen de bronnen voor de rapportage. De bevindingen over de periode juli 1996 - t/m oktober 1996 zijn neergelegd in een basisdocument, dat vanwege de vertrouwelijke aard van diverse gegevens als een intern stuk moet worden behandeld.

Met name de bewerking van gegevens uit de dossieranalyse van Domeinen levert nieuwe informatie op over de omvang van het beheer van Domeinen in relatie tot recreatie .

3. Positionering rijksbeheer.

Rijksbeheer volgt uit publieke opdrachten .Deze opdrachten hebben geen statisch karakter, maar verschillen in de tijd :politieke opvattingen over de rol van de overheid - In het bijzonder de rijksoverheid - in relatie tot private partijen wijzigen, beleidsvelden ontwikkelen zich.

Domeinen en Staatsbosbeheer voeren (financieel) beheer van rijksgronden (en - wateren) uit.

Domeinen heeft uitsluitend als taak - gegeven de toegekende functie (door de materieel beheerder) een zo gunstig mogelijk financieel resultaat te bereiken voor de Nederlandse Staat.

Staatsbosbeheer is op weg naar verzelfstandiging en krijgt daarbij als taak rijksbeleid uit te voeren met betrekking tot het "veilig stellen van de nationale basisvoorziening op het gebied van natuur en recreatie ".

Omdat natuur en (delen van) openbare openluchtrecreatie niet winstgevend te exploiteren valt en daarom nooit geheel uit de markt gefinancierd kan worden, is -aldus Minister Van Aartsen (2) - structurele financiering uit de openbare middelen noodzakelijk .Daarnaast geeft een overheidsinstelling als het Staatsbosbeheer slechts de onvoorwaardelijke garantie dat rijksbeleid -tegen een betaalbare prijs -wordt uitgevoerd.

In bovenomschreven korte doelstelling van Domeinen en van Staatsbosbeheer tekent zich naast een aantal overeenkomsten, ook een aantal verschillen af.

Beide organisaties worden professioneel geleid, werken daarbij met democratisch vastgestelde uitgangspunten, richtlijnen en voorschriften en leggen -via de politiek verantwoordelijken- publiekelijk verantwoording af .

Vanwege de opdracht zal er bij Staatsbosbeheer sprake zijn van beperkingen in de exploitatiemogelijkheden. Voorzover er sprake is van andere essentiële rijksbelangen dan financiële ,zal Domeinen ook niet kunnen overgaan tot ongebreidelde exploitatie ,maar de speelruimte van Domeinen is in het algemeen toch groter.

Inkomsten uit het financieel beheer van Domeinen vallen - in het algemeen- toe aan de Minister van Financiën ,ook als deze inkomsten - mede ontstaan door de aanwezigheid van nabijgelegen gebied, dat voor de recreatie door andere overheden beheerd wordt.

Inkomsten uit het beheer van Staatsbosbeheer kunnen op directe wijze worden aangewend ter dekking van kosten van "onrendabel" beheer.

Uit het verleden en recent zijn talloze voorbeelden aan te halen ,waarbij bestuurlijk - politieke overwegingen ertoe geleid hebben dat er anders is omgegaan met eerdergenoemde uitgangspunten, richtlijnen enz.

4. De omvang van het rijksbeheer.

4.1. Oppervlakten.

Op 1 januari 1996 had Staatsbosbeheer in totaal ca 215.000 ha in bezit, waarvan 170.000 ha in (eigen) beheer. Van het bezit van 215.000 ha is 45.000 ha aan particulieren (provinciale landschappen, natuur- en recreatieschappen en overige organisaties) in gebruik gegeven. Van de "overige Staatsgronden" is 15.000 ha in eenjarige en 8.000 ha in meerjarige pacht uitgegeven en ruim 3.000 ha in eenmalige of natuurlpacht. De eerdergenoemde 170.000 ha wordt beheerd volgens het - in ontwikkeling zijnde - doeltypensysteem. Het grootste gedeelte hiervan is voor de recreatie (op wegen en paden) opengesteld. De recreatieve betekenis verschilt uiteraard per terreintype, inrichtingsniveau, bereikbaarheid en ligging.

De omvang van het gebied waarvoor Domeinen verantwoordelijk is en dat voor de recreatie een betekenis heeft is moeilijker aan te geven, omdat er geen uitsplitsing naar het gebruik beschikbaar is. Domeinen beheert zowel grote oppervlakten, veelal water en oeverstroken, zoals het Friese Merengebied (bijna 10.000 ha), IJsselmeer, Randmeren (?), Deltawateren, Grote Rivieren als kleine objecten bijvoorbeeld voormalige militaire werken enz. enz.

Provincies, gemeenten, recreatieschappen en particuliere terreinbeheerders vormen de overige organisaties die recreatiegebied beheren.

34 Recreatieschappen beheren (dd ?) 27.100 ha, waarvan ruim 7.500 ha in eigendom en bijna 18.500 ha in pacht.(guldens en ha).

9 Streekgewesten beheren 2.167 ha, waarvan 2.100 ha in eigendom en bijna 60 ha in pacht (tbv recreatie alleen?)(guldens en ha).

Provincies beheren ha recreatiegebied.

Gemeenten ha

Particulier gebied is in feite voor de openbare recreati alleen interessant indien die gebieden opengesteld zijn. Via functiebeloning is ha bos en natuurterrein opengesteld.

Natuurmonumenten had op 1 januari 1996 70.000 ha in beheer en de provinciale landschapsstichtingen ook 70.000 ha.

Het grootste gedeelte van deze oppervlakte is voor recreatie opengesteld.

Staatsbosbeheer is daarmee de grootste terreinbeheerder - mede -op het gebied van de openluchtrecreatie(?) vergelijk alle gemeenten samen!

4.2. Guldens.

Uit een inventarisatie door Domeinen blijkt dat er jaarlijks ca f 80.000,-- door alle recreatieschappen wordt betaald voor ingebruikgevingen.

Domeinen ontvangt daarnaast jaarlijks enige tonnen (f)uit ingebruikgevingen (meestal aan particulieren) op het gebied van recreatie en toerisme uit rijksbezit dat een ruimtelijke en functionele relatie heeft met de belangrijkste recreatiegebieden (= de recreatiegebieden waarvoor het compensatiebeginsel geldt), en die - grotendeels - worden beheerd door andere overheden (in hoofdzaak recreatieschap-pen).

Hierbij moet worden opgemerkt dat de Friese Meren, waarvoor Domeinen ook materieel beheerder is, en waarvoor men netto ca f 235.000 ontvangt (f 315.000,-- minus waterschapslasten ad ca f 80.000,--) buiten beschouwing is gelaten. Voorts wordt opgemerkt dat grote delen van de grotere recreatiegebieden als Midden- Delfland en Spaarnwoude nog niet in (dagelijks) beheer zijn overgedragen aan de recreatieschappen, vanwege voortdurende discussie over de erfpachtsvoorwaarden.

De (vertrouwelijke!) offerte van het Staatsbosbeheer geeft een indicatie van de kosten en van de opbrengsten van het recreatieve beheer door het Staatsbosbeheer.

Aan recreatief beheer wordt uitgegeven f

Uit recreatief beheer wordt ontvangen f

Opgemerkt wordt dat het systeem van toerekening in ontwikkeling is en dat aan deze cijfers een betekenis kan worden toegekend van "orde van grootte".

Uit het rapport "Guldens en ha", opgesteld door de Stichting Recreatie/KIC (3) volgt een beeld van de uitgaven en van de ontvangsten van andere spelers in het veld van de recreatie, de gemeenten, de provincies, de recreatieschappen.

Gegevens van de particuliere natuurterreinbeherende instanties ontbreken (nog).

Uit deze gegevens kan - met de nodige slagen om de arm- geconcludeerd worden dat de gemeenten gezamenlijk het meeste uitgeven op het gebied van de recreatie en dat het aandeel van het rijksbeheer ca % is.

5. Uit (hoofddoelstelling) van ROEB afgeleid wensbeeld ten aanzien van het rijksbeheer.

Gememoreerd werd dat natuur en (delen van) openbare openluchtrecreatie niet winstgevend te exploiteren zijn en dat die functies daarom nooit geheel uit de markt gefinancierd kunnen worden, en dat structurele financiering uit de openbare middelen noodzakelijk is.

Aan de doelstellingen van het ROEB project (4) zou tegemoet gekomen worden, indien bij het recreatieproduct bij het rijksbeheer uit hoofde van recreatie een meer marktgerichte benadering zou volgen. Bij de aansturing door LNV van het SBB is dit uitgangspunt nadrukkelijk aan de orde en de vertaling daarvan is thans duidelijk in ontwikkeling. Het is dan ook niet zinvol in het verband van het ROEB daaraan verder invulling te geven.

Gelet op het feit dat het ROEB project er mede op gericht is te zoeken naar andere financieringswijzen van de recreatie -gegeven de (bovenaangeduide) rol van de overheid, kan worden gesteld dat een maximaal effect wordt bereikt door eigendommen, die een betekenis voor de recreatie hebben en in beheer zijn bij *Domeinen* in eigendom - *om niet* - en in beheer -*onder toevoeging van een gekapitaliseerd bedrag voor beheer en onderhoud*- aan een overheidsbeheerder over te dragen, die vervolgens *maximaal marktgericht* beheersdoelstellingen verwezenlijkt.

6. Knelpunten bij de huidige situatie en bij de uitwerking van het wensbeeld.

Knelpunten bij de huidige situatie.

In schriftelijke reacties worden de volgende punten als "knelpunt" met betrekking tot het Rijksbeheer opgevoerd:

* In het rapport over de financieringsproblematiek van de Openluchtrecreatie in de provincie Zeeland (werkgroep Van der Munnik) van augustus 1993 wordt opgemerkt dat een van de knelpunten welke zich in de OR- sector in Zeeland voordoen, bestaat uit:

- "gronden vaak (nog) in eigendom bij derden zijn(bijvoorbeeld Domeinen, Staatsbosbeheer, waterschap) waardoor deze niet commercieel benut kunnen worden; "

Zonder nadere toelichting van de zijde van de steller(s) is niet duidelijk wat het knelpunt nu echt is.

* Elders wordt gemeld dat " door het recreatieschap Veerse Meer afspraken zijn gemaakt over de overdracht van de gronden van Staatsbosbeheer naar het recreatieschap. De terreinen gelegen aan de Veerse Gatdam zullen na de herinrichting door RWS/Domeinen eveneens worden overgedragen aan het recreatieschap. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid voor het recreatieschap om met ingang van 1996 parkeerbelasting en een liggeldregeling in te voeren ".

* Voorts bleek een discussiepunt voor recreatieschappen dat zij elke toegevoegde economische waarde - soms zelfs in grote mate of geheel- gesubsidieerd door diezelfde rijksoverheid of door

andere overheden - door Domeinen afgeroomd zien met een hogere huur of pacht (brief IJsselmonde d.d. 1/3/1996).

In het overleg met de Directie Domeinen wordt bovenomschreven handelwijze niet herkend. Wel zal bij nieuwe partijen (huurders /pachters) de bestaande waarde uitgangspunt voor de berekening vormen. Hier is dan dus sprake van "natrekking".

* Ook het OSO (Vereniging van samenwerkingsverbanden in de recreatiesector) meldt als reactie op de startnotitie (brief 18 -1- 1996) dat zij reeds enige jaren in gesprek is met LNV over de houding van de Dienst der Domeinen. Het gaat daarbij in de eerste plaats over de terughoudendheid inzake de overdracht van gronden aan recreatieschappen (vaak heeft Staatsbosbeheer de voorkeur).

In de tweede plaats achten zij de hoogte van de pachtprijs en overdrachtssom niet altijd in overeenstemming met de openbare gebruiksbestemming. Voorbeelden zijn bij het basisdocument opgenomen).

*Ook stellen schappen dat zij geen optimaal rendement kunnen halen omdat zij "slechts" erfpachter zijn en daardoor gebonden aan belemmerende voorwaarden. Welke voorwaarden dan belemmerend zijn wordt niet vermeld.

*Soms wordt ook het geluid gehoord dat het enkele feit van erfpachter al de nodige belemmeringen opwerpt. Daarop doorgaand blijkt dat die belemmeringen het meest gevoeld worden bij korterdurende overeenkomsten en dat het veelal ook aspecten van psychologische aard zijn en zeer specifiek probleem wordt daarbij door de discussie over de gevolgen bij eventuele beëindiging van de overeenkomst gevormd.

*Groenservice Zuid -Holland ,dat namens een aantal recreatieschappen het beheer voert, meldt dat er talloze problemen zijn bij het commercialiseren van gronden, die in eigendom van het Rijk zijn en die in erfpacht uitgegeven zijn / worden aan de recreatieschappen waarvoor zij het beheer voeren:

- er zijn (te) veel partijen betrokken bij contractbesprekingen.

- er wordt door het Rijk uitgegaan van een erfpachtsperiode van maximaal 60 jaar ,en 10 jaar voor afloop wordt bekeken of het contract kan worden verlengd. Er zijn echter ondererfpachters die

zekerheid willen over de continuering danwel uitgifte in eeuwigdurende erfpacht.

- SBB is niet bereid om een vergoeding te betalen voor gepleegde investeringen door commerciële exploitanten (ondererfpachters). Dit remt potentiële gegadigden af en bemoeilijkt financiering door de bank

- Bij uitgifte in erfpacht is er juridisch geen mogelijkheid om opstalrechten uit te geven aan ondererfpachters. Het in juridisch eigendom verkrijgen van opstallen vindt de commerciële exploitant (gevoelsmatig) interessanter.

- de erfpachter dient te gedogen dat de eigenaar kabels en leidingen in het gebied laat aanleggen door nutsbedrijven. Dit terwijl bij blote eigendom er mogelijkheden zijn om vergoedingen te bedingen voor het hebben van kabels en leidingen (waarvan ook de beperkingen moeten worden geaccepteerd).

- Er is een neiging bij het SBB om mee te willen delen in de financiële opbrengsten bij uitgiften (Leidschendammerhout)

- Er is een neiging bij SBB om een vergoeding te vragen voor opstallen die mee in erfpacht worden uitgegeven (Leidschendammerhout) .

Marktpartijen haken af omdat:

- procedures te lang duren,
- erfpacht onvoldoende aantrekkelijk is,
- eindvergoeding een probleem vormt.

*In de reactie van het Recreatieschap voor het Rivierengebied op de startnotitie wordt als wens geuit dat andere overheidsdiensten, dan wel door de overheid gecontroleerde diensten zich meer als partner zouden opstellen tegenover de recreatieschappen (en wellicht ook omgekeerd) er al veel gewonnen zou zijn. Het zou- aldus het recreatieschap- bijvoorbeeld niet zo mogen zijn dat Domeinen zich bij grond- en specieverkopen bijkans nog strakker opstelt dan een particulier en dat Staatsbosbeheer een recreatiegebied aan een andere partij dan het in de regio werkzame recreatieschap overdraagt , terwijl dat recreatiegebied het draagvlak van het schap zou kunnen versterken."

Knelpunten bij de uitwerking van het wensbeeld.

De elementen "overdracht van eigendom -om niet" en "overdracht van beheer onder toevoeging van gekapitaliseerd bedrag voor beheer en onderhoud" leveren knelpunten op.

In het basisdocument zijn de uitgangspunten van het beleid van Domeinen met betrekking tot vervreemding (en ingebruikgeving) van gronden opgenomen. Kernbegrippen zijn "zakelijk" en "marktconform".

Overdracht van rijksgronden -om niet- aan een willekeurige overheid geeft tot gevolg dat de *vermogenspositie van het Rijk* wordt aangetast en wordt uit dien hoofde door de vertegenwoordiger van Domeinen verworpen.

Dat neemt niet weg dat er in het verleden talloze voorbeelden te vinden zijn, waarbij - na expliciete bestuurlijk- politieke besluitvorming overgegaan is tot overdracht van rijkseigendom om niet naar andere overheden:

- overdracht van wegbeheer van Rijk naar provincies, gemeenten, (waterschappen), kortweg de "operatie Brocx -droog" genoemd.
- overdracht van vaarwegbeheer van Rijk naar provincies, (gemeenten, waterschappen), kortweg de "operatie Brocx -nat" genoemd.
- de overdracht van sportterreinen, via het gemeentefonds, van het Rijk naar de gemeenten in het kader van de herziening van de bekostiging van het openbaar onderwijs (Staatsblad 1996 nummer 402).
- idem van schoolgebouwen.
- (wellicht) van rijksmusea
- (wellicht) van de spoorinfrastructuur.

Voor die situaties waarvan de materieel beheerder van oordeel is dat rijkseigendom niet (meer) hoort tot de essentiële taken van het Rijk, zal Domeinen -op basis van zakelijkheid en marktconform- kunnen overgaan tot overdracht van eigendom. Als zodanig levert dat - mijns inziens - geen bijzondere bijdrage aan de ROEB - doelstellingen.

Voor situaties waarvan de materieel beheerder van oordeel is dat het rijkseigendom wel nodig is om essentiële rijkstaken uit te voeren, maar waarbij recreatie geen hoofdfunctie is, is die materieel beheerder op grond van het rijksbeleid op het gebied van het recreatief medegebruik van Staatseigendommen in beginsel wel gehouden die eigendommen maximaal open te stellen voor het recreatief medegebruik. Als consequentie voor die situatie draagt die materieel beheerder dan ook de kosten van het recreatief medegebruik, tenzij de betreffende materieel beheerder niet zelf zorgt voor het dagelijks beheer, maar dat - bij overeenkomst - overlaat aan een andere organisatie. Dat zou in beginsel ook een andere overheid kunnen zijn.

Indien in dat geval de materieel beheerder een -gekapitaliseerd- bedrag aan kosten voor beheer en onderhoud aan die overheid ter beschikking stelt, is er sprake van een bijdrage aan de recreatiesector gelet op de doelstellingen van het ROEB- project.

In de praktijk daarentegen blijken recreatieschappen via een overeenkomst, de openstelling c.q. de zorg voor het recreatief medegebruik te "verwerven" zonder betaling door die materieel beheerder; sterker: door betaling aan die materieel beheerder!

7. Oplossingsrichtingen.

Eerder is naar voren gebracht dat er duidelijke uitgangspunten, richtlijnen enz. geformuleerd zijn bij overdracht van eigendom en het uitgeven van gebruiksrechten door Domeinen.

Om maximaal tegemoet te komen aan het bij 5. genoemde wensbeeld zou niet anders dan langs de bestuurlijk- politieke lijn bepleit kunnen worden oplossing A (langere termijn) én oplossing B (korte termijn) [en oplossing C].

A. In navolging van de "groenoverdracht" van natuurgebieden nu ook de gebieden en objecten over te dragen met een recreatieve betekenis, danwel waarvan beheer en exploitatie duidelijke relaties hebben met in de nabijheid gelegen openbare recreatiegebieden.

Bij deze oplossingsrichting blijven de objecten en terreinen rijkseigendom; in de vermogenssituatie van de Staat verandert er dus niets.

Het financieel beheer (en de tenaamstelling) gaat van Domeinen naar het Staatsbosbeheer en het Staatsbosbeheer besluit of de exploitatie zelf ter hand te nemen of uit te geven aan andere partijen. De opbrengsten uit deze exploitaties zouden door het Staatsbosbeheer vervolgens aangewend moeten worden ter dekking van kosten van beheer en onderhoud van - onrendabele- recreatie-terreinen.

Bij deze oplossingsrichting dienen de volgende kanttekeningen gemaakt te worden.

1. Het verkrijgen van extra inkomsten uit de exploitaties mag niet tot gevolg hebben dat het Ministerie van LNV bij de bekostiging van de doeltypen recreatie daarmee rekening houdt. De inkomsten dienen aantoonbaar additioneel aan de recreatie ten goede te komen.

2. Het is niet ondenkbaar dat er objecten (gebieden) van Domeinen naar SBB overkomen, die qua exploitatiemogelijkheden tot andere activiteiten aanleiding geven dan waarvoor SBB van de Minister van LNV via de doeltypen recreatie opdracht krijgt. In die situaties, bijvoorbeeld terreinen voor verblijfsrecreatie, horeca, uitgebreide recreatievoorzieningen enz. ligt de oplossing in het niet zelf exploiteren van deze elementen door Staatsbosbeheer, maar het in gebruik geven aan derden. (Staatsbosbeheer wordt "blote" eigenaar, zoals bij Spaarnwoude, Midden- Delfland het geval/de bedoeling is.

B. Het maken van "middelen -afspraken" tussen Domeinen en LNV

Bij deze oplossingsrichting blijft Domeinen financieel beheerder van de bedoelde terreinen en objecten, maar wordt er tussen Domeinen en LNV - in navolging van afspraken tussen Domeinen en andere departementen/diensten (Defensie, Verkeer en Waterstaat, VROM (Rijks Gebouwen Dienst) afgesproken dat de aan recreatie en toerisme te relateren opbrengsten - via het Ministerie van LNV - de publieke recreatiesector ten goede moeten komen.

In een nadere verkenning zou aangegeven kunnen worden hoe een dergelijke afspraak uitgewerkt kan worden.

Ook in de natuursfeer zouden hiervan reeds voorbeelden te vinden zijn (natuurontwikkeling Grensmaas/Zandmaas), enz.

(C) Domeinrechten.

Bijzondere aandacht verdient voorts de verdere uitwerking van de gedachte om Domeinrechten - een heffing opgelegd door Domeinen bij het onttrekken van specie (zand, klei, grind enz.) uit rijksbezit- op directe wijze aan te wenden voor de recreatieve (her-) inrichting c.q. in navolging van afspraken met Rijkswaterstaat de overheden die investeren in nieuwe recreatievoorzieningen te ontheffen van het betalen van domeinrechten, indien dat aan de orde is. Opgemerkt moet worden dat Domeinen weliswaar interessante bedragen aan Domeinrechten int, maar dat het bij de recreatie - gelet op het ontgrondingenbeleid - in het algemeen zal gaan om relatief beperkte bedragen.

8. Vervolgstappen

Bij de nadere probleemverkenning van het project is een aantal hoofdlijnen, alsmede een aantal specifieke knelpunten signaleerd.

Geadviseerd wordt om in het vervolg niet alleen de hieronder aan te geven hoofdlijnen aan te pakken, maar ook - vooral middels gerichte communicatie met de betreffende organisaties - de specifieke problemen die vooral van de zijde van de recreatieschappen ca. naar voren is gebracht. Door het ROEB- project zijn bij deze organisaties niet alleen verwachtingen gewekt met betrekking tot verder overleg, ook vormen zij voor de hoofdlijnen belangrijke partners bij het onderbouwen van de bestuurlijke /politieke betekenis.

De opdrachtgever wordt geadviseerd overleg met Domeinen/Ministerie van Financiën voor te bereiden met betrekking tot de bereidheid om op bestuurlijk/politieke gronden in te gaan op de oplossingsrichtingen A en B .[C]

A .In navolging van de "groenoverdracht" van natuurgebieden nu ook de gebieden en objecten over te dragen met een recreatieve betekenis, danwel waarvan beheer en exploitatie duidelijke relaties heeft met in de nabijheid gelegen openbare recreatiegebieden.

B. Het maken van "middelen -afspraken" tussen Domeinen en LNV

(C) Domeinrechten

Volgtijdig zou er naar gestreefd kunnen worden eerst B ,[C] aan te pakken en daarna A.

Ingeschat wordt dat er bij Domeinen/Financiën pas bereidheid zal ontstaan om in te gaan op A. nadat er door "het veld" duidelijker ,breed gedragen, politieke signalen zijn afgegeven.
In dat verband verdient gelijktijdig een nadere verkenning/invulling van het zoeken naar draagvlak/bondgenootschappen voor deze oplossingsrichting (en) nadere overweging.

Den Haag, 30 oktober 1996.

ir.K.Kuijken.

(1).Vragen 1 juli 1996:

- a.Inventariseer wat het rijk doet aan beheer openbare recreatie (in ha) .
- b.geef aan wat de waarde is van dat rijksbeheer (saldo van baten en lasten).
- c.geef aan onder welke voorwaarden (vlgs huidig beleid) rijksbeheer overgedragen zou kunnen worden aan anderen.
- d.geef aan onder welke voorwaarden zo'n overgang kan bijdragen aan de doelstellingen van het roeb en verken welke ruimte er is om het vigerend beleid veranderingen aan te brengen.

(2)Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer,Nota naar aanleiding van het verslag.

(3) Guldens en hectares,Stichting Recreatie/KIC augustus 1996

(4) doelstelling van ROEB

-
-

