

Bosschap

I Taak en samenstelling van de commissie

In de loop van 1971 besloot het bestuur van het Bosschap een commissie in te stellen met als opdracht te adviseren over de bosbijdrageregelingen.

Bij de instelling van de commissie overwoog het bestuur, dat thans, nu de bosbijdrageregelingen 5 jaren van kracht zijn, de tijd is gekomen voor een nadere bezinning zowel met betrekking tot de regelingen zelve als ten aanzien van hun functionering. De commissie werd tevens verzocht aan te geven op welke punten de regelingen dienen te worden aangepast.

De commissie was als volgt samengesteld

Ir. B. D. van Schelven, rentmeester, directeur van een landgoed NV, voorzitter, H. J. E. van Beuningen, Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging, F. Bom, bestuurder Christelijke Bond van Werknemers in de Voedings-, Agrarische-, Recreatie-, Genotmiddelen- en Tabakverwerkende Bedrijven, drs. J. C. Heytze, socioloog bij de Afdeling Recreatie van het Staatsbosbeheer, mr. F. L. M. Hoebens, burgemeester van Deurne, ir. W. G. van der Kloet, inspecteur Natuurbehoud bij het Staatsbosbeheer, ir. K. B. Kroon, hoofd van de afdeling Milieu en Landschap van de Koninklijke Nederlandse Toeristenbond ANWB, C. W. J. Baron de Weichs de Wenne, landgoedeigenaar, rentmeester, drs. G. J. den Hartog, secretaris, drs. H. D. Schouten, adjunct-secretaris.

Binnen het kader van haar taakstelling, welke zij ruim heeft geïnterpreteerd, heeft de commissie zich bezig gehouden met vele aspecten van de bosbijdrageregelingen. Haar bevindingen zijn neergelegd in dit rapport.

II De bosbijdrageregelingen

1 De totstandkoming

Op 29 januari 1964 drong het Bosschap bij de Ministers van Landbouw en Visserij, van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen en van Financiën aan op onder meer de invoering van een regeling, op grond waarvan jaarlijks een bijdrage van f 60,- per ha zou worden toegekend aan eigenaren van bossen welke bij het Bosschap zijn geregistreerd en welke zijn opengesteld voor het publiek onder door de Ministers te stellen voorwaarden. Deze bijdrage ware te zien als een tegemoetkoming aan de bosbezitter voor de opofferingen welke hij zich getroost

en voor de belangrijke dienst, welke hij aan de gemeenschap verleent door de instandhouding van zijn bossen en de openstelling daarvan. Dit verzoek, dat het Bosschap deed uitgaan onder de druk van de moeilijke economische positie van de bosbouw enerzijds en in het licht van de voortdurend in omvang toenemende openluchtrecreatie anderzijds, leidde in 1966 tot de invoering van de bosbijdrageregelingen. De regeling bosbijdragen particulieren, welke is neergelegd in een besluit van de Minister van CRM, is niet gerelateerd aan enige wet, zulks in tegenstelling tot de regeling bosbijdragen openbare lichamen, die steunt op art. 11 van de Boswet. De verantwoordelijkheid voor deze laatste regeling berust bij de Minister van Landbouw en Visserij. De teksten van de regelingen zijn in bijlage I achter dit rapport opgenomen.

2 De ratio van de regelingen

De bosbijdrageregelingen beogen bij te dragen tot de instandhouding en openstelling van bossen ten behoeve van de recreatie. Sedert de totstandkoming van de regelingen hebben zich geen ontwikkelingen voorgedaan tengevolge waarvan deze ratio hetzij geheel, hetzij ten dele, aan de regeling is ontvallen. Integendeel, de maatschappelijke ontwikkeling heeft in de afgelopen jaren geleid tot een gestage toename van de recreatiedruk en een verdieping van het milieubesef. Mede door deze ontwikkeling is de waardering voor de bossen en andere houtopstanden met hun veelzijdige functie toegenomen en wordt allerwege aan de bosinstandhouding een steeds grotere betekenis toegekend.

De bosbijdrageregelingen hebben er in belangrijke mate toe bijgedragen, dat een groot gedeelte van het particuliere en gemeentelijke bosbezit hier te lande, te weten rond 110.000 ha – dit is meer dan 3/4 gedeelte van het bosareaal dat zich geteelt op de in de bosbijdrageregelingen vervatte normstelling in beginsel voor rangschikking onder de bosbijdrageregelingen leent – vrij toegankelijk is geworden. Voor de bevolking is deze vrije toegankelijkheid een gegeven, dat zich niet meer laat wegdenken.

In het licht van de hier gesignateerde ontwikkeling moet naar de mening van de commissie, de bosbijdrage blijvend worden gezien in relatie tot zowel de instandhouding als de openstelling.

3 De in de regeling neergelegde oppervlakte norm

Ingevolge het bepaalde in artikel 3 van de bosbijdrageregelingen kan de bosbijdrage slechts worden toegekend t.a.v. houtopstanden en kapvlakten die tezamen een eenheid bos vormen van tenminste 10 ha. In de praktijk wordt dit begrip „eenheid” zo uitgelegd, dat twee bossen welke aan één eigenaar toebehoren en welke niet aan elkaar grenzen, als één eenheid worden beschouwd, indien de recreanten deze beide bossen als een eenheid ervaren. Hoewel deze ruime interpretatie van het begrip eenheid tot gevolg heeft, dat een aantal bossen met een geringere oppervlakte dan 10 ha toch van de bosbijdrageregelingen kan profiteren, blijven vele kleine bosbezittingen buiten de werkingsfeer van de bosbijdrageregelingen. De commissie acht dit laatste mede gelet op de normen die bij de uitvoering van de Natuurschoonwet 1928 worden gehanteerd — daarbij geldt een oppervlakenorm van ongeveer 5 ha — onlogisch en tekent hierbij aan dat onder de werking van de huidige regelingen:

- bosbezittingen met een oppervlakte van minder dan 10 ha, welke grenzen aan bezittingen ten aanzien waarvan wel een bijdrage wordt verstrekt, niet voor de bijdrage in aanmerking kunnen komen;
- ten aanzien van aaneengesloten boscomplexen met een oppervlakte van enkele tientallen ha, toebehorende aan diverse eigenaren, die ieder minder dan 10 ha bezitten, geen bosbijdrage kan worden toegekend;
- de recreatieve gebruiksmogelijkheden van bosbezittinge welke kleiner zijn dan 10 ha kennelijk geringer worden geacht dan die van bezittingen met een oppervlakte van 10 ha en groter. Deze kleinere bosbezittingen zijn uit recreatief oogpunt vaak echter wel degelijk van belang. In dit verband wil de commissie wijzen op het feit, dat de recreatieve gebruiksmogelijkheden in belangrijke mate afhangen van de ontsluiting van de randen. In dit opzicht behoeven kleinere bezittingen dan ook niet onder te doen voor grote. Bovendien moet worden vastgesteld, dat kleine boscomplexen in vele gevallen onmisbare elementen vormen in het open landschap. Zij zijn derhalve van grote waarde voor de recreatieve betekenis van een bepaalde streek.

De commissie onderkent evenwel dat aan uitbreiding van de bosbijdrageregelingen tot alle kleine bosbezittingen praktische bezwaren zijn verbonden. Daarom pleit zij er voor de minimum norm te verlagen tot 5 ha en te bepalen dat ten aanzien van bezittingen van 5 tot 10 ha, ongeacht de grootte van het bezit, een vaste bijdrage van f 500,- per jaar wordt toegekend. Een dergelijke uitbreiding van de bosbijdrageregelingen zal geen bezwaren van administratieve aard oproepen, doch er wel toe leiden dat vele als onbillijk ervaren situaties zich niet meer zullen voordoen. Bij een verlaging van de minimum oppervlakte-norm behoeft naar haar overtuiging niet te worden gevreesd voor een belangrijke uitbreiding van het areaal ten aanzien waarvan de bosbijdrage moet worden toegekend.

4 De hoogte van de bijdrage

4.1 Algemeen

Bij de invoering van de bosbijdrageregelingen hebben de bewindslieden gekozen voor toekenning van bijdragen volgens een degressieve schaal. Aan deze keuze, die een afwijking inhield van hetgeen door het Bosschap in 1964 werd verzocht, lag de overweging ten grondslag dat de kosten per ha minder worden, naarmate het bosbezit groter is. Hieronder volgt een overzicht van de bedragen per ha per jaar:

	1966—1969	sedert 1969
voor de eerste 50 ha	f 50,—	f 50,—
voor de volgende 50 ha	f 40,—	f 40,—
voor de volgende 100 ha	f 30,—	f 35,—
voor de volgende 300 ha	f 20,—	f 30,—
voor het resterende gedeelte	f 10,—	f 20,—

De degressie in de oorspronkelijke schaalbedragen had tot gevolg, dat de gemiddelde bijdrage per ha voor de grotere bosbezittingen wel bijzonder laag uitkwam. In verband daarmee vond in 1968 overleg tussen het Bosschap en de overheid plaats, waarbij werd gepleit voor vermindering van de degressie. Dit overleg leidde ertoe, dat de bedragen m.i.v. 1 januari 1969 werden aangepast.

In voorgaand overzicht zijn tevens de aangepaste bedragen vermeld.

In 4.2. wordt de bosbijdrage gezien in het licht van de voortdurende geldontwaarding. Vervolgens wordt in 4.3. aangegeven welke kosten in aanmerking dienen te worden genomen bij de bepaling van de hoogte van de bosbijdrage. Tenslotte zal worden gezien of de in verband met de geldontwaarding aangepaste bijdrage toereikend kan worden geacht, gelet op de in de vorige volzin bedoelde kosten.

4.2 De invloed van de geldontwaarding

Afgezien van de aanpassing van de schaalbedragen in 1969 ter vermindering van de te grote degressie heeft geen verhoging van de bosbijdrage plaatsgevonden ondanks het feit, dat de kosten van instandhouding en openstelling tengevolge van de geldontwaarding sterk zijn gestegen.

De commissie acht het dringend noodzakelijk dat de schaalbedragen thans worden aangepast aan het gestegen kostenpeil. De omvang van de geldontwaarding komt naar het oordeel van de commissie wel het duidelijkst tot uitdrukking in de ontwikkeling van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie (reeks werknemersgezinnen). De ontwikkeling van dit prijsindexcijfer op basis van jaargemiddelden ziet er als volgt uit:

1966	109
1967	114
1968	118
1969	127
1970	132
1971	142
1964 =	100

Thans (februari 1972) beweegt dit indexcijfer (maandcijfer) zich op een niveau van ongeveer 148. Ter compensatie van de geldontwaarding zal derhalve een verhoging van de bedragen met ongeveer 32 % moeten plaatsvinden. Teneinde te voorkomen dat in de toekomst opnieuw een dergelijke achterstand ontstaat, zal periodiek – de commissie denkt aan éénmaal in de drie jaren – een bijstelling van de bedragen moeten plaatsvinden. Eerst dan hebben de beseigenaren werkelijke zekerheid ten aanzien van hun financiële mogelijkheden voor wat de instandhouding en de openstelling betreft.

4.3 Kosten, die in aanmerking dienen te worden

genomen bij de bepaling van de hoogte van de bijdragen

Onder II.2 heeft de commissie geconcludeerd, dat de bosbijdrage blijvend moet worden gezien in relatie tot de openstelling en de instandhouding. In het licht daarvan heeft zij zich beraden over de vraag welke kosten bij de bepaling van de hoogte van de bosbijdrage in aanmerking dienen te worden genomen. Bij de beantwoording van deze vraag moet aansluiting worden gezocht bij het bepaalde in art. 2 van de bosbijdragereregelingen, waar gesteld wordt, dat de bosbijdrage bedoeld is als een bijdrage in de kosten van instandhouding en toegankelijkstelling van het bos. Het gaat om twee aspecten, te weten de instandhouding en de toegankelijkstelling. De bosinstandhouding is uit een oogpunt van milieubehoud en gelet op de andere immateriële waarden van het bosbestand van groot – men kan wel stellen van essentieel – belang voor de samenleving. Dit belang kan in het licht van de voortgaande aantasting van het milieu waarmede men ook hier te lande wordt geconfronteerd niet gemakkelijk worden overschat. Bovendien meent de commissie dat de instandhouding op lange termijn gezien een duidelijke relatie heeft met de openstelling. Zij spreekt, gelet op de hier gereleveerde punten als haar oordeel uit, dat de kosten van instandhouding in ieder geval ten dele en wel voor het gedeelte waar tegenover geen opbrengsten staan, subsidiabel dienen te zijn. Momenteel ware te denken aan een subsidie gelijk aan tenminste 25% van de instandhoudingskosten.

De toegankelijkstelling ligt volledig in de dienstverlenende sfeer. Derhalve is de commissie van oordeel, dat de daarmee samenhangende kosten volledig in aanmerking dienen te worden genomen.

De commissie heeft getracht de hiervoor genoemde kosten te kwantificeren. De gegevens terzake zijn opgenomen in bijlage II. De daarin opgenomen bedragen zijn berekend aan de hand van gegevens van enkele bestaande bosbezittingen. Uit deze becijfering blijkt, dat de bosbijdrage een beslist ontoereikende tegemoetkoming vormt in de in aanmerking te nemen kosten van instandhouding en toegankelijkstelling. Een verhoging van de bijdrage, zoals bepleit onder 4.2 van dit hoofdstuk is dan ook dringend noodzakelijk.

In het licht van het alhier en het in 4.2 gestelde dienen de bedragen vermeld in art. 4 lid 1 van de

bosbijdragereregelingen te worden verhoogd tot resp. f 65,-, f 55,-, f 45,-, f 40,-, en f 30,-. De commissie kan zich indenken, dat bij doorvoering van deze verhoging van de schaalbedragen tot het stellen van waarborgen ten aanzien van de instandhouding wordt gekomen.

4.4 Mogelijkheden tot differentiatie in de bijdragen

De commissie heeft zich ook uitvoerig beraden over de vraag of er mogelijkheden zijn om te komen tot een zekere differentiatie in de hoogte van de bosbijdrage. Daarbij heeft zij zich op het standpunt gesteld, dat doorvoering van een differentiatie in beginsel juist moet worden geacht, mits zulks aan de hand van objectieve criteria geschiedt in de vorm van toeslagen op de, op grond van de bijdrageschaal te verstrekken bijdragen, die als minimaal noodzakelijk voor de blijvende bosinstandhouding en toegankelijkstelling moeten worden aangemerkt. Bovendien zal de praktische uitvoerbaarheid van de regeling niet mogen worden geschaad.

De volgende mogelijkheden tot differentiatie zijn onderzocht:

- a differentiatie in verband met de recreatieve druk;
- b differentiatie in verband met de aanwezigheid van bepaalde voorzieningen.

ad a Differentiatie in verband met de recreatieve druk

Hoewel onderzoek naar de recreatieve druk tot nu toe slechts van incidentele aard en van beperkte opzet is geweest, tengevolge waarvan slechts over weinig gegevens terzake kan worden beschikt, is wel duidelijk dat de recreatieve druk het grootst is op bosgebieden die gelegen zijn in de urbane sfeer, in specifieke vakantiegebieden en nabij toeristische attractiepunten. Aan het tot nu toe hoofdzakelijk door het Staatsbosbeheer verzamelde materiaal voor bosgebieden en aan de Tweede structuurschets voor de ruimtelijke ontwikkeling van de openluchtrecreatie kan evenwel nog geen zuivere normstelling voor differentiatie worden ontleend. De commissie is er echter wel van overtuigd, dat het mogelijk is door middel van meer uitgebreid onderzoek tot de formulering van objectieve criteria voor differentiatie te komen. Zij beveelt dergelijk onderzoek dan ook aan.

ad b Differentiatie in verband met de aanwezigheid van bepaalde voorzieningen

De commissie heeft overwogen, dat niet alleen in de geografische ligging maar in beginsel ook in het voorzieningenniveau van de bosbezittingen een aanleiding voor differentiatie in de bosbijdrage gevonden zou kunnen worden. Daarbij is gedacht aan de volgende voorzieningen die voor de recreanten van belang zijn:

- bebakende wandelroutes;
- rustplaatsen (banken);
- eenvoudige parkeerplaatsen.

De commissie is van mening, dat het niet juist zou zijn, een hogere bijdrage toe te kennen ten aanzien van bossen, waarin bebakende wandelroutes, rustplaatsen (banken) en eenvoudige parkeerplaatsen aanwezig zijn.

Deze voorzieningen kunnen nl. tot het normale voorzieningenpakket voor de openluchtrecratie gerekend worden.

Nochtans nemen de parkeerplaatsen naar het oordeel van de commissie een aparte plaats in. In vele gevallen wordt nl. de afwezigheid van parkeerplaatsen door de recreanten als een ernstige belemmering van de recreatiemogelijkheden ervaren. Immers het parkeren op boswegen is vaak op grond van de openstellingsvoorwaarden niet toegestaan, terwijl aan het parkeren langs de openbare wegen uit een oogpunt van verkeersveiligheid, ernstige bezwaren kleven. Aan het parkeren op boswegen is in de praktijk bovendien het bezwaar verbonden dat deze wegen vaak nagenoeg door de geparkeerde auto's worden afgesloten, zodat niet slechts de doortocht van voertuigen die bij de bosexploitatie worden gebezigd, maar in voorkomende gevallen ook die van de brandweervoertuigen wordt belemmerd.

Met name dit laatste kan catastrofale gevolgen hebben. Er is een aantal bosbezittingen waarop zich eenvoudige parkeergelegenheden bevinden. Dergelijke bossen zijn bij de recreanten vaak alleen al daarom meer in trek, dan bossen waar geen goede parkeermogelijkheden bestaan. De aanwezigheid van een eenvoudige parkeergelegenheid moet dan ook van groot belang worden geacht voor:

- de recreanten;
- de rust in de bossen;
- de verkeersveiligheid;
- de bosbrandbestrijding.

In dit licht bezien acht de commissie het noodzakelijk dat de aanleg van eenvoudige parkeergelegenheden, welke aan bepaalde nader te stellen eisen voldoen, volledig wordt gesubsidieerd. Dergelijke parkeerplaatsen zullen in ieder geval het bosbezit zo min mogelijk mogen aantasten en ontsieren. De subsidie voor aanleg van parkeerplaatsen dient los te worden gezien van de bosbijdrageregeling.

5 De werkingssfeer

5.1 De natuurterreinen

Uit hetgeen in II.2 is opgemerkt blijkt reeds dat de werkingssfeer van de bosbijdrageregelingen beperkt is tot bossen. In het licht van de historische ontwikkeling heeft de commissie begrip voor die beperking, doch zij acht die om twee redenen principieel niet houdbaar. In de eerste plaats niet, omdat zij van mening is, dat ook natuurterreinen, die niet met bos zijn bezet, van groot belang kunnen zijn voor de openluchtrecratie. Dergelijke natuurterreinen grenzen bovendien vaak aan boscomplexen, hetgeen weer tot gevolg heeft dat de recreanten aannemen, dat deze terreinen op dezelfde wijze als die bossen zijn opengesteld. In de praktijk worden deze natuurterreinen dan ook op gelijke voet door de recreanten betreden.

In de tweede plaats wil de commissie erop wijzen, dat zij

het gevaar reëel acht, dat bij een beperking van de bosbijdrageregelingen tot bossen, de eigenaren van niet beboste natuurterreinen deze terreinen zullen omvormen tot bos, teneinde aldus van de bosbijdrage te kunnen profiteren. Een dergelijke gang van zaken zou zowel uit landschappelijk oogpunt als uit overwegingen van natuurbescherming en openluchtrecratie ernstig moeten worden betreurd. Bosbouwkundig gezien zou zulks evenmin toe te juichen zijn, omdat het een uitbreiding van de bosbouw op voor de bosbouw minder geschikte gronden zou inhouden.

Op grond van de hier genoemde overwegingen en mede gelet op de omstandigheid dat de instandhouding en openstelling van natuurterreinen voor de eigenaren eveneens hoge kosten met zich brengt, pleit de commissie voor uitbreiding op korte termijn van de bosbijdrageregeling tot natuurterreinen. Onder natuurterreinen worden verstaan terreinen welke van belang zijn uit een oogpunt van natuurschoon of om hun natuurwetenschappelijke betekenis en welke niet dienstbaar zijn aan enige vorm van bodemproductie, zoals heidevelden, zandverstuivingen, duinen, moerassen, vennen e.d. Voor de natuurterreinen welke geen toegankelijkstelling verdragen in verband met een zeer kwetsbare flora en/of fauna kan de regeling het karakter van een beheersbijdrageregeling hebben.

In dit verband wil de commissie erop wijzen, dat het belang van de instandhouding van natuurterreinen reeds een aantal jaren door de overheid wordt onderkend en erkend, hetgeen tot uitdrukking komt in de toekenning van beheersbijdragen aan de particuliere natuurbeschermingsorganisaties voor de door hen behaalde terreinen. Zij is hierover verheugd, doch acht het onverantwoord dat tot heden een regeling ten behoeve van de overige natuurterreinbezitters achterwege is gebleven. Volgens de gegevens van de Bosstatistiek 1964—1968 is de verdeling van het natuurterreinbezit over de verschillende categorieën van eigenaren als volgt:

Staat	59.021 ha
provincies	2.675 ha
gemeenten	16.795 ha
overige publiekrechtelijke lichamen	1.486 ha
verenigingen en stichtingen	
tot behoud van natuurschoon	15.772 ha
particulieren	39.937 ha

Sedert de opnamen ten behoeve van deze bosstatistiek is deze verdeling echter gewijzigd ten gunste van de Staat en de verenigingen en stichtingen tot behoud van natuurschoon.

5.2 De grienden

In artikel 1 van de bosbijdrageregelingen is bepaald dat deze regelingen niet van toepassing zijn ten aanzien van grienden. De commissie acht het onjuist, dat de grienden zijn uitgezonderd, omdat de voor het publiek toegankelijke grienden - dit zijn hoofdzakelijk de binnendijkse grienden

— wel degelijk van belang zijn voor de recreatie. Derhalve is het gewenst dat ook de grienden die ook uit overwegingen van natuurbehoud en landschapsschoon van veel belang zijn, onder de werkingssfeer van de bosbijdrageregelingen worden gebracht. Daarvoor pleit bovendien de omstandigheid dat de Boswet ook op grienden van toepassing is, hetgeen impliceert dat ook deze houtopstanden in stand gehouden moeten worden.

De commissie wil er in dit verband nog op wijzen dat het totale griend-areaal hier te lande rond 4500 ha beloopt. Slechts het binnendijs gelegen gedeelte van dit areaal zal zich lenen voor toegankelijkstelling.

6 De toegankelijkstelling

6.1 Algemeen

Artikel 5 van de bosbijdrageregelingen legt op de eigenaar van een bos ten aanzien waarvan de bosbijdrage wordt verstrekt, de verplichting dit voor het publiek toegankelijk te stellen op een zodanig aantal wegen en paden, dat het voor de recreatie voldoende is ontsloten. Beperking van de toegankelijkstelling is mogelijk in het belang van het natuurbehoud, van de jacht, of om gewichtige andere redenen. Deze beperkingen kunnen inhouden: gedeeltelijke afsluiting, periodieke afsluiting of toegankelijkstelling op kaarten.

In de praktijk is slechts een zeer beperkt aantal bossen onder de bosbijdrageregelingen op kaarten opengesteld. De uitgifte van toegangskarten is slechts toegestaan in die gevallen dat gevreesd moet worden, dat vrije toegankelijkstelling tot een zo grote recreatiedruk zou leiden, dat ernstige aantasting van het betrokken bos zou plaatsvinden. Vaker is gebruik gemaakt van de mogelijkheid bepaalde kwetsbare gedeelten binnen het kader van de bosbijdrageregelingen af te sluiten. Daarbij gaat het om rustgebieden voor het wild, broedplaatsen van zeldzame vogels, vindplaatsen van zeldzame planten en natuurwetenschappelijke terreingedeelten.

Hoewel de commissie overtuigd is van de grote zorgvuldigheid die de dienst van het Staatsbosbeheer bij de uitvoering van de regeling in acht heeft genomen, is bij haar in dit verband toch de vraag gerezen of de belangen van de recreatie op enkele punten niet te zeer hebben geprevaleerd boven de belangen van de natuurbescherming. Zij heeft de indruk dat door de huidige toegankelijkstelling, die er toe leidt dat bezoekers ongelimiteerd worden toegelaten, in een aantal gevallen de flora en de fauna door de recreanten nadelig worden beïnvloed. Deze nadelige gevolgen dienen in het kader van de uitvoering van de bosbijdrageregelingen te worden voorkomen.

De commissie acht het gewenst dat het Staatsbosbeheer, als instantie welke met de uitvoering is belast, wanneer de beseigenaar daarom verzoekt in verband met zich manifesterende nadelige gevolgen, de openstellingsvoorwaarden voor het betrokken bosbezit, opnieuw beziet. Voorts dringt zij aan op onderzoek naar de gevolgen welke de recreatie heeft voor de flora en

fauna. Indien uit de resultaten van dit onderzoek blijkt, dat bepaalde algemene maatregelen nodig zijn, zullen deze getroffen dienen te worden.

6.2 De toegankelijkstelling onder de bosbijdrageregelingen en de openstelling onder de Natuurschoonwet 1928

Bij haar beraadslagingen over de toegankelijkstelling is de commissie voorts gestuit op de omstandigheid, dat de voorwaarden verbonden aan de toegankelijkstelling op grond van de bosbijdrageregelingen en aan de openstelling op grond van de Natuurschoonwet 1928 niet onbelangrijk verschillen. Toegankelijkstelling op grond van de bosbijdrageregelingen houdt in dat het bos op een aantal wegen en paden vrij toegankelijk moet zijn en wel zodanig dat van een voldoende ontsluiting ten behoeve van de recreatie kan worden gesproken. Dit impliceert, dat de toegankelijkheid zich niet tot alle wegen en paden uitstrekt. Bovendien kunnen bepaalde gedeelten ter bescherming van belangen op het gebied van natuurbehoud, jacht e.d. permanent gesloten worden. Deze mogelijkheid om de toegang te beperken moet zeker in het licht van de steeds groter wordende recreatiedruk van veel belang worden geacht. De openstelling onder de Natuurschoonwet 1928 vindt plaats met of zonder kaarten.

In beide gevallen betreft de openstelling steeds het gehele bezit, uitgezonderd de directe omgeving van de zich op het landgoed bevindende huizen. Een onder de Natuurschoonwet opengesteld landgoed zal in het algemeen, teneinde voor de bosbijdrage in aanmerking te kunnen komen, vrij toegankelijk gesteld moeten worden op een aantal wegen en paden. Wordt in het kader van de uitvoering van de bosbijdrageregeling een gedeelte van het landgoed afgesloten ter bescherming van flora en fauna, dan ontstaat een situatie welke strijdig is met de openstelling onder de Natuurschoonwet 1928. Immers, tengevolge van de openstelling onder de bosbijdrageregeling wordt de openstellingsverplichting van de Natuurschoonwet, welke geldt voor alle wegen en paden niet teniet gedaan. Voorts zal in die gevallen waarin sprake was van openstelling onder de Natuurschoonwet op kaarten, de bevoegdheid tot het uitgeven van kaarten doorgaans vervallen. In de praktijk kunnen dus verschillende problemen m.b.t. de openstelling onder de bosbijdrageregeling en de Natuurschoonwet rijzen. Derhalve heeft de commissie zich afgevraagd of het niet noodzakelijk is de beide openstellingsregelingen op elkaar af te stemmen. Zij meent deze vraag bevestigend te moeten beantwoorden en constateert dat hoewel daartoe in beginsel verschillende mogelijkheden zijn, in feite toch slechts twee wegen open liggen, te weten:

- openstelling volgens de bij de uitvoering van de bosbijdrageregelingen gehanteerde methodiek;
- openstelling volgens de bij de uitvoering van de Natuurschoonwet 1928 gehanteerde methodiek.

Ombuiging van de openstelling onder de Natuurschoonwet in de richting van de toegankelijkstelling in het kader van de bosbijdrageregelingen heeft het

voordeel, dat de toegankelijkheid een beperkt karakter draagt, tengevolge waarvan de blijvende instandhouding van de bossen en van de zich daarbinnen bevindende zeldzame dieren- en plantensoorten, beter kan worden gediend dan bij de toegankelijkstelling op alle wegen en paden. Dit zal sterker gaan spreken naarmate de recreatiedruk verder blijft toenemen. Voorts moet het niet uitgesloten worden geacht, dat bij een ombuiging van de openstelling in de richting als hier bedoeld, een aantal eigenaren van tot nog toe gesloten NSW landgoederen zal besluiten hun bezittingen toegankelijk te stellen. Men dient zich overigens wel te realiseren, dat aan de hier aan de orde gestelde problematiek fiscale aspecten zitten. Het raakt immers de uitvoering van de Natuurschoonwet 1928. De ombuiging van het openstellingsbeleid waarvan hier sprake is, past echter volledig in het kader van de doelstelling van de Natuurschoonwet 1928, te weten de bevordering van het behoud van het natuurschoon. Tegenover de hiervoor genoemde voordelen staat evenwel het nadeel dat vele recreanten wellicht moeilijk zullen begrijpen waarom bepaalde gedeelten van een bos niet toegankelijk zijn.

De tweede mogelijkheid, die inhoudt een ombuiging van de toegankelijkstellingsregeling van de bosbijdrageregelingen in de richting van de openstelling op grond van de Natuurschoonwet, heeft het voordeel, dat de toegankelijkstelling in feite wordt verruimd, hetgeen voor de recreanten aantrekkelijk lijkt.

Een niet te onderschatten nadeel is evenwel dat de mogelijkheden tot het blijvend dienen van de belangen van het natuurbehoud beperkter zijn. Naarmate de recreatiedruk verder blijft toenemen zal dit nadeel groter blijken te zijn. Weliswaar kan men door middel van wandelroutes e.d. de recreanten trachten te leiden langs de minder kwetsbare gedeelten, doch men kan niet voorkomen, zoals bij afsluiting, dat de kwetsbare gedeelten worden bezocht. Op grond van het voorgaande neigt de commissie er toe een voorkeur uit te spreken voor de openstellingsregeling welke in de bosbijdrageregeling is neergelegd.

III Conclusies

De commissie wil tot slot haar conclusies als volgt samenvatten:

- 1 De ratio van de bosbijdrageregelingen is door de maatschappelijke ontwikkeling sedert hun totstandkoming in 1966 niet gewijzigd (II.2);
- 2 De bosbijdrageregelingen hebben in belangrijke mate bijgedragen tot de toegankelijkstelling van een zeer groot gedeelte van het Nederlandse bosareaal (II.2);
- 3 De in art. 3 van de bosbijdrageregelingen opgenomen oppervlakenorm dient te worden verlaagd tot 5 ha. Ten aanzien van bosbezittingen in de grootte-klasse van 5 tot 10 ha dient een vaste bijdrage te worden toegekend van f 500,- per jaar (II.3);
- 4 De bedragen uit de bosbijdrageregelingen dienen periodiek – éénmaal per 3 jaren – te worden aangepast

aan het gewijzigde loon- en prijspeil. Ter compensatie van de sedert 1966 opgetreden geldontwaarding is thans een verhoging van de bedragen nodig van ongeveer 32%. De noodzaak van een verhoging blijkt eveneens uit de cijfermatige benadering van de kosten, die in aanmerking dienen te worden genomen bij de bepaling van de hoogte van de bedragen. De bedragen in art. 4 lid 1 van de bosbijdrageregelingen zullen gesteld dienen te worden op resp. f 65,-, 55,-, 45,-, 40,- en 30, per ha per jaar (II.4.2; II.4.3 en bijlage II);

5 Doorvoering van differentiatie in de hoogte van de bijdrage moet in beginsel juist worden geacht. Voorwaarde is evenwel dat de differentiatie plaatsvindt aan de hand van objectieve criteria en resulteert in de toekenning van toeslagen op de op grond van de schaal te verstrekken "normale" bedragen, die als minimaal noodzakelijk voor de bosinstandhouding op lange termijn moeten worden aangemerkt. Omdat het aan de hand van de beschikbare gegevens onmogelijk is verantwoorde normen voor differentiatie aan te geven, pleit de commissie voor onderzoek (II.4.4);

6 Gelet op het grote belang van parkeerplaatsen dient de aanleg van parkeerplaatsen, die aan bepaalde nader te stellen eisen voldoen, subsidiabel te worden gesteld (II.4.4);

7 Op korte termijn zal de bosbijdrageregeling tot de natuurterreinen – dit zijn terreinen, welke van belang zijn uit een oogpunt van natuurschoon of om hun natuurwetenschappelijke betekenis en welke niet dienstbaar zijn aan enige vorm van bodemproductie – moeten worden uitgebreid. Voor de natuurterreinen die niet opengesteld kunnen worden in verband met de aanwezigheid van een kwetsbare flora en/of fauna kan de regeling het karakter van een beheersbijdrageregeling hebben (II.5.1);

8 De grienden dienen niet langer buiten de werkingssfeer van de bosbijdrageregelingen te worden gehouden. Het tweede lid van art. 1 van de bosbijdrageregelingen dient derhalve te vervallen (II.5.2);

9 Teneinde te bereiken, dat de recreatie geen nadelige gevolgen voor flora en fauna met zich brengt, is het gewenst dat:

- het Staatsbosbeheer in individuele gevallen op verzoek van de bosbezitter die nadelige gevolgen waarneemt, de toegankelijkstellingsvoorwaarden in het kader van de bosbijdrageregelingen voor het betrokken bosbezit opnieuw beziet;
 - meer in het algemeen onderzoek wordt ingesteld naar de gevolgen welke de recreatie heeft op flora en fauna.
- 10 Het is gewenst dat de openstellingsregeling van de Natuurschoonwet 1928 en de toegankelijkheidsregeling van de bosbijdrageregelingen worden geüniformeerd (II.6.2).

Bijlage I

Tekst van de bosbijdrageregelingen

Landbouw en Visserij

Regeling bosbijdragen openbare lichamen Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk Regeling bosbijdragen particulieren

7 juli 1966: Nr. J 2011 Directie Juridische en
Bedrijfsorganisatorische Zaken
De Minister van Landbouw en Visserij,
Gelet op artikel 11 van de Boswet,
Besluit:

artikel 1

- 1 Dit besluit verstaat onder:
- a de minister: de Minister van Landbouw en Visserij;
 - b de eigenaar: het openbaar lichaam, dat krachtens eigendom of enig ander zakelijk recht het genot heeft van de grond;
 - c de beschikking: de beschikking, waarbij op grond van dit besluit een bijdrage wordt toegekend.
- 2 Dit besluit is niet van toepassing ten aanzien van vrienden.

De Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, in overeenstemming met de Minister van Landbouw en Visserij,
Besluit:

artikel 1

- 1 Dit besluit verstaat onder:
- a de minister: de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk
 - b de eigenaar: de natuurlijke persoon of priyaatrechtelijke rechtspersoon, die krachtens eigendom of enig ander zakelijk recht dan wel krachtens enig duurzaam persoonlijk recht het genot heeft van grond;
 - c de beschikking: de beschikking, waarbij op grond van dit besluit een bijdrage wordt toegekend.
- 2 Dit besluit is niet van toepassing ten aanzien van vrienden.

artikel 2 (voor beide regelingen hetzelfde)

Aan de eigenaar van een bos, dat van voldoende recreatieve betekenis is, kan op zijn aanvraag door de minister een bijdrage in de kosten van instandhouding en toegankelijkstelling van dat bos worden toegekend op de voet van de volgende bepalingen; aan de beschikking kunnen nadere voorschriften worden verbonden.

artikel 3 (voor beide regelingen hetzelfde)

Een bijdrage kan slechts worden toegekend ten aanzien van houtopstanden en kapvlakten, die tezamen een eenheid bos van tenminste 10 ha vormen.

artikel 4 (voor beide regelingen hetzelfde)

- 1 De bijdrage bedraagt voor een eenheid bos per jaar

per hectare:

- voor de eerste 50 ha f 50,—;
 - voor de volgende 50 ha f 40,—;
 - voor de volgende 100 ha f 30,— (sedert 1969 f 35,—);
 - voor de volgende 300 ha f 20,— (sedert 1969 f 30,—);
 - voor de resterende oppervlakte f 10,— (sedert 1969 f 20,—).
- 2 De bijdrage wordt toegekend voor de duur van ten hoogste vijf kalenderjaren. Bij het verstrijken van de termijn kan opnieuw een aanvraag worden ingediend.
- 3 De bijdrage wordt jaarlijks uitbetaald.

artikel 5 (voor beide regelingen hetzelfde)

- 1 De eigenaar is verplicht het bos naar behoren in stand te houden en het voor het publiek toegankelijk te stellen op een zodanig aantal wegen en paden, dat het voor de recreatie voldoende is ontsloten. Bij de beschikking kunnen voorschriften worden gegeven omtrent de toegankelijkstelling van het bos en omtrent bijzondere voorwaarden, welke door de eigenaar met betrekking tot het gedrag van het publiek aan de toegankelijkstelling kunnen worden verbonden.
- 2 In het belang van het natuurbehoud of van de jacht dan wel om gewichtige andere redenen kunnen volgens bij de beschikking te stellen voorschriften beperkingen met betrekking tot de toegankelijkstelling van het bos voor het publiek worden toegelaten. Deze beperkingen kunnen inhouden:
- a dat een gedeelte van het bos niet toegankelijk wordt gesteld;
 - b dat het bos of een gedeelte daarvan gedurende één of meer perioden van het jaar niet toegankelijk wordt gesteld;
 - c dat het bos slechts voor houders van in de beschikking aan te geven kaarten toegankelijk wordt gesteld.
- 3 De eigenaar is verplicht op in de beschikking aan te geven plaatsen van het bos door middel van een bord van een in de beschikking aan te geven model kenbaar te maken, dat en onder welke voorwaarden het bos voor het publiek toegankelijk is.

artikel 6

- 1 De ontvanger van de bijdrage is verplicht van het feit, dat hij geheel of gedeeltelijk heeft opgehouden eigenaar van het bos te zijn, of van gehele of gedeeltelijke beëindiging van de toegankelijkstelling daarvan voor het publiek bij aangetekende brief aan de directeur van het Staatsbosbeheer mededeling te doen.
- 2 Een mededeling, als bedoeld in het eerste lid, dient te worden gedaan:
- a in het eerste geval binnen een maand na de datum van de desbetreffende akte;
 - b in het tweede geval voordat de beëindiging van de toegankelijkstelling zal plaatsvinden; indien dit de eigenaar door een bijzondere omstandigheid niet mogelijk is geweest, moet die mededeling alsnog worden gedaan binnen een maand na het tijdstip van beëindiging.
- 1 De ontvanger van de bijdrage is verplicht van het feit,

dat hij geheel of gedeeltelijk heeft opgehouden eigenaar van het bos te zijn, of van gehele of gedeeltelijke beëindiging van de toegankelijkstelling daarvan voor het publiek bij aangetekende brief aan de Minister mededeling te doen.

2 Een mededeling, als bedoeld in het eerste lid, dient te worden gedaan:

- a in het eerste geval binnen een maand na de datum van de desbetreffende akte;
- b in het tweede geval voordat de beëindiging van de toegankelijkstelling zal plaatsvinden indien dit de eigenaar door een bijzondere omstandigheid niet mogelijk is geweest, moet die mededeling alsnog worden gedaan binnen een maand na het tijdstip van beëindiging.

artikel 7 (voor beide regelingen hetzelfde)

1 De bijdrage vervalt zodra de ontvanger geen eigenaar meer is van het bos dan wel, door welke oorzaak ook niet meer wordt voldaan aan de bepalingen van dit besluit of aan nadere voorschriften, aan de beschikking verbonden.

2 Ingeval een omstandigheid, als bedoeld in het eerste lid, betrekking heeft niet op het gehele bos, doch op één of meer gedeelten daarvan, beslist de minister of en in hoeverre voor de periode, gelegen na het intreden van die omstandigheid, ten aanzien van het overblijvende deel van het bos verdere verlening van een bijdrage plaatsvindt.

3 Indien en voor zover de bijdrage door een omstandigheid, als bedoeld in het eerste lid, is vervallen, kunnen de bedragen, die voor de periode gelegen na het intreden van die omstandigheid, zijn betaald, onderscheidenlijk teveel zijn betaald, als onverschuldigd betaald worden teruggevorderd.

artikel 8

Dit besluit kan worden aangehaald als: Regeling bosbijdragen openbare lichamen.

's-Gravenhage, 7 juli 1966.

De Minister van Landbouw en Visserij, B. W. Biesheuvel

artikel 8

Ingeval de eigenaar een privaatrechtelijke rechtspersoon is, vervalt de bijdrage bij ontbinding van de rechtspersoon.

artikel 9

Dit besluit kan worden aangehaald als: Regeling bosbijdragen particulieren

's-Gravenhage, 5 juli 1966.

De Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, M. Vrolijk.

Bijlage II

Berekening van de kosten welke in aanmerking dienen te worden genomen bij de bepaling van de hoogte van de bosbijdrage

De kosten welke in ieder geval in aanmerking genomen dienen te worden bij de bepaling van de hoogte van de bosbijdrage zijn de volgende:

- a kosten van toezicht;
- b kosten van herstel- en opruimingswerkzaamheden;
- c kosten van bosbrandpreventie;
- d kosten van instandhouding.

Kosten van toezicht

Voor een enigermate verantwoord toezicht (waaronder brandwacht zal bij de huidige recreatiedruk voor de kleinere bezittingen gemiddeld per 200 ha één toezichthouder nodig zijn. Voor bezittingen van 1000 ha en groter komt het areaal per toezichthouder hoger te liggen. Voor de grootste bezittingen kan nog worden volstaan met één toezichthouder op \pm 500 ha. Het toezicht spitst zich hoofdzakelijk toe op de weekends, waarop intensief toezicht nodig is, terwijl over het hele jaar genomen rond 40 werkdagen aan toezicht worden besteed.

De beloning, die aan toezichthouders moet worden betaald bedraagt rond f 320,— per week (d.i. f 64,— per dag inclusief sociale lasten.

De kosten voor een bezit van 200 ha laten zich als volgt becijferen:

toezicht weekends:	
30 zondagen	
tegen een loon van 200 % = 30 x f 128,— =	f 3840,—
24 zaterdagen	
tegen een loon van 150 % = 24 x f 96,— =	f 2304,—
	<hr/>
totaal	f 6144,—

Toezicht werkdagen:

40 dagen = 40 x f 64,— =

 f 2560,—

Totaal toezichtkosten f 8704,—

Per ha per jaar bedragen de toezichtkosten

f 8704

dan $\frac{f 8704}{f 200} = f 43,52$.

f 200

Voor een bezit van 1000 ha kan met 2 toezichthouders worden volstaan, zodat de kosten in totaal 2 x f 8704,— =

f 17408

f 17.408,— belopen, derhalve $\frac{f 17408}{f 1000} = f 17,40$ per ha

f 1000

per jaar.

Kosten herstel- en opruimingswerkzaamheden

Gemiddeld kan worden gesteld, dat aan het opruimen van afval, het herstellen van lichte beschadigingen, etc. over het gehele jaar 25 mandagen per 200 ha moeten worden besteed:

5 weken à f 320,— = f 1600,—, d.i. f 8,— per ha per jaar.
 Voor een bezit van 1000 ha bedragen deze kosten gemiddeld minder.
 Per ha per jaar kan voor een dergelijk bezit dit bedrag worden gesteld op f 5,—.

Kosten bosbrandpreventie

De toenemende recreatiedruk noodzaakt de bosbezitters maatregelen te nemen om de bossen tegen schade tengevolge van bosbranden te beschermen. In dit verband dient te worden gedacht aan de bosbrandverzekering, het schijven van brandstroken en het aanleggen van brandsingels. Deze kosten zullen in totaal rond f 7,— per ha per jaar bedragen.

Instandhoudingskosten

Een gedeelte van de kosten van instandhouding dient te komen voor rekening van de recreatie. Het betreft hier dat gedeelte van de instandhoudingskosten, dat verbonden is aan werkzaamheden, welke op korte en op middellange termijn geen opbrengsten opleveren en welke op lange termijn slechts ten dele kunnen leiden tot een vergroting van de opbrengsten in het kader van de houtvoortbrenging, doch welke wel van grote betekenis zijn voor een gezonde ontwikkeling van het bosbestand. Onder de huidige omstandigheden zou in elk geval tenminste $\frac{1}{4}$ van de loonkosten verband houdende met de bosinstandhouding ten laste van de recreatie moeten worden gebracht. Daar voor de instandhouding tenminste 1 arbeider per 200 ha noodzakelijk is, kunnen deze kosten voor een bezit van 200 ha als volgt worden becijferd:

1 arbeider gedurende 52 weken tegen een loon van f 320,— per week =

$$52 \times f 320,— = f 16.640,—$$

Voor rekening van de recreatie komt hiervan

$\frac{1}{4} \times f 16.640,— = f 4.160,—$. Omgerekend per ha f 20,80 per jaar.

Op een bezit van 1000 ha zijn derhalve 5 arbeiders nodig, zodat de kosten in totaal vijf maal zo hoog uitkomen en f 20.800,— belopen. Per ha bedragen de kosten dan f 20,80 per jaar.

Het totaal-generaal van alle kosten per ha per jaar voor een bezit van 200 ha kan aldus worden becijferd op:

toezicht	f 43,52
opruiming, herstel	f 8,—
bosbrandpreventie	f 7,—
instandhouding	f 20,80
totaal	f 79,32

Voor een bezit van 1000 ha komt men tot de volgende opstelling:

toezicht	f 17,40
opruiming, herstel	f 5,—
bosbrandpreventie	f 7,—
instandhouding	f 20,80
totaal	f 50,20

Opgemerkt zij, dat de ligging van het bosbezit tot belangrijke verschillen in kosten kan leiden. De ervaring leert echter dat het bezoek de laatste jaren zeer belangrijk is toegenomen en dat het toezicht zich tot een steeds langere periode gaat uitstreken, waardoor met name de daarmede verband houdende kosten steeds naar een hoger niveau tenderen. Dat ook de kosten verband houdende met het opruimen van afval e.d. dientengevolge stijgen, behoeft geen betoog.

Uit de hier weergegeven berekeningen, die zijn getoetst aan de praktijk, blijkt duidelijk, dat de huidige bijdrage beslist ontoereikend is. Op basis van deze berekeningen en op grond van de opgetreden geldontwaarding is een belangrijke verhoging van de schaalbedragen noodzakelijk. De commissie is van mening, dat verhoging van de schaalbedragen tot resp. f 65,—, f 55,—, f 45,—, f 40,— en f 30,— zal moeten plaatsvinden.

Ten aanzien van het bosbezit van 200 ha, waarvan de kosten per ha zijn becijferd op gemiddeld f 79,—, zou de (verhoogde) bijdrage per ha per jaar gaan belopen:

$$\frac{50 \times 64,— + 50 \times 55,— + 100 \times 45}{200} = \frac{10.500,—}{200} = f 52,50$$

Voor een bezit van 1000 ha zou de (verhoogde) bijdrage per ha per jaar gaan belopen f 37,50 tegenover een kostenbedrag per ha per jaar van ongeveer f 50,—.