



bijlage

Startnotitie Beleidsvaluatie van de Natuurschoonwet

Datum
17 december 2013

Startnotitie evaluatie NSW

1. Aanleiding

Tijdens de behandeling van de EZ-begroting voor 2013 heeft het Kamerlid Van Veldhoven (D66) onderstaande 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 Natuurschoonwet en daarbij horende uitvoeringsregelgeving zijn tot op heden niet geëvalueerd. De fiscale faciliteiten van de NSW zijn belastinguitgaven, omdat zij een derving van belastingontvangsten tot gevolg hebben. Alle belastinguitgaven dienen in principe iedere vijf jaar geëvalueerd worden, waarbij wordt ingegaan op vragen over effectiviteit, doelmatigheid, uitvoeringslasten en administratieve lasten.

Kernpunten van de evaluatie

Deze evaluatie geeft een antwoord op de vraag in welke mate het bestaande beleid bijdraagt aan het beoogde doel van de regeling en hoe de regeling bijdraagt aan doelen van het natuurbeleid. De evaluatie geeft ook een antwoord op de vraag of deze doelen op een efficiëntere manier bereikt kunnen worden.

Hoofdvragen

- 1) Haalt de NSW zijn behoudsdoelstelling: is de NSW voldoende effectief en doelmatig in het beschermen van 'echte landgoederen': die landgoederen die toevoegen aan het natuurschoon door een samenhangend ensemble van cultureel erfgoed, bos, natuur en extensieve landbouw?
- 2) Haalt de NSW zijn ontwikkeldoelstelling: is de NSW voldoende effectief en doelmatig in het stimuleren van bosaanleg en particulier natuurbeheer? Komen er voldoende nieuwe NSW- landgoederen, die bijdragen aan het natuurschoon?

Specifieke aandachtsgebieden:

- 3) Is de regelgeving en toepassing ervan voor het mee rangschikken van bebouwing effectief en doelmatig om 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?

In de bijlage zijn de subvragen opgenomen, waarin de hoofdvragen verder worden uitgewerkt.

Toetsingskader voor deze vragen

In de motie worden de huidige criteria in de NSW ter discussie gesteld. Er is dus ook inzicht gewenst in de volgende vragen:

- Zijn de criteria in het Rangschikkingsbesluit een goede uitwerking van wat een landgoed is, zoals oorspronkelijk beoogd?
- Zijn de criteria in het Rangschikkingsbesluit voldoende eenduidig om bij te dragen aan de doelstellingen van de NSW?

Toelichting op de beleidsdoelen

Beleidscontext

Het beheren en beschermen van natuurgebieden in Nederland behoort al geruime tijd tot de prioriteiten van de regering. Onversnipperd behoud van natuurschoon is daar onlosmakelijk mee verbonden. 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 (NSW) voor het behoud van natuurschoon.

Beleidsdoelen NSW

De NSW heeft de volgende doelstellingen:

- 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.

De Natuurschoonwet 1928 (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. De wet voorziet in fiscale tegemoetkomingen aan eigenaren van onroerende zaken, als deze eigenaren hun goed als landgoed in stand houden en daarmee het

natuurschoon bevorderen. In de loop van de tijd zijn de tweede en derde doelstelling erbij gekomen. Met de invoering van een gericht natuurbeleid in de jaren '80 en '90 werd de NSW ook als instrument ingezet om bos en natuur te realiseren. Ook zijn er prikkels ingebouwd om de openstelling van landgoederen verder te bevorderen. In 2007 zijn voor het laatst wijzigingen doorgevoerd in de wet en onderliggende besluiten.

NSW-landgoederen

De Natuurschoonwet 1928 geldt voor landgoederen en historische buitenplaatsen. De wet bepaalt wat een landgoed is. In 1990 is die definitie uit de wet uitgewerkt in het Rangschikkingsbesluit (RB). Daarin zijn de voorwaarden opgenomen, waaraan een onroerende zaak moet voldoen om NSW-landgoed te zijn. Voorbeelden zijn hoe groot moet het perceel zijn, hoeveel bos of natuur moet op een landgoed staan, aan welke eisen moet bebouwing voldoen en welke activiteiten zijn niet toegestaan op een landgoed. Verder is in het Openstellingsbesluit uitgewerkt aan welke eisen een opengesteld landgoed moeten voldoen. Een voorbeeld hierbij is wat voor padenstelsel op een landgoed aanwezig moet zijn, wil het als opengesteld gelden. Deze twee besluiten bevatten de criteria waaraan de uitvoerende instanties kunnen toetsen.

De wetsystematiek en verantwoordelijkheidsverdeling

De NSW is een gedeelde verantwoordelijkheid van de staatssecretarissen van EZ en Financiën. De NSW bestaat uit de wet, de onderliggende AMvB (het Rangschikkingsbesluit; RB), het Openstellingsbesluit en fiscale faciliteiten in diverse fiscale wetten. Voor de wet en de fiscale regelgeving is de staatssecretaris van Financiën de eerstverantwoordelijke bewindspersoon. De wet specificeert de fiscale faciliteiten en een aantal institutionele vereisten. De staatssecretaris van EZ is de eerstverantwoordelijke bewindspersoon voor het Rangschikkingsbesluit en het Openstellingsbesluit.

Ontwikkeling in fiscale faciliteiten

Het huidige fiscale pakket van de Natuurschoonwet is in stappen ontstaan, als antwoord op het afnemend verdienvermogen van een landgoed en de stijgende beheerlasten. De wet voorzorg in eerste instantie in de vermindering van de krachtens de Successiewet geheven belastingen en van de vermogensbelasting. In 1987 werden de bestaande faciliteiten verder uitgebreid omdat door de toegenomen zakelijke lasten en de gestegen kosten van arbeid voor beheer en onderhoud, het bezitten en behouden van een landgoed voor een particuliere eigenaar alleen te betalen is als de belastingdruk wordt verminderd. In 1989 werd de faciliteit in de schenk- en erfbelasting verder verruimd voor opengestelde landgoederen. Vóór deze wetswijziging was er al een heffingsverschil gangbaar tussen niet-opengestelde en opengestelde 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 gestimuleerd.

De huidige fiscale faciliteiten

(a) Faciliteiten bij verkrijging van een landgoed:

- Lagere erf- of schenkbelasting, of een volledige vrijstelling indien het landgoed voor publiek is opengesteld; instandhoudingseis van 25 jaar, anders volledige invordering claim. Bezitseis van 25 jaar, heffing naar rato van de verstreken termijn.
- Vrijstelling van de overdrachtsbelasting bij een landgoed dat voldoet aan de NSW-criteria of voor terreinen waarvoor een zogenoemd 'beplantingsplan of natuurinrichtingsplan is ingediend. Instandhoudingseis van 25 jaar, anders volledige invordering claim.

(b) Jaarlijkse faciliteiten:

- 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 gerangschikt landgoed telt niet mee in de bepaling van het vermogen in box 3;
- Op het gebied van onroerende-zaakbelasting (OZB)(onder voorwaarden):
 - De onbebouwde grond van een gerangschikt landgoed is vrijgesteld van OZB;
 - Lagere waardering van de woning bij vaststelling van de OZB.
- Op het gebied van vennootschapsbelasting:
 - vrijstelling van vennootschapsbelasting onder bepaalde voorwaarden.

Toelichting op de organisatie van de evaluatie

De evaluatie wordt uitbesteed aan de Dienst Landelijk Gebied (DLG; een agentschap van EZ) en een nog te kiezen extern onderzoeksbureau. Reden is dat de competenties van DLG goed aansluiten op de vragen. De taak van DLG is projectsturing en dataverzameling. Voor de uitwerking van de verschillende (deel)vragen, de waardering van het verzamelde materiaal en het formuleren van de aanbevelingen wordt een extern bureau ingehuurd. Het extern bureau moet de onafhankelijkheid van de analyse en de aanbevelingen waarborgen.

Het onderzoek wordt aangestuurd door een begeleidingscommissie van EZ en Financiën. Het voorzitterschap en secretariaat zullen bij EZ belegd worden, vanwege de beleidsmatige verantwoordelijkheid voor de NSW. De begeleidingscommissie wordt aangestuurd door een opdrachtgeveroverleg, bestaande uit de directeur Natuur & Biodiversiteit van het ministerie van EZ en de directeur Directe Belastingen van het ministerie van Financiën. Ook in deze commissie zal het voorzitterschap en het secretariaat bij EZ worden belegd.

Tijdens het onderzoek zal een klankbordgroep worden georganiseerd om met de begeleidingscommissie het tussenproduct te beoordelen.

Deze klankbordgroep zal bestaan uit:

- Dienst Regelingen – Deze dienst slaat de beschikking (samen met de Belastingdienst);
- De Belastingdienst – Deze dienst zorgt voor de fiscale behandeling en voor veldinspecties;
- Provincies – De adviseurs van de provincies geven advies over de groene waarden;
- Eigenaren van landgoederen – vertegenwoordigd door de Federatie Particulier Grondbezit (FPG) en de Vereniging Particulier Historische Buitenplaatsen (VPHB);
- Gemeenten (VNG) – Over een NSW landgoed is minder OZB verschuldigd;
- Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OC&W) – Beleidsmatig verantwoordelijk voor behoud van cultureel erfgoed.
- Vereniging van rentmeesters – experts van landgoederen.

Toelichting op de methodiek van de evaluatie (indicatief)

Doordat de NSW geen kwantitatieve doelstellingen kent, zullen de onderzoekers naar verwachting de bevindingen moeten opstellen op basis van expertviews. Hoewel opstelling van de methodiek bij de te betrekken onderzoeker ligt, zal het er indicatief zo uit kunnen zien:

a) Dossieronderzoek

Op basis van de dossiers van de belastingdienst wordt de problematiek in beeld gebracht en de vragen voor enquête en interviews geformuleerd. Verder wordt een selectie gemaakt van de te bezoeken landgoederen.

b) Expertviews

Op basis van de bovenstaande vragen verzamelt de onderzoeker expert views. Het is aan de onderzoeker wie hiervoor te benaderen en hoe deze informatie te verkrijgen.

c) Veldbezoek.

Om de bevindingen goed te kunnen staven zijn veldbezoeken onontbeerlijk. De onderzoekers moeten dit opnemen in hun plan, maar dit zo efficiënt mogelijk doen.

d) Gegevens over de belastinguitgaven

Gegevens over de fiscale derving worden, voor zover mogelijk, door het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst aangeleverd, met uitzondering van de gegevens met betrekking tot de onroerende zaakbelasting. De onroerende zaakbelasting is het terrein van de gemeenten. Deze gegevens zijn bij de Belastingdienst niet bekend. In de evaluatie kunnen deze gegevens van de Belastingdienst als basisgegevens worden gebruikt.

Door middel van steekproeven wordt de fiscale derving van verschillende middelen becijferd, waarbij, indien mogelijk, een uitsplitsing naar opstallen, bos, natuur en overige terreinen wordt gemaakt.

De cijfers komen eind februari 2014 beschikbaar, of zoveel eerder als mogelijk is.

e) Experts meetings: workshops

De verzameling van expertviews wordt afgerond met drie gezamenlijke workshops van de experts. De experts worden geselecteerd in overleg met de klankbordgroep en de onderzoeker. Dit deel wordt verplicht in deze evaluatie, omdat het naast informatie ook betrokkenheid van belangrijke stakeholders oplevert. Gezien de politieke gevoeligheid, is het verstandig de evaluatie in nauwe samenspraak met het veld vorm te geven.

De workshops zijn het enige deel in de evaluatie die dwingend wordt voorgeschreven. Deze workshops dienen zowel om de vergaarde informatie op 'kritische massa' te beoordelen, welke punten worden door veel aanwezigen als 'waar' of 'belangrijk' bestempeld, als om draagvlak voor de bevindingen in het veld te verkrijgen. Dit is van belang als er op grond van de bevindingen later beleidswijzigingen worden uitgewerkt en heeft dus ook een beleidsmatige functie. De workshops wordt georganiseerd door de externe partij.

De workshops bestaan uit de leden van de klankbordgroep plus:

Aanvulling bij expert workshop openstelling:

ANWB en de bond van wandelaars

Aanvulling bij onderwerp intensief gebruik/ recreatie

- Recron
- Horeca Nederland
- Nederlandse vereniging van golfaccommodaties – circa 80% van de circa 170 golfbanen is lid van deze vereniging.

Aanvulling bij onderwerp intensief gebruik/ agrarisch

- LTO
- Veelzijdig Boerenland
- Natuurlijk platteland Nederland

Indicatieve planning van de evaluatie

NB de staatssecretaris van Economische Zaken heeft de Kamer toegezegd dat bij motie gevraagde evaluatie uiterlijk voor het zomerreces zal zijn afgerond.

- 10 december - Onderhandse offerteaanvraag naar vijf aanbieders
- 16 december – opname van de evaluatie in de offerte van DLG
- 2 januari – DLG kan starten
- 9 januari – Deadline voor de externe offertes.
- 14 januari – Keuze van het bureau
- Januari; april – Verzamelen van data
- Maart: klankbordgroep
- Maart – april – analyseren van de data
- Medio maart - expert workshops
- April: Beoordeling en waardering
- Medio april: klankbordgroep.
- Mei: Opstelling aanbevelingen en afronding rapportage

- 9 juni – Oplevering rapport

Eerste week juli: aanbieding Kamer met kabinetsreactie

Deze planning op hoofdlijnen zal met DLG en het bureau tijdens en na het offerteprocés specifieker worden gemaakt.

Bijlage: uitwerking van de hoofdvragen in subvragen

Vragen over effectiviteit

De evaluatie van de effectiviteit van de NSW richt zich op vraag of de volgende onderdelen worden gerealiseerd:

Subvragen over de behouddoelstelling:

- In welke mate worden de landgoederen die daadwerkelijk natuurschoon en biodiversiteit behouden, door de NSW gefaciliteerd? Welke vereisten voldoen, welke zijn contraproductief en welke moeten worden aangevuld, verscherpt of beter uitgewerkt?
- In welke mate dragen de landgoederen die behouden zijn gebleven ook nog bij aan natuurschoon?
- Zijn er categorieën landgoederen aanwijsbaar die minimaal bijdragen aan natuurschoon? Waar komt dit door? Is hier een 'gezamenlijke noemer' in herkenbaar?
- In welke mate passen er verdienmodellen in een 'echt landgoed'? Welke?
- In welke mate biedt de NSW voldoende ruimte voor met landgoederen verenigbare verdienmodellen?

Subvragen over de ontwikkeldoelstelling: stimuleren van bosaanleg en nieuwe natuur op landbouwpercelen

- Hoeveel hectares bosaanleg zijn gerealiseerd sinds 1995? Wat was de invloed van de NSW?
- Hoeveel hectares nieuwe natuur zijn gerealiseerd sinds 2007? Wat was de invloed van de NSW?
- In welke mate hebben de landgoederen die nieuw zijn gerangschikt daarnaast een toegevoegde waarde voor het natuurschoon?
- Zijn er categorieën landgoederen aanwijsbaar die minimaal bijdragen aan het natuurschoon of een van de andere doelen van de NSW? Waar komt dit door? Is hier een 'gezamenlijke noemer' in herkenbaar?

Subvragen over de bebouwing op een landgoed:

- Is de regelgeving (en toepassing ervan) voor bebouwing op het landgoed dienstig aan het doel van het bewaren van natuurschoon?
- Zijn er functies voor gebouwen die afbreuk doen aan het natuurschoon? Welke?
- Zijn er landgoederen waar bebouwing en groene waarden niet in balans met elkaar zijn: waar het rood afbreuk doet aan het natuurschoon?

Subvragen over intensief gebruik: recreatie (o.a.golfbanen) en agrarisch

- Zijn de door landgoederen ontplooid activiteiten voor recreatie nog verenigbaar met het verbod op 'intensief gebruik'?
- Draagt een landgoed dat bestaat uit een golfbaan bij aan de doelstellingen van de NSW?
- Is er verschil tussen een publiek toegankelijke club of een besloten club?

- Is de regelgeving en toepassing ervan voor agrarische activiteiten (schuren, rangschikking van agrarische terreinen) nog passend bij het verbod op intensieve veehouderij?
- Is er een maximum aan autoverkeer te definiëren wat passend is bij het doel op een landgoed het natuurschoon te behouden?

Subvragen over openstelling

- Is de fiscale prikkel die nu in NSW is opgenomen om openstelling te bevorderen effectief?
- Is er wel een reden om niet-opengestelde landgoederen toe te staan (of als landgoed aan te merken)? Door welke pluspunten is het aanvaardbaar dat die op facilitering mogen rekenen?
- Wat is de toegevoegde waarde van een niet-opengesteld landgoed voor behoud van natuurschoon? En voor biodiversiteit? Is er een positief onderscheid t.o.v. het opengestelde landgoed?
- Wat zouden de gevolgen zijn van een verplichte openstelling van het landgoed voor de doelen van de NSW?

Vragen over doelmatigheid

Deze vragen moeten inzicht bieden in de verhouding tussen de kosten en de baten van het beleid: hoe efficiënt is de NSW in het bevorderen van het beschermen en openstellen van landgoederen die bijdragen aan natuurschoon?

Hoe doelmatig is de regelgeving en de toepassing ervan om de doelstellingen van de NSW te halen op de gebieden van:

- bebouwing op een landgoed?
- voor intensief gebruik (veelal recreatie, w.o. golfbanen)?
- voor agrarische activiteiten (schuren, rangschikking van agrarische terreinen)?

Vragen over mobilisering van particulier kapitaal:

- Welk percentage van het budget van deze regeling is "dead weight loss", of zou het effect ook optreden bij een alternatieve vormgeving of zonder de inzet van publieke middelen?
- Welke verdienmodellen zorgen voor inzet van extra particuliere middelen in behoud van natuurschoon en biodiversiteit?

Vragen over stimulering van openstelling?

- Is het niet-opengesteld landgoed een efficiëntere methode voor behoud van natuurschoon dan het opengestelde landgoed (gezien de lagere fiscale facilitering)? Onderscheid hierbij eventuele schade bij opengestelde landgoederen enerzijds en de grotere fiscale facilitering anderzijds.

Bij de evaluatie van de effectiviteit en doelmatigheid wordt gebruik gemaakt van gegevens over de fiscale derving van de verschillende fiscale faciliteiten voortvloeiend uit de NSW.

Vragen over de organisatie van de uitvoering

Deze vragen zien op de kwaliteit en efficiëntie van de uitvoering. De evaluatie van de uitvoering beperkt zich tot die organisaties die een rol hebben bij de toetsing van het landgoed aan het Rangschikkingsbesluit. Dat zijn:

- Dienst Regelingen van DGU van EZ voor de administratieve toetsing en beschikking;
- De Belastingdienst voor het behandelen van de fiscale vrijstellingen. Hierbij hoort het bezoeken van landgoederen, advies geven over rangschikking van nieuwe landgoederen en toetsen of bestaande landgoederen nog volstaan;
- De provinciale NSW-medewerker die DR adviseert of de ecologische aspecten van nieuwe NSW landgoederen voldoen aan de NSW.
- Functioneert deze organisatie volgens betrokkenen, stakeholders en experts?
- Is dit de meest optimale organisatie om de NSW uit te voeren? In hoeverre leidt de betrokkenheid van meerdere organisaties in de

uitvoering tot verschillende beleidsvisies met mogelijk bijbehorende gevolgen voor de effectiviteit en doelmatigheid?

- Is de kwaliteit van het advies voldoende om goede beslissingen te nemen over nieuwe landgoederen?
- Is er voldoende toezicht om te kunnen verzekeren dat landgoederen aan de vereisten van de NSW blijven voldoen?
- Wat zijn de uitvoeringslasten (UL) van de NSW, uitgedrukt als % van de budgettaire derving.
- In welke mate wordt de gebruiker (materieel) gecontroleerd? Hoe vinden welke controles in welke plaats en door welke instantie?
- Is er een kwaliteitsslag mogelijk door de dossiers te digitaliseren met GIS?
- Wat zou dat kosten?
- Hoeveel lager worden de uitvoeringskosten?

Hoogte van de administratieve lasten

- Wat zijn de huidige administratieve lasten van een NSW-aanvraag?
- Wat zijn de administratieve lasten (AL), uitgedrukt als % van de budgettaire derving.
- In welke mate zijn administratieve lasten intermediaire kosten, zoals kosten van een belastingadviseur of accountant? M.a.w. welk deel van de budgettaire derving 'gaat op' aan advieskosten?