

Beleidsvaluatie Natuurschoonwet 1928

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Financiën

Rotterdam, 9 december 2014



Beleidsvaluatie Natuurschoonwet 1928

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van
Financiën

Ecorys

Michel Briene

Elvira Meurs

Bart Witmond

DLG

Kees van der Vaart

Toon Zwetsloot

Tjebbe de Boer

Ineke van Vliet

Rotterdam, 9 december 2014

Over Ecorys

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profitsectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 85-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

Ecorys Nederland voert een actief MVO-beleid en heeft een ISO14001-certificaat, de internationale standaard voor milieumanagementsystemen. Onze doelen op het gebied van duurzame bedrijfsvoering zijn vertaald in ons bedrijfsbeleid en in praktische maatregelen gericht op mensen, milieu en opbrengst. Zo gebruiken we 100% groene stroom, kopen we onze CO₂-uitstoot af, stimuleren we het ov-gebruik onder onze medewerkers, en printen we onze documenten op FSC- of PEFC-gecertificeerd papier. Door deze acties is onze CO₂-voetafdruk sinds 2007 met ca. 80% afgenomen.

ECORYS Nederland B.V.
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	19
1.1 Aanleiding en doel	19
1.2 Doel en onderzoeksvragen	20
1.3 Werkwijze en inkadering	21
1.3.1 Proces	21
1.3.2 Wijze van dataverzameling	21
1.3.3 Inkadering	23
1.3.4 Context	23
1.4 Leeswijzer	24
2 De NSW in perspectief	25
2.1 Inleiding	25
2.2 Ontstaan van de NSW	25
2.3 Faciliteiten voor eigenaren	27
2.4 Fiscale derving	27
2.5 Relatie met ander beleid	28
3 Landgoederen in Nederland	29
3.1 Inleiding	29
3.2 Typologie van NSW-landgoederen	29
3.3 Ontwikkeling en spreiding van NSW-landgoederen	31
3.3.1 Ontwikkeling aantal NSW-landgoederen	31
3.3.2 Spreiding NSW-landgoederen over de provincies	32
3.3.3 Andere regelgeving	32
3.4 Ruimtegebruik	34
3.4.1 Ontwikkeling hectares	34
3.4.2 Oppervlakte onder NSW per provincies	34
3.4.3 De grootte van NSW-landgoederen	35
3.4.4 Samenstelling van de landgoederen.	36
3.5 Wie zijn de eigenaren?	37
4 Procedure NSW	39
4.1 Inleiding	39
4.2 Basisprocedure rangschikking	39
4.3 Vervolghandelingen	40
4.3.1 Bezwaren	40
4.3.2 Wijzigingen	41
4.3.3 Controles	41
4.3.4 Onttrekking	42
4.3.5 Fiscale afwerking Belastingdienst	42
5 Bijdrage NSW aan behoudsdoelstelling	43

5.1	Inleiding	43
5.2	Effectiviteit	43
5.2.1	Bevindingen	43
5.2.2	Analyse	46
5.3	Efficiëntie	47
5.3.1	Bevindingen	47
5.3.2	Analyse	50
5.4	Conclusies en aanbevelingen	52
5.4.1	Conclusies	52
5.4.2	Aanbevelingen	53
6	Haalt de NSW zijn ontwikkeldoelstelling?	55
6.1	Inleiding	55
6.2	Effectiviteit	55
6.2.1	Bevindingen	55
6.2.2	Analyse	57
6.3	Efficiëntie	59
6.3.1	Bevindingen	59
6.3.2	Analyse	59
6.4	Conclusies en aanbevelingen	60
6.4.1	Conclusies	60
6.4.2	Aanbevelingen	61
7	Effecten NSW-rangschikking bebouwing	62
7.1	Inleiding	62
7.2	Effectiviteit	62
7.2.1	Bevindingen	62
7.2.2	Analyse	65
7.3	Efficiëntie	67
7.3.1	Bevindingen	67
7.3.2	Analyse	68
7.4	Conclusies en aanbevelingen	68
7.4.1	Conclusies	68
7.4.2	Aanbevelingen	69
8	Intensief gebruik	71
8.1	Inleiding	71
8.2	Effectiviteit	71
8.2.1	Bevindingen	71
8.2.2	Analyse	74
8.3	Golfterreinen	75
8.3.1	Bevindingen	75
8.3.2	Analyse	76
8.4	Efficiëntie	76
8.4.1	Bevindingen	76
8.4.2	Analyse	76
8.5	Conclusies en aanbevelingen	76

8.5.1	Conclusies	76
8.5.2	Aanbevelingen	77
9	NSW en de openstelling van landgoederen	79
9.1	Inleiding	79
9.2	Effectiviteit	79
9.2.1	Bevindingen	79
9.2.2	Analyse	82
9.3	Efficiëntie	83
9.3.1	Analyse	83
9.4	Conclusies en aanbevelingen	84
9.4.1	Conclusies	84
9.4.2	Aanbevelingen	84
Bijlage 1	Begrippenlijst	87
Bijlage 2	Organisatie van het onderzoek	91
	Opdrachtgever	91
	Begeleidingscommissie	91
	Klankbordgroep	92
	Onderzoekers	92
Bijlage 3	Bronnen en literatuur	93
	Literatuur en interne notities	93
	Lijst geïnterviewden	95
	Deelnemers workshops	96

Voorwoord

De Natuurschoonwet (NSW) dateert uit 1928. De doelstelling van de wet is van oudsher dat natuurschoon en cultureel erfgoed behouden blijft en versnippering van landgoederen in Nederland wordt voorkomen. Hiermee faciliteert de overheid particuliere eigenaren om hun landgoed te beheren en als eenheid te behouden. Vanaf de invoering van de wet is ook de openstelling van landgoederen voor het publiek een belangrijk doel. Hoewel er sinds de invoering van de NSW regelmatig wijzigingen in de doelstellingen en de maatregelen zijn geweest, is de kern (bescherming van landgoederen en openstelling voor het publiek) behouden gebleven.

Uitvoering van de NSW is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Financiën. Op verzoek van beide ministeries heeft Ecorys in nauwe samenwerking met Dienst Landelijk Gebied (DLG) een evaluatie uitgevoerd. Directe aanleiding voor deze evaluatie was de motie van het Kamerlid Van Veldhoven (D66) die is ingediend tijdens de behandeling van de EZ-begroting voor 2013.

Voor de begeleiding van de evaluatie is door de opdrachtgever een begeleidingscommissie gevormd met deelnemers van de verantwoordelijke ministeries op management-, beleids- en uitvoerend niveau. Daarnaast is door de opdrachtgever een klankbordgroep ingesteld met deskundigen en belangenvertegenwoordigers. Deze klankbordgroep is betrokken bij de opzet van het onderzoek en de bespreking van de voorlopige resultaten.

Het onderzoek is gestart met het bezoeken van diverse landgoederen om zo in de praktijk waar te nemen wat natuurschoon is en hoe het kan worden beleefd. Er is een grote variatie in de landgoederen. Er zijn klassieke landgoederen bezocht met een landhuis en stallen, waar parken en monumentale bomen te zien waren. Ook zijn nieuwe landgoederen bekeken, waar agrarische grond is omgezet in nieuwe natuur en moderne woningen zijn gebouwd, die in de loop van de tijd als nieuwe klassiekers zouden kunnen worden beschouwd. Ook hebben we verschillende commerciële activiteiten gezien, waaronder golfbanen en vergadercentra in meer of minder geslaagde combinaties met het landgoed. Er zijn interviews gehouden en er is een enquête uitgezet onder de landgoedeigenaren. De onderzoekers zijn alle betrokkenen in het veld dankbaar voor hun coöperatieve houding en de openstelling van hun landgoed en belevingswereld aan ons.

De uitkomsten van de evaluatie laten zien dat de NSW in algemene zin van groot belang is voor instandhouding en de korte en lange termijn exploitatie van de landgoederen en daarmee voor het behoud van natuurschoon. Dit neemt niet weg dat op bepaalde onderdelen van de NSW een actualisatie wenselijk is om zodoende rekening te houden met veranderingen in de samenleving die van invloed zijn op het beheer en de instandhouding van landgoederen.

Wij wensen u veel leesplezier.

Michel Briene
Partner Ecorys Nederland
Projectleider evaluatie NSW

Kees van der Vaart
Dienst Landelijk gebied
Projectleider evaluatie NSW

Samenvatting

Inleiding

Het beheren en beschermen van natuurgebieden in Nederland behoort al geruime tijd tot de prioriteiten van de regering. Door de jaren heen zijn hiervoor verschillende instrumenten gebruikt, waaronder de Natuurschoonwet 1928 (hierna: NSW). De NSW dateert uit 1928. De doelstelling van de wet is van oudsher dat natuurschoon en cultureel erfgoed behouden blijft en versnippering van landgoederen wordt voorkomen. Hiermee faciliteert de overheid particuliere eigenaren om hun landgoed te beheren en als eenheid te behouden. Vanaf de invoering van de wet was ook de openstelling van landgoederen voor het publiek een belangrijk doel.

De NSW heeft op dit moment de volgende doelstellingen¹:

- Het natuurschoon en cultureel erfgoed te behouden door landgoederen als geheel te bewaren en versnippering tegen te gaan.
- Stimulering van particulier natuurbeheer en realisatie van nieuwe natuur en bos door particulieren op landbouwgrond.
- Openstelling van landgoederen voor het publiek.

De huidige wet voorziet in fiscale tegemoetkomingen aan eigenaren van onroerende zaken, als deze eigenaren hun onroerend goed als landgoed in stand houden en daarmee het natuurschoon bevorderen en extra faciliteiten indien het landgoed voor het publiek wordt opengesteld.

Met de invoering van een gericht natuurbeleid in de jaren '80 en '90 werd de NSW ook als instrument ingezet om bos of andere houtopstanden en natuur te realiseren. Ook zijn er extra prikkels ingebouwd om de openstelling van landgoederen, die van oudsher onlosmakelijk onderdeel uitmaakt van de wet, verder te bevorderen.

De wet is in de lange looptijd nog nooit geëvalueerd. Tijdens de behandeling van de EZ-begroting voor 2013 heeft het Kamerlid Van Veldhoven (D66) een motie ingediend waarvan de kern is: dat de NSW belastingvoordelen biedt voor gebieden die heel intensief gebruikt worden, waaronder 45 golfbanen, en dat veel landgoederen niet opengesteld worden voor het publiek. Zij is van mening dat hiermee inbreuk gemaakt wordt op de oorspronkelijke doelstellingen van de NSW en verzoekt de regering te evalueren, voorstellen te ontwikkelen om deze meer te richten op het bevorderen van het beschermen en openstellen van echte landgoederen, en de beschikkingen van bestaande landgoederen te herkeuren. De motie vormde de aanleiding voor deze integrale evaluatie van de NSW.

De huidige evaluatie van de NSW is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministeries van Economische Zaken en Financiën. Door de opdrachtgever is een klankbordgroep ingesteld. Deskundigen en belangenvertegenwoordigers zijn vertegenwoordigd in deze klankbordgroep. De hoofdaannemer en eindverantwoordelijke voor dit onderzoek is adviesbureau Ecorys. Dienst Landelijk Gebied werkte mee aan de opzet van het onderzoek, de interviews, organisatie van de workshops en de rapportage.

De evaluatie is uitgevoerd door middel van een enquête onder landgoedeigenaren, interviews met landgoedeigenaren, adviseurs en andere betrokkenen in het beleidsveld, excursies en bezoeken aan landgoederen, workshops met betrokkenen en literatuuronderzoek.

¹ Uit de Startnotitie voor deze evaluatie.

De wet functioneert in de kern goed

De Natuurschoonwet 1928 (NSW) heeft vanaf het van kracht worden van de wet een belangrijke bijdrage geleverd aan behoud van landgoederen en de openstelling daarvan voor het publiek. Het is prijzenswaardig dat de wet al zolang als consistent kader geldt en dat past ook bij de aard van landgoederen, die zich langzaam van generatie op generatie ontwikkelen. Ook nu speelt deze wet daarin nog steeds een belangrijke rol. Naast behoud en openstelling draagt de wet ook bij aan de ontwikkeldoelstelling voor nieuwe natuur en nieuw bos. De belangrijkste conclusie van deze evaluatie is dan ook; “*de NSW 1928 functioneert in de kern goed*”.

De evaluatie heeft ook opgeleverd dat de wet op onderdelen aan effectiviteit en efficiëntie kan winnen. Daarvoor worden aanbevelingen gedaan.

De samenvatting van de conclusies en aanbevelingen.

Deze evaluatie geeft een antwoord op de vraag in welke mate de Natuurschoonwet 1928 (NSW) de beoogde doelen realiseert en of dit op een efficiëntere wijze gebeurt.

De vraagstelling van de evaluatie is door de opdrachtgever uitgewerkt in 5 hoofdvragen.

1. Haalt de NSW zijn behoudsdoelstelling: is de NSW voldoende doeltreffend en doelmatig in het beschermen van ‘echte landgoederen’ - die landgoederen die bijdragen aan het behoud van natuurschoon - als een samenhangend ensemble van cultureel erfgoed, landschap, bos en natuur?
2. Haalt de NSW zijn ontwikkeldoelstelling: is de NSW voldoende doeltreffend en doelmatig in het stimuleren van bosaanleg en particulier natuurbeheer?
3. Is de regelgeving en toepassing ervan voor het NSW-rangschikken van bebouwing effectief en doelmatig om behoud en ontwikkeling van natuurschoon te bereiken?
4. Is de regelgeving en toepassing ervan voor intensief gebruik (veelal recreatie, w.o. golfbanen, maar ook agrarisch) effectief en doelmatig voor de doelstellingen van de NSW?
5. Is de NSW voldoende effectief en doelmatig in de bevordering van de openstelling van de landgoederen, het recreatief gebruik en de beleving van het natuurschoon?

Vraag 1: Haalt de NSW zijn behoudsdoelstelling?

Bij de beantwoording van de vraag of de NSW voldoende bijdraagt aan de behoudsdoelstelling van de landgoederen is een analyse gemaakt van de effectiviteit in het behalen van de behoudsdoelstelling en de mate waarin dit op efficiënte wijze wordt gerealiseerd.

Conclusies behoudsdoelstelling

C1) *NSW landgoederen zijn in aantal en oppervlakte gegroeid*

Vanwege de toename in het NSW areaal concluderen wij dat de NSW sowieso zijn behoudsdoelstelling haalt. De totale oppervlakte van landgoederen onder de NSW is vanaf 1999 met 61% gestegen van circa 89.000 ha naar ca. 140.000 ha. Indien de NSW-rangschikkingen van terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties worden meegerekend bedraagt de oppervlakte in 2014 circa 150.000 ha.

C2) *Faciliteiten van de NSW dragen bij aan groei van de landgoederen*

Alle beschikbare bronnen geven het beeld dat de NSW van groot belang is voor instandhouding en de korte en lange termijn exploitatie van landgoederen en daarmee voor behoud van natuurschoon. Hoewel de bijdrage van de NSW aan behoud van natuurschoon niet in detail onderscheiden kan worden van de effecten van de ruimtelijke ordening en andere regelgeving kan worden geconcludeerd dat de NSW in de kern effectief is. Het is waarschijnlijk dat opheffing van de NSW bij vererving en schenking tot meer problemen zal leiden, maar zeker zal leiden tot handelwijzen van landgoedeigenaren

die het natuurschoon aantasten of de beleefbaarheid daarvan verminderen door o.a. beperking van het onderhoud, versnippering of afsluiting voor publiek.

- C3) *Bijdrage aan het natuurschoon door de verschillende landgoedtypen is verschillend***
De bijdrage aan behoud van natuurschoon door een aantal landgoederen uit de categorie aanleunende landgoederen (niet zijnde historische buitenplaatsen) is gering of zelfs afwezig. Voor samenwerkende landgoederen (1 tot 5 ha) geldt dat de bijdrage aan behoud van natuurschoon weliswaar klein is, maar wel effectief.
- C4) *Kosten van NSW voor de overheid relatief gering***
Met betrekking tot de efficiëntie van de inzet van NSW-middelen is een indicatieve berekening gemaakt. De jaarlijkse kosten voor de overheid van de NSW bedragen gemiddeld €200 per hectare. De eigenaarlasten van NSW-gronden (exclusief opstallen) zijn circa €400 tot €800 per ha per jaar. Dit bedrag is aanzienlijk hoger dan de €200 als bijdrage van de NSW en geeft een indicatie dat de kosten van de NSW voor de overheid relatief gering zijn in vergelijking met de kosten van de landgoedeigenaren.
- C5) *Wet- en regelgeving op meeste punten voldoende duidelijk***
De wet- en regelgeving is op de meeste punten voldoende duidelijk en wordt in de meeste gevallen als voldoende helder en werkbaar ervaren. Het aantal bezwaar- en beroepschriften ligt niet hoog en geeft geen aanleiding tot de conclusie dat de regelgeving voor het veld onduidelijk zou zijn. Bij de rechtszaken gaat het vaak om bij een nieuw onderwerp jurisprudentie te verkrijgen. Zo ging een aantal van de rechtszaken over het nieuwe fenomeen van natuurbegraafplaatsen en of die op een landgoed mogen worden gevestigd.
- C6) *Uitvoeringskosten overheid en administratieve lasten landgoedeigenaren***
De efficiëntie van de uitvoering van de NSW door de rijks- en provinciale overheden wordt als goed beoordeeld. De benodigde tijd en kosten om een aanvraag in te dienen of een rangschikking te wijzigen worden door de aanvragers als redelijk gekwalificeerd. De informatie op de diverse sites is goed te vinden.

Aanbevelingen behoudsdoelstelling

- A1) *Continueer de NSW ten behoeve van de behoudsdoelstelling***
De regeling fungeert in de kern goed.
- A2) *Heroverweging rol aanleunende landgoederen***
Er wordt aanbevolen om te bezien of de faciliteiten uit de NSW in een juiste verhouding staan tot de geringe bijdrage van een aantal aanleunende landgoederen, met name in die situaties waarin het aanleunende landgoed geen zakelijke relatie via erfpacht heeft met het hoofdlandgoed. Overwogen kan worden om te besluiten de categorie aanleunende landgoederen zonder zakelijke relatie met het hoofdlandgoed niet langer in aanmerking te laten komen voor rangschikking. In dat geval wordt verder aanbevolen dat uitgifte van een klein deel van een landgoed in erfpacht niet wordt aangemerkt als schending van het bezitsvereiste.
- A3) *Snel inspelen op veranderingen***
In de afgelopen jaren hebben zich nieuwe ontwikkelingen voorgedaan, die van invloed zijn op de manier waarop landgoederen worden geëxploiteerd en beheerd. Een voorbeeld hiervan is de opkomst van de natuurbegraafplaats. Bij nieuwe ontwikkelingen is het de vraag of deze toegestaan zijn op een landgoed en welke voorwaarden daar dan bij horen.

Als de wetgeving en het rangschikkingsbesluit daar niet voorzien komt het in de praktijk voor dat er gerechtelijke procedures worden gestart om zo jurisprudentie af te dwingen. Het verdient aanbeveling om bij nieuwe ontwikkelingen in overleg met deskundigen en het veld zelf proactief onderzoek te laten doen naar de mogelijke effecten op landgoederen en de relatie met de NSW. Vervolgens kan daar een nieuwe beleidslijn uit worden gedestilleerd. Daarmee kan het rangschikkingsbesluit worden geactualiseerd.

A4) *Op peil houden kennis op gebied van landschap, groen en beplantingen*

Aandacht is gewenst voor het op peil brengen en houden van de vakinhoudelijke expertise bij de uitvoerende organisaties, met name op het gebied van landschap, groen en beplantingen. Een sterkere rol van provincies kan hier verbetering brengen, maar zal in vergelijking met de huidige uitvoeringspraktijk ook tot hogere uitvoeringskosten leiden en tot meer afstemming en overleg om eenduidigheid in de uitvoering te (blijven) waarborgen.

A5) *Digitalisering gewenst*

Het aantal in te vullen formulieren en de mogelijkheid om meer digitaal in te kunnen dienen zijn aandachtspunten, evenals de doorlooptijd van de procedures. De automatisering van de administratieve data bij RVO.nl behoeft verbetering, zowel uit een oogpunt van klantvriendelijkheid naar de landgoedeigenaren als ten behoeve van de inzichtelijkheid van de data voor de overheid zelf. Door verbetering van de automatisering, inclusief faciliteiten voor Geografische Informatie Systemen (GIS), kan doelmatiger worden gewerkt.

Vraag 2: Haalt de NSW zijn ontwikkeldoelstelling?

De oorspronkelijke doelstelling van de NSW was met name behoud van landgoederen en natuurschoon. Eind van de vorige eeuw en begin van deze eeuw is daar ook een ontwikkeldoelstelling bij gekomen met betrekking tot de ontwikkeling van bos of andere houtopstanden en natuur. De vraag is of de ontwikkeldoelstelling wordt gehaald, of de NSW op dit punt effectief is en of de ontwikkeldoelstelling op een efficiënte wijze wordt gerealiseerd. Opgemerkt wordt dat er in het kader van de NSW geen kwantitatieve doelstellingen zijn geformuleerd met betrekking tot de omvang van te realiseren bosaanleg en natuurbeheer.

Conclusies ontwikkeldoelstelling

C7) *De realisatie van nieuwe landgoederen levert extra hectaren natuurschoon, bos en natuur op*

Op grond van beschikbare gegevens is de toename vooral gerelateerd aan nieuwe (woon)landgoederen en agrarische landgoederen. De omvang aan nieuw bos en nieuwe natuur is bij deze categorieën landgoederen ca. 2.500 hectare vanaf 1999.

C8) *De omvang van de nieuwe NSW-natuur is 2.500 hectare: 4% - 7% van de totale nieuwe natuur*

De bijdrage van de nieuwe natuur en bos van de NSW is 2.500 hectare. In 2012 was 58.021 hectare nieuwe natuur gerealiseerd, sinds 1990 het startjaar van de EHS. De 2.500 ha is ca. 4% van deze 58.021 ha. en gecorrigeerd voor het beginjaar 7%.²

C9) *De kwaliteit en de duurzaamheid van de nieuwe natuur staat bij een deel van de nieuwe NSW-gerangschikte landgoederen ter discussie*

Beoordeeld op basis van natuurschoon en daarmee het visuele aspect krijgt deze nieuwe natuur een gemengd oordeel. Er zijn zowel goede als minder goede voorbeelden in het

² Bron Natuurmeting op Kaart 2012. De EHS startte in 1990, ons onderzoek naar de NSW bevat data vanaf 1999. Als die perioden gelijk worden geschakeld, dan stijgt het aandeel NSW van 4% naar 7% (correctie beginjaar).

veld te zien. De beoordeling op dit moment is nog moeilijk omdat er nog volop ontwikkeling is. De gemiddelde omvang van de te beleven landgoederen is kleiner dan van historische en karakteristieke landgoederen.

C10) Bij de voormalige agrarische landerijen wordt nieuwe natuur vrijwel uitsluitend gerealiseerd door halfnatuurlijk grasland. Dat maakt extensieve landbouw mogelijk. Bij de nieuwe woonlandgoederen wordt meer bos en andere nieuwe natuur aangelegd, waaronder een poel of natuurvriendelijke oever. De reden hiervoor is dat deze landgoederen vaak ontstaan op basis van de "rood voor groen" aanpak, waarbij 80% bos of natuur wordt vereist. Ook kiezen de nieuwe landgoedeigenaren vaak voor bos met het oog op afscherming en privacy en omdat ze geen landbouwdoelstelling hebben. Bij een ruim opgezette golfbaan is de helft niet direct in gebruik voor de sport en biedt dus mogelijkheden voor natuur. Door het intensieve beheer heeft het speelterrein weinig natuurwaarde, maar in de 'roughs', 'semi-roughs' en 'bunkers' kan natuur ontwikkelen.

C11) *De kosten van de nieuwe natuur via de NSW in combinatie met RO-instrumentarium vallen mee in vergelijking met andere instrumenten*
De kosten van realisatie van nieuw bos en nieuwe natuur via de NSW brengt voor de overheid aanmerkelijk lagere kosten met zich mee (maximaal € 200 /hectare jaar) dan realisatie door de overheid (€ 800 – 2.000 hectare/jaar) of door realisatie via de SNL (€ 680 – 1.700 / hectare / jaar). Daar hoort wel de nuancerende opmerking bij dat niet alleen het instrument NSW leidt tot realiseren van nieuwe natuur, maar dat ook rood-voor-groen regelingen hierbij van groot belang zijn. Daar zijn geen directe kosten voor de overheid aan verbonden. Realisatie van nieuwe natuur en bos via de NSW, in combinatie met het ruimtelijk ordeningsinstrumentarium is uit oogpunt van kosten efficiënt. Of de NSW als zelfstandig instrument efficiënt is voor het realiseren van nieuwe natuur is niet met zekerheid te bepalen.

Aanbevelingen ontwikkeldoelstelling

A6) *Beoordeling achteraf van kwaliteit natuur*

Om de vereiste bos- en/of natuurwaarden te bereiken kan worden overwogen om nieuwe landgoederen niet direct op aanvraag onder de NSW te rangschikken op basis van natuurinrichtingsplannen of beplantingsplannen, maar de NSW-rangschikking (of de faciliteiten) pas in werking te laten treden nadat gebleken is dat het bos en/of de natuur ook daadwerkelijk is gerealiseerd en van voldoende kwaliteit is. Daarbij dient wel een redelijke termijn te worden aangehouden om het voldoende aantrekkelijk voor de initiatiefnemers te laten zijn. Ook kan worden overwogen om een natuurdoeltype met een hoger kwaliteit te eisen dan het op dit moment gebruikelijke bloemrijk grasland.

A7) *Omzomingseis afstemmen op type landschap*

De omzomingseis werkt in bepaalde typen landschap (bijvoorbeeld veenweide) contraproductief op de landschappelijke kwaliteit en zou beter kunnen worden afgestemd op het type landschap. Overwogen kan worden of deze omzomingseis gerealiseerd kan worden met een natuurstrook in plaats van met bomen/boschages of dat in plaats daarvan een ruimer percentage bos of natuur verplicht wordt gesteld.

Vraag 3: Is het rangschikken van bebouwing in de NSW effectief en doelmatig?

Landgoederen, in ieder geval de historische landgoederen, bestaan uit gronden (met bos, natuur, landerijen) en gebouwen. Juist de samenhang van deze elementen zorgt voor de kwaliteit, het natuurschoon. Denk bijvoorbeeld aan een klassiek landgoed met een landhuis met bijgebouwen, dat een tuin kent en daaromheen landerijen. Het is daarom mogelijk gemaakt om naast de gronden

ook gebouwen onder de NSW te rangschikken. In de achterliggende jaren is de samenhang en eenheid tussen gronden en gebouwen in een aantal gevallen minder duidelijk geworden. Ook zijn soms nieuwe gebouwen toegevoegd die eerder afbreuk doen aan de kwaliteit van het natuurschoon, dan dat ze eraan bijdragen. Hierdoor is het niet meer vanzelfsprekendheid dat alle gebouwen worden mee gerangschikt. In de regelgeving zijn om die reden eisen opgenomen om gebouwen wel of niet onderdeel te laten uitmaken van de rangschikking. In een door de ministeries van EZ (toen EL&I) en Financiën gevraagd advies aan het College van Rijksadviseurs wordt ingegaan op de relatie tussen de bebouwing en het natuurschoon: *De meerwaarde van een landgoed: Advies over ruimtelijke criteria voor bebouwing op NSW- landgoederen: Ytje Feddes, 2012*. Hierin staat een probleemanalyse van de effecten van bebouwing op natuurschoon en een advies hoe hier in de toekomst mee om te gaan.

Conclusies bebouwing

C12) *Gebouwen belangrijk in het ensemble*

Er is bij belanghebbenden en deskundigen brede consensus dat (oudere) gebouwen een wezenlijk onderdeel uitmaken van landgoederen en bijdragen aan het natuurschoon als onderdeel van het ensemble.

C13) *Zorg over kwaliteit recente gebouwen*

Er is bij vele belanghebbenden en deskundigen zorg over de kwaliteit van een aantal recent toegevoegde gebouwen omdat ze afbreuk doen aan het natuurschoon.

C14) *Maatwerk voor toevoeging nieuwe gebouwen*

Er is bij belanghebbenden een behoefte om nieuwe gebouwen en nieuwe ontwikkelingen binnen bestaande gebouwen mogelijk te maken om zo nieuwe inkomsten te kunnen genereren, die ten goede komen aan het landgoed. Die behoefte kan ook in het rijksbelang zijn om zo een stevigere economische basis onder het behoud van de landgoederen te leggen. Anderzijds een te ruim beleid om nieuwe gebouwen toe te laten, kan juist negatief uitwerken op de open ruimte van het landgoed en de beleving van het natuurschoon. Er is maatwerk nodig. Een belangrijke overweging daarbij is dat bij beslissingen over het gebruik van gebouwen niet de functie op zich, maar het effect van de functie op de beleving en het natuurschoon bepalend moeten zijn.

C15) *Proportionaliteit*

Er is behoefte aan een afbakening van de oppervlakte bebouwing gerelateerd aan de oppervlakte van het landgoed (proportionaliteit).

C16) *Efficiëntie in relatie met meer verdien capaciteit*

Als in de toekomst meer nieuwbouw en economische activiteiten op een landgoed toegestaan zouden worden, dan kunnen landgoederen meer inkomsten genereren. Dan komt de vraag op of de faciliteiten van de NSW verlaagd kunnen worden omdat de landgoederen meer zelfvoorzienend zouden kunnen worden. De verlaging van de NSW-faciliteiten lijkt zich de afgelopen jaren al voor te doen. De omvang van de fiscale faciliteiten is afgenomen omdat er minder gebruik wordt gemaakt van de erf- en schenkbelasting en de gedeeltelijke vrijstelling voor de OZB is afgenomen. Daar komt bij dat de kosten voor beheer en onderhoud van de landgoederen in de afgelopen jaren zijn gestegen, onder meer door meer toezicht. In dat licht bezien leidt de relatief lagere financiële bijdrage vanuit de NSW al tot meer efficiëntie en geeft het een prikkel in de financiële afwegingen van landgoedeigenaren om de verdien capaciteit te vergroten.

Aanbevelingen bebouwing

- A8) *Het is wenselijk dat er meer ruimte komt voor nieuwe functies in bestaande gebouwen*
Op voorwaarde dat die nieuwe functies het natuurschoon niet aantasten.
- A9) *Het is wenselijk om in beperkte mate nieuwe bebouwing op landgoederen toe te staan.*
Deze nieuwe bebouwing kan onder de NSW worden gerangschikt om zo als economische drager te kunnen functioneren. Tegelijkertijd moet gewaakt worden dat de verhouding bebouwing en niet bebouwde delen niet te scheef wordt en het natuurschoon wordt aangetast. Regels voor proportionaliteit en inpassing zijn nodig. In het advies van het College van Rijksadviseurs staat daarvoor een aantal suggesties. Het is wel de vraag wat er in het RO-spoor kan worden geregeld, wat decentrale bevoegdheden zijn en wat in de landelijke NSW als kader moet worden gegeven.
- A10) *De methodiek van de WOZ-taxatie, waaronder de normering van de instandhoudingskosten kan worden vereenvoudigd*
Aanbevolen wordt om proportionaliteit aan te brengen door de instandhoudingskosten te koppelen aan de oppervlakte natuur en bos in bijvoorbeeld twee of drie staffels (zie voor de toelichting op deze staffels aanbeveling A15 Een nieuwe prikkel voor openstelling is gewenst).
- A11) *De leeftijdsgrens kan vervallen.*
Aanbevolen wordt om de leeftijdsgrens bij gebouwen in de NSW te laten vervallen en aan te sluiten bij de werkwijze bij het monumentenbeleid.

Vraag 4: Is de regelgeving en toepassing ervan voor intensief gebruik (veelal recreatie, w.o. golfbanen, maar ook (agrarisch) effectief en doelmatig voor de doelstellingen van de NSW?

In de NSW wordt niet aangegeven hoe een landgoed in stand gehouden mag worden behalve dat het gebruik niet af mag doen aan het behoud van het natuurschoon. Vanuit de historie van landgoederen zijn er aanzienlijke verschillen in de economie van landgoederen. Van een privaat huis met flinke tuin waarvoor de financiën voor beheer en onderhoud uit andere bezigheden verkregen werden tot een zichzelf bedruipende, grote economische eenheid die opbrengsten verkrijgt uit landbouw, bosbouw en jacht. In het huidige economische stelsel kunnen de kosten voor beheer en onderhoud van landgoederen veelal niet meer uit de traditionele inkomstenbronnen verkregen worden. De landgoederen hebben in de loop der tijden alternatieve bronnen van inkomsten gevonden en zijn hierin steeds in ontwikkeling. Een aantal landgoederen wordt Intensief gebruik (veelal recreatie, waaronder golfbanen, maar ook agrarisch). Intensief gebruik heeft overigens niet alleen betrekking op activiteiten die voor de economie van het landgoed van belang zijn, ook de aantallen (gratis) bezoekers kunnen zodanig zijn dat sprake is van intensief gebruik.

Conclusies intensief gebruik

- C17) *Er is een grote verscheidenheid aan intensief gebruik van landgoederen:*
Variërend van traditionele landbouw tot horeca, congrescentra, golfbanen en evenementen. Binnen elke categorie zijn goede en slechte voorbeelden te vinden in relatie met effecten op het natuurschoon.
- C18) *Wel of geen economisch activiteit staat los van intensiteit gebruik*
Intensief gebruik doet zich voor bij economische activiteiten en bij gratis gebruik van een landgoed (bijvoorbeeld als wandelaar). Niet de vraag of er wel of niet inkomsten worden verkregen uit een activiteit, maar de vraag of de activiteit inbreuk maakt op het landgoed en het natuurschoon moet centraal staan.

C19) *Goede en slechter scorende golfbanen*

Er is veel verscheidenheid binnen de NSW-gerangschikte golfbanen. Er zijn golfbanen die een goede bijdrage leveren aan natuurschoon en natuurwaarden en er zijn golfbanen die op natuurschoon en natuurwaarden slecht scoren. Er is geen aanleiding om golfbanen categorisch uit te sluiten. Voor een aantal landgoederen is de financiële meerwaarde van de golfbaan van belang voor het in stand houden van het (grotere) landgoed. Wel kan op basis van de voorbeelden uit de veldbezoeken worden geconstateerd dat de goede voorbeelden van golfbanen vaker onderdeel vormen van een groter landgoed en dat solitaire nieuwe golfbanen niet altijd de gewenste kwaliteit hebben.

C20) *Niet elke golfbaan wordt als een landgoed beleefd*

Vanuit de NSW bezien, voldoen de golfterreinen aan de regels met minimumoppervlakte en beplanting. In de praktijk leidt dat er niet in alle gevallen toe dat een golfterrein ook echt het gevoel van een landgoed geeft en de visuele kwaliteit van natuurschoon kent.

Aanbevelingen intensief gebruik

A12) *Meer ruimte voor economische activiteiten*

Heroverweging van de regelgeving met betrekking tot economische activiteiten op (traditionele) landgoederen is gewenst nu de oude verdienmodellen niet meer toereikend zijn om de landgoederen in stand te houden. Dat geldt ook voor landbouwkundige activiteiten.

A13) *Kwaliteitseisen aan golfbanen*

Het is wenselijk om in overleg met de sector te bezien of een vorm van certificering van golfbanen kan bijdragen aan het ontwikkelen en behouden van natuurschoon en natuurwaarden.

A14) *Beoordeling natuurkwaliteit achteraf*

Het evaluatieteam stelt bij de golfbanen voor om in overweging te nemen om de faciliteiten vanuit de NSW pas toe te kennen nadat gebleken is dat de ontwikkeling van natuurschoon en natuur inderdaad hebben plaatsgevonden. Er moet hierbij wel een redelijke termijn worden gehanteerd om voldoende prikkel te houden.

Vraag 5: Is de NSW voldoende effectief en doelmatig in de bevordering van de openstelling van de landgoederen, het recreatief gebruik en de beleving van het natuurschoon?

Naast behoud van landgoederen is de beleefbaarheid voor "het publiek" van oudsher een belangrijk punt geweest in de NSW. Dit heeft geleid tot het bevorderen van openstelling van landgoederen door daar faciliteiten aan te koppelen. Bij vererving of schenking van een landgoed behoeven geen erf- of schenkbelasting betaald te worden als het landgoed is opengesteld. Die openstelling is aan een aantal regels gebonden. De belangrijkste zijn dat er 50 meter openbaar pad per hectare bos en 25 meter openbaar pad per hectare overige grondgebruik op het landgoed aanwezig moet zijn met een regelmatige verdeling over het landgoed. De toegang tot het padenstelsel moet aan een openbare weg liggen. Privé gedeelten en kwetsbare natuur mogen uitgesloten worden van openstelling.

Conclusies openstelling

C21) *NSW beperkt effectief voor openstelling*

Openstelling van landgoederen voor wandelaars is een belangrijk middel om de beleefbaarheid van het natuurschoon te realiseren. De faciliteiten uit de NSW zijn in beperkte mate effectief gebleken om dit te bereiken. Er zijn ook andere drijfveren om open te stellen. De prikkel werkt pas laat in de tijd en zijn er voorbeelden van landgoederen die

jarenlang niet zijn opengesteld en pas bij vererving worden opengesteld. Daarbij komt dat de huidige prikkel in kracht afneemt. Het aantal gevallen waarin nog gebruik gemaakt (kan) worden van de vrijstelling van erf- en schenkbelasting wordt kleiner. Een andere prikkel voor openstelling is gewenst.

C22) *Behoeftte aan informatie over regels voor aanpak overlast*

Er is in het veld behoefte aan informatie over regels en bevoegdheden, daar waar het gaat om de openstelling voor ander gebruik dan wandelaars, zoals fietsers en paardrijden. Ook is er behoefte aan informatie over of aanvullende regels t.a.v. de inperking van de overlast. Belanghebbenden geven aan dat een aantal landgoederen aanzienlijke kosten maakt voor toezicht en onderhoud door het intensieve gebruik en zij pleiten voor een ruimere vergoeding voor de landgoederen die daadwerkelijk een substantiële bijdrage leveren aan openstelling.

C23) *De openstelling van aanleuners voegt in de praktijk niets toe.*

Het heeft geen zin om bij aanleuners openstelling te faciliteren omdat de padlengte zeer beperkt is. Er wordt in toenemende mate door aanvragers gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de openstelling pas te regelen en daardoor in aanmerking te komen voor de daarmee verband houdende faciliteiten op het moment dat vererving daadwerkelijk aan de orde is.

Aanbevelingen openstelling

A15) *Een nieuwe prikkel voor openstelling is gewenst.*

Aanbevolen wordt te onderzoeken of een combinatie met een doelmatiger wijze van bepaling van de WOZ-OZB verlaging perspectief biedt.

Een mogelijke nieuwe prikkel voor openstelling, die tevens aanhaakt bij de behoefte om de instandhoudingskosten van een landgoed op een eenvoudiger wijze vast te stellen, ligt op het vlak van de waardebepaling in de WOZ-OZB. De instandhoudingskosten kunnen in de vorm van een vast aftrekpercentage op de vrije economische waarde in twee of drie staffels worden gekoppeld aan de oppervlakte bos of natuur. Daar kan vervolgens ook de openstelling aan worden gekoppeld, bijvoorbeeld:

- een landgoed met 5 – 10 hectare bos of natuur krijgt een aftrek van 5 % van de vrije handelswaarde mits het landgoed is opengesteld;
- een landgoed met 10 - 20 hectare bos of natuur krijgt een aftrek van 10 % van de vrije handelswaarde mits het landgoed is opengesteld;
- een landgoed met 20 of meer hectare bos of natuur krijgt een aftrek van 15% van de vrije handelswaarde mits het landgoed is opengesteld.

A16) *De huidige regelgeving leidt niet altijd tot goede beleefbaarheid.*

De regels leiden tot openstelling en de aanleg / in stand houden van paden. Maar niet in alle gevallen leidt dat ook tot een goede beleefbaarheid. Een criterium dat beter aansluit op de beleefbaarheid zou dit kunnen verbeteren. Suggesties om zowel een te beperkte beleefbaarheid als een ondoelmatige hoeveelheid paden te voorkomen gaan in de richting van het loslaten van de eis met betrekking tot het aantal meters pad en in plaats daarvan eisen te stellen aan het percentage van het landgoed dat daadwerkelijk beleefbaar is voor bezoekers. Een eis met betrekking tot beleefbaarheid sluit beter aan op de doelstelling van de NSW, waarbij wel beseft wordt dat een dergelijk criterium moeilijker is vast te stellen dan het opmeten van de lengte aanwezige paden.

A17) Openstelling voor andere gebruikers dan wandelaars

Het is wenselijk om te onderzoeken of in de basisregels voor openstelling, die nu gericht is op openstelling voor wandelaars, ook regulering voor het gebruik van fietsers en andere type recreatie beter gedefinieerd kunnen worden in of eventueel buiten de NSW. Met duidelijke regels kunnen de eigenaren gemakkelijk(er) handhaven en in geval van overlast en of schade zo nodig optreden.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Het beheren en beschermen van natuurgebieden in Nederland behoort al geruime tijd tot de prioriteiten van de regering. Ook in het huidige regeerakkoord is nadrukkelijk het belang onderkend van het beheren en beschermen van natuurgebieden, het tot stand komen van de ecologische hoofdstructuur en de koppeling met andere maatschappelijke belangen zoals waterveiligheid, recreatie, ondernemerschap, gezondheid, energie en klimaat. Door de jaren heen zijn hiervoor verschillende instrumenten gebruikt, waaronder de Natuurschoonwet 1928 (hierna: NSW).

De NSW dateert uit 1928. De doelstelling van de wet is van oudsher dat natuurschoon en cultureel erfgoed behouden blijft en versnippering van landgoederen wordt voorkomen. Hiermee faciliteert de overheid particuliere eigenaren om hun landgoed te beheren en als eenheid te behouden. Vanaf de invoering van de wet was ook de openstelling van landgoederen voor het publiek een belangrijk doel.

De NSW heeft op dit moment de volgende doelstellingen³:

1. Het natuurschoon en cultureel erfgoed te behouden door landgoederen als geheel te bewaren en versnippering tegen te gaan.
2. Stimulering van particulier natuurbeheer en realisatie van nieuwe natuur en bos door particulieren op landbouwgrond.
3. Openstelling van landgoederen voor het publiek.

Gedurende een kleine eeuw van uitvoering van de NSW zijn er wijzigingen in de doelstellingen en de maatregelen geweest, maar de kern van bescherming van landgoederen en openstelling voor het publiek is behouden gebleven. De huidige wet voorziet in fiscale tegemoetkomingen aan eigenaren van onroerende zaken, als deze eigenaren hun onroerend goed als landgoed in stand houden en daarmee het natuurschoon bevorderen en extra faciliteiten indien het landgoed voor het publiek wordt opengesteld.

Met de invoering van een gericht natuurbeleid in de jaren '80 en '90 werd de NSW ook als instrument ingezet om bos of andere houtopstanden en natuur te realiseren. Ook zijn er extra prikkels ingebouwd om de openstelling van landgoederen, die van oudsher onlosmakelijk onderdeel uitmaakt van de wet, verder te bevorderen. In 2007 zijn voor het laatst wijzigingen van kracht geworden in de wet en onderliggende besluiten. Deze hadden betrekking op wijziging van het begrip NSW-landgoed, de bezettingsvereiste (ten minste 30% bos/houtopstanden en/of natuur), de verruiming van het begrip natuurterreinen en de wijziging van het begrip eigenaar.

³ Uit Startnotitie voor deze evaluatie.

Tijdens de behandeling van de EZ-begroting voor 2013 heeft het Kamerlid Van Veldhoven (D66) de volgende motie ingediend.

De motie, nr. 90 (33400-XIII)

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat de landgoederenregeling onder de Natuurschoonwet 1928 belastingvoordelen biedt voor gebieden die heel intensief gebruikt worden, waaronder 45 golfbanen, en dat veel landgoederen niet opengesteld worden voor het publiek;

van mening dat hiermee inbreuk gemaakt wordt op de oorspronkelijke doelstellingen van de Natuurschoonwet en de landgoederenregeling;

verzoekt de regering, de landgoederenregeling te evalueren, voorstellen te ontwikkelen om deze meer te richten op het bevorderen van het beschermen en openstellen van echte landgoederen, en

de beschikkingen van bestaande landgoederen te herkeuren,

en gaat over tot de orde van de dag.

De motie vormde de aanleiding voor een integrale evaluatie van de NSW.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Kernpunten van de evaluatie: vaststellen doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiency)

Deze evaluatie geeft een antwoord op de vraag in welke mate het bestaande beleid bijdraagt aan de doelen van de NSW en bijdraagt aan de doelen van het natuurbeleid. De evaluatie geeft ook een antwoord op de vraag of deze doelen op een efficiëntere manier bereikt kunnen worden. Het beoogde doel van de evaluatie is door de opdrachtgever uitgewerkt in 5 hoofdvragen.

Hoofdvragen

- 1) Haalt de NSW zijn behoudsdoelstelling:
is de NSW voldoende doeltreffend en doelmatig in het beschermen van 'echte landgoederen' - die landgoederen die bijdragen aan het behoud van natuurschoon - als een samenhangend ensemble van cultureel erfgoed, landschap, bos en natuur?
- 2) Haalt de NSW zijn ontwikkeldoelstelling:
is de NSW voldoende doeltreffend en doelmatig in het stimuleren van bosaanleg en particulier natuurbeheer?

Specifieke aandachtsgebieden

- 3) Is de regelgeving en toepassing ervan voor het NSW-rangschikken van bebouwing effectief en doelmatig om behoud en ontwikkeling van natuurschoon te bereiken?
- 4) Is de regelgeving en toepassing ervan voor intensief gebruik (veelal recreatie, w.o. golfbanen, maar ook agrarisch) effectief en doelmatig voor de doelstellingen van de NSW?

- 5) Is de NSW voldoende effectief en doelmatig in de bevordering van de openstelling van de landgoederen, het recreatief gebruik en de beleving van het natuurschoon?

1.3 Werkwijze en inkadering

1.3.1 Proces

De huidige evaluatie van de NSW is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministeries van Economische Zaken en Financiën. De staatssecretaris van EZ is in deze opdrachtgever namens beide ministeries.

Door de opdrachtgever is een begeleidingscommissie gevormd met deelnemers van de ministeries op management-, beleids- en uitvoerend niveau. De begeleidingscommissie had als taak om de opzet, voortgang en afronding van het onderzoek te bespreken.

Door de opdrachtgever is tevens een klankbordgroep ingesteld. Deskundigen en belangenvertegenwoordigers zijn vertegenwoordigd in deze klankbordgroep. Deze klankbordgroep is betrokken bij de opzet van het onderzoek en de bespreking van de voorlopige resultaten.

De hoofdaannemer en eindverantwoordelijke voor dit onderzoek is Ecorys. Dienst Landelijk Gebied werkte mee aan de opzet van het onderzoek, de interviews, organisatie van de workshops en de rapportage.

In bijlage 1 vindt u een overzicht van de organisatie van het onderzoek.

1.3.2 Wijze van dataverzameling

Het verkrijgen van de benodigde informatie heeft via diverse sporen plaatsgevonden.

Terreinbezoeken

Het onderzoeksteam heeft bij de start van het de evaluatie een aanzienlijk aantal NSW-landgoederen bezocht om zich een beeld te vormen van de diversiteit aan typen NSW-landgoederen en hun specifieke ruimtelijke kenmerken.

Literatuurstudie

De beschikbare literatuur is doorgenomen op relevantie voor deze evaluatie. Zie bijlage 2.

Enquête

Er is een enquête gehouden onder eigenaren / beheerders van NSW-landgoederen.

De vragen in de enquête (bijlage 3) zijn geënt op de 5 hoofdvragen en gevalideerd door de klankbordgroep en begeleidingscommissie.

Ten behoeve van de representativiteit is bepaald dat 20% van de NSW-landgoederen een enquête toegezonden krijgt. Op basis van een geanonimiseerd bestand van NSW-landgoederen is een a-selecte uitsnede gemaakt van 20% van de op dat moment geldende NSW-rangschikkingen. In verband met de specifieke belangstelling voor golfbanen zowel als onderdeel van grotere landgoederen als voor zelfstandig NSW-landgoed deze voor 100% in de enquête meegenomen. De Belastingdienst heeft vervolgens de adresgegevens van deze selectie verstrekt voor verzending van de enquêtes.

Er zijn 1168 enquêtes verzonden. Hiervan kwamen er 53 retour afzender. Dit resulteert in een panelgrootte van 1113 potentiële deelnemers. Van de 505 deelnemers die aan de enquête zijn begonnen (45%) hebben 460 deelnemers de enquête volledig afgerond (41%). Dit, voor een enquête hoge percentage, tekent de betrokkenheid van de doelgroep bij het onderwerp.

Onderstaande tabel laat zien dat de respons ook geografisch voldoende representatief is geweest.

Tabel 1.1 Spreiding respondenten (n = 493)

Provincie	Aantal per provincie	%	Aantal in enquête	%
Drenthe	237	4%	20	4%
Flevoland	8	0%	0	0%
Friesland	122	2%	10	2%
Gelderland	1.584	29%	149	30%
Groningen	47	1%	7	1%
Limburg	323	6%	28	6%
Noord-Brabant	632	12%	53	11%
Noord-Holland	148	3%	11	2%
Overijssel	1.378	26%	126	26%
Utrecht	626	12%	53	11%
Zeeland	86	2%	12	2%
Zuid-Holland	191	4%	24	5%
Totaal	5.382	100%	493	100%

Bron: enquête onder eigenaren/ beheerders van NSW landgoederen.

Interviews

Met alle leden van de klankbordgroep is een interview gehouden. Hiernaast zijn gericht interviews gehouden met deskundigen, belastingdienst, brancheorganisaties en individuele eigenaars/ beheerders van (verschillende categorieën van) NSW-landgoederen. De interviews waren “semi-gestructureerd”. De vijf hoofdvragen vormden de leidraad. Binnen dit kader zijn accenten in de gesprekken aangebracht afhankelijk van de inhoudelijke deskundigheid van de geïnterviewde. De verslagen zijn gevalideerd door de geïnterviewde(n). In totaal vonden 23 interviews plaats met in totaal 36 personen. De lijst met geïnterviewden is te vinden in bijlage 2.

Workshops

In augustus en september 2014 vonden twee workshops plaats, waaraan geïnterviewden en leden van de klankbordgroep, aangevuld met diverse deskundigen en belanghebbenden rond de NSW en het landelijk gebied in brede zin deelnamen. In de workshops zijn de aanpak en voorlopige bevindingen uit het onderzoek gedeeld en ter toetsing voorgelegd. Op een aantal thema's zijn de resultaten van het evaluatieonderzoek door middel van discussie aangescherpt en verdiept.

Referentiegroep

Bij de start van het project zijn de mogelijkheden onderzocht van het formeren van een referentiegroep. Deze referentiegroep zou uit landgoederen moeten bestaan die aan de NSW-kenmerken voldoen, maar zich niet voor de regeling hebben aangemeld. Na een korte analyse is geconstateerd dat het vormen van een dergelijke groep niet mogelijk is omdat vrijwel alle “traditionele” landgoederen gebruik maken van de NSW.

Bij de categorie nieuwe landgoederen (woonlandgoederen, agrarische landgoederen) is het juist de veelheid aan enigszins vergelijkbare situaties (woonhuizen in het buitengebied en agrarische bedrijven) waardoor het slechts na een zeer uitgebreide studie mogelijk is om een referentiegroep

te vinden die met uitzondering van de NSW-rangschikking vergelijkbaar is met de NSW-gerangschikte nieuwe landgoederen.

1.3.3 *Inkadering*

De evaluatie richt zich op effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering van de NSW en neemt daarbij de huidige doelstelling van de wet en de uitvoeringswijze en uitvoeringsregels als uitgangspunt.

Met betrekking tot de beoordeling van de effectiviteit (het doelbereik) en de efficiëntie wordt opgemerkt dat er door de opdrachtgever geen referentie niveau is meegegeven waaraan de effectiviteit en de efficiëntie getoetst moeten worden. De NSW bevat geen harde of gekwantificeerde doelstellingen.

Waar in de rapportage uitspraken worden gedaan over effectiviteit en efficiëntie zijn die gebaseerd op hetgeen het onderzoeksteam als een voldoende of onvoldoende niveau beschouwd. Voor zover beschikbaar en relevant wordt daarbij wel een vergelijking gemaakt met andere instrumenten / werkwijzen.

1.3.4 *Context*

De kern van de NSW houdt in dat NSW-landgoedeigenaren fiscale faciliteiten genieten indien zij landgoederen in stand houden en dat zij extra faciliteiten kunnen genieten als zij hun landgoed openstellen voor het publiek. Veel landgoedeigenaren zijn met hart en ziel verbonden aan hun onroerend goed, dat soms al generaties lang familiebezit is. Voor hen zijn de NSW-faciliteiten niet uitsluitend een financiële aangelegenheid, maar ook een erkenning van hun inspanning en betrokkenheid voor behoud van het (familie-)bezit en de functie daarvan in de lokale gemeenschap. Voor veel omwonenden vormen landgoederen een waardevol onderdeel van de kwaliteit van hun leefomgeving. De NSW kan zich door deze omstandigheden verheugen in een relatief intensieve betrokkenheid van velen, veelal met een zekere emotionele lading.

Mede door beleidswijzigingen die in de loop der jaren zijn aangebracht is het aantal NSW-landgoederen fors gestegen (zie H. 2). Veel landgoedeigenaren zien zich vanwege stijgende kosten voor onderhoud en beheer, genoodzaakt om (aanvullende) economische activiteiten te ontwikkelen om hun bezit verantwoord te kunnen blijven exploiteren en in stand te houden. Soms treden daarbij ruimtelijke ontwikkelingen op die op gespannen voet (lijken te) staan met de bedoeling van de NSW. De beeldvorming hierover en vragen over de verhouding tussen voordeel en natuurschoonprestatie, roepen spanning op in kringen van de NSW-landgoedeigenaren zelf, maar ook breder in de samenleving en de politiek (de motie Van Veldhoven getuigt hiervan). Genoemde spanning vormt een risico voor het draagvlak van het gevoerde beleid en de wet- en regelgeving.

Uitgangspunt in dit evaluatieonderzoek is dat de betekenis van de NSW in deze brede context wordt bezien. Waar nodig wordt gezocht naar mogelijkheden voor verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de wet- en regelgeving, die aansluiten bij de doelstellingen van de wet en die bijdragen aan instandhouding, verbreding en versterking van een breed draagvlak voor het beleid. De conclusies en aanbevelingen voor verbetering zijn gebaseerd op (feitelijke) informatie die is verkregen uit dit onderzoek of uit de literatuur.

1.4 Leeswijzer

Deze rapportage is uit drie delen opgebouwd.

Deel 1 (hoofdstukken 1 en 2) geeft inzicht in de aanleiding van het onderzoek en de geschiedenis van de NSW.

In hoofdstuk 1 wordt de aanleiding en de werkwijze geschetst. Hoofdstuk 2 bevat een korte schets van de wetsgeschiedenis van de NSW en een samenvattend overzicht van de fiscale faciliteiten en bijbehorende voorwaarden. Daarnaast wordt kort ingegaan op de relatie met andere beleidsvelden. In de literatuur is veel van deze informatie beschreven. In dit hoofdstuk wordt daarnaar verwezen.

Deel 2 (hoofdstukken 3 en 4) geeft beschrijvende en feitelijke informatie over de NSW landgoederen, de aanvraag- en besluitprocedures en de betrokken instanties.

Hoofdstuk 3 beschrijft de NSW-landgoederen in Nederland. Daarbij wordt een typologie van landgoederen gehanteerd. In de beschrijvingen wordt gebruik gemaakt van zowel de gegevensset uit REGINA (databasebestand RVO.nl) als van de uitkomsten van de enquête onder de NSW-landgoedeigenaren. Organisatorische en procedurele aspecten rondom de NSW komen in hoofdstuk 4 aanbod. Daarbij wordt onder andere gekeken naar de diverse aanvraag-, bezwaar- en besluitprocedures, alsmede de rol van de betrokken instanties.

Deel 3 (hoofdstukken 5 t/m 9) beschrijft de analyse van de informatie en de daaruit voorkomende conclusies en aanbevelingen per onderzoeksvraag.

De hoofdstukken 5 t/m 9 vormen de kern van dit evaluatieonderzoek. In deze hoofdstukken worden successievelijk de 5 hoofdvragen van het onderzoek beschreven. Daarbij worden de uitkomsten van de enquête, de interviews en de workshops benut. Elk van de hoofdstukken eindigt met conclusies en aanbevelingen.

Het rapport wordt voorafgegaan door een samenvatting waarin de conclusies en aanbevelingen uit de afzonderlijke hoofdstukken op een rij zijn gezet.

2 De NSW in perspectief

2.1 Inleiding

De NSW heeft een lange voorgeschiedenis. In dit hoofdstuk wordt kort op deze geschiedenis in gegaan. Daarnaast wordt aangegeven onder welke voorwaarden gebruik gemaakt kan worden van de faciliteiten die de wet biedt, wordt aangegeven welke faciliteiten dat zijn en wordt ten slotte ook beknopt aangegeven wat de financiële omvang is van de derving aan belastinginkomsten die verband houdt met deze wet.

2.2 Ontstaan van de NSW⁴

De NSW is ontstaan in de jaren '20 toen landgoedeigenaren door de druk van belastingen genoodzaakt waren om delen van hun landgoederen te verkopen. De verschuldigde belastingen konden niet, of slechts met moeite, uit het lage rendement van landgoederen betaald worden.

In eerste instantie betrof het de vermindering van de krachtens de Successiewet geheven belastingen en de vermogensbelasting. De definitie van een NSW-landgoed was toen een geheel of gedeeltelijk met houtopstanden bezette onroerende zaak, daaronder begrepen die waarop een buitenplaats⁵ voorkomt.

In de loop der tijd zijn in diverse (belasting)wetten faciliteiten voor eigenaren van landgoederen opgenomen. De faciliteiten hebben op dit moment betrekking op de schenk- en erfbelasting, de overdrachtsbelasting, de inkomstenbelasting, de vennootschapsbelasting en de gemeentelijke onroerendezaakbelasting (OZB).

In 1989 zijn de faciliteiten uitgebreid. Door de toegenomen zakelijke lasten en de gestegen kosten van arbeid voor beheer en onderhoud was het bezitten en behouden van een landgoed voor een particuliere eigenaar in het algemeen alleen te dragen als de belastingdruk werd verminderd. De faciliteit voor ondermeer de schenk- en erfbelasting werd verruimd voor opengestelde NSW-landgoederen. Vóór deze wetswijziging was er al een heffingsverschil gangbaar tussen niet-opengestelde en opengestelde NSW-landgoederen, namelijk heffing over respectievelijk 2/3 en 1/4 deel van de bestemmingswaarde. In 1989 is dit verruimd naar heffing over respectievelijk de helft van de bestemmingswaarde en nihil. Hiermee werd de openstelling van de landgoederen voor het publiek verder gestimuleerd.

Met ingang van 1 januari 1990 is het Rangschikkingsbesluit Natuurschoonwet 1928 (RB NSW) van kracht. In het RB NSW staan de criteria waaraan een onroerende zaak moet voldoen om als landgoed in de zin van de NSW te worden aangemerkt. In het RB NSW staat, niet limitatief, welke activiteiten niet zijn toegestaan op een NSW-landgoed, bijvoorbeeld intensieve veehouderij en intensieve dag- of verblijfsrecreatie. Ook wordt aangegeven welke onroerende zaken onderdeel kunnen uitmaken van een NSW-landgoed. Dat betreft bijvoorbeeld opstallen die voor 1940 zijn gebouwd, opstallen die functioneel zijn voor de instandhouding of het beheer van het NSW-landgoed, landbouwpercelen en natuurkampeerterreinen.

⁴ Informatie uit voorbereidingsdocumenten NSW-evaluatie, gezamenlijke notitie RVO.nl en Belastingdienst".

⁵ Buitenplaats: Een onroerende zaak⁵ met daarop een (deel van een) opstal (huis, kasteel) eventueel met bijgebouwen, met een architectonisch daarmee verbonden historische tuin of historisch park van minimaal 1 hectare groot, waarvan de aanleg dateert van vóór 1850.

In het kader van de uitwerking van het Uitvoeringsprogramma Meerjarenplan Bosbouw 1990–1994 is het, ter bevordering van de aanleg van bossen/houtopstanden, met ingang van eind 1995-1996 middels een wijziging van de NSW en het RB NSW, onder voorwaarden mogelijk gemaakt, de aankoop van grond ten behoeve van bosaanleg vrij te stellen voor de heffing van overdrachtsbelasting.

Met ingang van 1 juni 2007 is het RB NSW zodanig gewijzigd dat het niet meer mogelijk is om met percelen, kleiner dan 5 ha (behoudens buitenplaatsen), die zelf geen bijdrage leveren aan het natuurschoon, mee te liften op de NSW-rangschikking van een naastgelegen onroerende zaak. Gelijktijdig is de mogelijkheid om een landgoed onder de NSW te rangschikken verruimd en wel op basis van (nog te ontwikkelen) natuur.

Een onroerende zaak komt daarmee voor rangschikking als NSW-landgoed in aanmerking als:

- de oppervlakte ten minste 5 ha bedraagt;
- de terreinen aaneengesloten zijn;
- ten minste 30% is bezet met houtopstanden of natuurterreinen (hierna: bezettingsvereiste);
- het gebruik geen inbreuk maakt op het natuurschoon. Het RB NSW bevat nadere omschrijvingen van wat wel en niet als inbreukmakend op het natuurschoon geldt. Landbouwgronden maken geen inbreuk op het natuurschoon als wordt voldaan aan een bepaalde oppervlakte en indien ze in voldoende mate zijn omzoomd door houtopstanden.

Onroerende zaken kleiner dan 5 ha, maar groter dan 1 ha, komen voor NSW-rangschikking in aanmerking als deze grenzen aan een NSW-landgoed, waarmee het samen 5 ha of meer beslaat, er tussen beide onroerende zaken een nauwe historische band bestaat en het onroerende goed overigens voldoet aan de vereisten. Voor het mee NSW-rangschikken van eventuele opstallen gelden daarbij voorwaarden (beschermd Rijksmonument; opstallen gebouwd vóór 1940, die hun uiterlijk karakter hebben behouden, of opstallen (niet woningen) die functioneel zijn voor het beheer en onderhoud van het landgoed en aan maximum afmetingen voldoen).

Onroerende zaken van 1 ha of kleiner, die overigens niet hoeven te voldoen aan het bezettingsvereiste, komen in aanmerking als deze grenzen aan een NSW-landgoed, waarmee het samen 5 ha of meer beslaat, en op de onroerende zaak een opstal is gelegen van vóór 1940 en er tussen deze opstal en het NSW-landgoed waar tegen wordt aangeleund een nauwe historische band bestaat.

Het eigenaarsbegrip binnen de NSW is met ingang van 1 juni 2007 aangepast. Onder eigenaar wordt in de NSW verstaan:

- de persoon die het recht van eigendom heeft en de onroerende zaak niet heeft bezwaard met het beperkt recht van vruchtgebruik of dat van erfpacht,
- de vruchtgebruiker van de onroerende zaak, en
- de erfpachter van de onroerende zaak. Wanneer de bloot-eigenaar de economische eigendom niet heeft overgedragen toen hij het beperkt recht van erfpacht vestigde, blijft hij onder bepaalde voorwaarden eigenaar in de zin van de NSW. Deze mogelijkheid is beperkt tot percelen kleiner dan 5 ha.

Omdat vanaf deze datum elke eigenaar individueel gerangschikt moet worden, vond er in de eerste jaren sindsdien een toename van ongeveer 1200 NSW-rangschikkingen plaats.⁶

Het is hierbij belangrijk onderscheid te maken tussen de 'papieren werkelijkheid' en wat er in het veld zichtbaar is. Het aantal rangschikkingen is op papier gestegen door juridische veranderingen,

⁶ Schriftelijke mededeling P.v.d.Steen, RVO.

zoals aanpassing van het eigenaarsbegrip. In het veld is het meestal niet zichtbaar dat een landgoed is aangepast. In de praktijk zijn veel landgoederen in omvang gelijk gebleven en kunnen op dezelfde manier beleefd worden als voor de wetswijziging. Er zijn ook voorbeelden van landgoederen, die wel zijn uitgebreid of nieuw zijn gesticht.

2.3 Faciliteiten voor eigenaren

De wetsystematiek en verantwoordelijkheidsverdeling

De NSW is een gedeelde verantwoordelijkheid van de ministers van EZ en Financiën. De NSW bestaat uit de wet, de onderliggende AMvB (RB NSW) en het Openstellingsbesluit landgoederen. Voor het Openstellingsbesluit landgoederen en de fiscale regelgeving is de minister van Financiën de eerstverantwoordelijke bewindspersoon. Deze regelgeving specificeert de fiscale faciliteiten en een aantal institutionele vereisten. De staatssecretaris van EZ is de eerstverantwoordelijke bewindspersoon voor het RB NSW.

Beknopt overzicht huidige fiscale faciliteiten

1. Faciliteiten bij verkrijging van een NSW-landgoed:

- a. Lagere erf- of schenkbelasting, of een volledige vrijstelling indien het NSW-landgoed voor publiek is opengesteld. Instandhoudingsvereiste van 25 jaar; bij schending van deze termijn volgt volledige invordering. Bezitsvereiste van 25 jaar; bij schending volgt heffing naar rato van de niet-verstreken termijn.
- b. Vrijstelling van de overdrachtsbelasting bij een landgoed dat voldoet aan de NSW-criteria. Instandhoudingsvereiste van 25 jaar; bij schending volgt volledige invordering.

2. Jaarlijkse faciliteiten:

- a. Op het gebied van inkomstenbelasting:
 - Lagere waardering van de eigen woning bij de bepaling van inkomsten in box 1 (het eigen woningforfait) of de opstallen in box 3.
 - De (onbebouwde) grond van een NSW-landgoed telt niet mee in de bepaling van het vermogen in box 3;
- b. Op het gebied van de gemeentelijke OZB (onder voorwaarden):
 - De onbebouwde grond van een NSW-landgoed is vrijgesteld van OZB;
 - Lagere waardering van de woning bij vaststelling van de OZB.
- c. Op het gebied van vennootschapsbelasting:
 - Vrijstelling van vennootschapsbelasting onder bepaalde voorwaarden.

2.4 Fiscale derving

De fiscale derving voor de overheid is in de afgelopen jaren naar alle waarschijnlijkheid gedaald, voornamelijk als gevolg van de verlaging van de tarieven in het erf- en schenkbelastingen, de inkomstenbelasting en de overdrachtsbelasting. Zo bedroeg de totale derving in begin van deze eeuw volgens Boers en Koning (2005) circa €70 mln. per jaar en wordt deze in 2013 door de het Ministerie van Financiën geraamd op circa €28,5 mln.⁷. De volgende tabel toont de samenstelling van deze derving.

⁷ Berekening door ministerie van Financiën.

Tabel 2.1 Fiscale derving (x miljoen euro) vanwege de NSW voor de overheid (afgelopen jaren)

Type belasting	Derving in € mln./j
Schenk- en erfbelasting	5,0
Overdrachtsbelasting	5,5
Inkomstenbelasting, box 1	4,5
Inkomstenbelasting, box 3	8,5
Vennootschapsbelasting	0,5
Onroerende zaakbelasting	4,5
Totaal	28,5

Bron: Raming Ministerie van Financiën.

2.5 Relatie met ander beleid

Het beleid voor landgoederen raakt met name aan het beleid voor natuur, bos en landschap. Daarnaast is er een relatie met het beleid voor cultureel erfgoed en monumenten in Nederland.

Particuliere eigenaren vervullen een belangrijke rol in het beheer van natuur, bos en landschap. De faciliteiten van de NSW, die zijn gericht op het bevorderen van het behoud en de ontwikkeling van natuur, sluiten nauw aan bij het rijksbeleid van de afgelopen jaren, dat is gericht op versterking van de rol en positie van particulieren in het natuurbeheer. Alhoewel het begrip natuurschoon een bredere strekking heeft dan de begrippen natuur en natuurterrein, zoals die worden gehanteerd in het actuele natuurbeleid van rijk en provincies, sluit de NSW goed aan bij dit beleid. Datzelfde geldt voor de openstelling en recreatieve beleving van bos, natuur en landschap; het stimulerende beleid om terreinen open te stellen in het kader van de NSW vertoont veel verwantschap met de voorwaarden in het subsidiebeleid voor natuur, zoals vormgegeven in het Subsiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL).

Door het streven naar het behoud van natuurschoon en cultuurhistorie wordt een koppeling gelegd met de Monumentenwet 1988. Definities van buitenplaatsen en monumenten werden overgenomen uit het rijksbeleid voor cultureel erfgoed en monumenten, waardoor dit beleid versterkt en ondersteund werd.

Voor het voorkomen dat natuur- en cultuurwaarden verloren gaan bestaan verschillende instrumenten, waaronder ruimtelijke ordening en subsidies voor onderhoud aan monumenten, landschap en natuur. De NSW is hierbij een ondersteunend element dat op basis van vrijwillige aanmelding een fiscale ondersteuning biedt voor particulier bezit van natuurschoon.

In hoofdstuk 3 wordt aan de hand van de uitgevoerde enquête nog ingegaan op de relatie van de NSW met andere regelgeving.

3 Landgoederen in Nederland

3.1 Inleiding

De term landgoed is niet beschermd. Een ieder die zijn grond en gebouwen “landgoed” wil noemen, is daartoe gerechtigd. Wanneer we in dit onderzoek over landgoederen spreken, hebben we het over vastgoed dat voldoet aan de criteria van de NSW en die door een eigenaar vrijwillig is gerangschikt.

Deze NSW-landgoederen zijn zeer verschillend van aard en in verschijningsvorm. In paragraaf 3.2 wordt een typologie van 7 soorten landgoederen gegeven waarin de NSW-landgoederen grofweg zijn in te delen. Dit helpt om de bevindingen en conclusies in dit onderzoek nader te kunnen duiden. In paragraaf 3.3 en 3.4 gaan we in op de groei van NSW-landgoederen, zowel in aantal als in oppervlakte, alsmede op de verdeling over de provincies. In paragraaf 3.5 bespreken we de eigendomssituatie van de NSW-landgoederen.

Voor de onderbouwing van dit hoofdstuk is in belangrijke mate gebruik gemaakt van de uitkomsten van de uitgevoerde enquête.

3.2 Typologie van NSW-landgoederen

NSW-landgoederen

De Natuurschoonwet 1928 geldt voor landgoederen en historische buitenplaatsen. De wet bepaalt wat een NSW-landgoed is. In 1990 is die definitie uit de wet uitgewerkt in het Rangschikkingsbesluit Natuurschoonwet 1928 (RB NSW). De uitwerking betreft de voorwaarden waaraan een onroerende zaak moet voldoen om te kunnen worden gerangschikt als NSW-landgoed. Bijvoorbeeld de grootte van de onroerende zaak, de minimum hoeveelheid (%) bos of natuur op een landgoed, de eisen aan de bebouwing, wel/niet toegestane activiteiten⁸. Verder is in het Openstellingsbesluit landgoederen uitgewerkt aan welke voorwaarden een landgoed moet voldoen, wil het in het kader van de NSW als opengesteld voor het publiek worden aangemerkt, zoals bijvoorbeeld de normen voor een padenstelsel op een landgoed. Deze twee besluiten bevatten de criteria waaraan de uitvoerende instanties aanmeldingen en wijzigingsaanvragen toetsen.

De NSW-gerangschikte landgoederen zijn voor het overgrote deel in navolgende typen in te delen⁹:

1) Historische of karakteristieke landgoederen.

Een onroerende zaak, van ten minste 5 hectare groot en voor minimaal 30%¹⁰ bezet met houtopstanden en/of natuur in de vorm van een samenhangende compositie tussen een woning (hoofdmoment) met veelal een tuin/of park. Ook wel een herkenbaar ensemble genoemd. Door de ligging van het huis, bijbehorende gebouwen en tuinen of parken in het landschap heeft het veelal een cultuurhistorische waarde, zorgt het voor kleinschalig en gevarieerd beheer en vormt het doorgaans een stabiele economische eenheid. Om zich te onderscheiden en een economische eenheid te vormen, zullen deze landgoederen vaak veel

⁸ Het Rangschikkingsbesluit Natuurschoonwet 1928 bepaalt (niet limitatief) wat wel en wat niet is toegestaan op een NSW-landgoed.

⁹ Deze typologie is samengesteld door de onderzoekers en in gesprek met de opdrachtgevers ministeries van EZ/FIN, c.q. de begeleidingscommissie, als werkdefinitie voor dit onderzoek vastgesteld.

¹⁰ Voor 1 juni 2007 was deze eis: minimaal 30 % houtopstanden of minimaal 20 % houtopstanden als totaal tenminste 50% natuurterrein is.

groter dan 5 hectare zijn. Dit type landgoed behoeft niet per se historisch te zijn, mits het maar een duidelijk samenhangend ensemble vormt.

2) (Deel van) Historische buitenplaatsen.

Een onroerende zaak¹¹ met daarop een (deel van een) opstal (huis, kasteel) eventueel met bijgebouwen, met een architectonisch daarmee verbonden historische tuin of historisch park van minimaal 1 hectare groot, waarvan de aanleg dateert van vóór 1850. Het complex of tenminste een van de onderdelen is een Rijksmonument, zoals bedoeld in art. 6, lid 1 Monumentenwet 1988. Is de buitenplaats in zijn geheel overigens groter dan 5 hectare dan dient het oppervlak wel voor minimaal 30 % te bestaan uit houtopstanden en/of natuur.

3) (Voormalig) Agrarische landerijen of zogenaamde Erf- en landerijen-landgoederen.

Een onroerende zaak van minimaal 5 hectare, aaneengesloten, erf en/of landbouwgrond waarbij minimaal 30% van de totale oppervlakte geheel of gedeeltelijk is bezet met houtopstanden en/of natuur (en voor wat betreft de landbouwterreinen toereikend omzoomd met houtopstanden¹²). Als gevolg van andere bestaande regels (rood voor rood regeling) wordt het mogelijk om (veelal) agrarische stallen te slopen en te vervangen door nieuwe wooneenheden.

4) Landgoederen als onderdeel van een groter bos- of natuurgebied.

Een onroerende zaak van tenminste 5 hectare, voor minimaal 30 % bezet met houtopstanden en/of natuur, welk onderdeel uitmaakt van een veelal groter terrein met of zonder bebouwing. Nieuwe bebouwing zou ondergeschikt moeten zijn aan bestaande bebouwing of aan de gebiedsinrichting.

5) Nieuwe woonlandgoederen (sinds 1996).

Deels vanuit rijks- en provinciaal beleid (particulier) nieuw aangelegd areaal bos- en natuurgebied¹³ (eis: minimaal 5 hectare, aaneengesloten) waarop dan als tegenprestatie kan worden toegestaan dat er één of enkele wooneenheden op mogen worden gebouwd. Stelregel hierbij is dat het maximaal 10% privé oppervlakte betreft (rest is natuur/bos), waarvan dan weer maximaal 20% daadwerkelijk mag worden bebouwd.

6) Aanleunende landgoederen (RB NSW art. 3, lid 4).

Een onroerende zaak van 1 hectare of kleiner, waarop een opstal ligt die vóór 1940 is gebouwd of een rijksmonument is en waarbij een nauwe historische band bestaat tussen deze opstal en het naastgelegen al gerangschikte NSW-landgoed. De eis van minimaal 30 % natuur of houtopstanden is hierop niet van toepassing is.

7) Samenwerkende landgoederen (RB NSW art. 3, lid 3).

Een onroerende zaak, groter dan 1 hectare en kleiner dan 5 hectare, dat samen met het naastgelegen NSW-landgoed 5 hectare of groter is. De onroerende zaak is voor minimaal 30 % bezet met houtopstanden en/of natuur en waarop eventueel een opstal is gelegen die vóór 1940 is gebouwd of een rijksmonument is en een nauwe historische band bestaat tussen beide onroerende zaken. Tot deze categorie behoren ook aanleunende landgoederen, groter dan 1 ha en kleiner dan 5 ha, die grenzen aan een gerangschikt landgoed, waarmee zij een nauwe historische band hebben en samen meer dan 5 ha beslaan. Dit type aanleunende landgoederen moet wel voldoen aan de bezettingsvereiste van minimaal 30% houtopstanden en/of natuur.

¹¹ Conform definitie van artikel 1, lid 1, sub c Rangschikkingsbesluit Natuurschoonwet 1928.

¹² Deze eis geldt voor alle landgoederen, maar speelt vooral ook bij dit type.

¹³ Sinds 1 juni 2007 ongeveer 400 stuks met ongeveer 2000 hectare nieuwe bos/natuur areaal. Bron: RVO.nl.

Wanneer we naar de enquête kijken dan zijn de respondenten als volgt verdeeld over de verschillende categorieën.

Tabel 3.1 Classificatie respondenten enquête. n=505 (alle landgoederen incl. golfbanen)

Type landgoed	Aantal	%
Historisch of karakteristiek landgoed	168	33%
Historische buitenplaats	35	7%
Voormalige agrarische landerij	76	15%
Landgoed als onderdeel van een groter bos- of natuurgebied	115	23%
Nieuw (woon)landgoed	41	8%
Aanleunend	31	6%
Samenwerkend of aanleunend	21	4%
Onbekend	18	4%
Totaal	505	100%

Bron: enquête onder eigenaren/ beheerders van NSW landgoederen.

De procentuele verdeling van de respondenten komt volgens gegevens van de Belastingdienst goed overeen met de werkelijke verdeling over de diverse typen landgoederen. Uitzondering hierop vormt de categorie 'aanleunend', die met 6 % in de respons van de enquête ondervertegenwoordigd is ten opzichte van het werkelijke percentage van circa 13. Er is geen sluitende verklaring voor deze discrepantie. Een mogelijke verklaring is dat deze groep van landgoedeigenaren zich minder betrokken voelt bij de NSW.

3.3 Ontwikkeling en spreiding van NSW-landgoederen

3.3.1 Ontwikkeling aantal NSW-landgoederen

In 1990 zijn de voorwaarden voor een NSW-rangschikking van een onroerende zaak opnieuw vastgelegd middels een Rangschikkingsbesluit NSW. De omzetting van tot dan onder de NSW-gerangschikte landgoederen naar de nieuwe situatie vond vanaf 1991 plaats.

Hieronder geven we de toename van het aantal NSW-rangschikkingen weer in de laatste 15 jaar.

Tabel 3.2 Aantal NSW-rangschikkingen

Eindstand 31 december jaar	Aantal rangschikkingen
1999	1.775
2000	1.961
2001	2.157
2002	2.256
2003	2.427
2004	2.614
2005	2.852
2006	3.076
2007	3.325
2008	3.440
2009	3.854
2010	4.466
2011	4.950
2012	5.179
2013	5.308

Bron: RVO.

Ten opzichte van 31 dec. 1999 is het aantal NSW-rangschikkingen tot en met 31 december 2013 verdrievoudigd. Wanneer we de jaarlijkse toename bezien, valt op dat rond 2009-2010-2011 een snelle toename van het aantal NSW-rangschikkingen is te zien. Dit valt vlak na de laatste wijziging van de NSW op 1 juni 2007. Vanaf deze datum moet elke eigenaar individueel worden gerangschikt waardoor er alleen al om die reden in de jaren daarna een toename met 1200 rangschikkingen plaats vond (zie ook par. 2.2 onderaan). Deze nieuwe NSW-rangschikkingen als gevolg van de gewijzigde NSW, beslaan veelal een kleine oppervlakte en worden aangeduid als de aanleunende en samenwerkende landgoederen (groepen 6 en 7 in de bovenstaande typologie). De verdere stijging werd onder andere veroorzaakt door de mogelijkheid om vanaf 1 juni 2007 een landgoed onder de NSW ook te rangschikken op basis van (nog te ontwikkelen) natuur in plaats van bos.

3.3.2 Spreiding NSW-landgoederen over de provincies

Hieronder geven we weer hoe het aantal NSW-landgoederen zich ontwikkeld per provincies tussen 1999 en 2013.

Opvallend is dat vooral Gelderland en Overijssel heel hoog scoren qua aantallen NSW-landgoederen, samen 55 %. Verder zijn Utrecht en Noord Brabant samen goed voor ongeveer een kwart van het aantal NSW-gerangschikten. Ten slotte bevatten Limburg met 6 % en Drenthe met 4,4% nog wel een substantieel aantal NSW-landgoederen. De hoeveelheid in de andere provincies is relatief gering.

Tussen 1999 en 2013 zien we over de hele linie een forse stijging van het aantal NSW-rangschikkingen. In de westelijke provincies en in Overijssel is

Tabel 3.3 Ontwikkeling en spreiding NSW-landgoederen

	Absoluut				Aandeel (%)	
	1999	2003	2008	2013	1999	2013
Groningen	13	18	28	47	0,7%	0,9%
Friesland	37	52	77	119	2,1%	2,2%
Drenthe	84	111	148	236	4,7%	4,4%
Overijssel	398	595	904	1347	22,4%	25,4%
Gelderland	638	804	1030	1573	35,9%	29,6%
Utrecht	201	280	414	614	11,3%	11,6%
Noord-Holland	40	56	79	144	2,3%	2,7%
Zuid-Holland	50	71	103	189	2,8%	3,6%
Zeeland	15	34	60	84	0,8%	1,6%
N-Brabant	182	241	371	629	10,3%	11,9%
Limburg	117	163	223	319	6,6%	6,0%
Flevoland	0	2	3	7	0,0%	0,1%
Totaal	1.775	2.427	3.440	5.308	100,0%	100,0%

Bron: RVO.nl

3.3.3 Andere regelgeving

Op basis van de schriftelijke enquête kan een beeld worden verkregen van de mate waarin sprake is van een relatie met andere beleidsvelden. Op de vraag: "valt het landgoed naast de NSW ook onder nadere (voormalige) regelgeving" reageerde 51% van de respondenten bevestigend (tabel 3.4). Voor de categorie "samenwerkend of aanleunend" lag dit percentage met 21%

beduidend lager. Voor de categorieën “ historisch of karakteristiek landgoed” en “historische buitenplaatsen” en was dit percentage met respectievelijk 60% en 89% veel hoger dan gemiddeld.

Tabel 3.4 Overlap met andere regelgeving (n=470)

Type landgoed	n	Ja	Nee	Weet niet
historisch of karakteristiek landgoed	163	60%	31%	9%
historische buitenplaats	35	89%	3%	9%
voormalige agrarische landerij	72	28%	61%	11%
landgoed als onderdeel groter bos- of natuurgebied	111	53%	30%	17%
nieuw (woon)landgoed	39	31%	62%	8%
aanleunend	31	48%	35%	16%
samenwerkend of aanleunend	19	21%	58%	21%
Gemiddeld		51%	37%	12%

Bron: enquête onder eigenaren/ beheerders van NSW landgoederen.

Onderstaande tabel toont het aantal malen dat een bepaalde “regelgeving” is genoemd uitgesplitst naar type landgoed. Over de gehele linie scoort de Ecologische Hoofdstructuur (nu Netwerk Natuur Nederland oftewel NNN) het hoogst gevolgd door de Rijksmonumentenzorg. Van de verschillende onderscheiden landgoedcategorieën blijken vooral voormalige agrarische landerijen, nieuwe (woon)landgoederen en samenwerkende en aanleunende NSW-landgoederen minder vaak onder andere regelgeving te vallen. Er is tevens bij de positief reagerende groep een onderscheid te maken naar het type regelgeving. Historische buitenplaatsen geven vooral aan al onder Rijksmonumentenzorg te vallen en in veel mindere mate binnen NNN. Historisch/karakteristieke landgoederen, landgoederen als onderdeel van een groter bos of natuurgebied, en nieuwe (woon)landgoederen vallen vaker onder het NNN (67-92% tegen gemiddeld 61%)¹⁴.

Tabel 3.4 Regelgeving gespecificeerd (n=238)

Type landgoed	n	EHS	N2000	Bescherm dorpgezicht	Rijksmo- nument	NP/PL	Anders
Historisch of karakteristiek landgoed	73	67%	14%	7%	57%	10%	8%
Historische buitenplaats	31	29%	3%	10%	97%	3%	6%
Voormalige agrarische landerij	20	55%	20%	0%	25%	0%	15%
Landgoed als onderdeel groter bos- of natuurgebied	59	76%	31%	3%	19%	20%	8%
Nieuw (woon)landgoed	12	92%	0%	0%	0%	0%	8%
Aanleunend	15	7%	20%	7%	40%	7%	33%
Samenwerkend of aanleunend	4	50%	25%	0%	25%	0%	25%
Gemiddeld		61%	17%	5%	45%	10%	11%

Bron: enquête onder eigenaren/ beheerders van NSW landgoederen.

¹⁴ Aan deze percentages zijn geen oppervlaktes gekoppeld, noch zijn er GIS gegevens beschikbaar, waardoor het lastig is om iets te zeggen over de hoeveel hectares NSW-landgoederen in het NNN.

3.4 Ruimtegebruik

In relatie tot behoud en ontwikkeling van natuur en landschap is het ook relevant om te kijken naar de ontwikkeling van de oppervlakte grond die onder de NSW is gerangschikt.

3.4.1 Ontwikkeling hectares

Het oppervlakte dat valt onder de NSW is vanaf 31 december 1999 tot en met 31 december 2013 toegenomen van 88.623 naar 140.354 hectare, oftewel een groei van circa 60%. De groei is niet alleen een gevolg van de toename van het aantal NSW-landgoederen. Ook reeds bestaande NSW-landgoederen kunnen zijn uitgebreid doordat ze meer gronden (na eventuele verwerving) onder de NSW-rangschikking hebben gebracht.

Tabel 3.5 Oppervlakte onder de NSW

eindstand 31 december jaar	oppervlakte (ha)
1999	88.623
2000	91.747
2001	95.605
2002	96.626
2003	99.404
2004	101.609
2005	107.829
2006	111.915
2007	117.465
2008	116.445
2009	120.553
2010	132.188
2011	137.278
2012	138.803
2013	140.354

Bron: RVO.

Opgemerkt moet worden dat van een aantal terreinbeherende organisaties zoals Natuurmonumenten en de Provinciale landschappen wel een NSW-rangschikking bekend is, maar dat deze qua oppervlakte niet in voormelde tabel zijn opgenomen. Het betreft hier de NSW-landgoederen die als gevolg van de NSW-herrangschikkingsoperatie vanaf 1991 middels een vereenvoudigde procedure zijn aangemerkt als NSW-landgoed. Uitgaande van een schatting van de Belastingdienst betreft dit een oppervlakte van 10.000 ha. De totaal NSW-gerangschikte oppervlakte komt daarmee op circa 150.000 ha.

3.4.2 Oppervlakte onder NSW per provincies

Ook voor de oppervlakte aan NSW-landgoederen geeft de verdeling per provincie grote verschillen te zien. Uit onderstaande tabel blijkt dat het relatief grote aandeel van de provincie Gelderland in de loop der tijd is gedaald van 44,8% in 1999 naar 33,2% in 2013. In met name de provincie Noord-Brabant is het areaal daarentegen gestegen en is het aandeel in het totale landelijke areaal gestegen van 11,3% in 1999 naar 18,1% in 2013.

Tabel 3.6 Verdeling van de landgoederen over de provincies Eindstand 31 dec. van een jaar

	Absoluut (hectaren)				Aandeel (%)	
	1999	2003	2008	2013	1999	2013
Groningen	350	380	570	680	0,4%	0,5%
Friesland	1.480	1.780	2.160	2.870	1,7%	2,0%
Drenthe	3.830	4.190	4.960	6.150	4,3%	4,4%
Overijssel	18.210	21.990	27.900	30.320	20,5%	21,6%
Gelderland	39.740	42.700	42.670	46.650	44,8%	33,2%
Utrecht	9.170	10.310	13.050	14.590	10,3%	10,4%
Noord-Holland	1.020	1.130	1.810	2.630	1,1%	1,9%
Zuid-Holland	1.130	1.380	1.660	2.340	1,3%	1,7%
Zeeland	550	710	1.020	1.190	0,6%	0,8%
N-Brabant	10.010	11.070	14.390	25.390	11,3%	18,1%
Limburg	3.130	3.690	6.080	7.210	3,5%	5,1%
Flevoland	0	60	170	330	0,0%	0,2%
Totaal	88.620	99.400	116.450	140.350	100,0%	100,0%

Bron: RVO.

3.4.3 De grootte van NSW-landgoederen

Het aantal NSW-rangschikkingen en de oppervlakte onder de NSW is in de periode 31 december 1999 en 31 december 2013 met verschillende percentages gestegen. Het gevolg hiervan is een daling van de gemiddelde grootte van de NSW-landgoederen van 49,9 ha in 1999 naar 26,4 ha in 2013.

Zoals in de tabel te zien is, zette de daling van de gemiddelde grootte van NSW-landgoederen zich al ruim voor 2007 in, toen de laatste wetwijzigingen (eigendomssituatie, nieuwe landgoederen zie par 2.2) in werking traden. Ook hier zien we verschillen tussen provincies. Waar de provincie Gelderland eind 1999 gemiddeld de grootste NSW-landgoederen op haar grondgebied had met 62,3 ha, is het gemiddeld gedaald naar 29,7 ha in 2013. Hierbij laat zij Noord-Brabant voorgaan met gemiddeld 40,4 ha. De relatief nieuwe NSW-landgoederen in Flevoland, 7 in totaal, zijn ook gemiddeld groter (46,4 ha). Overigens lijkt de daling van de NSW-landgoedgrootte in Noord-Brabant en Noord-Holland tot stilstand te zijn gekomen.

Tabel 3.7 Ontwikkeling gemiddelde oppervlakte in ha per NSW-landgoed per provincie

	1999	2003	2008	2013
Groningen	27	21,3	20,5	14,5
Friesland	40	34,3	28,1	24,1
Drenthe	45,6	37,8	33,5	26,1
Overijssel	45,7	37	30,9	22,5
Gelderland	62,3	53,1	41,4	29,7
Utrecht	45,6	36,8	31,5	23,8
Noord-Holland	25,4	20,2	17,5	18,3
Zuid-Holland	22,7	19,4	16,1	12,4
Zeeland	36,6	20,8	17,1	14,1
N-Brabant	55	46	38,8	40,4
Limburg	26,8	22,7	27,3	22,6
Flevoland	0	30	58	46,4
Gemiddeld	49,9	41	33,9	26,4

Bron: RVO.

De gemiddelde grootte van de type landgoederen verschilt aanzienlijk. De historische landgoederen zijn gemiddeld ruim 51 hectare groot. Daar zitten uitschieters bij van enkele honderden hectaren. De nieuwe woonlandgoederen zijn gemiddeld bijna 9 hectare groot en daarmee qua grootte eerder vergelijkbaar met een historische buitenplaats van 7 hectare dan met een historisch of karakteristiek landgoed. De aanleuners zijn met gemiddeld een halve hectare relatief klein van omvang.

Tabel 3.8 Samenstelling per type landgoed anno 2014 (n = 454)

Oppervlakte landgoederen	Totaal in ha
Historisch of karakteristiek landgoed	51,3
Historische buitenplaats	7,0
Voormalige agrarische landerij	9,6
Landgoed als onderdeel van een groter bos- of natuurgebied	28,3
Nieuw (woon)landgoed	8,9
Aanleunend	0,5
Samenwerkend of aanleunend	5,5
Gemiddeld	27,4

Bron: enquête onder eigenaren/ beheerders van NSW landgoederen.

3.4.4 Samenstelling van de landgoederen.

De uitkomsten van de enquête geven inzicht in de verdeling van het oppervlakte naar verschillende typen grondgebruik. Het oppervlakte van de NSW-landgoederen bestaan voor een groot deel uit bospercelen (circa 57% van het totale NSW areaal). Overige natuur neemt 11% van het oppervlakte in beslag en landbouwgrond (24%) nog een deel van de ruimte. Onder overig (7%) vallen erven, tuinen inclusief gebouwen, kleine parkeer- en niet intensief gebruikte recreatieterreinen gelezen worden. Het percentage water is met 1% beperkt.

Onderstaande tabel toont de verschillen in samenstelling voor de onderscheiden landgoedcategorieën

Tabel 3.9 Samenstelling gemiddelde oppervlakte per landgoedcategorie

Oppervlakte landgoederen in ha	totaal	natuur	land- bouw	bos	water	overig
Historisch of karakteristiek landgoed	51,3	3,3	18,5	26,0	0,6	0,3
Historische buitenplaats	7,0	0,3	1,9	4,5	0,1	0,1
Voormalige agrarische landerij	9,6	1,7	4,0	3,9	0,0	0,2
Landgoed als onderdeel van een groter bos- of natuurgebied	28,3	2,0	3,1	15,9	0,0	1,5
Nieuw (woon)landgoed	8,9	1,9	2,1	3,2	0,1	0,2
Aanleunend	0,5	0,0	0,1	0,3	-	0,1
Samenwerkend of aanleunend	5,5	0,4	1,5	3,0	-	0,1
Gemiddeld in hectare	27,4	2,1	8,1	14,1	0,2	0,5

Bron: enquête onder eigenaren/ beheerders van NSW landgoederen.

3.5 Wie zijn de eigenaren?

Eigendomssituatie

Aan de respondenten is de vraag gesteld welke eigendomssituatie op het NSW-landgoed van toepassing is. Onderstaande tabel (3.11) geeft de relatieve verdeling over de verschillende eigendomssituaties voor de onderscheiden landgoed categorieën en voor alle NSW landgoederen tezamen.

De tabel laat zien dat het grootste deel (70%) van de bevroegde NSW-landgoederen in bezit is van een natuurlijk persoon. Dit percentage schommelt wel per type NSW-landgoed. Het is wat minder hoog bij historische of karakteristieke landgoederen en landgoederen als onderdeel van een groter bos- of natuurgebied. Het is boven de 80% bij voormalige agrarische landerijen en samenwerkende of aanleunende landgoederen. Voorts valt het op dat de historische/karakteristieke en de nieuwe landgoederen vaker vennootschapsconstructies gebruiken, terwijl de aanleunende landgoederen en buitenplaatsen vaak onder een vereniging/stichting vallen. Bij historische of karakteristieke landgoederen en nieuwe woonlandgoederen is de landgoed BV/NV een tweede substantiële vorm; bijna een kwart tegen 16% gemiddeld. De categorie 'Anders' geeft antwoorden in vormen van gedeeld privaat eigendom, NSW-BV, TBO, stichting, onverdeelde boedel, erfpacht en in een enkel geval een C.V. of VOF.

Tabel 3.10 Eigendomssituatie per type NSW-landgoed¹⁵

Type landgoed	Natuurlijk persoon	B.V./N.V.	TBO	Stichting Vereniging	Anders	Totaal
Historisch of karakteristiek landgoed	65%	23%	1%	7%	5%	100%
Historische buitenplaats	71%	14%	0%	14%	0%	100%
Voormalige agrarische landerij	85%	7%	0%	1%	7%	100%
Landgoed als onderdeel van groter bos- of natuurgebied	66%	13%	0%	9%	12%	100%
Nieuw (woon)landgoed	70%	25%	0%	0%	5%	100%
Aanleunend	65%	10%	3%	16%	6%	100%
Samenwerkend of aanleunend	89%	0%	0%	11%	0%	100%
Gemiddeld	70%	16%	1%	7%	6%	100%

Bron: enquête onder eigenaren/ beheerders van NSW landgoederen.

Onderdeel van groter landgoed

Een extra vraag is gesteld of landgoederen vaak een onderdeel vormen van een groter landgoed. Wanneer dit het geval is, kan beredeneerd worden dat er dan voor het gehele, grotere landgoed eenheid in beheer zou zijn. Via de enquête geeft ongeveer een derde van de respondenten aan dat het betreffende NSW-landgoed onderdeel uitmaakt van een groter geheel, een herkenbaar ensemble van samenhangende landschapselementen.

Van deze groep vormt 25% (tabel 3.12) een economische eenheid met een ander NSW-landgoed in de zin dat een gezamenlijke boekhouding wordt gevoerd voor de verschillende delen van het landgoed. Tabel 3.12 laat verder zien dat juist samenwerkers en historische buitenplaatsen minder vaak een economische eenheid voeren: respectievelijk 7% en 13% tegen het gemiddelde van 25%. Juist nieuwe landgoederen doen dit vaker wel (38%).

¹⁵ NSW art 7a, lid 1 en 2 geeft dat een aantal andere rechtspersonen dan natuurlijke personen het landgoed kunnen laten rangschikken.

Tabel 3.11 Aandeel NSW landgoederen dat economische eenheid vormt met ander landgoed

Type landgoed	n	Ja	Nee	Weet niet
Historisch of karakteristiek landgoed	33	30%	67%	3%
Historische buitenplaats	15	13%	80%	7%
Voormalige agrarische landerij	9	22%	67%	11%
Landgoed als onderdeel van een groter bos- of natuurgebied	52	33%	63%	4%
Nieuw (woon)landgoed	8	38%	63%	0%
Aanleunend	30	20%	73%	7%
Samenwerkend of aanleunend	14	7%	93%	0%
Gemiddeld		25%	70%	4%

Bron: enquête onder eigenaren/ beheerders van NSW landgoederen.

4 Procedure NSW

4.1 Inleiding

De NSW is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Financiën. Vanaf de start van de Natuurschoonwet zijn beleidsmedewerkers van beide ministeries betrokken. Wetwijzigingen worden gezamenlijk voorbereid. Daarbij is regelmatig afstemming nodig bij grensgevallen waar in gezamenlijkheid een standpunt ingenomen moet worden over toelaatbaarheid van activiteiten.

De NSW regelt de voorwaarden voor de rangschikking als landgoed. De uitvoering is belegd bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) en de Belastingdienst (BD). RVO.nl laat het veldwerk uitvoeren door de betreffende provincies. De eigenaar van een nieuw gerangschikt landgoed dient zelf een beroep te doen op de belastingfaciliteiten waarop men denkt recht te hebben.

In dit hoofdstuk geven we de procedure weer vanaf het moment dat een eigenaar, erfpachter of vruchtgebruiker (hierna: eigenaar) besluit te willen rangschikken onder de NSW. Als eerste geven we de basisprocedure voor de rangschikking weer. Daarna komen vervolghandelingen aan bod: bezwaren, wijzigingen, controles, onttrekkingen. Bij elke stap wordt de betrokken instantie aangeduid.

De benodigde Informatie voor beschrijving van de feitelijke procedures is gebaseerd op verstrekte informatie door RVO.nl en de Belastingdienst.

4.2 Basisprocedure rangschikking

Een verzoek tot NSW-rangschikking moet worden ingediend bij RVO.nl. Een eigenaar die overweegt een aanvraag te doen voor rangschikking onder de NSW kan op de website van mijn.rvo.nl informatie vinden over voorwaarden en faciliteiten van de NSW. Tevens zijn via deze website het aanvraagformulier en aanvullende informatie voor de aanvraag te downloaden.

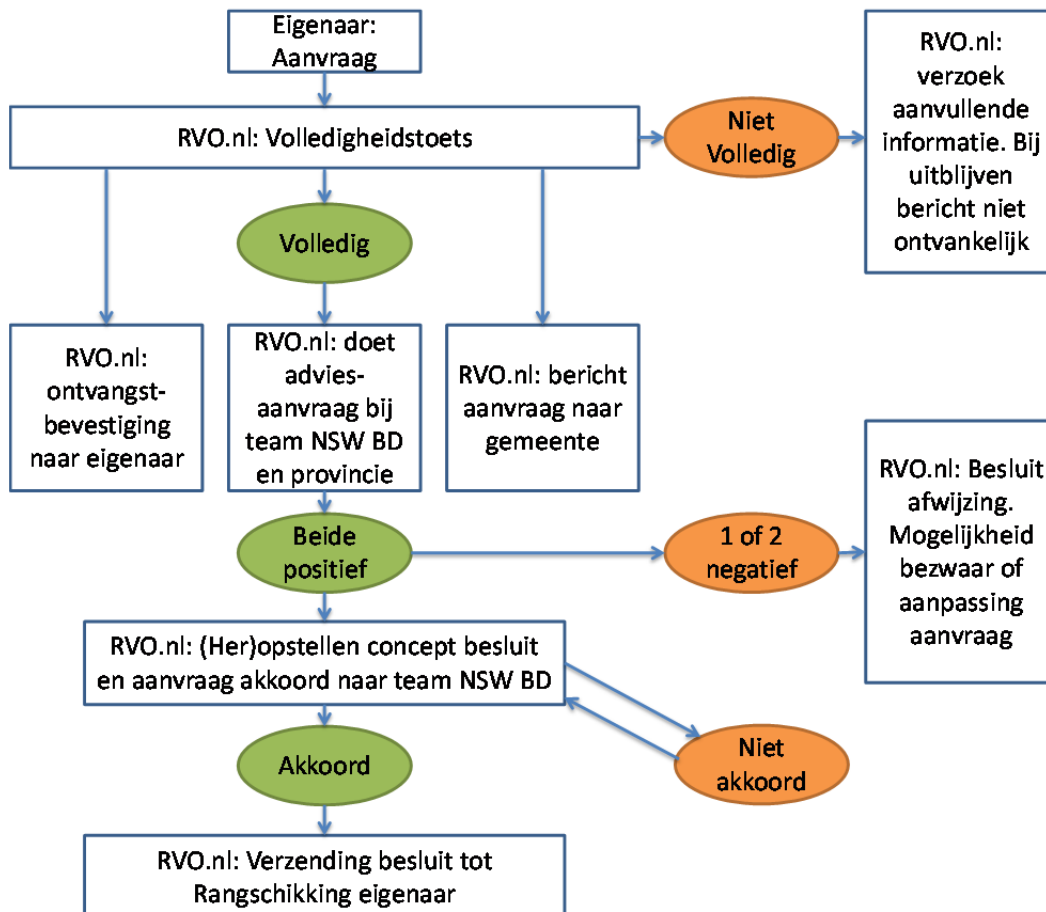
De eigenaar dient de aanvraag, inclusief gevraagde bijlagen, thans nog op papier, in drievoud in bij RVO.nl.

RVO.nl voert als eerste een volledigheidstoets uit. Zij controleert of alle benodigde informatie in de NSW-aanvraag aanwezig is. Zo nee, dan krijgt de aanvrager van RVO.nl een bericht dat zijn NSW-aanvraag is ontvangen en wordt hij in de gelegenheid gesteld de ontbrekende zaken aan te vullen. Zo ja, dan krijgt de aanvrager van RVO.nl een bericht dat zijn NSW-aanvraag is ontvangen en in behandeling wordt genomen. Tevens ontvangt de betreffende gemeente een bericht van de ontvangst en het in behandeling nemen van de NSW-aanvraag. Dat wil zeggen als zij RVO.nl hier eerder om heeft verzocht. Deze informatie is voor de gemeente van belang voor de bepaling en de vaststelling van de WOZ-waarde. Vervolgens verstuurt RVO.nl één exemplaar van het aanvraagdossier naar de BD en één exemplaar van het dossier naar de betreffende provincie voor advies. De provinciale medewerker ontvangt ook een checklist die gebruikt kan worden bij de terreincontrole. Provincie en BD bezoeken over het algemeen gezamenlijk het aanstaande NSW-landgoed. Vervolgens stellen zij separaat een advies op. De belastingdienst richt zich vooral op de opstallen, openstelling en kadastrale aspecten. De provincie beoordeelt met name het eventuele

beplantingsplan en natuurinrichtingsplan. Wanneer RVO.nl beide adviezen heeft ontvangen, stelt ze na toetsing op de regelgeving een conceptbesluit op.

Het conceptbesluit wordt geaccordeerd door de BD. Hierna maakt RVO.nl een definitief besluit op en verzendt de beschikking naar de aanvrager, de gemeente (zie hiervoor), de provincie en de Belastingdienst.

Hieronder een vereenvoudigd schema



4.3 Vervolghandelingen

4.3.1 Bezwaren

Tegen een NSW-besluit staat de mogelijkheid van bezwaar open. Het bezwaar kan ingediend worden bij de afdeling JZ van RVO.nl. Het bezwaar wordt door JZ van RVO.nl en BD gezamenlijk behandeld. De uitspraak op bezwaar wordt namens beide Ministeries gedaan. Tegen de uitspraak op bezwaar kan beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter. De beroepsprocedure wordt door JZ van RVO.nl en de BD samen behandeld. RVO.nl en team NSW kunnen gevraagd worden om informatie aan te leveren voor de beroepsprocedure.

Tegen een uitspraak van de rechter kan hoger beroep worden ingesteld bij de Raad van State. De Raad van State kan, indien noodzakelijk, vragen voorleggen bij het Hof van Justitie van de Europese Unie.

In het geval van de NSW wordt bijna 95% van de aanvragen geheel of gedeeltelijk gehonoreerd. Tegen circa 3% van gemiddeld 700 besluiten per jaar wordt bezwaar gemaakt (circa 20). Tegen circa 20% van de beslissingen c.q. uitspraken op bezwaar wordt beroep ingesteld bij de bestuursrechter en voor gemiddeld 3 zaken per jaar wordt hoger beroep ingesteld bij de Raad van State. Voor het eerst loopt er dit jaar een zaak bij het Hof van Justitie van de Europese Unie.

N.B. Er worden weinig bezwaren en beroepen gegrond verklaard (zie voor een verdere uitwerking ook paragraaf 5.3.1.)

4.3.2 Wijzigingen

De gemiddeld 700 NSW-besluiten per jaar zijn op te delen in de volgende categorieën:

- 25% aanvragen voor NSW-rangschikking van een nieuw landgoed;
- 20 % eigendomsoverdracht, waaronder splitsingen;
- 10% verzoeken Verklaring voorgenomen handeling (ex. artikel 3 lid 8 NSW);
- 45% overige mutaties zoals toevoegingen percelen, wijziging openstelling, kleine onttrekkingen, wijziging terreingebruik.

Het verzoek om mutatie in de wijze van NSW-rangschikking van een bestaand NSW-landgoed dient (tijdig) ingediend te worden bij RVO.nl. De behandelstappen zijn grotendeels dezelfde als bij een primaire aanvraag tot NSW-rangschikking van een landgoed met een paar vereenvoudigingen:

- Het is niet altijd nodig om een terreinbezoek te brengen.
- De belastingdienst wordt in alle gevallen om advies gevraagd.
- De provincie hoeft in bepaalde gevallen geen advies te geven: Bij eigendomsoverdracht zonder splitsing, of bij onttrekkingen en gedeeltelijke onttrekkingen die het blijvend voldoen aan de voorwaarden niet in de weg staan.

4.3.3 Controles

Controles, zowel ter plaatse als administratief, worden door de Belastingdienst uitgevoerd. Er wordt systematisch gewerkt met een controlejaarplan. Daarnaast zijn mutaties en spontane meldingen aanleiding voor controles.

Controlejaarplan

Voor de reguliere controles, vóór en na de NSW-rangschikking, stelt de Belastingdienst jaarlijks een risicoanalyse op. De risicoanalyse wordt opgesteld op basis van gestelde voorwaarden in NSW-besluiten alsmede op basis van ervaringen in voorgaande jaren. De gestelde voorwaarden zijn geadministreerd in een database die aangeeft wanneer aan de voorwaarden voldaan moet zijn. Berichten in de publiciteit over bepaalde activiteiten of typen landgoederen kunnen aanleiding geven tot extra aandacht zoals bijvoorbeeld de berichten over de golfbanen.

Verzoeken tot mutaties van de NSW-rangschikking leiden tot controles die zowel van administratieve aard kunnen zijn als ook om een veld- c.q. terreinbezoek vragen.

Regelmatig komen er spontane meldingen (bij RVO.nl of BD) over vermeende misstanden die aanleiding kunnen geven tot extra controles. Vaak wordt uit voorzorg besloten om ter plaatse te gaan kijken.

Gemiddeld worden tussen de 750 en 800 controles per jaar uitgevoerd.

Mochten er uit de controles blijken dat een landgoed niet (meer) aan de voorwaarden voldoet, dan treedt de medewerker van de BD in overleg met de eigenaar. Afhankelijk van het probleem wordt een termijn gegund om het probleem op te lossen c.q. te herstellen, of wordt direct besloten om over te gaan tot intrekking van de NSW-rangschikking.

4.3.4 Onttrekking

Verschillende gebeurtenissen kunnen leiden tot intrekking van de NSW-rangschikking van percelen of gehele landgoederen. Dit gebeurt 15-30 keer per jaar. Het verzoek tot intrekking komt meestal van de Belastingdienst naar aanleiding van controles.

4.3.5 Fiscale afwerking Belastingdienst

Het besluit tot onttrekking aan de werking van de NSW leidt tot renseignering. Na een besluit tot NSW-onttrekking stuurt Belastingdienst (team NSW) de verschillende specialisten op het terrein van overdrachtsbelasting, erf/schenkbelasting een bericht tot het opleggen van een (naheffings-) aanslag.

5 Bijdrage NSW aan behoudsdoelstelling

5.1 Inleiding

Na de inleidende hoofdstukken volgt in dit hoofdstuk een nadere beschouwing over de eerste hoofdvraag van deze evaluatie in relatie tot de behoudsdoelstelling:

Is de NSW voldoende effectief en doelmatig in het beschermen van 'historische en karakteristieke landgoederen' die bijdragen aan het behoud van natuurschoon - als een samenhangend ensemble van cultureel erfgoed, landschap, bos en natuur?

Bij de beantwoording van deze vraag hebben we een tweedeling aangebracht in de mate waarin sprake is van effectiviteit in het behalen van de behoudsdoelstelling (paragraaf 5.2) en of dit op efficiënte wijze wordt gerealiseerd (paragraaf 5.2). Zowel bij de effectiviteit als de efficiency zetten we op basis van de uitgevoerde literatuurverkenning, interviews en enquête de belangrijkste feiten op een rij. Deze feiten worden vervolgens nader geanalyseerd, waarna conclusies worden getrokken omtrent effectiviteit en efficiency van de NSW en eventuele aanbevelingen worden gedaan voor aanscherping van het beleid.

5.2 Effectiviteit

De vraagstelling rondom de effectiviteit van de NSW wordt hieronder in de volgende drie deelvragen uitgewerkt:

- Kwantiteit: Zijn de landgoederen in aantal en oppervlakte gegroeid?
- Belang NSW: Kan de groei van de landgoederen worden verklaard door de faciliteiten van de NSW?
- Kwaliteit: Dragen de verschillende landgoederen in gelijke mate bij aan het behoud van het natuurschoon?

5.2.1 Bevindingen

Kwantiteit

NSW landgoederen in aantal en oppervlakte toegenomen

Uit de gegevens van de Belastingdienst blijkt dat het aantal NSW-landgoederen sinds het van kracht worden van de wet zeer aanzienlijk is gegroeid. Van circa 800 voor 1989 naar ruim 5.500 in 2014. Deels is deze groei het gevolg van aanpassing in regelgeving, waardoor in administratieve zin een splitsing van NSW-landgoederen is ontstaan, echter zonder dat het NSW areaal werd vergroot. Een vergelijking in aantallen geeft daardoor geen goed beeld.

In de loop der jaren zijn er echter ook daadwerkelijk nieuwe NSW-landgoederen, met nieuw areaal bijgekomen en is de totale oppervlakte van landgoederen onder de NSW vanaf 1999 met 61 % gestegen van circa 89.000 ha naar ca. 140.000 ha. Indien de NSW-rangschikkingen van terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties worden meegerekend bedraagt de oppervlakte in 2014 circa 150.000 ha.

Geen cijfers beschikbaar over verdwenen en uiteengevallen landgoederen

Er zijn geen cijfers beschikbaar over het aantal verdwenen landgoederen of het aantal landgoederen dat in ruimtelijk-fysieke zin uiteengevallen is. Op basis van de gevoerde gesprekken komt het beeld naar voren dat het niet gaat om beduidende aantallen landgoederen.

Invloed NSW op groei landgoederen

Uit de **enquête, de gesprekken en de interviews** komt een zeer duidelijk en consistent beeld naar voren dat zonder de NSW een (aanzienlijk) aantal landgoederen verloren zou zijn gegaan door gedwongen opsplitsing bij vererving of verkoop. Op de stelling dat de NSW van groot belang is voor de instandhouding van historische landgoederen en natuurschoon antwoord 89% bevestigend (tabel 5.1). Deze opvatting wordt gedeeld door alle categorieën van landgoedeigenaren.

Tabel 5.1 Antwoorden op de stelling dat NSW van groot belang is voor instandhouding van historische landgoederen en natuurschoon

	<i>n</i>	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Weet niet	NVT
Historisch of karakteristiek landgoed	158	92%	4%	1%	3%	1%
Historische buitenplaats	34	97%	0%	3%	0%	0%
Voormalige agrarische landerij	71	82%	6%	1%	1%	10%
Landgoed als onderdeel groter bos- of natuurgebied	108	89%	5%	2%	3%	2%
Nieuw (woon)landgoed	36	81%	11%	3%	0%	6%
Aanleunend	28	82%	4%	4%	0%	11%
Samenwerkend of aanleunend	18	94%	6%	0%	0%	0%
Gemiddeld		89%	5%	2%	2%	3%

Bron: enquête onder eigenaren/ beheerders van NSW landgoederen.

Daarnaast geeft 74% van de ondervraagden aan dat zij door de NSW-rangschikking beter in staat zijn hun landgoed te beheren en te onderhouden. Onder de eigenaren van historische en karakteristieke landgoederen is dit percentage zelfs 88 %.

Van de ondervraagden geeft 78% aan dat zij door de NSW-rangschikking beter in staat zijn het natuurschoon van het landgoed te behouden. Onder de historische en karakteristieke landgoederen is dit 82%.

Wanneer dezelfde vraag wordt gesteld over de cultuurhistorische waarden van het landgoed geeft 65 % van de ondervraagden geeft aan dat zij door de NSW-rangschikking beter in staat zijn de cultuurhistorische waarden van het landgoed te behouden. Onder de historische en karakteristieke landgoederen is dit 77%.

Belang van de NSW faciliteiten

Van de diverse faciliteiten wordt de vermindering van erf- en schenkbelasting het meest genoemd als van grote invloed op het succes van de NSW. Van de ondervraagde respondenten uit de enquête geeft 75% aan dat de vrijstelling van erf- en schenkbelasting een overweging van (zeer) groot belang is geweest voor de NSW-rangschikking. Voor eigenaren van historische en karakteristieke landgoederen is dat 83 %.

Het beeld uit de enquête wordt bevestigd door de resultaten van de interviews. In de interviews geven zowel landgoedeigenaren als fiscale deskundigen aan dat deze faciliteit van groot belang bij de overdracht van de landgoederen binnen de familie. Vanuit de interviews komt een unaniem geluid naar voren dat de NSW een zeer belangrijk instrument is om versnippering van

landgoederen tegen te gaan, vooral in die zin dat deze zo compleet en zonder financiële problemen kunnen worden overdragen aan een nieuwe generatie. De erfrechtelijke component in de NSW wordt als bijzonder waardevol gezien; het is een mooie vorm van maatschappelijke waardering en het wordt gezien als unieke invulling van de Nederlandse cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening.

Uit informatie van de Belastingdienst blijkt evenwel dat gemiddeld slechts 20% van de gerangschikte NSW-landgoederen eens per 35 jaar gebruik maakt van de vrijstelling van de erf- en schenkbelasting. Een groot aantal van de landgoederen kent dus toch een eigendomsoverdracht, zonder dat vererving of schenking aan de orde is. De laatste jaren wordt steeds vaker gebruik gemaakt van overdracht van het landgoed naar rechtspersoonsvorm (bijvoorbeeld een landgoed BV of stichting), waardoor het landgoed behouden blijft, maar de eigendomsposities moeten worden overgedragen.

De verminderde WOZ-waardering en het daarmee jaarlijks terugkerende voordeel voor de betreffende gerangschikte NSW-landgoederen speelt volgens de ondervraagden ook een belangrijke rol. Van de geënquêteerden geeft 66 % aan dat de verminderde WOZ-waardering een overweging van (zeer) groot belang is geweest voor de NSW-rangschikking. Voor historische en karakteristieke landgoederen is dat 75 %. Uit de interviews en gesprekken met landgoedeigenaren en fiscale adviseurs komt naar voren dat de jaarlijkse bijdrage vanuit de verlaging van de OZB door de recent gewijzigde berekeningswijze voor een aantal landgoederen is afgenomen.

Wanneer de NSW zou worden opgeheven, vreest volgens de enquête 56 % van de ondervraagden het landgoed niet te kunnen overdragen aan de volgende generatie. Voor historische en karakteristieke landgoederen is dit 60%. Het niet kunnen overdragen aan de eigen familie vergroot de kans op versnippering. Een kwart van de landgoedeigenaren geeft aan dat zij, wanneer de NSW zou worden opgeheven, minder onderhoud zouden plegen, 20% dat zij het landgoed deels zouden verkopen, 11% dat zij het landgoed als geheel zouden verkopen en 15% dat zij nieuwe commerciële activiteiten zouden ontwikkelen.

Kwaliteit

Bijdrage van de verschillende landgoederen aan behoud van het natuurschoon

Zowel uit de enquête als uit de interviews komt naar voren dat niet alle typen NSW-landgoederen in gelijke mate bijdragen aan het in stand houden van natuurschoon. Ook binnen de diverse typen landgoederen zijn er aanzienlijke verschillen tussen de landgoederen. De kwaliteit loopt uiteen van “juweeltjes” die als “best practice” binnen de categorie beschouwd kunnen worden tot landgoederen die aan de onderkant van de range zitten. Uit veldbezoeken en interviews komt het beeld naar voren dat de spreiding, met name naar de onderkant van de range, bij de categorieën nieuwe woonlandgoederen en voormalige agrarische landerijen het grootst is.

Met name de *aanleunende NSW-landgoederen* (in totaal circa 690, exclusief buitenplaatsen) worden als gehele categorie regelmatig genoemd vanwege hun geringe bijdrage aan het behoud van natuurschoon. De oppervlakte van aanleunende landgoederen, kleiner dan 1 ha, is – per definitie – beperkt. De aanleunende landgoederen kleiner dan 1 ha behoeven niet aan de bezettingsvereiste van 30% bos en/of natuur te voldoen, de aanleunende landgoederen van 1 tot 5 ha wel. Daarbij komt dat de bijdrage aan de beleefbaarheid door veel geïnterviewden als vrij gering ervaren omdat de percelen niet altijd toegankelijk zijn.

Daarnaast kunnen in de categorie *samenwerkende landgoederen* (1 tot 5 ha) van in totaal 300 NSW-rangschikkingen ongeveer 230 landgoederen worden getypeerd als aanleunend, omdat zij grenzen aan en een nauwe historische band hebben met een gerangschikt (hoofd-)landgoed. En voor de aanleunende NSW-landgoederen, die geen zakelijke relatie hebben met het hoofdlandgoed

(dus geen erfpachter zijn van het hoofdlandgoed), wordt door veel landgoedeigenaren en adviseurs gesteld dat zij financieel niet of nauwelijks bijdragen aan het in stand houden van het hoofdlandgoed of het ensemble.

In de enquête geven eigenaren van aanleunende NSW-landgoederen zelf minder vaak dan historische en karakteristieke landgoederen aan dat het voorkomen van versnippering en het behoud van natuurschoon een motief is geweest voor een aanvraag tot rangschikking (zie tabel).

Tabel 5.2 Percentages uitspraken over belang NSW per type landgoed

Type landgoed:	Historische of karakteristiek	Aanleunend	Samen- werkend	Nieuw woon- landgoed
Vindt de NSW van (zeer) groot belang om het landgoed niet te laten versnipperen en te behouden voor volgende generaties	84%	60%	88%	68%
Vindt de NSW van (zeer) groot belang voor instandhouding van het landgoed	80%	80%	72%	78%
Behoud natuurschoon en toegankelijk maken voor bezoekers was van (zeer) groot belang als overweging NSW-rangschikking aan te vragen	57%	28%	53%	50%

Bron: enquête onder eigenaren/ beheerders van NSW landgoederen.

5.2.2 Analyse

Naast NSW dragen ook andere instrumenten bij aan doelstelling

Uit de enquête en de interviews komt naar voren dat de NSW duidelijk bijdraagt aan de instandhouding van landgoederen en daarmee van het natuurschoon in Nederland. De NSW is evenwel niet het enige instrument dat aan dat doel bijdraagt. Voor de fysieke instandhouding van zowel bos en natuur als karakteristieke bebouwing is daarnaast de ruimtelijke ordening, in het bijzonder het gemeentelijk bestemmingsplan, belangrijk. Dit geldt voor de bos- en natuurgronden des te meer, als deze zijn gelegen in het Netwerk Natuur Nederland, waar een stringent regiem voor instandhouding geldt. T.a.v. gebouwen is de Monumentenwet van groot belang. De afzonderlijke bijdrage van al deze instrumenten en daarnaast nog de veelal beschikbare beheersubsidies zijn analytisch (op basis van de beschikbare informatie) niet te onderscheiden van de bijdrage van de NSW.

Meerwaarde NSW ligt in de beloning voor de instandhouding van landgoederen.

De fiscale faciliteiten en de daaraan gestelde randvoorwaarden dragen bij aan de exploitatiemogelijkheden van landgoederen met behoud van de karakteristieke waarden. Hoewel veel landgoederen in administratieve en juridische zin versnipperd zijn (veelal ook voor de NSW), zijn zij in de fysieke werkelijkheid veelal als eenheid of ensemble behouden. Hierbij moet worden opgemerkt dat de verscheidenheid aan landgoederen in verschijningsvorm en kwaliteit zeer groot is, zodat op algemene uitspraken vrijwel steeds uitzonderingen zijn aan te voeren.

In de literatuur wordt het belang van de NSW voor instandhouding van landgoederen bevestigd.¹⁶ Vergelijking met Duitsland, waar een vergelijkbare fiscale faciliteit ontbreekt, laat zien dat de belastingen vooral worden betaald uit opbrengsten van verkoop van houtopstanden, hetgeen soms

¹⁶ Wybren Versteegen, Vrije Wandeling 2012. Historische buitenplaatsen en landgoederen; In stand houden loont, Witteveen & Bos, 2012.

leidt tot aantasting van het landschap. In Engeland leidt vererving ook vaker tot vervreemding, veelal gesteund door de National Trust. Dit betekent wel een terugloop in het particulier eigendom (informatie uit interviews).

De vermindering/vrijstelling van erf- en schenkbelasting wordt door de deelnemers aan de enquête en de interviews van groot belang geacht. Daarbij moet worden opgemerkt dat deze faciliteit niet zondermeer relevant is voor NSW-landgoederen die zijn gerangschikt als stichting, NV of landgoed-BV. Hierin kan een (gedeeltelijke) verklaring schuilen voor het lagere percentage landgoedeigenaren dat gemiddeld genomen gebruik maakt van de erf- en schenkrecht vrijstelling.

Aanleunende landgoederen

Uit de verkregen informatie blijkt dat de bijdrage van aanleunende landgoederen aan behoud van het natuurschoon duidelijk geringer is dan die van de historische en karakteristieke landgoederen en landgoederen als onderdeel van een groter bos- of natuurgebied. Aanleunende landgoederen omvatten nauwelijks arealen bos en natuur van betekenis. Doorgaans is op dit type NSW-landgoederen wel één of meer karakteristieke gebouwen aanwezig; het belang voor behoud van cultuurhistorische waarden is dan ook niet in het geding. Een bijdrage vanuit een aanleunend landgoed (zonder erfpachtverhouding) aan het hoofdlandgoed is echter vrijwel nooit aan de orde, waardoor faciliteiten vanuit de NSW-rangschikking niet wezenlijk bijdragen aan het in standhouden van het grotere landgoed. De bijdrage van aanleunende landgoederen aan de openstelling en beleefbaarheid van het natuurschoon wordt overwegend negatief gewaardeerd (zie hoofdstuk 9).

De historische buitenplaatsen kleiner dan 1 ha worden algemeen ervaren als cultuurhistorisch waardevol; de discussie over aanleunende landgoederen heeft geen betrekking op dit type landgoederen.

De categorie samenwerkende landgoederen onderscheidt zich van de aanleunende landgoederen, kleiner dan 1 ha, behalve door hun oppervlakte (1 tot 5 ha) dat zij dienen te voldoen aan het bezettingsvereiste van 30% houtopstanden of natuur. De hierboven genoemde kritische kanttekeningen over aanleunende landgoederen raken dan ook niet of tenminste in veel geringere mate de samenwerkende landgoederen.

5.3 Efficiëntie

Ten aanzien van de efficiëntie focust dit onderzoek op de volgende vier aspecten:

1. Hoe verhouden de maatschappelijke baten (behoud en beleefbaarheid natuurschoon zich tot de maatschappelijke lasten (derving belastinginkomsten en kosten van uitvoering)?
2. Is de wet en de daarbij behorende regelgeving duidelijk of leidt deze tot veel bezwaren en rechtszaken?
3. Is de uitvoering aan de kant van de overheid efficiënt en gebruiksvriendelijk georganiseerd?
4. Administratieve lasten voor de deelnemers: hoeveel tijd en geld moeten (potentiële) deelnemers besteden om gebruik te kunnen maken van de faciliteiten?

5.3.1 Bevindingen

De maatschappelijke baten en lasten

De maatschappelijke baten van de NSW bestaan uit circa 5.500 landgoederen met gezamenlijk een oppervlakte van circa 150.000 hectare, waarvan ruim 100.000 ha is opengesteld voor het publiek en grotendeels beleefbaar is, een groot aantal historische gebouwen en een aanzienlijk

areaal natuur en bos. De jaarlijkse maatschappelijke lasten bestaan uit circa 28 miljoen aan gederfde belastinginkomsten vanwege de NSW en circa 2 miljoen aan uitvoeringskosten.

Duidelijkheid van de regelgeving

De NSW kent geen definitie van het begrip natuurschoon. Het begrip blijkt echter in de meeste gevallen wel voldoende duidelijk om mee te werken in praktijk. Er is overeenstemming dat natuurschoon meer is dan ha's natuurgebied of bos en meer dan biodiversiteit. Het gaat ook om de combinatie van visuele kwaliteit, belevingsnatuur, landschap en cultuurhistorie.

De werkbaarheid van de wet NWS, het rangschikkingsbesluit NSW en het openstellingbesluit landgoederen worden in het algemeen door de deelnemers aan de NSW-regeling positief beoordeeld. Zowel voor uitvoerders als voor gebruikers van de NSW geven de wet en de aanvullende besluiten NSW in de meeste gevallen voldoende duidelijkheid. Op enkele onderdelen, zoals bijvoorbeeld de praktische uitwerking van de openstellingseisen en sanctionering bij het niet voldoen aan de instandhoudingseis c.q. bezitseis wordt echter opgemerkt dat de regelgeving niet voldoende eenduidig is. De instandhoudingseis zorgt bovendien voor beperkingen op het punt van ruiling van gronden, waardoor logische afronding van een landgoed of deelname aan een kavelruil niet mogelijk is en een optimale verkaveling voor de omgeving wordt belemmerd. De openstellingseisen leiden volgens enkele geïnterviewden niet in alle gevallen tot de gewenste ligging van paden en soms tot (onnodig) veel paden, in het geval dat een NSW-landgoed al doorsneden wordt door (openbare) paden of wegen (zie verder hoofdstuk 9).

Daarnaast wordt geconstateerd dat zich nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen voordoen, waarmee in de NSW en bijbehorende besluiten geen rekening is gehouden. Actueel zijn bijv. de opkomst van het natuurbegraven en de trends naar grotere stallen in de grondgebonden veehouderij en een grotere druk om de bebouwing uit te breiden. De uitvoeringsdiensten hanteren in dergelijke omstandigheden richtlijnen die geen wettelijke status hebben. Op ad hoc basis worden in opdracht van de ministeries soms adviezen opgesteld, zoals recent bijv. door de Rijksconsulent voor het Landschap en Alterra.

Het aantal bezwaren en beroepen tegen een besluit kan dienen als indicator voor de duidelijkheid en redelijkheid van een regeling. De Belastingdienst geeft aan dat in 2012 in totaal 24 bezwaarschriften zijn ingediend, waarvan er 2 gegrond zijn verklaard. Van de overige zijn 3 in beroep gegaan, waarvan één in het gelijk is gesteld. In 2013 zijn 19 bezwaarschriften ingediend, waarvan 5 gegrond en 2 deels gegrond. De overige hebben geleid tot 2 beroepszaken, waarvan (tenminste één) in het gelijk is gesteld. Gelet op het aantal rangschikkingen is dit aantal relatief beperkt.

Vanuit de klankbordgroep wordt ervoor gepleit om voor de beoordeling van natuurschoon en cultuurhistorie weer aan te sluiten bij de gewijzigde methodiek van Monumentenzorg. Dit zou betekenen dat de grens van 1850 voor historische tuinen en 1940 voor gebouwen losgelaten zou kunnen worden. Een beoordeling van de cultuurhistorische waarde komt daarvoor dan in de plaats.

Efficiëntie van de overheid

De NSW wordt uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl), Belastingdienst en provincie. De diensten zetten daarvoor circa 15 fte in. Aan de kant van de provinciale overheid wordt in totaal bij benadering circa 5 fte ingezet. De inzet per provincie varieert sterk. Er is geen informatie over het aantal ingezette fte's bij gemeenten dat betrokken is bij planologische procedures en bij WOZ / OZB aangelegenheden. De uitvoeringskosten worden hiermee geraamd op circa € 2 mln. per jaar bij rijk en provincies. Omgerekend op de totale derving van belastinginkomsten bedragen de uitvoeringskosten circa 7%.

Uit gesprekken met diverse betrokkenen, waaronder landgoedeigenaren en adviseurs, komt het beeld naar voren dat de uitvoerende medewerkers goed benaderbaar zijn en dat de werkzaamheden bij de overheidsorganisaties met veel inzet en vanuit een grote betrokkenheid worden uitgevoerd. Het geringe personele verloop bij zowel RVO.nl en de Belastingdienst onderstrepen dit beeld. Wel stellen landgoedeigenaren een betere service van de overheid m.b.t. het leveren van digitale informatie op prijs, zo blijkt uit de interviews.

Administratieve lasten voor de deelnemers

Uit de enquête blijkt dat voor het indienen van een aanvraag gemiddeld 53 uur nodig is en dat € 6.400 aan kosten worden gemaakt om de aanvraag in te kunnen dienen. Bij een verzoek tot wijziging van de rangschikking gaat het globaal om de helft van de uren en kosten.

Gemiddeld genomen vinden landgoedeigenaren de aanvraag tot (wijziging van) rangschikking voldoende duidelijk en niet moeilijk om uit te voeren. Hier en daar vinden zij de gevraagde informatie wat veel. Tevens verzoekt een deel van de eigenaren om de aanvraag ook digitaal in te kunnen dienen, dan wel de informatie digitaal te delen met betrokken overige overheden zoals de gemeente.

Uit de enquête blijkt dat het merendeel van de respondenten zelf betrokken was bij de aanvraag, gemiddeld 82%, waarbij landgoederen als onderdeel van een groter bos of natuurgebied en historisch/karakteristieke landgoederen dit iets minder deden (75% resp. 77%). Bijna de helft van de respondenten, 45%, deed dit zelfstandig. Nieuwe woonlandgoederen en aanleunende landgoederen maakten meer dan gemiddeld gebruik van een tussenpersoon (74% resp. 64%). Overigens vond slechts 21% van de respondenten de procedures moeilijk tot zeer moeilijk, waarbij de nieuwe (woon)landgoederen (37%) en samenwerkende landgoederen (24%) hier de meeste moeite mee hadden.

Wat genoemde kosten betreft vallen de nieuwe (woon)landgoederen op met een bijna 3 maal zo hoge aanduiding van de kosten. Samen met voormalige agrarische landerijen zorgen zij voor een flinke verhoging van het gemiddelde. De overige categorieën voeren niet meer op dan € 4.250,- aan kosten. Dit wordt in de interviews verklaard door het uitgebreide aanvraagproces waarin op verschillende momenten herziene versies van de plannen moeten worden ingeleverd. Bij woonlandgoederen hebben de kosten deels ook betrekking op de kosten van de planologische procedure (partiële herziening bestemmingsplan) die in feite niet tot de noodzakelijke kosten voor de NSW behoren.

Tabel 5.3 Hoeveel tijd heeft de aanvraag rangschikking u zelf gekost (n=155)

Type landgoed	n	uren gemiddeld
Historisch of karakteristiek landgoed	47	73
Historische buitenplaats	14	26
Voormalige agrarische landerij	25	63
Landgoed als onderdeel van een groter bos- of natuurgebied	45	40
Nieuw (woon)landgoed	9	57
Aanleunend	7	11
Samenwerkend of aanleunend	8	51
Gemiddeld		53

Bron: enquête onder eigenaren/ beheerders van NSW landgoederen.

Tabel 5.4 Wat waren de totale kosten van de aanvraag in euro's? (n=180)

Type landgoed	n	Kosten gemiddeld
Historisch of karakteristiek landgoed	62	€ 4.235
Historische buitenplaats	9	€ 4.247
Voormalige agrarische landerij	31	€ 7.279
Landgoed als onderdeel van een groter bos- of natuurgebied	40	€ 2.628
Nieuw (woon)landgoed ^{a)}	19	€ 24.389
Aanleunend	10	€ 2.239
Samenwerkend of aanleunend	9	€ 3.644
Gemiddeld		€ 6.390

a) Kosten hebben deels ook betrekking op de kosten van de planologische procedure (partiële herziening bestemmingsplan) die in feite niet tot de noodzakelijke kosten voor de NSW behoren, maar daar wel mee verband houden.

Bron: enquête onder eigenaren/ beheerders van NSW landgoederen.

Overigens oordelen landgoedeigenaren mild over het administratieve proces zelf. Een meerderheid van 60% van de respondenten vond de benodigde informatie gemakkelijk te achterhalen. Nieuwe woonlandgoederen zijn hier iets minder positief over met een score van 47%. De onderdelen die de meeste moeite kosten zijn 'Beschrijving van de geschiedenis van uw landgoed' (28%), 'Opgave Plan voor beplanting' (20%), kadastrale uittreksels en kaarten en een overzicht van de te rangschikken percelen (beide 19%).

Uit de beantwoording van de vraag welke veranderingen zouden bijdragen aan verbetering van de informatie blijkt dat de websites van zowel Belastingdienst als RVO voldoende duidelijk zijn. De grootste verbetering wordt gezien in de verheldering van voorwaarden en procedures, alsmede beperking van de hoeveelheid aan te leveren aanvraagformulieren. Voorts vragen respondenten om een mogelijkheid om de aanvraag/ wijzigingen digitaal in te kunnen vullen, een beperking en vereenvoudiging van de aan te leveren informatie en een verhoging van de behandelsnelheid. Echter, ruim 40% van de respondenten gaf aan dat het huidige systeem niet zo nodig gewijzigd hoeft te worden.

5.3.2 Analyse

De maatschappelijke baten en lasten.

De berekende maatschappelijke kosten van circa 30 miljoen zeggen op zicht nog niet zoveel. Om er duiding aan te kunnen is het belangrijk om de kosten in het perspectief te plaatsen.

Verschillende vergelijkingen zijn daarbij mogelijk.

- **Kosten per landgoed en per hectare**

De jaarlijkse maatschappelijke kosten van circa 30 miljoen leiden tot een gemiddeld bedrag aan maatschappelijke kosten van circa € 5.450 per landgoed per jaar en tot een gemiddeld bedrag van circa € 200 per hectare per jaar.

- **Vergelijking NSW bijdrage met onderhouds- en beheerkosten van gemiddeld landgoed**

De aanwezige landgoederen in Nederland zijn zeer divers en heterogeen (zie ook hoofdstuk 4). Hierdoor is het lastig om te komen tot eenduidige kosten voor onderhoud en beheer van een gemiddeld landgoed. Wel kan een meer abstracte benadering worden gekozen door te kijken naar de jaarlijkse kapitaallasten voor de ontwikkeling van 1 hectare NSW-landgoed. Uitgaande van jaarlijkse kapitaalkosten van grond van 2 à 4% en een grondprijs van gemiddeld € 20.000 per ha (mix van natuur, bos en landbouwgrond) bedragen de eigenaarslasten van NSW-gronden circa € 400 tot 800 per ha per jaar. Dit bedrag is aanzienlijk hoger dan de gemiddelde

jaarlijkse NSW bijdrage van € 200 per hectare en geeft een indicatie dat de kosten van de NSW voor de overheid relatief gering zijn in vergelijking met de kosten van de landgoedeigenaren.

Duidelijkheid van de regelgeving

In gevallen waar de wet en besluiten NSW niet voldoende duidelijk zijn, werken de uitvoerders met beleidsregels die juridisch niet hard zijn. Dit leidt niet tot een uitzonderlijk hoog aantal bezwaar- en beroepschriften. Het aantal bezwaren ligt weliswaar boven het aantal dat 10 – 15 jaar geleden werd ingediend, maar dit aantal lijkt een indicatie van de algehele verandering in de samenleving, waarin bezwaar- en beroepsprocedures in toenemende mate worden gebruikt om de grens van de regelgeving te onderzoeken.

Omdat enkele vereisten uit besluiten NSW in de praktijk soms aanleiding geven tot discussies en in enkele gevallen rechtszaken, is in de interviews en in de workshops nadrukkelijk aan de orde gekomen hoe de uitvoering van de NSW kan worden verbeterd. Hierbij werd aanbevolen om tijdig onderzoek uit te zetten samen met het veld om de effecten van de nieuwe ontwikkelingen op landgoederen en de NSW te analyseren. Vervolgens kan dat leiden tot aanbevelingen, die dan in het Rangschikkingsbesluit kunnen worden opgenomen.

Efficiëntie van de overheid

Het is vanwege de specifieke kenmerken van de NSW moeilijk om de uitvoeringskosten te vergelijken met de uitvoering van andere regelingen. Het uitvoeren van een subsidieregeling zoals de provinciale SNL subsidieregeling voor natuurbeheer is enigszins vergelijkbaar, al is het verstrekken van subsidies wezenlijk anders dan het derven van belasting. Zo kan worden vastgesteld dat de uitvoering van de NSW € 70.000 per miljoen (7%) belastingderving kost, terwijl de SNL circa € 50.000 per miljoen (5 %) subsidie kost (opgave RVO.nl). Deze cijfers liggen in dezelfde orde van grootte hetgeen indiceert dat de uitvoeringskosten redelijk zijn.

Er is onderzocht in welke mate er overlap is tussen de NSW en SNL. Gebruik van de SNL kan in gebieden die door de provincie zijn aangemerkt als EHS en kan benut worden door zowel agrariërs (agrarische landgoederen) en particulieren (woonlandgoederen). De provincies en belastingdienst hebben dit niet aangemerkt als ongeoorloofde stapeling. De inschatting is dat in circa 25% van de nieuwe landgoederen van de SNL gebruikt gemaakt wordt als financieringsbron bij de realisatie van nieuwe natuur (om aan de voorwaarde van de NSW te voldoen).¹⁷

De verdeling van de diverse taken over de diverse instanties is nu zodanig dat de Belastingdienst en de provincies de inhoudelijke beoordelingen van aanvragen voor rangschikking van NSW-landgoederen uitvoeren. De rol van de provinciale medewerkers is wisselend en in veel provincies beperkt. Voorts steunt de inzet van de provincie veelal slechts op een enkele medewerker, waardoor de continuïteit van de kennis van deze vrij complexe wet gevaar loopt.

Van de Belastingdienst wordt verwacht dat zij t.b.v. de beoordelingen en de controles achteraf inhoudelijke kennis heeft van (historische) bebouwing, landschap, natuur en beplantingen. De vraag kan worden gesteld of dit voor de belastingdienst een geëigende taak is. In de praktijk blijkt soms de vakexpertise op het gebied van landschap, natuur en beplantingen niet voldoende aanwezig. De beoordeling van landschapsplannen, natuurplannen en beplantingsplannen is daardoor niet optimaal, evenals de controle achteraf of de plannen ook tot de gewenste kwaliteit van landschap, natuur en beplanting hebben geleid.

¹⁷ Op basis van extrapolatie raming Eelerwoude.

De archivering van de gerangschikte landgoederen is goed op orde, maar door gebrek aan automatisering niet geschikt om meta- analyses te doen of gericht te selecteren op bepaalde typen landgoederen of specifieke vragen.

Administratieve lasten voor de deelnemers

Ook op dit onderdeel is een vergelijking met andere regelingen niet eenvoudig te maken. Van belang is dat vanuit de aanvragers weinig opmerkingen komen over de hoeveelheid tijd en geld die zij moeten investeren om gerangschikt te worden of gerangschikt te blijven. Dit geeft een goede indicatie dat de administratieve lasten voor de deelnemers overwegend als redelijk worden ervaren.

5.4 Conclusies en aanbevelingen

5.4.1 Conclusies

C1) *NSW landgoederen zijn in aantal en oppervlakte gegroeid*

Vanwege de toename in het NSW areaal concluderen wij dat de NSW sowieso zijn behoudsdoelstelling haalt. De totale oppervlakte van landgoederen onder de NSW is vanaf 1999 met 61% gestegen van circa 89.000 ha naar ca. 140.000 ha. Indien de NSW-rangschikkingen van terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties worden meegerekend bedraagt de oppervlakte in 2014 circa 150.000 ha.

C2) *Faciliteiten van de NSW dragen bij aan groei van de landgoederen*

Alle beschikbare bronnen geven het beeld dat de NSW van groot belang is voor instandhouding en de korte en lange termijn exploitatie van landgoederen en daarmee voor behoud van natuurschoon. Hoewel de bijdrage van de NSW aan behoud van natuurschoon niet in detail onderscheiden kan worden van de effecten van de ruimtelijke ordening en andere regelgeving kan worden geconcludeerd dat de NSW in de kern effectief is. Het is waarschijnlijk dat opheffing van de NSW bij vererving en schenking tot meer problemen zal leiden, maar zeker zal leiden tot handelwijzen van landgoedeigenaren die het natuurschoon aantasten of de beleefbaarheid daarvan verminderen door o.a. beperking van het onderhoud, versnippering of afsluiting voor publiek.

C3) *Bijdrage aan het natuurschoon door de verschillende landgoedtypen is verschillend*

De bijdrage aan behoud van natuurschoon door een aantal landgoederen uit de categorie aanleunende landgoederen (niet zijnde historische buitenplaatsen) is gering of zelfs afwezig. Voor samenwerkende landgoederen (1 tot 5 ha) geldt dat de bijdrage aan behoud van natuurschoon weliswaar klein is, maar wel effectief.

C4) *Kosten van NSW voor de overheid relatief gering*

Met betrekking tot de efficiëntie van de inzet van NSW-middelen is een indicatieve berekening gemaakt. De jaarlijkse kosten voor de overheid van de NSW bedragen gemiddeld € 200 per hectare. De eigenaarslasten van NSW-gronden (exclusief opstallen) zijn circa € 400 tot € 800 per ha per jaar. Dit bedrag is aanzienlijk hoger dan de € 200 als bijdrage van de NSW en geeft een indicatie dat de kosten van de NSW voor de overheid relatief gering zijn in vergelijking met de kosten van de landgoedeigenaren.

C5) *Wet- en regelgeving op meeste punten voldoende duidelijk*

De wet- en regelgeving is op de meeste punten voldoende duidelijk en wordt in de meeste gevallen als voldoende helder en werkbaar ervaren. Het aantal bezwaar- en beroepschriften ligt niet hoog en geeft geen aanleiding tot de conclusie dat de regelgeving voor het veld onduidelijk zou zijn. Bij de rechtszaken gaat het vaak om bij een nieuw

onderwerp jurisprudentie te verkrijgen. Zo ging een aantal van de rechtszaken over het nieuwe fenomeen van natuurbegraafplaatsen en of die op een landgoed mogen worden gevestigd.

C6) *Uitvoeringskosten overheid en administratieve lasten landgoedeigenaren*

De efficiëntie van de uitvoering van de NSW door de rijks- en provinciale overheden wordt als goed beoordeeld. De benodigde tijd en kosten om een aanvraag in te dienen of een rangschikking te wijzigen worden door de aanvragers als redelijk gekwalificeerd. De informatie op de diverse sites is goed te vinden.

5.4.2 *Aanbevelingen*

A1) *Continueer de NSW ten behoeve van de behoudsdoelstelling*

De regeling fungeert in de kern goed.

A2) *Heroverweging rol aanleunende landgoederen*

Er wordt aanbevolen om te bezien of de faciliteiten uit de NSW in een juiste verhouding staan tot de geringe bijdrage van een aantal aanleunende landgoederen, met name in die situaties waarin het aanleunende landgoed geen zakelijke relatie via erfpacht heeft met het hoofdlandgoed. Overwogen kan worden om te besluiten de categorie aanleunende landgoederen zonder zakelijke relatie met het hoofdlandgoed niet langer in aanmerking te laten komen voor rangschikking. In dat geval wordt verder aanbevolen dat uitgifte van een klein deel van een landgoed in erfpacht niet wordt aangemerkt als schending van het bezitsvereiste.

A3) *Snel inspelen op veranderingen*

In de afgelopen jaren hebben zich nieuwe ontwikkelingen voorgedaan, die van invloed zijn op de manier waarop landgoederen worden geëxploiteerd en beheerd. Een voorbeeld hiervan is de opkomst van de natuurbegraafplaats. Bij nieuwe ontwikkelingen is het de vraag of deze toegestaan zijn op een landgoed en welke voorwaarden daar dan bij horen. Als de wetgeving en het rangschikkingsbesluit daar niet voorzien komt het in de praktijk voor dat er gerechtelijke procedures worden gestart om zo jurisprudentie af te dwingen. Het verdient aanbeveling om bij nieuwe ontwikkelingen in overleg met deskundigen en het veld zelf proactief onderzoek te laten doen naar de mogelijke effecten op landgoederen en de relatie met de NSW. Vervolgens kan daar een nieuwe beleidslijn uit worden gedestilleerd. Daarmee kan het rangschikkingsbesluit worden geactualiseerd.

A4) *Op peil houden kennis op gebied van landschap, groen en beplantingen*

Aandacht is gewenst voor het op peil brengen en houden van de vakinhoudelijke expertise bij de uitvoerende organisaties, met name op het gebied van landschap, groen en beplantingen. Een sterkere rol van provincies kan hier verbetering brengen, maar zal in vergelijking met de huidige uitvoeringspraktijk ook tot hogere uitvoeringskosten leiden en tot meer afstemming en overleg om eenduidigheid in de uitvoering te (blijven) waarborgen.

A5) *Digitalisering gewenst*

Het aantal in te vullen formulieren en de mogelijkheid om meer digitaal in te kunnen dienen zijn aandachtspunten, evenals de doorlooptijd van de procedures. De automatisering van de administratieve data bij RVO.nl behoeft verbetering, zowel uit een oogpunt van klantvriendelijkheid naar de landgoedeigenaren als ten behoeve van de inzichtelijkheid van de data voor de overheid zelf. Door verbetering van de automatisering, inclusief faciliteiten voor Geografische Informatie Systemen (GIS), kan doelmatiger worden gewerkt.

6 Haalt de NSW zijn ontwikkeldoelstelling?

6.1 Inleiding

De oorspronkelijke doelstelling van de NSW was met name het behoud van landgoederen en natuurschoon. Eind van de vorige eeuw en begin van deze eeuw is daar ook een ontwikkeldoelstelling bij gekomen met betrekking tot de ontwikkeling van bos of andere houtopstanden en natuur. Het begrip natuur wordt in de NSW anders gebruikt dan in het dagelijks spraakgebruik. Het gaat hier niet om bos, houtopstanden of water, maar om overige natuur. De vragen die in dit hoofdstuk worden beantwoord zijn of de ontwikkeldoelstelling wordt gehaald, of de NSW op dit punt effectief is en of de ontwikkeldoelstelling op een efficiënte wijze wordt gerealiseerd. Opgemerkt wordt dat in het kader van de NSW geen kwantitatieve doelstellingen zijn geformuleerd met betrekking tot de omvang van te realiseren bosaanleg en natuurbeheer.

Is de NSW voldoende effectief en doelmatig in het stimuleren van bosaanleg en particulier natuurbeheer?

6.2 Effectiviteit

6.2.1 Bevindingen

Alle categorieën landgoederen geven in de enquête aan dat zij dankzij de NSW meer houtopstanden en natuur op hun landgoed hebben dan anders het geval zou zijn. De categorieën nieuwe (woon)landgoederen en voormalige agrarische landerijen scoren hier als verwacht relatief hoog. Deze categorieën landgoederen worden in een aantal gevallen op landbouwgronden gerealiseerd en moeten nog relatief veel natuur en / of bos aanleggen om te voldoen aan het criterium van minimaal 30% bos of natuur. Ook zijn er voorbeelden dat deze landgoederen in of aansluitend op een bosperceel worden aangelegd. Dat past bij het beeld dat de nieuwe woonlandgoederen (92%) en de voormalige agrarische landerijen (55%) veelal ook in de NNN (voorheen EHS) liggen. Zij scoren ook hoog bij de vraag of zij voor NSW-rangschikking een beplantingsplan hebben ingediend. Nieuwe landgoederen hebben vaak ook een natuurinrichtingsplan ingediend.

Tabel 6.1 Door rangschikking heb ik meer houtopstanden op mijn landgoed dan voor rangschikking (n = 454)

	n	Mee eens	Neutraal	Niet meeeens	Weet niet	NVT
Historisch of karakteristiek landgoed	158	43%	15%	27%	3%	12%
Historische buitenplaats	34	21%	24%	32%	3%	21%
Voormalige agrarische landerij	71	69%	4%	13%	4%	10%
Landgoed als onderdeel van een groter bos- of natuurgebied	108	31%	24%	27%	4%	15%
Nieuw (woon)landgoed	37	73%	3%	8%	3%	14%
Aanleunend	28	18%	25%	29%	7%	21%
Samenwerkend of aanleunend	18	39%	28%	22%	0%	11%
Gemiddeld		43%	16%	23%	4%	14%

Bron: enquête onder eigenaren/ beheerders van NSW landgoederen.

Tabel 6.2 Door rangschikking heb ik meer natuur op mijn landgoed dan voor rangschikking (n = 545)

<i>n</i>	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Weet niet	NVT	
Historisch of karakteristiek landgoed	158	49%	14%	25%	3%	9%
Historische buitenplaats	34	35%	15%	32%	0%	18%
Voormalige agrarische landerij	71	63%	8%	13%	3%	13%
Landgoed als onderdeel van een groter bos- of natuurgebied	108	31%	25%	24%	3%	17%
Nieuw (woon)landgoed	37	78%	5%	3%	3%	11%
Aanleunend	28	29%	21%	21%	7%	21%
Samenwerkend of aanleunend	18	50%	28%	11%	0%	11%
Gemiddeld		47%	16%	21%	3%	13%

Bron: enquête onder eigenaren/ beheerders van NSW landgoederen.

De categorie landgoederen als onderdeel van een groter bos- of natuurgebied kennen uiteraard veel natuur en bos. Het blijkt vooral bestaande en betrekkelijk weinig nieuwe natuur en bos te zijn. Het aantal NSW-rangschikkingen van nieuwe landgoederen in deze categorie was in de achterliggende periode relatief beperkt. Nieuwe NSW-rangschikkingen van historische buitenplaatsen, aanleuners of samenwerkers leveren per NSW –rangschikking geen of veel minder natuur of bos op. Dat wordt vooral veroorzaakt door hun wettelijke beperkte grootte. Het voorgaande betekent dat voor een becijfering van de uitbreiding met bos of natuur vooral gekeken is naar de nieuwe woonlandgoederen en de voormalige agrarische landerijen. Met name bij deze categorieën landgoederen leiden de eisen met betrekking tot het minimaal aanwezige percentage bos of natuur veelal tot uitbreiding van dit areaal.¹⁸

Het percentage aanvragen voor nieuwe (woon)landgoederen en voormalige agrarische landerijen schommelt door de jaren heen tussen 5 en 25% van het totaal aantal aanvragen voor NSW-rangschikkingen. Gemiddeld wordt daarbij zo'n 9 à 10 hectare toegevoegd per NSW-rangschikking van nieuwe woonlandgoederen of voormalige agrarische landerijen. Hiervan is ongeveer de helft natuur en/of bos.

De NSW heeft sinds 1999 geleid tot 3.533 extra NSW-gerangschikte landgoederen en een toename van gerangschikt oppervlak met 51.731 hectare. De 3.533 nieuwe NSW-rangschikkingen betreffen voor een belangrijk deel rangschikkingen die geen extra hectares opleveren (splittingsen, aanleuners, enz.). Er van uitgaande dat circa 15% van de nieuwe rangschikkingen betrekking heeft op nieuwe woonlandgoederen of voormalige agrarische landerijen betreft dat een aantal van circa 530 NSW-landgoederen. Deze 530 landgoederen hebben gezamenlijk ongeveer 2.500 hectare nieuw bos of nieuwe natuur gerealiseerd.

Het evaluatieteam en de begeleidingscommissie hebben overlegd of deze 2.500 hectare nieuwe natuur niet te laag zou kunnen zijn. Een andere benadering is dat sinds 1999 het areaal van de NSW-landgoederen gestegen is van 89.000 naar 140000 en er dus 51.000 hectare is toegevoegd. Ervan uitgaande dat daar 30% bos of natuur moet zijn, leidt dan tot een schatting van 17.000 hectare nieuwe natuur en bos. Deze 17.000 hectare kan een overschatting zijn omdat er ook natuur en bos wordt gerangschikt op nieuwe woonlandgoederen en voormalige agrarische landerijen, die al reeds natuur of bos waren en waarvoor geen nieuwe aanleg en beplanting nodig is. Om hier

¹⁸ Er zijn de afgelopen jaren door o.a. DLG terreinen aangekocht en ingericht als natuur. Een deel hiervan is aan particulieren doorgeleverd (sinds de door de FPG aangezwengelde gelijkberechtigingsdiscussie in 2011). Ook hebben bestaande landgoederen soms aanpalende percelen aangekocht en ingericht als nieuwe natuur.

meer duidelijkheid over te krijgen is een analyse gemaakt van 20 dossiers met een natuur - en / of beplantingsplan.

Bij de voormalige agrarische landerijen betreft het aandeel bos vaak omzoming van het perceel. De verplichting om tot 30% natuur te komen wordt verder vrijwel uitsluitend gerealiseerd door halfnatuurlijk grasland. Dat maakt extensieve landbouw mogelijk. Bij de nieuwe woonlandgoederen wordt meer bos en andere nieuwe natuur aangelegd, waaronder een poel of natuurvriendelijke oever. De reden hiervoor is dat deze landgoederen vaak ontstaan op basis van de "rood voor groen" aanpak, waarbij 80% bos of natuur wordt vereist. Ook kiezen de nieuwe landgoedeigenaren vaak voor bos met het oog op afscherming en privacy en omdat ze geen landbouwdoelstelling hebben. Uit deze steekproef komt het beeld naar voren dat de toename van bos en natuur relatief beperkt is. Het eerder genoemde cijfer van 2.500 hectare lijkt waarschijnlijker dan de bovenkant van de bandbreedte van 17.000 hectare. De dossiers bevestigen ook het beeld dat het overwegend om natuur gaat en daarbinnen het type halfnatuurlijk grasland.

6.2.2 Analyse

Effectiviteit van nieuwe NSW-landgoederen voor de ontwikkeling van bos of andere houtopstanden

De ontwikkeling van bos bij nieuwe landgoederen is op grond van beschikbare gegevens en ervaring bij de uitvoerende diensten beperkt. Bij nieuwe NSW-rangschikkingen waar nog aanvullend bos of natuur gerealiseerd moet worden, valt de keuze veelal op de realisatie van natuur. Dat laat onverlet dat de NSW in haar totale bestaan een wezenlijke bijdrage heeft geleverd aan de realisatie van bos of andere houtopstanden zoals lanen, houtwallen heggen en singels. Ruim 40% van de deelnemers aan de enquête geeft aan dat door de NSW meer houtopstanden op het landgoed aanwezig zijn. Nieuwe woonlandgoederen en voormalige agrarische landerijen scoren hier aanzienlijk hoger met respectievelijk 73% en 69%.

Uit de interviews blijkt echter ook dat niet primair de fiscale faciliteiten van de NSW doorslaggevend zijn voor de aanleg van bos. Het zijn veelal de mogelijkheden in de ruimtelijke ordening om te mogen bouwen in groene gebieden en eigen wensen van grondeigenaren die maken dat een stuk grond wordt omgevormd. Zodra de kans op realisatie reëel wordt, komt (pas) de NSW in beeld om het geheel te kunnen bekostigen en zijn er eisen t.a.v. aanplanting.

Effectiviteit van nieuwe NSW-landgoederen in relatie met de omvang van de nieuwe natuur en bos

Zoals is aangegeven, is er door de NSW nieuw bos en natuur gerealiseerd in de omvang van 2.500– 17.000 hectare, waarbij de ondergrens waarschijnlijker is. Vervolgens kan de vraag gesteld worden of dat veel of weinig is. In het jaar 1900 beschikte Nederland over 876.000 hectare natuur. In 1989 was daarvan nog maar 448.000 hectare over.¹⁹ De oorspronkelijke plannen voor de Ecologische Hoofdstructuur waren gericht op een eindbeeld van 750.000 hectare. Dit is bijgesteld naar 600.000 hectare. In 2013 is het Natuurpact ondertekend door het Rijk en de provincies. Hierin is opgenomen dat in de periode 2011 tot met 2027 er minimaal 80.000 hectare natuur wordt ingericht.

Terugkijkend naar de realisatie van natuur in de afgelopen jaren kan worden vastgesteld dat in 2012 58.021 hectare nieuwe natuur was gerealiseerd, sinds 1990 het startjaar van de EHS. De 2.500 ha die door de NSW-landgoederen is gerealiseerd is ca. 4% van deze 58.021 ha. en gecorrigeerd voor het beginjaar 7%. Deze correctie voor het beginjaar kan als volgt worden

¹⁹ Bron: Nationaal Natuurnetwerk de ecologische hoofdstructuur, feiten, cijfers en standpunten, Natuurmonumenten 2010.

beredeneerd. De EHS startte in 1990 en de NSW met als doelstelling nieuwe natuur in 1999. Als die perioden gelijk worden geschakeld, dan stijgt het aandeel NSW van 4% naar 7% in het totaal van de gerealiseerde nieuwe natuur.

De nieuwe landgoederen zijn met gemiddeld 9 hectare aanzienlijk kleiner van omvang dan de historische en karakteristieke landgoederen van 51 hectare. Daarmee zijn de toevoegingen van nieuw natuurschoon beperkter dan wat in de loop van de tijd eerder is ontwikkeld. Ook de grotere nieuwe landgoederen zijn met maximaal enkele tientallen hectaren aanzienlijk kleiner dan de grote historische landgoederen van honderden hectaren.

Effectiviteit van nieuwe NSW-landgoederen voor de ontwikkeling van beleefbaar natuurschoon

Vervolgens is het de vraag of de toevoeging van nieuwe natuur en bos heeft geleid tot meer beleefbaar natuurschoon. Op basis van een natuur- en of beplantingsplan kan worden beoordeeld of een deel van het terrein wordt omgezet in natuur of beplanting. Bij de nieuwe rangschikkingen heeft 49% van de aanvragers een natuur- en/of beplantingsplan ingediend. Voormalige agrarische landerijen doen dit vaker; 73% en nieuwe (woon)landgoederen het meest (92%). Met betrekking tot natuurschoon is de mening van diverse geïnterviewde belanghebbenden dat het achterwege laten van agrarische handelingen al snel leidt tot meer kwaliteit en belevingswaarde van het landgoed.

Uit interviews en gesprekken met deskundigen komt een ander beeld. Er worden kritische opmerkingen gemaakt over een aantal landgoederen, waar de te beleven omvang van het natuurschoon vrij beperkt is gebleven. Doordat 30% van een NSW-gerangschikt landgoed met een minimale omvang van 5 hectare slechts tot ongeveer 1,5 hectare (versnipperde) natuur leidt, worden kritische opmerkingen gemaakt of dergelijke NSW-landgoederen voor de recreant leiden tot beleefbaar natuurschoon. Er is dan ook enige twijfel bij een deel van de geïnterviewden of de NSW-wetwijzigingen die deze ontwikkeling mogelijk hebben gemaakt wel hebben geleid of gaan leiden tot de gewenste toename van natuurschoon. Tegelijkertijd zijn er ook voorbeelden van pareltjes te zien, waarbij een nieuw modern landhuis met een parkachtige omgeving is gerealiseerd, wat bijdraagt aan het beleven van natuurschoon. Ook zijn er omvangrijkere nieuwe landgoederen gesticht, die een toevoeging aan beleefbare natuur hebben opgeleverd.

Effectiviteit van nieuwe NSW-landgoederen voor de ontwikkeling van natuurwaarden

Bij de realisatie van natuur wordt om aan de vereiste 30% te voldoen wordt zeker bij agrarische landerijen veelal gekozen voor het natuurtype "bloemrijk grasland". Dit natuurdoeltype vraagt weinig tot geen ingrepen en geeft in het algemeen geen grote beperkingen aan het gebruik. De maatregelen bestaan in het algemeen uit een lagere of geen mestgift en een beperking van de beweidingsdruk. De mate waarin daardoor natuurwaarden ontstaan en het tempo waarin dit plaatsvindt, zijn beiden laag. Bij een ruim opgezette golfbaan is de helft niet direct in gebruik voor de sport en biedt dus mogelijkheden voor natuur. Door het intensieve beheer heeft het speelterrein weinig natuurwaarde, maar in de 'roughs', 'semi-roughs' en 'bunkers' kan natuur ontwikkelen.

Vanuit deskundigen wordt voorts aangegeven dat de ontwikkeling van natuurwaarden een langdurig en onzeker proces is. Dat geldt ook voor het natuurdoeltype bloemrijk grasland dat vooral door aangepast beheer moet ontstaan. De gehouden terreinbezoeken bevestigen dit. Er zijn veel NSW-gerangschikte landgoederen waar de natuurwaarden goed zijn ontwikkeld, maar er zijn ook voorbeelden waar de beoogde natuurdoelen (nog) niet gehaald worden en in enkele gevallen ook op langere termijn niet haalbaar lijken.

Omzomingseis

Een specifiek aandachtspunt betreft de omzomingseis bij agrarische landgoederen. Deze eis, om het de landbouwpercelen te omzomen met beplanting, is verklaarbaar uit het verleden. Er zijn voorbeelden van agrarische percelen, die door schaalvergroting houtwallen en bosjes hebben gekapt en daardoor niet meer passend waren in het coulissenlandschap (bijvoorbeeld in de Achterhoek). Door omzoming op te leggen, kan de oudere landschappelijke structuur weer worden teruggebracht. Maar door het als een generieke verplichting op te nemen, ontstaan er in de praktijk situaties waarin omzoming in strijd is met de kenmerken van specifieke landschappen zoals veenweidegebieden en met cultuurhistorische aspecten zoals een open essen- of enkenlandschap (open fields). In het rangschikkingsbesluit wordt overigens het belang van open zichtassen wel aangegeven (art. 5 lid 1c).

6.3 Efficiëntie

Hier handelt het om de vraag of het realiseren van nieuw bos of ander houtopstanden en nieuwe natuur via de NSW tegen relatief lage kosten gebeurt.

6.3.1 Bevindingen

In hoofdstuk 5 is berekend dat een NSW-landgoed gemiddeld 5.450 aan belastingvoordeel geniet per jaar en dat het belastingvoordeel per hectare gemiddeld 200 is. Bij een omvang van 10 hectare zou het dan gaan om €2.000 belastingvoordeel per jaar per NSW-landgoed. Dit bedrag moet worden toegerekend aan de diverse maatschappelijke baten die een NSW-landgoed heeft. Er zijn geen objectieve cijfers voorhanden van het relatieve belang van de natuur en bos in relatie met de rest van het NSW-landgoed: tuin, park en de gebouwen. De €200 per hectare is daardoor een overschatting als het gaat om de kosten voor nieuwe natuur en bos.

6.3.2 Analyse

Het voorgaande bedrag van €200 per hectare per jaar kan worden vergeleken met realisatie van nieuwe natuur of nieuw bos door de overheid of met subsidie van de overheid. Voor de realisatie van nieuwe natuur of nieuw bos door de overheid is verwerving van grond nodig. In het algemeen betreft dit landbouwgronden. De kosten van verwerving van landbouwgronden variëren afhankelijk van de locatie van €40.000 tot €100.000 per hectare. Voor de omrekening van de verwervingskosten naar de jaarlijkse kosten wordt veelal 2% gehanteerd. De jaarlijkse kosten van verwerving van gronden voor bos of natuur door de overheid komen daarmee op een bedrag van €800 tot €2.000 per hectare. Daar moet nog een (beperkt) bedrag voor inrichtingskosten bij opgeteld worden.

In geval van realisatie van nieuwe natuur of bos via subsidies van de overheid aan particulieren wordt gebruik gemaakt van de Subsidieregeling Natuur en Landschap (SNL). Een onderdeel van deze regeling is dat particulieren die bos of natuur aanleggen op landbouwgronden daarvoor een vergoeding krijgen voor de waardevermindering van deze gronden. Deze vergoeding bedraagt 85% van de agrarische waarde van de grond. De kosten voor de overheid komen daarmee (uitgaande van grondwaarden van €40.000 tot €100.000 per hectare en eenzelfde berekeningswijze van de jaarlijkse kosten) op €680 tot €1.700 per jaar, waar ook weer een (beperkt) bedrag voor inrichtingskosten bij opgeteld moet worden. Bij deze SNL moet wel worden opgemerkt dat deze voor NSW-landgoederen ook aan te vragen is en mogelijk leidt tot dubbelingen met de bijdrage vanuit de NSW.

Naast de bovengenoemde samenhang tussen de NSW en SNL is het ook belangrijk te wijzen op de effecten van het instrumentarium van de ruimtelijke ordening. Het is alleen mogelijk om een nieuw landgoed te stichten, als het bestemmingsplan dat mogelijk maakt. Vaak wordt gebruik gemaakt van de zogenaamde rood-voor-groen regelingen. De overheid, beter gezegd overheden omdat het hier om provinciaal en gemeentelijk beleid gaat, maken hiervoor geen directe kosten. Voor de initiatiefnemer is de combinatie van het RO-instrumentarium (het mogelijk maken om) en de NSW en SNL van belang (voor financiële voordelen) om tot nieuwe natuur te komen. Of de NSW als zelfstandig instrument efficiënt is voor het realiseren van nieuwe natuur is niet met zekerheid te bepalen.

6.4 Conclusies en aanbevelingen

6.4.1 Conclusies

C7) De realisatie van nieuwe landgoederen levert extra hectaren natuurschoon, bos en natuur op

Op grond van beschikbare gegevens is de toename vooral gerelateerd aan nieuwe (woon)landgoederen en agrarische landgoederen. De omvang aan nieuw bos en nieuwe natuur is bij deze categorieën landgoederen ca. 2.500 hectare vanaf 1999.

C8) De omvang van de nieuwe NSW-natuur is 2.500 hectare: 4% - 7% van de totale nieuwe natuur

De bijdrage van de nieuwe natuur en bos van de NSW is 2.500 hectare. In 2012 was 58.021 hectare nieuwe natuur gerealiseerd, sinds 1990 het startjaar van de EHS. De 2.500 ha is ca. 4% van deze 58.021 ha. en gecorrigeerd voor het beginjaar 7%.²⁰

C9) De kwaliteit en de duurzaamheid van de nieuwe natuur staat bij een deel van de nieuwe NSW-gerangschikte landgoederen ter discussie

Beoordeeld op basis van natuurschoon en daarmee het visuele aspect krijgt deze nieuwe natuur een gemengd oordeel. Er zijn zowel goede als minder goede voorbeelden in het veld te zien. De beoordeling op dit moment is nog moeilijk omdat er nog volop ontwikkeling is. De gemiddelde omvang van de te beleven landgoederen is kleiner dan van historische en karakteristieke landgoederen.

C10) Bij de voormalige agrarische landerijen wordt nieuwe natuur vrijwel uitsluitend gerealiseerd door halfnatuurlijk grasland. Dat maakt extensieve landbouw mogelijk. Bij de nieuwe woonlandgoederen wordt meer bos en andere nieuwe natuur aangelegd, waaronder een poel of natuurvriendelijke oever. De reden hiervoor is dat deze landgoederen vaak ontstaan op basis van de "rood voor groen" aanpak, waarbij 80% bos of natuur wordt vereist. Ook kiezen de nieuwe landgoedeigenaren vaak voor bos met het oog op afscherming en privacy en omdat ze geen landbouwdoelstelling hebben. Bij een ruim opgezette golfbaan is de helft niet direct in gebruik voor de sport en biedt dus mogelijkheden voor natuur.²¹ Door het intensieve beheer heeft het speelterrein weinig natuurwaarde, maar in de 'roughs', 'semi-roughs' en 'bunkers' kan natuur ontwikkelen.

C11) De kosten van de nieuwe natuur via de NSW in combinatie met RO-instrumentarium vallen mee in vergelijking met andere instrumenten

De kosten van realisatie van nieuw bos en nieuwe natuur via de NSW brengt voor de

²⁰ Bron Natuurmeting op Kaart 2012. De EHS startte in 1990, ons onderzoek naar de NSW bevat data vanaf 1999. Als die perioden gelijk worden geschakeld, dan stijgt het aandeel NSW van 4% naar 7% (correctie beginjaar).

²¹ Op golfterreinen wordt nader ingegaan in hoofdstuk 8

overheid aanmerkelijk lagere kosten met zich mee (maximaal € 200 /hectare jaar) dan realisatie door de overheid (€ 800 – 2.000 hectare/jaar) of door realisatie via de SNL (€ 680 – 1.700 / hectare / jaar). Daar hoort wel de nuancerende opmerking bij dat niet alleen het instrument NSW leidt tot realiseren van nieuwe natuur, maar dat ook rood-voor-groen regelingen hierbij van groot belang zijn. Daar zijn geen directe kosten voor de overheid aan verbonden. Realisatie van nieuwe natuur en bos via de NSW, in combinatie met het ruimtelijk ordeningsinstrumentarium is uit oogpunt van kosten efficiënt. Of de NSW als zelfstandig instrument efficiënt is voor het realiseren van nieuwe natuur is niet met zekerheid te bepalen.

6.4.2 Aanbevelingen

A6) *Beoordeling achteraf van kwaliteit natuur*

Om de vereiste bos- en/of natuurwaarden te bereiken kan worden overwogen om nieuwe landgoederen niet direct op aanvraag onder de NSW te rangschikken op basis van natuurinrichtingsplannen of beplantingsplannen, maar de NSW-rangschikking (of de faciliteiten) pas in werking te laten treden nadat gebleken is dat het bos en/of de natuur ook daadwerkelijk is gerealiseerd en van voldoende kwaliteit is. Daarbij dient wel een redelijke termijn te worden aangehouden om het voldoende aantrekkelijk voor de initiatiefnemers te laten zijn. Ook kan worden overwogen om een natuurdoeltype met een hoger kwaliteit te eisen dan het op dit moment gebruikelijke bloemrijk grasland.

A7) *Omzomingseis afstemmen op type landschap*

De omzomingseis werkt in bepaalde typen landschap (bijvoorbeeld veenweide) contraproductief op de landschappelijke kwaliteit en zou beter kunnen worden afgestemd op het type landschap. Overwogen kan worden of deze omzomingseis gerealiseerd kan worden met een natuurstrook in plaats van met bomen/boschages of dat in plaats daarvan een ruimer percentage bos of natuur verplicht wordt gesteld.

7 Effecten NSW-rangschikking bebouwing

7.1 Inleiding

Landgoederen, in ieder geval de historische landgoederen, bestaan uit gronden (met bos, natuur, landerijen) en gebouwen. Juist de samenhang van deze elementen zorgt voor de kwaliteit, het natuurschoon. Denk bijvoorbeeld aan klassiek landgoed met een landhuis met bijgebouwen, dat een tuin kent en daaromheen landerijen. Het is daarom ook mogelijk gemaakt om naast de gronden ook gebouwen te rangschikken onder de NSW. In de achterliggende jaren is de samenhang en eenheid tussen gronden en gebouwen in een aantal gevallen minder duidelijk geworden. Ook zijn soms nieuwe gebouwen toegevoegd die eerder afbreuk doen aan de kwaliteit van het natuurschoon, dan dat ze eraan bijdragen. Hierdoor is het niet meer vanzelfsprekendheid dat alle gebouwen worden mee gerangschikt. In de regelgeving zijn om die reden eisen opgenomen om gebouwen wel of niet onderdeel uitmaken van de rangschikking.

Is de regelgeving en toepassing ervan voor het NSW-rangschikken van bebouwing effectief en doelmatig om natuurschoon te bereiken?

7.2 Effectiviteit

7.2.1 Bevindingen

Op bijna elk landgoed zijn opstallen te vinden. Van de respondenten in de enquête geeft 18% aan dat er geen opstallen op het landgoed staan. Dit betreft vooral landgoederen als onderdeel van een groter bos- of natuurgebied (31%) en, verrassend genoeg ook nieuwe (woon)landgoederen (28%). In deze laatste categorie is mogelijk sprake van in aanbouw zijnde gebouwen of is niet begrepen dat woningen ook opstallen zijn.

Gemiddeld bevinden zich 3,8 opstallen op een landgoed, de helft van de NSW-landgoederen heeft slechts 1 of 2 opstallen. De aanwezige opstallen zijn voor 29% al voor 1850 aangelegd, 39% tussen 1850 en 1940, 19% tussen 1940 en 1996, en de rest na 1996. Met name historisch/karakteristieke landgoederen, historische buitenplaatsen en aanleunende landgoederen beschikken over oude opstallen. Overigens is minder dan de helft hiervan aangemerkt als gemeentelijk of Rijksmonument. De instandhouding van cultureel erfgoed is een van de overwegingen om het landgoed te rangschikken onder de NSW.

Dat de aanvragers veel belang hechten aan de gebouwen op het landgoed blijkt wel uit de score op de vraag of er ook een NSW aanvraag gedaan zou zijn als gebouwen daar geen onderdeel van uit kunnen maken.

Tabel 7.1 Als opstallen niet gerangschikt zouden kunnen worden, zou ik geen NSW-aanvraag hebben gedaan (n = 453)

	n	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Weet niet	NVT
Historisch of karakteristiek landgoed	158	27%	23%	28%	10%	11%
Historische buitenplaats	34	38%	18%	15%	15%	15%
Voormalige agrarische landerij	71	31%	14%	24%	15%	15%
Landgoed als onderdeel van een groter bos- of natuurgebied	108	19%	12%	44%	6%	19%
Nieuw (woon)landgoed	36	36%	19%	17%	8%	19%
Aanleunend	28	50%	11%	11%	11%	18%
Samenwerkend of aanleunend	18	33%	28%	22%	11%	6%
Gemiddeld	453	29%	18%	28%	10%	15%

Bron: enquête onder eigenaren/ beheerders van NSW landgoederen.

Woningen en stallen zijn de meest voorkomende voorzieningen op landgoederen. Maar ook veel andere voorzieningen komen voor.

Tabel 7.2 Aanwezig NSW-gerangschikte voorzieningen op landgoederen.

Voorzieningen	Aanwezig
Woningen	80%
Agrarische stallen	30%
Anders (o.a. camping, hotel)	27%
Historische stallen	18%
Historische tuin	17%
Geen voorzieningen	11%
Kantoor	10%
Golfbaan	5%
Horeca (eten en drinken)	4%
Historische kas of orangerie	4%
Bed & Breakfast	4%

Bron: enquête onder eigenaren/ beheerders van NSW landgoederen.

Bovenstaande overzicht betreft alleen de gerangschikte gebouwen en voorzieningen op de landgoederen. Op een aanzienlijk deel van de landgoederen zijn ook gebouwen of voorzieningen aanwezig die niet zijn meegenomen in de rangschikking omdat ze niet binnen de regelgeving passen. Het betreffende gebouw of voorziening is dan als een enclave (witte vlek) binnen het gerangschikte gebied aangegeven. Vooral kantoren en vergader accommodatie blijken niet altijd aan de vereisten te voldoen. Er zijn ook aanzienlijk meer agrarische stallen aanwezig op de landgoederen dan in de rangschikking zijn meegenomen. Het rangschikkingsbesluit geeft aan dat dergelijke, niet passende gebouwen wel gerangschikt mogen worden, mits ze voorzien worden van een beplanting om de storende werking van het gebouw op het natuurschoon te verminderen.

In het algemeen vinden de geïnterviewden dat gebouwen een belangrijk onderdeel zijn van het landgoed en bijdragen aan het 'ensemble'. Voorts wordt vaak genoemd dat gebouwen (onderdeel van) economische dragers zijn en zeker betrokken moeten worden in de NSW beschikking. Door het gebruik van die gebouwen worden noodzakelijke inkomsten gegenereerd voor het landgoed. Gelijktijdig wordt opgemerkt dat juist ook de gebouwen de meeste kosten met zich meebrengen.

Gebouwen spelen in veel gevallen een rol bij intensief gebruik van het landgoed (zie ook hoofdstuk 8). Dit intensief gebruik hangt veelal samen met economische activiteiten in de gebouwen. Gezien ook de uitslag van de enquête waarin een aanzienlijk deel van de respondenten aangeeft dat de huidige inkomsten onvoldoende zijn, wordt het NSW-rangschikken van gebouwen in dit hoofdstuk ook vanuit het economisch perspectief beschouwd.

Tabel 7.3 Worden er op dit moment genoeg inkomsten gegenereerd om de jaarlijkse kosten van beheer en onderhoud van het landgoed?

Type landgoed	n	Ja	Nee	Weet niet
Historisch of karakteristiek landgoed	159	36%	57%	7%
Historische buitenplaats	34	32%	59%	9%
Voormalige agrarische landerij	72	17%	69%	14%
Landgoed als onderdeel van een groter bos- of natuurgebied	108	29%	61%	10%
Nieuw (woon)landgoed	37	27%	68%	5%
Aanleunend	30	23%	50%	27%
Samenwerkend of aanleunend	18	11%	78%	11%
Gemiddeld		28%	61%	10%

Bron: enquête onder eigenaren/ beheerders van NSW landgoederen.

Er bestaat bij de geënquêteerden veel zorg of de landgoederen wel voor de toekomst behouden kunnen blijven, zeker die landgoederen waarop zich oude en veelal kostbare monumentale panden bevinden.

Het belang van de rangschikking van de gebouwen verschilt per type landgoed. Zo is rangschikking van gebouwen vooral van belang voor de historische, karakteristieke en samenwerkende landgoederen en in mindere mate voor aanleuners of nieuwe woonlandgoederen. Bij het behoud van cultureel erfgoed scoren alle type landgoederen vrij hoog (64% - 78% (met uitzondering van de nieuwe woonlandgoederen met 41%, wat logisch is omdat hun gebouwen nog nieuw zijn en het tijd kost voordat ze als cultureel erfgoed beschouwd worden.

Tabel 7.4 Percentages uitspraken over rangschikking per type landgoed

Type landgoed:	Historische of karakteristiek	Aanleunend	Samenwerkend	Nieuw woonlandgoed
Is door rangschikking beter in staat het landgoed te beheren	60%	39%	61%	35%
Is door NSW-rangschikking beter in staat cultuurhistorische erfgoed voor komende generaties te behouden	77%	64%	78%	41%

Bron: enquête onder eigenaren/ beheerders van NSW landgoederen.

In een door de ministeries van EZ (toen EL&I) en Financiën gevraagd advies aan het College van Rijksadviseurs wordt ingegaan op de relatie tussen de bebouwing en het natuurschoon: *De meerwaarde van een landgoed: Advies over ruimtelijke criteria voor bebouwing op NSW-landgoederen: Yttje Feddes, 2012*. In dit adviesrapport is een probleemanalyse opgenomen:

- Op de 'klassieke' historische landgoederen en de buitenplaatsen kan met name een probleem ontstaan bij grotere bouwvolumes die de ensemblekwaliteiten van het landgoed of buitenplaats aantasten, waarbij de historische buitenplaatsen het meest kwetsbaar zijn vanwege hun beperkte omvang.

- ...nieuwe landgoederen missen veelal een sterke vormgeving, die uitstijgt boven het omringende landschap. Om 'erfgoed van de toekomst' te kunnen worden zullen de nieuwe landgoederen zich moeten ontwikkelen
- Het type 'erf- en landerijen landgoed' heeft tot nu toe het meeste problemen opgeleverd met het rangschikken van bebouwing. Dit heeft te maken met het feit dat deze landgoederen meestal geen sterk landschappelijk geheel vormen

Zij geeft in het advies handvatten voor nieuw beleid:

- Nieuwe definitie landgoed (Eisen aan de kwaliteit): o.a. de volgende:
 - er is sprake van een samenhangende compositie van de bebouwing, tuin en landgoed, die niet zonder afbreuk te doen aan de herkenbaarheid in afzonderlijke delen kan worden opgesplitst;
 - binnen de compositie is een duidelijk hoofdmoment te onderkennen;
 - in zijn geheel of door een hoofdmoment op positieve wijze onderscheidend in zijn omgeving;
 - zowel een cultureurlijke als een ecologische bijdrage leveren aan de identiteit van het landschap.
- Maximale bouwhoogte en oppervlakte:
 - door onderscheid te maken tussen landgoederen met maar nipt 30% bos/natuur;
 - landgoederen met 50% of zelfs meer bos/natuur, kan een extra landschappelijke investering gestimuleerd worden;
 - bij 30% - 50% bos/natuur: maximaal 1% bebouwen;
 - bij meer dan 50% of meer bos/natuur: maximaal 2% bebouwen.
- Randvoorwaarden volume en positie nieuwbouw:
 - de nieuwbouw moet in hoogte, positie en volume ondergeschikt zijn aan het hoofdgebouw en qua maat en schaal passen in bestaand ensemble.

7.2.2 Analyse

Het staat niet ter discussie dat gebouwen bij veel landgoederen een belangrijke functionele, ruimtelijke en visuele rol spelen. Die rol kan positief zijn en dat past in de ensemblewaarde. Tegelijkertijd zijn er ook voorbeelden dat bebouwing te massief is voor de omvang van het landgoed en nieuwe gebouwen niet passen bij de reeds bestaande bebouwing. Het is duidelijk dat voor het genereren van inkomsten de gebouwen van belang zijn voor het economisch verdienmodel van het landgoed. Er wordt door zowel geïnterviewden als deskundigen uiteenlopend gedacht over de vraag welke gebouwen in aanmerking zouden moeten komen voor NSW-rangschikking en welk gebruik van de gebouwen binnen de NSW-rangschikking acceptabel is. De discussie richt zich daarbij nauwelijks op de woonbebouwing maar met name op de andere opstallen op het landgoed.

Het gaat dus in feite om een aantal deelvragen:

- Kan er voor traditionele functies zoals landbouw nieuwe, in het algemeen grotere, bebouwing worden gerealiseerd binnen een NSW-gerangschikt landgoed (bijvoorbeeld grotere ligboxenstal)?
- Kan bestaande, NSW-gerangschikte bebouwing op het landgoed een andere functie krijgen zonder dat dit gevolgen heeft voor de rangschikking (bijvoorbeeld omzetten van een stal in een caravanstalling)?
- Kan er op het landgoed nieuwe bebouwing worden gerealiseerd en onder de NSW worden gerangschikt met een andere dan de traditionele functies (bijvoorbeeld realiseren van een horeca)?
- Wat is de kwaliteit van de toevoeging van gebouwen op nieuwe woonlandgoederen?

Nieuwe bebouwing voor traditionele functies.

Dit betreft met name de discussie over schaalvergroting in de landbouw en in verband daarmee de wens om grotere stallen te bouwen. Uit de interviews blijkt dat belanghebbenden en (landbouw) adviseurs van mening zijn dat grotere veestallen toegestaan moeten worden, mits tot een maximale omvang beperkt en goed ingepast op het landgoed en in het landschap. Een belangrijke overweging die daarbij wordt genoemd is dat een agrarisch bedrijf traditioneel bij het landgoed behoort en dus ook in staat moet worden gesteld om met ontwikkelingen in de sector mee te doen. Daarbij wordt ook genoemd dat een agrarisch bedrijf op het landgoed vaak wezenlijke (erfpacht) inkomsten biedt die ten goede komen aan het landgoed en noodzakelijk zijn voor behoud van het landgoed. De evaluatoren zijn eens met de gedachte dat grotere stallen toegestaan zouden moeten kunnen worden met het oog op het genereren van inkomsten, die het landgoed versterken. Van belang is dat proportionaliteit als criterium wordt gebruikt (% rood in relatie met de oppervlakte van het landgoed) en dat de inpassing dusdanig is dat er geen afbreuk aan het natuurschoon wordt gedaan.

Een nieuwe functie voor bestaande gebouwen.

Bij een aanzienlijk deel van de landgoederen met bebouwing ontstaan in de loop van de tijd situaties waarbij bestaande opstallen hun functie verliezen. Dat betreft agrarische opstallen maar ook wel (delen) van woonbebouwing. Het is begrijpelijk dat de eigenaar er dan belang bij heeft om een nieuwe functie voor het bestaande gebouw te vinden om het daarmee ook in stand te kunnen houden. Het komt ook voor dat bewust gezocht wordt naar een functie die een grotere bijdrage levert aan het economisch model van het landgoed dan de huidige functie. Een voorbeeld hiervan is het stallen van caravans, wat soms niet toegestaan is, maar koeien in diezelfde stal wel. De overweging van belanghebbenden en adviseurs is dat een andere functie in een bestaand gebouw acceptabel zou moeten zijn tenzij deze functie een negatieve invloed heeft op de belevingswaarde (uiterlijk van het gebouw, landschap, natuurwaarden) en natuurschoon van het landgoed. Ook hier wordt het economische belang genoemd en de belangrijke rol die opbrengsten vanuit bebouwing daarin kan spelen ten gunste van het totale landgoed. De evaluatoren zijn eens met de lijn dat de functie van het gebouw niet relevant is voor het uiterlijk ervan en daarmee de relatie met het natuurschoon.

Nieuwe bebouwing voor een nieuwe functie.

In aansluiting op de voorgaande vraag is de vraag aan de orde of ook nieuwe bebouwing voor nieuwe functies acceptabel kan zijn. De argumentatie van belanghebbenden om dit toe te staan is in grote mate identiek aan de argumentatie om in bestaande gebouwen andere functies te accepteren.

Zowel voor agrarische opstallen als voor andere opstallen wordt door veel betrokken partijen aangegeven dat zij voorstander zijn van een systeem waarbij de bebouwde oppervlakte gerelateerd wordt aan de oppervlakte van het landgoed. De zogenaamde proportionaliteit, maar dan wel met een nader te bepalen plafond om te voorkomen dat er (te) grote oppervlakten rood gaan ontstaan.

Deze stelling van belanghebbenden met betrekking tot voorgaande vragen is gezien vanuit economisch perspectief begrijpelijk. Landgoederen met bebouwing kunnen in vrijwel alle gevallen slechts duurzaam in stand blijven als er een economisch model onder ligt dat voldoende inkomsten genereert om de kosten van het landgoed (grotendeels) te dekken. Ook vanuit het belang van natuurschoon is de argumentatie van belanghebbenden verdedigbaar. Als de aanwezigheid of het gebruik van een gebouw niet ten koste gaat van de belevingswaarde, het natuurschoon of de natuur op een landgoed dan zou de functie niet van invloed moeten zijn op de afweging om een gebouw wel of niet te rangschikken.

De mate van bebouwing en de kwaliteit van de bebouwing wordt ook via het RO spoor geregeld. Ook aan de inpassing worden bij vergunningverlening veelal eisen gesteld. In combinatie met aanvullende eisen vanuit de NSW zou er, in het belang van duurzaam voortbestaan van bebouwde landgoederen, meer ruimte geboden kunnen worden aan de aanwezigheid en de functie van gebouwen. De evaluatoren zijn eens met de lijn dat de functie van het gebouw niet relevant is voor het uiterlijk ervan en daarmee de relatie met het natuurschoon.

Met betrekking tot bebouwing speelt nog een specifiek onderwerp, namelijk de nieuwe taxatiemethodiek. Een deel van de belanghebbenden maakt zich zorgen over de doorwerking van de andere wijze van het bepalen van de WOZ waarde. Het begrip instandhoudingskosten speelt hierin een rol. De veranderde taxatiemethodiek leidt tot een geringere verlaging van de OZB en heeft ook doorwerking op de inkomstenbelasting (box 1 en box 3). Op dit moment maakt de belasting faciliteit via de OZB en de IB ongeveer 50% uit van de totale belastingfaciliteiten (circa 14,5 miljoen voor OB en IB gezamenlijk op een totaal berekende belastingderving van 28 miljoen).

Wat is de kwaliteit van de toevoeging van gebouwen op nieuwe woonlandgoederen?

Bij de beleving van natuurschoon gaat het om de kwaliteit van het ensemble. Dat geldt voor de oudere landgoederen en ook de nieuwe. Daar waar veel mensen een kasteel of een klassiek landhuis waarderen, zijn de meningen meer verdeeld waar het om nieuwe gebouwen gaat. Zo is een aantal deskundigen negatief over nieuwbouw van klassiek ogende gebouwen en beschouwen dat als historiserend en wordt het begrip Anton Pieck architectuur of catalogusarchitectuur gebruikt. Een ander deel van het publiek vindt dit juist mooi. Bij de veldbezoeken zijn ook voorbeelden gezien van moderne architectuur, die ook verschillend gewaardeerd kan worden. Het is de vraag hoe we over bijvoorbeeld 50 jaar zullen kijken naar de gebouwen die nu op de nieuwe landgoederen zijn gebouwd. Zijn dat dan de nieuwe klassiekers geworden? Het is nu niet goed mogelijk om algemene zin te beoordelen of de gebouwen op de nieuwe woonlandgoederen belangrijk worden voor het natuurschoon. Wel kan gesteld worden dat een zeker bouwvolume in relatie met de buitenruimte van belang is en dat er een visie achter het gebouw moet zitten over de functie die het in het beeld van het landgoed heeft. De gebouwen moeten een zekere allure hebben, al is dit een begrip waar verschillende beelden bij bestaan.

7.3 Efficiëntie

Met betrekking tot de efficiëntie op het punt van de rangschikking van gebouwen speelt de vraag of de regelgeving voor zowel overheid als private belanghebbenden goed toegesneden is op de doelen die met de regelgeving nagestreefd worden.

7.3.1 Bevindingen

Zoals in hoofdstuk 5 bij de behoudsdoelstelling is betoogd is er een verhouding tussen de maatschappelijke baten en kosten van de NSW. De jaarlijkse gemiddelde maatschappelijke kosten van circa 30 miljoen leiden tot een gemiddeld bedrag aan maatschappelijke kosten van circa €5.450 per landgoed per jaar. In de interviews is aangegeven dat de niet-betaalde belastingen kunnen worden toegerekend aan beheer en onderhoud van het natuurschoon (bos en natuur) en aan beheer en onderhoud van gebouwen, tuinen en parken. Er zijn geen objectieve cijfers voorhanden van het belang van de gebouwen.

7.3.2 Analyse

Gemiddeld bevinden zich 3,8 opstallen op een landgoed en er zijn 5.308 (2013) landgoederen en daarmee ruim 20.000 opstallen in totaal. Als de totale gederfde inkomsten alleen omgeslagen worden over de gebouwen dan gaat het om maximaal € 1390 per opstal per jaar. Veel aannemelijker is dat het om een beperkt deel gaat omdat de NSW zich met name richt op de buitenruimte. Vervolgens is het de vraag of dit efficiënt is als bijdrage van de overheid aan het behoud van de opstallen. Hierbij moet worden bedacht dat voor gebouwen de Monumentenwet 1988 bij een groot aantal landgoederen van belang is. De afzonderlijke bijdrage van de NSW laat zich moeilijk beoordelen. Niettemin is een gemiddelde van maximaal € 1390 per opstal per jaar in de ogen van de evaluatoren een aanvaardbare bijdrage aan de kosten, die met het onderhoud van de gebouwen is gemoeid. Met het dagelijks onderhoud en groot onderhoud tot renovatie aan toe van een kasteel, landhuis, orangerie, koetshuis e.d. zijn forse kosten gemoeid. De NSW-bijdrage is daarvoor relatief beperkt. Dat is op zich goed te legitimeren want het goed onderhouden van de gebouwen komt voornamelijk ten goede aan de bewoners en eigenaren, en is ten dele noodzakelijk voor het publieke belang om het natuurschoon te behouden en te kunnen beleven. Daarbij is het vanuit het belang van het beleven van het natuurschoon oneigenlijk om een aparte beschouwing te geven van het belang van de gerangschikte gebouwen. Zoals eerder is betoogd, gaat het bij natuurschoon om de kwaliteit van het ensemble, dus van de gebouwen in hun omgeving.

7.4 Conclusies en aanbevelingen

7.4.1 Conclusies

C12) *Gebouwen belangrijk in het ensemble*

Er is bij belanghebbenden en deskundigen brede consensus dat (oudere) gebouwen een wezenlijk onderdeel uitmaken van landgoederen en bijdragen aan het natuurschoon als onderdeel van het ensemble.

C13) *Zorg over kwaliteit recente gebouwen*

Er is bij vele belanghebbenden en deskundigen zorg over de kwaliteit van een aantal recent toegevoegde gebouwen omdat ze afbreuk doen aan het natuurschoon.

C14) *Maatwerk voor toevoeging nieuwe gebouwen*

Er is bij belanghebbenden een behoefte om nieuwe gebouwen en nieuwe ontwikkelingen binnen bestaande gebouwen mogelijk te maken om zo nieuwe inkomsten te kunnen genereren, die ten goede komen aan het landgoed. Die behoefte kan ook in het rijksbelang zijn om zo een stevigere economische basis onder het behoud van de landgoederen te leggen. Anderzijds een te ruim beleid om nieuwe gebouwen toe te laten, kan juist negatief uitwerken op de open ruimte van het landgoed en de beleving van het natuurschoon. Er is maatwerk nodig. Een belangrijke overweging daarbij is dat bij beslissingen over het gebruik van gebouwen niet de functie op zich, maar het effect van de functie op de beleving en het natuurschoon bepalend moeten zijn.

C15) *Proportionaliteit*

Er is behoefte aan een afbakening van de oppervlakte bebouwing gerelateerd aan de oppervlakte van het landgoed (proportionaliteit).

C16) *Efficiëntie in relatie met meer verdien capaciteit*

Als in de toekomst meer nieuwbouw en economische activiteiten op een landgoed toegestaan zouden worden, dan kunnen landgoederen meer inkomsten genereren. Dan komt de vraag op of de faciliteiten van de NSW verlaagd kunnen worden omdat de

landgoederen meer zelfvoorzienend zouden kunnen worden. De verlaging van de NSW-faciliteiten lijkt zich de afgelopen jaren al voor te doen. De omvang van de fiscale faciliteiten is afgenomen omdat er minder gebruik wordt gemaakt van de erf- en schenkbelasting en de gedeeltelijke vrijstelling voor de OZB is afgenomen. Daar komt bij dat de kosten voor beheer en onderhoud van de landgoederen in de afgelopen jaren zijn gestegen, onder meer door meer toezicht. In dat licht bezien leidt de relatief lagere financiële bijdrage vanuit de NSW al tot meer efficiëntie en geeft het een prikkel in de financiële afwegingen van landgoedeigenaren om de verdien capaciteit te vergroten.

7.4.2 Aanbevelingen

- A8) *Het is wenselijk dat er meer ruimte komt voor nieuwe functies in bestaande gebouwen*
Op voorwaarde dat die nieuwe functies het natuurschoon niet aantasten.
- A9) *Het is wenselijk om in beperkte mate nieuwe bebouwing op landgoederen toe te staan.*
Deze nieuwe bebouwing kan onder de NSW worden gerangschikt om zo als economische drager te kunnen functioneren. Tegelijkertijd moet gewaakt worden dat de verhouding bebouwing en niet bebouwde delen niet te scheef wordt en het natuurschoon wordt aangetast. Regels voor proportionaliteit en inpassing zijn nodig. In het advies van het College van Rijksadviseurs staat daarvoor een aantal suggesties. Het is wel de vraag wat er in het RO-spoor kan worden geregeld, wat decentrale bevoegdheden zijn en wat in de landelijke NSW als kader moet worden gegeven.
- A10) *De methodiek van de WOZ-taxatie, waaronder de normering van de instandhoudingskosten kan worden vereenvoudigd*
Aanbevolen wordt om proportionaliteit aan te brengen door de instandhoudingskosten te koppelen aan de oppervlakte natuur en bos in bijvoorbeeld twee of drie staffels (zie voor de toelichting op deze staffels aanbeveling A15 Een nieuwe prikkel voor openstelling is gewenst).
- A11) *De leeftijdsgrens kan vervallen.*
Aanbevolen wordt om de leeftijdsgrens bij gebouwen in de NSW te laten vervallen en aan te sluiten bij de werkwijze bij het monumentenbeleid.

8 Intensief gebruik

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of de regelgeving en de toepassing ervan voor intensief gebruik (veelal recreatie, waaronder golfbanen, maar ook agrarisch) effectief en doelmatig is voor de doelstellingen van de NSW. Gezien de specifieke belangstelling voor golfbanen in de motie van Van Veldhoven wordt daar in dit hoofdstuk apart aandacht aan besteed.

In de NSW wordt niet aangegeven hoe een landgoed in stand gehouden mag worden behalve dat het gebruik niet af mag doen aan het behoud van het natuurschoon. Vanuit de historie van landgoederen zijn er aanzienlijke verschillen in de economie van landgoederen. Van een privaat huis met flinke tuin waarvoor de financiën voor beheer en onderhoud uit andere bezigheden verkregen werden tot een zichzelf bedruipende, grote economische eenheid die opbrengsten verkrijgt uit landbouw, bosbouw en jacht. In het huidige economische stelsel kunnen de kosten voor beheer en onderhoud van landgoederen veelal niet meer uit de traditionele inkomstenbronnen verkregen worden. De landgoederen hebben in de loop der tijden alternatieve bronnen van inkomsten gevonden en zijn hierin steeds in ontwikkeling. Intensief gebruik heeft overigens niet alleen betrekking op activiteiten die voor de economie van het landgoed van belang zijn, ook de aantallen (gratis) bezoekers kunnen zodanig zijn dat sprake is van intensief gebruik.

Is de regelgeving en toepassing ervan voor intensief gebruik (veelal recreatie, w.o. golfbanen, maar ook agrarisch) effectief en doelmatig voor de doelstellingen van de NSW?

8.2 Effectiviteit

8.2.1 Bevindingen

Het Rangschikkingsbesluit NSW zegt over het gebruik van het landgoed het volgende in artikel 2.lid 2:

Voor zover tot de onroerende zaak behorende terreinen, opstallen of wateren, of het soort gebruik dat daarvan wordt gemaakt, inbreuk maken op het natuurschoon, worden die terreinen, die opstallen en die wateren niet gerekend tot de als landgoed aan te merken onroerende zaak.

En in artikel 4:

Als inbreuk makend op het natuurschoon, bedoeld in [artikel 2, tweede lid](#), wordt in ieder geval beschouwd de omstandigheid dat terreinen die tot de onroerende zaak behoren, zijn ingericht of worden gebruikt:

- a. voor industriële doeleinden;
- b. voor intensieve veehouderij;
- c. voor winning van bodemmaterialen of mijnbouw;
- d. voor glastuinbouw;
- e. als stortplaats voor afval;
- f. als opslagplaats voor andere materialen dan die afkomstig uit of bestemd voor de land- en bosbouw op de onroerende zaak;
- g. voor auto- of motorsport;
- h. voor intensieve dag- of verblijfsrecreatie anders dan terreinen die zijn ingericht met inachtneming van het bepaalde in [artikel 6, tweede lid](#).

Met de voorgaande opsomming wordt een aantal activiteiten nadrukkelijk uitgesloten dan wel begrensd. Dat wil overigens niet zeggen dat alle andere activiteiten zijn toegestaan. Naast een lijst wat in geen geval mag is er ook een lijst wat mits passend binnen voorwaarden is toegestaan. Artikel 5 geeft aanwijzingen wat niet als inbreuk makend wordt gezien:

1. Onverminderd het bepaalde in [artikel 4](#) wordt als inbreuk makend op het natuurschoon, bedoeld in [artikel 2, tweede lid](#), in ieder geval niet beschouwd de omstandigheid dat op de onroerende zaak: [...]
- g. terreinen zijn gelegen, die worden gebruikt voor de landbouw voor zover elk van die terreinen:
 - 1°. een oppervlakte van 5 hectare niet te boven gaat, of, zo dit meer is, die oppervlakte niet meer bedraagt dan 5 percent van de oppervlakte van de onroerende zaak tot een maximale oppervlakte van 20 hectare, en de omtrek van dat terrein voor ten minste 75 percent is omgeven door houtopstanden, dan wel de omtrek van dat terrein voor ten minste 50 percent is omgeven door een nagenoeg aaneengesloten houtopstand en voorts visueel van de aangrenzende terreinen is gescheiden door een of meer bomen die bepalend zijn voor het landschap;
 - 2°. tezamen met een of meer aangrenzende, niet door houtopstanden gescheiden, voor de landbouw gebruikte terreinen een oppervlakte van 20 hectare niet te boven gaat en de gezamenlijke omtrek van die terreinen voor 100 percent is omgeven door houtopstanden;
- h. parkeerterreinen van beperkte omvang zijn gelegen, voor zover deze zijn bestemd voor gebruik door de eigenaar, door de gebruiker of door de bezoekers van de onroerende zaak.

En Artikel 6 geeft aan onder elke voorwaarden een kampeerterrein is toegestaan:

- Als inbreuk makend op het natuurschoon, bedoeld in [artikel 2, tweede lid](#), wordt niet beschouwd de omstandigheid dat op de onroerende zaak een of meer kampeerterreinen zijn gelegen, mits:
- op een onroerende zaak met een oppervlakte van ten minste 25 hectare niet meer dan één kampeerterrein is gelegen;
 - op een onroerende zaak met een oppervlakte van ten minste 100 hectare niet meer dan twee kampeerterreinen zijn gelegen;
 - op een onroerende zaak met een oppervlakte van ten minste 250 hectare niet meer dan drie kampeerterreinen zijn gelegen.
- Voor de toepassing van het eerste lid wordt onder kampeerterrein verstaan een terrein dat is ingericht of kennelijk duurzaam wordt gebruikt voor het kamperen en:
- waarvan de oppervlakte niet groter is dan 1 hectare;
 - dat niet is gelegen op een natuurterrein, dan wel in een historisch park of in een historische tuin;
 - dat, wat betreft een onroerende zaak met een oppervlakte van tenminste 100 hectare, op meer dan 500 meter van een ander kampeerterrein op die onroerende zaak is gelegen;
 - waarop geen andere voorzieningen zijn aangebracht dan die voor de toevoer van gas, elektriciteit en water en voor sanitaire behoeften;
 - waarop geen vaste standplaatsen zijn aangelegd.

Het (recreatief) gebruik van landgoederen wisselt sterk en ook de aard van het gebruik kent veel variatie. Met betrekking tot bezoek aan het landgoed geeft de enquête de volgende informatie.

Tabel 8.1 Aantal bezoeken per landgoed in grootteklassen

Bezoeken	Aantal in %
Geen bezoeken	20%
0 - 1.000	26%
1.000 - 10.000	24%
10.000 - 50.000	11%
50.000 - 100.000	3%
100.000 - 250.000	1%
250.000 - 500.000	1%
meer dan 500.000	2%
Weet niet	14%

Bron: enquête onder eigenaren/ beheerders van NSW landgoederen.

Uit de enquête blijkt dat 7 % van de landgoederen meer dan 50.000 bezoekers per jaar heeft met uitschieters naar meer dan 500.000 per jaar. Anderzijds geeft 46% van de ondervraagden aan dat er geen of slechts beperkt bezoekers op het landgoed komen. Dit komt redelijk overeen met de verdeling tussen wel of niet NSW open gesteld.

Tussen hetgeen in geen geval mag en hetgeen in ieder geval mag ligt een groot “grijs” gebied van activiteiten die niet specifiek zijn genoemd. Belanghebbenden, adviseurs en uitvoerders van de NSW geven aan dat het onderwerp “intensief gebruik” aanleiding geeft tot veel vragen en discussie.

Het (intensief) gebruik van het landgoed is te onderscheiden in gebruik ‘om niet’ en gebruik waarmee inkomsten worden verworven.

Onder gebruik ‘om niet’ valt recreatief gebruik zoals wandelen, fietsen en paardrijden. De NSW bevordert het wandelen door opengestelde landgoederen extra (financiële) faciliteiten toe te kennen. Fietsen en paardrijden worden niet bevorderd. Bij zorgen over schade aan natuurschoon of een te grote inbreuk op de privacy kan de landgoedeigenaar in overleg een zoning aanbrengen. Uit de enquête en interviews blijkt dat de landgoederen in toenemende mate geconfronteerd worden met overlast en kosten door deze vorm van gebruik. Dit betreft zowel vervuiling als vernieling en bij recreatief gebruik zoals mountainbiken en paardrijden (en bij extreme aantallen wandelaars en fietsers) ook verstoering en conflicten tussen gebruikersgroepen. Vooral bij de traditionele landgoederen leidt dit tot de noodzaak van het aanstellen van toezichthouders. De eigenaren / beheerders van deze landgoederen geven aan behoefte te hebben aan regelgeving waarmee ze het gebruik beter kunnen sturen of zo nodig kunnen inperken.

Het (intensieve) gebruik waarmee inkomsten worden verworven kent een grote verscheidenheid aan gebruiksvormen; variërend van traditionele landbouw tot horeca, congressentra, golfbanen en evenementen. Zowel in de enquête als in de interviews geven belanghebbenden, deskundigen en adviseurs aan dat inkomsten uit het (intensieve) gebruik van groot belang zijn voor het in stand houden van het landgoed. Ongeveer 20% van de ondervraagden geeft aan inkomsten te missen door (te strikte) voorwaarden vanuit de NSW.

Zowel het gratis (intensief) gebruik als het betaald (intensief) gebruik wordt door vrijwel alle geïnterviewden genoemd als een belangrijk punt van aandacht waar relatief veel discussie over is en waar meer duidelijkheid over gewenst is.

Veel geïnterviewden zijn van mening dat de mate van aantasting van het aanwezige natuurschoon het belangrijkste criterium moet zijn of intensief gebruik wel of niet acceptabel is. Als er geen

bedreiging van het natuurschoon is vanuit een activiteit en deze draagt bij aan instandhouding van het natuurschoon in ruime zin dan zou de beoordeling van deze activiteit ruimhartiger moeten zijn. Ook de NSW adviseurs menen dat de regelgeving te star is op dit punt en dat de uitvoeringsinstanties daar nu te restrictief mee omgaan.

8.2.2 Analyse

Het Rangschikkingsbesluit probeert met algemene en specifieke regels en uitzonderingen daarop te regelen welk gebruik wel of niet is toegestaan. Het meest sprekende voorbeeld daarbij zijn de kampeerterrinen, waarbij in hoge mate van detail geregeld wordt wat wel en wat niet toe is gestaan. De evaluatoren vinden deze mate van detail vrij ver gaan. Ook in de literatuur is kritiek te vinden op deze vergaande regelgeving t.a.v. kampeerterrinen:

*De eigenaar werd dus ingesponnen in een web van regels. Het liet zich daarom raden dat de uitvoering van het rangschikkingsbesluit op allerlei praktische problemen zou stuiten.*²²

Het goede van de regels t.a.v. de kampeerterrinen is wel dat de proportionaliteit van de aantasting door een activiteit op het natuurschoon vorm heeft gekregen. Door de verhouding tussen de omvang van het kampeerterrin en die van het landgoed. Echter, in de praktijk wordt door de mazen van de regels heen gewerkt. Een landgoed met een omvangrijker kampeerterrin rangschikt een deel wel en een deel niet. Het effect is dan dat in de praktijk er wel degelijk een wat groter kampeerterrin in het landschap ligt. De evaluatoren stellen vast dat het moeilijk is praktijksituaties van natuurschoon op het gebied van het gebruik precies in regels vast te leggen en die in het veld te handhaven. Er zal altijd discussie zijn over de willekeurigheid van bepaalde grenzen en het type van activiteiten.

Een aantal belanghebbenden (grote landgoederen) geeft aan dat de regelgeving te intensief gebruik door wandelaars niet inperkt, maar bijvoorbeeld een economische activiteit als een pannenkoekenboerderij op een landgoed niet wordt toegestaan. In hun ogen zou er geen verschil zou mogen zijn tussen (intensief) gebruik dat gratis is of (intensief) gebruik dat inkomsten genereert voor het landgoed. In beide gevallen gaat het om de vraag of het gebruik of de activiteit tot een aantasting van het natuurschoon kan leiden. Het economisch gewin van de activiteiten zou geen onderwerp van discussie moeten zijn. Het gratis gebruik, ook al is dat intensief, wordt vanuit de NSW bevorderd omdat dit past binnen de doelstelling van beleefbaarheid van het landschap. Op dezelfde wijze zou gebruik met een economische component bevorderd moeten worden omdat dit bijdraagt aan de instandhoudingsdoelstelling.

Er is bij de evaluatoren begrip voor de opmerking dat de restricties die nu op verdienmodellen zitten, bezien vanuit intensief gebruik, in de huidige context te strikt zijn. Direct gevolg is dat nu oplossingen gezocht worden in verpachtingen en/of afsplitsingen, hetgeen ongewenst is in het licht van de NSW doelstellingen tot behoud van het landgoed c.q. het natuurschoon als eenheid. Een activiteit die vanuit de huidige NSW regelgeving niet acceptabel is wordt in diverse gevallen toch naast (of in het afgesplitste deel van) het landgoed alsnog ontplooid. Dat kan als effect hebben dat de eigenaar van het landgoed niet profiteert van de inkomsten, maar dat die door een ander worden genoten, die meelift op de kwaliteit van het landgoed. De voorgaande overweging mag er uiteraard niet toe leiden dat landgoederen zonder enige restrictie activiteiten kunnen ontplooiën. Dit kan echter relatief eenvoudig worden voorkomen door (intensieve) activiteiten te limiteren tot een maximum oppervlakte, vergelijkbaar met de camping faciliteiten en gerelateerd aan de oppervlakte van het landgoed. In alle gevallen blijft daarbij van belang dat activiteiten niet ten koste mogen gaan van de beleefbaarheid en het natuurschoon op het landgoed.

²² Uit *Vrije Wandeling*, Wybren Verstegen, 2012, pagina 110.

Een discussie die regelmatig terugkwam tijdens de interviews is de vraag waarom intensieve veehouderij nog steeds systematisch wordt uitgesloten van rangschikking. Een aantal opmerkingen is van belang:

- De grondgebonden landbouw begint wat gebouwen betreft steeds meer op de intensieve veehouderij te lijken.
- De milieuprestatie van de intensieve veehouderij is de laatste jaren sterk verbeterd door verdergaande eisen op het gebied van de uitstoot van stikstof.

Ook met betrekking tot dit onderwerp lijkt een heroverweging op zijn plaats. Zo zou een stal met ligboxen op een landgoed kunnen passen, mits goed ingepast in het landschap.²³ Vanzelfsprekend zijn megastallen uitgesloten. Bij de bouw van stallen wordt ook getoetst aan de wetgeving van de ruimtelijke ordening en wordt er zo voldoende op kwaliteit in het landschap getoetst. Het is de vraag of de NSW eigen regels zou moeten bevatten om dat verder te reguleren.

8.3 Golfterreinen

Naar aanleiding van de vraag van de Tweede Kamer naar de situatie van golfbanen is aan de golfterreinen extra aandacht besteed.

8.3.1 Bevindingen

Gerangschikte golfbanen zijn er in verschillende verschijningen: van een relatief bescheiden onderdeel van een ouder groot landgoed tot een nieuw landgoed dat uitsluitend uit een golfbaan met toebehoren bestaat. Er zijn circa 45 golfbanen NSW gerangschikt. Circa 10 golfbanen zijn onderdeel van een groter landgoed. De overige circa 35 gerangschikte landgoederen binnen deze categorie betreffen uitsluitend golfbanen met toebehoren. Veel van de golfbanen kennen of 9 of 18 holes, maar er is er ook één met 66 holes.

De integratie in het landschap verschilt ook sterk. Er zijn golfbanen waar de holes dicht op elkaar liggen waardoor de golfbaan het landschappelijke beeld sterk domineert. In andere gevallen is sprake van een landgoed waarin de golfbaan een welhaast vanzelfsprekend onderdeel uit maakt van het landschap en daarin absoluut niet storend aanwezig is. De intensiteit van het gebruik door golfers wisselt ook; van 1.000 tot meer dan 50.000 bezoeken per jaar. Overigens zegt dit niet veel over de beleving van de drukte. Een krap bemeten 9 holes golfbaan zal met 50.000 bezoekers veel eerder als druk worden ervaren dan een ruim bemeten 18 holes baan met eenzelfde aantal golfers. Een deel van de golfbanen laat ook overig recreatief bezoek toe op de baan (wandelaars, fietsers). Bij veel banen is dit echter niet of slechts beperkt mogelijk vanwege de veiligheid van de gebruikers.

Op de vraag in de enquête of golfbanen gerangschikt mogen worden als natuurschoon de overhand heeft, reageert 60 % van de respondenten positief of neutraal. Tijdens interviews werd aangegeven dat een golfbaan op bijvoorbeeld een voormalig agrarisch deel van een veel groter landgoed, mits goed ingepast, mogelijk moet blijven. Overigens wel met de restrictie er bij dat de golfactiviteiten niet dominant mogen zijn (in oppervlakte en beeld) en er wel structureel natuurwaarden worden toegevoegd.

De golfsector geeft aan dat de golfbranche veel waarde hecht aan de NSW, omdat natuurbehoud- en uitbreiding een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering zijn. Erkenning daarvan is voor de

²³ Volgens een deskundige van RVO.nl zijn ligboxen bij de huidige regelgeving reeds toegestaan. Er is blijkbaar een verschil van inzicht met de geïnterviewden.

leden van groot belang. Daarbij wordt ook gewezen op het GEO-certificaat (een vorm van FSC en MSC systematiek voor de golfbranche) als mogelijke voorwaarde/criterium voor een rangschikking.

8.3.2 Analyse

Op basis van interviews en ook op basis van eigen waarnemingen tijdens bezoek aan diverse landgoederen waar een golfbaan aanwezig is of waar het landgoed geheel uit een golfbaan bestaat blijkt dat er een groot verschil is in zowel natuurschoon als natuurwaarden tussen de diverse golfbanen. Er zijn golfbanen die een goede bijdrage leveren aan natuurschoon en natuurwaarden, maar in enkele specifieke situaties was er ook grote twijfel over het natuurschoon en de toegepaste beplanting en natuurwaarden. De beplanting bleek niet geschikt voor de specifieke ondergrond en de beschikbaarheid van water en kwam daardoor niet tot groei en bloei.

Naast natuurschoon speelt ook de vraag wat de betekenis is van golfbanen voor natuurwaarden. Alterra geeft in een onderzoek naar de relatie tussen golfbanen en biodiversiteit aan dat het in de praktijk wel mogelijk is om natuur samen te laten gaan met golf. Bij een ruim opgezette golfbaan is de helft niet direct in gebruik voor de sport en biedt dus mogelijkheden voor natuur en/of recreatief medegebruik. Het beheer van golfterreinen is zeer intensief, vooral de 'tees', 'greens', en 'fairways'. Consequentie is dat dit deel van het terrein weinig natuurwaarde zal hebben. Vooral de 'roughs', 'semi-roughs' en 'bunkers' kunnen, mits goed beheerd, natuurwaarden ontwikkelen.

8.4 Efficiëntie

Er is met betrekking tot de efficiëntie rond het onderwerp intensief gebruik slechts een enkel specifiek aandachtspunt dat in eerdere hoofdstukken nog niet aan de orde is geweest.

8.4.1 Bevindingen

In de NSW (artikel 4 en artikel 5) is geregeld welk gebruik van een landgoed in ieder geval aangemerkt moet worden als ongewenst en welk gebruik in ieder geval aangemerkt kan worden als passend binnen een NSW-gerangschikt landgoed. Beide opsommingen zijn beperkt van omvang waardoor er een groot "grijs" gebied over blijft waar in de praktijk van de uitvoering veel discussie over mogelijk is en ook in toenemende mate gevoerd wordt.

8.4.2 Analyse

De afgelopen decennia zijn er veel ontwikkelingen geweest op landgoederen, onder andere op het punt van gebruik van het landgoed. Nieuwe economische verdienmodellen brengen vragen om het toestaan van nieuwe ontwikkelingen met zich mee. De regelgeving in de NSW lijkt daar onvoldoende op toegesneden met de opsomming van ongewenst gebruik en toegestaan gebruik.

8.5 Conclusies en aanbevelingen

8.5.1 Conclusies

C17) *Er is een grote verscheidenheid aan intensief gebruik van landgoederen:*
Variërend van traditionele landbouw tot horeca, congrescentra, golfbanen en evenementen. Binnen elke categorie zijn goede en slechte voorbeelden te vinden in relatie met effecten op het natuurschoon.

C18) *Wel of geen economisch activiteit staat los van intensiteit gebruik*
Intensief gebruik doet zich voor bij economische activiteiten en bij gratis gebruik van een

landgoed (bijvoorbeeld als wandelaar). Niet de vraag of er wel of niet inkomsten worden verkregen uit een activiteit, maar de vraag of de activiteit inbreuk maakt op het landgoed en het natuurschoon moet centraal staan.

C19) Goede en slechter scorende golfbanen

Er is veel verscheidenheid binnen de NSW-gerangschikte golfbanen. Er zijn golfbanen die een goede bijdrage leveren aan natuurschoon en natuurwaarden en er zijn golfbanen die op natuurschoon en natuurwaarden slecht scoren. Er is geen aanleiding om golfbanen categorisch uit te sluiten. Voor een aantal landgoederen is de financiële meerwaarde van de golfbaan van belang voor het in stand houden van het (grotere) landgoed. Wel kan op basis van de voorbeelden uit de veldbezoeken worden geconstateerd dat de goede voorbeelden van golfbanen vaker onderdeel vormen van een groter landgoed en dat solitaire nieuwe golfbanen niet altijd de gewenste kwaliteit hebben.

C20) Niet elke golfbaan wordt als een landgoed beleefd

Vanuit de NSW gezien, voldoen de golfterreinen aan de regels met minimumoppervlakte en beplanting. In de praktijk leidt dat er niet in alle gevallen toe dat een golfterrein ook echt het gevoel van een landgoed geeft en de visuele kwaliteit van natuurschoon kent.

8.5.2 Aanbevelingen

A12) Meer ruimte voor economische activiteiten

Heroverweging van de regelgeving met betrekking tot economische activiteiten op (traditionele) landgoederen is gewenst nu de oude verdienmodellen niet meer toereikend zijn om de landgoederen in stand te houden. Dat geldt ook voor landbouwkundige activiteiten.

A13) Kwaliteitseisen aan golfbanen

Het is wenselijk om in overleg met de sector te kijken of een vorm van certificering van golfbanen kan bijdragen aan het ontwikkelen en behouden van natuurschoon en natuurwaarden.

A14) Beoordeling natuurkwaliteit achteraf

Het evaluatieteam stelt bij de golfbanen voor om in overweging te nemen om de faciliteiten vanuit de NSW pas toe te kennen nadat gebleken is dat de ontwikkeling van natuurschoon en natuur inderdaad hebben plaatsgevonden. Er moet hierbij wel een redelijke termijn worden gehanteerd om voldoende prikkel te houden.

9 NSW en de openstelling van landgoederen

9.1 Inleiding

Naast behoud van landgoederen is de beleefbaarheid voor “het publiek” van oudsher een belangrijk punt geweest in de NSW. Dit heeft geleid tot het bevorderen van openstelling van landgoederen door daar faciliteiten aan te koppelen.

Is de NSW voldoende effectief en doelmatig in de bevordering van de openstelling van de landgoederen, het recreatief gebruik en de beleving van het natuurschoon?

9.2 Effectiviteit

9.2.1 Bevindingen

Bij vererving of schenking van een landgoed behoeven geen erf- of schenkbelasting betaald te worden als het landgoed is opengesteld. Die openstelling is aan een aantal regels gebonden, waarvan de belangrijkste zijn dat er 50 meter openbaar pad per hectare bos en 25 meter openbaar pad per hectare overige grondgebruik op het landgoed aanwezig moet zijn met een regelmatige verdeling over het landgoed. De toegang tot het padenstelsel moet aan een openbare weg liggen en privé gedeelten en kwetsbare natuur mogen uitgesloten worden van openstelling.

Een aanzienlijk deel van de landgoederen (circa 64% volgens de enquête) is opengesteld voor wandelaars. Uit het bestand (Regina) van RVO.nl blijkt dat 45% is opengesteld. Met name voormalige agrarische landerijen en aanleunende landgoederen scoren aanmerkelijk onder het gemiddelde. De score door de nieuwe woonlandgoederen op openstelling komt deels door de verplichting uit de “rood voor groen” regeling waarin (onder andere) bepaald is dat de bouw van een woning middels deze regeling alleen toegestaan is als de (eveneens verplichte) oppervlakte bos of natuur openbaar toegankelijk is. Zowel uit gesprekken met belanghebbenden als uit een vervolgvraag in de enquête blijkt dat een opvallend groot percentage (51%) van de nieuwe woonlandgoederen de openstelling zou beëindigen zodra de verplichting vervalt.

Tabel 9.1 Is het landgoed met bovenstaand landgoednummer (deels) opengesteld voor wandelaars? (n = 462)

	<i>n</i>	ja	nee
Historisch of karakteristiek landgoed	160	73%	27%
Historische buitenplaats	34	65%	35%
Voormalige agrarische landerij	72	46%	54%
Landgoed als onderdeel van een groter bos- of natuurgebied	109	70%	30%
Nieuw (woon)landgoed	37	65%	35%
Aanleunend	31	35%	65%
Samenwerkend of aanleunend	19	58%	42%
Totaal	462	64%	36%

Bron: enquête onder eigenaren/ beheerders van NSW landgoederen.

Doordat een groot deel van de historische landgoederen is opengesteld (die gemiddeld veel groter zijn dan de landgoederen in de andere categorieën) is van de totale oppervlakte aan landgoederen ongeveer 70% opengesteld (102.000 hectare). Overwegingen die genoemd worden om wel open te

stellen maar niet te rangschikken als opengesteld zijn onder andere de onmogelijkheid om het landgoed af te sluiten en openstelling past in de doelstelling van het landgoed maar gezien de eigendomsvorm kan toch geen gebruik gemaakt worden van de faciliteiten van de NSW.

Tabel 9.2 Opengesteld om van verlaging van erf- en schenkbelasting naar algehele vrijstelling te komen (n = 266)

	<i>n</i>	<i>Ja</i>	<i>Nee</i>	<i>Weet niet</i>
Historisch of karakteristiek landgoed	110	61%	25%	15%
Historische buitenplaats	15	40%	40%	20%
Voormalige agrarische landerij	28	82%	11%	7%
Landgoed als onderdeel van een groter bos- of natuurgebied	71	48%	34%	18%
Nieuw (woon)landgoed	22	55%	27%	18%
Aanleunend	9	44%	11%	44%
Samenwerkend of aanleunend	11	64%	27%	9%
Totaal	266	58%	26%	16%

Bron: enquête onder eigenaren/ beheerders van NSW landgoederen.

Uit de enquête blijkt dat voor veel eigenaren de faciliteiten uit de NSW de belangrijkste overweging zijn om open te stellen. Daarbij valt vooral de hoge score van de agrarische landgoederen op.

Het is overigens opmerkelijk dat uit informatie van de belastingdienst blijkt dat slechts in circa 20% van de overdrachten van landgoederen ook daadwerkelijk gebruik gemaakt wordt van de vrijstelling van erf- en schenkbelasting. Bij de analyse wordt nader op dit verschil ingegaan.

Op een vraag wat het effect zou zijn van het opheffen van de NSW zegt ruim een derde van de landgoedeigenaren het landgoed niet meer open te stellen zodra de NSW zou wegvallen. Bij doorvragen in de interviewronde naar de overwegingen om te stoppen met de openstelling blijkt dat dit bij de historische landgoederen vooral te maken heeft met de toenemende overlast en kosten die de openstelling met zich mee brengt. Bij nieuwe (woon)landgoederen en agrarische landgoederen ligt het vooral in de sfeer van privacy.

Tabel 9.3 Zonder voordelen NSW zou ik mijn landgoed niet openstellen.

Zonder voordelen NSW	<i>n</i>	Ik zou mijn landgoed niet openstellen
Historisch of karakteristiek landgoed	159	37%
Historische buitenplaats	34	26%
Voormalige agrarische landerij	72	36%
Landgoed als onderdeel van een groter bos- of natuurgebied	108	34%
Nieuw (woon)landgoed	37	51%
Aanleunend	31	26%
Samenwerkend of aanleunend	18	17%
Totaal	459	35%

Bron: enquête onder eigenaren/ beheerders van NSW landgoederen

Tabel 9.4 Ondervonden nadelen van openstelling door landeigenaren

Nadelen openstelling	% van antwoorden
Meer afval	48%
Vernieling van natuur en bos	30%
Verboden activiteiten	29%
Geen nadelen	29%
Aantasting privacy	23%
Meer verkeersbewegingen	21%
Anders	16%
Lawaai	14%

Bron: enquête onder eigenaren/ beheerders van NSW landgoederen.

Op de vraag of openstelling tot problemen leidt geeft ongeveer 70 % aan dat dit inderdaad het geval is. De problemen zijn uiteenlopend van aard waarbij het afvalprobleem wel duidelijk het hoogste scoort. Uit de beantwoording op de vraagstelling komt ook hier weer naar voren dat de fysieke problemen (afval, vernieling) vooral ervaren worden door de historische landgoederen en de landgoederen die onderdeel zijn van een groter bos – of natuurgebied. Deze categorie geeft ook in interviews aan de meeste kosten te moeten maken om de problemen te voorkomen dan wel op te lossen. Opmerkelijk, maar wel verklaarbaar is dat aanleuners aangeven geen (financiële) hinder te ondervinden van de openstelling. De eisen met betrekking tot openstelling leiden bij deze categorie tot een zo geringe padlengte dat daar niet of nauwelijks gebruik van wordt gemaakt.

Tabel 9.4 Door openstelling heb ik meer kosten aan reparatie/onderhoud (n = 291)

	n	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Weet niet	NVT
Historisch of karakteristiek landgoed	116	60%	23%	10%	3%	3%
Historische buitenplaats	22	50%	9%	27%	5%	9%
Voormalige agrarische landerij	33	58%	24%	15%	3%	0%
Landgoed als onderdeel van een groter bos- of natuurgebied	75	64%	24%	8%	1%	3%
Nieuw (woon)landgoed	24	54%	33%	8%	0%	4%
Aanleunend	10	0%	50%	30%	0%	20%
Samenwerkend of aanleunend	11	27%	55%	9%	0%	9%
Gemiddeld		56%	25%	12%	2%	4%

Bron: enquête onder eigenaren/ beheerders van NSW landgoederen.

De ervaringen met openstelling voor publiek kunnen worden uitgesplitst naar het type landgoed. We zien dat eigenaren van aanleunende landgoederen minder vaak openstellen en daardoor minder nadelen ondervinden dan de historische/karakteristieke en nieuwe landgoederen. De samenwerkende landgoederen (1 tot 5 ha) nemen veelal een tussenpositie in.

Tabel 9.5 Uitspraken over openstelling per type landgoed

Type landgoed:	Historische of karakteristiek	Aanleunend	Samen- werkend	Nieuw woon- landgoed
Is opengesteld	73%	35%	58%	65%
Ervaart geen nadelen van openstelling	22%	64%	36%	33%
Neemt zelf geen maatregelen tegen nadelen van openstelling	30%	82%	55%	38%

Bron: enquête onder eigenaren/ beheerders van NSW landgoederen.

9.2.2 Analyse

De openstelling is een belangrijk hulpmiddel om landgoederen beleefbaar te maken en in veel gevallen is dat mede door de inzet van de NSW faciliteiten ook gelukt. Het aandeel opengestelde landgoederen varieert tussen de 45% (bron: RVO.nl) en 64% (bron: enquête). De verklaring van dit verschil kan gelegen zijn in het feit dat er landgoederen in de praktijk zijn opengesteld, maar dat die niet als zodanig bij de Belastingdienst als NSW-opengesteld zijn aangemeld. Uit de enquête kwam naar voren dat van de opengestelde landgoederen 90% gerangschikt is onder de NSW, de overige 10% is wel (deels) opengesteld maar niet als zodanig NSW-gerangschikt. Ook is het denkbaar dat in de enquête sociaal wenselijke antwoorden zijn gegeven en de openstelling te hoog in de respons terecht is gekomen.

De NSW is in beperkte mate effectief gebleken in het openstellen van landgoederen. Een kleine 60% geeft in de enquête aan dat de NSW belangrijk is voor de openstelling. De evaluatoren denken dat hier een zekere correctie op dit antwoord is gepast. Uit de interviews en de enquête komt naar voren dat eigenaren en beheerders van grotere historische landgoederen geven ook vanwege maatschappelijk draagvlak open gesteld zijn. Soms is ook zo dat de kosten om een landgoed af te sluiten dermate hoog zijn dat openstelling feitelijk plaats kan vinden, maar dat de NSW hiertoe niet heeft aangezet.

Sommige landgoederen, die niet zijn opengesteld, kunnen door het publiek toch in zekere mate worden beleefd als er wegen langslopen en er zicht is op het landgoed. En spiegelbeeldig zijn er voorbeelden van landgoederen die wel zijn opengesteld, maar niet goed beleefbaar zijn. In de praktijk leidt dit in diverse gevallen tot openstellingen die weinig of geen waarde hebben voor de bezoeker omdat ze slecht te vinden zijn, langs minder interessante delen van het gebied lopen, bijvoorbeeld ten dele op de grenzen van het landgoed, of doodlopend zijn. In gevallen waarin eigenaren proberen de verplichting zo beperkt mogelijk in te vullen, heeft de regelgever gepoogd hieraan eisen te stellen zoals vereiste lengte per hectare landgoed en regelmatige verdeling. Niettemin zijn er in de praktijk ook minder goede voorbeelden te zien.

Een specifiek geval van ondoelmatige openstelling betreft de aanleuners. Door het criterium van 25 meter pad per hectare landgoed in combinatie met de veelal zeer beperkte oppervlakte van de aanleuners betekent dit in veel gevallen dat volstaan kan worden met het pad naar de voordeur, soms met een slingertje door de tuin. Deze openstellingen worden dan ook vaak aangeduid met de term "rozenperk-openstellingen". Dit beeld wordt ook bevestigd door de beantwoording van aanleuners op de enquête -vraag of openstelling tot meer kosten aan onderhoud of reparatie leidt. Tegenover een bevestigend antwoord van circa 60% van alle geïnterviewden staat een score van nul vanuit de aanleuners.

Met name bij recente rangschikkingen van agrarische landgoederen valt op dat er vrijwel niet gekozen wordt voor openstelling. Uit interviews blijkt dat adviseurs in deze gevallen het advies geven om niet voor openstelling te kiezen. De motivatie daarachter is dat openstelling overlast geeft en problemen met privacy, maar belangrijker nog blijkt de mogelijkheid dat openstelling ook achteraf nog geregeld kan worden op het moment dat vererving of schenking speelt.

Er zijn voorbeelden van grotere landgoederen die al doorsneden worden door openbare wegen en paden vanwege de verplichte lengte aan zelf in eigendom zijnde "NSW paden" op een ondoelmatige wijze extra paden moeten realiseren en onderhouden die niet bijdragen aan de beleefbaarheid van het landgoed. Feitelijk is hun tegenprestatie voor het ontvangen van de NSW dan weinig zinvol, maar genieten ze wel het voordeel van de openstelling onder de NSW.

De landgoedeigenaren hebben over het algemeen weinig problemen met wandelaars, waarvoor de openstelling van de NSW voor geldt. Zij ervaren overlast door ander gebruik zoals van mountainbikers en paardrijders. Ook maken ze melding van zwerfvuil, vernieling en onaangepast hufferig gedrag dat inbreuk maakt op de privacy. Om die overlast te beperken zetten grote landgoederen toezichthouders in, wat tot een kostenpost leidt.

Zoals in de bevindingen is aangegeven maakt maar 20% van de belanghebbenden gebruik van de vrijstellingen van de NSW bij erf- en schenkbelasting. Dat lijkt niet te sporen met het belang dat in de enquête en interviews wordt gehecht aan deze vrijstelling. In het evaluatieteam en met de begeleidingscommissie is hier uitgebreid over gesproken. Een mogelijke verklaring is dat het voor de grotere landgoederen een wezenlijk punt is en daar ook om relatief hoge bedragen gaat in vergelijking met kleinere landgoederen, zoals aanleuners. Een tweede verklaring is dat er steeds meer landgoederen in het bezit van een Stichting of landgoed NV/BV zijn gekomen, waar dit erf- en schenkingsrecht niet van toepassing is.

Van belang is dat de drijfveer vanuit de NSW om open te stellen (vrijstelling erf- en schenkbelasting) nog maar in circa 20% van de overdrachten van toepassing is. In combinatie met de toegenomen overlast en kosten van openstelling moet daarom verwacht worden dat de sterke prikkel om open te stellen die voorheen van de NSW uit ging in de komende jaren (snel) aan kracht zal verliezen. Dit vraagt om bezinning op welke andere wijze de openstelling bevorderd kan worden.

9.3 Efficiëntie

9.3.1 Analyse

Met betrekking tot de efficiëntie kan worden gesteld dat er een beperkt causaal verband is tussen de prikkels in de NSW en de openstelling van landgoederen. Er zijn ook diverse landgoederen opengesteld, die geen gebruik maken van de vrijstelling. De derving van erf- en schenkingsrecht bedraagt €9 mln. per jaar. Deze derving kan niet volledig worden gekoppeld aan de openstelling omdat het ook bijdraagt aan het behoud van de landgoederen. Het is moeilijk te bepalen welk deel van de derving daadwerkelijk een prikkel vormt voor openstelling. De conclusie van de evaluatoren is dat de huidige prikkel van de NSW voor openstelling beperkt efficiënt is.

9.4 Conclusies en aanbevelingen

9.4.1 Conclusies

C21) *NSW beperkt effectief voor openstelling*

Openstelling van landgoederen voor wandelaars is een belangrijk middel om de beleefbaarheid van het natuurschoon te realiseren. De faciliteiten uit de NSW zijn in beperkte mate effectief gebleken om dit te bereiken. Er zijn ook andere drijfveren om open te stellen. De prikkel werkt pas laat in de tijd en zijn er voorbeelden van landgoederen die jarenlang niet zijn opengesteld en pas bij vererving worden opengesteld. Daarbij komt dat de huidige prikkel in kracht afneemt. Het aantal gevallen waarin nog gebruik gemaakt (kan) worden van de vrijstelling van erf- en schenkbelasting wordt kleiner. Een andere prikkel voor openstelling is gewenst.

C22) *Behoeftte aan informatie over regels voor aanpak overlast*

Er is in het veld behoefte aan informatie over regels en bevoegdheden, daar waar het gaat om de openstelling voor ander gebruik dan wandelaars, zoals fietsers en paardrijden. Ook is er behoefte aan informatie over of aanvullende regels t.a.v. de inperking van de overlast. Belanghebbenden geven aan dat een aantal landgoederen aanzienlijke kosten maakt voor toezicht en onderhoud door het intensieve gebruik en zij pleiten voor een ruimere vergoeding voor de landgoederen die daadwerkelijk een substantiële bijdrage leveren aan openstelling.

C23) *De openstelling van aanleuners voegt in de praktijk niets toe.*

Het heeft geen zin om bij aanleuners openstelling te faciliteren omdat de padlengte zeer beperkt is. Er wordt in toenemende mate door aanvragers gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de openstelling pas te regelen en daardoor in aanmerking te komen voor de daarmee verband houdende faciliteiten op het moment dat vererving daadwerkelijk aan de orde is.

9.4.2 Aanbevelingen

A15) *Een nieuwe prikkel voor openstelling is gewenst.*

Aanbevolen wordt te onderzoeken of een combinatie met een doelmatiger wijze van bepaling van de WOZ-OZB verlaging perspectief biedt

Een mogelijke nieuwe prikkel voor openstelling, die tevens aanhaakt bij de behoefte om de instandhoudingskosten van een landgoed op een eenvoudiger wijze vast te stellen, ligt op het vlak van de waardebepaling in de WOZ-OZB. De instandhoudingskosten kunnen in de vorm van een vast aftrekpercentage op de vrije economische waarde in twee of drie staffels worden gekoppeld aan de oppervlakte bos of natuur. Daar kan vervolgens ook de openstelling aan worden gekoppeld, bijvoorbeeld:

- een landgoed met 5 – 10 hectare bos of natuur krijgt een aftrek van 5 % van de vrije handelswaarde mits het landgoed is opengesteld;
- een landgoed met 10 - 20 hectare bos of natuur krijgt een aftrek van 10 % van de vrije handelswaarde mits het landgoed is opengesteld;
- een landgoed met 20 of meer hectare bos of natuur krijgt een aftrek van 15% van de vrije handelswaarde mits het landgoed is opengesteld.

A16) *De huidige regelgeving leidt niet altijd tot goede beleefbaarheid.*

De regels leiden tot openstelling en de aanleg / in stand houden van paden. Maar niet in alle gevallen leidt dat ook tot een goede beleefbaarheid. Een criterium dat beter aansluit op de beleefbaarheid zou dit kunnen verbeteren. Suggesties om zowel een te beperkte

beleefbaarheid als een ondoelmatige hoeveelheid paden te voorkomen gaan in de richting van het loslaten van de eis met betrekking tot het aantal meters pad en in plaats daarvan eisen te stellen aan het percentage van het landgoed dat daadwerkelijk beleefbaar is voor bezoekers. Een eis met betrekking tot beleefbaarheid sluit beter aan op de doelstelling van de NSW, waarbij wel beseft wordt dat een dergelijk criterium moeilijker is vast te stellen dan het opmeten van de lengte aanwezige paden.

A17) Openstelling voor andere gebruikers dan wandelaars

Het is wenselijk om te onderzoeken of in de basisregels voor openstelling, die nu gericht is op openstelling voor wandelaars, ook regulering voor het gebruik van fietsers en andere type recreatie beter gedefinieerd kunnen worden in of eventueel buiten de NSW. Met duidelijke regels kunnen de eigenaren gemakkelijk(er) handhaven en in geval van overlast en of schade zo nodig optreden.

Bijlage 1 Begrippenlijst

Begrip	Toelichting
Aanleunend landgoed	Een onroerende zaak van 1 hectare of kleiner, waarop een opstal ligt die vóór 1940 is gebouwd of een rijksmonument is en waarbij een nauwe historische band bestaat tussen deze opstal en het naastgelegen al gerangschikte NSW-landgoed. De eis van minimaal 30 % natuur of houtopstanden is hierop niet van toepassing is.
Agrarische landerijen (voormalig) of zogenaamde Erf- en landerijen-landgoederen.	Een onroerende zaak van minimaal 5 hectare, aaneengesloten, erf en/of landbouwgrond waarbij minimaal 30% van de totale oppervlakte geheel of gedeeltelijk is bezet met houtopstanden en/of natuur (en voor wat betreft de landbouwterreinen toereikend omzoomd met houtopstanden). Als gevolg van andere bestaande regels (rood voor rood regeling) wordt het mogelijk om (veelal) agrarische stallen te slopen en te vervangen door nieuwe wooneenheden.
Behoudsdoelstelling	Het beschermen van 'historische en karakteristieke landgoederen'. Voorkomen van versnippering of het volledig verdwijnen van landgoederen.
Bezitsvereiste van 25 jaar	De voorwaarde dat een NSW-landgoed na de verkrijging (via vererving of schenking) minimaal 25 jaar in bezit wordt gehouden. Als niet aan deze voorwaarde wordt voldaan, wordt het eerder genoten belastingvoordeel (op het gebied van de erf- en schenkbelasting) alsnog ingevorderd, zonder invorderingsrente. Bovendien geldt een aftrek van 1/25ste deel voor elk jaar dat het NSW-landgoed nog wel in bezit was.
Bloot eigenaar	Is de eigenaar van een onroerende zaak, terwijl een ander een beperkt zakelijk recht (bijv. recht van erfpacht of vruchtgebruik) op die onroerende zaak heeft.
BOX 3	Box 3 moet bij de belastingaangifte worden ingevuld. Hierin wordt het vermogen (inkomen uit sparen en beleggen) opgenomen. Hierover wordt een rendementsheffing betaald.
De bezettingsvereiste	De oppervlakte van een NSW onroerende zaak dient voor tenminste 30% bezet te zijn met houtopstanden of natuurterreinen
Eigenaarsbegrip NSW	Een eigenaar is de persoon die het recht van eigendom heeft en de onroerende zaak niet heeft bezwaard met het beperkt recht van vruchtgebruik of dat van erfpacht. Wanneer de bloot-eigenaar de economische eigendom niet heeft overgedragen toen hij het beperkt recht van erfpacht vestigde, blijft hij onder bepaalde voorwaarden eigenaar in de zin van de NSW. Deze mogelijkheid is beperkt tot percelen kleiner dan 5 ha.
Erf- of schenkbelasting	Erfbelasting moet worden betaald bij een erfenis door de erfgenamen. Voorheen werd dat successierecht genoemd. Ook bij leven mag er geschonken worden waarbij schenkbelasting kan worden geheven.
Fiscale derving	Mogelijke inkomsten die de belastingdienst niet int vanwege de regelgeving (in dit geval de vrijstellingen in de NSW).
Historische buitenplaatsen.	Een onroerende zaak met daarop een (deel van een) opstal (huis, kasteel) eventueel met bijgebouwen, met een architectonisch daarmee verbonden historische tuin of historisch park van minimaal 1 hectare groot, waarvan de aanleg dateert van vóór 1850. Het complex of tenminste een van de onderdelen is een Rijksmonument, zoals bedoeld in art. 6, lid 1 Monumentenwet 1988. Is de buitenplaats in zijn geheel overigens groter dan 5 hectare dan dient het oppervlak wel voor minimaal 30 % te bestaan uit houtopstanden en/of natuur.

Begrip	Toelichting
Historische of karakteristieke landgoederen	Een onroerende zaak, van tenminste 5 hectare groot en voor minimaal 30% bezet met houtopstanden en/of natuur in de vorm van een samenhangende compositie tussen een woning (hoofdmoment) met veelal een tuin/of park. Ook wel een herkenbaar ensemble genoemd. Door de ligging van het huis, bijbehorende gebouwen en tuinen of parken in het landschap heeft het veelal een cultuurhistorische waarde, zorgt het voor kleinschalig en gevarieerd beheer en vormt het doorgaans een stabiele economische eenheid. Om zich te onderscheiden en een economische eenheid te vormen, zullen deze landgoederen vaak veel groter dan 5 hectare zijn. Dit type landgoed behoeft niet per se historisch te zijn, mits het maar een duidelijk samenhangend ensemble vormt.
Instandhoudingsvereiste van 25 jaar	De voorwaarde dat een NSW-landgoed na de verkrijging minimaal 25 jaar als zodanig in stand wordt gehouden. Als niet aan deze voorwaarde wordt voldaan, is men de eventueel niet geheven overdrachtsbelasting alsnog verschuldigd, of wordt het eerder genoten belastingvoordeel (op het gebied van de erf- en schenkelasting) alsnog ingevorderd, met invorderingsrente.
Landgoederen als onderdeel van een groter bos- of natuurgebied.	Een onroerende zaak van tenminste 5 hectare, voor minimaal 30 % bezet met houtopstanden en/of natuur, welk onderdeel uitmaakt van een veelal groter terrein met of zonder bebouwing. Nieuwe bebouwing zou ondergeschikt moeten zijn aan bestaande bebouwing of aan de gebiedsinrichting.
Natuurschoon	Geen harde definitie in de wet. Het heeft te maken met de visuele beleving van een landgoed. Ytje Feddes benoemt de ensemblewaarde van een landgoed: <i>"Huis, tuin, beplantingen en open ruimte van deze categorie van bestaande NSW landgoederen vormen een zodanig vormgegeven ensemble dat het zich van zijn omgeving onderscheidt en een extra betekenis aan het landschap toevoegt."</i> Het gaat daarmee om cultureel erfgoed, landschap, bos en natuur
Nieuwe woonlandgoederen (sinds 1996).	Deels vanuit rijks- en provinciaal beleid (particulier) nieuw aangelegd areaal bos- en natuurgebied (eis: minimaal 5 hectare, aaneengesloten) waarop dan als tegenprestatie kan worden toegestaan dat er één of enkele wooneenheden op mogen worden gebouwd. Stelregel hierbij is dat het maximaal 10% privé oppervlakte betreft (rest is natuur/bos), waarvan dan weer maximaal 20% daadwerkelijk mag worden bebouwd.
NNN	Natuurnetwerk Nederland: opvolgend beleid van de ecologische hoofdstructuur (EHS)
NSW	Natuurschoonwet 1928
Ontwikkeldoelstelling	Doelstelling om bij te dragen aan de aanleg en beheer van nieuwe (particulier beheerde) (natuur)terreinen.
OZB	Onroerendezaakbelasting (OZB) is een belasting die huiseigenaren jaarlijks aan de gemeente betalen.
Particulier natuurbeheer	Beheer van natuur door andere partijen dan overheden of door overheden betaalde instellingen.
Rangschikken	Het officieel tot landgoed verklaren op basis van de NSW c.q. het Rangschikkingsbesluit NSW
Rangschikkingsbesluit	Dit is het Rangschikkingsbesluit Natuurschoonwet 1928 (RB NSW). Dit besluit dateert van 23 november 1990 en regelt o.a. de criteria waaraan een onroerende zaak moet voldoen om als landgoed in de zin van de NSW te worden aangemerkt.

Begrip	Toelichting
RVO.nl	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl): uitvoerende overheidsorganisatie van het ministerie van Economische Zaken.
Samenwerkende landgoederen	Een onroerende zaak, groter dan 1 hectare en kleiner dan 5 hectare, dat samen met het naastgelegen NSW-landgoed 5 hectare of groter is. De onroerende zaak is voor minimaal 30 % bezet met houtopstanden en/of natuur en waarop eventueel een opstal is gelegen die vóór 1940 is gebouwd of een rijksmonument is en een nauwe historische band bestaat tussen beide onroerende zaken. Tot deze categorie behoren ook aanleunende landgoederen, groter dan 1 ha en kleiner dan 5 ha, die grenzen aan een gerangschikt landgoed, waarmee zij een nauwe historische band hebben en samen meer dan 5 ha beslaan. Dit type aanleunende landgoederen moet wel voldoen aan de bezettingsvereiste van minimaal 30% houtopstanden en/of natuur.
SNL	Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer
WOZ-waarde	Waardebepaling van de onroerende zaak (gebouw) in het kader van de onroerendezaakbelasting.

Bijlage 2 Organisatie van het onderzoek

Opdrachtgever

Voor deze beleidsevaluatie fungeerden de heer M. Koopmans, later vervangen door mevrouw E. Theune, en de heer T. Sturmans als opdrachtgever namens de ministers.

Begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie bestond zowel uit leden vanuit de beleidsdepartementen als uit medewerkers vanuit de uitvoerende diensten.

Naam	Organisatie	Functie
C. von Meijenfeldt	Min. Economische Zaken	MT-lid
A. Paffen	Min. Economische Zaken	TC Natuurlijk Ondernemen
E. Theune	Min. Economische Zaken	Senior Beleidsmedewerker
F. de Haan	Min. Economische Zaken	Senior Beleidsmedewerker
M. Koopmans	Min. Economische Zaken	Senior Beleidsmedewerker
F. van Kuijk	Min. Economische Zaken	Senior Beleidsmedewerker
P. van der Steen	Min. Economische Zaken	Medewerker NSW RVO.nl
S. Go	Min. Economische Zaken	Medewerker
J. Bijvoet	Min. Economische Zaken	Medewerker
D. Raijmann	min. Financiën	MT-lid
T. Sturmans	Min. Financiën	Senior Beleidsmedewerker
A. van Es	Min. Financiën	Senior Beleidsmedewerker
K. Lambregtse	Min. Financiën	Beleidsadviseur
F. Hoppel	Min. Financiën	Strategisch Adviseur
B. Jongbloed - van Overdijk	Belastingdienst	Team NSW
H. van Breugel	Belastingdienst	Team NSW

Klankbordgroep

De klankbordgroep werd door de opdrachtgever samengesteld uit vertegenwoordigers van belanghebbende partijen en deskundigen.

Naam	Organisatie
Adrienne Vriesendorp	FPG, voorzitter van de landgoederencommissie
Maes van Lanschot	Voorzitter VPHB
Robin Vonk	VNG
Gerbrand van den Ban	VNG
Berry Lucas	De 12 landschappen
Hank Bartelink	De 12 landschappen
Joukje Bosch	FPG
Hugo Vernhout	FPG/VPHB
Hans Jansens van Gellicum	FPG/VPHB
Rob Behrens	Fiscalist
Wilbert Nijlant	Nederlandse Vereniging van Rentmeesters
René van Eijden	Provincie Gelderland
Ben Molendijk	Provincie Overijssel
Teo Wams	Natuurmonumenten
Joost van den Boogert	Ministerie van OCW
Jan de Jong	Ministerie van OCW
Patrick de Groot	Eelerwoude
M. Bugter	Rentmeesterskantoor Bugter

Onderzoekers

Ecorys was de aannemer van het onderzoek en daarmee eindverantwoordelijk voor dit rapport. Medewerkers van DLG droegen bij aan de uitvoering.

Naam	Organisatie
Bart Witmond	Ecorys
Michel Briene	Ecorys
Elvira Meurs	Ecorys
Kees van der Vaart	DLG
Toon Zwetsloot	DLG
Tjebbe de Boer	DLG
Ineke van Vliet	DLG
Karen van Mook - van Loon	DLG
Beppie Middelkoop	DLG
Ton Tielens	DLG

Bijlage 3 Bronnen en literatuur

Literatuur en interne notities

Notities en brochures

Min. EZ, 2013

Startnotitie Beleidsevaluatie van de Natuurschoonwet, 17 december 2013

RVO.nl/Belastingdienst, herfst 2013

NSW-geschiedenis Voorbereidingsdocument, Interne notitie

Ministerie van Financiën, augustus 2014

Raming NSW

RVO.nl, 2014

- - Brochure Landgoed als natuurschoon
- - Brochure Rangschikking als landgoed; Voorwaarden
- - Brochure Rangschikking als landgoed; Fiscale faciliteiten
- - Databaseset REGINA maart 2014.
- -Overzicht rangschikkingen en hectares uit Databaseset REGINA juni 2014.

Wetgeving:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Landbouw, 1928

Natuurschoonwet 1928

Ministerie van LNV; ministerie en Financiën, 2007

Rangschikkingsbesluit Natuurschoonwet 1928

Literatuur:

Amer Ruimtelijke ontwikkeling, 2012

Landgoederen en buitenplaatsen

DLG en Staatsbosbeheer; in opdracht van het IPO, 2012

Natuurmeting op kaart.

Erasmus school of Law, W. Verstijnen en E.F. Berkhemer, 2012

Fiscale faciliteiten voor Natuurschoonwet-landgoederen

Feddes, Y. 2012

De meerwaarde van een landgoed: Advies over ruimtelijke criteria voor bebouwing op NSW landgoederen

Henkens, R., 2014.

Golfbanen en de Natuurschoonwet, Alterra (eerste concept 2014)

IPO. 2014

Voortgang begrenzing Nationaal Natuurnetwerk (bijlage bij brief)

Laser. 2004

Handleiding natuurschoonwet 1928

Ministerie EZ. 2014

Brief aan de Tweede Kamer over Natuurnetwerk Nederland over Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland

NL Adviseurs. 2014

Golfbanen in relatie tot de Natuurschoonwet 1928

Provincie Gelderland. 2010

Nieuwe landgoederen in woord en beeld

Verstegen, W., 2012

Vrije Wandeling; Het parlement, de fiscus en de bescherming van het particuliere Nederlandse natuurschoon. De Natuurschoonwet tussen 1924 en 1995. VU Amsterdam.

VNG. 2013

Taxatiewijzer en kengetallen NSW-landgoederen

Volkskrantmagazine. 2014

Huys van last tot lust

Witteveen & Bos. 2012

Historische buitenplaatsen en landgoederen: In stand houden loont!

Lijst geïnterviewden

	Naam	Organisatie
1	J. Bosch	FPG
2	M. van Lanschot	VPHB
3	A. Vriesendorp	FPG
4	H. Vernhout	FPG / VPHB
5	G. J. van Liet	Rentmeester Ig 't Zelle
6	G. van den Ban	VNG
7	B. Lucas	De 12 landschappen (Natuurmonumenten)
	R.J. de Bruijne	Landschap Noord-Holland
	W. van Vliet	GLK
8	I. Duijvestijn	Belastingadviseur
9	R. de Groot	Wiberg Taxaties. Taxatierapport VNG
10	J. van den Boogert	Ministerie OCW
	A. Le Coultre	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
	I. Contant	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
11	R. van Eijden	Provincie Gelderland
12	J. van Meurs	Belastingdienst / buitendienst
	J. W. Vermeulen	Belastingdienst / teamleider
13	H. Jansens van Gellicum	FPG / VPHB
14	B. Molendijk	Provincie Overijssel
15	J. Hartsuiker	Landgoedeigenaar uitsluitend natuurgebied
16	P. de Groot	Eelerwoude
	B. Velthuis	Eelerwoude
17	J. de Graus	Belastingdienst / buitendienst
	G. van Houtum	Belastingdienst / buitendienst
18	I. Brusse	Vakberaad Natuurschoonwet
	A. Bakker	Vakberaad Natuurschoonwet
	J. Mommers	Vakberaad Natuurschoonwet
	M. van Bebber	Vakberaad Natuurschoonwet
	P. de Groot	Vakberaad Natuurschoonwet
	A. Meijer	Vakberaad Natuurschoonwet
19	W. Nijlant	Nederlandse ver. van Rentmeesters
	R. Behrens	Fiscaal expert
20	L. Klootwijk	Nederlandse ver. van golfbanen
21	H. Kromhof	(Voormalig agrarisch) landgoedeigenaar
22	J. Levers	(Voormalig agrarisch) landgoedeigenaar
23	Fam Rolink	Landgoedeigenaar

Deelnemers workshops

1^e Workshop NSW, 28 augustus 2014

G. J. van Liet	Rentmeester landgoed 't Zelle
P. de Groot	Eelerwoude
L. Klootwijk	NVG
E. Stevens	Adviesbureau SRO
H. Hartsuiker	Landgoedeigenaar
H. Vernhout	FPG/VPHB
M. van Bebber	Vakberaad natuurschoonwet
H. Jansens van Gellicum	FPG/VPHB
R. Jan de Bruijne	Landschap Noord-Holland
I. Duijvestijn	Belastingadviseur
M. van Landschot	VPHB
J. van de Boogert	Min OCW
N. Lensvelt	RCE
M. Bugter	Rentmeesterskantoor Bugter
J. Lefers	Landgoedeigenaar
B. Molendijk	Provincie Overijssel
E. Theune, F. de Haan	Min. EZ
T. Sturmans, F. Hoppel	Min. Financiën
P. van der Steen	RVO.nl
B. Jongbloed, H. van Breugel	Belastingdienst team NSW
M. Briene	Ecorys
T. Zwetsloot, W. van Wingerden, I. van Vliet, T. de Boer.	DLG

2^e Workshop NSW, 11 september 2014

Naam	Functie/organisatie
J. Dirven	Public policy professional
E. Storms	Universiteit Groningen
G. J. van Liet	Rentmeester landgoed 't Zelle
B. Velthuis	Eelerwoude
L. Klootwijk	NVG
E. Stevens	Adviesbureau SRO
H. Vernhout	FPG/VPHB
H. Jansens van Gellicum	FPG/VPHB
I. Duijvestijn	Belastingadviseur
M. van Landschot	VPHB
I. Contant	RCE
M. Bugter	Rentmeesterskantoor Bugter
A. Bakker	Ernst en Young
B. Molendijk	Provincie Overijssel
R. van Eijden	Provincie Gelderland
G. van den Ban	VNG

Naam	Functie/organisatie
J. Mommers	Vakberaad natuurschoonwet
W. Nijland	Nederlandse ver. van Rentmeesters
W. van Vliet	GKL
A. Vriesendorp	FPG
C. von Meijenfeldt, E. Theune, F. de Haan	Min. EZ
T. Sturmans	Min. Financiën
P. van der Steen	RVO.nl
B. Jongbloed, H. van Breugel	Belastingdienst team NSW
M. Briene	Ecorys
T. Zwetsloot, W. van Wingerden, I. van Vliet, T. de Boer, K. van der Vaart	DLG



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas