

12 Openluchtrecreatie, grondgebruik en overheid

L. H. G. Slangen

Inleiding

Het verschijnsel openluchtrecreatie heeft de laatste decennia sterk aan betekenis gewonnen. Diverse oorzaken, zoals de toeneming van de vrije tijd, de toeneming van het besteedbaar inkomen, de vergroting van de mobiliteit, veranderingen in een aantal normen en waarden in de samenleving en het overheidsbeleid op het gebied van de openluchtrecreatie zijn hiervoor aan te wijzen.

De overheid heeft in een aantal recente nota's - genoemd kunnen worden Structuurvisie Openluchtrecreatie (1977) en Structuurschema Openluchtrecreatie (1981) - de motieven die aan haar openluchtrecreatiebeleid ten grondslag liggen omschreven. Op grond van deze motieven zijn vervolgens de doelstellingen van dit beleid geformuleerd. Kort samengevat luidt de hoofddoelstelling: 'Het bevorderen van het in vrijheid kunnen deelnemen aan allerlei vormen van openluchtrecreatie door in beginsel *alle* categorieën van de bevolking, op een zodanige wijze dat een zo groot mogelijke bijdrage wordt geleverd aan:

- het totstandbrengen van zowel kwantitatief als kwalitatief gewenste ruimtelijke omstandigheden;
- de gewenste sociaal-culturele ontwikkeling en zelfontplooiing van individuen en bevolkingsgroepen;
- de gewenste economische ontwikkeling en het beperken van de maatschappelijke kosten.

Het realiseren van deze doelstelling wil de overheid bereiken door het volgen van twee beleidslijnen. De eerste beleidslijn is het instandhouden en uitbreiden van recreatiegebieden. Dit houdt in dat de

Ir. L. H. G. Slangen, vakgroep Algemene agrarische economie,
Landbouwhogeschool

hoofdfunctie van het gebied een recreatieve is. De tweede beleidslijn is het instandhouden en uitbreiden van de mogelijkheden voor recreatief medegebruik. In dat geval heeft het betreffende gebied primair een andere bestemming dan de recreatieve.

Het honoreren van de maatschappelijke betekenis van openlucht-recreatie brengt voor- en nadelen met zich mee, die vanuit verschillende gezichtshoeken beoordeeld kunnen worden. Een beoordeling vanuit een economische en financiële gezichtshoek voert gemakkelijk tot de verdenking, dat de uitkomst slechts een 'veroordeling' kan inhouden. Alle activiteiten van de overheid op het gebied van openlucht-recreatie blijken immers geld te kosten, soms zelfs zeer veel geld, terwijl daar meestal geen direct aanwijsbare geldopbrengsten tegenover staan. Dientengevolge is het honoreren van de maatschappelijke betekenis van openlucht-recreatie en het nastreven van een zeker niveau van economische grootheden, als het netto-nationaal produkt, de overheidsuitgaven, het financieringstekort, strijdig met elkaar.

Bij een beoordeling van het openlucht-recreatiebeleid van de overheid dient de vraag aan de orde gesteld te worden: Welke plaats heeft het nastreven van een maatschappelijke *waarde*, in casu de betekenis van openlucht-recreatie, in de maatschappelijke rangorde van doelstellingen en instrumenten? Uit de verschillende beleidsnota's van de overheid, met name de Structuurvisie en het Structuurschema Openlucht-recreatie, blijkt duidelijk dat de overheid een *grote* betekenis toekent aan de 'maatschappelijke waarde van openlucht-recreatie'. Dat wil zeggen het nastreven van deze waarde neemt in de maatschappelijke rangorde van doelstellingen en instrumenten een hoge plaats in.

Bij het bovenstaande zij opgemerkt dat van een gelijkwaardigheid tussen waarde en instrument, te weten de beschikbaar gestelde middelen, gelet op de aard en de betekenis van openlucht-recreatie geen sprake kan zijn. Immers op basis van het bestaande waarden- en normenpatroon in onze samenleving kan vastgesteld worden dat het nastreven van een maatschappelijke *waarde* op een hoger niveau staat dan het nastreven van een zeker niveau van een economische grootheid. Van uit een analytisch oogpunt wordt deze rangschikking bevestigd, daar een economische grootheid een instrument vormt voor het honoreren van een maatschappelijke waarde.

In de beleidsvoorbereiding, de beleidsvorming en de beleidsuitvoering van de overheid valt op het gebied van de openlucht-recreatie een groeiende activiteit waar te nemen. De toenemende betekenis

van het overheidsoptreden blijkt uit de oppervlakte grond die men als recreatiegebied heeft ingericht en voornemens is te gaan inrichten, het toenemend beslag op de financiële middelen van rijks- en lagere overheid voor openluchtrecreatie en het aantal en de omvang van de betreffende beleidsnota's. Daarbij krijgen de technische en sociologische aspecten de meeste aandacht. Aan economische aspecten - dat wil zeggen in welke mate wordt er beslag gelegd op schaarse alternatief aanwendbare middelen en welke kosten en baten hangen daarmee samen - wordt nauwelijks aandacht besteed. De financiële gevolgen voor de overheid in zijn algemeenheid en voor de lagere overheid in het bijzonder, alsmede de verdeling van de financiële lasten tussen rijksoverheid en lagere overheid, krijgen evenmin veel aandacht.

Dat het gevoerde recreatiebeleid gevolgen heeft voor de economische efficiency, anders gezegd de allocatie van de produktiemiddelen en de economische rechtvaardigheid ofwel de inkomensverdeling, wordt slechts zijdelings of helemaal niet in de beschouwing betrokken. Vooral doordat de bekostiging van het instandhouden en uitbreiden van recreatiegebieden in hoofdzaak door de overheid plaatsvindt, is de relatie tussen wie beslist over, wie betaalt voor en wie geniet van recreatiegebieden onduidelijk.

In de volgende paragrafen zal eerst worden ingegaan op het grondgebruik in Nederland in zijn algemeenheid. Daarmede wordt beoogd inzicht te verschaffen in de bestaande mogelijkheden voor openluchtrecreatie en de gebieden die zich lenen voor uitbreiding van deze mogelijkheden. Aansluitend worden de recreatiegebieden van de overheid aan de orde gesteld. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt in rijksrecreatiegebieden en recreatiegebieden in eigendom van de lagere overheid, de zogenaamde niet-rijksrecreatiegebieden. Dit onderscheid is niet zozeer nodig vanwege de eigendomssituatie als wel voor de financiering van de grondverwerving, de aanleg en inrichting van recreatiegebieden en de kosten van beheer en onderhoud.

Vervolgens wordt ingegaan op de hoogte en verdeling van de financiële lasten van openluchtrecreatie tussen rijksoverheid en lagere overheid alsmede binnen de rijksoverheid vanaf 1960.

Voor een beoordeling van de financiële gevolgen van het aanleggen en instandhouden van recreatieprojecten door de overheid wordt op basis van een aantal uitgangspunten een schatting gemaakt van de toekomstige financiële lasten per ha per jaar. De uitkomsten hier-

van worden vervolgens vergeleken met de in de nota's van de overheid genoemde bedragen. Aansluitend wordt aandacht besteed aan de kosten in economische zin van het bestemmen van landbouwgrond tot recreatiegebied. Op basis van een aantal uitgangspunten vindt voor een maatgevend recreatieproject een dergelijke kostenberekening plaats. Ter verklaring van de toenemende betekenis van de overheid op het gebied van openluchtrecreatie wordt tenslotte ingegaan op een aantal factoren die schuil gaan achter het optreden van de overheid.

Het grondgebruik in Nederland

Voor het krijgen van een indruk van de mogelijkheden voor het instandhouden en uitbreiden van recreatiegebieden én het recreatief medegebruik, alsmede van de gevolgen van deze twee beleidslijnen voor het grondgebruik, is in tabel 1 een overzicht opgenomen van de gronden die in 1979 in gebruik waren voor openluchtrecreatie, land-, tuin- en bosbouw en natuurterreinen.

Tabel 1 *Het grondgebruik in Nederland*

<i>Categorie</i>	<i>oppervlakte (in ha)</i>
1 sportvelden	20.851
2 volkstuinen	3.157
3 parken en plantsoenen	11.976
4 verblijfsrecreatie	16.298
5 dagrecreatie objecten en terreinen	12.383
6 bos met recreatieve hoofdfunctie	15.714
7 bos	274.749
8 natuurlijk terrein	164.139
9 agrarisch gebruik (inclusief glastuinbouw)	2.437.181
Totaal	2.956.448

Bron: CBS, Bodemstatistiek

De eerstgenoemde categorieën hebben voor de openluchtrecreatie een geringe betekenis. Sportvelden worden formeel niet tot de voorzieningen voor openluchtrecreatie gerekend, maar tot de sportaccommodaties ressorterende onder het sportbeleid. Aan volkstuinen

wordt wel een functie voor de openluchtrecreatie binnen de woonkern toegedacht, maar deze categorie is kwantitatief van weinig belang.

Van de categorieën 3 t/m 8, samen circa 495.000 ha omvattend, is kenmerkend dat zij voor het grootste deel in bezit zijn van de overheid. Dit kan zijn de rijksoverheid, een provincie, een gemeente, een waterschap of een recreatieschap. Parken en plantsoenen worden vrijwel altijd door gemeenten aangelegd en meestal in eigen beheer onderhouden. De categorieën verblijfsrecreatie, dagrecreatieve objecten en terreinen en bos met recreatieve hoofdfunctie zijn voor een belangrijk deel in handen van lagere overheden. Bij deze vormen van grondgebruik spelen de aangelegde recreatievoorzieningen een belangrijke rol. Veelvuldig wordt voor aanleg, beheer en onderhoud van dergelijke recreatiegebieden gebruik gemaakt van een samenwerkingsvorm (op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen) tussen lagere overheden, in casu een recreatieschap. Zo bestonden er in Nederland in 1980 ongeveer 60 recreatieschappen.

Exploitatie door de overheid van voorzieningen die zich lenen voor commerciële exploitatie door particulieren komt niet of nauwelijks voor. De exploitatie van commerciële elementen zoals kampeerblijven, jachthavens, attractiepunten en consumptiegelegenheden wordt dan ook veelvuldig uitgevoerd door particulieren. Uiteraard kan de overheid indirect of direct invloed uitoefenen op de wijze waarop de particuliere exploitatie plaatsvindt, door voorlichting, wettelijke regelingen, fiscale regelingen en subsidies.

Bossen en natuurterreinen te zamen vormen ca 85% van de terreinen genoemd onder de categorieën 3 t/m 8. Van het Nederlandse bosbezit groter dan 5 ha is bekend, dat ruim 57% eigendom is van de overheid (Bergen, 1981). Voor de bosbezittingen kleiner dan 5 ha is het beeld niet veel anders. Spierings en Wolsink (1976) vonden bij hun inventarisatie van bossen en natuurterreinen, dat in 1975 51% van de natuurterreinen aan de overheid toebehoorde. Met inbegrip van de in de inventarisatie buiten beschouwing gelaten duinen, strand, zandverstuivingen en schorren, kan het overheidsaandeel in de natuurlijke terreinen op ruim 60% worden geschat.

Op het gebied van de openluchtrecreatie is de categorie agrarisch gebruik van groot belang voor de openluchtrecreatie. Allereerst doet deze grondgebruiksvorm dienst als een belangrijke leverancier van de schaarse factor grond voor terreinen voor openluchtrecreatie. Daarbij gaat het zoals later aangetoond zal worden, om aanzienlijke oppervlakten. In de tweede plaats biedt de categorie 'overig agrarisch

risch gebruik' uitgebreide mogelijkheden voor recreatief medegebruik. Dat wil zeggen dat het betreffende gebied primair een andere bestemming heeft dan de recreatieve. Medegebruik impliceert het onder- of nevens geschikt zijn aan het hoofdgebruik of de hoofdfunctie van het gebied. Het Structuurschema Openluchtrecreatie acht met name de gebieden die in aanmerking komen voor de status van nationaal landschap van grote betekenis voor het recreatief medegebruik (p. 98). Dergelijke gebieden kunnen naast bossen, natuurterreinen ook aanzienlijke oppervlakte cultuurgrond, in gebruik bij land- of tuinbouw, omvatten.

Uiteraard heeft het inrichten van gebieden voor recreatief medegebruik gevolgen voor de hoofdgebruiksvorm. Er zullen bepaalde voorzieningen zoals picknickplaatsen, rijwiel-, wandel- en ruiterspaden aangelegd worden. Deze voorzieningen brengen niet alleen aanleg- en onderhoudskosten met zich mee, maar ook het onttrekken van grond aan alternatieve toepassingsmogelijkheden als land-, tuin- of bosbouw. Bovendien kunnen deze gebruiksvormen in gebieden bestemd voor recreatief medegebruik, waaronder de nationale landschappen, aan allerlei beperkingen in de vorm van wettelijke regelingen - verboden, vergunningen en verplichtingen - onderworpen worden.

Het is duidelijk dat hieruit voortvloeiende gevolgen zich laten vertalen in kosten, zowel voor de betrokken agrariër in het betreffende gebied als voor de nationale economie en wel kosten in de zin van gederfde alternatieve opbrengsten. Dat hier tegenover baten staan ligt in de rede, doch een groot gedeelte van de baten zal de vorm aannemen van 'niet-marktbare baten'.

Het volgen van de eerste beleidslijn, te weten het instandhouden en uitbreiden van recreatiegebieden heeft als directe consequentie het onttrekken van de schaarse grond aan een bepaalde bestemming. Over het algemeen zal dit een agrarische bestemming zijn. Vóór 1960 - het jaar waarin de Rijksoverheid begon met een op de openluchtrecreatie gericht beleid - kwamen recreatieprojecten nauwelijks voor. De term 'recreatieprojecten' is veelomvattend. Uit de verschillende nota's blijkt dat men daaronder verstaat: 'elementen van formaat', groene sterren, stadsgewestparken, recreatiegebieden en dergelijke, dat wil zeggen terreinen die met het oogmerk openluchtrecreatie ingericht zijn en beheerd worden. De in ruilverkavelingsverband aangelegde recreatievoorzieningen worden daartoe ook gerekend.

Het aanleggen van recreatieprojecten als resultaat van een doelbe-

wust recreatiebeleid heeft eerst in de jaren zestig een aanvang genomen. Merkwaardig genoeg ontbreken exacte cijfers over de oppervlakte grond die daarmee gepaard is gegaan, evenals de aanleg- en onderhoudskosten. De Structuurvisie Openluchtrecreatie (1977, p. 50) geeft aan dat naar globale schatting in de jaren 1960 tot 1975 ongeveer 5.000 ha voor recreatie met rijkssubsidie is ingericht. Voorts is in de genoemde periode nog ruim 3.000 ha grond aangekocht. Het Structuurschema Openluchtrecreatie (1981) vermeldt dat met subsidiemiddelen van de Rijksoverheid per jaar gemiddeld 1.100 ha recreatiegebied worden ingericht. Daarvan zijn gemiddeld 570 ha recreatiegebied aangelegd in verstedelijkte gebieden.

De recreatiegebieden van de overheid

De Rijksoverheid heeft in een aantal gevallen het voortouw genomen bij de ontwikkeling van 'elementen van formaat' in de vorm van recreatieprojecten. In zijn meest uitgesproken vorm heeft dit gestalte gekregen in de zogenaamde rijksrecreatiegebieden. Van de in 1964 aangewezen elf 'elementen van formaat' hebben er drie de status gekregen van rijksrecreatiegebied: te weten 'Spaarnewoude', 'Het Twiske' en 'Midden-Delfland'. Het is opmerkelijk doch niet toevallig, dat de rijksrecreatiegebieden Spaarnewoude en Midden-Delfland gelegen zijn in gebieden die door de overheid zijn aangewezen als 'bufferzones'. Door het instellen en vormgeven van bufferzones beoogt de overheid juist in die gebieden waar de verstedelijking steeds verder dreigt op te rukken, zorg te dragen voor voldoende open ruimte in het landelijk gebied. Daarnaast heeft in de jaren zeventig ook de 'Grevelingen' - aangelegd in het kader van Rijkswerken - de status van rijksrecreatiegebied gekregen.

Kenmerkend voor de status van rijksrecreatiegebied is dat:

- a het eigendom van de grond bij de Rijksoverheid berust (of komt);
- b het Ministerie van CRM deelneemt in de investering voor de aanleg en inrichting;
- c het Ministerie van CRM voor 50% en - voor de Grevelingen voor 60% - bijdraagt in de kosten van beheer en onderhoud.

Wanneer een recreatiegebied voldoet aan deze drie voorwaarden wordt het aangeduid als rijksrecreatiegebied. De recreatiegebieden in en rondom de IJsselmeerpolders hebben formeel niet de status van rijksrecreatiegebied, omdat CRM niet heeft deelgenomen in de aanlegkosten. Wel draagt het betreffende Ministerie bij in de kosten

van beheer en onderhoud van deze gebieden. Dit is een regeling die zich voor het overige tot de rijksrecreatiegebieden beperkt.

Behalve rijksrecreatiegebieden beschikt de overheid ook over niet-rijksrecreatiegebieden. Een belangrijk verschil tussen deze twee is, dat de eigendom bij de 'niet-rijksrecreatiegebieden' niet bij de Rijks-overheid maar bij de lagere overheid berust. Dit kan zijn een gemeente of meerdere gemeenten, danwel een provincie of meerdere provincies, die zich al dan niet in een recreatieschap kunnen verenigen. Een tweede verschil is de financiering van de kosten voor beheer en onderhoud. Bij niet-rijksrecreatiegebieden drukken de kosten voor beheer en onderhoud voor honderd procent op het budget van de lagere overheid. Er vindt geen subsidieverlening door het Ministerie van CRM plaats.

Een term die in de regeringsnota's betreffende de Ruimtelijke Ordening regelmatig wordt gebruikt, is de term stadsgewesten. Men verstaat hieronder: 'een gespreid samenstel van één of meer grotere centra (steden of agglomeraties) met omringende kleinere kernen, die door de vele onderlinge relaties één functioneel geheel vormen' (Oriënteringsnota Ruimtelijke Ordening, 1972). Aansluitend is in de planologische kernbeslissing, zoals die is opgenomen in het Structuurschema Openluchtrecreatie (1981), als richtlijn voor het beleid gegeven, dat voor de dagrecreatie, de recreatiegebieden en de mogelijkheden voor recreatief medegebruik zo dicht mogelijk bij de steden - of stadsgewesten - gerealiseerd dienen te worden.

De lagere overheden nemen op het gebied van de recreatieprojecten een belangrijke plaats in. Zowel met betrekking tot het aantal als de totale omvang (gemeten in ha) van de recreatieprojecten zijn ze van grotere betekenis dan de rijksrecreatiegebieden. Voorts zijn deze recreatieprojecten geografisch meer verdeeld over Nederland, in tegenstelling tot de rijksrecreatiegebieden, welke met uitzondering van de Grevelingen en de nog niet gemeentelijk ingedeelde recreatiegebieden in en rondom de IJsselmeerpolders, allen in de Randstad zijn gelegen.

In tabel 2 is op basis van gegevens van het Ministerie van CRM een overzicht gegeven van de recreatieprojecten groter dan 10 ha van de rijksoverheid en de lagere overheden. In de eerste kolom van deze tabel is de totale oppervlakte van de projecten weergegeven. Het blijkt dat voor de recreatieprojecten gelegen in de Randstad de totale oppervlakte groter is dan de oppervlakte waarover het Ministerie van CRM subsidie verstrekt. De verklaring is gelegen in het feit, dat dit Ministerie alleen subsidie verstrekt over het gebied dat wordt inge-

richt met als hoofdfunctie openluchtrecreatie en als zodanig wordt gebruikt en beheerd. De oppervlakten waarop dit feitelijk gegeven van toepassing is staan vermeld in kolom 2.

Het verschil tussen kolom 1 en 2 voor recreatieprojecten in de Randstad is terug te voeren tot een opvatting van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening op het gebied van de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland. Dit Ministerie is van mening dat de inrichting, het gebruik en het beheer van het gebied binnen de Randstad afgestemd moet worden op recreatief (mede)gebruik. Bij de inrichting van deze recreatiegebieden wordt in ruime mate aandacht geschonken aan de aanleg van beplantingen. Zo wordt van de oppervlakte recreatiegebieden in de Randstad ruim 5.000 ha beplant. Aangenomen mag worden dat deze beplantingen voor het grootste deel een 'bosachtig karakter' zullen krijgen.

Dit betekent dat de overheid middels haar recreatiebeleid een belangrijk deel van de voor de Randstad voorgestane bosuitbreiding van 7.000-12.000 ha zal kunnen realiseren. Ook van de recreatiegebieden buiten de Randstad is de overheid van mening dat deze zich goed lenen voor de aanleg van bos. Een belangrijk deel van de in de Nota Landelijke Gebieden (1977) genoemde bosuitbreiding zal dan ook in recreatiegebieden moeten plaatsvinden.

Vanuit verschillende beleidsterreinen tracht de overheid te komen tot een 'groenstructuur' voor de gebieden die liggen in de stedelijke invloedssfeer in het westen van het land: de zogenoemde Randgroenstructuur. Daarmee wordt volgens de Nota Landelijke Gebieden beoogd: 'een halt toe te roepen aan de vele bedreigingen van de groene ruimte door de verstedelijking. Bovendien kan daarmee de bruikbaarheid van het landelijke gebied voor de bewoners van de Randstad' veilig gesteld worden. De beleidsterreinen van waaruit de overheid dit tracht te realiseren zijn met name het openluchtrecreatiebeleid. Bij realisering van de geplande oppervlakte aan recreatiegebieden zal de beplante oppervlakte een dominante positie gaan innemen.

Uitgaande van de oppervlakte waarover het Ministerie van CRM subsidie verleent en mogelijkerwijs subsidie zal gaan verlenen, kan een oppervlakte aan recreatieprojecten - groter dan 10 ha - van ruim 52.000 ha berekend worden. Van deze 52.000 ha zijn anno 1982 ca. 48.000 ha aan recreatieprojecten gereed dan wel in uitvoering. Het juiste stadium is moeilijk exact vast te stellen, doch in ieder geval heeft de grondverwerving reeds plaatsgevonden. Bij autonoom be-

XX

Tabel 2 *Oppervlakte aan recreatieprojecten groter dan 10 ha in Nederland (in ha)*

	Totale oppervlakte		Oppervlakte waarover CRM subsidie verstrekt of zal verstreken		<i>Stadium van projecten</i>			
	(1)	(2)	(3)	(4)	Gereed/ uitvoering	Planvorming	(3)	(4)
I Randstad								
Rijksrecreatieprojecten	10.510	5.260	4.705	555				
Recreatieprojecten van lagere overheden	24.048	16.038	13.955	2.083				
Totaal Randstad	34.558	52%	21.298	40%	18.660	39%	2.628	58%
II Stadsgebieden buiten Randstad (lagere overheden)	3.274	5%	3.274	6%	2.984	6%	290	7%
III Overig Nederland								
Rijksrecreatieprojecten	14.000	14.000	14.000					
Recreatieprojecten van lagere overheden	14.273	14.273	12.677	1.596				
Totaal buiten Stadsgebieden	28.273	42%	28.273	54%	26.677	55%	1.596	35%

IV Totaal							
Nederland							
(Som I+II+							
III)	66.105	100%	52.845	100%	48.321	100%	4.524 100%

Bron: Ministerie van CRM

leid zal over 10 tot 15 jaar een oppervlakte van ruim 52.000 ha als recreatiegebied zijn ingericht. De vraag kan dan gesteld worden hoe deze ontwikkeling zich verhoudt tot het voorgestane beleid, vastgelegd in de Structuurvisie Openluchtrecreatie en het Structuurschema Openluchtrecreatie. In dit verband is met name het Structuurschema van belang. Daarin zijn immers de doelstellingen en de hoofdlijnen van het ruimtelijk openluchtrecreatiebeleid vastgelegd.

Het structuurschema bevat tevens algemene beleidsuitspraken over het ruimtebeslag van de verschillende vormen van openluchtrecreatie en beleidsuitspraken over gebieden met tekort aan ruimtelijke mogelijkheden voor één of verschillende vormen van openluchtrecreatie. Voorts geeft het de omvang van de betreffende tekorten en een aanduiding van de gebieden aan waarbinnen de tekorten moeten worden opgevangen en waar dat in het kader van het nationaal ruimtelijk beleid mogelijk is.

De beleidsuitspraken vastgelegd in de planologische kernbeslissing (Structuurschema Openluchtrecreatie, 1981, p. 7-14) mogen - gelet op de aard en betekenis van de pkb's - als maatgevend voor het te voeren beleid van de Regering worden beschouwd. Voor de *dagrecreatie* acht de Regering een uitbreiding met ca. 28.000 ha *recreatiegebied* tot 2005 wenselijk. Op basis van financiële en ruimtelijke overwegingen is de Regering bereid door realisering van ca. 18.000 ha tot 1995 een bijdrage te leveren aan het opheffen van de tekorten. De verdeling van de ca. 18.000 ha benodigde recreatiegebieden tot 1995 is in ha per stadsgewest in de pkb aangegeven. Buiten de pkb is de verdeling van de resterende ruim 10.000 ha recreatiegebied gehouden.

Uitgaande van de beschikbare middelen heeft de Regering het voornemen om, van de in de periode tot 1995 ca. 18.000 ha in te richten recreatiegebied, ongeveer 13.500 ha in de Randstad te realiseren, zijnde vijfenzeventig procent van het totale gebied.

Over de verblijfsrecreatie is in de pkb onder andere het volgende

vastgelegd. De omvang van de tekorten voor de verblijfsrecreatie zal gespreid over het land geschieden, waarbij rekening wordt gehouden met mogelijkheden voor rendabele bedrijfsvoering¹. Tot 1995 bedraagt de benodigde ruimte voor verblijfsrecreatie ca. 1800 ha. Samenvattend resulteert uit de pkb van het Structuurschema Openluchtrecreatie een benodigde oppervlakte van ca. 18.000 ha voor *recreatiegebieden* en ongeveer 1800 ha voor de *verblijfsrecreatie*. Dat wil zeggen in totaal tot 1995 ongeveer 20.000 ha. Wanneer alle projecten - die nu in het stadium van uitvoering verkeren - gereed zijn, zal de uitbreiding van recreatiegebieden meer dan in het Structuurschema voorgestane 20.000 ha belopen. Anders gezegd, in de 'openluchtrecreatie-sectorpijlijn' zit meer dan de oppervlakte die tot 1995 benodigd is. Dit kan vastgesteld worden door van de groep recreatieprojecten 'gereed respectievelijk in uitvoering' die projecten te isoleren die anno 1982 volledig gereed zijn. Van deze groep blijft dan over de projecten die gedeeltelijk gereed en/of gedeeltelijk in uitvoering zijn.

Tabel 3 *Oppervlakte recreatieprojecten die (anno 1981) gereed zijn en die welke geheel of gedeeltelijk in de sectorpijlijn zitten (in ha)*

	<i>gereed/uitvoering</i>	<i>gereed</i>	<i>gedeeltelijk gereed en/of in uitvoering</i>
	(1)	(2)	(3)
Stadsgewesten in de Randstad	18.660	2.122	16.538
Overige Stadsgewesten	2.984	60	2.924
Buiten de Stadsgewesten	26.677	8.194	18.483
Totaal Nederland	48.321	10.376	37.945

Bron: Ministerie van CRM

Het resultaat van de berekening is weergegeven in tabel 3. Daaruit blijkt dat in Nederland ruim 10.000 ha aan recreatieprojecten gereed en toegankelijk zijn. Ongeveer 38.000 ha zijn voor een deel gereed en voor het overige deel in uitvoering, of verkeren in hun geheel in de uitvoeringsfase. Bij een periode van tien tot vijftien jaar voor de uitvoeringsfase zal in 1995 van de 38.000 ha 'gedeeltelijk gereed en/of in uitvoering', het merendeel gereed en toegankelijk zijn als recreatiegebied.

Opvallend is dat buiten de stadsgewesten ruim 8.000 ha recreatieprojecten gereed zijn. Een belangrijk aantal van de recreatieprojecten die daartoe behoren, zijn uitgevoerd in het kader van ruilverkavelingen. In de jaren zeventig is ongeveer vijf procent van het investeringsvolume - ofwel ca. 12 mln. jaarlijks - voor ruilverkavelingen besteed in recreatieve projecten. De investeringen voor recreatie in ruilverkavelingsverband lopen uiteen van eenvoudige voorzieningen als fietspaden, tot grote projecten bestemd voor intensieve vormen van openluchtrecreatie.

De hoogte en de verdeling van de financiële lasten van de overheid

Bij het analyseren van de financiële en economische aspecten van openluchtrecreatie zijn niet alleen de hoogten van de financiële lasten en kosten in economische zin van belang, maar ook de verdeling ervan via de verschillende overheden over de verschillende bevolkingsgroepen. Het gebruik van overheidsmiddelen voor openluchtrecreatie en zeker wanneer dit verloopt via verschillende overheden, betekent dat er onderscheid gaat ontstaan tussen wie beslist, wie betaalt en wie geniet. Dat wil zeggen dat het in stand houden en aanleggen van recreatiegebieden niet alleen effect heeft op de allocatie van de produktiefactoren maar ook op de inkomensverdeling.

Bij de verdeling van de financiële lasten zal allereerst de verdeling van de lasten over Rijk, provincies en gemeenten aan de orde worden gesteld. Vanaf 1955 houdt het CBS een statistiek bij van de inkomsten en uitgaven voor openluchtrecreatie. Van 1955 tot 1960 waren de netto-uitgaven - uitgaven minus inkomsten - van de Rijksoverheid en provincies voor openluchtrecreatie nihil. Alleen de gemeenten hadden in deze periode netto-uitgaven, zij het van beperkte omvang. De netto-uitgaven van de gemeenten voor de gewone dienst waren over de periode 1955-1966 gemiddeld 0.7 mln gulden per jaar. Bij een totaal aan uitgaven van de gewone dienst van gemiddeld ongeveer 4 mld gulden per jaar in de betreffende periode (Venverloo, e.a. 1972, p. 65), was dat minder dan één promille (0,02%). Voor de buitengewone dienst, waarin men de kapitaaluitgaven verantwoordt, waren de netto-uitgaven voor openluchtrecreatie in de periode 1955-1960 gemiddeld 0.05 mln gulden per jaar.

Vanaf 1960 komen zowel bij Rijksoverheid, provincies als bij de gemeenten inkomsten en uitgaven voor de openluchtrecreatie voor. Voor een tiental peiljaren zijn in tabel 4 de netto-uitgaven voor de

overheid en de verdeling ervan over Rijksoverheid, provincies en gemeenten weergegeven.

Op grond van de complete tijdreeks 1960 t/m 1976 kan berekend worden dat van de totale netto-uitgaven van overheid voor openlucht recreatie 17% gedragen wordt door de Rijksoverheid, 3% door de provincies en 80% door de gemeenten. Deze verdeling steekt schril af tegen het subsidiepercentage van 75% dat de Rijksoverheid maximaal verstrekt bij de planvorming, grondverwerving en aanleg van recreatievoorzieningen door de gemeenten. Het blijkt namelijk dat de gemeenten in feite circa 80% van de financiële lasten van dergelijke voorzieningen moeten bekostigen. Van de netto-investeringsuitgaven voor openlucht recreatie is in de periode 1967-1976 gemiddeld zelfs 88% voor rekening van de gemeenten gekomen.

Tabel 4 *Netto-uitgaven voor openlucht recreatie Gewone Dienst en Buitengewone Dienst van Rijksoverheid, Provincies en Gemeenten voor een tiental peiljaren*

	<i>totaal</i>	<i>Rijksoverheid</i>		<i>Provincies</i>		<i>Gemeenten</i>	
	mln gld (1)	mln gld (2)	% (3)	mln gld (4)	% (5)	mln gld (6)	% (7)
1960	1,52	0,6	39	0,02	1	0,94	60
1963	15,49	2,81	18	1,15	7	11,53	75
1965	53,19	12,98	24	5,43	10	34,78	66
1967	113,51	21,94	19	6,42	6	85,15	75
1970	237,10	46,10	19	14,30	6	176,70	75
1972	390,44	52,62	13	15,94	4	321,88	83
1973	525,77	80,49	15	16,2	3	429,09	82
1974	638,98	96,60	15	13,25	2	529,13	83
1975	752,50	117,55	15	14,63	2	620,32	83
1976	937,39	165,43	18	23,27	2	748,69	80

Bron: CBS

Opmerking: De gegevens van de Rijksoverheid zijn ontleend aan de rekeningen van de Ministeries.

De genoemde onevenwichtigheid in de lastenverdeling tussen Rijksoverheid en lagere overheid wordt in de hand gewerkt, doordat de beslissing over het aanleggen van recreatievoorzieningen niet in één

hand ligt. Integendeel, velen zijn betrokken bij de besluitvorming ter zake: ambtenaren van verschillende departementen, ambtenaren van de lagere overheden, belangenorganisaties, actiegroepen, politici, kiezers. Door de subsidieverlening van de Rijksoverheid op bepaalde onderdelen, als planvorming, grondverwerving en de aanleg van de voorzieningen, ontstaat een verbrokkelde samenhang met betrekking tot het geheel van de financiële lasten. Immers naast het niet-subsidiabele deel van de begininvesteringen komen ook de onderhouds- en beheerskosten voor rekening van de lagere overheden. Deze kosten plegen - zo blijkt uit de praktijk - veel hoger uit te vallen dan men vooraf veronderstelt.

Bij tabel 4 zij aangetekend dat ongeveer tien procent van de totale nettouitgaven (kolom 1) voor rekening van de buitengewone dienst komt. Hoewel tabel 4 geen complete reeks bevat, wordt daaruit duidelijk dat er sprake is van een zeer snelle stijging van de netto uitgaven voor openluchtrecreatie. De totale uitgaven (kolom 1) stijgen van 1960-1976 gemiddeld ca. 50% per jaar. Van 1967 tot 1976 was deze stijging gemiddeld ruim 26% per jaar. De netto-uitgaven voor de gemeenten ten behoeve van recreatie stegen nog sneller; te weten gemiddeld ca. 52% per jaar voor de periode 1960-1976 en gemiddeld ca. 27% per jaar tijdens de periode 1967-1976. Op basis van voorlopige gegevens van het CBS kan vastgesteld worden dat de netto-uitgaven van de gewone dienst voor de rijksoverheid, provincies en gemeenten gezamenlijk in 1980 1113 mln gulden zal gaan bedragen. Over de periode 1976-1980 betekent dit een gemiddelde jaarlijkse stijging van de gewone dienst van 7%. Voor de gemeenten zullen naar verwachting in 1980 de uitgaven voor de gewone dienst 912 mln gulden bedragen (ofwel 82% van het totaal). Dit komt neer op een gemiddelde jaarlijkse stijging van de gewone dienst van ruim acht procent. Of deze aanzienlijk lagere stijgingspercentages daadwerkelijk gerealiseerd zullen worden, is zeer de vraag, gezien de zeer hoge stijgingspercentages in het verleden.

De netto-uitgaven voor openluchtrecreatie voor de provincies en gemeenten zijn de resultanten van de *uitgaven* en de *inkomsten* van deze lagere overheden voor de sector openluchtrecreatie. De inkomsten voor openluchtrecreatie bestaan voor de provincies en gemeenten voor ruim 90%² uit de zogenaamde specifieke uitkeringen van de rijksoverheid en betreffen bestemmingsgebonden uitgaven. Het verschil tussen de uitgaven en de inkomsten, aangeduid met netto-uitgaven, moeten provincies en gemeenten financieren uit hun overige inkomstenbronnen. Voor de lopende rekening zijn dat de pro-

vinciale respectievelijk gemeentelijke heffingen, de algemene uitkeringen van de Rijksoverheid en de categorie diverse inkomsten. Het beslag dat op deze vrij te besteden middelen wordt gelegd door de uitgaven voor openluchtrecreatie beperkt andere bestedingsmogelijkheden. De gederfde alternatieve opbrengsten van deze bestedingsmogelijkheden vormen in elk geval kosten van het gevoerde beleid. Daarnaast heeft het beslag op de vrij te besteden middelen gevolgen voor de inkomensverdeling in de secundaire en tertiaire sfeer.

Naast de verdeling van de lasten van openluchtrecreatie tussen Rijksoverheid, provincies en gemeenten staat op het niveau van de Rijksoverheid de verdeling van de lasten tussen de departementen.

Blijkbaar achten meerdere Ministeries het tot hun taken en bevoegdheden een bijdrage te leveren tot de instandhouding en uitbreiding van recreatievoorzieningen. Uit gegevens van 1975 en 1976 blijkt dat na het Ministerie van CRM de belangrijkste rol is toebedeeld aan het Ministerie van Landbouw en Visserij. De activiteiten van dit Ministerie lopen op het gebied van de recreatie in hoofdzaak via het Staatsbosbeheer en de Landinrichtingsdienst. De uitgaven van het Ministerie van Economische Zaken namen overwegend de vorm aan van bijdragen en subsidies voor de financiering van de accommodaties voor de dag- en verblijfsrecreatie in de vorm van kampeerbetrieben, jachthavens, attractiepunten, alsmede van de promotie van de binnenlandse verblijfsrecreatie. Onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ressorteren de aanleg en inrichting van recreatiegebieden die uitgevoerd worden in het kader van Rijkswerken. De uitgaven van het Ministerie van Sociale Zaken bestaan vrijwel geheel uit gelden die uitgegeven worden - ten behoeve van de werkgelegenheid - voor openluchtrecreatieprojecten.

Een financiële en economische analyse van het openluchtrecreatiebeleid

Tussen een financiële en een economische analyse van de lasten van openluchtrecreatie dient een onderscheid te worden gemaakt. Bij een financiële analyse gaat het om de vraag: welke financiële lasten zullen zich gaan voordoen én: op welke wijze kunnen deze worden gefinancierd. Een economische analyse richt zich daarentegen mede op de vraag welke middelen worden aan de economie onttrokken en wat zijn de alternatieve opbrengsten (kosten) van deze middelen. In het navolgende zal nader op het onderscheid worden ingegaan. Daar-

bij zal getracht worden een beeld te schetsen van de financiële lasten en kosten in economische zin van het aanleggen en instandhouden van recreatiegebieden. Het geschetste beeld kan - vanwege de grote diversiteit in omvang en aard van de recreatiegebieden - niet meer dan indicatief van aard zijn. Om tot dat beeld te komen zal eerst in het kort worden ingegaan op de posten grondverwerving, aanleg en inrichting en onderhoud en beheer van de recreatiegebieden.

Tot de verwervingskosten van grond worden gerekend het aankoopbedrag plus de overdrachtskosten, de kosten verbonden aan pachtontbinding, de kosten van eventuele onteigening en eventuele schadevergoedingen (Kruijt e.a., 1980, p. 135). Naar tijd en plaats zullen de verwervingskosten van gronden voor recreatiegebieden verschillen. Als maatgevend kan bij grondverwerving door de overheid anno 1982, deze kostenpost voor een bedrag van 60.000 gulden per ha worden aangenomen.³

De tweede post betreft de aanleg en inrichting van het recreatiegebied. Pinkers (1974) heeft voor een viertal 'elementen van formaat' een analyse gemaakt van de aanleg- en inrichtingskosten. Daarbij maakte hij onderscheid in gebieden die ingericht worden voor extensief gebruik, dat wil zeggen weinig recreanten per ha en gebieden ingericht voor intensief gebruik. Op basis van prijspeil 1974 kwam hij tot een bedrag voor aanleg en inrichting van gemiddeld 97.000 gulden per ha. Uitgaande van dit gegeven en het feit dat in het overheidsbeleid thans meer de nadruk wordt gelegd op een inrichting afgestemd op extensief gebruik, kan voor 1982 een bedrag van 100.000 gulden aanleg en inrichting als maatgevend worden beschouwd.

De derde kostenpost heeft betrekking op beheer en onderhoud. Van den Brink en Slangen (1979) kwamen in 1978 voor een representatief recreatiegebied tot een bedrag van 2.000 gulden per ha. Gezien de explosieve ontwikkeling gedurende de laatste jaren - veroorzaakt door een toename in het activiteitenniveau en door prijsstijgingen - kan als maatgevend bedrag voor onderhoud en beheer van 3.000 gulden per ha per jaar worden uitgegaan.

Voor de overheid houdt het aanleggen en instandhouden van recreatieprojecten in:

- de jaarlijks terugkerende onderhouds- en beheerskosten;
- de terugbetaling van het geleende kapitaal voor de planvorming, grondverwerving en de aanleg van de recreatievoorzieningen met inbegrip van een zekere rente (of het beschikbaar stellen van het benodigde kapitaal voor de begininvestering ineens).

Bij een financiële analyse vanuit het gezichtspunt van een private huishouding is het min of meer vanzelfsprekend, dat men zich afvraagt of het project voldoende financiële middelen oplevert om aan bovengenoemde financiële verplichtingen te kunnen voldoen. Indien het recreatieprojecten van de overheid betreft is deze vraag minder vanzelfsprekend. Immers, in de eerste plaats kan de overheid, indien zij een lening aangaat voor het financieren van de begininvestering (grondaankoop en inrichting recreatiegebied), aan de rente- en aflossingsverplichtingen - voortvloeiende uit de geldlening - voldoen door een beroep te doen op budgettaire middelen afkomstig uit belastingopbrengsten (algemene uitkeringen en specifieke uitkeringen bij de lagere overheid) en op overige inkomsten. Ten tweede hoeft de overheid voor het financieren van dergelijke projecten geen gebruik te maken van leningen. Zij kan de benodigde financiële middelen immers geheel putten uit het totaal der overheidsontvangsten.

Aan de bijzondere omstandigheden voor de overheid kunnen geen argumenten worden ontleend voor het achterwege blijven van een financiële analyse. Zowel de Rijksoverheid als de lagere overheid dienen zich te realiseren dat het entameren van recreatieprojecten alleen verantwoord is, indien ook de consequenties voor het budget voor de Rijksoverheid en de lagere overheid in latere jaren wordt aanvaard. Wie recreatiegebieden aanlegt moet later de jaarlijkse kosten van onderhoud en beheer willen en kunnen opbrengen. De snelle stijging van uitgaven voor openluchtrecreatie en de heersende financiële nood bij de overheid leiden tot de constatering dat de Rijks- en lagere overheid in hun beleidsvorming en beleidsuitvoering met betrekking tot openluchtrecreatie te weinig aandacht hebben besteed aan de financiële gevolgen voor het overheidsbudget, dan wel dat men de uitgaven fors heeft onderschat. Een financiële analyse van het recreatiebeleid dat de overheid voornemens is te voeren, kan dan ook een heilzaam correctief vormen. Zo blijkt uit nog voorlopige gegevens van het CBS dat de netto-uitgaven voor openluchtrecreatie van de gewone dienst van Rijks- en lagere overheid van 1976 tot 1980 zullen oplopen van 844 mln gulden tot 1.113 mln gulden. Daarvan komt 661 resp. 912 mln gulden voor rekening van de gemeenten. Hoewel een minder snelle stijging dan in het verleden, is het altijd nog een stijging van 8% gemiddeld per jaar. Tegenover deze toename van de netto-uitgaven staat echter een gelijkblijvend bedrag aan algemene uitkering van het Gemeentefonds (Miljoenennota 1979, p. 95).

Om een indruk te krijgen van de jaarlijkse financiële lasten die voor

de overheid uit de voorgenomen uitbreiding van de recreatiegebieden tot 1995 met 18.000 ha zouden kunnen voortvloeien, wordt conform het voorafgaande gebruik gemaakt van de volgende uitgangspunten:

Grondverwerving (inclusief vergoedingen)	f	60.000 per ha
Aanleg en inrichting recreatiegebied	f	100.000 per ha
Onderhouds- en beheerskosten per jaar	f	3.000 per ha

Indien de overheid grondverwerving, aanleg en inrichting financiert met lening op annuïteitsbasis, met een looptijd van 30 jaar, gelijk aan de levensduur van het recreatieproject en een rentevoet van 10%, ontstaan gedurende 30 jaar de volgende financiële lasten per jaar

jaarlijks te betalen annuïteit (bestaande uit aflossing en rente) $0,1061 + 160.000 \text{ gld/ha}$	=	16.976 gld/ha
jaarlijkse onderhouds- en beheerskosten (tegen constante prijzen)	=	3.000 gld/ha
Totale jaarlijkse lasten		<u>19.976 gld/ha</u>

Afgerond in gulden van 1982, zijn de totale jaarlijkse lasten ongeveer 20.000 gulden ha per jaar. Bij een voorgenomen inrichting van 18.000 ha recreatiegebied tot 1995 komt men, afhankelijk van de timing en de fasering van de inrichting, op deze wijze tot een veel hoger bedrag aan financiële lasten dan de in het Structuurschema Openluchtrecreatie (p. 114) genoemde 1.250 mln gulden. Dit kan worden aangetoond door van de veronderstelling uit te gaan dat de betreffende 18.000 ha in één keer (in jaar $t=1$) worden aangelegd. Bij een financiering op bovengenoemde wijze zullen gedurende 30 jaar de financiële lasten inclusief de jaarlijkse onderhouds- en beheerskosten per jaar per ha ca. 20.000 gulden zijn. Bij een oppervlakte van 18.000 ha is dat 360 mln gulden per jaar. Een jaarlijks bedrag van 360 mln gulden tot 1995 heeft als contante waarde in 1982 (bij een discontovoet van 10%) 2486 mln gulden, dat wil zeggen het dubbele van het in het Structuurschema genoemde bedrag.

Het onderscheid tussen een financiële en economische analyse moge blijken uit het volgende. Zoals gezegd, gaat het bij een economische analyse van instandhouding en uitbreiding van recreatiegebieden om: welke middelen worden aan de economie onttrokken en wat zijn

de alternatieve opbrengsten (kosten) van deze middelen. Om een indicatie te krijgen van de kosten van het aanleggen van recreatiegebieden kan gebruik worden gemaakt van voorstaand rekenvoorbeeld, althans wat betreft de aanleg en inrichting van het recreatiegebied en de jaarlijkse onderhouds- en beheerskosten. Van de 'prijzen' die gehanteerd worden voor de aanleg en inrichting van het recreatiegebied, respectievelijk die welke voor de jaarlijkse onderhouds- en beheerskosten gelden, mag worden aangenomen dat zij economisch juiste waardefactoren weergeven. Dat wil zeggen, als zodanig zijn ze direct bruikbaar voor de economische analyse. Voor de 'prijs' in de zin van het bedrag dat betaald is voor de aankoop van grond geldt dit echter niet. Bij een economische analyse is niet het (door de overheid) uitgegeven bedrag van belang, doch de gederfde alternatieve opbrengst van grond. Deze alternatieve opbrengst kan afgeleid worden uit de netto-opbrengst van de produktiefactor grond bij landbouwkundige aanwending.

Deze netto-opbrengst wordt aangeduid als de grondrente. Bij een vrij en onbelemmerd functioneren van het markt- en prijsmechanisme zouden de grondrente en de netto-pacht (bruto-pacht minus eigenaarslasten) samenvallen. Aan deze voorwaarde wordt in Nederland mede door de pachtprijsbeheersing niet voldaan. Gelet op de huidige pachtprizen van 360-600 gulden⁴ per ha, mag worden aangenomen dat de grondrente (in de zin van de netto-pacht bij geen pachtprijsbeheersing) daar ruimschoots boven zal liggen. Hoeveel is moeilijk exact aan te geven, doch uitgaande van de huidige pachtprizen zal naar schatting de marge waarbinnen de grondrente zich bevindt uiteenlopen van 550-800 gulden. Op basis van deze gegevens lijkt het dan ook juist uit te gaan van een gemiddelde grondrente van circa 700 gulden per ha. Anders gezegd: zonder de thans bestaande pachtprijsbeheersing kan - onder overigens dezelfde omstandigheden - de netto-opbrengst op een bedrag van 700 gulden per ha per jaar geraamd worden.

Wanneer geabstraheerd wordt van de produktiefactoren arbeid en kapitaal - die uit de landbouw vrijkomen door het bestemmen van landbouwgronden tot recreatiegebieden - kunnen de nationaal-economische kosten van de aan te leggen recreatieprojecten berekend worden zoals in tabel 5 is samengevat.

Tabel 5 *Kosten van een recreatieproject bij een levensduur van 30 jaar (in gld/ha; $t_{i,i} = 1 \dots 30$)*

<i>Kostenposten</i>	<i>discontovoet 5%</i>	<i>discontovoet 10%</i>
Grond t_1 t/m t_{30}	10.759	6.601
Aanleg en inrichting begin t_1	100.000	100.000
Onderhouds- en beheerskosten t_1 t/m t_{30}	46.110	28.290
Totaal per ha over 30 jaar	156.869	134.891
Totale jaarlijkse contante waarde per ha per jaar	10.206	14.304


Ter toelichting zij vermeld dat de uitkomsten in tabel 5 contante waarden betreffen, waarbij als discontovoet is gebruikt 5 respectievelijk 10 procent. Een levensduur van 30 jaar veronderstelt dat er in deze periode geen vervangingsinvesteringen behoeven plaats te vinden.

Uiteraard staan tegenover de financiële lasten en de kosten in (nationaal) economische zin baten.⁵ Bij het berekenen van de baten doet het probleem zich voor dat verreweg de meeste voorzieningen voor openlucht recreatie collectieve voorzieningen zijn. Dat wil zeggen goederen, geproduceerd en bekostigd door de overheid. Voor een deel vormen deze voorzieningen tevens zuivere collectieve goederen. Karakteristiek voor deze goederen is dat niemand van het genot daarvan kan worden uitgesloten. Daarmee hangt samen dat zuivere collectieve goederen niet via markten geproduceerd en geconsumeerd kunnen worden. Er bestaan dan ook geen marktprijzen die de juiste schaarsteverhouding tussen vraag en aanbod kunnen weergeven. De enige manier van bekostiging van dergelijke goederen vormen de algemene middelen van de overheid. In feite betekent dit dat de regulering van de allocatie van de beschikbare middelen en de verdeling van het inkomen als gevolg van het gevoerde recreatiebeleid, wordt overgelaten aan het budgetmechanisme.

Uit de constatering dat het markt- en prijsmechanisme bij recreatieve voorzieningen door de aard van de producten verstek moet laten gaan, mag niet zonder meer de conclusie verbonden worden dat het budgetmechanisme voor een optimale allocatie zorg zou kunnen dragen. Niet ten onrechte worden heden ten dage van verschillende zijden kritische kanttekeningen geplaatst bij het functioneren van het budgetmechanisme.

De effecten van het gevoerde recreatiebeleid van de overheid op de inkomensverdeling uit zich in de tertiaire sfeer. Hierbij gaat het om het inkomen, zoals dat zich bij een individu laat gevoelen via het genot van de collectieve goederen, in casu via het genot van voorzieningen op het gebied van de openluchtrecreatie. Ter zake van de tertiaire inkomensverdeling kan worden opgemerkt, dat volgens de nota Profijt van de Overheid in 1977 (p. 198), mensen met hogere inkomens meer van openluchtrecreatiegebieden gebruik maken dan die met lagere inkomens. Hierbij kan worden aangetekend dat het toepassen van één of andere vorm van het profijtbeginsel wellicht een andere verdeling in de lasten teweeg kan brengen, maar niet zal leiden tot een groter gebruik van de recreatiegebieden door lagere inkomensgroepen.

Slotwoord



De oppervlakten die de overheid tot 1995, respectievelijk tot het jaar 2005, wil gaan bestemmen voor openluchtrecreatiegebieden bedragen - inclusief de verblijfrecreatie - achtereenvolgens ca. 20.000 en 28.000 ha. Bij een analyse van de oppervlakten die nog in de 'sectorpijlijn' zitten, komt men voor beide jaren tot hogere getallen. Voor een groot deel zullen deze oppervlakten onttrokken worden aan een landbouwkundige bestemming. In dat geval zullen tot de nationaal-economische kosten gerekend moeten worden: de gederfde alternatieve opbrengsten bij een landbouwkundige aanwending. In het voorgaande is getracht een indicatie te geven - voor een maatgevend recreatieproject - van de kosten in nationaal-economische zin per ha recreatiegebied. Afhankelijk van een aantal veronderstellingen, waaronder de hoogte van de discontovoet, kunnen deze kosten tussen de 10.000 en 14.500 gulden per ha per jaar worden geraamd.

De bedragen die jaarlijks nodig zijn om het gevoerde recreatiebeleid te financieren hebben de neiging in snel tempo te stijgen. Het grootste deel van deze lasten komt terecht bij de gemeenten. Van het totaal aan netto-uitgaven in 1976 van 937 mln gulden namen de gemeenten 749 mln gulden ofwel 80% van de overheidsuitgaven voor openluchtrecreatie voor hun rekening. Naar verwachting zullen de gemeenten van het totaal (netto-uitgaven gewone dienst voor openluchtrecreatie) van 1113 mln gulden, in 1980 912 mln gulden (dat is 82%) gaan betalen. Bij de uitvoering van de beleidsvoornemens voor

een uitbreiding tot 1995 met 20.000 ha, kan de vraag gesteld worden 'Wie zal dat betalen?'

Immers, door de snelle groei van uitgaven voor openluchtrecreatie en de beperkte financiële mogelijkheden van de gemeenten zien deze zich voor een steeds groter wordende opgave geplaatst. Bovendien kunnen bij de door de overheid berekende, voor de uitbreiding benodigde bedragen enige kanttekeningen worden geplaatst. Op grond van recente berekeningen kan aannemelijk worden gemaakt dat de overheid de hoogte van de toekomstige uitgaven op het gebied van openluchtrecreatie onderschat. Het is opmerkelijk dat de overheid in haar beleidsnota's zo weinig aandacht besteedt aan de hoge kosten en uitgaven voor openluchtrecreatie en aan de wijze waarop de berekeningen tot stand zijn gekomen.

Noten

- ¹ Opmerkelijk is het dat de Regering alleen bij de categorie verblijfsrecreatie rekening houdt met de mogelijkheden voor rendabele bedrijfsvoering. Bij de overige beleidsvoornemens vastgelegd in de PKB is een eventuele rendabele bedrijfsvoering blijkbaar *niet* van belang.
- ² Berekend uit de Statistiek inkomsten en uitgaven van Overheid voor Cultuur en Recreatie 1975 en 1976, CBS, Den Haag, 1980 en 1981.
- ³ Uit Van Bodegraven e.a., 1981, p. 43-60 blijkt dat dit bedrag zeker geen overschatting inhoudt.
- ⁴ Volgens de Maandstatistiek voor de Landbouw, CBS, 82/2, bedroegen de pacht prijzen 80/81, voor boerderijen 597 gulden per ha, voor losbouwland 423 gulden en voor losgrasland 359 gulden.
- ⁵ Voor een uitgebreide analyse van de baten van de openluchtrecreatie zij verwezen naar Van den Brink en Slangen (1979).

Literatuur

- Berger, E. P., 1981. Bedrijfsuitkomsten in de Nederlandse Particuliere Bosbouw voor 1979. Landbouw-Economisch Instituut (nr. 5.66), Den Haag.
- Bodegraven, J. van, et al., 1981. Gemeentelijke Grondverwerving. Vakgroep Cultuurtechniek, Landbouwhogeschool, Wageningen.
- Brink, A. van den en L. H. G. Slangen. 1979. Recreatiebeleid en Overheidsuitgaven. Vakgroep Algemene Agrarische Economie, Landbouwhogeschool, Wageningen.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, 1980 en 1981. Statistiek inkomsten en uitgaven van de overheid voor cultuur en recreatie 1975 en 1976, Den Haag.

- Centraal Bureau voor de Statistiek, 1982. Maandstatistiek voor de Landbouw, Den Haag.
- Cultuurtechnische Dienst. Jaarverslagen 1960-1977, Utrecht.
- Hazu, C. A., 1979. De groei van de collectieve sector in Nederland. Fiscaal Economisch Instituut (brochure nr. 14), Rotterdam.
- Kruijt, B. en B. Needham, 1981. Grondprijsvorming en grondprijspolitiek, theorie en praktijk. Stenfert Kroese, Leiden.
- Landinrichtingsdienst. Jaarverslagen 1978-1981, Utrecht.
- Ministerie van Financiën. Miljoenennota's 1979-1982. Staatsuitgeverij, Den Haag.
- Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, 1981. Memorie van Toelichting 1981-1982, hoofdstuk XVI. Staatsuitgeverij, Den Haag.
- Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, 1977. Structuurvisie Openluchtrecreatie. Staatsuitgeverij, Den Haag.
- Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, 1981. Structuurschema Openluchtrecreatie. Staatsuitgeverij, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1979. Nota Landelijke Gebieden. Staatsuitgeverij, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1973. Oriënteringsnota Ruimtelijke Ordening. Staatsuitgeverij, Den Haag.
- Pinkers, M. J. H. P., 1974. Elementen van formaat; een vergelijkende studie van de inrichtingskosten. Vakgroep Cultuurtechniek, Landbouwhogeschool, Wageningen.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. Profijt van de overheid in 1977, 1981. Staatsuitgeverij, Den Haag.
- Rijksplanologische Dienst, 1981. Jaarverslag 1980. Staatsuitgeverij, Den Haag.
- Spierings, C. J. M. en G. H. Wolsink, 1976. Het personeelsbestand in dienst bij eigenaren en beheerders van bossen en natuurterreinen. Landbouw-Economisch Instituut nr. 2.85, Den Haag.
- Ververloo, A., J. P. de Looff en A. Volgers, 1972. De gemeentefinanciën, derde druk. Samsom, Alphen aan den Rijn.