

De regeling Bosbijdragen aan Openbare Lichamen en Particulieren

[93]

D. SIKKEL

Deze regelingen werden gepubliceerd in de Staatscourant van 1 augustus 1966 nummer 146 — zie ook het artikel N.B.T., 38 (9) 1966 (342-343).

Er zijn twee regelingen, één uitgaande van het ministerie van Landbouw en Visserij voor wat betreft de Openbare Lichamen en één uitgaande van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk voor wat betreft de particulieren.

Beide regelingen vormen een duidelijk compromis tussen de belangen van de boscijnaar en de belangen van het publiek. Het Staatsbosbeheer is belast met de uitvoering van de regelingen. Het besluit van de Minister van Landbouw en Visserij d.d. 7 juli 1966 is gebaseerd op artikel 11 van de Boswet. Dit betekent dat de regeling niet geldt voor de bossen binnen, de ingeolge de Boswet vastgestelde bebouwde kom.

De regeling van de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk is gebaseerd op een Besluit van 5 juli 1966, waarbij particulieren voor een bosbijdrage in aanmerking kunnen komen. Dit Besluit is niet gebaseerd op een wet. In tegenstelling tot de regeling van Landbouw en Visserij geldt de regeling van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk ook voor bossen binnen de bebouwde kom.

Beide regelingen zijn gelijkkluidend, behalve het gestelde in artikel 1, artikel 6 lid 1 en artikel 8.

I. De inhoud van de regeling.

Artikel 1.

De regeling van Landbouw en Visserij heeft betrekking op Openbare Lichamen. Hieronder vallen de bossen van een provincie en een gemeente. Aan de Staat wordt geen bijdrage uitgekeerd.

De regeling van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk heeft betrekking op alle natuurlijke personen en alle privaatrechtelijke rechtspersonen.

Voor beide regelingen geldt dat zij niet van toepassing zijn op vrienden.

Artikel 2.

Hierin wordt gesteld, dat aan een eigenaar van een bos dat van voldoende recreatieve betekenis is, op zijn aanvraag een bijdrage in de kosten van instandhouding en toegankelijkstelling van het bos kan worden toegekend op voet van de bepalingen zoals die zijn genoemd in de daarop volgende artikelen.

Door de uitvoerende instantie i.c. het Staatsbosbeheer, kunnen terzake nadere voorschriften worden gegeven.

Artikel 3.

De minimum oppervlakte van een eenheid bos dient 10 ha te zijn.

Artikel 4.

Voor de berekening van de grootte van de bijdrage wordt een degressieve schaal toegepast.

De bijdrage begint met voor de eerste 50 ha f 50/ha toe te kennen; voor de volgende 50 ha f 40/ha; de volgende 100 ha f 30/ha en voor de daaropvolgende 300 ha f 20/ha. Voor de resterende oppervlakte wordt f 10/ha toegekend. Tevens is in dit artikel bepaald dat de bijdrage hoogstens voor vijf achtereenvolgende kalenderjaren wordt toegekend. Daarna kan opnieuw een aanvraag worden ingediend.

Artikel 5.

De eigenaar is verplicht het bos naar behoren in stand te houden en voor het publiek toegankelijk te stellen op een zodanig aantal wegen en paden, dat het voor de recreatie voldoende is ontsloten. In lid 2 is sprake van de mogelijkheid deze algemene toegankelijkheid te beperken, indien dit in het belang van het natuurbehoud of van de jacht of om andere gewichtige redenen noodzakelijk is. Deze beperkingen kunnen zijn: gedeeltelijke afsluiting, periodieke afsluiting of toegankelijkstelling op kaarten.

In lid 3 van artikel 5 is de verplichting van de eigenaar opgenomen, om! door middel van een door de Minister vastgesteld bord op een aantal plaatsen die in de beschikking nader zijn aangegeven, kenbaar te maken dat het bos voor het publiek toegankelijk is.

Artikel 6.

Hierbij is geregeld de wijze waarop de eigenaar kennis moet geven aan de Directeur van het Staatsbosbeheer of aan de Minister van C.R.M. indien er een eigendomswijziging plaats vindt of wanneer er een verandering komt in de wijze van openstelling.

Artikel 7.

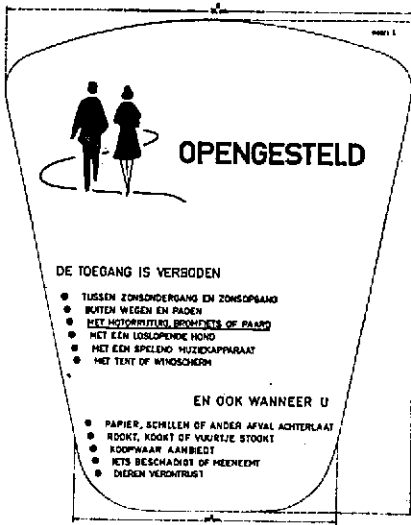
Hierin wordt bepaald welke de gevolgen zijn indien de eigenaar de bepalingen en voorschriften geheel of gedeeltelijk niet heeft nagekomen.

Artikel 8 van de C.R.M.-regeling: Indien de eigenaar een privaatrechtelijke rechtspersoon is en deze rechtspersoon wordt ontbonden, vervalt de bijdrage. *Artikel 8* van de Landbouw en Visserij- en *artikel 9* van de C.R.M.-regeling. Hierin wordt de naamgeving van de regeling aangeduid.

Er zijn drie modellen voor de borden, zoals genoemd in lid 3 van artikel 5, ontworpen (zie tekening van de modellen I en II).

Model I is in het algemeen bedoeld voor de bossen van particulieren. Het bord is van een opvallende vorm, hoog 38 cm en breed 31,5 cm. Het is uitgevoerd in een donkergroene kleur met witte letters; zie onderschrift van de tekeningen op de volgende bladzijde.

Model II is in het algemeen bedoeld voor de bossen van gemeenten en provincies en voor die bossen van particulieren waarbij de eigenaar geen bezwaar heeft, dat hier ook bezoekers met motorrijtuigen, bromfietsen of paarden komen. De tekst van dit bord is gelijkloidend aan dat van model I, met dien verstande dat de bepaling „de toegang is verboden met motorrijtuigen, bromfietsen of paard” in model II is weggelaten.



Zwart uitgevoerd in wit, wit uitgevoerd in groen



Zwart uitgevoerd in wit, behoudens dikke omranding uitgevoerd in rood, wit uitgevoerd in groen

Tenslotte werd model III ontworpen voor die gevallen waarin de openstelling geschiedt op kaarten. Dit zijn uitzonderingsgevallen, namelijk wanneer alle andere middelen van gedeeltelijke of periodieke afsluiting onvoldoende zijn om het object te beschermen tegen eventuele schade door het publiek.

In die gevallen waarin bij uitzondering een bos geheel dan wel gedeeltelijk opengesteld wordt op kaarten, dienen deze toegangskarten de gehele week, dus ook op zaterdag en zondag, van 's ochtends 9 uur tot 's middags 5 uur verkrijgbaar te zijn op een voldoende aantal plaatsen, gelegen in of in de onmiddellijke omgeving van het betrokken bos.

De prijs van deze kaarten, geldig gedurende het gehele jaar, mag voor een gezinskaart of persoonskaart hoogstens f 1 bedragen. Dagkaarten, geldig voor één persoon mogen hoogstens f 0,25 kosten.

II. De toepassing van de regeling.

Het compromis.

Het is in het belang van de eigenaar om een zo hoog mogelijke bijdrage te ontvangen en zo weinig mogelijk last te ondervinden van het publiek. Het is in het belang van het publiek dat een groot aantal boscigenaren hun bos toegankelijk stellen voor het publiek en het publiek daar een grote vrijheid verkrijgt, opdat een ieder op zijn eigen manier van de mogelijkheden op het gebied van de recreatie kan genieten. Deze recreatiezoekenden vormen geen homogene groep. De verschillende categorieën hierin hebben weer vaak geheel tegenstrijdige opvattingen over de meest geëigende wijze van recreatie.

Indien aan alle wensen van het publiek gehoor werd gegeven, zou niet alleen aan het bos als levensgemeenschap ernstige en vaak onherstelbare schade worden toegebracht, maar zou aan de recreatieve waarde van het bos ernstig afbreuk worden gedaan. De uitvoerende instantie, in casu het Staatsbosbeheer heeft tot taak om een voor alle partijen redelijk compromis te vinden. Tevens behoort het tot zijn taak er voor te zorgen dat door de toepassing van deze regeling de algemene belangen van natuurbescherming, jacht en houtproductie niet worden geschaad.

De borden.

Dit compromis komt duidelijk tot uiting in de tekst van het bord, dat dient om kenbaar te maken dat het bos voor het publiek is opengesteld. Het bord is zodanig uitgevoerd, dat enerzijds blijkt dat het bos is opengesteld en dat men hier welkom is. Anderzijds is aangegeven dat verwacht wordt dat het publiek zich behoorlijk gedraagt en dat in die gevallen, waarbij de gestelde regels worden overtreden, de toegang is verboden. Deze regels zijn met zorg opgesteld en sluiten alle handelingen uit die aan het bos als levensgemeenschap schade zouden kunnen toebrengen.

De eigenaar kan de toegang ontzeggen aan een ieder die één of meer van de gestelde bepalingen overtreedt. Om zeker te zijn dat het publiek de regels nakomt, is min of meer intensief toezicht nodig.

Het bord is bedoeld om aan het publiek kenbaar te maken dat het bos onder bepaalde voorwaarden is opengesteld. Het kan daarom het beste worden geplaatst aan de belangrijkste ingangen van het bos. In sommige gevallen verdient het aanbeveling om door afsluiting van enkele toegangswegen, het aantal ingangen te beperken tot enkele hoofdingangen. De borden worden éénmaal gratis verstrekt. Er worden niet meer borden gratis verstrekt dan nodig zijn om aan te geven, dat het betrokken bos voor het publiek is opengesteld. Voor een goede geleiding van het publiek is het meestal gewenst dat de eigenaar zelf nog een aantal borden plaatst. De tekst van deze borden mag uiteraard niet strijdig zijn met de tekst van het voorgeschreven modelbord. Bij de uitvoering van de regeling wordt er naar gestreefd om de bepaling omtrent het te gebruiken model voor iedere eenheid bos te beperken tot één model, I, II of III.

„Bos van voldoende recreatieve betekenis”.

In artikel 2 werd gesteld dat het bos van voldoende recreatieve betekenis moet zijn. Onder „bos” dient men te verstaan bossen en houtopstanden die op grond van de Boswet als zodanig worden aangemerkt. Hoewel ook in de Boswet dit begrip niet nader wordt omschreven, is hiervoor in de praktijk wel een algemeen geldende norm ontwikkeld, die zelden tot een discussie aanleiding heeft gegeven. Evenals bij de Boswet het geval is, wordt het begrip „bos” voor de Regeling Bosbijdragen ruim opgevat.

De normstelling van voldoende recreatieve betekenis is iets moeilijker te omschrijven. Deze subjectieve normstelling kan men het beste benaderen door vast te stellen welke bossen niet aan de gestelde norm zullen voldoen.

Hiertoe moeten worden gerekend die bossen die worden ontsierd door vuilstortingen of waarvan de zuivere lucht wordt bedorven door kwalijke geuren van een vuilverbranding of van verontreinigd water. Prikkelraadafrasteringen, afschrikwekkende borden met gevaaraanduidingen maken het bos weinig of niet recreatief aantrekkelijk voor het publiek.

Hoewel volgens artikel 3 ook kapvlakten tot de oppervlakte bos kunnen worden gerekend, is het zeer goed in te denken dat een afzonderlijke eenheid bos die alleen uit een kapvlakte bestaat van onvoldoende recreatieve betekenis is.

„Een eenheid bos”.

Het begrip „eenheid bos” komt voor in artikel 3, waarin sprake is van een minimum oppervlakte van 10 ha en in artikel 4, lid 1 voor de toepassing van de degressieve schaal.

In beide gevallen is hier bij de opstelling van de regeling gedacht aan beheerseenheid. Wat onder „beheerseenheid” in dit verband moet worden verstaan, werd aan de uitvoerende instantie, het Staatsbosbeheer, overgelaten. Het is duidelijk, dat hier niet met twee verschillende maten kan worden gemeten.

Een administratieve beheerseenheid kan over het gehele land verspreid liggen. Een technische beheerseenheid kan groot of klein zijn. Een houtvester beheert een houtvesterij als eenheid, de boswachter of bosbouwkundig geschoolde technische kracht beheert een aanzienlijk kleiner onderdeel. De opzichter of toezichthouder heeft slechts de zorg over een onderdeel hiervan.

Naarmate het bosbezit groter is, zullen de kosten van beheer per ha minder zijn. Dit was de reden, dat de Commissie Bossen *) aan de drie betrokken Ministers voorstelde om de bijdrage toe te kennen aan de hand van een aflopende schaal. Voorts kan worden gesteld dat de beheerskosten per ha van een bosbezit, dat is opgebouwd uit kleine, afzonderlijk gelegen bossen als gevolg van de ongunstige verhouding van oppervlakte en omtrek hoger zijn dan bij een volledig aaneengesloten bosbezit van dezelfde oppervlakte.

Het is in het belang van de eigenaar dat twee bossen van 9 ha en 5 ha, die op korte afstand van b.v. 100 à 200 meter van elkaar zijn gelegen, tot een eenheid worden gerekend. Is dit niet het geval, dan komen beide bossen niet voor een bijdrage in aanmerking omdat ieder bos afzonderlijk niet de gestelde minimum oppervlakte van 10 ha bereikt. Indien de bedoelde bossen echter 90 ha en 50 ha groot zijn, dan is het wèl in het belang van de eigenaar dat hier met twee eenheden wordt gerekend in verband met de degressieve schaal. Dit belang spreekt vooral sterk bij grotere complexen van enkele honderden ha. Is het bos groter dan 500 ha, dan tellen de resterende hectaren slechts voor f 10 per ha. Is er echter sprake van een nieuwe eenheid, dan begint de bepaling weer met f 50 per ha voor de eerste 50 ha, f 40 per ha

*) In de hier genoemde Commissie Bossen hebben zitting hoge vertegenwoordigers van de departementen van O., K. en W., Landbouw en Visserij en Financiën. Het gedane voorstel betref het adres van het Bosschap van 29 januari 1964 — zie dit tijdschrift 36 (4) 1964 (122-136) — waarin werd gevraagd om van overheidswege maatregelen te treffen ten behoeve van de bosbouw.

voor de volgende 50 ha enz. Wij kunnen dus constateren, dat het voor bos-eigenaren met verspreid gelegen bezit waarvan één of meer onderdelen kleiner zijn dan 10 ha, het voordelig is indien deze kleine bosjes tot de grotere eenheid mogen worden gerekend. Daartegenover staat dat in verband met de toepassing van de degressieve schaal, het in vele andere gevallen voordelig voor de eigenaar is, indien meer eenheden worden gevormd.

De sterke versnippering van ons bosbezit blijkt duidelijk uit de slotpublicatie van de Nederlandse Bosstatistiek. Er zijn \pm 20.000 bezitseenheden, die kleiner zijn dan 10 ha, hetgeen op ruim 24% van het totale bosareaal kan worden gesteld. De totale oppervlakte aan afzonderlijk gelegen bosjes, die kleiner zijn dan 10 ha, maar die behoren tot een bosbezit, dat groter is dan 10 ha bedraagt ruim 8.300 ha.

Het is in het belang van het publiek, dat zoveel mogelijk bossen op grond van de f 50-regeling worden opengesteld. Vooral die bosbezittingen zijn voor de recreatie van belang, waarin bossen afwisselen met open ruimten. Juist de kleine bosjes die op een betrekkelijk korte afstand van elkaar zijn gelegen, zijn voor het recreatiezoekende publiek van veel betekenis.

Wij mogen dus wel concluderen, dat de meeste boscigenaren en ook het publiek gebaat zijn met een zodanige interpretatie van het begrip „eenheid”, die het mogelijk maakt dat ook bosjes, die kleiner zijn dan 10 ha voor de oppervlaktebepaling mogen worden meegerekend. Deze interpretatie is in de geest van de f 50-regeling, die immers zowel enerzijds beoogt de boscigenaren enigszins tegemoet te komen in de drukkende lasten van instandhouding en toegankelijkstelling en anderzijds beoogt het Nederlandse bosareaal nog meer ten dienste te stellen van de openluchtrecreatie.

Gelet op vorenstaande overwegingen, heeft het Staatsbosbeheer voor dit moeilijk te hanteren begrip de volgende praktijkregel geformuleerd.

Onder een „eenheid” moet worden verstaan, een recreatieve beheerseenheid. In het geval, dat 2 bossen niet onmiddellijk aan elkaar grenzen, kunnen beide bossen als één eenheid worden beschouwd, mits de afstand tussen de beide bosgedeelten niet te groot is en de wandelaar zich vrij over of langs het tussenliggende perceel kan begeven (openbare weg of recht van overpad). Onder het begrip „niet te groot” moet men denken aan hetgeen een wandelaar ervaart als hij zich bevindt bij de bosrand van het eerste bos en ziet naar het tweede bos. Indien dat tweede bos gemakkelijk bereikbaar is (zie boven) en tevens duidelijk voor hem een eenheid vormt met het bos waar hij zich bevindt, dan kan inderdaad van een „eenheid” worden gesproken, zoals bedoeld in artikel 3.

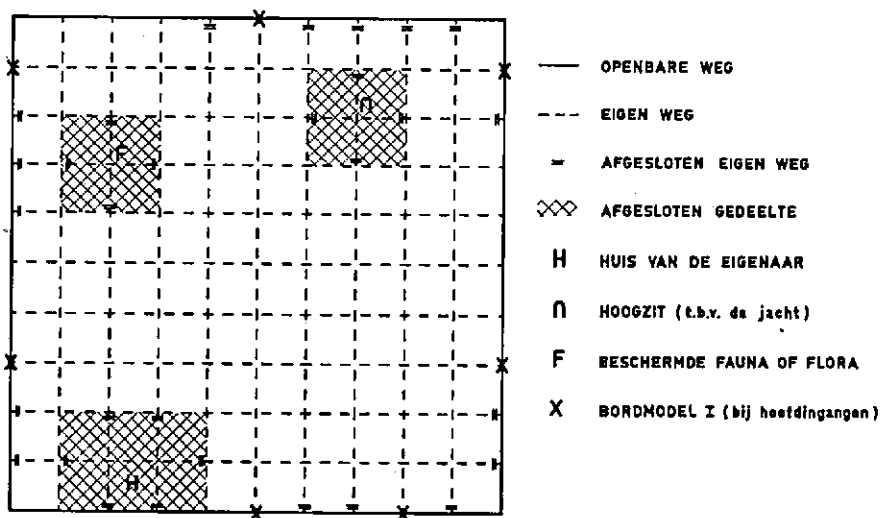
De toegankelijkstelling.

Het aantal wegen en paden is meestal ruim voldoende om te voldoen aan de norm zoals genoemd in lid 1 van artikel 5, waar gesteld wordt dat de eigenaar het bos moet openstellen op een zodanig aantal wegen en paden, dat het voor de recreatie voldoende is ontsloten. Soms kan men zelfs stellen dat er te veel wegen en paden door het bos lopen. Het is mogelijk om dan enkele wegen en paden af te sluiten, waarbij toch nog van een normale ont-

sluiting voor de recreatie kan worden gesproken. In vele gevallen zal het in verband met de te verwachten grotere toeloop gewenst zijn om het aantal toegangswegen te beperken zonder hierbij de toegankelijkheid in het bos zelf aan te tasten.

De mogelijkheden om op grond van het belang van het natuurbehoud, de jacht dan wel om gewichtige andere redenen de openstelling te beperken door middel van gedeeltelijke of periodieke afsluiting, kan aan de hand van het volgende schematische voorbeeld worden toegelicht.

SCHEMATISCHE OPENSTELLING VAN EEN BOS TER GROOTTE VAN 100 ha



Schematische openstelling van een bos ter grootte van 100 ha.

Om een goed inzicht te verkrijgen in de ontsluiting van het bos is het nodig dat de eigenaar of beheerder precies weet welke wegen openbaar zijn. In de praktijk zijn dit er vaak meer dan men aanvankelijk meent. Indien één of meer openbare wegen het betrokken bos doorsnijden, heeft dit tot gevolg dat de bossen hiermede ontsloten zijn ten behoeve van het gemotoriseerde verkeer voor zover althans door de overheid hiertoe geen beperkende bepalingen aan de weggebruikers zijn gesteld. De eigenaar mag alleen beperkende bepalingen stellen voor de niet openbare wegen, de zogenaamde „eigen wegen“.

De toegankelijkstelling voor het publiek betekent dat de eigenaar meer aandacht zal moeten besteden aan de zonering dan tot dusverre het geval was.

Door het aanbrengen van een duidelijke bebording en door het laten surveilleren van een verstandige opzichter, wordt veelal meer bereikt dan met de gedwongen verkoop en controle van kaarten.

Slechts in uitzonderingsgevallen is er geen andere methode mogelijk om het bos tegen het publiek te beschermen dan door openstelling op kaarten. De voorwaarden voor het verkrijgbaar stellen en de toegestane maximum

prijs, maken het voor de eigenaar niet aantrekkelijk om dit middel te gebruiken.

Voor een openstelling op kaarten zijn alleen die motieven steekhoudend die beogen de bescherming van het bos ten behoeve van de recreatie. De motieven die tot doel hebben of de eigenaar of het publiek te beschermen, kunnen echter niet van voldoende gewicht worden beschouwd om hiervoor de toegankelijkstelling te beperken tot de houders van kaarten. Om deze doeleinden te bereiken staan de eigenaar andere middelen ten dienste.

Indien de toegankelijkstelling er toe zou leiden dat het bos als levensgemeenschap wordt geschaad, wordt daarmee tevens de waarde die dit bos heeft voor de openluchtrecreatie aangetast. De aanwezigheid van zeldzame planten en dieren, de vrije ruimte, de zuivere lucht en de stilte zijn voor een belangrijke categorie van de recreatiezoekenden van essentiële betekenis. Gelukkig kan men op grond van deze regeling maatregelen treffen om schade te voorkomen.

Samenvattend kunnen wij dus stellen, dat de uitvoering van de regeling erop is gericht om de belangen van de eigenaar en de belangen van het publiek zo goed mogelijk te dienen, onder de voorwaarde dat door de toegankelijkstelling de waarde van het bos als levensgemeenschap niet mag worden geschaad.