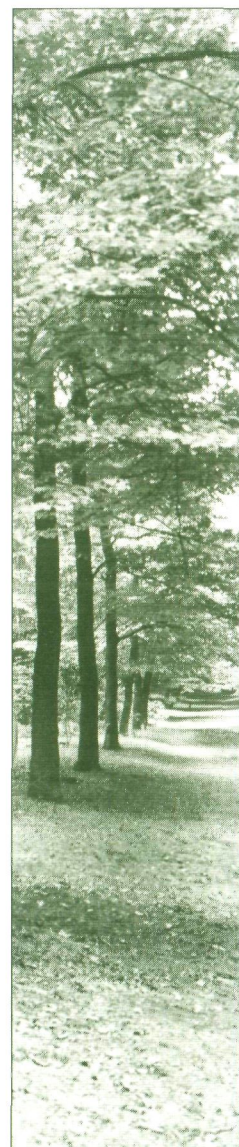


Een herwaardering van
bos en natuur

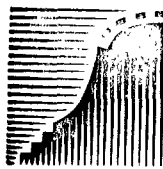


Commissie Functiebeloning Bossen

Een herwaardering van bos en natuur

Advies van de Commissie Functiebeloning Bossen

bibliotheek



sig : 70 x 168
bnr : 92_221
ex :
hb :
Inv : 1992290547

**landbouw, natuurbeheer
en visserij**

Inhoudsopgave

	Samenvatting	5
1	Inleiding	6
2	Overheidsbeleid ten aanzien van bosbouw/bossen	7
2.1	Rijk	
2.2	Provincies	
2.3	Gemeenten	
3	Eigendoms- en beheerssituatie	8
4	Functies van het bos	9
4.1	De functie voor de recreatie	
4.2	De functie voor de natuur	
4.3	De economische functie	
4.4	De functie voor het milieu	
4.5	De functie voor het landschap	
4.6	De functie voor de ruimtelijke kwaliteit	
4.7	Conclusie	
5	Knelpunten bij beheer en functievervulling	11
5.1	Externe knelpunten	
5.2	Interne knelpunten	
6	Huidige financiële situatie	13
6.1	De inkomsten uit bosbedrijf	
6.2	De inkomsten uit overheidsbijdrageregelingen	
6.2.1	Regeling bijdragen bos en landschapbouw c.a.	
6.2.2	De Regeling beheer samenwerking bos	
7	Naar een nieuw financieringsstelsel	15
8	Voorwaarden te stellen aan een nieuw financieringsstelsel	15
9	Voorstel voor een financieringsstelsel op basis van functiebeloning	16
9.1	Algemeen	
9.2	Nadere uitwerking van het voorstel	
9.2.1	Basisbijdrage	
9.2.2	Toeslag "oud bos"	
9.2.3	Premies voor omvorming	
9.2.4	Toeslag bedrijfsplan	
9.2.5	Bodembijdrage	
9.3	De financiële invulling van de functiebeloning	
10	Natuurbijdrageregeling	20
11	Stimulering samenwerking in de bosbouw	21
	Overzicht van geraadpleegde documenten	22

Bijlagen.

- 1. Samenstelling van de Commissie Functiebeloning Bossen 25*
- 2. Eigendom, ligging en grootteklasseverdeling van de bossen in Nederland 26*
- 3. Financiële regelingen van belang voor de bosbouw/bossen en natuurterreinen 28*
- 4. Schematisch overzicht functiebeloningsstelsel 32*

Samenvatting

De Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft de Commissie Functiebeloning Bossen bij haar instelling de volgende taken gegeven:

- a. het analyseren van de problematiek inzake bosfuncties en functiewaardering;
 - b. het onderzoeken van mogelijkheden tot invoering van een subsidiestelsel voor de bosbouw op basis van functiebeloning;
 - c. het uitbrengen van een advies terzake van de mogelijkheden, bedoeld in onderdeel b.
- In een later stadium is daaraan toegevoegd het verzoek tot:
- d. het uitbrengen van een advies over een op te stellen natuurbijdrageregeling; te beperken tot terreinen in de ecologische hoofdstructuur en op NSW-landgoederen en uitsluitend voor private eigenaren.

De commissie heeft een zestal hoofdfuncties van de bossen in beschouwing genomen, namelijk de traditionele functies inzake houtproductie c.a., recreatie, natuur en landschap en verder de thans sterk in betekenis toenemende functies inzake het milieu en de ruimtelijke kwaliteit.

De samenleving heeft dringend behoefte aan een blijvend goede vervulling van alle functies door het bos en de natuur.

De eigenaren en beheerders van de bossen zijn verantwoordelijk voor de duurzame instandhouding van het bos en de natuur en de goede functievervulling ervan.

Daarbij is het van belang, dat de huidige spreiding in de eigendomssituatie en de bestaande diversiteit in beheersopvattingen in stand blijven.

De rijksoverheid heeft onder andere via een groot aantal beleidsnota's en via wet- en regelgeving meer dan ooit duidelijk haar verantwoordelijkheid op het terrein van bos en natuur omljnd.

De commissie acht dat een belangrijk uitgangspunt. Zij is dan ook van mening, dat de rijksoverheid - gelet op het belang van een goede maatschappelijke functievervulling van bos en natuur - een passend honoreringssstelsel in het leven moet roepen.

Het huidige financiële instrumentarium van het rijk ten behoeve van de instandhouding en functievervulling van de bossen en natuurterreinen is naar de letter weliswaar afgestemd op enkele functies, maar blijkt in de praktijk daaraan maar ten dele dienstbaar te zijn.

Het financiële instrumentarium van het rijk moet daarom aan de eisen van deze tijd worden aangepast en adequaat inspelen op de diverse functies van bos en natuur.

De commissie pleit voor een eenvoudig functiebeloningssstelsel, bestaande uit:

- een bijdrage ten behoeve van openstelling van de bossen en de functievervulling in zijn algemeenheid: de basisbijdrage;
- een beperkt aantal toeslagen en premies, gericht op (de verdere ontwikkeling van) de belangrijkste functies en bovendien sterk gericht op realisering van onderdelen van het rijksbeleid voor de bossen.

De commissie pleit vervolgens voor het weder invoeren van een eenvoudige, aangepaste natuurbijdrageregeling, die nauw aansluit bij het functiebeloningssstelsel.

Tenslotte adviseert de commissie samenwerking in de bosbouw te blijven stimuleren met een regeling, welke in een structurele bijdrage voorziet. ☐

1. *Inleiding*

Op 18 september 1991 heeft de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij de Commissie Functiebeloning Bossen (zie bijlage 1) ingesteld (2)*, met de volgende, drieledige opdracht:

1. het analyseren van de problematiek inzake bosfuncties en functiewaardering;
2. het onderzoeken van de mogelijkheden van subsidiëring op basis van functiebeloning;
3. hem te adviseren inzake de mogelijkheden onder 2.

Bij brief d.d. 12 februari 1992 (30) heeft de Staatssecretaris de commissie verzocht hem tevens advies uit te brengen over een open te stellen nieuwe natuurbijdrageregeling, waarbij hem een regeling met een selectief karakter voor ogen stond, namelijk:

- toepassing geografisch beperken tot terreinen in de ecologische hoofdstructuur en op NSW-landgoederen;
- beperking van de regeling tot uitsluitend private eigenaren.

Gezien de nauwe samenhang tussen natuur(functies) en bos(functies) heeft de commissie besloten beide opdrachten in één advies onder te brengen.

Bij de beschouwingen van de commissie heeft in belangrijke mate het drieluik bosbouw-natuur-milieu in het rijksbeleid een leidraad gevormd. Het Meerjarenplan Bosbouw, het Natuurbeleidsplan en het Nationaal Milieubeleidsplan (-plus) vormen daarmee zeer belangrijke achtergrond-documenten.

Belangrijk uitgangspunt bij de beschouwingen van de commissie vormt de bestaande spreiding in de eigendomssituatie en de daarmee samenhangende diversiteit/variëteit in beheersopvattingen en de afwisseling in het bosareaal.

De commissie heeft een zestal hoofdfuncties van de bossen in beschouwing genomen, namelijk de traditionele functies inzake houtproductie c.a., recreatie, natuur en landschap en verder de thans sterk in betekenis toenemende functies inzake het milieu en de ruimtelijke kwaliteit.

Alvorens in te gaan op de problematiek van bosfuncties en wat daarmee samenhangt zal eerst in het kort worden stilgestaan bij het overheidsbeleid inzake de bosbouw/bossen en bij de situatie met betrekking tot eigendom en beheer. ☐

* De nummers hebben betrekking op het achter het advies opgenomen overzicht van geraadpleegde documenten.

2. *Overheidsbeleid ten aanzien van bosbouw/bossen*

2.1 Rijk

De rijksoverheid heeft de afgelopen jaren een groot aantal nota's gepubliceerd, waarin beleid of beleidsvoornemens ten aanzien van de bosbouw/bossen is/zijn verwoord.

In het *Meerjarenplan Bosbouw* (4) en het bijbehorende *Uitvoeringsprogramma* (5) is het beleid op het gebied van bos en bosbouw verwoord met als doelstellingen onder andere:

- duurzame instandhouding en ontwikkeling van het bosareaal op dezelfde plaats;
- bevordering van blijvende en in het algemeen gelijktijdige functievervulling van de bossen;
- zorgdragen voor instandhouding en functievervulling van de bossen op een maatschappelijk geaccepteerd kostenniveau;

Het *Natuurbeleidsplan* (6) beoogt de duurzame instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden. Daarbij speelt de vorming van een ecologische hoofdstructuur een centrale rol. Vrijwel alle bossen maken daarvan deel uit.

Het *Nationaal Milieubeleidsplan (-plus)* (7) bevat de strategie voor het milieubeleid voor de middellange termijn. Het beleid is er onder meer op gericht door middel van brongerichte maatregelen tegen verzuring en maatregelen tegen verdroging bossen en natuurterreinen in stand te houden.

In de *Beleidsnota Openluchtrecreatie* (8) (beleidsvoornemen) wordt onder meer gestreefd naar verbetering van de bereikbaarheid van recreatiemogelijkheden en een optimale toegankelijkheid van onder andere bossen en landgoederen.

Uitbreiding van het bosareaal in de Randstad en in de omgeving van (andere) grote steden - vooral voor recreatieve gebruiksmogelijkheden - wordt noodzakelijk geacht.

De *Visie Landschap* (9) (beleidsvoornemen) bevat het beleid voor het landschap met als invalshoek de landschapsontwikkeling.

Centraal staat de vorming van een landschappelijk raamwerk. De concentraties bos- en natuurgebieden gaan de hoofdelementen van het landschappelijk raamwerk vormen.

De *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening (Extra)* (10 en 11) bevat onder andere een "koersbepaling" voor de landelijke gebieden, waarin de ontwikkelingsmogelijkheden van de verschillende functies, etc. worden aangegeven.

Verder is er nadrukkelijk aandacht voor behoud/verhoging van de ruimtelijke kwaliteit; niet alleen in het landelijk gebied, maar ook in de woon- en werkomgeving. De aanwezigheid van bos- en beplantingselementen speelt daarbij een belangrijke rol.

De rijksoverheid kan de instandhouding van het bosareaal via de werking van de Boswet (30) afdwingen.

De conclusie is gewettigd, dat de rijksoverheid meer dan ooit duidelijk haar verantwoordelijkheid op het terrein van bos en bosbouw heeft omljnd.

Die verantwoordelijkheid vormt voor de commissie een belangrijk uitgangspunt.

2.2 Provincies

Provincies oefenen invloed uit op de eigenaren/beheerders onder andere door gewenste ontwikkelingen met betrekking tot bos en natuur in streekplannen, regionale bosplannen, provinciale natuurbeleidsplannen en andere nota's vast te leggen.

In sommige gevallen kennen provincies ook subsidieregelingen, waarvan onder voorwaarden gebruik kan worden gemaakt.

2.3 Gemeenten

Gemeenten oefenen via bestemmingsplannen met daarbij behorende voorschriften, aanlegvergunningen en andere gebruiksbepalingen en via de gemeentelijke kapverordening invloed uit op het bosbeheer. ☐

3. *Eigendoms- en beheerssituatie*

Blijkens de Nederlandse Bosstatistiek, deel 1 (14) ligt in Nederland circa 334.000 ha bos. Dat bos is in eigendom bij diverse categorieën eigenaren. Globaal zijn dat de particulieren met 41 % van het bosareaal, de Staat met 31 %, de gemeenten met 15 % en de natuurbeschermingsorganisaties met 11 % (zie bijlage 2).

Het bosareaal is ongelijk over Nederland verdeeld. De helft van het bosareaal ligt in Gelderland (28 %) en Noord-Brabant (22 %).

De Randstad-provincies Noord- en Zuid-Holland zijn uitgesproken bosarm, met gezamenlijk slechts 5 % van het bosareaal.

In vele gevallen zijn de eigenaren tevens beheerder; soms wordt het beheer uitbesteed aan rentmeesters, beheersinstanties, etc.. De diverse categorieën eigenaren/beheerders hanteren vaak onderling verschillende hoofddoelstellingen bij het bosbeheer, zoals houtproductie, natuurbehoud en recreatie.

Geconcludeerd kan worden, dat er de nodige diversiteit bestaat in eigendom en beheersopvattingen; dat draagt bij aan zeer afwisselende situaties in het Nederlandse bos. Dat is voor de te onderscheiden functies van bossen van groot belang en vormt daarmee een belangrijk uitgangspunt voor de commissie. ☐

4. *Functies van het bos*

In de inleiding van dit rapport is al aangegeven, dat de commissie bij haar beschouwingen een zestal functies betreft.

In het kort zullen deze functies hierna de revue passeren.

4.1 De functie voor de recreatie

Uit een recent gepubliceerd onderzoek "Het belang van het Nederlandse bos voor de recreant" (18) blijkt onder meer, dat jaarlijks bijna 200 miljoen bezoeken aan het bos worden gebracht. Bovendien blijkt uit een representatieve steekproef onder 2.000 mensen, dat het bos als recreatie-object de hoogste waardering krijgt; zelfs hoger dan familiebezoek!

Verder komt uit de conclusies van het onderzoek naar voren, dat bosbezoek de belangrijkste plaats inneemt in de vrijetijdsbesteding van de Nederlanders.

Het gaat vooral om wandelen, fietsen en paardrijden, waarbij aspecten als rust, stilte, ruige en ongerepte natuur een belangrijke rol spelen.

De waardering van de samenleving voor de recreatie in het bos is dus zeer aanzienlijk.

Eén en ander betekent, dat de recreatie een structurerend onderdeel uitmaakt van het beheer en de exploitatie van het bos.

4.2 De functie voor de natuur

De meeste bossen hebben als onderdeel van het totale leefmilieu een belangrijke functie voor de natuur. Uit de Nederlandse Bosstatistiek, deel 3 (15) blijkt, dat een aanzienlijk areaal bossen natuurbehoud als hoofddoelstelling heeft.

Verder valt vrijwel het gehele bosareaal binnen de ecologische hoofdstructuur uit het Natuurbeleidsplan.

Tenslotte is het beleid ten aanzien van de multifunctionele bossen (ruim 80% van het totale bosareaal) erop gericht de natuurwaarden van die bossen aanzienlijk te verhogen.

4.3 De economische functie (houtproductie c.a.)

Productie, oogst en verkoop van hout zijn van groot belang, omdat daarmee rechtstreeks inkomsten worden verkregen; dat is onmisbaar voor de financiële basis onder het bosbedrijf.

Ook voor de nationale economie is verhoging van de houtproductie c.a. van groot belang, omdat daarmee een vermindering van het deficit op de handelsbalans voor hout en houtproducten (thans circa 4 miljard gulden) kan worden bereikt.

Door een vermindering van onze afhankelijkheid van houtinvoer uit bijvoorbeeld de Tropen en Canada worden grote belangen gediend.

Voor verdere ontwikkeling van de economische functie is het onder andere nodig, dat:

- het bosbeheer verder wordt geprofessionaliseerd;
- bedrijfsmatiger te werk wordt gegaan, bijvoorbeeld via samenwerking;
- de sociale structuur wordt verbeterd;
- de positie van bosbedrijven op de houtmarkt wordt versterkt.

4.4 De functie voor het milieu

Bossen zijn van vitale betekenis voor het milieu via de bescherming van bodem, water en lucht. Daarbij kan het volgende worden genoemd:

- het waterbergende vermogen van bossen met daardoor een egalisering van de waterafvoer (afvlakking piekafvoeren);
- bijdrage aan de kwaliteit van het (grond)water doordat bosbouw een schone vorm van grondgebruik is;
- die schone vorm van bodemgebruik draagt ook bij aan het tegengaan van bodemverontreiniging;
- door de bescherming van de grond vormt bos een "afweermiddel" tegen erosie;
- bossen hebben een luchtzuiverende functie; daarbij neemt de opname van CO₂ in de groeifase van het bos een centrale plaats in. Daarom wordt de extra aanleg van enige duizenden hectares bos gepropageerd (20).

De milieufunctie van het bos is een impliciete functie: als het bos er is, wordt de functie automatisch vervuld.

4.5 De functie voor het landschap

Van het inplanten van "onrendabele" gronden, via het ontstaan en inrichten van landgoederen, tot en met het realiseren van landschappelijke beplantingen kan worden gezegd, dat bestaande bossen en nog aan te leggen bossen een belangrijke drager van het landschap (zullen) vormen.

Door de overheid wordt daar ook zo over gedacht, getuige de belangrijke rol, welke de bossen wordt toebedacht als hoofdelementen van het landschappelijk raamwerk.

4.6 De functie voor de ruimtelijke kwaliteit

Bossen en boselementen hebben in vele gevallen een belangrijke betekenis voor de ruimtelijke kwaliteit. Daarom wordt het ruimtelijke beleid ook gericht op de aanleg van bos- en beplantings-elementen buiten en in het stedelijk woon- en werkgebied. Dat werkt wervend en heeft bovendien ook een economisch gunstig effect op vestigingslocaties.

4.7 Conclusie

Op grond van het bij de functies onder 4.1 t/m 4.6 vermelde, moet nadrukkelijk worden gesteld, dat de functievervulling van de bossen in zijn algemeenheid van grote maatschappelijke betekenis is. Die maatschappelijke relevantie is bij uitstek gelegen in de betekenis van de bossen voor de openluchtrecreatie.

Jaarlijks worden bijna 200 miljoen bezoeken aan het bos gebracht en wekelijks lopen dus honderdduizenden bezoekers in het bos!

Het bos als recreatie-object geniet de hoogste waardering en bosbezoek neemt dan ook de belangrijkste plaats in in de vrijetijdsbesteding.

De maatschappelijke relevantie stoelt daarnaast vooral op de grote betekenis van de bossen voor natuur en milieu, welke beide niet zonder reden zo'n centrale plaats in het overheidsbeleid innemen.



5. Knelpunten bij beheer en functievervulling

Ten aanzien van het beheer en de functievervulling van de bossen doen zich een aantal knelpunten voor; zowel intern als extern.

5.1 Externe knelpunten

Verzuring

De grote uitstoot van verzurende stoffen vormt een voortdurende en toenemende bedreiging van het Nederlandse bos.

Met de gehanteerde doelstelling voor emissie-reductie van verzurende stoffen in het jaar 2000 kan aan slechts 20% van de bossen voldoende bescherming worden gegeven.

Verdroging

Van de bossen en natuurterreinen heeft circa 73% te kampen met verdrogingsverschijnselen als gevolg van ontwaterings- en afwateringsmaatregelen en grondwateronttrekkingen voor velerlei doeleinden.

Verstoring en doorsnijding

Het toegenomen maatschappelijk gebruik van de bossen brengt mede dat de overlast, vervuiling en het oneigenlijk/ongewenst gebruik, groter geworden zijn. Verder is er het knelpunt van de doorsnijding met wegen waarop autoverkeer mogelijk is, met waterlopen, buisleidingen, etc., welke een goede functievervulling vaak belemmeren en het beheer voor problemen stellen.

De bemoeienis van de overheid

De verwachting lijkt gerechtvaardigd, dat de eerder geconstateerde, toenemende maatschappelijke relevantie van het bos de overheid ertoe zal brengen haar bemoeienissen te intensiveren.

Waar regelgeving en beleid onvoldoende of niet op elkaar zijn afgestemd, dubblures ontstaan, de regels frustrerend werken op het door de beheerder gewenste dynamische beleid en onnodige bureaucratie wordt bevorderd, wordt dat door bosbeheerders als knelpunt ervaren.

Daarnaast vormt de discontinuïteit in financiële regelingen een knelpunt voor de beheerder.

5.2 Interne knelpunten

Interne knelpunten hebben voornamelijk betrekking op de deskundigheid inzake het bosbeheer, zowel in bosbouwtechnische als in bedrijfseconomische zin. Daarnaast vormt de organisatie-structuur van de bosbouwsector een probleem.

Bosbeheer

Voor vele bosbeheerders ligt de aantrekkelijkheid van hun beroep in de ruimte die zij hebben om eigen ideeën en wensen in het beheer tot uitdrukking te laten komen. Waar dit versterkend werkt voor de veelzijdigheid van het bos, is dit positief te waarderen. Dat vergt echter wel de nodige kennis en kunde. Bosgroepen kunnen voor het vergroten van de deskundigheid van het bosbeheer van belang zijn.

Bedrijfseconomisch

Het beheer van het bos dient meer te worden gericht op het streven naar rentabiliteit.

Uit vergelijkend exploitatie-onderzoek (22) blijkt dat het voor een rendabel bosbeheer noodzakelijk is, dat men zich aan de uitgavenkant meer richt op een vermindering van uitgaven waarvan geen direct economisch voordeel te verwachten is en aan de inkomstenkant zich meer richt op de exploitatiemogelijkheden. Er wordt minder hout geoogst dan potentieel mogelijk is; de houtoogst kan met $\pm 0,5$ miljoen m³ per jaar worden verhoogd (24).

Al met al is een bedrijfsmatiger aanpak van wezenlijk belang.

Organisatiestructuur

De huidige organisatiestructuur van de bosbouwsector geeft een grote mate van onduidelijkheid te zien als gevolg van de versnippering ervan in groot aantal organisaties en instellingen.

Door gebrek aan onderlinge afstemming, etc. lijkt de huidige organisatiestructuur met onder andere Boschap, Nederlandse Vereniging van Boseigenaren, Vereniging voor de Landelijke Eigendom, Vereniging Nederlandse Landgoederen, Bosgroepen en enkele andere organisaties nog niet voldoende te zijn toegesneden op een dynamische aanpak, die nu vereist is. ☐

6. *Huidige financiële situatie*

6.1 De inkomsten uit bosbedrijf

De inkomsten uit het bosbedrijf bestaan voornamelijk uit opbrengsten uit de verkoop van hout en in mindere mate ook uit opbrengsten uit jachthuren en (incidentele) nevenopbrengsten.

Als gevolg van diverse omstandigheden zijn de opbrengsten uit de verkoop van hout laag (lage houtprijzen, onvoldoende houtoogst, gebrekkige bedrijfsvoering, etc.).

Via de onder 4.3 en 5.2 voorgestelde maatregelen kan hierin duidelijk verbetering worden gebracht. Uiteindelijk zouden de kosten van de economische functievervulling uit de bijbehorende opbrengsten moeten kunnen worden betaald en zou op termijn een zeker rendement moeten kunnen worden verkregen.

6.2 De inkomsten uit overheidsbijdrageregelingen

Overheidsbijdragen kunnen worden gezien als beloning voor de maatschappelijk relevante functies, welke de bossen vervullen. Overheidsbijdragen vormen echter evenzeer een instrument voor de overheid om het beleid (op onderdelen) te realiseren.

In de huidige situatie gaat het met betrekking tot overheidsbijdragen om:

- de vigerende bijdrageregelingen gericht op beheer, instandhouding en functievervulling, namelijk de Regeling bijdragen bos en landschapsbouw en de Regeling beheer samenwerking bos (zie bijlage 3);
- de bijzondere financiële verhouding die het rijk enerzijds met de terreinbeherende natuur-beschermingsorganisaties en anderzijds met het Staatsbosbeheer heeft. De commissie gaat daarop niet in.

De Regeling bijdragen bos en landschapsbouw c.a. (31) voorziet in de toekenning van bijdragen voor:

- duurzaam beheer van bos;
- aanleg van beplantingen en intensieve nazorg daarvan;
- werkzaamheden ten behoeve van de instandhouding en ontwikkeling van bos;
- tot stand brengen van landschapsplannen.

De Regeling beheer samenwerking bos (32) voorziet in een toeslag op de bijdrage terzake van duurzaam beheer van bos ter bevordering van de samenwerking tussen bouseigenaren bij het beheer.

De betekenis van beide regelingen zal hierna kort worden aangegeven.

6.2.1 REGELING BIJDAGEN BOS EN LANDSCHAPSBOUW C.A.

In het algemeen moet worden geconstateerd, dat de Regeling bijdragen bos en landschapsbouw niet voldoende inspeelt op de bosfuncties; zij schept onvoldoende basis voor een goede functievervulling en is dus onvoldoende effectief.

Hoewel de Regeling zeker van belang is voor de bosbedrijven, moet toch worden vastgesteld dat zij ontoereikend is om een goede functievervulling door het bos binnen onze samenleving te bevorderen.

De honorering via de regeling is structureel te laag om een goede invulling aan de functievervulling te kunnen geven.

- Recreatiefunctie

Doordat door de jaren heen de bijdragen ten aanzien van bos waren gekoppeld aan de verplichting tot openstelling, is een zeer groot gedeelte van het bosareaal vrij toegankelijk. Met de geconstateerde diversiteit in het beheer is die openstelling voor de openluchtrecreatie van eminent belang. Openstelling betekent dienstverlening door de bosbedrijven aan de gemeenschap. Die dienstverlening gaat gepaard met kosten. Daar staan echter geen inkomsten uit die dienstverlening tegenover. In de huidige bijdrage voor duurzaam beheer van bos is daarom een vergoedingscomponent voor de openstelling aanwezig. Deze is gegeven het enorme belang van het bos voor de openluchtrecreatie echter niet toereikend om de goede functionering van het bos op dit punt te waarborgen.

- Natuurfunctie

Het rijksbeleid met betrekking tot bos is onder andere gericht op versterking van de natuurfunctie. Instrumenten daartoe - zeker op het financiële vlak - ontbreken in feite volledig. Ook de Beschikking Natuurbijdragen - welke in 1982 voor onbepaalde tijd buiten werking is gesteld - biedt op dat punt geen uitkomst.

Voor de realisering van het rijksbeleid is medewerking van de boseigenaren onmisbaar.

Naarmate het subsidie-instrumentarium meer is toegesneden op de gewenste realisatie van het rijksbeleid, mag worden verwacht dat bij eigenaren/beheerders meer bereidheid zal bestaan om aan de realisatie van dat beleid medewerking te verlenen.

- Productiefunctie

De in de regeling voorziene bijdrage in de kosten van aanleg van beplantingen vervult een rol van betekenis voor de houtproductiefunctie op lange termijn. Dat geldt in geval van herbeplanting en evenzeer in geval van aanleg van nieuw bos.

- Milieufuncties

De huidige regeling speelt daarop in feite nauwelijks in.

6.2.2 DE REGELING BEHEER SAMENWERKING BOS

Deze regeling heeft een krachtige impuls gegeven aan de samenwerking tussen bosbedrijven.

Inmiddels wordt door de eigenaren van ruim 90.000 ha in bosgroep-verband samengewerkt.

Samenwerking is voor de verbetering van de structuur van de sector onmisbaar.

Hiermede dient bij aanpassing van het subsidie-instrumentarium rekening te worden gehouden.

☐

7. Naar een nieuw financieringsstelsel

Uit het voorgaande is duidelijk, dat het financiële instrumentarium van het rijk voor de bosinstandhouding naar de letter wel is afgestemd op een aantal bosfuncties, maar in de praktijk daaraan maar ten dele dienstbaar is.

De samenleving heeft dringend behoefte aan een blijvend goede vervulling van alle functies door het bos.

Eenzijds zijn de eigenaren/beheerders van de bossen verantwoordelijk voor de instandhouding van het bos en de goede functievervulling ervan.

Anderzijds heeft de rijksoverheid tot taak, gelet op het belang van de maatschappelijke functievervulling, hiervoor een passend, duurzaam honoreringstelsel in het leven te roepen.

Het financiële instrumentarium van de rijksoverheid moet daarom aan de eisen van deze tijd worden aangepast en inspelen op de diverse functies van het bos. ☐

8. Voorwaarden te stellen aan een nieuw financieringsstelsel

Het doel, dat met het nieuwe financieringsstelsel wordt beoogd, moet voor alle betrokkenen duidelijk en effectief zijn.

Van het nieuwe stelsel moet een stimulerende werking uitgaan. Daartoe is het nodig, dat:

- het stelsel eenvoudig is;
- de continuïteit in de werking gewaarborgd is.

Het nieuwe financieringsstelsel dient duidelijk te worden gericht op honorering van de voor de samenleving relevante functies van het bos en dient recht te doen aan de ontwikkeling en de vervulling van de te onderscheiden functies. Het zal moeten bijdragen tot het wegnemen van interne en externe knelpunten bij beheer en functievervulling.

Verder dient het stelsel in te spelen op de huidige spreiding in de eigendomssituatie en de daarmee samenhangende diversiteit van het bosareaal.

Uiteraard zal het nieuwe financieringsstelsel mede dienstbaar moeten zijn aan de realisatie van het bosbeleid van de rijksoverheid.

Tenslotte zal het stelsel eenvoudig te controleren en te evalueren moeten zijn. ☐

9. Voorstel voor een financieringsstelsel op basis van functiebeloning

9.1 Algemeen

Gelet op de veelheid aan functies en de veelal onderling nauwe verwevenheid van die functies en gezien de noodzaak om te komen tot een voor de bosbedrijven en de rijksoverheid eenvoudig uitvoerbare, duidelijke en gemakkelijk controleerbare regeling, heeft de commissie afgezien van een gedifferentieerde regeling, waarbij alle functies op hun merites worden beoordeeld, gewaardeerd en beloond.

Op basis van de huidige situatie ten aanzien van beheer, functievervulling en financiering, gelet op de genoemde overwegingen en met inachtneming van de te stellen randvoorwaarden, pleit de commissie voor een eenvoudig functiebeloningsstelsel, bestaande uit:

- *een bijdrage ten behoeve van openstelling van de bossen en de functievervulling in zijn algemeenheid: de basisbijdrage;*
- *een beperkt aantal toeslagen en premies gericht op (de verdere ontwikkeling van) de belangrijkste functies; zij zijn bovendien sterk gericht op de realisering van het beleid van de rijksoverheid op die punten.*

Teneinde te voorkomen, dat bossen, die niet aan de verderop te noemen criteria van de basisbijdrage voldoen, geheel van een bijdrage worden uitgesloten, terwijl die bossen wél een aantal van de hierboven genoemde functies vervullen, wordt voorgesteld voor deze bossen een deel van de basisbijdrage beschikbaar te stellen in de vorm van een bodembijdrage.

9.2 Nadere uitwerking van het voorstel

In het hierna volgende zal worden ingegaan op de nader te onderscheiden componenten van het voorstel voor een functiebeloningsstelsel, te weten: de basisbijdrage, een toeslag oud bos, twee premies voor omvorming, een toeslag bedrijfsplan en de bodembijdrage.

9.2.1 BASISBIJDRAGE

Volgens het Meerjarenplan Bosbouw zouden de kosten van instandhouding van het bos op den duur zoveel als mogelijk uit de opbrengst van marktbaar producten moeten kunnen worden betaald. De praktijk leert evenwel, dat dit thans nog in geen deele het geval is.

Naast de kosten van instandhouding zijn er de kosten verbonden aan de niet-economische functies van het bos en dat zijn de bij uitstek maatschappelijk relevante functies.

Tegenover die kosten staan echter geen inkomsten.

Gezien de maatschappelijke relevantie van die functies is het primair de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid de goede functionering te waarborgen door het verstrekken van een basisbijdrage. Voor de basisbijdrage moeten in aanmerking komen alle bossen met een aaneengesloten oppervlakte van minimaal 5 ha, voorzover deze zijn opengesteld. Die openstellingseis is gerechtvaardigd omdat het gebruik kunnen maken van bossen in hoge mate de maatschappelijke relevantie weerspiegelt. Niet-openstelling is slechts bij uitzondering toelaatbaar; met name in geval van goed onderbouwde natuurwetenschappelijke overwegingen kan die situatie zich voordoen.

De basisbijdrage vormt aldus de tegemoetkoming voor de kosten van de functievervulling in het algemeen, waarbij het zwaartepunt ligt op de recreatieve functie (openstelling).

Bossen kleiner dan 5 ha zijn van deze basisbijdrage uitgesloten, tenzij zij via bundeling/samen-

werking de vereiste aaneengesloten oppervlakte halen.
Bossen die voor de basisbijdrage in aanmerking komen, kunnen ook voor de hierna te noemen toeslagen en premies in aanmerking komen.

De commissie gaat ervan uit, dat ten minste de helft van de kosten van onderhoud, beheer, etc. samenhangt met de maatschappelijk relevante functievervulling. Afgaande op LEI-kostencijfers over de afgelopen jaren acht de commissie een basisbijdrage van f 210,- per ha per jaar op zijn plaats.

Gelet op het areaal bos onder de Regeling bijdragen bos en landschapsbouw en gezien de bijzondere financiële verhouding van de rijksoverheid met het Staatsbosbeheer en de Natuur-beschermingsorganisaties, komt voor de basisbijdrage naar verwachting circa 115.000 ha in aanmerking. Dat kost op jaarbasis circa f 24 miljoen.

9.2.2 TOESLAG "OUD BOS"

Naarmate bossen ouder worden nemen de natuurwaarden toe. Bovendien neemt met het ouder worden van het bos de betekenis en waarde voor andere functies - bijvoorbeeld recreatie en landschap - toe.

Oud bos is daarmee van grote maatschappelijke betekenis.

Bevordering van de veelzijdige waarde van oud bos is uit velerlei overwegingen - vooral ook voor de overheid - van zeer groot belang en is dan ook een uitgangspunt in het Meerjarenplan Bosbouw.

De commissie is van oordeel, dat de betekenis van oud bos - zonder andere aspecten tekort te doen - een vooraanstaande plaats in het functiebeloningsstelsel moet innemen. Zij vindt dan ook, dat alle bossen die 80 jaar of ouder zijn voor een toeslag oud bos in aanmerking moeten komen. De toeslag is erop gericht om de genoemde waarden/betekenis van die bossen te behouden en verder te ontwikkelen.

Toekenning kan geschieden op basis van een zelfbindende verklaring, waarin de eigenaar garant staat voor een juiste opgave van leeftijd en oppervlakte van de desbetreffende houtopstand. Daarbij kan worden vastgelegd, dat oud bos gedurende een bepaalde periode in stand moet worden gehouden.

De veelzijdige betekenis van oud bos moet in de hoogte van de toeslag tot uitdrukking komen. Die toeslag zou op circa 30% van de basisbijdrage moeten liggen, dat wil zeggen f 60,- per ha per jaar moeten bedragen.

Gelet op de voor de basisbijdrage in aanmerking komende arealen (paragraaf 9.2.1.) en het areaal bos daarvan dat vóór 1910 is ontkiemd, komt naar verwachting circa 30.000 ha bos voor deze toeslag in aanmerking. Dat vergt op jaarbasis f 1.8 miljoen.

9.2.3 PREMIES VOOR OMVORMING

Bevordering van de houtproductie en de verdere ontwikkeling van natuurwaarden behoren een wezenlijk onderdeel van het bosbeleid uit te maken.

Via omvorming met produktieve boomsoorten (houtproductie) of met inheemse boomsoorten (natuur) - het laatste bij voorkeur via natuurlijke verjonging - kan dat worden gerealiseerd.

Omvorming met produktieve boomsoorten of met inheemse boomsoorten in het beloningsstelsel kan het beste vorm worden gegeven via het verstrekken van premies achteraf. Op die wijze kan de realisatie van het bosbeleid op die onderdelen beter worden bevorderd, dan via jaarlijkse toeslagen.

Het belang van omvorming is uit oogpunt van houtproductie en uit oogpunt van natuur evident. Op jaarbasis dient voor omvorming een even groot bedrag beschikbaar te zijn als voor de toeslag "oud bos", circa f 1.8 miljoen. Naar verwachting is dat voldoende om jaarlijks 2.000 ha om te vormen.

9.2.4 TOESLAG BEDRIJFSPLAN

De toeslag bedrijfsplan is gericht op het bevorderen van het bedrijfsmatig handelen in de bosbouw, via het opstellen van een bedrijfsplan voor beheerseenheden met een minimale oppervlakte van 100 ha. Deze minimale oppervlakte moet ook via bundeling/samenwerking van kleinere eenheden kunnen worden bereikt.

De commissie denkt, dat met een toeslag van f 10,- per ha per jaar het opstellen van een eenvoudig bedrijfsplan kan worden gestimuleerd.

Voor een toeslag komen naar verwachting circa 100.000 ha in aanmerking, zodat daarmee een bedrag van circa f 1 miljoen is gemeoid. De genoemde 100.000 ha is een schatting, die mede is gebaseerd op het gegeven, dat het totaal aan bezitseenheden van minimaal 100 ha een areaal van circa 70.000 ha belooft.

9.2.5 BODEMBIJDRAGE

Een tegemoetkoming in de kosten van herbebossing wordt geacht te zijn verdisconteerd in de basisbijdrage, waarvoor bossen van 5 ha en groter in aanmerking komen, indien zij zijn opengesteld. Er zijn echter ook bossen die wel minimaal 5 ha groot zijn, ten aanzien waarvan niets openstelling in de weg staat, maar die door de desbetreffende eigenaren uitsluitend om hen moverende redenen niet zijn opengesteld. Die bossen zijn van de basisbijdrage uitgesloten en daarmee dus ook van een tegemoetkoming in de kosten van herbebossing. Voor die bossen geldt echter wel de wettelijke instandhoudingsplicht, terwijl zij landschappelijk en uit een oogpunt van natuur en milieu eveneens waardevol zijn.

Op grond van deze overwegingen is de commissie van oordeel, dat een gedeelte van de basisbijdrage, dat betrekking heeft op de herbebossing als bodembijdrage aan deze niet-opengestelde bossen moet worden toegekend.

Toekenning van de bodembijdrage aan die bossen geeft evenwel geen toegang tot toeslagen/premies.

De bodembijdrage moet zodanig zijn, dat deze - gekapitaliseerd over een reeks van jaren - een acceptabele tegemoetkoming in de kosten van herbebossing vormt.

De commissie meent, dat een bodembijdrage ter hoogte van f 40,- per ha per jaar aanvaardbaar is. De bodembijdrage staat aldus tevens in een redelijke verhouding tot de basisbijdrage in zijn totaliteit.

De commissie realiseert zich, dat ook bossen welke kleiner zijn dan 5 ha van de basisbijdrage zijn uitgesloten. Ten aanzien van die kleine bossen geldt eveneens de wettelijke instandhoudingsplicht. Die kleine bossen zijn landschappelijk en uit een oogpunt van natuur en milieu vaak bijzonder waardevol. Dit pleit voor toekenning van de bodembijdrage. Het gaat hier echter om een vrij aanzienlijk areaal versnipperd bos, toebehorend aan zeer veel eigenaren. Dat zou uitvoerigstechnisch tot de nodige problemen leiden. De commissie geeft derhalve in overweging ten aanzien van deze bossen een andere oplossing te zoeken bijvoorbeeld via de Regeling Aanwijzing Landschapselementen en de Regeling Onderhoudsovereenkomsten Landschapselementen, dan wel via samenwerking.

Gelet op het feit, dat het areaal bossen met herplantplicht dat geen gebruik maakt of kan maken van de basisbijdrage ongeveer 50.000 ha bos belooft, moet er mee worden gerekend dat voor deze bossen jaarlijks een bedrag van f 2 miljoen benodigd zal zijn.

9.3 De financiële invulling van de functiebeloning

Het ontwikkelen en invoeren van een nieuw stelsel van financiering (i.c. het voorstel voor functiebeloning) heeft alleen zin, wanneer er structureel meer middelen beschikbaar komen. Op basis van de gehanteerde bedragen en gelet op de voor de diverse onderdelen in aanmerking komende arealen, is met het geschetste voorstel voor functiebeloning (basisbijdrage + toeslagen/premies) jaarlijks circa 29 miljoen gulden gemoeid. Daarenboven is voor de bodembijdrage jaarlijks naar verwachting circa 2 miljoen gulden benodigd. Bij de vaststelling van diverse arealen is de commissie ervan uitgegaan dat het functiebeloningsstelsel in principe voor alle eigenaren van toepassing moet zijn. Het rijk heeft evenwel aparte financiële verhoudingen met het Staatsbosbeheer en met de natuurbeschermingsorganisaties. In verband daarmee zijn de arealen van die organisaties niet in de beschouwingen betrokken.

De diverse onderdelen van het voorstel voor functiebeloning, met bijbehorende arealen, bedragen, etc. zijn in bijlage 5 schematisch weergegeven.

De commissie wijst er met nadruk op, dat bepaalde ontwikkelingen, die zich in de loop van de tijd kunnen manifesteren, het noodzakelijk kunnen maken de gehanteerde bedragen (periodiek) te herijken en dienovereenkomstig aan te passen. ☐

10. *Natuurbijdrageregeling*

Op 12 februari 1992 heeft de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij de commissie verzocht hem tevens advies uit te brengen over wederinvoering van de natuurbijdrageregeling, zij het met een selectief karakter. De toepassing zou worden beperkt tot:

- terreinen in de ecologische hoofdstructuur en op NSW-landgoederen;
- private eigenaren.

De commissie is van oordeel, dat alles wat ten aanzien van de bossen en de bosfuncties is gezegd in hoge mate ook van toepassing is op natuurterreinen en de functies daarvan. Daarom is het advies over een natuurbijdrageregeling gekoppeld aan het advies over een functiebeloningsstelsel voor de bossen.

De in 1982 opschorte Beschikking Natuurbijdragen 1976 (33) was gezwaluwstaart met de Beschikking bosbijdragen. Dat hield in dat kleine bossen liggend in of grenzend aan een natuurterrein en bossen met een bijzondere natuurwetenschappelijke betekenis - voorzover zij niet onder de bosbijdrageregeling vielen - in aanmerking kwamen voor de natuurbijdrage. Omgekeerd kwamen natuurgebieden kleiner dan 5 ha gelegen in of grenzend aan een bos, dat onder de bosbijdrageregeling viel, in aanmerking voor de bosbijdrage. De regelingen vormden elkaars complement.

Veel natuurterreinen liggen buiten de ecologische hoofdstructuur en maken evenmin deel uit van NSW-landgoederen. Die terreinen zijn echter wel van grote waarde uit een oogpunt van natuur en landschap. Behoud en openstelling van deze terreinen zijn dan ook van groot maatschappelijk belang. Het is daarom noodzakelijk dat er een natuurbijdrageregeling komt die zich richt op instandhouding en openstelling van natuurterreinen en die - gegeven de veelvuldige verweving van bossen en natuurterreinen - dient aan te sluiten bij de functiebeloning voor bossen. De bijdrage zou gelijk dienen te zijn aan de basisbijdrage: f 210,- per ha per jaar.

Gegeven het belang van de instandhouding en openstelling van natuurterreinen over een zo groot mogelijke breedte, is de commissie van oordeel, dat de natuurbijdrageregeling niet mag worden beperkt tot terreinen binnen de ecologische hoofdstructuur of binnen NSW-landgoederen.

Gelet op de gewenste aansluiting op het voorgestelde functiebeloningsstelsel is het van belang dat de regeling zich richt op dezelfde doelgroepen.

Voor wat de openstelling betreft moeten uiteraard dezelfde criteria worden gehanteerd als bij het functiebeloningsstelsel voor bossen.

Voor de nieuwe Natuurbijdrageregeling komt naar verwachting circa 20.000 ha natuurterreinen in aanmerking. Dat vergt op jaarbasis f 4.2 miljoen. ☐

11. Stimulering samenwerking in de bosbouw

Samenwerking in de bosbouw vormt een belangrijk instrument voor boseigenaren/bosbedrijven om meer bedrijfsmatig en slagvaardiger te kunnen opereren.

Samenwerking kan leiden tot kostenverlaging en opbrengstenverhoging bij de uitoefening van het bosbedrijf.

Samenwerking krijgt veelal gestalte via de vorming van bosgroepen, waarvan er thans een zevental grote zijn.

De rijksoverheid stimuleert de samenwerking via de Regeling beheer samenwerking bos. De regeling heeft tot nu toe in sterke mate bijgedragen aan de vorming van de bosgroepen. Thans valt ruim 90.000 ha bos onder de regeling.

In het voorstel voor functiebeloning komt samenwerking enkele keren aan de orde (basisbijdrage en toeslag bedrijfsplan). De samenwerking via de huidige Regeling beheer samenwerking bos beweegt zich echter op een veel breder en verdergaand niveau. Stimulering van deze samenwerking blijft van wezenlijk belang.

Gelet op het goede functioneren, de duidelijkheid en eenvoud van de huidige regeling, gezien het enthousiasme erover onder eigenaren/beheerders en gezien het bredere karakter van de beoogde samenwerking in vergelijking met samenwerking in het functiebeloningsvoorstel, is voortzetting van de stimulering van samenwerking via de bestaande Regeling beheer samenwerking bos te verkiezen boven de inbouwing van die samenwerking in een functiebeloningsstelsel.

Naar verwachting zal ca. 100.000 ha onder deze regeling kunnen komen, hetgeen bij een bijdrage van f 10,- per ha per jaar leidt tot een middelenbeslag ad f 1.0 miljoen per jaar. ☐

Overzicht van geraadpleegde documenten

1. Bosbouwbeleidsvisie Bosschap; beleidsvisie op de ontwikkeling van bos en bosbouw in Nederland; mei 1991.
2. Instellingsbesluit Commissie Functiebeloning Bossen; brief van de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij d.d. 18 september 1991 nr. J9111776 en d.d. 2 december 1991 nr. J9115937.
3. Brief van de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, drs. J.D. Gabor d.d. 12 februari 1992, aan de Commissie Functiebeloning Bossen, betreffende aandacht voor wederinvoering van een natuurbijdrageregeling.
4. Meerjarenplan Bosbouw, regeringsbeslissing; Den Haag, mei 1986; Tweede Kamer stuk 18630, nrs. 5-6; integraal beleid van de rijksoverheid voor bos en bosbouw.
5. Uitvoeringsprogramma Meerjarenplan Bosbouw 1990-1994; Den Haag, augustus 1990; Tweede Kamer stuk 21671, nrs. 1-2; nadere fasering in realisering en concretisering van de uitvoering van het bosbeleid.
6. Natuurbeleidsplan, regeringsbeslissing; Den Haag, juni 1990; Tweede Kamer stuk 21149, nrs. 2-3; integraal beleid van de rijksoverheid voor natuur en landschap(sbehoud).
7. Nationaal Milieubeleidsplan en Nationaal Milieubeleidsplan -plus; Den Haag, mei 1989 en juni 1990; Tweede Kamer stuk 21137, nrs. 1-2 en 20-21; strategie voor het milieubeleid en aanscherping daarvan op onderdelen.
8. Beleidsnota Openluchtrecreatie 1991-2010 "Kiezen voor recreatie", beleidsvoornemen van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; Den Haag, oktober 1991; voorgesteld beleid voor de openluchtrecreatie.
9. Visie Landschap, beleidsvoornemen van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; Den Haag, maart 1991; voorgesteld beleid inzake de landschapsontwikkeling.
10. Vierde nota over de ruimtelijke ordening, regeringsbeslissing; Den Haag, december 1988; Tweede Kamer stuk 20490 nrs. 9-10; beleidsnota van de rijksoverheid op het gebied van de ruimtelijke ordening.
11. Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra, Kabinetsstandpunt; Den Haag, juni 1991; Tweede Kamer stuk 21879 nrs. 5-6; aanscherping nationaal ruimtelijk beleid en integratie van Vierde nota met de Structuurschets voor de landelijke en de stedelijke gebieden.
12. Derde Nota waterhuishouding, regeringsbeslissing; Den Haag, juni 1990; Tweede Kamer stuk 21250 nr. 3; beleid van de rijksoverheid inzake integraal waterbeheer: waterkwantiteit, waterkwaliteit en grondwater.

13. Structuurnota Landbouw, regeringsbeslissing; Den Haag, juni 1990; Tweede Kamer stuk 21148 nrs. 2-3; beleidsnota van de rijksoverheid voor de landbouwsector inzake structurele ontwikkelingen in de land- en tuinbouw.
14. De Nederlandse Bosstatistiek, deel 1: de oppervlakte bos, 1980-1983 (de vierde bosstatistiek); Centraal Bureau voor de Statistiek in samenwerking met het Staatsbosbeheer.
15. De Nederlandse Bosstatistiek, deel 3: het functioneren van het bos, 1984-1985; CBS in samenwerking met de directie Bos- en Landschapsbouw van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
16. Economische betekenis van de houtproductiefunctie van het Nederlandse bos; interne notitie Commissie Functiebeloning Bossen 1991-1992.
17. Collegeserie "Beleid en Universiteit" van de Landbouw Universiteit Wageningen; inleiding door de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, drs. J.D. Gabor; thema: bosbouwbeleid.
18. "Het belang van het Nederlandse bos voor de recreant", literatuuronderzoek Stichting Recreatie (ir. M.C. van der Waarde); augustus 1991.
19. "Bos is leuk", mr. L.J. Meiresonne in de Landeigenaar 1991 nr. 10.
20. Nota klimaatverandering; Den Haag, september 1991; Tweede Kamer stuk 22232 nrs. 1-2; nota inzake de problematiek van de toename van het broeikaseffect; tevens kader voor de aanpak van deze problematiek.
21. Evaluatie Model Beheersplan 1986; v.m. directie Bos- en Landschapsbouw van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; december 1990.
22. Landbouw-Economisch Instituut; onderzoeksverslag nr. 22: "Oorzaken van verschillen in bedrijfsresultaat tussen particuliere bosbedrijven"; H.J. Hekhuis, oktober 1991.
23. Landbouw-Economisch Instituut; periodieke rapportage 29-89: "Bedrijfsuitkomsten in de Nederlandse particuliere bosbouw over 1989"; E.P. Berger, februari 1991.
24. "Houtoogst, voorraad en bijgroei in het Nederlandse bos" publicatie van de Overleggroep Houtvoorziening en Houtproductie; Utrecht, mei 1991.
25. "Bos, wat is het U waard?"; notitie van de Nederlandse Vereniging van Boseigenaren als reactie op de bezuinigingen op het budget voor de bosbouw binnen het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; 't Harde, februari 1992.
26. "Functievervulling, functiebeloning en duurzame instandhouding van particuliere bossen en landgoederen"; interne notitie van de Vereniging van Nederlandse Landgoederen; Velp, 1992.
27. "Nieuwe zakelijkheid in het bos"; drs. O.O. Gorter in de Landeigenaar 1990 nr. 6.
28. "Functiebeloning als alternatief subsidiesysteem in de bosbouw?"; N.J. Bosma en N.H. Gaasbeek in het Nederlands Bosbouw Tijdschrift, januari 1992.
29. Meerjarenprogramma Natuur en Landschap 1992-1996; Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, directie Natuur, Bos, Landschap en Fauna; september 1991.

30. Boswet; Wet van 20 juli 1961, Staatsblad 256, houdende nieuwe regelen ter bewaring van bossen en andere houtopstanden; gewijzigd bij de wetten van 9 mei 1963 (Staatsblad 246) en van 8 december 1982 (Staatsblad 706).
31. Regeling bijdragen bos en landschapbouw 1991; Regeling van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, welke voorziet in het op verzoek onder voorwaarden toekennen van bijdragen inzake bos en landschapbouw, globaal betreffende: het duurzaam beheer van bos, de aanleg van beplantingen, andere werkzaamheden ten behoeve van instandhouding en ontwikkeling van het bos, het totstandbrengen van landschapsplannen.
32. Regeling beheer samenwerking bos 1991; Regeling van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, welke voorziet in het onder voorwaarden verstrekken van een bijdrage bij samenwerking tussen boseigenaren.
33. Beschikking Natuurbijdragen 1976; Beschikking van het toenmalige Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, welke voorziet in het toekennen van een bijdrage ter tegemoetkoming in de aan instandhouding (en eventuele toegankelijkstelling) van natuurterreinen verbonden kosten (de vaste lasten daaronder begrepen).

BIJLAGE 1

Samenstelling van de Commissie Functiebeloning Bossen

VOORZITTER

mr. O.W.A. baron van Verschuer

LEDEN.

J. Combée

namens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

drs. O.O. Gorter

namens de particuliere beseigenaren.

H.M. Groenewegen

namens het Platform Nederlands Hout.

ir. P.J. van Herwerden

namens de particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties.

H.A.A. Lange

namens het Inter provinciaal Overleg.

H.D. Ligtenberg

namens de werknemersorganisaties. (tot 24 december 1991)

mr. L.J. Meiresonne

namens de Stichting Recreatie.

ir. A.D. Verhoeff

namens de gemeenten-beseigenaren.

ADVISEURS.

ir. G.J.P. Jansen

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; directie Natuur, Bos en Landschap en Fauna; hoofd Sector Bos.

dr.ir. H.S.B.M. van Asperen

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; directeur Staatsbosbeheer.

SECRETARIS.

ir. A.H. Bouma

Boschap.

Laan Copes van Cattenburch 100

2585 GE Den Haag

Telefoon 070 - 35 04 181 / 35 04 608

BIJLAGE 2

Eigendom, ligging en grootteklasseverdeling van de bossen in Nederland

Op grond van de Nederlandse Bosstatistiek, deel 1: de oppervlakte bos 1980-1983 (14) zijn alle bosterreinen met een omvang van minimaal 0.5 ha geïnventariseerd. Daarbij is een totale oppervlakte bosterreinen vastgesteld van ongeveer 334.000 ha, bestaande uit 311.000 ha gesloten bos (met een kronenprojectie > 60%), 20.000 ha open bos en 3.000 ha niet beboste bosgrond.

De totale oppervlakte van 334.000 ha is als volgt over de provincies verdeeld en vergeleken met de provinciale landoppervlakte:

Provincie	opp.land in ha	opp. bos in ha	opp. bos in procenten
Groningen	233.475	2.786	1.2
Friesland	335.253	9.512	2.8
Drenthe	265.354	28.970	10.9
Overijssel	381.128	40.079	10.5
Gelderland	500.883	95.604	19.1
Utrecht	133.138	19.710	14.8
Noord-Holland	266.725	11.197	4.2
Zuid-Holland	290.726	5.848	2.0
Zeeland	178.540	3.276	1.8
Noord-Brabant	495.688	74.282	15.0
Limburg	217.046	32.824	15.0
Flevoland	94.916	9.938	10.5

De totale oppervlakte bos van 334.000 ha kan als volgt over de diverse eigendoms categorieën worden verdeeld (naar oppervlakte en als percentage van de totale oppervlakte):

Eigendoms categorie	opp bos in ha	opp bos in % van totale opp bos
Staat	104.324 ¹	31%
Provincies	2.472	1%
Gemeenten	50.258	15%
Overige publiek- rechtelijke lichamen	2.354	1%
Particuliere Natuur- beschermingsorganisaties	37.486	11%
Overige particulieren	136.385	41%
Onbekend ²	749	
Totaal	334.026	100%

¹ waarvan 62.292 ha staatsboswachterijen, 11.852 ha natuurreservaten en 30.180 overige staateigendom.

² betreft wegen in bosterreinen.

Verdeling van de eigendomscategorieën over de provincies

Provincie	opp.bos ha	Staat ha %	Provincie ha %	Gemeenten ha %	Overige Publ.recht.lich. ha %	Part. NB-org. ha %	Overig part. ha %	Onbekend ¹ ha
Groningen	2.786	1.693 61	6 -	452 16	55 2	261 9	318 11	1
Friesland	9.512	5.260 55	35 -	250 3	2 -	677 7	3.282 34	7
Drenthe	28.970	16.926 58	127 -	1.517 5	20 -	1.880 6	8.417 29	83
Overijssel	40.079	9.897 24	46 -	1.575 4	342 1	2.985 7	25.010 62	225
Gelderland	95.604	28.707 30	52 -	12.105 13	401 -	16.938 18	37.258 39	140
Utrecht	19.710	5.162 26	11 -	1.889 10	107 1	2.239 11	10.274 52	30
N.Holland	11.197	2.353 21	1.745 16	1.966 18	378 3	2.383 21	2.358 21	15
Z.Holland	5.848	1.171 20	226 4	1.641 28	343 6	650 11	1.810 31	7
Zeeland	3.276	1.585 48	1 -	223 7	146 4	25 1	1.297 40	0
N.Brabant	74.282	15.850 21	68 -	21.390 29	219 -	6.616 9	30.312 41	58
Limburg	32.824	6.510 20	155 -	6.704 20	341 1	2.833 9	16.001 49	52
Flevoland	9.938	9.210 93	2 -	548 6	0 -	0 0	51 -	128

¹ betreft wegen in bosterreinen

Verdeling van eigendomscategorieën naar grootteklasse van de bezitseenheden

	0 - 5 ha ha aantal	5 - 20 ha ha aantal	20 - 50 ha ha aantal	50 - 100 ha ha aantal	100-200 ha ha aantal	200-500 ha ha aantal	> 500 ha ha aantal
-Staat	715 308	3.341 302	4.617 152	5.467 78	8.821 63	12.592 39	68.771 63
boswachterijen	70 32	220 19	681 22	1.141 16	2.663 19	7.208 21	50.309 49
natuurreservaten	321 138	1.229 120	2.041 66	1.823 26	2.423 17	2.192 8	1.822 3
over. staatseigend.	323 138	1.892 163	1.896 64	2.503 36	3.735 27	3.192 10	16.640 11
-Provincies	101 46	307 29	389 13	117 2	0 0	398 1	1.159 1
-Gemeenten	915 377	4.174 376	6.091 186	6.572 94	7.751 55	13.983 43	10.771 16
-Over.Publ.recht. lich.	105 45	412 37	586 20	378 6	581 4	292 1	0 0
-Part. NB-org.	175 75	1.302 115	3.247 99	4.158 59	7.499 54	7.846 27	13.260 9
-Overige part.	52.869 -	16.379 1.576	17.967 582	12.035 175	11.801 87	14.843 47	10.492 12
-Onbekend	4 2	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	745 1
Totaal	54.883 853*	25.915 2.435	32.898 1.052	28.727 384	36.453 323	49.954 197	105.198 102

* exclusief particulieren

BIJLAGE 3

Financiële regelingen van belang voor de bosbouw/bossen en natuurterreinen

Nationaal niveau

1. REGELING BIJDAGEN BOS EN LANDSCHAPSBOUW (1991)

Doel

De regeling bijdragen bos en landschapsbouw (kortweg: RBBL) heeft als doel de bevordering en instandhouding van bestaande bossen alsmede de bevordering van de aanleg van nieuwe bossen en van de kwaliteit van het landschap.

Aard/inhoud

Op grond van de RBBL kunnen bijdragen worden toegekend voor:

1. het duurzaam beheer van bos;
2. de aanleg van beplantingen (herbebossing en aanleg van nieuwe bossen);
3. werkzaamheden - geen aanleg - ten behoeve van de instandhouding/ontwikkeling van bos; onderscheiden categorieën: bosverzorging, recreatieve voorzieningen, natuurtechnische maatregelen, bepalen van de voedingsstoffenhuishouding + toediening nutriënten;
4. het totstandbrengen van landschapsplannen.

De bijdrage ad 1. is een vaste bijdrage, welke wordt gedifferentieerd naar al dan niet openstelling van (gedeeltes van) het bos.

Ten behoeve van het verkrijgen van de bijdrage ad 1. is een door de minister goedgekeurd beheersplan vereist.

Enkele criteria

Bijdragen voor duurzaam beheer kunnen alleen worden toegekend voor eenheden bos ≥ 5 ha, waarbij onder bos onder bepaalde omstandigheden ook kunnen worden verstaan één of meer natuurterreinen, elk ≤ 5 ha.

- Bijdragen worden niet toegekend voorzover het gaat om (de aanleg van) bos, dat binnen de grens van de bebouwde kom ex artikel 1, lid 5 van de Boswet ligt.
- Bijdragen worden niet toegekend voorzover reeds een bijdrage o.g.v. de Beschikking Onderhoudsovereenkomst Landschapselementen is toegekend.
- Bijdragen worden niet toegekend, indien de werkzaamheden niet passen in een goedgekeurd beheersplan, of de aanleg van beplantingen onverantwoorde schade voor natuur en landschap zal betekenen.
- De bijdrage voor duurzaam beheer wordt niet toegekend voor tijdelijke bossen, weg-beplantingen, houtopstanden op erven en in tuinen, vruchtbomen en windschermen, fijnsparren bedoeld als kerstgroen, kweekgoed.

In 1991 was voor het bos/de bosbouw via de RBBL 27.6 miljoen gulden beschikbaar, als volgt onder te verdelen:

openstelling	5.6 mln	samenwerking	2 mln
duurzaam beheer	9 mln	intensieve verzorging	1.5 mln
herbebossing	9 mln	toekomstbomen/snoeien	0.5 mln

2. REGELING BIJDAGEN AANLEG SNELGROEIEND BOS (1988)

Doel

De Regeling bijdragen aanleg snelgroeiend bos (kortweg RBAS) heeft als doel de houtteelt in Nederland op korte termijn te bevorderen en daarmee een betere houtvoorziening voor eigen gebruik te bewerkstelligen.

Aard/inhoud

Aan de eigenaar van grond kan op grond van de RBAS een éénmalige bijdrage van f 3000,- per ha worden verleend terzake van bebossing van gronden anders dan ter voldoening aan een bestaande herplantplicht. Bebossing kan geschieden met de soorten: populier, wilg, fijnspar, sitcaspar, corsicaanse den of douglas.

De opstand mag worden geveld tussen 15 en 25 jaar na aanleg voor wat betreft populier en wilg en tussen 25 en 40 jaar voor andere boomsoorten. Wanneer de houtopstand binnen deze termijnen is geveld kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid van vrijstelling van herplantplicht conform de beschikking terzake; die vrijstelling moet van tevoren zijn geregeld. Voor de aanleg van de tijdelijke beplanting kan tevens gebruik worden gemaakt van de RBBL (onder paragraaf 1 genoemd) en in voorkomende gevallen van de Set aside-regeling.

Enkele criteria

- De aan te leggen beplanting dient minstens een halve hectare te beslaan, of een daarmee gelijk te stellen aantal kilometers ingeval van rijbeplanting(en).
- Bebossing kan slechts geschieden met de eerdergenoemde boomsoorten.
- De houtopstand mag niet worden geveld vóór de genoemde 15 of 25 jaren na de aanleg, tenzij voor die tijd ten minste 200 m³ hout per ha kan worden geoogst en de minister toestemming heeft verleend.

Voor de periode 1988 t/m 1992 is op de begroting van het Ministerie van Economische Zaken 13 miljoen gulden beschikbaar voor invulling van deze subsidieregeling. Daarmee kan jaarlijks de aanleg van ruim 850 ha snelgroeiend bos worden ondersteund.

3. REGELING BEHEER SAMENWERKING BOS (1991)

Doel en aard

In samenhang met de bijdrage terzake van duurzaam beheer via de Regeling bijdragen bos en landschapsbouw kan aan een eigenaar van bos een toeslag ten behoeve van samenwerking bij het beheer van bos worden toegekend.

Enkele criteria

- De eigenaar moet aantoonbaar deelnemen in een samenwerkingsverband, dat aan een aantal eisen moet voldoen.
- De toeslag wordt éénmaal toegekend voor een periode van ten hoogste 5 jaren.
- De eigenaar dient aan het samenwerkingsverband jaarlijks ten minste evenveel bij te dragen als de toegekende toeslag.

Omvang middelen

De voor uitvoering van deze regeling benodigde middelen lopen mee in de voor uitvoering van de RBBL benodigde 28 miljoen. Het gedeelte voor de Regeling beheer samenwerking hiervan beloopt circa 2 miljoen gulden.

De Regeling beheer samenwerking bos staat bekend als de "tientjes-regeling".

4. REGELING AANWIJZING LANDSCHAPSELEMENTEN (1986) EN REGELING ONDERHOUDSOVEREENKOMSTEN LANDSCHAPSELEMENTEN (1977)

Doel

De Regeling aanwijzing landschapselementen (RAL) strekt er samen met de Regeling onderhoudsovereenkomsten landschapselementen (ROL) toe elementen van grote landschappelijke, natuurwetenschappelijke of cultuurhistorische betekenis als zodanig aan te wijzen en in stand te houden.

Aard

Via de RAL wordt een uitgebreide opsomming van (met name genoemde) gebieden in het gehele land gegeven, waaronder in vele gevallen houtwallen, boomsingels en boselementen voorkomen. Onder boselementen worden verstaan: hakhoutbos, geriefbos, en niet op rij staande boomgroepen kleiner dan 1 ha alsmede solitaire van een aantal boomsoorten.

De ROL biedt een vergoeding aan gebruiksgerechtigden van in de aangewezen gebieden liggende elementen, waarvoor een onderhoudsovereenkomst met het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is aangegaan.

Enkele criteria

- De RAL/ROL is niet van toepassing op beplantingen waarvoor een vrijstelling van herplantplicht is verkregen.
- De minimale omvang voor bosjes bedraagt 100 m².
- Solitaire bomen dienen een stamomvang op borsthoogte van meer dan 12 cm te hebben.
- De landschapselementen moeten buiten de bebouwde kom liggen.
- Er wordt geen bijdrage verleend, indien reeds op enigerlei andere wijze een periodieke geldelijke bijdrage door de rijksoverheid voor het bewuste element wordt gegeven.

5. BESCHIKKING NATUURBIJDAGEN 1976 (SINDS 1982 OPGESCHORT)

Doel

De Beschikking Natuurbijdragen (kortweg: BN) is bedoeld als tegemoetkoming in de kosten (inclusief vaste lasten), verbonden aan de instandhouding (en eventuele toegankelijkstelling) van natuurterreinen.

Aard

In principe komen voor een bijdrage in aanmerking alle terreinen, die natuurwetenschappelijk of uit oogpunt van natuurlijk milieu en natuurschoon van betekenis zijn. Ook kunnen onder natuurterrein worden gerekend: met bossen of andere houtopstanden bezette terreinen die uit natuurwetenschappelijk oogpunt van bijzondere betekenis zijn. Voorts wordt onder een natuurterrein verstaan: een aan de eigenaar van dat natuurterrein toebehorend, met houtopstanden bezet terrein, met een oppervlakte van minder dan 5 ha, dat is gelegen in of aan een natuurterrein, waarvoor een bijdrage op grond van de BN wordt ontvangen. Uitgesloten zijn gronden, welke onder de Regeling bijdragen bos en landschapsbouw vallen.

De bijdrage bedraagt f 95,- per ha per jaar. Voorzover het beheer niet tevens is gericht op toegankelijkstelling, wordt die bijdrage met f 25,- per ha per jaar verlaagd.

De bijdrage wordt toegekend voor de duur van ten hoogste vijf kalenderjaren en wordt jaarlijks uitbetaald.

De aanspraak op een bijdrage vervalt, wanneer het algemeen belang de toegankelijkstelling vereist, de instandhouding van het terrein zich daartegen niet verzet, maar de eigenaar desondanks niet bereid is daaraan mee te werken.

6. BEHEERSBIJDAGEN AAN NATUURBESCHERMINGSORGANISATIES

De rijksoverheid verschaft jaarlijks een hectare-bijdrage aan de particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties.

Voor de landelijke organisatie Natuurmonumenten bedroeg deze tot nu toe f 85,- per ha per jaar;

voor de provinciale landschapsstichtingen bedroeg dit tot nu toe f 42,50 per ha per jaar.

Met deze beheersbijdragen was in 1991 in totaal circa 2.3 miljoen gulden gemoeid.

Provinciaal niveau

1. BEHEERSBIJDAGEN VAN PROVINCIES VOOR PROVINCIALE LANDSCHAPSSTICHTINGEN

Er is geen uniforme regeling voor subsidiëring van de provinciale landschappen door de provincies. Vaak wordt ook geen onderscheid gemaakt tussen bossen of andere terreinen.

Gelet op de in zijn totaliteit aan de provinciale landschappen verstrekte bijdragen door de provincies en het aandeel bossen in het totale areaal terreinen van die landschapsstichtingen, belopen de provinciale bijdragen tezamen in elk geval enkele miljoenen en wellicht circa 4 miljoen gulden.

2. DIVERSE PROVINCIALE SUBSIDIEREGELINGEN VOOR BOS, NATUUR EN LANDSCHAP

Enkele provincies kennen één of meer eigen provinciale subsidieregelingen.

De belangrijkste zijn:

- Subsidieregeling Natuur, Bos en Landschap in Gelderland; een regeling waar mogelijk ter aanvulling daar, waar rijksregelingen niet van toepassing zijn; onder andere bijdragen in particulier bos- en landgoedbeheer. De subsidie bedraagt 75% van de aanvaardbaar geachte kosten met een maximum van f 50.000,- per aanvraag per jaar.
- Subsidieregeling Herstel en Bouw van Natuur en Landschap in Overijssel; doel is het stimuleren van de realisering van kleinschalige natuur- en landschapsontwikkelingsprojecten; voor particulieren, gemeenten en waterschappen. Subsidie bedraagt 90% van de netto projectkosten tot een maximum van f 5.000,- per project; daarboven wordt nog 75% gesubsidieerd tot maximaal f 10.000,-.
- Subsidieregeling Onderhoud Kleine Landschapselementen in Overijssel; doel is het stimuleren van het onderhoud aan waardevolle kleine landschapselementen in handen van particulieren (bosjes, houtwallen, boomrijen, boomgroepen, etc.).

De subsidie bedraagt hooguit 50% van de totale netto uitvoeringskosten; het maximale subsidiebedrag per gemeente is vastgesteld op f 20.000,- (gemeente treedt op als aanvrager en is verantwoordelijk voor de uitvoering).

Het budget voor de diverse regelingen belooft veelal niet meer dan enkele tonnen.

BIJLAGE 4

Schematisch overzicht functiebeloningsstelsel

Onderdeel	Criteria	Arealen	Bedragen/Verhoudingen per ha per jaar	Totaal per jaar
1. Basisbijdrage	- openstelling - minimaal 5 ha; evt. via samenwerking <i>Uitzondering: openstelling om natuurwetenschappelijke reden ongewenst/onverantwoord</i>	115.000 ha	f 210,-	f 24.15 mln.
2. Toeslag oud bos	- bos minimaal 80 jaar oud - zelfbindende verklaring - gebruikmaking basisbijdrage	30.000 ha	f 60,- 30% van basisbijdrage	f 1.80 mln.
3. Premies omvorming	- produktieve boomsoorten ► houtproductie - inheemse boomsoorten ► natuur - gebruikmaking basisbijdrage	in totaal: 30.000 ha verspreid over 15 jaren		f 1.80 mln.
4. Toeslag bedrijfsplan	- opstelling bedrijfsplan vlgs. vastgesteld model - minimaal 100 ha; evt. via samenwerking - gebruikmaking basisbijdrage	100.000 ha	f 10,-	f 1.00 mln.
5. Bodembijdrage	- instandhoudingsplicht op grond van de Boswet - kleiner dan 5 ha - niet opengesteld	50.000 ha	f 40,-	f 2.00 mln.

Totaal f 30.75 mln.

