

De natuurschoonwet, de bosbijdrageregeling en de instandhouding en openstelling van particuliere landgoederen

A. R. Hazemeijer en H. Hoogenhout
Staatsbosbeheer, Inspectie Natuurbehoud, Afdeling Technische Zaken

Landgoederen vormen reeds eeuwen een essentieel onderdeel van het Nederlandse landschap. Door wisselende modes bij de aanleg en later door het van eigenaar tot eigenaar verschillende beheer, zijn de landgoederen onderling zeer uiteenlopend van karakter, hetgeen de variatie in het landschap sterk heeft vergroot. De wetgever heeft twee maatregelen getroffen die de particuliere eigendom van de landgoederen moet steunen tegen de ongunst der tijden in, en wel de Natuurschoonwet van 1928 en de Bosbijdrageregelingen van 1966.

In het hierna volgende wordt de veronderstelde invloed van deze twee maatregelen beschreven.

Rangschikking onder de natuurschoonwet

In 1926 gaven de ANWB en de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland als hun mening te kennen, dat de onevenredig zware druk van de fiscus op landgoederen de oorzaak was van het verloren gaan van veel natuurschoon. De eigenaren zagen zich de financiële mogelijkheden voor een doeltreffend onderhoud van hun bezittingen ontnomen worden. Het Boschap heeft er in dit tijdschrift (1) aan herinnerd hoe deze waarschuwing der beide verenigingen mede aanleiding was tot het totstandkomen van de Natuurschoonwet, die (met terugwerkende kracht) op 1 januari 1928 in werking trad.

Gedurende de eerste twintig levensjaren van de wet vertoonde het aantal eronder gerangschikte hectaren een gestadige groei. Alleen in de periode 1935-1940 trad een tijdelijke stilstand in, een situatie die zich tien jaar later, vanaf 1950, zou herhalen en die tot op heden voortduurt. Sinds 1950 houden de onttrokken en de nieuw gerangschikte arealen elkaar zo ongeveer in evenwicht (fig. 1). Hoewel de precieze motieven achteraf natuurlijk moeilijk zijn vast te stellen, lijkt het aannemelijk, dat omstreeks 1935 een verzadigingsniveau was bereikt: alle in rangschikking geïnteresseerden waren daartoe overgegaan. Na de Tweede Wereldoorlog bood rangschikking de mogelijkheid om aan twee forse fiscale aanslagen te ontsnappen: de vermogensheffing-ineens en de vermogensaanwasbelasting. Een vloed

van rangschikkingsaanvragen was het gevolg. Deze werd nog versterkt doordat in 1945 de aanvankelijk misschien wat te stringente normen waaraan een landgoed moest voldoen om voor rangschikking in aanmerking te komen werden verruimd. Nog in 1949 waren niet alle aanvragen behandeld. In 1950 echter werd het huidige peil van interesse bereikt.

Het lijkt leerzaam om eens na te gaan hoe de door de Natuurschoonwet geboden belastingfaciliteiten hebben bijgedragen tot het instandhouden van landgoederen in particuliere handen. Om misverstanden te vermijden zonderen wij daarbij de op het gebied van natuur- en landschapsbescherming werkende verenigingen en stichtingen uit; ook zij zijn echter in feite wel degelijk "particuliere eigenaren". Eenmaal door hen verworven gronden komen echter in de regel niet meer aan de markt.

Om het totaalbeeld niet te laten vertroebelen door transacties rond landgoederen, die slechts betrekkelijk korte tijd onder de Natuurschoonwet gerangschikt waren, beperken wij ons voorts tot de terrei-



Het bekende teken dat hier de Bosbijdrageregeling geldt.

Tabel 1. Transacties rond 443 vóór 1945 onder de Natuurschoonwet gerangschikte landgoederen met een gezamenlijke oppervlakte van ca. 57.000 ha.

periode	opnieuw onder de Natuurschoonwet gerangschikt na overdracht aan			aan de Natuurschoonwet onttrokken na overdracht aan verschillende nieuwe eigenaren	totaal
	andere particuliere eigenaren	rechtspersonen met natuurbeschermingsdoelstelling	zonder		
1930 t/m 1940	145 ha	337 ha	—	825 ha	1307 ha
1941 t/m 1950	342 ha	423 ha	337 ha	1440 ha	2542 ha
1951 t/m 1960	406 ha	748 ha	1199 ha	2266 ha	4619 ha
1961 t/m 1970	245 ha	1440 ha	438 ha	1502 ha	3625 ha
totalen 1930 t/m 1970	1138 ha	2948 ha	1974 ha	6033 ha	12093 ha

nen waarvan de rangschikking reeds vóór 1945 plaats vond. Voor de exacte cijfers wordt naar tabel I verwezen. Het blijkt, dat er van de 57.000 ha in particuliere handen die al vóór 1945 gerangschikt waren, in 1970 nog 45.000 ha of bijna 80% op naam van dezelfde eigenaren of hun erven stonden. 10% kwam in nieuwe handen en werd daarbij hernieuwd gerangschikt. De andere verkochte 10% werd aan de rangschikking onttrokken.

Bezien wij de betrokken aantallen landgoederen, dan moeten wij ons in de eerste plaats realiseren dat wij daarbij over een bonte verzameling terreinen spreken, die kunnen variëren van zeer uitgestrekt tot heel klein (zie tabel 2). De minimum-grootte, nodig om voor rangschikking in aanmerking te kunnen komen, bedraagt 5 ha. De bovengenoemde

45.000 ha, die in dezelfde handen gebleven waren, bestonden uit 294 landgoederen. De verkochte 12.000 ha werden gevormd door 149 landgoederen. Zo blijkt dus tweederde van het vóór 1945 gerangschikte aantal in het bezit der toenmalige eigenaren of hun erven te zijn gebleven. Ook kan men uit deze cijfers afleiden dat de verkochte landgoederen gemiddeld half zo groot zijn als de niet-verkochte. Bij die conclusie moet men zich wel rekenschap blijven geven van de bovengenoemde variatie in grootte.

Feitelijk behoeven deze cijfers een correctie. De landgoederen die niet in andere handen overgingen omvatten bij hun aanvankelijke rangschikking tezamen weliswaar 45.000 ha, maar dat areaal veranderde in de loop der jaren. Er werden soms stukken bijgekocht. Ook verkopen, vooral van randpercelen, vonden plaats. Omdat die laatste de overhand hadden besloeg het areaal van deze groep landgoederen in 1970 ongeveer 40.000 ha, dat is 70% van de oorspronkelijke 57.000 ha.

Na de Tweede Wereldoorlog zijn de arbeidslonen en andere lasten aanzienlijk gestegen. Daar stond geen evenredige toename in de opbrengsten uit landgoederen tegenover. De jaarlijkse kosten zijn voor de eigenaren dus beduidend hoger geworden. Toch bleef - zoals wij zagen - over een periode van 25 jaar tweederde van het totale aantal landgoederen en ruwweg driekwart van de gerangschikte gronden in dezelfde handen. Dit is eigenlijk een verrassend hoog percentage, en het lijkt redelijk te veronderstellen dat de Natuurschoonwet een doeltreffende bijdrage tot de instandhouding van landgoederen in particulier bezit heeft geleverd.

De openstelling

Zoals bekend zal zijn worden de fiscale voordelen van de rangschikking aanzienlijk vergroot wanneer landgoederen voor het publiek worden opengesteld. De belastingheffing geschiedt op grond van

--- TOTALE OPPERVLAKTE
— VOOR HET PUBLIEK OPGESTELDE OPPERVLAKTE
(MET EN ZONDER KAARTEN)

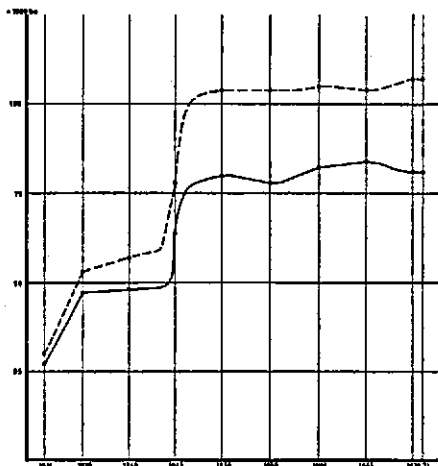


Fig. 1. Oppervlakten van het onder de natuurschoonwet gerangschikte areaal aan landgoederen.

Tabel 2. Verdeling van ruim 800 Natuurschoonwet-landgoederen over grootteklassen (per 1963).

< 10 ha	85 stuks	201-300 ha	52 stuks
10-50 ha	329	301-500 ha	41
51-100 ha	140	501-1000 ha	29
101-200 ha	135	> 1000 ha	13

de zogenaamde "bestemmingswaarde" (4), een waarde die lager is dan de verkoopwaarde omdat de verplichting tot het instandhouden van het landgoedkarakter en van de houtopstanden de vrije beschikking over het bezit beperkt. Niet-opengestelde landgoederen worden belast over tweederde van hun bestemmingswaarde, opengestelde over een kwart. Openstelling betekende aanvankelijk: vrije wandeling op alle wegen en paden uitgezonderd die in de onmiddellijke omgeving van de op het landgoed aanwezige behuizingen. Tegen deze vrije openstelling rees bij de eigenaren grote weerstand. Daarom werd overgeschakeld op de mogelijkheid van uitgifte van toegangskaarten tegen een geringe vergoeding, die ongeveer de kosten van het maken van de kaarten dekte. Als motief werd daarbij gehanteerd dat het publiek in de regel iets waarvoor een kleinigheid betaald moet worden meer waardeert dan iets dat kosteloos is, terwijl bovendien de mogelijkheid ontstond om de

kaarten in te nemen van die bezoekers die de gestelde perken te buiten gingen.

Dat openstelling op kaarten door de eigenaren geprefereerd werd boven vrije openstelling blijkt uit de cijfers over 1966. In dit jaar was van de totale onder de Natuurschoonwet gerangschikte oppervlakte 62.000 ha of 60% op kaarten opengesteld tegen 21.000 ha of 20% vrij. Zo was de situatie voordat in dat jaar de Bosbijdrageregeling werd ingevoerd.

De Bosbijdrageregeling

Sedert 1966 is het niet meer alleen de Natuurschoonwet, die landgoedeigenaren tegemoet komt in de kosten en lasten die hun bezittingen met zich brengen. In dat jaar werd namelijk de mogelijkheid geschapen om een bijdrage te ontvangen in de kosten van instandhouding en toegankelijkstelling van bossen. Daartoe was de "Bosbijdrageregeling" in het leven geroepen. Deze regeling is alleen van toepassing op bossen van tenminste 10 hectaren en dus niet (zoals de Natuurschoonwet) ook op door beplantingen omgeven percelen landbouwgrond of grasland. Zij beoogt in de eerste plaats de vrije toegankelijkheid van het Nederlandse particuliere bosbezit voor het publiek te bevorderen. In beleidskringen had men namelijk de indruk



De Wamberg: een opengesteld NSW-landgoed in Noord-Brabant.
Foto: Staatsbosbeheer.



Het Huis te Diepenheim.
Foto: Bosbouwproefstation.

dat het bezoek aan terreinen duidelijk afgeremd werd door het feit dat de bezoeker genoodzaakt was om zich een toegangsbewijs aan te schaffen, zulks ondanks het bestaan van tamelijk algemeen geldige wandelbewijzen van de ANWB en van de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland en ook ondanks de steeds stijgende stroom bezoekers van het Nationale Park "De Hoge Veluwe", waar een flinke entree wordt geheven. Betrouwbare statistische gegevens over die "drempelwerking" van de toegangskaarten ontbreken echter.

Een belangrijk verschil tussen Bosbijdrageregeling en Natuurschoonwet is verder dat voor de Regeling niet alle wegen en paden vrij toegankelijk behoeven te zijn. De enige eis is dat de betreffende percelen "voldoende recreatief ontsloten" zijn.

Om te zien in hoeverre de Bosbijdrageregeling een verschuiving van openstelling op kaarten naar vrije openstelling heeft bevorderd kunnen wij de toegangsregelingen vóór en na 1967 - het jaar waarin de Bosbijdrageregeling operationeel werd - met elkaar vergelijken. In 1966 was van de totale oppervlakte aan gerangschikte landgoederen

(105.000 ha) 80% voor het publiek opengesteld. Daarvan was echter slechts een kwart vrij - dus zonder kaarten - toegankelijk. Dit vrij toegankelijke areaal steeg van 21.000 ha in 1966 tot 58.000 ha in 1971, het laatste jaar waarover volledig cijfermateriaal ter beschikking staat. Die 58.000 ha vormen maar liefst 70% van het totale in 1971 opengestelde areaal, zodat in vijf jaar tijd de verhouding tussen de vrij toegankelijke en de op kaarten opengestelde arealen veranderde van 1:3 in 7:3.

In aantallen landgoederen uitgedrukt kan deze ommezwaai als volgt geïllustreerd worden: eind 1966 waren 386 landgoederen op kaarten opengesteld. Ruim 40% daarvan, 174 landgoederen, was in 1971 vrij toegankelijk geworden. Bij de bovengenoemde cijfers is ervan uitgegaan dat landgoederen, die voor het met bos bedekte gedeelte ervan een bosbijdrage ontvangen, in hun geheel vrij zijn opengesteld. Theoretisch kan een eigenaar immers voor het niet-beboste deel van zijn bezitting (waarvoor hij dus ook geen bosbijdrage krijgt) en voor de niet onder de regeling vallende wegen of paden in de bossen de uitgifte van toegangskaarten voortzetten. Dat komt echter voorzover ons bekend in

Tabel 3. Invloed van de Bosbijdrageregeling op het vrij toegankelijke areaal aan Natuurschoonwet-landgoederen.

	totaal gerangschikt	in 1966 opengesteld		in 1971 opengesteld	
		op kaarten	vrij	op kaarten	vrij
reeds vóór 1967 gerangschikte landgoederen	105.000 ha	62.000 ha	21.000 ha	22.000 ha	53.500 ha
van 1967 t/m 1971 nieuw gerangschikte landgoederen	6.200 ha	—	—	1.200 ha	4.500 ha

de praktijk maar hoogst zelden voor. Bij hoge uitzondering is het ook mogelijk dat de openstelling op kaarten gehandhaafd blijft terwijl toch bosbijdrage verleend wordt. In 1971 betrof dit slechts drie landgoederen met een gezamenlijke oppervlakte van 160 ha, een verwaarloosbaar areaal dus.

Nog markanter wordt het beeld van de verschuiving naar vrije toegankelijkheid als wij ons beperken tot de in de jaren 1967 tot en met 1971 voor het eerst onder de Natuurschoonwet gerangschikte landgoederen. Van hun totale 6200 ha is ruim 90% (5700 ha) opengesteld, waarvan 4500 ha zonder kaarten. Dat desondanks het totale opengestelde percentage niet steeg, ja zelfs afnam, is te wijten aan het feit dat in deze zelfde periode een aanzienlijk areaal (in de orde van grootte van 5000 ha) wel gerangschikt bleef, doch hetzij voor het publiek gesloten werd hetzij door de hoge prijs der toegangskaarten niet langer als opengesteld in de zin der Wet beschouwd mocht worden. Was dus in 1966 van alle gerangschikte gronden slechts een vijfde deel vrij toegankelijk, voor de sinds 1966 nieuw gerangschikte terreinen is dat bijna driekwart van het areaal geworden. Wij mogen dus concluderen dat de Bosbijdrageregeling geen invloed heeft gehad op de omvang van het opengestelde areaal (zie fig. 1), maar wel de vrije toegankelijkheid der onder de Natuurschoonwet gerangschikte landgoederen in aanzienlijke mate heeft bevorderd (zie ook tabel 3). In hoeverre dit achter zijn weerslag heeft gevonden in een vermeerdering van het bezoekersaantal is ons niet bekend.

Samenvatting

Voor de Tweede Wereldoorlog was ongeveer 5.000 ha aan particuliere landgoederen onder de Natuurschoonwet gerangschikt. Minder stringente voorschriften voor deze "rangschikking" en extra tegenoverkomsten in de fiscale sector deden dit areaal sedert 1945 tot ongeveer 105.000 ha oplopen. Deze oppervlakte werd rond 1950 bereikt en is sindsdien stabiel gebleven, doordat onttrekkingen en nieuwe rangschikkingen elkaar ongeveer in evenwicht houden. Van de vóór 1945 gerangschikte landgoederen

bleef tot op heden tweederde deel van het aantal met bijna 70% van de gezamenlijke oppervlakte in handen van dezelfde eigenaren of hun erven.

De invoering van de Bosbijdrageregeling deed het voor het publiek vrij toegankelijke areaal aan Natuurschoonwet-landgoederen stijgen van 20% in 1966 (het laatste jaar vóór het operationeel worden van de Regeling) tot bijna 55% in 1971 (het laatste jaar waarover volledige cijfers bekend zijn). Van de sedert de invoering der Bosbijdrageregeling voor het eerst gerangschikte oppervlakte aan landgoederen is zelfs 75% vrij toegankelijk.

Zoals de Natuurschoonwet de instandhouding van landgoederen in particulier bezit heeft bevorderd, zo bevorderde de Bosbijdrageregeling de vrije toegankelijkheid van Natuurschoonwet-landgoederen voor het publiek.

Literatuur

- 1 Bosschap. Nota Natuurschoonwet 1928 I. 1971. Ned. Bosb. Tijdschr. 43 (1): 8-10.
- 2 Bosschap. Nota Natuurschoonwet 1928 II. 1971. Ned. Bosb. Tijdschr. 43 (2): 39-50.
- 3 Bosschap. Nota Natuurschoonwet 1928 III (Slot). 1971. Ned. Bosb. Tijdschr. 43 (4): 75-78.
- 4 Staatsbosbeheer. De Natuurschoonwet. 1973. Bosbouwvoorlichting 12 (5): 69-73.