

# Het grondverbruik, de rol van de overheid en de functieervulling van het Nederlandse bos

L. H. G. Slangen en B. van Boven

Vakgroep Algemene Agrarische Economie, LH. Wageningen, resp.  
Landbouw-Economisch Instituut – Sectie Bosbouw

## 1 Inleiding

Eind 1983 is door bovengenoemde auteurs het rapport: "Het Nederlandse bos als vorm van grondgebruik; zijn economische aspecten, betekenis en tegenstellingen", uitgebracht<sup>1)</sup>. In dit rapport is de sector bosbouw als onderdeel van de grondgebonden activiteiten land-, tuin- en bosbouw onderwerp van de analyse.

## 2 Het grondgebruik

Allereerst wordt ingegaan op het grondgebruik. Grond is in Nederland een schaars goed. Van vele zijden wordt er aanspraak op gemaakt en worden er claims gelegd. De schaarste van dit goed dwingt ons ertoe optimaal gebruik te maken van de beschikbare oppervlakte grond. In het rapport wordt aandacht geschonken aan de oppervlakte en verdeling van het bos, alsmede de veranderingen die daarin zijn opgetreden. De bedrijfsgroottestructuur vormt daarbij een belangrijke invalshoek.

## 3 De rol en de betekenis van de overheid

Het tweede belangrijke aspect dat aan de orde komt is de rol van de overheid. Bij de analyse van de rol van de overheid wordt aandacht besteed aan de doeleinden, de instrumenten en de effecten van het beleid. In de bosbouw is de rol van de overheid veelzijdig. Dit blijkt o.a. uit het brede scala van beleidsinstrumenten. Het gebruik van deze beleidsinstrumenten brengt kosten met zich mee, t.w. programmakosten en verborgen beleidskosten. De programmakosten bestaan uit apparaatkosten, overdrachtsuitgaven en belastingfaciliteiten. Een overzicht wordt gegeven van de overdrachtsuitgaven in de vorm van subsidies en bijdragen in de periode 1973 t/m 1983.

Naast het beslag op de financiële middelen is een belangrijk gegeven voor het effect van het gevoerde

beleid de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de bijdragen- en subsidieregelingen. Het feitelijk gebruik van deze regelingen geeft tevens een beeld van de fysieke prestaties van de Rijksoverheid op het vlak van de uitvoering. Een ander punt waar aandacht aan wordt besteed is het effect van het overheidsbeleid op het niveau van de bosbedrijven.

Het gevoerde overheidsbeleid kan niet los gezien worden van de functies van het bos. Bij de functies van het bos wordt in het rapport aandacht besteed aan de aard en de betekenis van de produkten voortvloeiend uit deze functies, het verschil in preferenties t.a.v. de te vervullen functies van het bos en de besluitvorming van het overheidsbeleid. De door de bosbouw voortgebrachte produkten kunnen gerangschikt worden met behulp van de begrippen exclusiviteit en rivaliteit. Deze rangschikking vormt een belangrijk hulpmiddel bij het bepalen van het meest geschikte regulerings- en bekostigingsmechanisme.

Een belangrijk punt bij de besluitvorming is het belang dat door verschillende belangengroepen in de samenleving aan de onderscheiden functies wordt gehecht. Terwijl de overheid streeft naar meervoudige functieervulling van het Nederlandse bos zijn er in onze samenleving groepen aanwezig die meer aandacht willen hebben voor één specifieke functie van het bos. Het pleiten voor het benadrukken van één functie van het bos wordt ingegeven door de overweging dat de belangen van de groep het beste zijn veilig gesteld door te streven naar een "eigen bos" dat tegemoet komt aan de preferenties van de betrokkenen, kortweg aangeduid met compartimentering. Voor de betrokkenen is het baas zijn in "eigen bos" een aantrekkelijke zaak, zeker indien het bos op kosten van de gemeenschap is.

## 4 Factoren die het overheidsbeleid beïnvloeden

In het rapport wordt aandacht besteed aan een aantal factoren die invloed uitoefenen op de omvang en richting van het overheidsbeleid, t.w.:

- a het besluitvormingsmechanisme;
- b de aard van de goederen;
- c de publieke actoren en de beslissingsstructuur.

<sup>1)</sup> Het rapport is verkrijgbaar bij het Centraal Magazijn, De Dreejen 4, 6703 BC Wageningen. Bij aanvraag van het rapport dient men het nummer 06.024005 te vermelden. De prijs bedraagt f 9,75.

## A *Het besluitvormingsmechanisme*

In onze volkshuishouding zijn als besluitvormingsmechanisme van belang het markt- en prijsmechanisme en het budgetmechanisme. In geval van zuivere individuele goederen verdient het markt- en prijsmechanisme de voorkeur. Dergelijke goederen worden gekenmerkt door exclusiviteit en rivaliteit (d.w.z. consumptieuitsluiting van anderen is perfect mogelijk en het gebruik van het goed levert geen medeprofit of overlast op aan anderen). Bij zuivere collectieve goederen is het budgetmechanisme het aangewezen besluitvormingsmechanisme. Laatstgenoemde goederen worden gekenmerkt door de onmogelijkheid van uitsluiting en het gebruik ervan is niet rivaliserend.

Bij de overige goederen (d.w.z. de range van goederen tussen zuiver individueel en zuiver collectief) is de keuze uit een van de beide besluitvormingsmechanismen minder eenduidig. Bij een voorziening resp. regulering van de goederen via het markt- en prijsmechanisme is ieder individu gedwongen zijn eigen voorkeuren en daarbij tegelijkertijd zijn offerbereidheid kenbaar te maken. Bij het toepassen van het budgetmechanisme bij quasi-collectieve goederen blijft het peilen van de individuele voorkeuren, gekoppeld aan het tonen van de offerbereidheid evenals bij de zuivere collectieve goederen, achterwege. Doordat het voor één individu niet nodig is, simultaan zijn preferenties en offerbereidheid te tonen, wordt bevorderd dat door bepaalde groeperingen wensen naar voren worden gebracht, die geen rekening houden met de offerbereidheid van de betrokkenen en de lastenverdeling. De collectieve sector is immers de sector waar belanghebbenden als zodanig de kosten niet dragen.

Bezien we het Nederlandse bos dan kan gesproken worden van een vrij intensieve bemoeiing van de overheid. Niet alleen door middel van gebods- en verbodsbepalingen en door subsidies en bijdragen, maar ook door het grote aandeel bos in eigen bezit, heeft de overheid een grote invloed op de allocatie en verdeling van het bos. Kort samengevat: de overheid reguleert via verboden, verplichtingen en vergunningen; bekostigt voor een deel (en soms zelfs in belangrijke mate) het bos in Nederland en neemt daarnaast zelf de productie (in de vorm van overheidsbosbezit) ter hand. Daardoor is het Nederlandse bos voor het merendeel een collectieve voorziening geworden, d.w.z. een voorziening die grotendeels gereguleerd en instandgehouden wordt door de overheid.

<sup>2)</sup> De aard van deze produkten brengt met zich mee, dat het budgetmechanisme op theoretische en op praktische gronden de voorkeur verdient boven het markt- en prijsmechanisme. Een volledige financiering via het budgetmechanisme brengt evenwel nadelen met zich mee op het gebied van het efficiënt gebruik van produktiemiddelen (allocatie) en de rechtvaardige inkomensverdeling.

## B *De aard van de goederen*

Van de produkten die voortvloeien uit de functie van het bos kan alleen in hoofdzaak het hout (en de eventuele bijprodukten) dat verkocht wordt, gekenmerkt worden als een zuiver individueel goed. De overige produkten – ook wel aangeduid met externe effecten – gebaseerd op de recreatieve, ecologische en esthetische functies van het bos kunnen in zijn algemeenheid gekarakteriseerd worden als quasi-collectieve goederen. De verkoop van hout vindt plaats via het markt- en prijzenmechanisme. De andere produkten zijn voor hun beloning aangewezen op het budgetmechanisme<sup>2)</sup>.

Uit de exploitatieresultaten van de particuliere bosbedrijven kan afgeleid worden dat het budgetmechanisme van meer betekenis is voor de allocatie dan het markt- en prijsmechanisme. Zo bestond in de periode 1975-1981 50% van de opbrengsten of meer, uit inkomsten uit subsidies en bijdragen. Bij de overheidsbosbedrijven is het budgetmechanisme van nog groter belang.

## C *De publieke actoren en de beslissingsstructuur*

Uit de toename van het overheidsbos, de regelingen, de overheidsuitgaven en de prestatie-eenheden blijkt dat het collectieve voorzieningsniveau in het Nederlandse bos aan het toenemen is. Deze toename is een gevolg van de rol van de publieke actoren en de beslissingsstructuur. Beide maken onderdeel uit van het systeem van de „collectieve sector”. Bij het functioneren van dit systeem blijkt dat verschillende actoren, elk met hun eigen doelstellingen en regelinstrumenten de bestaande toestand trachten te beïnvloeden. In de vorming van doelstellingen is er eerder sprake van het doorgeven van subdoelstellingen van *onder* naar *boven* dan andersom. De verschillende actoren blijken vooral bij het totstandkomen van beslissingen eerder aan elkaar nevensgeschikt dan ondergeschikt.

## 5 *De gevolgen en het voorkómen van de nadelen*

Zowel het besluitvormingsmechanisme, de aard van de goederen, de rol van de publieke actoren en de beslissingsstructuur legt beperkingen aan de beheersbaarheid op. Gebrek aan beheersbaarheid leidt ertoe dat de door de Rijksoverheid “beledend” doelstellingen niet gerealiseerd worden. Als voorbeeld kan genoemd worden de sinds de jaren zestig gehanteerde doelstelling “het instandhouden van het particuliere bosbezit”. Het blijkt dat de Rijksoverheid onder de gegeven structuren niet bij machte is de omvang van het particuliere bosbezit te regelen. De afname gaat onder invloed van

de negatieve bedrijfsresultaten gestaag door. Om deze ontwikkeling te keren is een aanpassing van de bestaande structuren nodig.

Een andere, meer algemene doelstelling van de Rijksoverheid is het streven naar een meervoudige functievervulling van het bos. Of deze "beleden" doelstelling gerealiseerd wordt, hangt van de beheersbaarheid af. Door verschillende belangengroepen wordt er immers druk uitgeoefend op de Rijksoverheid om hun preferentie ten aanzien van het bos te honoreren. Door het streven van een belangengroep naar "eigen bos", dat tegemoet komt aan de preferenties van de betrokkenen, zijn hun belangen het best veilig gesteld. Voor de betrokkenen is dit een aantrekkelijke zaak – men is immers baas in eigen bos (houtproductie bos, recreatiebos of natuurbos) én het bos is op kosten van de gemeenschap. Een dergelijke ontwikkeling heeft op zijn minst twee nadelen. In de eerste plaats wordt de algemene doelstelling van de Rijksoverheid t.w. het streven naar een meervoudige functievervulling niet gerealiseerd. In de tweede plaats leidt compartimentering tot een minder efficiënte allocatie en tot nadelige effecten op de tertiaire inkomensverdeling.

De allocatie-verliezen (als gevolg van een minder efficiënt gebruik van de beschikbare produktiemiddelen) en de nadelige effecten op de verdeling vinden hun ontstaansoorzaak in het doorsnijden van de band tussen betalen, beslissen en genieten bij de voorziening in collectieve goederen. Bekostiging van collectieve voorzieningen door de gemeenschap leidt tot een gro-

tere voorziening dan optimaal is. De kans op niet-optimale beslissingen inzake quasi-collectieve goederenvoorziening wordt vergroot, wanneer belangengroepen via invloed in de beslissingsstructuur hun wensen weten te realiseren.

Het allocatieverlies en de nadelige effecten op de inkomensverdeling kunnen voorkomen worden door het toepassen van het profijtbeginsel. Daarmede kan de marktprijsvorming min of meer nagebootst worden. De belangengroep wordt dan overgehaald niet alleen zijn voorkeuren, maar ook én tegelijkertijd zijn offerbereidheid te openbaren. Bij het gebruik maken van het profijtbeginsel ten behoeve van optimalisering van overheidsvoorzieningen is de wijze, de aard en de omvang van de heffing van belang. Een heffing naar mate van gebruik komt – omdat de marginale kosten van het gebruik gering of (tot zekere grenzen) nihil zijn – niet in aanmerking.

Voor "recreatiebos" en "natuurbos" valt dan te denken aan een vastrecht. Dit kan gezien worden als een betaling voor een vergunning tot het betreden van het betrokken bos. Doordat het vastrecht geheven wordt in de vorm van een vergunning tot het gebruik van het bos en dit onafhankelijk is van de intensiteit van het gebruik van het bos, werkt het vastrecht niet marginaal en heeft dus ook geen anti-optimaal effect. Uit de op deze wijze bijeengebrachte hoeveelheid geld kan een maatstaf worden afgeleid voor de beslissing tot aanleg van meer recreatie- of natuurbos.