

705E44

OVERHEIDSBELEID EN GRONDGEBRUIK

EEN ECONOMISCHE ANALYSE VAN HET  
OVERHEIDSBELEID VOOR DE SECTOR BOSBOUW

L.H.G.Slangen

i.s.m.

W.F. Ausems

Wageningen  
1978

7C-57

MU 7841107



LH A L G E M E N E A G R A R I S C H E E C O N O M I E

117875

<u>Inhoud</u>	blz.
Ten geleide . . . . .	8
I Enige ontwikkelingen in het economisch denken	
1. Drie vraagstukken . . . . .	10
2. De voorgeschiedenis . . . . .	11
2.1 Het begin van de economische wetenschap . . .	11
2.2 Het mercantilisme . . . . .	12
3. De fysiocraten . . . . .	15
3.1 Oorsprong en betekenis van het begrip fysiocratie . . . . .	15
3.2 De optimale situatie . . . . .	18
4. De klassieken . . . . .	21
5. De neo-klassieken . . . . .	22
5.1 Een synthese tussen twee benaderingswijzen . .	22
5.2 Marshall (1842 - 1924) . . . . .	22
5.3 Pigou (1877 - 1959) . . . . .	25
5.4 Pareto (1848 - 1923) . . . . .	29
5.5 Clark (1874 - 1938) . . . . .	30
6. Reacties in de periode 1875 - 1930 op de neo- klassieke theorie . . . . .	32
7. De economische orde . . . . .	35
II Welvaartstheorie	
1. Het studieobject van de welvaartstheorie . . . . .	39
2. De inhoud van het begrip welvaart . . . . .	40
3. Twee basiselementen van een maatstaf . . . . . voor het begrip welvaart	42
4. De maatstaf van Pigou . . . . .	42
5. De Paretiaanse maatstaf . . . . .	44
6. Drie werkgebieden van de welvaartstheorie . . . . .	48
III Het overheidsbeleid binnen de organisatie van de volkshuishouding	
1. Het begrip beleid . . . . .	53
2. Plaatsbepaling van het overheidsbeleid . . . . .	54
3. De economische doelstellingen . . . . .	56
4. Instrumenten van het overheidsbeleid . . . . .	59

	blz.
5. Doelen en middelen van het overheidsbeleid . . . . .	63
6. Werkwijze bij een economische analyse van het overheidsbeleid . . . . .	69
6.1 Enkele aspecten van het wetenschappelijk onderzoek. .	69
6.2 De normatieve en positieve benadering . . . . .	71
6.3 De positieve economie als uitgangspunt voor de analyse	74
IV Het overheidsbeleid voor de bosbouw .	
1. Het Nederlands bosareaal en zijn functies . . . . .	76
1.1 Het bosareaal in Nederland . . . . .	76
1.2 De functies van het bos . . . . .	78
2. Twee beleidslijnen voor de bosbouw . . . . .	81
3. De beleidsinstrumenten van het bosbouwbeleid . . . . .	82
3.1 De wettelijke regelingen . . . . .	82
3.1.1 De Boswet . . . . .	82
3.1.2 De Natuurschoonwet . . . . .	83
3.1.3 De Natuurbeschermingswet . . . . .	84
3.1.4 De wet op de Ruimtelijke Ordening . . . . .	84
3.1.5 Vervanging van de Ruilverkavelingswet . . . . . door de Landinrichtingswet	84
3.2 De fiscale regelingen . . . . .	86
3.2.1 Indeling der belastingen . . . . .	86
3.2.2 De inkomstenbelasting . . . . .	87
3.2.3 De vermogensbelasting . . . . .	88
3.2.4 De Natuurschoonwet en de vermogensbelasting . .	88
3.2.5 De Successierechten . . . . .	89
3.2.6 De Natuurschoonwet en de successierechten . . .	89
3.2.7 De Overdrachtsbelasting . . . . .	89
3.2.8 De B.T.W. en de landbouwregeling . . . . .	90
3.2.9 De gemeentelijke onroerendgoedbelasting . . . . .	90
3.3 De bijdrage- en subsidieregelingen . . . . .	91
3.3.1 Historisch overzicht . . . . .	91
3.3.2 Bijdragen in de kosten van herbeplanting . . . . .	92
3.3.3 Bijdragen in de kosten van bebossing . . . . .	93
3.3.4 De Regeling bosbijdragen . . . . .	94
3.3.5 De Beschikking bosbijdragen . . . . .	95

	blz.
3.3.6 Bijdragen ter bewaring van bossen en andere houtopstanden . . . . .	96
3.3.7 De beschikking natuurbijdragen . . . . .	97
3.3.8 Landschapsverzorgingsbijdrage . . . . .	98
3.3.9 Subsidie in de kosten van aankoop . . . . . van natuurterreinen	99
3.3.10 Beheersovereenkomsten . . . . .	99
3.3.11 Ontwerp richtlijn van de commissie der E.G. betreffende bosbouw . . . . .	100
3.4 Bossen in eigendom bij de overheid . . . . .	103
3.5 Onderzoek, Voorlichting en onderwijs . . . . .	107
3.5.1 Het begin van het georganiseerde onderzoek en voorlichting in de Landbouw . . . . .	107
3.5.2 Onderzoek, voorlichting en onderwijs in de bosbouw . . . . .	108
3.6 Samenvatting der beleidsinstrumenten . . . . .	113
4. Enkele overheidslichamen belast met de beleidsuitvoering	116
4.1 Het Staatsbosbeheer . . . . .	116
4.2 De Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders . . . . .	123
4.3 Het Bosschap . . . . .	126
<b>V Indeling der instrumenten naar verschillende gezichtspunten</b>	
1. De sektor bosbouw binnen de organisatie van de volkshuishouding . . . . .	128
2. Het ingangsniveau der instrumenten . . . . .	130
3. Het effect van de instrumenten op de twee beleidslijnen voor het bosbouwbeleid . . . . .	134
4. Indeling der instrumenten naar soort overheids- activiteit . . . . .	139
<b>VI Toetsingscriteria voor het overheidsbeleid</b>	
1. Inleiding . . . . .	148
2. Fysieke en technisch-biologisch uitvoerbaarheid . . . . .	150
3. Economische efficiency . . . . .	152
3.1 Het begrip economische efficiency . . . . .	152
3.2 De allocatie binnen de bosbouwsector . . . . .	153
3.3 De allocatie tussen de sectoren . . . . .	163
3.3.1 De beoogde bosuitbreiding . . . . .	163
3.3.2 Berekening van het verschil in netto toege- voegde waarde . . . . .	165
3.3.3 Een aantal opmerkingen over de effecten van bosuitbreiding . . . . .	169



	blz.
4. Economische rechtvaardigheid . . . . .	176
5. Sociaal culturele acceptatie . . . . .	184
6. Praktische uitvoerbaarheid . . . . .	193
7. Externe effecten . . . . .	197

VII Bijlagen

1. Ontstaansoorzaken voor het Mercantilisme . . . . .	202
2. De indeling van het Nederlands bosareaal . . . . .	204
2.1 Indeling van het Nederlands bosareaal naar eigendomstoestand . . . . .	204
2.2 Indeling van het Nederlands bosareaal naar houtsoort . . . . .	207
3. Belastinginkomstenderving van de overheid ten gevolge van de fiscale regelingen . . . . .	210
3.1 Algemeen . . . . .	210
3.2 De inkomstenbelasting . . . . .	210
3.3 De vermogensbelasting . . . . .	211
3.4 De Natuurschoonwet en de vermogensbelasting .	212
3.5 De Successierechten - N.S.W. en Successierechten	213
3.6 De overdrachtsbelasting . . . . .	216
3.7 De B.T.W. en de landbouwregeling . . . . .	216
3.8 De gemeentelijke onroerendgoedbelasting . . .	218
3.9 Slotopmerking . . . . .	218
4. Uitgaven en opbrengsten van het Staatsbosbeheer .	220
5. Prijzen van bos- en landbouwgronden . . . . .	223
6. Contante waarde van de in de overgangsfase door de landbouw gerealiseerde netto toegevoegde waarde ..	230
7. De effectiviteit van de bijdrage- en subsidierege- lingen . . . . .	231

VIII Noten met definities en toelichtingen . . . . .	236
--	-----

IX Literatuur en bronnen . . . . .	251
------------------------------------	-----

Lijst van tabellen	blz.
tabel	
1. Uitgaven van de collectieve sector als percentage van het nationaal inkomen . . . . .	61
2. Bosoppervlakte van de Europese Gemeenschap . . .	77
3. Procentuele verdeling van het bosbezit in Nederland naar categorieën van boseigenaren . . . . .	78
4. Hoogte der uitkeringen van de Regeling bosbijdragen	95
5. Indeling van het overheidsbosbezit . . . . .	104
6. Het ingangsniveau van de beleidsinstrumenten . . . .	131
7. Het effect der instrumenten op de twee beleidslijnen voor de bosbouw . . . . .	135
8. Koopprijzen van bosgrond en los bouwland voor 1953 t/m 1975 . . . . .	136
9. Indeling der instrumenten naar soort overheidsactiviteit . . . . .	
10. Middelen gepaard gaande met de overheidsinstrumenten	145
11. Procentuele verdeling van het bosbezit in Nederland naar eigendoms categorieën . . . . .	153
12. Middelenbeslag per soort overheidsactiviteit . . . .	154
13. Binnenlandse houtproductie . . . . .	158
14. Prijzen van Nederlands naaldhout, "op stam en geveld	157
15. Indeling opgaand productie-areaal naar eigendom en grootteklasse . . . . .	158
16. Netto toegevoegde waarde in de werkelijke en potentiële situatie . . . . .	159
17. Bedrijfsresultaten 1975 van particuliere bosbedrijven	160
18. <u>Uitbreiding oppervlakte bos in de periode, die loopt tot in de negentiger jaren . . . . .</u>	<u>164</u>
19. Berekening van het verschil in netto toegevoegde waarde als gevolg van een bosuitbreiding met 36000 ha	168
20. Exploitatierkening over 1975 van de door het L.E.I. onderzochte particuliere bosbedrijven, groter dan 50 ha . . . . .	176
21. Invloed van de beleidsinstrumenten op de inkomensverdeling . . . . .	177
22. De inkomensvorming door diverse Landbouwkundige toepassingen van zandgrond voor 1975 . . . . .	179
23. Eigenaarsinkomen uit verschillende Landbouwkundige toepassingen van zandgronden voor 1975 . . . . .	181
24. Enkele voorbeelden van politieke participatie in de bosbouw . . . . .	185

tabel	blz.
25. Aantal hectaren vallende onder diverse Bijdrage- regelingen . . . . .	188
26. Indeling Nederlands bosbezit naar eigendoms-categorie	204
27. Indeling Nederlands bosbezit naar eigendoms- toestand en grootteklassen . . . . .	205
28. Indeling van het Nederlands produktieareaal naar houtsoort . . . . .	207
29. Indeling van het Nederlands bosareaal naar exploi- tatievorm . . . . .	208
30. Totale oppervlakte der landgoederen gerangschikt onder de Natuurschoonwet . . . . .	211
31. Belastbaar vermogen en verschuldigde belasting bij diverse regelingen . . . . .	212
32. Inkomstenderving als gevolg van "NSW en vermo- gensbelasting" . . . . .	213
33. Indeling particulier bosbezit naar grootteklasse	213
34. Aantallen particuliere bosbedrijven naar grootte- klasse . . . . .	214
35. Gemiddeld vermogensbeslag in gld per bedrijf . .	214
36. Verschuldigd successierecht bij vererving door echtgenoot en/of kinderen . . . . .	215
37. Aantal voor de faciliteit in aanmerking komende bedrijven en de inkomstenderving . . . . .	215
38. De nonfaktorkosten van de particuliere bosbedrij- ven, 1975 . . . . .	217
39. Uitgaven en opbrengsten van het Staatsbosbeheer per dienstjaar . . . . .	222
40. Totale bosgrondaankopen voor het Staatsbosbeheer	223
41. Nominale prijzen voor bosgrond en los bouwland. .	224
42. Het reële prijsverloop voor bosgrond en los bouw- land . . . . .	225
43. Contante waarde van de door de landbouw gedurende de overgangsfase gerealiseerde netto-toegevoegde waarde . . . . .	230
44. Correlatiecoëfficiënten tussen de kostenposten en de beleidsinstrumenten . . . . .	232
45. Significantieniveau voor de correlatiecoëfficiënten	232
46. Resultaten regressie-analyse . . . . .	234

Lijst van figuren

figuur		blz.
1.	De elementen van het economisch systeem van een volkshuishouding . . . . .	65
2.	Hierarchisch schema van doeleinden en middelen van de overheid . . . . .	67
3.	De relatie tussen gedragswetenschappen, normen en overheid . . . . .	73
4.	Bosoppervlakte van de Europese Gemeenschap . . . . .	76
5.	De bosbouwsector binnen het schema van doelen en middelen . . . . .	128
6.	De economische kringloop van een gesloten volkshuishouding . . . . .	197
7.	Indexcijfers voor de nominale prijzen van bosgrond en bosbouwland . . . . .	227
8.	Indexcijfers voor de reële prijzen van bosgrond en los bouwland . . . . .	228
9.	Prijsverhouding los bouwland en bosgrond . . . . .	229

Ten geleide.

In een dichtbevolkt land als Nederland is grond een schaars goed. Ongeveer 10% van het Nederlands grondoppervlak behoort tot de bebouwde kom. Van het gebied buiten de bebouwde kom is ruim 80% als cultuurgrond in gebruik bij land-, tuin- en bosbouw. Deze bedrijfstakken hebben in zijn algemeenheid de grond niet alleen nodig als vestigingsplaats doch ook als produktiemiddel in het vegetatieve produktie proces. Zij vormen de zgn. grondgebonden activiteiten. Deze activiteiten zijn gericht op de produktie van voedsel, siergewassen en grondstoffen. Bij de produktie staat de bevrediging van de behoefte aan deze produkten centraal. Daarnaast treedt de land-, tuin- en bosbouw op als beheerder van het landelijk gebied.

Het huidige functioneren van een sektor binnen de volkshuishouding is tot stand gekomen onder invloed van een groot aantal factoren. Daartoe behoren factoren van fysieke, technisch-biologische, sociaal-culturele en economische aard en het gevoerde overheidsbeleid. Al deze factoren hebben in het historisch groei-proces van de grondgebonden activiteiten een rol gespeeld. De onderhavige studie zal in hoofdzaak gericht zijn op het door de overheid gevoerde sectorbeleid voor grondgebonden activiteiten. Door de keuze van haar beleidsinstrumenten en door de werking van deze instrumenten oefent de overheid invloed uit op het grondgebruik in Nederland.

Het kenobject, van waaruit een analyse van het overheidsbeleid plaatsvindt, wordt gevormd door de economische theorie. Deze theorie vormt de leidraad voor de analyse van de samenhang tussen het beleid van de nationale overheid en de economische aspecten van het grondgebruik. Een analyse van het overheidsbeleid met betrekking tot de economische aspecten van het grondgebruik kan zich uitstrekken over de grondgebonden activiteiten land-, tuin- en bosbouw. De toenemende betekenis van het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor land- en tuinbouw binnen de Europese Gemeenschap maakt het moeilijk de gevolgen van het nationale overheidsbeleid voor deze sectoren te traceren. In tegenstelling tot land- en tuinbouw is bij de bosbouw tot nu toe hoofdzakelijk

sprake van een nationaal overheidsbeleid. De sector bosbouw zal bij deze analyse als empirisch object dienen.

Deze studie valt in drie delen uiteen. In het eerste deel wordt aandacht geschonken aan ontwikkelingen in het economisch denken, waaruit de thans bestaande economische theorie is voortgevloeid. Dit wordt beschreven in de hoofdstukken I en II. Hoofdstuk III heeft betrekking op de plaats van het overheidsbeleid in de volkshuishouding. Deze plaatsbepaling is gebaseerd op de huidige inzichten over de rol van de overheid binnen het gehele economische proces. Het tweede deel wordt gevormd door hoofdstuk IV. In dit hoofdstuk is een inventarisatie en beschrijving van het overheidsbeleid voor de sektor bosbouw gegeven. Daarin worden zowel de beleidslijnen als de beleidsinstrumenten besproken. Voorts wordt ingegaan op enkele overheidslichamen welke belast zijn met de beleidsuitvoering. Het derde deel bestaat uit de hoofdstukken V en VI. In hoofdstuk V vindt een analyse plaats van de beleidsinstrumenten vanuit verschillende gezichtspunten. Vervolgens worden in hoofdstuk VI deze beleidsinstrumenten beoordeeld aan de hand van een aantal criteria voor het overheidsbeleid ten aanzien van het landelijke gebied.

Tot slot van dit woord vooraf willen de auteurs een woord van dank richten aan hen die zorg hebben gedragen voor het vele type- en correctiewerk. Hoewel meerdere personen een bijdrage hebben geleverd lijkt het ons gepast om met name aan Mevr. C.S.Hoevenaar dank verschuldigd te zijn.

## I ENIGE ONTWIKKELINGEN IN HET ECONOMISCH DENKEN.

### 1. Drie vraagstukken

In elke samenleving moeten een drietal vraagstukken worden opgelost. Het eerste vraagstuk bestaat uit: welke goederen en diensten zullen worden geproduceerd en in welke hoeveelheden. De onderdelen "wat" en "hoeveel" hebben betrekking op de samenstelling en de grootte van de totale produktie. Gelijkzeitig dient zich als tweede vraagstuk aan: welke produktiefactoren en in welke hoeveelheden zullen zij bij het produktieproces worden ingeschakeld. Bij dit vraagstuk zijn de allocatie der produktiefactoren en de inkomensvorming aan de orde. Het derde vraagstuk heeft betrekking op welke wijze de voortgebrachte goederen en diensten over de verbruikers zullen worden verdeeld en in welke mate elke verbruiker op een deel ervan beslag kan leggen. De aandacht richt zich hier op de distributie van goederen en diensten over de verschillende leden van de samenleving. Deze distributie wordt in belangrijke mate bepaald door de inkomensverdeling.

Het geheel van instituties binnen een volkshuishouding - dat de oplossing van deze vraagstukken moet leveren - noemt men de economische orde. In hun betekenis zijn instituties een geheel van normen, regels gedragspatronen of gevestigde denkwijzen, die gelden binnen een bepaalde samenleving. Voorbeelden van economische instituties zijn de eigendomsvormen, de bedrijfshuishouding, de gezinshuishouding, de overheid, het arbeidsloon, de pacht, het geld, de winst, het prijsmechanisme, de vakorganisatie enz. Het functioneren van het geheel der instituties geeft inhoud aan de economische orde van een volkshuishouding. Binnen deze economische orde tracht een gemeenschap de bovengenoemde drie vraagstukken tot een bevredigende oplossing te brengen. De instituties vormen geen statisch geheel, integendeel zij zijn door allerlei factoren aan veranderingen onderhevig. Treedt in de loop van de tijd een wijziging op in de maatschappelijke opvattingen dan kan dat gevolgen hebben voor de betekenis en het functioneren van de instituties. Hetgeen zijn weerslag vindt in de door de gemeenschap gewenste economische orde. (1) \*

Elke economische orde zal naar tijd en plaats andere doeleinden kunnen formuleren. Het formuleren van de doeleinden behoort op zichzelf niet tot het terrein van de economische theorie maar tot het terrein

---

\* De nummers tussen haakjes (1) etc., zijn verwijzingen naar de noten op blz. 236 t/m 250

der economische politiek. Bij het bepalen van de wegen waarlangs de gestelde doeleinden bereikt kunnen worden is inzicht in de economische theorie echter onmisbaar. Kennis van de geschiedenis van het economisch denken is daarom niet alleen interessant, doch ook noodzakelijk. Zij is interessant omdat in de economische theorie zich de maatschappij en de cultuur van een bepaalde periode weerspiegelen.

Door na te gaan hoe bepaalde theorieën zijn ontstaan en ze zich ontwikkelden kan de onderzoeker de hypothesen opsporen waarop ze berusten.

Dit is noodzakelijk omdat de geldigheid van de hypothesen de bruikbaarheid van de theorie bepaalt. Kennis van de geschiedenis van het economisch denken is een voorwaarde voor het verkrijgen van inzicht in en het kritisch beoordelen van de hedendaagse economische theorie. Daarnaast is zij noodzakelijk voor het analyseren van de economische politiek. Elk economisch beleid berust immers op bepaalde economische theorieën. Anderzijds kunnen ervaringen opgedaan tijdens een bepaald economisch beleid een belangrijke invloed uitoefenen op de verdere ontwikkeling van de economische theorie.

## 2. De voorgeschiedenis.

### 2.1 Het begin van de economische wetenschap.

In het ontwikkelingsproces van de economische theorie neemt de 18e eeuw een bijzondere plaats in. In deze periode bereikt de economie als stelselmatig geordende kennis het niveau van een zelfstandige wetenschap. THURLINGS (1978) ziet het aan Richard Cantillon (1680-1734) toegeschreven werk "Essai sur la Nature du Commerce en Général" als het begin van de economische wetenschap. Daarin werd voor het eerst in de vorm van een algemene theorie het gehele complex van economische relaties beschreven. Omtrent het auteurschap van Richard Cantillon bestaat geen volledige zekerheid. Evenmin is precies bekend in welk jaar het geschrift gereed is gekomen. Men vermoedt dat het rond 1730 is geschreven. De tekst werd eerst in 1755 in gedrukte vorm in Frankrijk gepubliceerd. Het uitgangspunt van dit werk van Richard Cantillon was fysiocratisch, hoewel hij zelf een positie innam tussen het mercantilisme en de fysiocratie. (VANDEWALLE, 1976).

De wortels van de economische wetenschap treft men aan in de voorafgaande periode. Reeds in de Griekse oudheid en de middeleeuwen worden in werken van meestal filosofische aard economische problemen behandeld. De wijsgeren en geleerden, die zich met economische vraagstukken bezighielden, waren zich vaak niet bewust van de eigen aard van deze problemen.



De werken van de Griekse filosofen en de middeleeuwse scholastieken weerspiegelen de opvatting dat hun interesse in het bijzonder gericht is op het meer algemene probleem van het wezen der menselijke samenleving. Zo worden in werken van de scholastieken alleen economische problemen behandeld, zodra zij ook tot de vraagstukken van de moraaltheologie behoren.

## 2.2 Het mercantilisme

Aan het eind van de middeleeuwen onstond in Europa een beweging die het mercantilisme wordt genoemd. Deze beweging kwam tijdens de 16e, 17e en 18e eeuw in de Westeuropese landen voor. NIELSEN (1911) verstaat onder het mercantilisme een verzameling van gelijksoortige opvattingen, die elk op eigen wijze tot doel hebben, de macht van de Staat te vermeerderen. Langzamerhand werden, naar het algemene inzicht, deze opvattingen vastgelegd en tot dogma's, leerstellingen verheven. Zo er sprake is van een bepaalde theorie, dan dient men te denken aan door ervaringen vastgelegde leerstellingen.

ZIELENZIGER (1966) ziet het mercantilisme als een bij uitstek nationale beweging. Alles concentreert zich om het punt van het nationale zelfbewustzijn. Zo is het mercantilisme een nationale beweging met als leidend principe de politieke en economische centralisatie. HECKSCHER (1934), die zich beperkt tot het economisch aspect van het mercantilisme, beschrijft het mercantilisme als de economische politiek die bedreven werd gedurende het tijdvak dat liep van het einde der middeleeuwen tot aan het begin van het liberalisme. Hij ziet het mercantilisme als de exponent van de overtrokken verhouding tussen overheid en volkshuishouding. De nadruk was gevestigd op de overheid en niet op de volkshuishouding. De overheid heeft haar eigen belang, een belang dat staat boven elke ethische overweging en de basis vormt voor al haar activiteiten. Uit deze opvatting vloeit voort dat alle economische activiteiten ondergeschikt gemaakt moeten worden aan het belang van de overheid. VOORTHUIJSEN (1964) maakt bezwaar tegen de beschrijving van HECKSCHER over het mercantilisme. In de eerste plaats mag het mercantilisme niet vereenzelvigd worden met een vorm van economische politiek. HECKSCHER doet voorkomen alsof het mercantilisme alleen een economische politiek zou zijn. Beter is het te spreken van een mercantilistische economische politiek of van de economische politiek van het mercantilisme. De laatste aanduiding brengt beter tot uitdrukking dat er naast dit aspect nog andere aspecten van het mercantilisme zijn.

In de tweede plaats is het niet juist om iedere economische politiek in de genoemde periode aan te duiden als mercantilistische politiek.

VOORTHUIJSEN karakteriseert het mercantilisme als een beweging waarin het streven naar politiek en economische eenheid, zowel binnen de grenzen van de staat als naar buiten toe, voorop staat. Daarnaast gaan de mercantilisten van de gedachte uit dat een land niet rijk kan worden door alles voor zichzelf te houden en te consumeren. Import van gereede produkten en zeker de import van consumptiegoederen is volgens hun opvatting ongewenst en dient daarom vermeden te worden. De verwerking van door het land zelf voortgebrachte of eventueel geïmporteerde grondstoffen door de inheemse nijverheid houdt de arbeiders aan het werk en de winst in het land.

De opvattingen van het mercantilisme komen tot uiting in het direkt en gericht ingrijpen van de overheid in het gehele maatschappelijke leven. In de mercantilistische politiek treft men een aantal gemeenschappelijke kenmerken aan. Bij deze politiek bediende men zich van:

- a. maatregelen ter bevordering van de politieke en administratieve eenheid;
- b. uitvoerbelemmeringen en -verboden voor grondstoffen, goud en zilver;
- c. invoerbelemmeringen en -verboden voor buitenlandse eindprodukten;
- d. maatregelen ter bevordering van de binnenlandse nijverheid;
- e. het voeren van een mercantilistische koloniale politiek.

Ondanks de uiteenlopende interpretatie van het mercantilisme bestaat er een grote mate van overeenstemming over de genoemde gemeenschappelijke kenmerken van de mercantilistische politiek. De uiteenlopende interpretatie is een gevolg van een tweetal factoren. In de eerste plaats belichten de auteurs een aspekt (of meerdere aspekten) van het totale verschijnsel. Een analyse van de mercantilistische beweging in zijn geheel wordt niet uitgevoerd. In de tweede plaats strekte de invloed van het mercantilisme zich over een periode van meer dan twee eeuwen uit. Het ligt voor de hand dat gedurende zo'n lange periode veranderingen zijn opgetreden in de mercantilistische beweging. Uiteraard heeft dit zijn gevolgen voor de gevoerde mercantilistische politiek.

De gemeenschappelijke kenmerken (a t/m e) van de mercantilistische politiek behoorden tot het arsenaal van instrumenten waarvan de centrale overheid zich in de 16e, 17e en 18e eeuw bediende. Zij vormden de instrumenten waarmee de overheid direkt regulerend in het economische proces ingreep. Dit had een direkte beïnvloeding van de produktie, de allocatie der produktiefactoren, de inkomensvorming en inkomensverdeling door de overheid tot gevolg.

Samengevat kan onder het mercantilisme verstaan worden de som van beginselen welke in de 16e, 17e en 18e eeuw door de regeringen in de westeuropese eenheidstaten werden aangehangen. Zij ondervonden daarbij een belangrijke steun van de kooplieden en industriëlen . Deze laatsten wisten gebruik te maken van het door de overheden gevoerde economisch beleid. Door het benadrukken van handel en nijverheid konden de kooplieden en industriëlen zich ten kosten van de rest van de bevolking verrijken. Vooral op het platteland was als gevolg van de mercantilistische politiek, sprake van verpaupering. Het is dan ook begrijpelijk dat de kooplieden en industriëlen achter de beginselen van het mercantilisme stonden. De konkrete inhoud van deze beginselen toonde van land tot land verschillen en wijzigde zich bovendien in de loop van de tijd. Een goed voorbeeld van de eigen nationale kleur van het mercantilisme vormde Duitsland. De Duitse vorm van het mercantilisme wordt het kameralisme genoemd. In Duitsland was de bevolkingsomvang tengevolge van de dertigjarige oorlog (1618-1648) gedaald van ongeveer 20 tot ongeveer 8 miljoen (VANDEWALLE, 1976). Het land was verarmd en politiek verdeeld. De kleine staatjes telden te weinig bemiddelde inwoners om de nodige belastingen voor het onderhoud van leger en hofhouding te kunnen opbrengen. De ambtenaren zochten naar middelen om de bevolking te doen toenemen, de economische activiteit opnieuw op te wekken en vooral de financiële positie van de vorst te verbeteren. Hierbij werd een beroep gedaan op maatregelen, die kenmerkend zijn voor het mercantilisme.

### 3. De fysiocraten

#### 3.1 Oorsprong en betekenis van het begrip fysiocratie.

In de voorgeschiedenis van de economische wetenschap werden de economische problemen voornamelijk behandeld in de geschriften van filosofen, kooplieden en ambtenaren. De werken van filosofische aard weerspiegelden de opvattingen van de Griekse filosofen en de middeleeuwse scholasten. De geschriften van de kooplieden en ambtenaren bestonden veelal uit studies over economische vraagstukken die samenhangen met de aard van hun werkzaamheden. In deze studies hielden zij zich bezig met vraagstukken uit de praktijk van het economisch leven. De kooplieden en ambtenaren waren in vele gevallen vertegenwoordigers van het mercantilisme en/of kameralisme. Zowel de werken van de filosofen als die van de kooplieden en ambtenaren worden gekenmerkt door een fragmentarische kijk op de economische verschijnselen. Men bestudeerde afzonderlijke fragmenten van het economisch proces. De belangstelling was gericht op aspecten zoals: de handel, de gerechtvaardigde prijs, het gerechtvaardigde loon, de hoogte der rentevoet, de munttheorie, de buitenlandse handel en de geldcirculatie, de buitenlandse handel en de binnenlandse nijverheid, de belastingen en de financiële positie van de overheid. Weinig of geen aandacht besteedde men aan het gehele complex van factoren dat ten grondslag ligt aan de continuïteit in het economische proces en aan de wederzijdse beïnvloeding van economische verschijnselen binnen de volkshuishouding.

Tot omstreeks 1750 blijven de geschriften van de filosofische stroming en de geschriften van praktische aard van elkaar gescheiden. Daarna vloeien ze samen in de leer der fysiocraten. De fysiocraten kunnen aanspraak maken op de naam "grondleggers van de economische wetenschap". Zij vormen dan ook de eerste economische school. Niet alleen omdat hun opvattingen over economische vraagstukken in belangrijke mate overeenstemmen, doch ook omdat zij de eersten waren die deze vraagstukken in hun onderlinge samenhang zagen. De naam, die zij aan de economische wetenschap gaven, is karakteristiek voor hun opvattingen. Fysiocratie betekent "heerschappij van de natuur" (fysio = natuur, kratein = regeren). Deze naam is gebaseerd op de overtuiging van de fysiocraten dat het economisch leven bepaald wordt door een reeks van natuurwetten. De term fysiocratie werd in 1757 voor het eerst in de "Ephémérides" een tijdschrift van de fysiocraten gebruikt door de abbé Baudeau die dit begrip als volgt definieerde: "L'ordre naturel et social, fondé sur la nécessité physique et sur la force irresistible de l'évidence". De grondlegger van de fysiocratische school, Quesnay (1694-1774), omschreef "l'évidence" als: "une certitude si claire et si manifest par elle-même,

que l'esprit ne peut s'y refuser". (VANDEWALLE, 1976)

Deze definitie van het begrip fysiocratie houdt in dat de filosofie van de fysiocraten meer omvatte dan alleen het geloof in wetmatigheden. Zij menen dat deze wetmatigheden door de mens dankzij de rede (=het verstand) ontdekt kunnen worden. De menselijke geest wordt door de fysiocraten beschouwd als een afzonderlijke entiteit, die niet onderworpen is aan natuurwetten. Hieruit blijkt de dualistische en rationalistische instelling van de fysiocraten. Dualistisch omdat zij enerzijds de menselijke geest (de menselijke rede of ratio) en anderzijds de natuurwetten als verklaringsgrondslag gebruiken. Rationalistisch omdat verondersteld wordt dat alle kennis door de werking van de menselijke geest ontstaat.

Het rationalisme heeft verschillende aspecten. Het belangrijkste is wel dat de sleutel tot het verklaren van het maatschappelijk gebeuren gezocht moet worden in de menselijke rede ofwel in de werking van de menselijke geest. De mensen zijn van nature met gelijke rede begaafd, daarom is die menselijke rede als basis voor alle gebeuren in de maatschappij te beschouwen. Hieruit vloeit voort dat er een maatschappelijke ordening zal bestaan die in overeenstemming is met de rede. Deze ordening noemen de fysiocraten de "ideale" ofwel de "natuurlijke orde". Zij vloeit voort uit de "redelijkheid" van de mens en de natuurwetten. Indien de samenleving de natuurwetten naleeft ontstaat een toestand waarin sprake is van de "natuurlijke orde". In de visie van de fysiocraten is de toestand van natuurlijke orde de optimale situatie. De samenleving behoort deze na te streven en te bestendigen.

Deze denkbeeldige orde die de fysiocraten de "natuurlijke orde" noemen, plaatsen zij tegenover het bestaande bestel. In Frankrijk was het bestaande bestel in die tijd sterk beïnvloed door het mercantilisme. De economische politiek van het mercantilisme had geleid tot een strenge reglementering van het gehele economische leven. Handel, scheepvaart en nijverheid waren aan vele regelingen en beperkingen onderworpen. In vele gevallen waren de regelingen, die op handel, scheepvaart en nijverheid betrekking hadden, ontworpen ten gunste van deze bedrijfstakken. Zij werden beschouwd als de bron van de rijkdom. De landbouw stond als gevolg van de economische politiek van het mercantilisme laag in aanzien. Zij moest zorg dragen voor een goedkope voedselvoorziening. Lage voedselprijzen maakten lage lonen mogelijk en bevorderden daardoor de export van eindprodukten. De Franse overheid had daartoe o.a. de graanhandel aan een strenge reglementering onderworpen. Bovendien trachtte zij middels verboden, verplichtingen en vergunningen het aanbod van graan te vergroten. Deze economische politiek van het mercantilisme had tot gevolg dat een groot deel van de agrarische bevolking in diepe armoede verkeerde.

Het zich afzetten tegen deze - in Frankrijk bestaande - economische orde heeft er mede toe geleid dat de fysiocratie als een agrarische beweging

beschouwd wordt. De fysiocraten ruimden in hun theorie een centrale plaats in voor de agrarische sektor. De agrarische bevolking vormde de "produktieve klasse". Alleen in de landbouw zou een "produit net" d.w.z. een netto-overschot, ontstaan. Dit overschot vindt zijn bestaansgrond in de gave van de natuur. Geheel onbegrijpelijk is deze centrale positie van de landbouw niet. Volgens THURLINGS(1978) telde Frankrijk omstreeks 1750 reeds ca. 20 miljoen inwoners. Algemene hongersnood als gevolg van voedseltekorten was in die tijd geen denkbeeldig, doch een bestaand probleem. Zo vermeldt MAREY (1976) in zijn boek "The world food crisis" dat Frankrijk zowel in 1693 als 1769 door grote hongersnooden werd geteisterd. De hongersnood in 1769 kostte aan vijf procent van de bevolking het leven.

### 3.2. De optimale situatie.

De met de rede ontdekte "natuurlijke orde" speelde bij de fysiocraten een belangrijke rol. Uit deze "natuurlijke orde" van de maatschappij kan door de werking van de menselijke geest het natuurlijk recht voor de mens worden afgeleid. THURLINGS (1978) omschrijft het natuurlijk recht als een complex van natuurlijke - voor ieder die wil nadenken, evidente - leefregels. Daardoor kan de mens middels de produktie zijn levensonderhoud in maatschappelijk verband verzekeren. Binnen dit complex bestaan een tweetal grondrechten voor de mens:

1. het recht van vrije beschikking over de goederen, die het individu zich door zijn arbeid verschaft of toeëigent, d.w.z. het recht van eigendom. Hiermede steunt het eigendomsrecht op de menselijke prestatie.
2. Het recht van elk mens om te streven naar een voor hem zo gunstig mogelijke toestand. Daarbij dient men wel rekening te houden met de medemens, d.w.z. met de belangen van een ander.

De fysiocraten waren gekant tegen iedere vorm van overheidsbemoeienis, die de uitoefening van deze natuurrechten van de mens zou belemmeren. Het economisch proces zou zich moeten afspelen in een toestand zonder enig overheidsingrijpen. Een dergelijk stelsel noemt men het "laissez-faire-stelsel". De bekende leuze "Laissez faire, laissez passer" is volgens VAN DE WALLE (1976) afkomstig van de Gournay (1712-1759). Deze was echter allesbehalve een overtuigd fysiocraat, maar veeleer een anti-mercantilist. Hij was van mening dat het systeem van direkte overheidsbemoeiing met het bedrijfsleven - door de vorming van monopolies, jaar- en stapelmarkten - alsook het gildewezen een ernstige belemmering vormde voor de economische vooruitgang van Frankrijk. De overheid diende aan de - onbelemmerde- werking van het prijsmechanisme een grotere rol toe te kennen. Gournay was echter geen principiële vrijhandelaar.

Uit de "redelijkheid" van de mens en de natuurwetten vloeit voort dat de "natuurlijke orde" een optimale economische toestand inhoudt. De natuurlijke rechten van de mens vinden dan hun basis in de economische doelmatigheid. Zo kunnen het recht op privaateigendom en op volledige vrijheid teruggevoerd worden op het beginsel van de economische doelmatigheid (THURLINGS, 1978). In deze toestand is er dan sprake van volledig vrije mededinging. Uit de "natuurlijke orde" kunnen - door de werking van de menselijke geest de economische wetmatigheden worden afgeleid.

Deze wetmatigheden houden o.a. in, dat:

- de overheid de mens niet mag hinderen in het uitoefenen van zijn grondrechten
- de overheid niet in het spel van vraag en aanbod mag ingrijpen, tenzij het ingrijpen gericht is op het vrij functioneren van het markt- en prijsmechanisme. Hiertoe behoort het vóórkomen van monopolievorming.
- de marktprijs wordt beheerst door de verhoudingen van vraag en aanbod
- het peil van de interest wordt bepaald door vraag en aanbod. De rentevoet kan niet lager zijn dan de grondrente - de pacht -, want belegging in grond geeft meer veiligheid dan belegging in leningen.
- de belasting geen overmatig deel van het inkomen in beslag mag nemen
- de overheid niet mag lenen en geen begrotingstekort mag maken. De uitgaven van de overheid dienen gelijk te zijn aan de ontvangsten.

Het beeld, dat de fysiocraten in de "natuurlijke orde" voor het economisch proces ontwerpen, heeft een stationair karakter. Zij gaan er van uit, dat in de omstandigheden waaronder het economisch proces zich voltrekt, geen verandering zal optreden. In de opeenvolgende perioden speelt zich dit telkens op identieke wijze af. In iedere economische periode van een jaar komt als resultaat van de activiteiten der volkshuishouding een maatschappelijk produkt tot stand. Dit produkt wordt onder de volgende maatschappelijke klassen verdeeld: Grondeigenaren en overheid-"classe distributive", de agrarische sector - "classe productive", handelaren en industriëlen - "classe sterile" en de arbeiders en burgers - "classe de citoyens". Het jaarlijks produkt wordt door een keten van ruilakties onder de maatschappelijke klassen verdeeld. Deze verdeling geschiedt zodanig, dat een geregelde reproductie gewaarborgd is. Dat wil zeggen de maatschappelijke klassen ontvangen wat nodig is voor hun onderhoud.

Produceren is volgens de fysiocraten het voortbrengen van nieuwe stoffen. Alleen in de agrarische sektor wordt in hun zienswijze iets nieuws voortgebracht. Daarom vormt deze sektor de "produktieve klasse". De industriëlen en handelaren vervormen slechts en worden daarom de "steriele klasse" genoemd. De klasse van de grondeigenaren heeft een verdelende functie, zij vormt de verdelende klasse. Haar inkomen, in de vorm van grondrente, besteedt zij voor het aankopen van landbouwprodukten en ambachtelijke produkten.



In de visie van de fysiocraten heerst er in de toestand van de "natuurlijke orde" een optimale situatie. Het maatschappelijk produkt is maximaal. De allocatie der produktiefactoren is het resultaat van de werking van het prijsmechanisme. Binnen de optimale situatie is het inkomen voor de maatschappelijke klassen zo hoog mogelijk. De verdeling van dit inkomen, zowel tussen als binnen de klassen, geschiedt door de werking van het prijsmechanisme. De fysiocraten meenden aldus de oplossing gevonden te hebben voor de drie economische vraagstukken.

#### 4. De klassieken.

De klassieke school bouwde op de constructies van de fysiocraten een economische theorie op die inzicht bood in het functioneren van het prijsmechanisme. In deze theorie wordt aan het prijsmechanisme de belangrijkste rol toebedacht met betrekking tot de allocatie der produktiefactoren, de inkomensvorming en inkomensverdeling. Het onbelemmerd functioneren van dit mechanisme staat borg voor een efficiënte organisatie van de produktie in de samenleving.

Volgens de klassieken was een algemene overproduktie niet mogelijk. In hun visie schept elke produktie zijn eigen vraag. Via de produktie verwerven de produktiefactoren hun inkomen; de inkomensvorming. Dit inkomen wordt dan weer omgezet in een vraag naar produkten. Indien men het prijsmechanisme zijn werk ongestoord laat verrichten zullen de prijzen der produktiefactoren voor een juiste inkomensverdeling en vraagverhouding zorgen. Het prijsmechanisme moet zorgdragen voor een evenwicht tussen aanbod en vraag of wel een evenwicht tussen inkomensvorming en inkomensverdeling. De inkomensvorming en/of -verdeling is in het klassieke denken dus volledig het resultaat van het produktieproces. De klassieken schenken dan ook alleen aandacht aan de aanbodskant van het economisch proces.

Volgens de klassieke theorie maakte het zelfregulerend vermogen van de economie - dankzij het prijsmechanisme - een kostbare bureaucratie overbodig. De aanhangers van de klassieke theorie stonden in principe dan ook afwijzend tegenover overheidsbemoeienis. De overheid diende niet bij decreet te regelen wat spontaan tot stand kon komen bij een vrije werking van het prijsmechanisme. Zij meenden evenals de fysiocraten dat het individueel nut en het maatschappelijk (of sociaal) nut van nature overeenstemmen. Deze harmonie zou door de werking van het prijsmechanisme geschapen worden. De klassieken huldigen het "laisser faire" stelsel en geloofden in de economische harmonie gedachte van de fysiocraten. Vrijheid van produktie, beroep, bedrijf en handel is voldoende om zowel voor het individu als voor de volkshuishouding de grootst mogelijke welvaart te bereiken.

De taak van de overheid moet dan ook beperkt blijven tot: de verdediging van het land, het handhaven van de rechtsorde en bescherming van ieder individu tegen onrechtmatige handelingen of uitbuiting door een ander lid der maatschappij. Daarnaast diende de overheid zorg te dragen voor het stichten en onderhouden van instellingen en openbare werken. Althans wanneer deze voor het algemeen welzijn van betekenis zijn, maar naar aard en omvang niet geschikt zijn voor particuliere exploitatie (THURLINGS, 1974).

## 5. De Neoklassieken.

### 5.1. Een synthese tussen twee benaderingswijzen.

Aan het eind van de vorige eeuw verschenen achtereenvolgens de economische werken van Marshall en Pareto. Hun theorieën bevatten een synthese van de klassieke benadering vanuit het beschikbare produktievermogen en de benadering van de Grensnutschool welke gebaseerd was op de menselijke behoeften. In beide opvattingen was aan het prijsmechanisme een centrale rol toebedacht: het borg staan voor een efficiënte organisatie van de produktie in de samenleving. Het verschil manifesteerde zich in de verklaring van de waarde en de prijs. De klassieken baseerden zich op de produktiekosten, terwijl de auteurs uit de Grensnutschool de waarde bepaald achtten door de waardering van de consument. Bij de klassieken leefden de opvatting sterk dat het nut van een hoeveelheid goederen overeenkomt met de kosten. De aanhangers van de Grensnutschool gingen er vanuit dat het nut door iemand aan een goed toegekent tot uitdrukking wordt gebracht in de hoogte van de prijs die hij bereid is voor het betreffende goed te betalen.

Zij die in hun theorieën een synthese tussen beide benaderingswijzen tot stand trachten te brengen duidt men aan als neo-klassiek. In deze paragraaf zal aandacht worden geschonken aan werken van een viertal auteurs behorende tot de neo-klassieke school. Elk van deze auteurs heeft - ieder op zijn wijze - een belangrijke bijdrage geleverd aan de vorming van de economische theorie.

### 5.2 MARSHALL (1842 - 1924)

In de neo-klassieke leer schenkt men niet alleen aandacht aan de produktiecapaciteit - d.w.z. het aanbod - van de gemeenschap doch ook aan de vraag naar goederen. Zo wijst Marshall in zijn voornaamste boek "Principles of Economics" (1890) er op dat de algemene betrekkingen tussen vraag en aanbod de marginale grootheden bepalen. Deze laatste spelen de beslissende rol voor de prijsbepaling van de eindprodukten en van de produktiemiddelen. Ondanks de "algemene betrekkingen" maakt Marshall bij zijn prijstheorie gebruik van een sterke graad van abstractie. Wanneer hij de termen vraagfunctie, aanbodsfunctie en evenwichtsprijs gebruikt, denkt hij aan een partieel evenwicht, waarbij gevraagde en aangeboden hoeveelheid van een bepaald goed aan elkaar gelijk zijn. Hij bestudeert dan de prijsvorming van één produkt van een bedrijfstak, daarbij het "ceterus paribus" principe toepassend. (BEHRENS, 1969).

Vraag en aanbod beeldt Marshall grafisch uit door vraag- en aanbods- schalen. De vraag wordt door hem grafisch weergegeven als een dalende curve, wiskundig uitdrukt als een dalende functie. Marshall hanteert daar- bij de formule  $p=f(q)$ . Deze formule zegt dat de prijs ( $p$ ) een functie is van de hoeveelheid ( $q$ ), hetgeen wil zeggen dat bij iedere hoeveelheid van  $q$  steeds een bepaalde prijs behoort\*. Deze prijs wordt volgens Marshall bepaald door aangeboden hoeveelheid. Zij bewerkstelligt telkens het ontstaan van een bepaalde prijs. Gegeven de prijs van het eindprodukt bepalen de produktiekosten de omvang van het aanbod. De aan- geboden hoeveelheid wordt vervolgens geconfronteerd met de gevraagde hoe- veelheid. Het evenwicht tussen deze beiden wordt steeds door het markt- en prijsmechanisme tot stand gebracht. Is de prijs die daaruit resulteert hoger of lager dan de produktiekosten dan geeft dit aanleiding tot een stijging of daling van de voortbrenging. Met andere woorden er treedt een wijziging op in de allocatie der produktiefactoren. Hieruit volgt dat in de visie van Marshall het prijsmechanisme zorg draagt voor de allocatie der produktiefactoren.

Een konsekwente doorvoering van de prijstheorie vormt bij Marshall de inkomensverdelingstheorie. De inkomensverdeling ziet hij als resultaat van de prijsvorming van produktiefactoren en eindprodukten binnen een gegeven institutioneel kader. De grensproduktiviteit van de produktiefactor bepaalt de hoogte van de beloning van de produktiefactor. Bij Marshall is produktie en inkomensvorming één en hetzelfde proces.

In zijn theorie besteedt Marshall aandacht aan de begrippen "internal and external economies". Ter illustratie daarvan voert hij een zgn. "representatief bedrijf" ten tonele. Een dergelijk bedrijf heeft volledig toegang tot de interne en externe voordelen die er binnen de bedrijfstak bestaan. Onder de interne voordelen verstaat Marshall de voordelen die voortvloeien uit de produktie op grote schaal. Zij worden dan veroorzaakt door een hogere produktiviteit van arbeid en kapitaal. De externe voordelen zijn van een geheel andere aard. Zij vloeien voort uit de grotere mogelijkheden die door de omgeving in de meest ruime zin geboden worden. Marshall had hiermee de voordelen op het oog, die het individuele bedrijf te beurt vallen door de algemene industriële ontwikkelingen en verbeteringen in de toelevering en organisatie van handel en vervoer. De door Marshall bedoelde voordelen worden door het bedrijf zonder betaling en buiten de markt om genoten.

---

\* ) De latere economische leerboeken nemen het principe van de grafieken van Marshall over. Zij definiëren de vraag echter als  $q=f(p)$ , de gevraagde hoeveelheid wordt dan als een afhankelijke variabele gezien en wel afhankelijk van de hoogte van de prijs.

Zij zijn extern van aard. Door het invoeren van het begrip "external economies" gaf Marshall de eerste aanzet tot een economische analyse van de specifieke effecten. Deze effecten hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat ze buiten het markt- en prijsmechanisme optreden en invloed op derden uitoefenen.

Een ander belangrijk theoretisch concept dat door Marshall is uitgewerkt vormt het consumentensurplus. Het verschil tussen wat een persoon bereid was te betalen voor een bepaalde hoeveelheid van een goed en wat hij er voor betaald heeft, noemt Marshall het consumentensurplus. Dit begrip vormt een hulpmiddel bij het analyseren van het verschil tussen de totale baten en de totale kosten voor een individu. Worden de zgn. "inkomenseffecten" buiten beschouwing gelaten dan komen de baten<sup>\*</sup>) tot uitdrukking in de hoogste prijs die de persoon voor een bepaalde hoeveelheid van een goed eventueel zou willen betalen. De offers bestaan uit de prijs die de persoon in werkelijkheid betaald. In geld uitgedrukt is het consumentensurplus van een persoon het geldbedrag dat hij voor een bepaalde hoeveelheid van een goed zou willen opofferen, verminderd met het geldbedrag dat hij daadwerkelijk opoffert. De leidende gedachte bij Marshall is, dat het nut, dat een individu aan een goed ontleent, zijn uitdrukking vindt in de prijs die hij bereid is voor dat goed te betalen. Hierdoor geeft de vraagfunctie  $p = f(q)$  tevens het verloop weer van de marginale bate van een goed. In deze gedachtengang heeft een persoon zijn individueel welvaartsoptimum bereikt indien zijn consumentensurplus zo groot mogelijk is.

Marshall aanvaarde het consumentensurplus als een maatstaf voor welvaartsverandering, onder de veronderstelling dat het grensnut van het inkomen constant is. Deze veronderstelling houdt in dat het grensnut van het inkomen niet verandert als de prijs van welk goed dan ook verandert (PEARCE, 1971). Anders gezegd hij ziet af van zgn. "inkomenseffecten". Wel heeft hij oog voor het nut dat de laatst verdiende geldeenheid bij besteding afwerpt. Marshall stelt dat deze grootheid daalt bij toename van het inkomen. Bij een kleine inkomensverandering kan men volgens Marshall het grensnut van het inkomen als constant veronderstellen. KRABBE (1974) meent dat de identificering van marginale nutscurve met individuele vraagfunctie deze veronderstelling reeds inhoudt.

---

\* ) In deze betekenis kan men woorden als nut, baten, welvaart beschouwen als synoniemen.

### 5.3 PIGOU (1877-1959)

Pigou was een leerling en medewerker van Marshall. In 1908 slaagde Marshall er in hem als zijn opvolger in Cambridge te laten benoemen. In zijn geschriften trachtte Pigou de theoretische concepten van Marshall toe te passen en verder uit te werken. De naam Pigou is vooral verbonden met de "Welfare Economics", de welvaartseconomie. "The Economics of Welfare" wordt door velen beschouwd als zijn standaardwerk. In dit werk omschrijft hij welvaart als: "a state of consciousness", hetgeen vertaald kan worden als een bewustzijnstoestand. Pigou slaagt er evenwel niet in een goede maatstaf te vinden voor deze welvaart.

In "The Economics of Welfare" wordt onderscheid gemaakt tussen wat hij het "nationaal dividend" en de "nationale welvaart" noemt. Het "nationaal dividend" is de totale geldsom, die de vragers naar goederen en diensten bereid zijn aan te bieden om de tijdens een bepaalde periode netto voortgebrachte goederen en diensten te kopen. Hierdoor zijn de consumentensurplus in het nationaal dividend opgenomen. (VANDEWALLE, 1976). Anders gezegd, hoe groter de inkomens en hoe lager de prijzen des te groter is het "nationaal dividend". Een consequentie van dit onderscheid is dat een grotere inkomensongelijkheid aanleiding geeft tot een verhoging van het consumentensurplus. Personen met een hoog inkomen zijn immers bereid veel meer te bieden dan ze betalen, hetgeen kan leiden tot een stijging van het "nationaal dividend". De arme lagen van de bevolking zullen dan evenwel minder behoeften kunnen bevredigen. Daardoor leidt de stijging van het "nationaal dividend" niet tot een toename van de "nationale welvaart". Bovendien behoeft een verhoging van het nationale dividend als gevolg van een extra arbeidsinspanning, nog geen stijging van de nationale welvaart in te houden. Er moet immers ook rekening gehouden worden met deze arbeidslast.

De bewegingen van het "nationaal dividend" vormen aldus geen geschikte maatstaf voor die van de nationale welvaart. Pigou wenst zich daarom in hoofdzaak te beperken tot dat deel van de welvaart dat met geld als maatstaf, in verband kan worden gebracht (BEHRENS, 1969). Pigou noemt dit de economische welvaart. Deze economische welvaart is nauw verbonden met de omvang van het nationaal inkomen. Dit laatste definieert hij als de netto-productie van goederen en diensten gedurende een bepaalde periode. Het nationaal inkomen is maximaal, indien het niet mogelijk is door verandering in de allocatie der produktiemiddelen de marginale sociale netto-opbrengsten van de produktiemiddelen te vergroten.

Voor de welvaartseconomie is de toevoeging "sociale" van belang. Pigou maakt een onderscheid tussen het marginale private netto-produkt, dat te danken is aan de marginale toevoeging van produktiemiddelen aan een produktieproces, en het marginale sociale netto-produkt. Het marginale private netto-produkt valt toe aan de persoon of het economisch subjeet dat voor de toevoeging verantwoordelijk is. Daarentegen valt het marginale sociale netto-produkt toe aan alle leden van de gemeenschap. Het marginale private netto-produkt kan gelijk zijn aan en groter of kleiner zijn dan het marginale sociale netto-produkt. Het marginale sociale netto-produkt bestaat nl. uit het marginale private netto-produkt plus of minus een aantal positieve of negatieve effecten. Deze effecten beïnvloeden andere leden der maatschappij i.p.v. degene die de betrokken marginale produktiemiddelen-eenheid heeft aangewend. Negatieve effecten zijn bijv. de nadelen die men ondervindt als gevolg van geluidshinder, luchtvervuiling, aantasting van natuur en landschap e.d.. Tot de denkbare positieve effecten behoren o.a. natuur- en landschapsschoon als gevolg van het agrarisch grondgebruik, de waardeestijging van gronden wanneer door een wegaanleg naar een bepaald perceel de bereikbaarheid van alle aanliggende terreinen wordt verbeterd.

Indien een investering van een geldseenheid behalve aan de verantwoordelijke persoon, ook voordelen brengt aan derden, overschrijdt het marginaal sociaal netto-produkt het marginale private netto-produkt. Het is dan voordelig voor de gemeenschap de produktiehuishoudingen door subsidies aan te sporen meer te investeren in die sector dan op basis van het marginaal private netto-produkt verantwoord is. De investeringen moeten doorgaan tot het marginale sociale netto-produkt gelijk of kleiner is geworden aan het marginale private netto-produkt van alternatieve investeringsprojekten. Overtreft het marginale private netto-produkt het marginale sociale netto-produkt omdat bijv. derden van de investering nadelen ondervinden, dan dient volgens Pigou deze investering door een heffing te worden afgeremd.

Ook door onvolledige mededinging zoals monopolievorming kan een ondernemer het marginale private netto-produkt van zijn investering opdrijven boven het marginale sociale netto-produkt. Pigou meent dat het mededingingsbeleid van de overheid dit zoveel mogelijk moet beletten. Daarentegen zal de overheid als wetgever ook rekening dienen te houden met onvolmaaktheden van elke vorm van overheidsinterventie. Zo zal de overheid zich bewust moeten zijn van de invloed van belangenorganisaties resp. actiegroepen op overheidsbeslissingen,

de onverschilligheid of omkoopbaarheid van ambtenaren ed. Hoewel ambtenaren tot taak hebben het algemeen belang te dienen kan het voorkomen dat zij zich te veel vereenzelvigen met belangengroepen of zelfs actiegroepen. VAN DER DOEL (1975) spreekt in dit verband over de bureaukratische doeleinden van de ambtenaren. Of deze tekortkomingen van het overheidsapparaat zwaarder wegen dan de nadelen van het ongebreidelde particuliere initiatief hangt volgens Pigou af van de mentaliteit van de ambtenaren en de omstandigheden waarin ze hun taak vervullen. Bovendien mag bij het instellen van verbodsbepalingen inzake trust en kartels niet veronachtzaamd worden dat dergelijk gegroepeerde bedrijven een grote efficiency kunnen bereiken. Daardoor is het mogelijk dat - ondanks hoge winstmarges - de consumenten de betrokken producten toch nog goedkoper kunnen verwerven dan bij vrije mededinging het geval zou zijn.

Belangrijk in dit verband is de twijfel van Pigou aan de mogelijkheid van een strikte naleving van verboden, verplichtingen en vergunningen. Het gehele economische proces laat zich niet reguleren middels wettelijke bepalingen. Economische wetmatigheden zijn vaak sterker dan wettelijke regelingen en voorschriften. Duidelijk is Pigou over bedrijven die over een natuurlijke monopolie positie beschikken. Hij bepleit een overname door de overheid of het onder overheidscontrole brengen van deze bedrijven.

Pigou besteedt in zijn " The Economics of Welfare" ook aandacht aan het gewenste inkomensbeleid. Hij betwist daarin de theorie van Pareto als zou het aandeel van de arme bevolkingsgroepen in het inkomen een vast percentage uitmaken van het totale inkomen. Hij wijst erop dat progressieve inkomstenbelastingen, sociale bijdragen en subsidies de nationale welvaart verhogen. Een geldseenheid inkomen heeft voor iemand met een laag inkomen immers een groter nut dan voor iemand met een hoog inkomen. Indien deze maatregelen evenwel leiden tot een sterke daling van de besparingen, kunnen ze door de kapitaalvorming af te remmen de stijging van de nationale welvaart in de weg staan. Dit nadelig effect van progressieve inkomstenbelasting, sociale bijdragen en subsidies - op de omvang van de toekomstige produktie - wordt echter voor een belangrijk deel weer gecompenseerd. Een hoger inkomen heeft immers een nuttig effect op de gezondheid, werkbekwaamheid en opvoeding van de kinderen der armen. In de opvatting van Pigou compenseren de grotere investeringen in mensen de geringere investeringen in materieel kapitaal.



Pigou geldt als de voornaamste representant van de oudere of orthodoxe welvaartstheorie. Hij is er evenwel niet in geslaagd een goede maatstaf te vinden voor de welvaart. De grootheid "marginaal sociaal netto-produkt" is niet berekenbaar; elke investering kan immers externe effecten voortbrengen, die niet kwantificeerbaar zijn. Het door hem aanbevolen beleid t.a.v. deze externe effecten blijft echter vaag. Als uitweg voor de problemen kiest hij de omvang van het nationaal inkomen als indicator van de welvaart. Deze keuze heeft echter bezwaren. De omvang van het nationaal inkomen is immers het resultaat van de vermenigvuldiging van de netto voortgebrachte hoeveelheid goederen en diensten met hun prijzen. Aldus wordt met het consumentensurplus geen rekening gehouden. Hetgeen voor een aanhanger van Marshall als een tekortkoming kan worden beschouwd.

5.4. PARETO (1848 - 1923)

Pareto heeft zijn voornaamste persoonlijke visies op het gebied van de economische theorie na 1897 uitgewerkt (VANDEWALLE, 1976). Hij schonk o.a. aandacht aan de theorie van het consumentengedrag. Op dat gebied voerde hij het begrip "ophélimité" in, een kunstwoord dat betekent: "datgene wat een goed begeerlijk maakt voor de consument". Pareto introduceerde dit kunstwoord in plaats van het woord nut. Zijn bekendheid dankt Pareto echter aan zijn theorie over de inkomensverdeling. Door middel van studies op dit terrein heeft hij getracht de wetmatigheden die de inkomensverdeling beheersen, vast te leggen. Op basis van zijn studies is Pareto van mening dat een verdeling van de hoogste inkomens over de massa der bevolking geen aanleiding kan geven tot een belangrijke verhoging van de gemeenschappelijke welvaart. Overeenkomstig de visie van de neo-klassieken is bij Pareto de inkomensverdeling het resultaat van de prijsvorming van produktiemiddelen en eindprodukten. Met andere woorden, de verdeling van het inkomen over de verschillende leden van de gemeenschap wordt bepaald door het economisch proces. Zij kan, naar gelang de omstandigheden, meer of minder gelijkmatig uitvallen.

Elke poging om de inkomensverdeling te veranderen door een regulering van het markt- en prijsmechanisme leidt volgens Pareto tot een winst voor een bepaalde groep personen maar tot een groter verlies voor één of meer andere groepen. Immers - in zijn visie - leidt het spel van vrije mededinging tot een economisch proces waarin de inkomensvorming en -verdeling voor de maatschappij als geheel de grootst mogelijke "ophélimité" (= welvaart) bezorgt. Hieruit volgt dat een overheidsinterventie slechts de welvaart kan verhogen als het inkomen van bepaalde personen wordt verhoogd zonder dat het inkomen van één of meer andere personen wordt verminderd. Indien een evenwichtstoestand wordt bereikt waarin geen enkele overheidsinterventie meer mogelijk is, die aan deze eis voldoet, leeft de maatschappij in een optimale toestand. Anders gezegd Pareto ziet de optimale welvaart als een situatie waarin het niet mogelijk is door enig ingrijpen van de overheid iemand er op vooruit te laten gaan, zonder dat tegelijkertijd iemand anders erop achteruitgaat. Deze situatie wordt het Pareto-optimum genoemd.

### 5.5. CLARK (1874-1938)

De neo-klassieke theorie kwam rond de eeuwwisseling ook in de Verenigde Staten tot ontwikkeling. De synthese tussen de grensnuttheorie en de klassieke theorie werd daar door J.B. Clark tot stand gebracht . VANDEWALLE (1976) beschouwt Clark als de eerste vooraanstaande econoom in de Verenigde Staten. Als zodanig heeft hij daar een belangrijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van de economische wetenschap.

In 1899 verscheen het hoofdwerk van Clark "Distribution of Wealth". Met dit werk leverde hij een waardevolle bijdrage tot de oplossing van het vraagstuk van de inkomensvorming en inkomensverdeling. Hij beschrijft daarin uitvoerig hoe de evenwichtscheppende krachten tussen vraag en aanbod de diverse inkomens bepalen.

Clark brengt een belangrijk onderscheid aan in de inkomensvorming en de inkomensverdeling. Hij meent dat er sprake is van een functionele vorming van het inkomen en een personele verdeling van het inkomen. Het functionele inkomen van een produktiefactor is de beloning zoals die tot stand komt door de werking van het prijsmechanisme. Met dat mechanisme wordt de beloning vastgesteld welke de betreffende produktiefactor - als specifiek resultaat van haar functievervulling - in het economisch proces heeft weten te realiseren. Anders gezegd: de functionele inkomensvorming komt tot stand binnen het productieproces. De vraag in wiens handen het functionele inkomen terecht zal geraken, is hiermede nog niet opgelost. Het personele inkomen wijst daarentegen op het inkomen van een bepaald economisch subject. Hierbij speelt de functionele inkomensvorming een belangrijke rol. Doch daarnaast wordt het personele inkomen van een economisch subject beïnvloed door institutionele factoren. Deze krijgen gestalte in de maatschappelijke organisatie of wel de economische orde van de volkshuishouding.

De economische theorie houdt zich allereerst bezig met de verklaring van de functionele inkomensvorming. Deze functionele inkomensvorming wordt bepaald door de economische wetmatigheden binnen het economisch proces. (2) Hier is sprake van een vorming omdat het functionele inkomen gevormd wordt door de grensproduktiviteit van de produktiefactoren. Pas daarna komt het probleem

van de personele verdeling van dat inkomen. Hier is sprake van een verdeling omdat het niet zeker is dat het functionele inkomen in zijn geheel bij de aanbieders van de oorspronkelijke produktiefactoren terecht komt.

Bij het traceren van de functionele inkomensverdeling gaat het om het inkomen dat aan de eenheid van een produktiefaktor toevalt op grond van zijn functie in het economisch proces. In dit proces worden de produktiefactoren beloond overeenkomstig hun grensproduktiviteit. De beloning die dan toevalt aan de eenheid van een produktiefactor is gelijk aan de waarde van zijn grensprodukt. Aldus is de functionele inkomensverdeling eenvoudig de weerspiegeling van het prijsvormingsproces voor produktiefactoren. Institutionele factoren leiden ertoe dat de personele inkomensverdeling niet overeen hoeft te stemmen met de functionele inkomensvorming. Wanneer men let op het totaal bedrag dat aan een lid van de gemeenschap toevalt, dan is de aandacht gericht op de personele inkomensverdeling. Het personele inkomen berust feitelijk op een herverdeling van het functionele inkomen. (3)

6. Reacties in de periode 1875-1930 op de neo-klassieke theorie

De klassieken en in mindere mate de neo-klassieken maakten bij het opbouwen van hun economische theorie overwegend gebruik van de deduktieve methode. Men begon met een aantal basisbeginselen, ook wel axioma's genoemd. Uitgaande van deze basisbeginselen werd door logisch redeneren (d.w.z. via deductie) getracht een groot aantal uitspraken of leerstellingen af te leiden. Deze leerstellingen lagen als het ware besloten in de basisbeginselen en werden louter door logisch redeneren daaruit afgeleid. Aldus ontstond een bepaalde theorie. Bij deze methode van theorievorming trachtte men - langs de weg van de afnemende abstractie - van het algemene naar het bijzondere te komen.

Bij de vertegenwoordigers van de neo-klassieke school vormde de micro-economie het vertrekpunt voor hun economische analyses. Hun aandacht ging vooral uit naar de oorzaken en de gevolgen van het gedrag van de economische subjekten ten aanzien van de samenstelling en grootte van de produktie, de allocatie der produktiefactoren en de inkomensvorming. Centraal stonden hierbij de problemen die samenhangen met de prijs- en inkomensvorming. De vertegenwoordigers van de neo-klassieke school schonken in hun economische theorie weinig aandacht aan de theorie der geaggregeerde economische grootheden, de macro-economische theorie. Voor macro-economische grootheden zoals nationaal inkomen, investeringen, besparingen, konsumptie en prijsniveau evenals de noodzakelijke betrekkingen tussen deze grootheden hadden zij in hun theorievorming weinig plaats ingeruimd. In de economische analyses van de neo-klassieken vormden de geaggregeerde economische grootheden dan ook geen vertrekpunt.

De houding van de neo-klassieken uit de periode 1875-1930 tegenover overheidsinterventie in het economisch proces was i.h.a. weinig anders dan die van de klassieken. Ook zij stonden in principe afwijzend tegenover een direkt regulerend ingrijpen van de overheid. Zij achtten dit slechts gerechtvaardigd met een oog op een - zij het beperkte - inkomensherverdeling. (VANDEWALLE, 1976).

Tot omstreeks 1930 behield de neoklassieke leer het overwicht in de economische theorie. VANDEWALLE signaleert in de periode 1875 - 1930 drie verschillende stromingen die zich afzetten tegen bepaalde opvattingen van deze leer.

a. de historische, sociologische en institutionalistische scholen.

De vertegenwoordigers van deze denkrichtingen kwamen vooral op tegen een aantal basisbeginselen waarvan de neo-klassieken bij het opbouwen van hun theorie gebruik maakten. Gemeenschappelijk maakten zij bezwaar tegen de volgende opvattingen:

- De mens is een economisch rationeel handelend wezen (homo economicus).
- Er bestaan algemeen geldende economische wetmatigheden .

Deze basisbeginselen van de neo-klassieken trekken zij in twijfel. Daarnaast hadden deze drie scholen ook bezwaren tegen de deduktieve methode van de neo-klassieken. Zij zijn van mening dat men zijn uitgangspunt moet kiezen in de empirie, in het feitenmateriaal, dat de situatie bepaalt. Bij de theorievorming en het onderzoek zou men de "inductieve methode" moeten volgen.

b. de econometrische en de Zweedse school.

De vertegenwoordigers van deze scholen kwamen op voor het gebruik van wiskundig-statistische methoden bij economisch onderzoek. Zij hielden zich o.a. bezig met het bepalen van vraag- en aanbodfuncties, het formuleren van produktiefuncties en het ontwikkelen van een evenwichts- en conjunctuurtheorie. Bij het gebruik van de wiskundig-statistische methode lag de nadruk op een macro-economische benaderingswijze. De voornaamste auteurs van de Zweedse school - Knut Wicksell (1851 - 1926) en Gustav Cassell (1866 - 1945) ontwikkelden visies die hebben bijgedragen tot de zogenaamde Keynesiaanse omwenteling.

c. De aanhangers van de conjunctuurtheorie.

Deze ontwikkelden een conjunctuurleer die weinig rekening hield met de algemene neo-klassieke theorie. De conjunctuurtheoretici baseerden hun denkbeelden in hoofdzaak op statistische gegevens. Zij maakten daarbij overwegend gebruik van de inductieve methode. De aanhangers van de conjunctuurtheorie begonnen bij het bijzondere (een bepaalde situatie) en trachtten daaruit door generalisatie tot algemene stellingen te geraken. Op grond van statistische gegevens meenden de conjunctuurtheoretici dat de ontwikkeling van macro-economische grootheden in de tijd gepaard gaat met sterke fluctuaties. Voor het zoeken van een verklaring voor die fluctuaties ontwikkelden zij conjunctuurmodellen. Op grond daarvan meenden zij dat de economische ontwikkeling in de geïndustrialiseerde landen gekenmerkt worden door afwisselende perioden van versnelling en vertraging in de economische groei. De gesignaleerde fluctuaties hadden volgens hen een cyclisch

karakter. De naam cyclus suggereert volgens DUIJN (1977) een aan de fluctuaties ten grondslag liggend model, waarin de fluctuaties als een endogeen proces worden gegenereerd. De fluctuaties worden gekenmerkt door een vaste periodiciteit en amplitude. Met andere woorden: de golfbewegingen zouden niet veroorzaakt zijn door toevallige verstoringen (oorlogen, natuurrampen), maar - eenmaal in leven geroepen - zouden zij zichzelf in stand houden.

7. De economische orde

De klassieke en neo-klassieke economen hadden bij het opbouwen van hun theorie een bepaalde economische orde voor ogen. Deze orde was een abstractie van de werkelijkheid. In deze gestileerde orde:

- worden de bedrijfshuishoudingen geleid door ondernemers, die tevens eigenaar zijn. Hun doel is het een zo groot mogelijke winst te behalen;
- streven de gezinshuishoudingen naar een zo hoog mogelijk inkomen om tot een maximale behoeftebevrediging te komen;
- zijn alle produktiemiddelen in handen van particulieren;
- is geen enkele bedrijfshuishouding of gezinshuishouding groot genoeg om op de markt de prijzen van de goederen, die zij verkoopt of koopt te beïnvloeden d.w.z. er heerst volledige vrije mededinging;
- hebben de bedrijfshuishoudingen vrijheid van onderneming en de gezinshuishoudingen vrijheid van keuze;
- werkt een onbelemmerd en doorzichtig markt- en prijsmechanisme. De prijzen kunnen zich vrij bewegen. Het prijsmechanisme draagt zorg voor de allocatie der produktiefactoren, de samenstelling en grootte van de produktie en de inkomensvorming en -verdeling;
- zijn de produktiefactoren mobiel. Zij bewegen zich naar de bedrijfstakken of sectoren waar ze de hoogste beloning ontvangen;
- zijn in principe zowel bij consumptie als produktie externe effecten afwezig;
- ontvangt de produktiefactor arbeid - die nog niet georganiseerd is - alsmede de andere produktiefactoren een beloning overeenkomstig de werking van het prijsmechanisme;
- neemt de overheid het "laissez faire" in acht, d.w.z. zij heeft een beperkte taak: zorgdragen voor de verdediging, veiligheid en rechtsorde, het voorkomen van monopolie- en kartelvorming, het oprichten en onderhouden van instellingen en openbare werken. Hoewel deze laatsten nuttig zijn voor de volkshuishouding leveren zij geen voldoende opbrengsten op om de kosten te dekken en komen daardoor niet in aanmerking voor particuliere exploitatie.



De werkelijkheid leverde in de periode 1875-1930 echter een geheel ander beeld op dan deze gestileerde economische orde. Zelfs het "vroeg kapitalisme"<sup>\*</sup> kan niet beschouwd worden als een ideologie die karakteristiek was voor het laissez faire (GROSSMAN, 1976). Het meest ontwikkelde kapitalistische land was tot het eind van de 19e eeuw Groot-Brittannië. Zelfs daar heeft de ideologie van het "laissez faire" slechts tijdens de tweede helft van de 19e eeuw geheerst. Daarvoor was in Groot-Brittannië evenals in de meeste andere Europese landen het mercantilisme de overheersende doctrine.

De bloeitijd van het individualistisch kapitalisme in de V.S. lag volgens GROSSMAN tussen de burgeroorlog en de grote crisis. De overheersende economische orde werd niet gekenmerkt voor een zuivere, doch door een gematigde "laissez faire". Enerzijds werd door invoerbelemmeringen en grote federale subsidies voor de aanleg van spoorwegen de vrije mededinging afgezwakt. Anderzijds werd een toenemend overheidsingrijpen op het gebied van de openbare nutsbedrijven en de bestrijding van monopolie en kartel vorming aanvaard. In Duitsland, Frankrijk, Rusland en Japan - landen die betrekkelijk laat met de industrialisering begonnen - werd het laissez faire-stelsel als een luxe beschouwd. Onder invloed van nationalistische gevoelens werd in deze landen gedurende de laatste tientallen jaren voor de Eerste Wereldoorlog een bescherming en bevordering door de overheid van het nationale, particuliere bedrijfsleven aanvaard en nagestreefd. In vele gevallen leidde dit overheidsbeleid niet tot een bevordering van de vrije concurrentie.

---

\* GROSSMAN definieert kapitalisme als een economisch systeem waarin de produktiemiddelen in hoofdzaak aan particulieren toebehoren en waarin in de eerste plaats geproduceerd wordt voor de verkoop.

Aan het begin van de twintigste eeuw gaat de industrie op ruime schaal nieuwe vindingen toepassen. Daardoor treedt de economie in een expansiefase. Kenmerkend voor deze expansiefase is volgens VANDEWALLE (1976):

- a. de concentratiebeweging, die in de zware industrie omstreeks 1875 was begonnen, zet zich verder door. De vrije markteconomie wordt mede daardoor uit vele sectoren verdrongen.
- b. de expansie gaat niet gepaard met de liberalisatie van de internationale handel. De Verenigde Staten zetten hun sterk protectionistisch beleid voort, terwijl ook Groot-Brittannië zijn vrijhandelsbeleid meer en meer prijs gaf. Duitsland paste vooral op landbouwgebied beschermende rechten toe, terwijl Frankrijk zowel in de industriële- als in de agrarische sector een protectionistisch beleid voerde.
- c. de pogingen van de diverse Europese landen om zich door de overheersing van minder ontwikkelde landen te verzekeren van overzeese afzetgebieden voor hun industriële producten en bevoorradingsbronnen voor grondstoffen. Dit zgn. imperialisme leidde tot politieke botsingen tussen deze landen.

Met de eerste wereldoorlog kwam een einde aan deze economische expansiefase. Samen met de Russische revolutie luidde dit de teruggang in van de kapitalistische orde. Voor het eerst ging immers een grote natie over naar een andere economische orde. Van 1926 af tot de herfst van 1929 maakte de economische bedrijvigheid een algehele opbloei door. Zij werd gekenmerkt door sterke investeringen in diverse bedrijfstakken, beurs-speculaties en een sterke expansie van internationale kapitaalbewegingen. Toen in de herfst van 1929 in de Verenigde Staten een beurscrisis intrad oefende deze een grote terugslag uit op de economische ontwikkeling in alle industrieel ontwikkelde landen. Er ontstond een depressie zoals de wereld nog niet had gekend.

Aanvankelijk bleven de regeringen trouw aan de liberale orthodoxe principes overeenkomstig de klassieke resp neo-klassieke economische theorie. Zo verminderden ze hun overheidsuitgaven naarmate hun inkomsten daalden. Hierdoor verergerden ze de inkringing van de vraag naar goederen en diensten en de werkeloosheid. Aldus bracht de grote crisis (1929-'35) het voortbestaan van de kapitalistische orde in de Westerse landen in gevaar.

Begin 1933 kwam de grote ommekeer. In Duitsland zette men ter bestrijding van de werkeloosheid een politiek in van grote openbare werken. Tevens werd het gehele bedrijfsleven geleidelijk onder controle gebracht van de centrale overheid. In de Verenigde Staten ving op 1 maart 1933 Franklin Roosevelt zijn eerste mandaat aan als president. Hij startte de zgn. "New Deal"-politiek, gericht op het onder controle brengen van de produktie van diverse bedrijfstakken (om overproduktie te vermijden) en het bestrijden van de werkeloosheid door grote openbare werken. De andere industrieel ontwikkelde landen volgden in min of meerdere mate deze voorbeelden. Overal werd de rol van de overheid in het economisch leven groter. Het toenemen van het regulerend overheidsingrijpen leidde ertoe dat het basisprincipe van het kapitalistisch systeem, t.w. de economische vrijheid en de markteconomie, in de meeste landen aangetast werd. J.M. Keynes verantwoordde in zijn "The General Theory of Employment, Interest and Money" (1936) dit nieuwe beleid. Hij legde daarmee de basis voor de economische politiek na de tweede wereldoorlog.

## II WELVAARTSTHEORIE.

### 1. Het studie-objekt van de welvaartstheorie.

De grote crisis van de jaren 1930-1935 bracht de vraag op de voorgrond hoe door overheidsbemoeiing de economische welvaart voor de samenleving als geheel hersteld en verhoogd kan worden. Bij het ontwerpen van een wetenschappelijk verantwoorde economische politiek is een belangrijke taak weggelegd voor de welvaartstheorie. Deze theorie ontleent haar belang voor een groot deel aan de aanwijzingen die zij de overheid - voor maatregelen ter verbetering van de allocatie - verschaft. Doch uit deze specifieke functie mag men volgens HENNIPMAN (1977) niet afleiden dat de welvaartstheorie uitsluitend als een dienaar van de economische politiek moet worden gezien.

De meningen over de functie van de welvaartstheorie lopen - mede als gevolg van de verschillende interpretaties van haar studie-objekt - uiteen. HENNIPMAN (1977) signaleert overeenstemming over het feit dat zij zich bezighoudt met het nut of de welvaart die economische subjecten door gebruik van economische goederen en diensten genieten. Zijns inziens vormt het nut der subjecten het studie-objekt van de welvaartstheorie. In haar oorspronkelijke vorm gaat deze theorie bij het vraagstuk van een 'zo groot mogelijke maatschappelijke welvaart' dan ook rechtstreeks uit van het nut der individuen. Onderzoek van de maatschappelijke welvaart vormt volgens HENNIPMAN een verlengstuk van de theorie der individuele nutsmaximalisering.

De welvaartstheorie ontleent zijn wetenschappelijke betekenis niet alleen aan haar direkt belang voor de economische politiek. Zo kan een onderzoek naar 'de nutsmaximalisatie door middel van een efficiënte allocatie' plaatsvinden zonder dat dit een bewust nagestreefd economisch politiek doeleind behoeft te zijn. Gezien de aard en de inhoud van de welvaartstheorie vindt HENNIPMAN de benaming niet erg gelukkig. Allocatie-theorie of theorie van de sociaal-economische efficiency zou zijns inziens de eigenlijke inhoud beter weergeven. De allocatie oefent immers invloed uit op zowel de samenstelling en de grootte van de productie als op de inkomensverdeling. De welvaartseffekten van de allocatie krijgen mede in deze grootheden gestalte. Een belangrijk richtsnoer in de allocatie-theorie vormt de gelijkheid tussen de prijs van een produkt of dienst en de marginale maatschappelijke kosten. Is deze gelijkheid voor elk produkt of dienst bereikt dan is er sprake van een optimale allocatie.

2. De inhoud van het begrip welvaart.

Zoals gezegd vormt het studie-object van de welvaartstheorie het nut of de welvaart van economische subjecten. Over de inhoud van het begrip welvaart bestaan uiteenlopende interpretaties. Het wordt gebruikt ter aanduiding van doel en resultaat van het economisch handelen, het economisch proces in zijn geheel en de economische politiek. HENNIPMAN constateert dat in de geschiedenis van het economisch denken de inhoud van het begrip welvaart bepaald wordt door de opvattingen omtrent de aard der economische verschijnselen en het object van de economie.

Bij de klassieken worden economische verschijnselen gelijk gesteld met de produktie en datgene wat ze oplevert. In hoofdzaak interesseerden zij zich voor de materiële, op de markt verhandelbare, goederen. Hier vallen de diensten buiten - zij zijn in de klassieke visie 'immaterieel'. Tot deze immateriële goederen behoort, naar HUETING (1974) vermeld, ook het milieu. De waarde van de stoffelijke goederen wordt volgens de klassieken bepaald door hun produktiekosten. De waarde ontstaat dus door de produktie. Dit is een produktivistische zienswijze, waarbij bovendien het begrip produkt zeer nauw wordt opgevat, n.l. als de voortbrenging van stoffelijke goederen. In deze zienswijze is - als resultaat van het maatschappelijk-economisch proces - alleen de grootte van het sociale produkt van betekenis. De vergroting ervan vormt bij de klassieken het enige economische doel.

Tegen deze opvatting over de inhoud van het begrip welvaart zijn in de ontwikkeling van het economisch denken bezwaren van velerlei aard ingebracht. Deze bezwaren dragen - ondanks dat zij uit verschillende bronnen komen en op een heterogene verscheidenheid aan argumenten steunen - een gemeenschappelijk kenmerk. Dit kenmerk is een ruimere visie op het begrip welvaart. HUETING noemt een drietal wijzigingen die door de neoklassieken - mede o.i.v. de grensnutschool - in de produktivistische zienswijze zijn aangebracht. De neoklassieken zijn van mening dat het onderscheid tussen 'materiële' goederen en 'immateriële' diensten er, economisch gezien, weinig toe doet. Beide kunnen worden geïnterpreteerd als schaarse middelen tot bevrediging van menselijke behoeften. Ook de diensten van de overheid vallen onder deze categorie. De neo-klassieken schonken niet alleen aandacht aan de geproduceerde goederen en diensten doch ook aan de behoeftebevrediging die door de schaarse middelen wordt opgeroepen. Werd bij de klassieken de waarde bepaald door de produktiekosten, sinds

MARSHALL (ca. 1870) ziet men in, dat een goed primair zijn waarde ontleent aan het feit dat het behoeften kan bevredigen. Deze subjectieve waarde ontstaat door de spanning tussen behoefte en behoeftebevredigingsmiddelen, dus door schaarste. HUETING meent dat het aanvaarden van elementen uit de subjectieve waardeleer de poort heeft geopend voor de ontwikkeling van de welvaartstheorie. In de subjectivistische beschouwing is immers niet meer de maximering van het sociale produkt primair van belang, maar het verkrijgen van een zo hoog mogelijke behoeftebevrediging. Dit laatste leidt dan tot een maximale welvaart der economische subjecten.

De grondslag van de 'ruimere opvatting' over de inhoud van het begrip welvaart vormde de moderne (d.w.z. herziene) beschouwingwijze over de aard der economische verschijnselen en het objekt van de economie. Deze moderne beschouwingwijze heeft vooral bekendheid gekregen door ROBBINS (1935). Hij definieert economie als de wetenschap die het menselijk gedrag bestudeert als een relatie tussen doeleinden enerzijds en schaarse, alternatief bruikbare middelen anderzijds. In zijn definitie heeft elk doel een economisch aspekt indien het beslag legt op schaarse middelen. Omgekeerd is elk doel economisch als het schaars en alternatief bruikbaar is.

Kenmerkend voor economische verschijnselen is nu: de aanwezigheid van schaarse, alternatief bruikbare goederen en diensten. In de moderne beschouwingwijze heeft het object van de economie dan ook betrekking op het doen van een keuze omtrent de bestemming van de schaarse alternatief bruikbare goederen en diensten. HENNIPMAN formuleert de nieuwe beschouwingwijze als volgt: 'De gemeenschappelijke kern van de vraagstukken, waarmee de economische wetenschap zich bezighoudt, is gelegen in de betrekkingen tussen relatief schaarse, alternatief bruikbare goederen en het geheel van behoeften en doeleinden, van welke aard ook, waarvoor de goederen gedienschtig zijn.'. Deze moderne beschouwingwijze wordt thans door de hoofdstroom van de economische wetenschap aanvaard (HUETING, 1974).

Wanneer het terrein van de economie met behulp van het "schaarste criterium" wordt afgebakend dan heeft dit gevolgen voor het welvaartsbegrip. Welvaart - als doel en resultaat van het economisch proces - moet dan ook opgevat worden als de - met economische goederen en diensten - verkregen behoeftebevrediging. Aan deze opvatting ligt de gedachte ten grondslag dat economische subjecten meer welvaart verkiezen boven minder. Het streven naar meer welvaart kan dan ook opgevat worden als een

allocatievraagstuk. De schaarse, alternatief bruikbare goederen en diensten dienen immers zo aangewend te worden dat een zo hoog mogelijke welvaart wordt bereikt. Bij het formuleren van de voorwaarden voor een optimale allocatie dient men zich bewust te zijn van de nauwe samenhang tussen de allocatie en de inkomensvorming en -verdeling.

3. Twee basiselementen van een maatstaf voor het begrip welvaart.

In het algemeen kan men al datgene economisch gunstig noemen, wat de welvaart vergroot. Omgekeerd geldt ook: alles wat de welvaart vergroot is economisch gezien gunstig. Een dergelijke omschrijving van het begrip welvaart geeft niet aan hoe nu die welvaartsvergroting moet worden vastgesteld. Het eigenlijke probleem betreft de inhoud van deze maatstaf en de mogelijkheid, met behulp hiervan concrete en praktische waarderingsoordelen en zonodig regels voor de economische politiek af te leiden. (4)

Bij het ontwikkelen van maatstaven voor het begrip welvaart hebben volgens HENNIPMAN - in de geschiedenis van het economisch denken - twee elementen een grote rol gespeeld. Het eerste is, dat men de maatschappelijke welvaart uitsluitend samengesteld achtte uit de welvaart der individuele economische subjekten. De inhoud daarvan was bepaald door individuele voorkeursoordelen. Het tweede element is dat ieder welvaartspeil alleen afhankelijk zou zijn van het direkt of indirekt uit de produktie verkregen reële inkomen. Hetgeen betekent dat de langs deze weg te bevredigen behoeften binnen de economische sfeer liggen en derhalve tot het terrein der economen behoren.

Uit deze twee elementen kunnen twee economische doelstellingen worden afgeleid t.w. 'het bereiken van een zo hoog mogelijke produktie van goederen en diensten' en een 'produktiestructuur die in overeenstemming is met de preferenties van economische subjekten'. Kenmerkend voor het hierbij passende welvaartsbegrip is de koppeling van de welvaart aan de produktie en het inkomen.

4. De maatstaf van Pigou.

In de welvaartstheorie van de neo-klassieken speelt deze koppeling van welvaart aan de produktie en het inkomen een belangrijke rol. De neo-klassieken hielden vast aan de gedachte dat de welvaart een direkt gevolg was van het door de produktie tot stand gebrachte reële inkomen. Duidelijk blijkt dit bij PIGOU (1932) die het sociaal netto-produkt 'the objective counterpart of economic welfare' noemt. In de welvaarts-

opvattingen van de neo-klassieken blijkt het sociaal netto-produkt dan ook een economisch einddoel. Het vergroten daarvan vormt in hun theorie een doelstelling die inherent is aan het voeren van een economische politiek. (5)

HENNIPMAN duidt het concentreren van de aandacht op het sociaal netto-produkt aan als de objectieve denkwijze over de inhoud van het welvaartsbegrip. Naast deze objectieve inhoud gaven de neo-klassieken tevens een subjectieve inhoud aan het welvaartsbegrip.

Deze wending naar de subjectieve welvaart is niet zonder gevolgen geweest. Zij heeft er toe geleid dat naast de grootte van het sociaal netto-produkt, de inkomensverdeling als determinant van de maatschappelijke welvaart beschouwd wordt. Indien men dit ziet in het licht van de opvatting dat de collectieve welvaart bestaat uit een sommering van de welvaart der individuele subjecten, dan kunnen zowel het sociale netto-produkt als de inkomensverdeling aan de hand van een economische maatstaf beoordeeld worden. Hetgeen betekent dat de welvaart in haar beide aspecten tot het terrein van de economische theorie gerekend kan worden.

HENNIPMAN omschrijft deze gedachtegang als één welke er impliciet van uitgaat dat het meten, vergelijken en sommeren van de welvaart van individuen mogelijk is. Anders gezegd zij gelooft niet alléén in de mogelijkheid van interpersonele nutsvergelijking maar houdt ook vast aan de conceptie van de collectieve welvaart als een sommering van de welvaart der individuele subjecten. Deze gedachtegang houdt daardoor in dat ook de inkomensverdeling aan een economische beoordelingsmaatstaf onderworpen kan worden. Met behulp daarvan kan dan worden aangegeven welke inkomensverdeling uit het oogpunt van de totale maatschappelijke welvaart optimaal is. Deze optimale inkomensverdeling behoort dan ook tot de doeleinden der economische politiek.

De visie waarin het sociaal netto-produkt en de inkomensverdeling belangrijke aspecten voor de maatschappelijke welvaart vormen, is in de economische theorie met name door Pigou grondig uitgewerkt. Pigou was de mening toegedaan dat de totale welvaart kan toenemen ook al gaat de welvaartstoename van een individu ten kosten van een of meerdere andere individuen. De totale welvaart neemt dan in zijn visie toe zo lang de toename van de welvaart van de één groter is dan de afname van de welvaart van de ander. Om dit vast te kunnen stellen nam Pigou op pragmatische gronden aan dat interpersonele nutsvergelijking mogelijk was. Aldus meende hij uitspraken te kunnen doen over de invloed



van de inkomensverdeling op de maatschappelijke welvaart.

Pigou is er niet in geslaagd een zuivere maatstaf voor de welvaart te vinden. Hij onderkende dat het nationaal inkomen, als index van de aan de produktie te danken welvaart, te kort schiet als maatstaf voor de totale welvaart. Pigou wijst er op dat de individuele welvaart welke voortvloeit uit het arbeidsinkomen, naast de arbeidstijd mede afhangt van de aard van het werk en het geheel der arbeidsomstandigheden. Daarnaast kunnen zowel in de consumptie- als produktiesfeer positieve en negatieve effecten ontstaan. Een ander belangrijk aspekt bij de welvaart vormt ook het tijdselement. Enerzijds kunnen de preferenties van de economische subjekten in de loop van de tijd wijzigen. Anderzijds hecht men veel belang aan een stijging van het welvaartspeel in de loop van de tijd.

Daarom heeft Pigou als determinanten van de welvaart de grootte en de verdeling van het nationaal inkomen en de zorg voor een stabiele ontwikkeling gesteld. Immers stabiliteit eist van de economische politiek het verhinderen van door conjuncturele verstoringen veroorzaakte onderbezetting en inkomensverliezen. Op grond van deze opvatting over de functie van de economische politiek wordt haar taak bepaald door drie doeleinden: de toename van het nationaal inkomen, stabiliteit in de omvang en de toename en een gelijkmatige verdeling.

##### 5. De Paretiaanse maatstaf.

In de huidige welvaartstheorie neemt het optimum van Pareto een belangrijke plaats in. Het toepassen van dit optimum als analyse-instrument is een gevolg van de moeilijkheden bij een interpersonele nutsvergelijking. HENNIPMAN en met hem vele anderen rekent de interpersonele nutsvergelijkingen tot de onmogelijkheden. Hij ziet deze als een onoverkomelijke hinderpaal om over de invloed van de inkomensverdeling op de maatschappelijke welvaart - op grond van economische criteria - objectieve uitspraken te kunnen doen. Van Pareto zelf is bekend dat hij ernstige bedenkingen had tegen interpersonele nutsvergelijking. Naar HENNIPMAN vermeldt noemt Pareto het nut van verschillende economische subjekten heterogene grootheden, die niet opgeteld noch vergeleken kunnen worden. De optelsom van de individuele 'nutten' is volgens Pareto dan ook een inhoudsloos begrip. Typerend voor Pareto vindt VANDEWALLE (1976) de opvatting dat de economie praktische problemen, samenhangende met de algemene welvaart, niet alléén kan oplossen. Andere disciplines dienen daarbij een bijdrage te leveren.

In haar oorspronkelijke vorm gaat de welvaartstheorie bij het vraagstuk van de collectieve welvaart rechtstreeks van de individuele nutsfuncties uit. Voor de grondleggers van de welvaartstheorie, Pareto en Pigou, vormde het nut van de welvaart der individuen het uitgangspunt bij de behandeling van het vraagstuk van de welvaart. HENNIPMAN meent dat een welvaartstheoretische analyse welke gebruik maakt van het optimum van Pareto uit dient te gaan van de door Pareto zelf gelegde grondslag t.w. het nut der individuen. De theorie dient dan ook op basis van deze grondslag het vraagstuk van het collectieve nut of de gemeenschappelijke welvaart te bestuderen. De gemeenschappelijke welvaart is een belangrijke economische variabele en het onderzoeken ervan vormt een verlengstuk van de theorie van de individuele nutsmaximalisering.

De welvaartsmaatstaf van Pareto hield in zijn oorspronkelijke vorm in, dat er slechts van een welvaartsvergroting van een groep gesproken kon worden als géén van haar leden er in welvaart op achteruitgaat. Pareto zag de toestand van optimale welvaart als een situatie waarin de welvaart van niemand verbeterd kan worden zonder die van een ander te schaden. Uit dit optimumtheoremata kan een economisch beoordelingskriterium worden afgeleid waaraan elke interventie behoort te voldoen. Geen enkele interventie mag leiden tot een daling van de welvaart van een of meer personen. Pareto nam bij het bespreken van dit theorema in zijn werk 'Manuel d'economie politique' (1927) aan, dat het vraagstuk van de rechtvaardige inkomensverdeling reeds is opgelost. Daarnaast ging hij bij zijn formulering van het optimum uit van een aantal basisveronderstellingen. Hiertoe behoren met name de afwezigheid van externe effecten, de volledige mededinging en de volledige deelbaarheid van produktiefactoren. Deze veronderstellingen gaan echter in de praktijk vaak niet op. Dit leidt er toe dat aan de voorwaarde dat niemand van de gemeenschap - bij een wijziging in de economische situatie - er in welvaart op achteruit mag gaan, zelden wordt voldaan.

Door deze restricties zijn aan de oorspronkelijke maatstaf van Pareto - volgens welke van een welvaartsvergroting van een groep slechts gesproken kan worden als geen van haar leden er in welvaart op achteruitgaat - ernstige moeilijkheden verbonden. Deze moeilijkheden beperken de toepassingsmogelijkheden voor deze welvaartsmaatstaf. Om enigszins aan dit bezwaar tegemoet te komen is door Kaldor en Hicks de 'compensatie-toets' ontworpen. Dit is een minder stringente maatstaf

dan het oorspronkelijke Pareto-optimum. De toets van Kaldor en Hicks berust op het zgn. 'compensatie-principe'. PEARCE (1971) omschrijft dit beginsel als een poging om het concept van het Pareto-optimum te handhaven. Kaldor en Hicks gaan er van uit dat elke overheidsinterventie tot winst voor sommigen en verlies voor anderen leidt. Het compensatie-principe houdt slechts in dat de 'winnaars' in staat zijn de 'verliezers' te compenseren en daarbij wat winst overhouden; het eist echter niet dat er werkelijke betalingen plaatsvinden. Is compensatie mogelijk dan genereert het betreffende overheidsbeleid een 'neo-Paretiaans' optimum. Bij werkelijke betaling zijn de 'verliezers' immers niet slechter af omdat zij een compensatie ontvangen. De compensatie brengt de welvaart van de 'verliezers' weer op het voorafgaande niveau. De 'winnaars' zijn, zelfs na betaling van de compensatie, beter af. Het compensatie beginsel houdt voor de maatschappij in, dat door een overheidsinterventie de welvaart voor allen - dan wel voor een gedeelte - zonder een achteruitgang van de welvaart voor de rest van de gemeenschap wordt vergroot.

Het neo-Paretiaanse optimum kan gedefinieerd worden als een toestand waarin voor verbetering geen gelegenheid meer is. Geen enkele verandering is mogelijk waarin een bepaald individu zoveel beter af is, dat hij in staat is de verliezers te compenseren en nog winst over te houden. In principe wordt ook bij dit optimum verondersteld dat het vraagstuk van de rechtvaardige inkomensverdeling in de uitgangssituatie reeds is opgelost. Deze neo-Partiaanse maatstaf levert in geval van tegen- gestelde verdelingseffecten slechts aanwijzingen betreffende de potentiële welvaartsveranderingen op. Om niet in onoplosbare moeilijkheden te geraken stelt HENNIPMAN - bij de toepassing van deze toetssteen - voor om de wijzigingen in de allocatie en de hierdoor veroorzaakte verdere verdelingseffecten welke beiden voortvloeien uit een eventuele feitelijke compensatie buiten beschouwing te laten. Van groot belang voor het neo-Paretiaanse theorema is het invoegen van het begrip consumentensurplus van Marshall. Hicks werkt dit in het neo-Paretiaanse theorema uit tot een begrip dat betrokken is op de consumptie van een groep individuen. Daarnaast voert hij het begrip 'producentensurplus' in.\* HENNIPMAN (1977) schrijft dat het invoeren van deze concepten de weg heeft geopend naar een meer diepgaand welvaartstheoretisch onderzoek. Het neo-Paretiaanse criterium is daarbij - ondanks zijn beperkte strekking - een nuttig analyse-instrument. De gewijzigde versie van het

---

\* KRABBE (1974) geeft hierover een duidelijke uiteenzetting.

kriterium van Pareto vormt voor de huidige welvaartstheorie een belangrijk toetsingskriterium. Aan de hand daarvan kan volgens HENNIPMAN - door het saldo te bepalen van tegengestelde veranderingen in de welvaart van verschillende economische subjecten - een oordeel over de welvaart worden afgeleid. Althans voorzover deze operaties geen interpersonale nutsvergelijkingen impliceren. Door het invoegen van het concept van het 'consumenten- en producentensurplus' kunnen met deze methode externe effecten op dezelfde voet als andere allocatieproblemen worden behandeld. De traditionele optimum-voorwaarde, de gelijkheid van marginale maatschappelijke kosten en opbrengsten, kan daarbij gehandhaafd blijven.

6. Drie werkgebieden van de welvaartstheorie.

De bijdrage van de welvaartstheorie aan de economische politiek komt op een drietal terreinen tot uitdrukking. Deze werkerreinen zijn: de onjuiste werking van het prijsmechanisme, de inkomensverdeling en het opstellen van welvaartfuncties om het effect van bepaalde overheidsmaatregelen op de welvaart te meten:

a. De onjuiste werking van het prijsmechanisme.

Een onjuiste werking van het prijsmechanisme kan veroorzaakt worden door de aanwezigheid van externe effecten, de onvolledige mededinging en de ondeelbaarheid bij produktiemiddelen. Deze factoren leiden ertoe dat de gelijkheid tussen prijs en marginale kosten niet bereikt wordt. Zowel in de produktie als in de consumptiesfeer kunnen externe effecten optreden. HENNIPMAN (1977) gebruikt de term externe effecten voor de buiten het prijsmechanisme om werkende positieve of negatieve invloed, die als een nevengevolg van economisch handelen uitgaat op de produktievoorwaarden of het bevredigingspeil van andere huishoudingen. Degene, die ze in het leven roept, ontvangt of betaalt hier geen vergoeding voor in de vorm van een 'marktprijs'.

Volgens de sedert Pigou in zwang zijnde benadering zullen bij economische beslissingen met externe effecten de privaateconomische kosten of opbrengsten niet gelijk zijn aan de maatschappelijke. Het gevolg hiervan is een voor de samenleving niet-optimale allocatie der produktiefactoren. Activiteiten met externe voordelen krijgen een te geringe en die met externe nadelen een te grote omvang. Dat het prijsmechanisme aldus niet een optimale allocatie tot stand brengt is een oud argument tegen het 'laissez-faire' en voor corrigerend ingrijpen van de overheid. Met name Pigou heeft als middel subsidiëring en belastingheffing aanbevolen. Hij beoogde hiermee de privaateconomische marginale kosten en opbrengsten gelijk te maken aan de maatschappelijke marginale kosten en opbrengsten.

In 'The Economic Journal' van maart 1935 behandelde KAHN in zijn artikel 'Some Notes on Ideal Output' de theorie van subsidiëring van bedrijven, ontwikkeld door Pigou. Hij verweet Pigou geen rekening te houden met de mogelijkheid dat de som van de geldelijke vergoedingen aan bedrijven, waarvan het marginaal sociaal produkt hoger is dan het marginaal privé produkt, een grotere omvang kan hebben dan de opbrengst van de belastingen geheven op bedrijven waarvoor de tegengestelde verhouding geldt. Indien nu de over-

heid niet meer subsidies kan toekennen dan ze heft aan belastingen, zal ze alleen de produktie in die sectoren moeten subsidiëren, waar de verhouding tussen marktprijs en de marginale opbrengst hoger is dan het gemiddelde van deze verhouding voor alle bedrijfssectoren. In een situatie van onvolledige mededinging kan een produktiehuishouding door het voeren van een prijspolitiek zijn afgezette hoeveelheid produkten beïnvloeden. Omgekeerd geldt: zij kan door de afgezette hoeveelheid de prijs beïnvloeden. In een dergelijke situatie zal de prijs niet meer gelijk behoeven te zijn aan de marginale kosten. Zij is dan gelijk aan de marginale kosten plus of min een opslag, bepaald door de prijselasticiteit van de vraag.

Indien de koper een hogere prijs voor het produkt betaalt - dan wanneer het identieke produkt onder de marktform 'volledige mededinging' werd geproduceerd - dan werkt dit welvaartsverlagend. Aan de andere kant is er ook een welvaartsverhogend effect voor de kopers mogelijk. Dit kan ontstaan wanneer de prijs lager is als bij 'volledige mededinging' het geval zou zijn. Een algemene uitspraak over de verandering in de totale welvaart is niet mogelijk. Indien gewenst, kan de overheid optreden door anti-monopoliewetgeving of het afkondigen van prijsregelingen. De produktiehuishoudingen kunnen daardoor gedwongen worden zich volledig of ten dele aan de gelijkheid 'prijs = marginale kosten' te houden.

Als gevolg van ondeelbaarheid bij de produktiemiddelen kan technische overcapaciteit ontstaan. De gelijkheid van prijs en marginale kosten zal voor de betreffende produktiehuishouding verliesgevend kunnen zijn. Ondeelbaarheid komt vooral voor in bedrijfstakken waar met een relatief hoge graad van kapitaalsintensiteit wordt geproduceerd. De voortbrenging van bepaalde goederen en diensten vergt technisch omvangrijke investeringen (energiecentrales, telefooncentrales, waterleidingnet, spoorweginet, luchtvaartbedrijf, staalindustrie). De produktie van deze goederen en diensten kan alleen zinvol plaatsvinden in grote produktie-eenheden.

Zouden de produktiehuishoudingen er - door kartelvorming - in slagen hun winst te maximaliseren, dan leidt dit tot een relatief hoge prijs voor de koper. Zijn de produktiehuishoudingen daarentegen in een zodanige concurrentiestrijd gewikkeld dat de prijs gelijk wordt aan de marginale kosten, dan kan een deel van de vaste kosten niet goed gemaakt worden. Met andere woorden de produktiehuishoudingen lijden verlies. Slechts door subsidiëring kan de continuïteit gewaarborgd worden. Beide situaties behoeven niet te stroken met

een algemeen optimale toestand. Een in de praktijk gehanteerde oplossing voor dit vraagstuk, is de gemeenschap de productie van deze goederen en diensten te laten overnemen.

**b. De inkomensverdeling.**

Bij de neo-klassieken leefde de opvatting dat de inkomensvorming en -inkomensverdeling het resultaat is van de prijsvorming van produktiemiddelen en eindprodukten. De verdeling van het inkomen over de verschillende leden van een gemeenschap wordt bepaald door het economisch proces. Klaarblijkelijk doelen zij daarmee op de functionele inkomensvorming en verdeling. CLARK is de eerste die een onderscheid aanbrengt tussen een functionele vorming en een personele verdeling van het inkomen. Een inkomensherverdeling heeft dan ook slechts betrekking op en gevolgen voor de personele inkomensverdeling. (zie ook noot 2).

Pigou was de mening toegedaan dat de totale welvaart kon toenemen als de welvaart van het ene individu meer steeg dan die van het andere individu daalde. In zijn opvatting kon de welvaart langs twee wegen worden vergroot: door het opvoeren van het sociaal netto-product en door een herverdeling van het inkomen via een stelsel van belastingheffing en inkomensoverdrachten. Op pragmatische gronden aanvaarde Pigou - m.b.t. de inkomensverdeling - de mogelijkheid van interpersonele nutsvergelijking. Hierdoor meende Pigou dat hij een uitspraak over de gewenste inkomensverdeling kon doen.

Naar VANDEWALLE (1977) vermeldt, lokte de bewering van Pigou - dat door inkomensherverdeling de maatschappelijke welvaart verhoogd kan worden - een reactie uit van Kaldor. Indien overheidsinterventie leidt tot een stijging van de maatschappelijke welvaart dan moet volgens Kaldor worden nagegaan of de door de interventie benadeelde groep uit de 'winst' van de maatregel schadeloos gesteld kan worden. Is dit mogelijk en blijft er nog een voordelig saldo over dan kan aan de wenselijkheid van die interventie niet getwijfeld worden. KRABBE (1974) geeft deze gedachtengang van Kaldor als volgt weer. Wanneer een overheidsmaatregel in de sociaal-economische sfeer te overwegen valt, zou elk lid van de samenleving moeten aangeven met welke inkomensstoe name dan wel inkomensafname de maatregel voor hem gelijk te stellen is. Indien de som van de denkbeeldige inkomens-toenamen groter is dan die van de afnamen is de maatregel aantrekkelijk. Men kan de gedupeerden immers door inkomensoverdrachten schadeloos stellen.

Het nagaan of het maatschappelijk nut van een maatregel opweegt tegen de nadelen die deze aan bepaalde personen bezorgt - op basis van het beoordelen van het verschil tussen opbrengst en te vergoeden schade wordt de 'Kaldor-Hicks toets' genoemd. Deze toets berust op het 'compensatie-principe'. Zoals bezegd ligt dit beginsel in het verlengde van de oorspronkelijke theorie van het Paretiaanse optimum. Volgens deze theorie mag door een overheidsmaatregel niemand verlies lijden.

Gezien het grote aantal publicaties op dit terrein mag het vraagstuk van de inkomensherverdeling zich thans ook in Nederland op een grote belangstelling verheugen. Zonder naar volledigheid te streven kunnen de werken genoemd worden van: Tinbergen, Albeda, De Galan, Drees, Pen, Wolfson, Van den Doel, Hoogerwerf, Huppes.

c. Het opstellen van welvaartsfuncties om het effect van bepaalde overheidsmaatregelen op de welvaart te meten.

De werkzaamheden op dit terrein werden op gang gebracht door Abram Bergson. Naar VANDERWALLE vermeldt, vormde het artikel van Bergson in 1938: 'A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics' de eerste aanzet. In dit artikel ontwikkelde hij een ordinale welvaartsfunctie welke het verband weergeeft tussen de grootte van de welvaart en alle variabelen, die haar beïnvloeden. Het begrip ordinaal duidt aan dat de nutsniveaus of welvaartsniveaus rangschikbaar zijn, d.w.z. ze kunnen gerangschikt worden naar volgorde van bevredigingsniveaus. Op basis van deze ordinale welvaartsfunctie slaagde hij erin een formule op te stellen. Daarmee trachtte hij het effect van bepaalde overheidsmaatregelen inzake inkomensherverdeling op het 'nationale dividend' te bepalen. Naar aanleiding van het artikel van Bergson is een toenemende belangstelling voor dit onderwerp ontstaan.

Na de tweede wereldoorlog hebben vele beoefenaren van de 'welvaarts-theorie' zich beziggehouden met de constructie van welvaartsfuncties. HENNIPMAN maakt daarbij een onderscheid tussen hen die, soms stilzwijgend, uitgaan van de onmogelijkheid van interpersonele nutsvergelijking en hen die niet afwijzend tegenover deze mogelijkheid staan. Tot de eerste groep behoren o.a. Samuelson, Arrow, De Villiers en de Villiers Graaff. Tot de tweede groep kunnen gerekend worden Lerner, Little, Tinbergen en Zeuthen.



Na de tweede wereldoorlog is de welvaartstheorie meer en meer met behulp van wiskundige methoden ontwikkeld. Dit heeft tot een vergroting van de analytische waarde van deze theorie geleid. Men kan daardoor tot beter gefundeerde aanwijzingen komen voor het overheidsbeleid. Mede door nieuwe mogelijkheden op het gebied van het verzamelen, verwerken, bewerken en verstrekken van gegevens is de scheiding tussen de drie werkerreinen aan het vervagen. Met behulp van modellen, veelal van wiskundige aard, tracht men problemen, die samenhangen met de allocatie, de inkomensvorming en -verdeling en de samenstelling en grootte der produktie op te lossen. Deze vraagstukken zijn vanuit economisch-analytisch oogpunt wel te onderscheiden doch gezien hun nauwe samenhang moeilijk te scheiden.

In een groot aantal gevallen zijn de verworven resultaten van de welvaartstheorie te veel gebonden aan vooronderstellingen om voor de oplossing van praktische problemen bruikbaar te zijn. Dit houdt echter niet in dat de welvaartstheorie geen wezenlijke bijdrage kan leveren tot het functioneren van de samenleving. De taak van de welvaartseconomie is specifiek gericht op de allocatie der produktiemiddelen. Daarbij mag zij niet de onderlinge samenhangen met zowel de inkomensverdeling als de samenstelling en grootte van de produktie veronachtzamen. Een welvaartstheoretische analyse kan aangeven onder welke voorwaarden de doeleinden van de economische politiek kunnen worden bereikt. Deze kunnen betrekking hebben op bijv. economische efficiëntie, de economische groei en de inkomensverdeling. Zijn de voorwaarden ter bereiking van deze doeleinden bekend, dan kunnen zij worden geïnterpreteerd in termen van economische instituties met de daarbij behorende instrumenten. Op deze wijze kan door de welvaartseconomie een bijdrage worden geleverd aan de inhoud van het begrip 'optimale orde'.

### III HET OVERHEIDSBELEID BINNEN DE ORGANISATIE VAN DE VOLKSHUISHOUDING

#### 1. Het begrip beleid

De term beleid refereert aan georganiseerde en doelgerichte activiteiten. Deze zijn gericht op het beter afstemmen van opeenvolgende beslissingen, nodig voor het tot standkomen van gewenste resultaten. In principe kan het "beleid" van een individu of een groep van individuen opgesplitst worden in twee fasen: beleidsvorming en beleidsuitvoering. In elk van deze fasen moeten beslissingen worden genomen. Aan het nemen van beslissingen liggen bepaalde besluitvormingsprocessen ten grondslag. In eenvoudige bewoordingen kan een besluitvormingsproces omschreven worden als het beantwoorden van de vraag: "Wat wil men en hoe doet men het". In deze vraagstelling zijn als problemen te onderkennen:

- "wat"; d.w.z. welk doel of welke doeleinden worden nagestreefd.  
Feitelijk houdt dit in de keuze van het gewenste resultaat in relatie tot de mogelijk beschikbare middelen.
- "hoe"; d.w.z. welke middelen worden gebruikt. Dit betekent de zorg voor de aanwezigheid van de middelen en de juiste aanwending ervan, gericht op het realiseren van het gewenste resultaat.
- "men"; d.w.z. welke individuen of groepen van individuen zijn betrokken bij de beleidsvorming en de beleidsuitvoering. Een fundamenteel probleem hierbij is of de beslissingnemers dezelfde personen zijn als degenen waarvoor de beslissing genomen wordt.

Deze drie elementen zijn in vrijwel elk besluitvormingsproces te onderscheiden. Het antwoord op "wat" en "hoe" kan pas gegeven worden nadat bekend is wie bedoeld wordt met "men". Individuen of groepen hebben immers eigen doeleinden. Deze kunnen sterk uiteenlopen. De doeleinden, die een individu of een groep van individuen nastreeft, kunnen worden onderscheiden in economische en niet-economische doeleinden. Economische doeleinden zijn doeleinden waarvan de verwezenlijking beslag legt op schaarse, alternatief aanwendbare, middelen. Dit laatste is niet het geval bij niet-economische doeleinden. Indien de beschikbare middelen beperkt zijn is er sprake van schaarste. In dat geval doet zich de noodzaak voor van het maken van een keuze uit de beschikbare middelen.

Een beslissing gericht op het bereiken van één doel betekent volgens VAN DER DOEL (1975), dat moet worden afgezien van het bereiken van een ander doel. Beslissen over schaarse goederen en diensten is kiezen tussen alternatieve mogelijkheden in overeenstemming met eigen doeleinden. Aan elke keuze zijn offers verbonden die bestaan uit de baten van de doeleinden die niet gerealiseerd kunnen worden omdat de schaarse middelen aan de realisering van de gekozen doeleinden besteed worden.

## 2. Plaatsbepaling van het overheidsbeleid

De bestudering van het overheidsbeleid in een volkshuishouding behoort volgens VAN DER DOEL (1975) zowel tot het terrein van de bestuurswetenschappen als tot de leer van de economische orde. Aan zowel de beleidsvorming als de beleidsuitvoering van de overheid liggen immers besluitvormingsprocessen ten grondslag. Hierbij worden beslissingen genomen, beslissingen die voor personen of zaken gelden en die offers en baten teweeg brengen. De bestuurswetenschappen hebben daarbij tot taak het overheidsbeleid in het algemeen en de wijze van het totstandkomen van het overheidsbeleid te bestuderen.

Het ontstaan van offers en baten bij het overheidsbeleid wordt veroorzaakt door de beslissingen over schaarse, alternatief bruikbare goederen en diensten. Economen bezien dan ook het overheidsbeleid vanuit het oogpunt van schaarste. Zij gaan daarbij na welke baten en offers aan bepaalde beslissingen van de overheid verbonden zijn. Beslissingen, die niet uit het bestaan van schaarste begrepen kunnen worden, kunnen ook niet m.b.v. de economische theorie geanalyseerd en geëvalueerd worden. Het merendeel van de beslissingen bij het overheidsbeleid kan uit het oogpunt van schaarste geanalyseerd en beoordeeld worden. Het stellen van doeleinden en het bepalen van de daarvoor benodigde middelen zijn immers uitingen van het gedrag der economische subjecten. Dit gedrag kan betrekking hebben op individuen, gezinshuishoudingen, bedrijfshuishoudingen, organisaties en de overheid. De HARTOG (1974) verstaat onder overheid elk subject dat m.b.v. dwang kan ingrijpen in het economisch proces. De overheid is in dit verband een ruimer begrip dan het Rijk. Het omvat namelijk zowel het Rijk als lagere publiekrechtelijke lichamen, zoals

provincies, gemeenten, water-, polder- en veenschappen, alsook de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties.

Zoals gezegd kenmerken alle economische subjecten - waaronder ook de overheid - zich door een bepaald economisch gedrag. Dit gedrag komt tot uiting in de wijze waarop schaarse, alternatief bruikbare, goederen en diensten worden ingezet voor het bevredigen van bepaalde behoeften. Het gedrag zal gericht zijn op het vergroten van de welvaart van de betrokkenen. Men zal daarbij een antwoord moeten vinden op de vraag wat willen we en hoe kunnen we het gewenste realiseren. Kortom, men zal een bepaald beleid of politiek moeten vormen en uitvoeren.

In haar meest specifieke betekenis wordt de term economische politiek gereserveerd voor het economisch beleid van de overheid. BOULDING (1953) karakteriseert economische politiek als: "Wat wil men op economisch gebied, hoe wil men het gewenste realiseren en voor wie wil men het realiseren?" Hoewel het stellen van de doeleinden binnen de mogelijk beschikbare middelen geen eenvoudige opgave is, ligt de essentie van de vraag in het herkennen van de "men" en de "voor wie" groep. Dit komt neer op het bepalen van de belangengroepen die bij de vorming en uitvoering van het overheidsbeleid betrokken zullen worden. Van belang hierbij is in welk stadium van het besluitvormingsproces men de verschillende belangengroepen in het besluitvormingsproces betreft. Duidelijkheid en inzicht omtrent de belangen van de "men" en "voor wie" groep is een voorwaarde vooraf. Daarna kan het stellen van doeleinden binnen de mogelijk beschikbare middelen aan de orde komen.

Gesteld dat de overheid het beleid vormt dan kan ze dit laten uitvoeren door haar eigen ambtenarenapparaat of ze kan de uitvoering overlaten aan de verschillende economische subjecten of hun belangenorganisaties. Een juiste beslissing hierover is van belang. Het is immers een bekend gegeven dat men de uitvoering van het overheidsbeleid ziet als een belangenbehartiging van en door de overheid. Het niet herkennen van de vertaling van hun wensen in de genomen overheidsmaatregelen door de belangengroepen binnen de volkshuishouding is hiervan veelal de oorzaak. Dit kan gemakkelijk aanleiding geven tot het ontbreken van een sociale acceptatie van het overheidsbeleid. Sociale acceptatie wordt

bemoelijkst indien het besluitvormingsproces voorafgaande aan de overheidsmaatregelen te onduidelijk is voor de belanghebbenden. Daarnaast spelen de preferenties van de overheid zelf een belangrijke rol. De overheid kan immers bij de afweging van doeleinden (de gewenste resultaten) en de mogelijk beschikbare middelen andere preferenties hebben dan de afzonderlijke belangengroepen.

Het spreken van een afweging van doeleinden en middelen duidt op een afweging gebaseerd op economische efficiency. Naast deze economische afweging is het aspect van de rechtvaardige verdeling van baten en offers van belang. Zeker m.b.t. het overheidsbeleid is het gewenst dat men inzicht heeft in: voor wie zijn de baten bestemd en wie moeten de offers dragen van de maatregelen. Dit aspect hangt rechtstreeks samen met de "men" en de "voor wie" groep. Een rechtvaardige verdeling van baten en offers duidt men aan met "economische rechtvaardigheid". Behalve op de twee aspecten, economische efficiëntie en economische rechtvaardigheid, dient het economisch beleid van de overheid gebaseerd te zijn op inzichten over de technisch-biologische uitvoerbaarheid, de uitvoerbaarheid in de praktijk en de sociale acceptatie. Dit vergroot de kans op het bereiken van de gestelde doeleinden.

### 3. De economische doelstellingen

Geplaatst tegenover het probleem "wat goed is voor de één, niet goed hoeft te zijn voor de ander" moet het beleid van de overheid gericht zijn op het "algemeen belang". Het dienen van het "algemeen belang" wordt als het hoofddoel van de economische politiek beschouwd. In termen van de economische politiek wordt het algemeen belang het best gediend door het streven naar het gewenste welvaartsniveau.

Welvaart is in principe niet meetbaar. Het "welvaartconcept" stelt in zijn algemeenheid de mate voor waarin een individu of een groep van individuen van mening is dat zijn of hun behoeften door de beschikbare middelen bevredigd worden. Behoeften en middelen omvatten zowel materiële als immateriële, meetbare en niet meetbare, waardeerbare en niet waardeerbare items. Hoewel welvaart op zich niet meetbaar is, kunnen de welvaartsniveaus wel gerangschikt worden. Men spreekt dan van een ordinaal welvaartsbegrip. Een individu of een groep van individuen kan aangeven of hij of zij wel of niet de voorkeur geeft

aan situatie A boven situatie B. Indien men in een dergelijk geval de voorkeur geeft aan A dan zegt men dat de welvaart in A groter is dan in B.

Het ordenen van de voorkeuren van de gehele bevolking tracht men tot uitdrukking te brengen in een zgn. sociale of maatschappelijke welvaartsfunctie. TINBERGEN (1975) geeft deze welvaartsfunctie weer met het symbool  $\Omega$ . Bij een juiste specificatie van de welvaartsfunctie en definitie van het begrip welvaart spelen o.a. financiële, fysieke, biologische, sociale, culturele, psychologische en politieke aspecten een rol. Het gebruik van deze algemene welvaartsfunctie kan slechts beperkt van aard zijn. Verschillende aspecten van de algemene welvaart zijn niet of moeilijk op dezelfde wijze meetbaar en/of te waarderen. Vervolgens zijn de voorkeuren van individuen of groepen van individuen vaak verschillend en niet of moeilijk te sommeren. Bovendien kunnen er verschillen in preferenties bestaan tussen de bevolking enerzijds en de overheid anderzijds. Levensbeschouwing en politieke voorkeur kunnen dan vaak de richting bepalen waarin de oplossing voor conflicterende voorkeuren bij verschillende groepen moet worden gezocht.

Hoewel welvaart een niet-operationeel begrip is kan daar toch een beslissingskriterium aan ontleend worden. De overheid heeft immers tot taak het gewenste welvaartsniveau na te streven. Een beslissingskriterium vormt dan het welvaartsniveau dat een individu, een groep of de gehele bevolking nastreeft. Daaraan ligt dan de veronderstelling ten grondslag dat "men" het niveau van zijn welvaart poogt te maximaliseren. Akties van de overheid, welke het niveau van de welvaart van een bepaalde groep verhogen, behoeven niet de algemene welvaart te verhogen. Zij zijn immers in de eerste plaats gericht op de belangen van de betreffende groep. Akties welke gericht zijn op het belang van de gehele volkshuishouding kunnen leiden tot een verandering van het niveau van de algemene welvaart. Het toepassen van het welvaartsniveau als beslissingskriterium is dan ook gebaseerd op de veranderingen in het welvaartsniveau.

De factoren, die het welvaartsniveau beïnvloeden worden, in principe bepaald door de definitie van de "men" groep. Deze factoren kunnen voor de verschillende groepen sterk uiteenlopen. In de jaren '50 heeft de

Sociaal-Economische Raad getracht het grote aantal factoren onder te brengen in een vijftal doelvariabelen. Deze doelvariabelen worden de vijf doelstellingen van het economisch beleid van de overheid genoemd. Tegenwoordig is men van mening dat daar nog een zesde aan toegevoegd dient te worden. De zes doelstellingen zijn:

- evenwichtige groei van het nationaal inkomen
- volledige werkgelegenheid
- een stabiel prijsniveau
- een rechtvaardige inkomensverdeling
- een evenwichtige betalingsbalans
- bescherming van het milieu.

Gezamenlijk vormen ze de formele basis van het economisch beleid van de overheid. Daarnaast bepalen ze het werkterrein van de economische politiek. Deze zes doelstellingen vormen evenzoveel onderling verschillende grootheden. Daar ze niet allen op dezelfde wijze gemeten en gewaardeerd worden is een sommering van de zes grootheden niet mogelijk. Wel is er sprake van een bepaalde vorm van synergie: het totaal voorgesteld door het algehele welvaartsniveau is belangrijker dan zou blijken uit een som van de afzonderlijke delen. Het genereren van een volledig synergetisch evenwicht houdt in dat men ter bereiking van het gewenste welvaartsniveau de zes economische doelstellingen simultaan moet optimaliseren, d.w.z. tegelijkertijd op een bevredigend niveau brengen. Benadrukt men één der doelstellingen afzonderlijk, dan heeft men kans dat één of meerdere andere doelstellingen zodanig negatief beïnvloed worden, dat het uiteindelijk bereikte welvaartsniveau geringer is dan het welvaartsniveau van de uitgangssituatie.

Bij de zes doelstellingen gaat het niet zo zeer om doelen met een concrete inhoud. Veeleer streeft men naar een voor elk bevredigend niveau. Kenmerkend voor deze grootheden is dat zij niet alleen doeleinden maar tevens middelen vormen. Dat zij tevens een middel vormen blijkt ook uit hun onderling verband. Meestal betekent meer van de één, minder van de ander. Dit betekent dat de grootheden tegen elkaar afgewogen moeten worden. Daarbij zal de beleidsvoerende instantie zorg moeten dragen voor de onderlinge afweging van deze doelstellingen. Gegeven het hoofddoel van de volkshuishouding - de algemene welvaart - kunnen de zes doelstellingen doelvariabelen worden genoemd. Het zijn

immers grootheden die, door het hanteren van beleidsinstrumenten, een bepaald of "bevredigend" niveau kunnen bereiken en daardoor het gewenste welvaartsniveau tot stand kunnen brengen. Kortom het beïnvloeden van deze 6 variabelen leidt tot beïnvloeding van het welvaartsniveau. In deze zin vormen ze dan niet alleen doeleinden maar tevens middelen om een hoger doeleind - de algemene welvaart - te bereiken. (6)

#### 4. Instrumenten van het overheidsbeleid

De overheid vervult als economisch subjekt een speciale functie in het economisch proces. De gestelde doeleinden der economische politiek vragen immers om overheidsactiviteiten op velerlei terreinen. Het woord overheidsactiviteit moet dan ook in meest ruime betekenis opgevat worden. Daaronder wordt niet alleen de arbeid van het overheidspersoneel verstaan, doch ook het gebruik dat daarbij wordt gemaakt van materialen en het direkte resultaat van die activiteit.

De overheid maakt gebruik van:

a. Voorlichting, aansporing, propaganda en overreding.

Hierbij tracht de overheid door direkte invloed tot een vrijwillige ombuiging van het gedrag van de economische subjecten te komen. Voorbeelden hiervan zijn o.a. de aansporing tot loon- en prijsmatiging en de propaganda om milieu-vervuiling tegen te gaan.

b. Wettelijke regelingen van niet-fiscale aard.

Door middel van geboden en verboden, rechten en plichten tracht de overheid direkte invloed uit te oefenen op het gedrag van de economische subjecten. Deze regelingen kunnen verschillende juridische vormen aannemen zoals wetten, verordeningen, Koninklijke Besluiten, Ministeriële beschikkingen, uitspraken van de rechtelijke macht e.d..

c. Fiscale regelingen.

Deze regelingen vloeien voort uit de belastingwetgeving en kunnen verschillende juridische vormen aannemen.

Ook hier tracht de overheid door middel van geboden en verboden, rechten en plichten invloed uit te oefenen op het gedrag van de economische subjecten. In vele gevallen zal hier echter sprake zijn van een indirecte invloed.



d. Bijdragen- en subsidieregelingen.

Onder bijdragen en subsidies worden uitgaven van de overheid verstaan die rechtstreeks samenhangen met bepaalde activiteiten van de gesubsidieerde. Hiermee wordt beoogd de hoeveelheid en de kwaliteit van de activiteiten te beïnvloeden (COBA, 1976). Het toepassen van deze regelingen houdt een beïnvloeding van de werking van het prijsmechanisme in. De regelingen oefenen daardoor een indirecte invloed uit op het gedrag van de economische subjecten. Bijdragen en subsidies worden vooral gekenmerkt door hun allocatie-aspekt.

e. Het voortbrengen van collectieve goederen en diensten.

Collectieve goederen en diensten zijn goederen en diensten die technisch niet splitsbaar zijn in op een markt verkoopbare eenheden. Als gevolg van het niet werken van het prijsmechanisme kan men het gebruik ook niet binden aan een prijs. Van belang is dat zij aan de gemeenschap - d.w.z. het collectief van gebruikers - ter beschikking kunnen worden gesteld. Kenmerkend voor deze goederen en diensten is dat ze er zijn en werkzaam zijn voor ieder lid van de gemeenschap, onverschillig of hij dit wenst of niet en of hij er voor wil betalen of niet.

Voorbeelden zijn: algemeen bestuur, defensie, openbare orde e.d.

f. Inkomensoverdrachten.

Inkomensoverdrachten zijn overdrachten in geld aan individuen of groepen, waarvoor geen tegenprestaties in de vorm van levering van goederen en diensten worden gevraagd. De overheid heft daartoe belastingen en sociale premies en keert deze vervolgens weer als besteedbaar inkomen uit. Zij hebben ten doel het vrij te besteden inkomen te vergroten. De ontvanger behoudt bij inkomensoverdrachten volledige bestedingsvrijheid. Dit in tegenstelling tot bijv. bijdragen en subsidies; daar is een relatie aanwezig tussen een bepaalde activiteit en de uitgave van de overheid.

g. Individuele goederen en diensten.

Deze goederen en diensten kunnen in beginsel via het marktmechanisme worden verschaft. Het gebruik ervan kan dan beperkt worden tot hen die een prijs willen betalen. Zij die niet wensen te betalen worden van het nut van deze goederen en diensten uitgesloten. Voorbeelden van het verschaffen van individuele goederen zijn: wegen, spoorwegen, havens, woningen, e.d..

Uit het overzicht blijkt dat de indeling van de overheidsinstrumenten niet waterdicht is. Tussen de zeven onderscheiden rubrieken komen zowel graduele verschillen als overlappingen voor. Zo vloeien bepaalde regelingen behorende tot b en c uit een wet voort en kan men de gehele wetgeving tot de collectieve goederen en diensten rekenen. Voorts is het mogelijk rubriek a onder te brengen bij de rubrieken e en/of g. Het verschil tussen d en f is dikwijls gradueel, beide vormen immers overdrachtsuitgaven en tevens overheidsuitgaven. Met de gegeven indeling is getracht aansluiting te zoeken bij de relatie tussen instrument en het beoogde effect.

De toenemende betekenis van het overheidsoptreden wordt vooral weerspiegeld in de omvang van de overheidsuitgaven en het aantal wettelijke regelingen gericht op het reguleren van het economisch proces. De omvang van de overheidsuitgaven komt tot uiting in de uitgaven van de collectieve sector. Deze uitgaven hebben de vorm van directe uitgaven ten laste van de overheidsbegroting. In tabel 1 zijn zij weergegeven als percentage van het nationaal inkomen. Naast deze directe uitgaven kunnen de zgn. belastinguitgaven worden onderscheiden. Belastinguitgaven bestaan uit de geldbedragen waarmee de financiële verplichtingen van de particuliere sektor jegens de overheid - als gevolg van fiscale regelingen in de belastingwetgeving - afnemen. De daarmee gepaard gaande schaarse financiële middelen vormen een impliciete geld- of inkomensoverdracht van overheid naar de particuliere sektor (7)

Tabel 1 Uitgaven van de collectieve sector als percentage van het nationaal inkomen

	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1976	1977
Directe bestedingen	16,3	18,7	18,4	21,2	22,2	23,5	23,4	22,6
Overdrachtsuitgaven	19,3	16,1	20,1	22,9	27,7	37,4	38,4	39,8
Totaal	35,6	34,8	38,5	44,1	49,9	60,9	61,8	62,4

Bron: Centraal Planbureau

Opmerking:

Tot de collectieve sector worden het Rijk, de lagere publiekrechtelijke lichamen (waaronder provincies en gemeenten) alsmede de sociale verzekeringsorganen gerekend.

De uitgaven van de collectieve sector bedragen tegenwoordig meer dan 62% van het nationaal inkomen. Overdrachtsuitgaven zijn overdrachten in geld aan de particuliere sektor (gezinnen, bedrijven en organisaties) waarvoor geen tegenprestaties in de vorm van levering van goederen of diensten worden gevraagd. De ontvanger is vrij in de wijze van besteding. Het merendeel van de overdrachten wordt gebruikt voor particuliere consumptie.

Uit tabel 1 blijkt dat de totale overheidsuitgaven voor ongeveer tweederde deel uit overdrachten en voor ongeveer één derde deel uit directe overheidsbestedingen bestaan. STEVERS (1971) beschouwt overdrachtsuitgaven van de overheid als indirecte bestedingen en de bestedingen van de overheid zelf als directe bestedingen. De overdrachtsuitgaven ofwel de indirecte bestedingen van de overheid vallen in twee groepen uiteen:

a. Overdrachten gericht op het bevorderen van een bepaalde activiteit.

Deze overdrachten hebben een allocatie aspect: d.w.z. zij beïnvloeden de aanwending van produktiefactoren voor het produceren van bepaalde goederen en diensten. Men kan hierbij denken aan het stimuleren van individuen tot bepaalde activiteiten (subsidiëren van kruisverenigingen, natuurbeschermingsorganisaties, premiëren van industriële vestigingen).

b. Overdrachten, met als motief de inkomensverdeling.

Met deze overdrachten beoogt men een redelijke inkomensverdeling tot stand te brengen. De uitkeringen op grond van sociale voorzieningen behoren tot deze overdrachten.

Beide groepen overdrachten betekenen een verschuiving van koopkracht van de overheid naar andere subjecten. De overheid beïnvloedt daardoor de bestedingen van derden. In deze zin kan dan ook gesproken worden van indirecte overheidsbestedingen. Deze uitgaven leggen geen direct beslag op produktiecapaciteit door de overheid.

De directe bestedingen van de overheid worden ook wel de reële overheidsuitgaven genoemd. Deze leiden tot beslag op produktiecapaciteit en wel direct door bestedingen van de overheid zelf. Beslag op produktiecapaciteit kan het onttrekken van produktiefactoren aan de voortbrenging t.b.v. de particuliere sector inhouden. Bij deze bestedingen kan gedacht worden aan ambtenarensalarissen, aankopen van

grond, wegeaanleg, woningbouw, aankoop van militair materieel, aankoop van goederen en diensten voor het functioneren van het overheidsapparaat e.d..

De toenemende betekenis van de overheid voor het economisch leven blijkt ook uit de invoering van wettelijke regelingen. Er is sprake van een belangrijke uitbreiding op dit terrein. Veel beslissingen op het gebied van lonen, prijzen, sociale voorzieningen, veiligheid, milieu, ruimtelijke ordening en produktie zijn aan wettelijke bepalingen onderworpen. Kenmerkend voor het invoeren en hanteren van wettelijke maatregelen is het tot stand komen en in stand houden van voorzieningen en de daaruit resulterende gevolgen. STEVERS (1971) gebruikt het begrip programma effect als het gaat om de overheidsaktiviteit als voorziening. Bij deze overheidsaktiviteit staat het beoogde effect voorop. Een beoordeling van een dergelijke overheidsmaatregel geschiedt vanuit het oogpunt van direkte behoeftebevredestiging.

Bij een analyse van de instrumenten genoemd onder a t/m c blijft vaak buiten beschouwing in hoeverre de overheid door de apparaatkosten beslag legt op de produktiecapaciteit. Daaruit mag niet worden afgeleid dat de hiermee gepaard gaande middelen geen rol spelen. Apparaatkosten zijn zoals gezegd, direkte bestedingen. Zij bestaan uit de uitgaven voor o.a. materiaal, huisvesting en de salarissen van het ambtenarenapparaat. Bovenal vindt ook door de instrumenten behorende tot de rubrieken a t/m c beïnvloeding plaats van de produktie- en consumptiemogelijkheden van economische subjekten. Dit heeft privaat-economische gevolgen voor de betreffende groeperingen. Men zou dan ook een ernstige fout maken door aan te nemen dat deze maatregelen zowel voor het budget van de overheid als voor de particuliere sektor geen economische gevolgen hebben.

##### 5. Doelen en middelen van het overheidsbeleid

De taak van de overheid is het dienen van het algemeen belang van de gehele volkshuishouding. Deze volkshuishouding is opgebouwd uit economische subjekten zoals consumenten, producenten, arbeiders, kapitaalverschaffers en grondeigenaren. Zij allen verrichten een of meerdere functies binnen de volkshuishouding. De aktiviteiten, die uit

deze functies voortvloeien, spelen zich af in eenheden van meerdere economische subjekten. Een eenheid, die een bepaald doel nastreeft op het gebied van de behoeftebevrediging, noemt men een economische huishouding of organisatie. Als economische eenheden kunnen onderscheiden worden gezinshuishoudingen, bedrijfshuishoudingen, vakorganisaties, overheidsinstanties e.d.. Middels belangenorganisaties en aktiegroepen trachten deze economische eenheden hun doelstellingen onder de aandacht van de overheid te brengen.

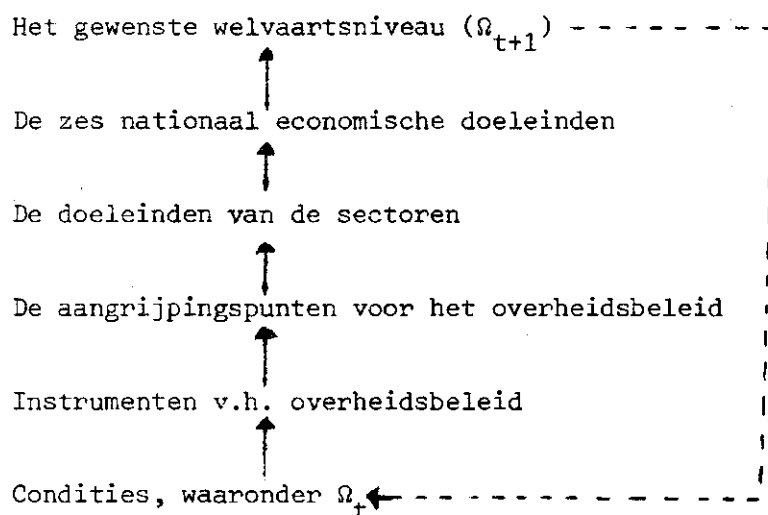
De aard van de activiteiten, die zich binnen de verschillende economische eenheden afspelen, maakt het mogelijk binnen een volkshuishouding sectoren van activiteiten te onderscheiden. Deze zijn ontstaan als gevolg van de arbeidsverdeling en produktie-verbijzondering tussen de economische eenheden. Daardoor houdt een bepaalde huishouding of groep van huishoudingen zich niet meer bezig met het gehele gebied van de behoeftevoorziening doch met een gedeelte ervan. Een groep huishoudingen welke zich toelegt op eenzelfde soort activiteiten wordt met de term sector of bedrijfstak aangeduid.

Het overheidsbeleid gericht op een sektor in de volkshuishouding noemt men sektorpolitiek of het sektorbeleid. Met behulp van beleidsinstrumenten tracht de overheid zowel de activiteiten die zich in de sektor afspelen, als de groepen der bevolking die belang hebben bij deze activiteiten te beïnvloeden. Bij haar sektorbeleid heeft de overheid - uitgaande van de beschikbare middelen - met het volgende vraagstuk te maken: "wat wordt in welke sector gedaan en hoe zal het geschieden". Het beantwoorden van dit vraagstuk heeft gevolgen voor de samenstelling en grootte van de produktie, allocatie der produktiefactoren, inkomensvorming en -verdeling zowel tussen als binnen de sectoren.

Het dienen van het algemeen belang kan omschreven worden als het bevorderen van de welvaart in de gehele volkshuishouding. De welvaart van een bevolking krijgt concrete vorm in individuen of groepen van individuen. Het nastreven van het gewenste welvaartsniveau vormt het uiteindelijke doel van de economische politiek. Gegeven het uiteindelijke doel - de algemene welvaart - kunnen vanuit de zes hoofddoeleinden der economische politiek lager gelegen of ondergeschikte doeleinden worden afgeleid. Deze "afgeleide doeleinden" vormen de middelen voor de hoger

gelegen doeleinden. Hierop voortbouwend ontstaat een systeem van elementen met een structuur. Het woord structuur wijst op de onderlinge relaties tussen de elementen van het systeem. In figuur 1 zijn de onderlinge relaties tussen de elementen van het economisch systeem van een volkshuishouding weergegeven. (8)

Fig. 1 De elementen van het economisch systeem van een volkshuishouding(8)



Vanuit analytisch oogpunt kan bij een dergelijk systeem onderscheid gemaakt worden tussen:

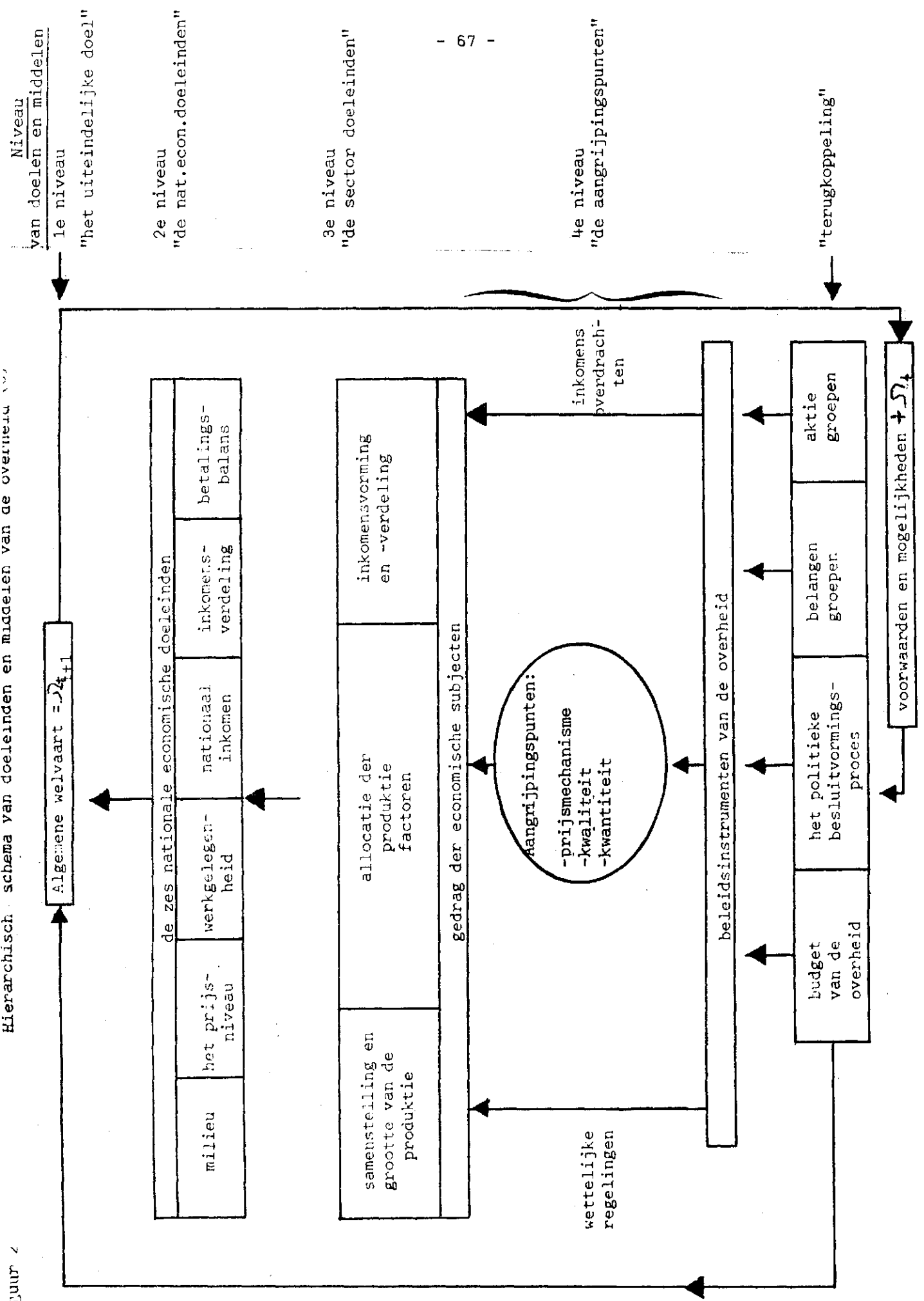
- de onderlinge relaties tussen de elementen. Deze vormen de structuur van het systeem;
- de hoofddoelstelling ( $\Omega_{t+1}$ ) en de daaruit afgeleide doelstellingen;
- de aangrijpingspunten van het overheidsbeleid, afgeleid uit de doeleinden der sectoren;
- de instrumenten waarmee binnen het systeem de afgeleide doeleinden zodanig te realiseren zijn dat het hoofddoel benaderd wordt;
- de omgeving van het systeem, die de keuze van het doel en de keuze der instrumenten beïnvloedt. Dat wil zeggen de voorwaarden en mogelijkheden schept waarbinnen het systeem moet functioneren.

Bij het operationeel worden van het besluitvormingsproces is het verschil tussen voorwaarden, middelen en doeleinden niet altijd duidelijk waarneembaar. De genoemde elementen zijn dan met elkaar verbonden en kunnen niet los van elkaar worden gezien. In feite is er dan sprake van een systeem met een bepaalde hiërarchie van doeleinden, waarin een zogenaamd "lager of afgeleid doeleind" kan worden beschouwd als een middel ter bereiking van een hoger gelegen doeleind. Zo vormen de zes doeleinden van de economische politiek, hoger gelegen doeleinden. Zij gelden immers voor de gehele volkshuishouding. De doeleinden der sectoren hebben voor de gehele volkshuishouding de betekenis van een middel. Op sectorniveau speelt hetzelfde principe. Ook daar valt de hiërarchie te onderkennen tussen hogere en afgeleide doeleinden. Anders gezegd, het overheidsbeleid voor een sector wordt niet alleen gekenmerkt door doeleinden maar ook door middelen. De middelen van het sectorbeleid worden aangeduid met de term "instrumenten van het overheidsbeleid". Deze instrumenten beïnvloeden de doeleinden der sectoren via de aangrijpingspunten voor het overheidsbeleid. Als aangrijpingspunten kunnen naast het markt- en prijsmechanisme ook de kwaliteit en kwantiteit der produktiefactoren worden onderscheiden.

Bij het weergeven van het systeem van doeleinden, middelen en condities dient beseft te worden, dat het gehele systeem uit doeleinden bestaat die ondergeschikt zijn aan het hoofddoel ( $\Omega_{t+1}$ ). De condities waaronder dit gebeurt worden gevormd door de voorwaarden en mogelijkheden van het overheidsbeleid. Deze condities worden sterk bepaald door het reeds bereikte welvaartsniveau ( $\Omega_t$ ).

In figuur 2 is het schema van doeleinden en middelen van de overheid weergegeven gericht op het bevorderen van de welvaart in de gehele volkshuishouding. In dit schema worden vier niveaus onderscheiden. Het eerste niveau wordt gevormd door het uiteindelijk doel, het tweede door de nationaal-economische doeleinden en het derde door de sektordoeleinden. Het vierde niveau wordt gevormd door de aangrijpingspunten voor het overheidsbeleid. Drie van deze niveaus kunnen als ingang voor de beleidsinstrumenten van de overheid dienst doen, te weten: het tweede, het derde en het vierde niveau.(8)

Hierarchisch schema van doeleinden en middelen van de overheid





Bij de bespreking van de instrumenten van het overheidsbeleid is aangegeven dat de overheidsactiviteiten in een zevental categorieën zijn onder te verdelen. De daaruit voortvloeiende beleidsinstrumenten hebben voor een deel een direkte invloed op het gedrag van de economische subjekten. De directe beïnvloeding geschiedt voornamelijk door de wettelijke regelingen. De inkomensoverdrachten hebben een direkt effect op het inkomen in een sector. Voor een ander deel is er sprake van een indirecte beïnvloeding. Een indirecte invloed op het gedrag der economische subjekten wordt in hoofdzaak teweeggebracht via het markt- en prijsmechanisme. Een voorbeeld van beleidsinstrumenten met een indirecte invloed vormen de bijdragen- en subsidieregelingen.

Het prijsmechanisme, de kwaliteit en de kwantiteit der produktiefactoren nemen in de hiërarchie een specifieke plaats in. Zij vormen de aangrijpingspunten voor die beleidsinstrumenten, die een indirecte invloed uitoefenen op het gedrag der economische subjekten. De beleidsinstrumenten, die via de aangrijpingspunten werken, oefenen hun invloed uit via het vierde niveau op het derde niveau der hiërarchie. De aangrijpingspunten zijn dan ook geen doel in zichzelf doch een middel ter bereiking van bepaalde doeleinden. Dit kunnen zowel de sektordoeleinden als de nationaal-economische doeleinden zijn.

Het hanteren van het prijsmechanisme, de kwantiteit en de kwaliteit der produktiefactoren - als aangrijpingspunten voor het overheidsbeleid - heeft gevolgen voor de mate van beheersbaarheid van de beleidsinstrumenten. De beïnvloeding van het gedrag der economische subjekten vindt dan immers niet meer direkt maar indirekt plaats. Een dergelijke handicap kan opgeheven worden door de maatregelen, welke werken via de aangrijpingspunten, aan te vullen met wettelijke regelingen. Het karakter van de maatregel wordt daardoor zowel direkt als indirekt.

## 6. Werkwijze bij een economische analyse van het overheidsbeleid.

### 6.1. Enkele aspecten van het wetenschappelijk onderzoek.

Wetenschap staat in dienst van de gemeenschap. De wetenschap behoort door analyse en verklaring van de maatschappelijke verschijnselen een directe of indirecte bijdrage te leveren tot het bereiken van het gewenste welvaartsniveau. Daarbij spelen methoden van onderzoek zowel in de natuurwetenschappen als ook in de maatschappijwetenschappen een belangrijke rol. De natuurwetenschappen danken hun succes aan onderzoeksmethoden, waarbij gebruik gemaakt wordt van geleide experimenten en nauwgezette waarnemingen van voortdurend terugkerende verschijnselen. Deze methoden kunnen in vele gevallen niet door de maatschappijwetenschappen worden toegepast. De verschijnselen, die tot het terrein van de maatschappijwetenschappen behoren, kunnen veelal niet door een fysieke nabootsing van de werkelijkheid herhaald worden. De opkomst van moderne rekenapparatuur heeft daar verandering in gebracht. Een uitgebreide toepassing van statistische methoden - simulatietechnieken, systeemanalyse e.d. - is daardoor mogelijk geworden. Het opstellen van modellen - al dan niet wiskundig van aard - voor het weergeven van de werkelijkheid vormt daarbij een belangrijk onderdeel. Het gebruik van dergelijke onderzoekstechnieken vormt een belangrijk hulpmiddel bij het analyseren van de oorzaken, de ontwikkeling ende gevolgen van bepaalde maatschappelijke verschijnselen.

Wetenschappelijke methoden van onderzoek worden in het algemeen gekenmerkt door:

a. een goed gedefinieerde inhoud van de begrippen.

De begrippen die gebruikt worden, moeten een ondubbelzinnige en juist omschreven inhoud hebben.

b. een juiste probleemstelling.

Uit een juiste probleemstelling blijkt het doel van het onderzoek.

c. een systematische aanpak.

Het hoofdkenmerk van wetenschappelijk onderzoek vormt het systematisch werken. Daarbij kunnen een aantal fasen worden onderscheiden:

- het verzamelen, het ordenen en vastleggen van de benodigde informatie;

- het verwerken en analyseren van de informatie;

- het weergeven van de gebruikte analysetechnieken en de verkregen resultaten;

- het onder de aandacht brengen van de "verkregen resultaten" bij hen, die er belang bij hebben. Daartoe behoren zij die verantwoordelijk zijn voor het beleid d.w.z. zij die belast zijn met het besturen en doen

functioneren van een bepaalde huishouding.

De genoemde fasen kunnen gezien worden als het "produktieproces" van een onderzoek. Uit de primaire waarnemingen (grondstoffen) worden door de toegepaste analyse-technieken de uiteindelijke resultaten (het eindprodukt van het onderzoek) verkregen.

d. de interpretatie en controleerbaarheid.

De resultaten van het wetenschappelijk onderzoek behoren in principe onafhankelijk te zijn van de persoon (het subject). Het is daarom van belang dat de onderzoeker(s) het "produktieproces" van het onderzoek inclusief de resultaten zodanig presenteren dat anderen het kunnen begrijpen en controleren.

e. een consistent geheel van uitgangspunten en de daaruit afgeleide uitspraken.

De vooronderstellingen of uitgangspunten, die ten grondslag liggen aan de gevolgde methode, en de verkregen resultaten dienen een consistent geheel te vormen.

Tot nu toe zijn de natuur- en maatschappijwetenschappen niet in staat een volledige verklaring van de ons omringende werkelijkheid te geven. Daartoe ontbreekt een juist inzicht in de oorzaken, het gedrag en de gevolgen van de verschijnselen, die zich voordoen. Het beeld dat door het wetenschappelijk onderzoek van de werkelijkheid wordt gegeven is voortdurend aan verandering onderhevig. Dit is zowel een gevolg van het dynamisch karakter in de maatschappij als wel van de ontwikkeling in de wetenschap zelf. Bovendien bestaat tussen deze beiden een nauwe relatie.

De economie behoort tot de maatschappijwetenschappen. Economen ontlene hun inspiratie voor het ontwikkelen van de economische wetenschap aan de verschijnselen, die zij in de maatschappij waarnemen. Veranderen de verschijnselen of althans, verandert de wijze waarop de maatschappelijke verschijnselen zich voordoen, dan behoren de activiteiten van de economen zich overeenkomstig te wijzigen. Aldus blijft de nauwe relatie tussen maatschappij en economische wetenschap gehandhaafd. Economen houden zich bezig met het gedrag der economische subjecten. De economie als gedragswetenschap is gericht op een bepaald aspect van het menselijk handelen, te weten: "de keuzedaad met betrekking tot schaarse alternatief bruikbare middelen, ter bereiking van een bepaald doel". Deze keuzedaad doet zich ook voor bij de overheid. Het gedrag van de overheid als economisch subject krijgt gestalte in haar beleidsvorming en beleidsuitvoering. Een analyse van het economische beleid van de overheid kan op twee essentieel van elkaar verschillende wijzen geschieden:

- de normatieve benadering;

De onderzoeker stelt daarbij zelf de normen vast waaraan zijn inziens de overheid moet voldoen. De door de overheid zelf gekozen normen of doeleinden vormen dan geen uitgangspunten voor het onderzoek.

- de positieve benadering;

De onderzoeker gaat bij deze benaderingswijze uit van de normen of doeleinden die de overheid zelf hanteert. Zij vormen de uitgangspunten voor het onderzoek.

## 6.2. De normatieve en positieve benadering.

Volgens de aanhangers van de normatieve economie moet de economische wetenschap zelf de doeleinden der economische politiek (d.w.z. de economische beleidsdoelen of normen van de overheid) voortbrengen. Deze zouden dus, evenals de uitkomsten van de analyse van het economisch proces, de vrucht moeten zijn van het economisch denken. Anders gezegd: de economische wetenschap zou niet alleen moeten zeggen hoe het is, doch ook hoe het behoort te zijn (STEVERS, 1977). De aanhangers van de normatieve economie zijn dan ook van mening dat de vraag- of de economische wetenschap geheel zelfstandig tot het geven van fundamentele beoordelingsnormen in staat is - bevestigd beantwoord moet worden.

Met "hoe het behoort te zijn" (sein sollen) komt men op het terrein van de waarde-oordelen. Een waarde-oordeel is een relatie tussen subjekt en objekt, waarin het subjekt partij kiest. Op grond van waarde-oordelen geven normen aan, wat behoort te zijn of te gebeuren. Beide onderscheiden zich van zijns-oordelen. Deze laatsten zijn konstaterend en hebben betrekking op "Wat Is" (de feitelijke situatie). Niet op hoe men het vindt of hoe het behoort te zijn. Aan zijns-oordelen wordt in principe algemene geldigheid toegekend, aan waarde-oordelen daarentegen niet.

De stelling dat de wetenschap in het algemeen of de economische wetenschap in het bijzonder de fundamentele beoordelingsnormen kan verschaffen, wordt thans nog slechts door een kleine minderheid verdedigd. Nog minder aanvaard is het denkbeeld, dat de economie uit eigen kracht in objektieve zin een doelstelling van levensbeschouwelijke, ethische of politieke aard kan bepalen. Om vervolgens daarover een oordeel over de geldigheid van deze doelstellingen te vellen. Als deze opvatting juist was zou volgens HENNIPMAN (1977) de economische wetenschap zich moeten aanmatigen een volledige, de gehele ethiek, de sociale filosofie en zelfs de metaphysica

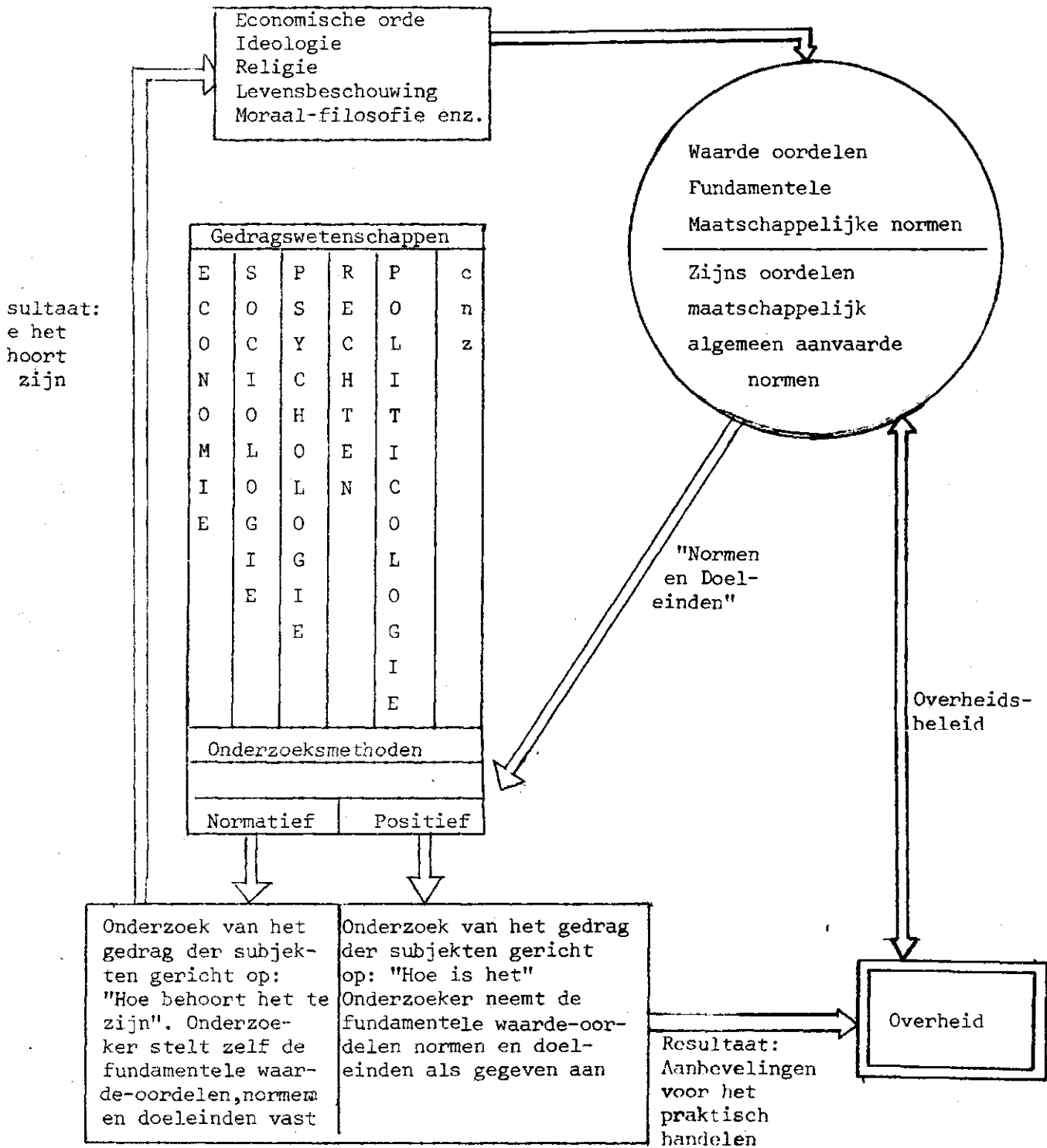
omvattende wetenschap te zijn.

HENNIPMAN meent dat het eigenlijke twistpunt inzake de normatieve economie tot de volgende vraag te herleiden is: "Behoort het vaststellen van de concrete waardeoordelen en doeleinden ten volle tot het terrein van de economische wetenschap?" Volgens hem staat de economie neutraal tegenover de fundamentele normen d.w.z. "hoe het behoort te zijn". Daar deze fundamentele normen op ideologische, morele, levensbeschouwelijke en politieke opvattingen of waarde-oordelen berusten, kunnen zij geen deel uitmaken van de economische wetenschap. De daaruit voortvloeiende neutrale houding houdt in dat de economie niet aansprakelijk kan worden gesteld voor de - van de fundamentele normen afhankelijke - waarderings. De meeste wetenschapsbeoefenaars zien dan ook de economie als een positieve wetenschap (HEERTJE, 1977).

Met het begrip "positief" brengt men tot uitdrukking dat de aandacht van de econoom gericht is op feiten, d.w.z.: "hoe het is". De econoom neemt waar en tracht de economische beslissingen, die tot standkomen, te verklaren. Hij geeft daarbij aan wat de invloed van deze beslissingen is op zaken zoals het nationaal inkomen, de produktie-omvang, de werkgelegenheid, de inkomensverdeling, de prijsvorming, de allocatie der produktiefactoren, de samenstelling van de betalingsbalans e.d. In de sfeer van het beleid kan hij alternatieve beleidsdoeleinden formuleren en de wegen, die tot deze doelen leiden, aangeven. Als beoefenaar van de economische wetenschap draagt de econoom elementen voor een verantwoorde keuze aan. De doeleinden, waarbij waarde-oordelen in het geding zijn, zijn als condities voor de positieve economische analyse te beschouwen. Het bepalen en het onderling afwegen van deze doeleinden is het domein van de algemene bestuurders, de overheid.

Formeel kan de economie zich de verklaring van de doeleinden der economische politiek niet volledig toeëigenen. Tevens geldt dit voor de beoordeling van deze doeleinden. Er zijn hier immers allerlei factoren in het geding die andere wetenschappen eveneens tot hun kenobject kunnen rekenen. De economie kan wel een eigen bijdrage leveren, omdat het gevoerde beleid veelal slechts in verband met het geheel der economische omstandigheden te begrijpen is. Een volledige verklaring omtrent de reden van de feitelijke situatie ("hoe het is") en de normatieve situatie ("hoe het behoort te zijn") evenals een beoordeling van beide situaties vereist echter een samenwerking van de gedragswetenschappen (HEIJNSDIJK, 1976). Deze wetenschappen houden zich immers vanuit verschillende ervaringsobjecten bezig met de analyse van het menselijk gedrag in de maatschappij. Tussen menselijk gedrag en fundamentele normen enerzijds en algemeen aanvaarde normen anderzijds bestaat een onlosmakelijke samenhang. Een gebundelde inspanning van de

Figuur 3. De relatie tussen gedragswetenschappen, normen en overheid



gedragwetenschappen is dan ook noodzakelijk bij een analyse van deze onderlinge relatie.

In fig. 3 is door middel van een schema getracht een beeld te geven van de belangrijke rol die voor de gedragwetenschappen is weggelegd. Figuur 3 is een abstracte weergave van de werkelijkheid. Buiten beschouwing is gelaten in hoeverre natuurwetenschappen en factoren van niet-wetenschappelijke aard een rol spelen bij de waarde-oordelen en de zijns-oordelen. De overheid die in feite een essentieel onderdeel van de maatschappij uitmaakt, is in dit schema - als een onderscheiden eenheid daarvan - losgekoppeld. Deze loskoppeling vergemakkelijkt een analyse van het gedrag van de overheid. Vanuit de economische wetenschap gaat het in dit geval om de keuzedaad van de overheid als economisch subjekt.

Hoewel de normatieve vraagstukken van fundamentele aard in principe tot het totaal der gedragwetenschappen behoren, sluit dit niet uit dat de economen deze vraagstukken niet tot hun werkterrein mogen rekenen. Veelal worden zij daartoe zelfs gedwongen, daar de samenwerking binnen de gedragwetenschappen beperkt is. Indien de economen zich een gefundeerd oordeel willen vormen, is een explorerend onderzoek op dit terrein dan ook niet te vermijden.

### 6.3 De positieve economie als uitgangspunt voor de analyse.

De ons omringende werkelijkheid laat een maatschappij zien die voortdurend in beweging is. Het dynamisch karakter van de maatschappij maakt dat de scheiding tussen positieve en normatieve economie geen onveranderlijke is. Er ontstaan allerlei overgangen tussen beide opvattingen. Daarbij kunnen zich twee te onderscheiden situaties voordoen. In het eerste geval zijn de concrete maatschappelijke waarde-oordelen - betreffende economische verschijnselen - bekend. Het vergelijken van de gewenste toestand met de bestaande toestand is dan een volstrekte legitieme activiteit voor een econoom. Hij bedrijft dan de economie als positieve wetenschap. Het tweede geval doet zich voor als de maatschappij het algemeen eens is over "hoe het behoort te zijn". In dit geval bestaan er in feite alleen algemeen aanvaarde normen. Strikt theoretisch beschouwd vallen in deze situatie de waarde-oordelen samen met de zijns-oordelen. Deze laatste hebben immers een algemene geldigheid. Het verrichten van economisch onderzoek in deze situatie behoort tot de positieve economie.

Beide situaties zijn karakteristiek voor een economische analyse van het overheidsbeleid. Anders gezegd: het onderzoek draagt duidelijk het karakter van het beoefenen van de positieve economie. De fundamentele normen of doeleinden zijn door de overheid zelf vastgesteld en vastgelegd middels beleidsuitspraken van de betrokken ministeries. Deze uitspraken zijn vastgesteld in diverse bronnen. Tot deze bronnen behoren de Memorie van Toelichting op de Rijksbegroting, wetten, beschikkingen, verordeningen, beleidsnota's e.d. Deze bronnen geven een overzicht van het beleid met betrekking tot de doeleinden en de middelen die de overheid wenst te hanteren. De economische analyse en beoordeling van de beleidsvorming en beleidsuitvoering van de overheid kan dan ook plaats vinden aan de hand van de door de overheid zelf geformuleerde doeleinden.



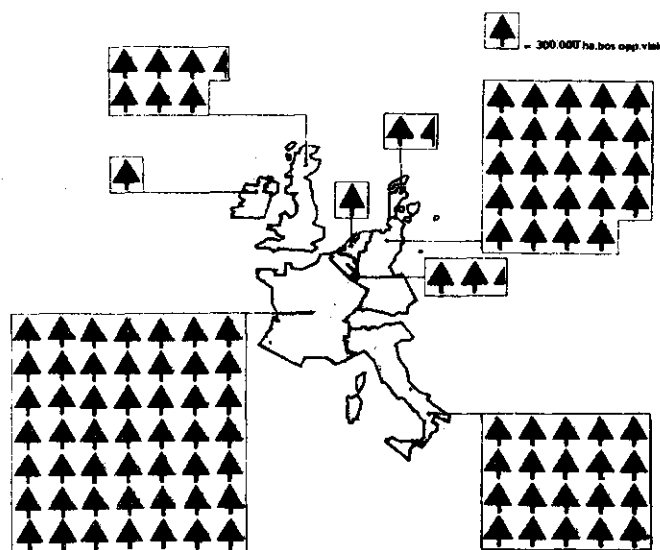
#### IV. HET OVERHEIDSBELEID VOOR DE BOSBOUW.

##### 1. Het Nederlandse bosareaal en zijn functies.

###### 1.1. Het bosareaal in Nederland.

Het bosareaal in Nederland beslaat thans een oppervlakte van rond 280.000 ha ofwel 8,4% van de landoppervlakte. Met dit percentage behoort Nederland tot de bosarme landen van Europa. Van deze 280.000 ha moet ca. 200.000 ha als opgaand produktiebos worden gekenmerkt. Daarnaast bevinden zich in ons land nog ruim 43.000 km wegen en grensbeplantingen, equivalent met + 35.000 ha opgaand bos. In tabel 2 zijn enige oppervlaktegegevens voor de landen van de Europese Gemeenschap vermeld. Figuur 4 geeft een illustratie van de verdeling van het bos in de Europese Gemeenschap.

Fig. 4 . Bosoppervlakte van de Europese Gemeenschap



Bron: Euro. Stat.

Tabel 2. Bosoppervlakte van de Europese Gemeenschap.

	(1)	(2)		(3)	
	landoppervlakte (1000 ha)	bosoppervlakte in 1000 ha	in % van (1)	opgaand produktiebos 1000 ha	in % van (1)
Nederland	3.339	280	8,4	200	6,0
België	3.024	617	20,4	422	14,0
Luxemburg	258	83	32,2	65	25,2
Frankrijk	55.100	14.000	25,4	4.300	7,8
W-Duitsland	24.321	7.207	29,6	6.394	26,8
Italië	29.399	6.193	21,1	2.404	8,2
Ver.Koninkrijk	24.102	1.840	7,6	970	4,0
Ierland	6.889	268	3,9	168	2,4
Denemarken	4.242	470	11,1	335	7,9
EG	150.674	30.968	20,6	15.258	10,1

Bron: Euro Stat.

Uit tabel 2 blijkt de relatief bescheiden omvang van het Nederlandse bosareaal. Hierbij dient te worden opgemerkt, dat Nederland tot de dichtst bevolkte gebieden van Europa behoort. Een ander belangrijk aspect vormt de regionale verdeling van het bosareaal. Voor Nederland valt daarover op te merken dat in het meest verstedelijkte gebied (de Randstad) weinig bos voorkomt.

Het bos in Nederland bevindt zich grotendeels op de arme gronden hetgeen beperkingen oplegt aan de houtsoortkeuze en de groeimogelijkheden. Ongeveer 80% van het bosareaal in Nederland bestaat uit naaldbout. Ruimt 70% van het naaldboutareaal bestaat uit pinussoorten. Van deze soorten neemt de groveden ca. 60% voor haar rekening. Van het loofhoutareaal is meer dan de helft bezet met inlandse en Amerikaanse eik. Onder de loofhoutsoorten is voorts de populier met ruim 8.000 ha van belang.

Het bosareaal is zeer versnipperd. Talrijke bouseigenaren hebben slechts een betrekkelijk klein areaal in eigendom. Daarnaast vormen de bosbezittingen van een eigenaar dikwijls geen aaneengesloten eenheid. Tabel 3 geeft een indruk van de eigendomssituatie naar categorieën van bouseigenaren.

Tabel 3. Procentuele verdeling van het bosbezit in Nederland naar categorieën van beseigenaren.

	Eigendomsituatie		
	1964 - 1968 <sup>1)</sup>	1975 <sup>2)</sup>	1977 <sup>2)</sup>
Staatsbosbeheer	24,4	23,9	25,4
Ander Rijksbezit		8,6	9,0
Lagere overheden:			
Provincies, waterschappen en overige publiekrechtelijke lichamen	0,9	1,2	1,5
Gemeenten	15,6	19,5	19,0
Totaal overheidsbosbezit	40,9	53,2	54,9
Natuurbeschermingsorganisaties	5,1	9,1	10,4
Particulier bosbezit	54,0	37,7	34,7
<b>TOTAAL BOSBEZIT</b>	<b>100,0</b>		<b>100,0</b>

1) Bron: De Nederlandse Bosstatistiek 1964 - 1968.

2) Bron: BERGER (1978), naar registratiegegevens Bosschap, deze gegevens hebben betrekking op bosbezittingen >5 ha.

Uit tabel 3 blijkt dat sinds 1975 de Overheid de grootste beseigenaar is. Zij bezit ruim 53% van het bosareaal (althans van het bosbezit groter dan 5 ha). De Overheid is in dit verband een ruimer begrip dan het Rijk. Het omvat namelijk zowel het Rijk als de lagere overheden, zoals provincie, gemeenten, waterschappen en overige publiekrechtelijke lichamen. Als grootste beseigenaar is de overheid op directe wijze betrokken bij het gebeuren in en rond de bosbouw.

### 1.2 De functies van het bos.

De bosbouw vormt een grondgebonden activiteit. Het bedrijven van deze activiteit leidt tot beslag op de ruimte in het landelijk gebied. Tussen het ruimtebeslag van het bos en de functies van het bos bestaat een nauwe relatie. Aan het ruimtebeslag door het bos zijn drie aspecten te onderscheiden: tijdsduur, flexibiliteit en omvang.

Een bijzonder aspect van bos - in vergelijking met andere vormen van grondgebruik - is de lange ontwikkeling die het op dezelfde plaats moet doormaken. Op grond van zijn te vervullen functies neemt bos gedurende lange tijd een zekere ruimte in beslag. De bosbouw wordt immers gekenmerkt door productieprocessen die zich over een lange

reeks van jaren uitstrekken. Dit heeft tot gevolg dat bos een minder flexibele vorm van grondgebruik impliceert dan bepaalde andere vormen van bodemcultuur zoals bijvoorbeeld land- en tuinbouw. Naast de tijdsduur en flexibiliteit vormt de omvang van het bos ook een belangrijk aspekt. Om zijn functies goed te kunnen vervullen zal - afhankelijk van de aard van de functie - van een bepaalde aaneengesloten oppervlakte bos sprake moeten zijn.

In nauwe relatie met de aspecten tijdsduur en flexibiliteit staat het begrip duurzaamheid. Aan de duurzaamheid van het bos zullen - afhankelijk van de aard en functies van het bos - verschillende eisen worden gesteld. Dit blijkt uit een globale verdeling van de functies in houtproducerende en de sociaal-culturele functies. Naarmate de nadruk meer op de sociaal-culturele functies komt te liggen nemen de eisen ten aanzien van de duurzaamheid van het bos toe. Domineert daarentegen de houtproducerende functie dan kunnen de eisen t.a.v. de flexibiliteit van het bodemgebruik belangrijker zijn.

De functies van het bos kunnen in navolging van het rapport van de "Commissie Onderzoek Beheer Terreinen Staatsbosbeheer" (1975), als volgt worden onderscheiden:

a. Houtproducerende functie.

De bosbouw houdt zich bezig met de produktie van grondstoffen. Het voornaamste fysieke produkt dat het bos levert ter voorziening van de primaire levensbehoeften is hout. In grote delen van het Nederlandse bosareaal heeft de functie van de houtproduktie een duidelijk hoofdaccent. De opbrengsten uit de verkoop van hout vormen dan ook een belangrijke inkomstenbron bij het exploiteren van bossen en natuurterreinen.

b. Recreatieve functie.

De recreatieve functie van het bos wordt de laatste jaren sterk benadrukt. De stijging van het inkomen, de verstedelijking en het toenemen van de vrije tijd hebben de belangstelling voor de openlucht-recreatie doen toenemen. Op het gebied van de openlucht-recreatie kan het bos een belangrijke rol vervullen.

c. Ecologische functie.

Het bos als levensgemeenschap van vele dier- en plantensoorten vervult een belangrijke functie in het milieu. De ecologische functie van het bos kan men - althans indien voldaan wordt aan een aantal voorwaarden - opgebouwd zien uit:

- de signaalfunctie
- de reservoirfunctie
- de regulerende functie

Het bosareaal kan door het vervullen van deze functies een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van het natuurlijke milieu. Specifieke flora- en fauna levensgemeenschappen komen voor in bossen die relatief oud zijn of een grote verscheidenheid kennen.

d. Overige functies van het bos.

Tot deze verzamelgroep van functies kunnen gerekend worden:

- de laboratoriumfunctie
- de educatieve functie
- de esthetische functie en/of landschappelijke functie

Van deze groep staat de esthetische functie van het bos in het middelpunt van de belangstelling.

Zo kan een deel van het landschap bepaald worden door het voorkomen van boselementen. Het landschap zelf kan niet als een functie opzich worden beschouwd. Het is veeleer te beschouwen als een ruimtelijke neerslag van de aanwezige processen in het gebied.

Voor het landschap in het landelijk gebied geldt in zijn algemeenheid dat het landschapsbeeld gedragen wordt door de wijze waarop land-, tuin- en bosbouw bedreven worden. Men kan daarbij bepaalde ingrepen t.b.v. zekere intrinsieke waarden (zoals esthetische en educatieve waarden) toepassen of nalaten.

Bosbouw als vorm van bodemgebruik kan gelijktijdig diverse maatschappelijke functies vervullen. Tussen de verschillende functies van het bos is niet alleen sprake van complementair gedrag, doch ook van een zekere mate van concurrentie. Optimalisatie van één functie legt dan ook in meer of mindere mate beperkingen op voor de mogelijkheden van de andere functies. Het ontwikkelen van de recreatieve functie kan bijvoorbeeld nadelige gevolgen opleveren voor de ecologische functie, in casu het natuurlijk milieu. Evenzeer is het mogelijk dat het voorrang geven aan de houtproducerende functie beperkingen oplegt aan de ontwikkelingsmogelijkheden van de andere functies.

## 2. Twee beleidslijnen voor de bosbouw.

In de nota's die betrekking hebben op de inrichting en het beheer van het landelijk gebied heeft de overheid het ruimtelijk beleid geformuleerd inzake bosbouw. De overheid komt in de nota's tot de conclusie dat instandhouding en kwalitatieve verbetering van het bosareaal van groot belang is. Daarnaast wil de overheid streven naar uitbreiding van het bosareaal. De motieven voor deze twee beleidslijnen worden in de Nota Landelijke Gebieden (1977) ontleend aan:

- a. het belang van de verschillende functies die het bos kan vervullen
- b. de lokatie van de aanwezige bossen
- c. de relatief bescheiden omvang van het bosareaal.

In feite vormt alleen motief a. een grondslag voor het overheidsbeleid. Het heeft immers geen zin om bossen in stand te houden of uit te breiden indien deze geen functies vervullen. In economische zin danken functies hun ontstaan aan het feit dat er behoeften zijn. Indien aan een goed of dienst geen behoefte is kan het in economische zin ook geen functie vervullen. Omgekeerd geldt ook; wanneer een goed of dienst een behoefte vervult, heeft het een functie: het bevredigen van die behoefte.

Wordt door instandhouding en verbetering van het bestaande bosareaal en/of uitbreiding van het bosareaal een grotere behoeftebevrediging voor de gehele volkshuishouding bereikt dan neemt ook de algemene welvaart toe. Dit laatste vormt het uiteindelijke doel van het overheidsbeleid. Hieruit volgt dat, wat de overheid als doel voor het ruimtelijk beleid inzake bosbouw heeft gesteld, slechts een afgeleid doeleind ofwel een middel is ter bereiking van hoger gelegen doeleinden.

### 3. De beleidsinstrumenten van het bosbouwbeleid

Hoewel de overheid de grootste boscijenaar is, strekt het beleid van de overheid zich verder uit dan de terreinen waarvan zij de eigenaar is. Door middel van beleidsinstrumenten oefent zij grote invloed uit op het gebeuren in bos- en natuurterreinen. De instrumenten die de overheid gebruikt voor de instandhouding, verbetering en uitbreiding van het bosareaal zijn wettelijke regelingen, fiscale regelingen, bijdrage- en subsidieregelingen, bos in eigen beheer en voorlichting, onderzoek en onderwijs. Deze door de overheid voor de instandhouding, verbetering en uitbreiding van het bosareaal benutte instrumenten zullen in bovenstaande volgorde worden behandeld.

#### 3.1. De wettelijke regelingen

##### 3.1.1 De Boswet

De voornaamste wettelijke regelingen voor de bosbouw vloeien voort uit de Boswet. De Boswet van 20 juli 1961 houdt bepalingen in ter bewaring van bossen en andere houtopstanden. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat de overheid met dit wetsonderwerp de instandhouding beoogt van een bosareaal van redelijke omvang en hoedanigheid.

De inhoud en het karakter van de Boswet wordt sterk bepaald door drie voorschriften, te weten: de meldingsplicht, de herplantplicht en het kapverbod. Hoewel de Boswet van 1961 enige malen gewijzigd is wordt het instrumentarium van deze wet nog steeds in hoofdzaak gevormd door deze drie voorschriften. De strekking van deze drie voorschriften kan in het kort als volgt worden weergegeven:

- De meldingsplicht houdt in dat een boscijenaar, die een gedeelte van zijn bomenbestand wil vellen, minstens één maand van tevoren deze wens via een standaardformulier kenbaar maakt aan de directeur van het Staatsbosbeheer. Een uitzondering hierop vormen de dunningen van de houtopstand. Deze behoren namelijk tot het noodzakelijk onderhoud en geven de resterende bomen de benodigde groeiruimte. Artikel 2 van de Boswet is aan deze meldingsplicht gewijd.
- De herplantplicht, beschreven in artikel 3 van de Boswet, houdt in dat een eigenaar van beboste gronden verplicht is om binnen drie jaar na het vellen van de houtopstand, tot herbepanting over te gaan.

Deze herbeplanting dient te voldoen aan bepaalde minimumeisen. Ook hierop vormen de noodzakelijke dunningen de uitzondering omdat zij tot het onderhoud behoren.

- Het kapverbod, beschreven in artikel 13 van de Boswet, geeft de overheid een instrument in handen dat het mogelijk maakt om het kappen van bomen in het belang van natuur- en landschapsschoon te verbieden. Dit verbod geldt ten hoogste voor de tijdsduur van vijf jaar en dient dan ook na die periode, indien nodig, verlengd te worden. Ook op dit voorschrift vormen de noodzakelijke dunningen de uitzondering.

De Boswet van 1961 biedt ter ondersteuning van de beoogde werking van de meldingsplicht, de herplantplicht en het kapverbod nog ruimte voor andere maatregelen gericht op de instandhouding van het bosareaal. Hiertoe behoort o.a. het toekennen van geldelijke bijdragen aan de diverse categorieën beseigenaren. Het toekennen van deze geldelijke middelen is gebonden aan voorschriften die in de Boswet vermeld zijn en door ons in het hoofdstuk "De bijdrage- en subsidieregelingen" worden besproken.

### 3.1.2 De Natuurschoonwet

Deze wet dateert van 15 maart 1928. In de toenmalige verhoudingen was het onmogelijk om dwingende maatregelen t.a.v. het beheer en de exploitatie van eigendommen voor te schrijven. De natuurschoonwet heeft dan ook niet hetzelfde karakter als de besproken instrumenten voortvloeiende uit de Boswet 1961.

Indien een bos- of natuurterreineigenaar opteert voor de Natuurschoonwet verplicht hij zich tot handhaving van de huidige staat van zijn eigendom voor de periode van 25 jaar. In beginsel komen alleen landgoederen voor de regeling in aanmerking. De laatste jaren wordt dit ruimer geïnterpreteerd zodat ook boscomplexen groter dan 5 ha eronder kunnen vallen. Handhaving van het huidige karakter houdt in dat het landgoed behoorlijk onderhouden wordt, dat de gehele of gedeeltelijke vellingen gemeld worden bij het Staatsbosbeheer en dat het Staatsbosbeheer een velling in het belang van het natuurschoon kan verbieden.

In ruil voor deze vrijwillig op zich genomen verplichtingen verleent de overheid aan de landgoedeigenaar enige belastingfaciliteiten die een



aanzienlijke lastenvermindering kunnen vormen.

### 3.1.3 De Natuurbeschermingswet

Op 1 januari 1968 trad de Natuurbeschermingswet in werking. De overheid kreeg daarmee een instrument in handen waarmee zij terreinen kon aanwijzen tot beschermd monument. Het initiatief gaat uit van de overheid en niet van de eigenaar. Dit in tegenstelling tot de Natuurschoonwet. Het beoogde effect van de Natuurbeschermingswet is praktisch identiek aan dat van de Natuurschoonwet, namelijk: Het handhaven van het huidige karakter.

### 3.1.4 De wet op de Ruimtelijke Ordening

Ruimtelijke Ordening is geen doel op zich, maar een ruimtelijke vertaling van een groot aantal wensen, die uit de verschillende sectoren van de maatschappij naar voren komen. Die wensen worden tegen elkaar afgewogen en krijgen via de daarvoor gegeven procedures hun plaats in de ruimtelijke plannen (Interimnota Landinrichtingwet, 1976) Daarbij worden functies toegekend en op basis daarvan passende bestemmingen gegeven. Zo kan de wet op de ruimtelijke ordening een bijdrage leveren aan het stimuleren van bebouwing door in bestemmingsplannen een goede planologische regeling te treffen, al dan niet vergezeld van gebruiksvoorschriften. Men moet zich daarbij realiseren, dat als gronden een bosbouwkundige bestemming krijgen, deze bestemming een blijvend karakter heeft. Dit blijvende karakter vloeit voort uit de Boswet (de herplantplicht).

In zoverre percelen niet onder de Boswet vallen kan een gemeente de wensen t.a.v. deze percelen in de voorbereidingsbesluiten en bestemmingsplannen vastleggen. Regels ter bewaring van houtopstanden, zover niet vallend onder de Boswet, kunnen overigens ook in de gemeentelijke kapverordening worden opgenomen. Om onnodige regelingen te voorkomen dient men zich bewust te zijn van de samenhang tussen de Boswet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de kapverordeningen van de betrokken gemeenten.

### 3.1.5 Vervanging van Ruilverkavelingswet door de Landinrichtingswet

Het landelijk gebied heeft de laatste decennia naast zijn betekenis voor de landbouwkundige aanwending een steeds toenemende betekenis gekregen als woon- en recreatiegebied. Als gevolg hiervan en mede als

gevolg van de groeiende maatschappelijke waardering voor natuur en landschap is tegelijkertijd de spanning toegenomen tussen de landbouwkundige belangen en de belangen van natuur- en landschapsbehoud. (Interimmota Landinrichtingswet, 1976).

Met de huidige uit de Ruilverkavelingswet voortvloeiende instrumenten kan de overheid dan ook geen goede afweging maken tussen de belangen van landbouw en natuurbehoud. In deze leemte moet de nieuwe Landinrichtingswet gaan voorzien die de Ruilverkavelingswet moet gaan vervangen. Deze landinrichtingswet moet de overheid de instrumenten verschaffen die een afweging van de landbouwkundige belangen en de belangen van natuur- en landschapsbehoud mogelijk moet maken.

De nieuwe landinrichtingswet zal dan ook de instrumenten moeten leveren ter realisering en onderlinge afstemming van de volgende aspecten:

- het bevorderen van een rationele en economische bedrijfsvoering;
- het kweken van een sociaal aanvaardbaar woon-, werk- en leefklimaat op het platteland;
- het in goede banen leiden van het medegebruik van het platteland door de gehele niet agrarische bevolking;
- het instandhouden van een zo gevarieerd mogelijk natuurlijk milieu;

Uit bovenstaande blijkt dat de toekomstige Landinrichtingswet een veel breder terrein beslaat dan de huidige Ruilverkavelingswet. Deze laatste was alleen gericht op de eerste twee aspecten.

Voor de bosbouw is vooral het laatste aspect van belang. Dit aspect regelt namelijk de eventuele aanleg van bossen op landbouwgronden en de bescherming van houtwallen en/of bospercelen in ruilverkavelingsgebieden. Aangezien er een nauwe samenhang bestaat tussen landinrichting en het beheer van bos- en natuurgebieden kan men naast de uitbreiding ook de instandhouding en verbetering van bos- en natuurgebied als een wezenlijk onderdeel van deze nieuwe wet zien.

### 3.2. De Fiscale Regelingen

#### 3.2.1 Indeling der belastingen

Fiscale regelingen zijn regelingen die betrekking hebben op de belastingen. Het woord "fiscaal" wordt hier gebruikt in de enge betekenis die het Nederlandse spraakgebruik er aan hecht en niet in de ruimere angelsaksische betekenis. Daar verwijst het naar alle soorten overheidsinkomsten en uitgaven.

Belastingen zijn aan de overheid volgens algemene - door haar vastgestelde - normen verschuldigde afdwingbare prestaties, zonder dat hier-tegenover in het individuele geval aanwijsbare tegenprestaties staan (THURLINGS, 1974). Het eerste deel van deze definitie wijst op de wettelijke grondslag van de belastingheffing. In artikel 188 van de Grondwet is deze wettelijke basis vastgelegd: "Geen belastingen kunnen t.b.v. 's Rijks kas worden geheven, dan uit kracht van een wet". Provinciale of gemeentelijke belastingverordeningen behoeven eveneens de goedkeuring van de Kroon.

Deze wettelijke grondslag hebben de fiscale regelingen gemeen met de reeds genoemde wettelijke bepalingen. De nadruk valt echter op een geheel ander aspect. Het primaire doel van belastingheffing is de financiering van de overheidsuitgaven. Daar de belastingen tot dekking van de politieke uitgaven dienen, zijn zij vooral gericht op het verschaffen van ruimte voor de overheidsuitgaven. De particuliere bestedingen nemen hierdoor af. Wordt het belastingmechanisme gehanteerd om een belastingteruggave of een belastingvoordeel\* aan burgers toe te kennen dan geldt het omgekeerde. De ruimte voor de overheidsuitgaven neemt dan af en de bestedingsmogelijkheden voor de particulieren nemen toe. Hier ligt het essentiële verschil met de wettelijke bepalingen. Bij deze laatste is het aspect duidelijk gericht op het direkt reguleren van het economisch verkeer.

Belastingen kunnen op verschillende manieren geklassificeerd worden. Voor de fiscale regelingen is het volgende onderscheid van belang:

##### a. zakelijke belastingen.

Zakelijke belastingen kleven aan een zaak en beïnvloeden de waarde daarvan. De persoonlijke omstandigheden van de eigenaar zijn niet van invloed op de grootte van de belastingschuld. Zakelijke belastingen plegen te worden geamortiseerd, doordat de waarde van het belaste object zich aanpast aan het netto-revenu dat de belaste zaak afwerpt na aftrek der zakelijke belastingen. Degene die eigenaar is op het moment waarop een zakelijke belasting wordt ingesteld resp. verhoogd lijdt een vermogensverlies. Degene, waarbij een zakelijke belasting op zijn goed

\* Vanuit het gezichtspunt van de overheid kan dan gesproken worden van een belastinguitgave (zie ook noot 7).

verlaagd wordt, boekt een vermogenswinst. De Gemeentelijke onroerend goedbelasting - in de meeste gemeenten in de plaats getreden van de grond-, straat- en rioolbelasting - vormt een zakelijke belasting evenals de Vennootschapsbelasting.

b. persoonlijke belastingen.

Persoonlijke belastingen worden geheven van natuurlijke- en rechtspersonen; veelal oefenen de persoonlijke omstandigheden (ongetrouwd, getrouwd, kindertal) invloed uit op de grootte van de belastingschuld. Tot de persoonlijke belastingen behoren de Loonbelasting, de Inkomstenbelasting, de Vermogensbelasting en de Successierechten.

Juridische maatregelen kunnen er toe leiden dat aan persoonlijke belastingen zakelijke aspecten zijn te onderscheiden waardoor de waarde van een bepaald goed kan worden beïnvloed. Vanuit economisch gezichtspunt vormt een dergelijke belasting meer een zakelijke dan een persoonlijke belasting.

c. verbruiks- of kostprijsverhogende belastingen.

Verbruiksbelasting is een indirect geheven belasting op het binnenlandse verbruik van goederen en diensten. Deze belasting wordt indirect van de gebruiker geheven, zij wordt namelijk geïnd bij de ondernemers. Daar zij voor de ondernemers een onderdeel voor de kostprijs vormt is het de bedoeling dat zij deze belasting als element van de kostprijs opnemen in de prijzen van de goederen en diensten. Langs deze weg worden de belastingen aan de afnemers in rekening gebracht. Men spreekt daarom ook wel van kostprijsverhogende belastingen. Tot de verbruiksbelasting behoren de accijnzen op speciale producten en de omzetbelasting naar toegevoegde waarde ook wel B.T.W. genoemd.

Naast deze klassificatie zijn er nog andere mogelijk. Bovendien kunnen bepaalde belastingen in meerdere groepen worden ondergebracht. In de navolgende paragrafen worden de voor de bosbouw van belang zijnde fiscale regelingen behandeld. Deze regelingen vormen voorzieningen in de belastingwetgeving waaruit een impliciete inkomensoverdracht van de overheid naar de sector bosbouw resulteert.

3.2.2. De inkomstenbelasting

Om de exploitatie van bossen en houtopstanden door particulieren en verenigingen ook in de toekomst mogelijk te maken werd reeds in 1926 een regeling van kracht waardoor inkomsten voortvloeiende uit het bosbedrijf vrijgesteld zijn van inkomstenbelasting. De enige uitzondering hierop vormt de exploitatie van hakhout. Deze vrijstelling is van toepassing op de voordelen voortvloeiende uit het bosbedrijf, uit

privé bosbezit en uit het bosbedrijf als onderdeel van landbouwondernemingen en industriële ondernemingen.

### 3.2.3 De vermogensbelasting

De waardering van onroerende goederen voor de vermogensbelasting geschiedt naar de verkoopwaarde, waarbij veelal de vergelijkingsmethode gehanteerd wordt. Dat wil zeggen: de verkoopwaarde van een vergelijkbaar recent verkocht object dient als uitgangspunt voor het vaststellen van de vermogensbelasting. Bij deze waardering wordt rekening gehouden met lasten die voor de eigenaar voortvloeien uit wettelijke bepalingen t.a.v. zijn bezit. Bij het bosbezit valt daarbij te denken aan bepalingen, die voortvloeien uit de Boswet.

Over het algemeen zal de waarde van bosgrond ten behoeve van de vermogensbelasting getaxeerd worden op 80% van de verkoopwaarde. De aldus getaxeerde waarde wordt de bestemmingswaarde genoemd. Deze bestemmingswaarde dient als grondslag voor het vaststellen van de vermogensbelasting.

### 3.2.4 De Natuurschoonwet (N.S.W.1928) en de vermogensbelasting

Uit de natuurschoonwet vloeien een aantal faciliteiten voort die o.a. betrekking hebben op de waardering van de onder de N.S.W. vallende landgoederen ten behoeve van de vaststelling der vermogensbelasting.

Uitgangspunt voor de waardering vormt de bestemmingswaarde. Deze vloeit immers voort uit de normale vermogensbelastingfaciliteit. Vervolgens moet dan een onderscheid gemaakt worden tussen voor het publiek opengestelde landgoederen en voor het publiek gesloten landgoederen.

De vaststelling van de vermogensbelasting voor de opengestelde onder de N.S.W. vallende landgoederen wordt gebaseerd op 25% van de bestemmingswaarde, dit is 20% van de verkoopwaarde. Daarentegen wordt de vaststelling van de vermogensbelasting voor de gesloten, onder N.S.W. vallende landgoederen, gebaseerd op 66% van de bestemmingswaarde, dat is 53% van de verkoopwaarde van een vergelijkbaar object. In bijlage 3 is de relatie tussen Natuurschoonwet en vermogensbelasting nader toegelicht.

### 3.2.5 De Successierechten

Belast wordt de verkrijging en niet de nalatenschap zoals bijvoorbeeld in Engeland gebeurt. De waarde wordt vastgesteld op het moment van de verkrijging en berekend naar de verkoopwaarde. Ook hier wordt weer bij de waardering rekening gehouden met de op de eigenaar drukkende lasten, voortspuitend uit de wettelijke voorschriften op het gebied van de bescherming van het bosbezit zoals bijv. de Boswet. Daarom wordt over het algemeen 80% van de verkoopwaarde als uitgangspunt genomen.

### 3.2.6 De Natuurschoonwet en de successierechten

Evenals dat voor de vermogensbelasting het geval was, bevat de N.S.W. fiscale faciliteiten t.a.v. de successierechten. Voor opengestelde landgoederen wordt 25% van de bestemmingswaarde, dit is 20% van de verkoopwaarde, genomen als uitgangspunt voor de vaststelling van de belastbare verkrijging. Voor de gesloten landgoederen wordt 66% van de bestemmingswaarde, dat is 53% van de verkoopwaarde, genomen als uitgangspunt voor de vaststelling van de belastbare verkrijging.

Het grote verschil tussen de N.S.W. regeling ten aanzien van de vermogensbelasting en de N.S.W. regeling t.a.v. de successierechten is, dat de verkrijger gedurende de volle 25 jaar verantwoordelijk blijft voor het handhaven van de huidige staat van het landgoed. Zelfs bij verkoop blijft de oorspronkelijke verkrijger verantwoordelijk. De sanctie hierop vormt de onmiddellijke invorderbaarheid van het genoten voordeel ten aanzien van de successierechten.

### 3.2.7 De Overdrachtsbelasting

De belasting wordt geheven terzake van de verkrijging van binnen het Rijk gelegen onroerende goederen of van zakelijke rechten daarop. Het tarief bedraagt 5%. Vrijgesteld van deze belasting - bij de verkrijging van onroerende goederen - zijn:

- het Rijk, lagere overheden en de publiekrechtelijke lichamen;
- kinderen, die het bedrijf der ouders voortzetten;
- de Stichting Beheer landbouwgronden.

Tot de objecten waarop deze vrijstelling betrekking heeft behoren bodembestanddelen zoals zand en grint en naburige landerijen mits de oppervlakte niet groter is dan de helft van de oppervlakte

van hetgeen reeds gedurende 5 jaar in eigendom is. Bij de landerijen geldt als voorwaarde, dat de verkrijging in het belang is van de verbetering van de landbouwstructuur.

Uit de omschrijving van deze belastingwet valt op te maken dat bosbouw tot de objecten behoort die voor vrijstelling in aanmerking komen.

### 3.2.8 De B.T.W. en de landbouwregeling

Krachtens de wet op de omzetbelasting valt de bosbouw automatisch onder de landbouwregeling. Dat wil zeggen, de bosbedrijven kunnen over de verkopen B.T.W. berekenen doch behoeven deze niet aan de fiscus af te dragen. Daar staat echter tegenover dat de bosbedrijven de in de aankopen begrepen B.T.W. niet kunnen terugvorderen van de fiscus. Bovendien geldt los van de landbouwregeling voor de meeste door de bosbedrijven benodigde goederen en diensten een verlaagd tarief (zie bijlage 3).

De landbouwregeling is facultatief. Dit houdt in dat elke bosbouwer er onder valt zolang hij niet opteert voor de normale B.T.W. regeling. De normale B.T.W. regeling impliceert: het afdragen van de over de verkopen berekende B.T.W. en het terugvorderen van de in de aankopen begrepen B.T.W. De keuze voor de normale B.T.W. regeling of voor de landbouwregeling geldt voor een periode van vijf jaar.

### 3.2.9 Gemeentelijke onroerend goedbelasting

Deze belasting treedt in de plaats van de grond-, straat- en rioolbelasting. De gemeentelijke onroerend goedbelasting wordt ingevoerd tussen 1971 en 1979 en heeft als object van heffing, de binnen de gemeente gelegen onroerende goederen.

Ingevolge artikel 273 van de Gemeentewet is de bedrijfsmatig geëxploiteerde cultuurgrond t.b.v. land-, tuin- en bosbouw vrijgesteld van de heffing van de gemeentelijke onroerend goedbelasting. Deze vrijstelling geldt niet voor de erven en hun opstallen.

### 3.3. De bijdrage- en subsidieregelingen

#### 3.3.1 Historisch overzicht

De Boswet biedt de minister de mogelijkheid voor het toekennen van geldelijke bijdragen uit Rijksschatkist. Deze bijdragen zijn over het algemeen gericht op het instandhouden van een bosareaal van redelijke omvang en hoedanigheid.

De Boswet van 9 mei 1963 vermeldt in de artikelen 9, 10 en 11 drie mogelijkheden voor het toekennen van een geldelijke bijdrage uit Rijksschatkist. Deze bijdragen zijn respectievelijk gericht op:

- een tegemoetkoming in de kosten van herbepplanting;
- een tegemoetkoming in de kosten van aanleg van bossen;
- een tegemoetkoming in de kosten van bewaring van bossen en andere houtopstanden.

De inhoud van artikel 11 is bedoeld voor openbare lichamen alsmede verenigingen en stichtingen van algemeen nut. De artikelen 9 en 10 bieden daarentegen de mogelijkheid tot het toekennen van geldelijke bijdragen aan zowel publiekrechtelijke lichamen, verenigingen en stichtingen van algemeen nut alsook aan particulieren.

Artikel 9 van de Boswet verleende de Minister van Landbouw de rechtsgrond om door middel van een Algemene Maatregel van Bestuur in 1970 het "Besluit Bijdragen Herplantingen" af te kondigen. In dit besluit staan de voorwaarden voor het toekennen van geldelijke bijdragen vermeld. Gelijktijdig en op dezelfde wijze werd een besluit bekend gemaakt dat gebaseerd is op artikel 10 van de Boswet. Dit besluit kan worden aangehaald als: "Besluit Bijdragen Bebossingen". Met het op 16-6-1970 inwerking treden van de genoemde besluiten werden de eerder genomen besluiten op dit terrein ingetrokken.

In 1966 kondigde de Minister van Landbouw en Visserij - gelet op artikel 11 van de Boswet - een beschikking af betreffende de Regelingen bosbijdragen openbare lichamen. In hetzelfde jaar kwam - in overeenstemming met de minister van Landbouw en Visserij - van de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk een beschikking af betreffende de Regeling bosbijdragen particulieren. Beide Regelingen werden door Ministeriële beschikking in 1969 gewijzigd.

Op 1 januari 1977 werden de Regeling bosbijdragen openbare lichamen en de Regeling bosbijdragen particulieren ingetrokken. Hiervoor in de plaats is de Beschikking bosbijdragen gekomen. Deze trad op 1 januari 1977 in werking.



De geldelijke bijdragen welke uit bovenstaande Besluiten en Beschikkingen voortvloeien zijn primair gericht op het instandhouden van een bosareaal van redelijke omvang en hoedanigheid. Naast deze regelingen zijn in de loop van de tijd ook andere ministeriële regelingen in het leven geroepen welke voor de bosbouw van belang zijn. Genoemd kunnen worden de Beschikking Landschapsverzorgingsbijdrage, de bijdrageregeling voor de aankoop natuurterrein, de Beschikking natuurbijdragen, de beheersovereenkomsten met inbegrip van onderhoudsovereenkomsten en een voorstel voor een richtlijn van de Europese Commissie.

Hoewel deze laatste regelingen niet primair en alléén bedoeld zijn voor de bosbouw kunnen ze toch een belangrijke bijdrage leveren tot het instandhouden van een bosareaal van redelijke omvang en hoedanigheid. Daarom zullen we deze evenals de reeds eerder genoemde bijdragenregelingen in onze beschouwing betrekken. In de nu volgende paragrafen zal de inhoud van de diverse regelingen worden weergegeven.

### 3.3.2. Bijdragen in de kosten van herbeplanting.

Artikel 9 van de Boswet biedt de minister de mogelijkheid tot het toekennen van een tegemoetkoming in de kosten van herbeplanting. Het verleent de minister rechtsgrond voor het nemen van besluiten op dit terrein. Op grond van het Besluit Bijdragen Herbeplanting van 16 juni 1970 kan aan de boseigenaar een bijdrage worden verleend in de kosten van herbeplanting. Dit besluit kan men eveneens zien in het verlengde van artikel 3 van de Boswet, te weten de Herplantplicht.

De aanvraag voor een bijdrage moet schriftelijk ingediend worden bij de hoofdingenieur van het Staatsbosbeheer in de provincie, waarin de te herbeplanten grond is gelegen. Om voor een bijdrage in aanmerking te komen dient aan de volgende voorwaarden voldaan te zijn:

- de herbeplanting moet volgens een door de directeur van het Staatsbosbeheer goedgekeurd plan worden uitgevoerd;
- er moet tenminste 50 are grond worden herbeplant. Deze oppervlakte behoeft niet aaneengesloten te zijn, maar kan uit meerdere delen bestaan;
- de beplanting dient te worden onderhouden.

Daar het ingediende plan van herbeplanting vooraf door Staatsbosbeheer moet worden goedgekeurd, kan de overheid via de herbeplantingsregeling tevens de kwaliteit van het Nederlandse bos verbeteren. Het herbeplantingsplan dient dan ook bosbouwkundig verantwoord te zijn. Zo kan het Staatsbosbeheer bij de verlening van de bijdrage eisen

stellen t.a.v. de uitvoering van de herbebossing en de kwaliteit van het plantmateriaal. De voorwaarden die men stelt zijn mede afhankelijk van de geschiktheid van het te herbeplanten terrein voor bosbouw.

De bijdrage bedraagt 50% van de door Staatsbosbeheer normaal geachte kosten, verbonden aan de herbeplanting. Deze bijdrage wordt voor 75% uitbetaald zodra de herbeplanting overeenkomstig het goedgekeurde plan op bosbouwkundige wijze is uitgevoerd en is aangeslagen. Het restant van de bijdrage wordt uitbetaald binnen drie jaar na de eerste uitbetaling, wanneer de herbeplanting geslaagd is. Is de beplanting niet geslaagd, dan wordt het restant van de bijdrage niet uitgekeerd.

Bepantingen, die worden uitgevoerd na de velling van houtopstanden waarvoor geen kapmeldingsplicht bestaat, vallen niet onder de herplantplicht. Zij komen dan ook niet in aanmerking voor de herplantbijdrage, maar voor de bijdrageregeling in de kosten van bebossing. Men kan hierbij denken aan eenrijige bepantingen langs landbouwgronden en wegen.

### 3.3.3 Bijdragen in de kosten van bebossing

Artikel 10 van de Boswet biedt de mogelijkheid voor het toekennen van een tegemoetkoming in de kosten van aanleg van bossen. Deze bijdrageregeling is in het leven geroepen ter aanvulling van de herbeplantingsbijdrage en wel mede voor die bepantingen die niet vallen onder de kapmeldingsplicht. Aldus kan aan de eigenaar op zijn aanvraag een bijdrage uit 's Rijks kas worden verleend in de kosten van bebossing van gronden. Geen bijdrage wordt echter verleend in de kosten van bebossing van gronden gelegen binnen de bebouwde kom van gemeenten (Zie hiervoor artikel 1 van de Boswet).

Om voor de bebossingsbijdrage in aanmerking te komen dient o.a. aan de volgende voorwaarden voldaan te zijn:

- de bebossing moet volgens een door de directeur van het Staatsbosbeheer goedgekeurde plan worden uitgevoerd;
- de eigenaar dient tenminste één hectare grond of een daarmee gelijk te stellen aantal kilometers weg- of rijbeplanting te bebossen.  
(buiten de bebouwde kom, vastgesteld volgens de Boswet);
- de bepanting dient te worden onderhouden.

De bijdrage bedraagt tachtig procent van de door het Staatsbosbeheer normaal geachte kosten, verbonden aan de bebossing. De aanvraag voor een bijdrage wordt schriftelijk ingediend bij de hoofdingenieur van het Staatsbosbeheer in de provincie, waarin de te bebossen grond

is gelegen. Bij de aanvraag moet een plan van bebossing worden overlegd.

De bijdrage wordt verleend onder bepaling van de termijn waarbinnen het plan moet worden uitgevoerd. Drie-vierde gedeelte van de bijdrage wordt uitbetaald zodra gebleken is dat de bebossing volgens goedgekeurd plan is uitgevoerd. Het resterende gedeelte van de bijdrage wordt uitbetaald binnen drie jaar na de eerste betaling, wanneer de bebossing is geslaagd.

### 3.3.4 De Regeling bosbijdragen

Gebaseerd op artikel 11 van de Boswet werd in 1966 een Regeling bosbijdragen voor openbare lichamen en een Regeling bosbijdragen voor particulieren afgekondigd. Beiden werden door een Ministeriële beschikking in 1969 gewijzigd.

Het doel van deze regeling was het verlenen van een bijdrage in de kosten van instandhouding en toegankelijkstelling van het Nederlands bosbezit. De bosbijdrageregeling voor openbare lichamen liep via het Ministerie van Landbouw en Visserij. De bosbijdrageregeling voor het particuliere bosbezit liep via het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk. De uitvoering voor beide regelingen berustte bij het Staatsbosbeheer.

Beide regelingen vormen een compromis tussen de belangen van de boseigenaar en de belangen van het publiek. De boseigenaar is gebaat bij een zo hoog mogelijke bijdrage, terwijl het publiek er belang bij heeft om een zo groot mogelijke oppervlakte bos toegankelijk te vinden.

Het doel van de regeling geeft al min of meer aan wat de voorwaarden waren waaraan men moest voldoen om voor de regeling in aanmerking te komen. De voornaamste voorwaarden waren:

- a. Het bos diende voldoende ontsloten te zijn. Dit betekende dat het publiek langs voldoende wegen en paden toegang moest hebben tot het bos.
- b. De oppervlakte diende tenminste 10 ha te bedragen. In de praktijk kwamen echter ook kleinere percelen in aanmerking, zolang ze tesamen maar een "recreatieve" eenheid vormden.
- c. Alleen die bossen, die recreatieve betekenis hadden, kwamen in aanmerking. Daar men het begrip recreatieve betekenis ruim opvatte

kwam het grootste deel van het bosareaal voor deze regeling in aanmerking.

De bijdragen werden verleend over een tijdperk van 5 jaar, waarna men opnieuw een aanvraag moest indienen. Zij werden bepaald aan de hand van het aantal hectares per bosbezitting. De bijdrage per hectare verliep degressief, naarmate het aantal hectares van een bosbezitting toenam. De hoogte der uitkeringen geldend voor de periodes 1969 t/m 1974 en 1975 t/m 1976 zijn vermeld in tabel 4.

Tabel 4 Hoogte der uitkeringen van de Regeling bosbijdragen (gld/ha)

Bedrijfsoppervlakte	1969 t/m 1974	1975 t/m 1976
0 tot 50 ha	50	65
50 tot 100 ha	40	55
100 tot 200 ha	35	50
200 tot 500 ha	30	45
groter dan 500 ha	20	35

Per 1 januari 1977 is zowel de Regeling bosbijdragen openbare lichamen als de Regeling bosbijdragen particulieren ingetrokken. Hiervoor in de plaats kwam de Beschikking bosbijdragen.

### 3.3.5 De Beschikking bosbijdragen

De minister van Landbouw en Visserij en de staatssecretaris van CRM besloten in 1976 de bosbijdrageregelingen voor openbare lichamen en particulieren per 1 januari 1977 te vervangen door de Beschikking bosbijdragen. De bijdrage wordt toegekend aan de eigenaar van een bos dan wel aan twee of meer eigenaren gezamenlijk, die duurzaam samenwerken terzake van het beheer van hun bossen. In haar algemeenheid geldt de bijdrage voor een eenheid bos van tenminste 5 ha. Doch in sommige gevallen kan zij ook toegekend worden aan eenheden bos kleiner dan 5 ha mits niet kleiner dan 1 ha en wel indien het bos van bijzondere landschappelijke betekenis is.

Om een doelgericht beheer van bosbedrijven te bevorderen heeft de minister een beheersplan verplicht gesteld. Eigenaren die in aanmerking willen komen voor de nieuwe regeling dienen hieraan te voldoen. De directeur van Staatsbosbeheer is echter gemachtigd om in gevallen waarin een verantwoord beheer ook zonder beheersplan kan worden gevoerd ontheffing te verlenen. In dit geval wordt echter wel de bijdrage verlaagd.

De hoogte van de bijdrage is vastgesteld op f95,-- per hectare per jaar. Indien er geen beheersplan vereist wordt, is dit bedrag f50,-- per hectare per jaar en als het betreffende bos niet opengesteld is zijn deze bijdragen respectievelijk f70,-- en f25,-- per hectare per jaar. Naast deze bedragen kunnen nog extra gelden worden uitgekeerd voor bijzondere maatregelen met betrekking tot de toegankelijkheidsstelling. In dat geval bedraagt de bijdrage geen f95,-- maar f115,-- per ha per jaar.

Er wordt tevens een bijdrage verleend van 75% van de goedgekeurde nettokosten indien het beheersplan voorziet in het uitvoeren van werkzaamheden, waarvan op korte termijn de kosten groter zijn dan de opbrengsten en daarom in vele gevallen niet uitgevoerd worden. Hierbij valt te denken aan:

- Het zuiveren van jonge cultures en het dunnen van het bos;
- Het opsnoeien van houtopstanden;
- Andere naar het oordeel van de directeur daarvoor in aanmerking komende werkzaamheden.

Deze nettokosten vormen het verschil tussen de kosten van deze werkzaamheden en de eventueel daaruit voortvloeiende opbrengsten, bijvoorbeeld de dunningskosten en de opbrengst van dunningshout.

### 3.3.6 Bijdragen ter bewaring van bossen en andere houtopstanden

Artikel 11 van de Boswet van 1963 vermeldt het volgende:  
Ter bewaring van bossen en andere houtopstanden, kan Onze Minister aan openbare lichamen alsmede aan verenigingen en stichtingen van algemeen nut geldelijke bijdragen uit 's Lands kas verlenen. Hij kan aan de toekenning voorschriften verbinden.

Bij een Algemene maatregel van Bestuur maakte de Minister van Landbouw en Visserij in 1967 een nieuw besluit bekend, omtrent het toepassen van artikel 11 van de Boswet van 1963. Dit besluit dat betrekking heeft op de Bijdrage ter bewaring van bossen en andere houtopstanden is thans nog werkzaam. Het is bestemd voor de categorie genoemd in artikel 11 van de Boswet.

Deze bijdragen worden verleend door het ministerie van Landbouw en Visserij aan provincies, gemeenten, waterschappen en aan verenigingen en stichtingen van algemeen nut. Particulieren komen niet in aanmerking. Zij kunnen voor andere bijdrageregelingen opteren.

De jaarlijkse bijdrage bedraagt voor openbare lichamen 1,5% en voor verenigingen en stichtingen 2,5% van het bedrag, dat wordt gevormd door de som van de koopprijs van het object en het bedrag der herstellkosten. Deze regeling is vooral bedoeld om openbare lichamen en verenigingen tot natuurbehoud in staat te stellen natuurgebieden op te kopen en te herstellen.

De bijdrage wordt voor een tijdvak van 5 opeenvolgende jaren verleend. In het vijfde jaar moet dan een nieuwe aanvraag ingediend worden. De totale periode waarover een bijdrage kan worden verleend is dertig jaar. De uitbetaling geschiedt door het Staatsbosbeheer, nadat is gebleken dat aan de voorwaarden, die aan de verlening van de bijdrage zijn verbonden, is voldaan.

### 3.3.7 De Beschikking natuurbijdragen

De Beschikking natuurbijdragen verstaat onder natuurterreinen:

- terreinen die uit natuurwetenschappelijk oogpunt, uit het oogpunt van behoud van het natuurlijk milieu of uit het oogpunt van natuurschoon van betekenis zijn en niet met bossen of andere houtopstanden bezet zijn;
- met bossen of andere houtopstanden bezette terreinen, die uit natuurwetenschappelijk oogpunt van bijzondere betekenis zijn.

Vooraf gelet op de laatste categorie terreinen is de Beschikking Natuurbijdragen voor de diverse groepen boscijgenaren van belang. Temeer daar bospercelen, kleiner dan 5 hectare en liggen in een natuurgebied, tot de natuurterreinen kunnen worden gerekend.

In tegenstelling tot de Beschikking Bosbijdragen is het opstellen van een beheersplan geen vereiste om voor een bijdrage vloeiend uit de Beschikking Natuurbijdragen in aanmerking te komen. De hoogte van de bijdrage bedraagt f95,-- per hectare opengesteld natuurterrein en bedraagt f70,-- per hectare, indien het terrein niet opengesteld wordt. De bijdrage wordt toegekend voor de periode van vijf kalenderjaren. In ruil voor deze toekenning is de eigenaar verplicht om het terrein naar behoren te onderhouden. In sommige gevallen kan de directeur van het Staatsbosbeheer een beheersplan verlangen en aanwijzingen geven t.a.v. het beheer. Voor bijzondere werkzaamheden kan naast de bijdrage nog een extra vergoeding verleend worden.

De Beschikking natuurbijdragen is in beginsel van toepassing op een eenheid natuurterrein van tenminste 1 ha, dat deel uitmaakt van een natuurterrein groter of gelijk aan 5 ha. Is het natuurterrein echter van bijzondere betekenis dan kan eveneens een bijdrage worden toegekend voor terreinen,

die een zelfstandige eenheid vormen, kleiner dan 5 ha., mits deze niet kleiner zijn dan 1 ha.

### 3.3.8 Landschapsverzorgingsbijdrage

In 1967 kondigde de Minister van Landbouw en Visserij de Beschikking Landschapsverzorgingsbijdrage af. Volgens artikel 1 opent deze Beschikking de mogelijkheid dat ten behoeve van aankleding, herstel en verbetering van het landschap - op aanvraag - een bijdrage kan worden gegeven in de kosten van de daarvoor in aanmerking komende beplantingen. In 1972 besloot de Minister enige wijzigingen aan te brengen, aldus ontstond de Beschikking Landschapsverzorgingsbijdrage van 6 juni 1972.

Op grond van deze regeling kan de directeur van het Staatsbosbeheer ten behoeve van de aankleding, het herstel dan wel de verbetering van het landschap, namens de Minister van Landbouw en Visserij, aan eigenaren of gebruiksgerechtigden van gronden een geldelijke bijdrage verlenen in de kosten van het aanbrengen van een beplanting indien deze beplanting naar zijn oordeel uit een oogpunt van landschapsbouw noodzakelijk of gewenst is.

De geldelijke bijdrage wordt vastgesteld naar een wisselend percentage van de beplantingskosten en bedraagt ten hoogste 50% van deze kosten. De bijdrage wordt uitbetaald in twee termijnen, namelijk 50% nadat de beplanting tot genoegen van het Staatsbosbeheer is aangebracht en 50% nadat de eventuele noodzakelijke inboetingen en/of verbeteringen zijn uitgevoerd. Bij de bepaling van de hoogte der bijdrage kunnen de volgende kosten in de beschouwing worden betrokken:

- a. de kosten van grondbewerking en/of verbetering;
- b. de kosten van aankoop van plantmateriaal, meststoffen en hulpmiddelen;
- c. de kosten van het planten;
- d. de kosten van uitvoering, toezicht, controle, alsmede de kosten van inboeten en onderhoud.

De kosten van het doen opstellen van het beplantingsplan kunnen voor 100% worden gesubsidieerd, mits deze kosten niet meer bedragen dan 14% van de door het Staatsbosbeheer goedgekeurde kosten van de beplanting. Er moet nog worden opgemerkt dat het Staatsbosbeheer bevoegd is een bijdrage toe te kennen van 100% in bijzondere gevallen (o.a. bij ruilverkavelingen).

### 3.3.9 Subsidie in de kosten van aankoop van natuurterreinen

Deze regeling is opgezet door het Ministerie van C.R.M. om de particuliere natuurbeschermingsorganisaties in staat te stellen natuurterreinen aan te kopen en te beheren.

De subsidie bedraagt normaal 50% van het aankoopbedrag. Dit bedrag wordt alleen verstrekt bij een "redelijke" aankoopprijs per ha. Daarnaast wordt er verlangd, dat binnen een half jaar na de aankoop van natuurterrein de beheersrichtlijnen voor het betreffende terrein bij het Ministerie van C.R.M. zijn ingediend.

De voorwaarde tot het indienen van de beheersrichtlijnen wordt gesteld omdat het ministerie van C.R.M., bij de veiligstelling van natuurterreinen, verwerving en beheer als twee onverbrekkelijk samenhangende fasen beschouwd.

Op grond van deze gedachtengang wordt voor alle met subsidie aangekochte natuurterreinen tevens een beheersbijdrage gegeven. Deze beheersbijdrage is:

- voor landelijke en regionale particuliere organisaties f140,-- per ha voor het jaar 1977;
- voor provinciale organisaties f70,-- per ha per jaar.

Het ministerie van C.R.M. maakt dit onderscheid omdat de provinciale organisaties van de provinciale overheden reeds geldelijke bijdragen ontvangen en de landelijke- en regionale organisaties niet. Organisaties, die gebruik maken van deze regelingen, kunnen geen aanspraak maken op een bijdrage uit hoofde van de Beschikking Natuurbijdrage.

### 3.3.10 Beheersovereenkomsten

Een betrekkelijk nieuw instrument vormen de beheersovereenkomsten met inbegrip van onderhoudsovereenkomsten. Beheers- resp. onderhoudsovereenkomsten omvatten enerzijds bepalingen tot het nalaten en verrichten van handelingen in het kader van het gewenste beheer en voorzien anderzijds in een daarbij passende vergoeding.

Zo sluit het Ministerie van C.R.M. beheers- resp. onderhoudsovereenkomsten af met particuliere eigenaren van natuurterreinen. De betreffende terreinen worden dan gekenmerkt door waardevolle natuurwetenschappelijke of landschappelijke elementen. Het op peil houden van de biologische en landschappelijke kwaliteiten van deze natuurterreinen of landschapselementen vergt in bepaalde gevallen een gericht beheer. Dit beheer kan meer werk



betekenen dan de bezitter eigener beweging verrichten zou. Het kan ook betekenen dat bepaalde activiteiten juist moeten worden nagelaten wat dan gewoonlijk tot opbrengstvermindering leidt.

- Bij het aangaan van beheersovereenkomsten wordt het volgende geregeld:
- welke handeling de eigenaar zal uitvoeren respectievelijk nalaten ten behoeve van het natuur- en landschapsbehoud;
  - op welke kosten hem dit komt te staan boven de kosten die hij normaliter ook uit zichzelf voor de betrokken gronden zou maken;
  - dat de extra kosten ten behoeve van landschaps- en natuurbehoud vergoed zullen worden.

Het doel van deze regeling is dat de natuur zich in een bepaalde richting kan ontwikkelen. Deze richting is in vele gevallen een heel andere dan in een cultureel milieu. Het toepassen van dit instrument betekent voor de bosbouw dat de houtproducerendefunctie niet langer op de voorgrond staat.

### 3.3.11 Ontwerp-richtlijn van de Commissie der E.G. betreffende bosbouw

De inhoud van deze richtlijn richt zich in de eerste plaats op de verbetering van de landbouwstructuur. Volgens de richtlijn brengt dit met zich mee dat een gedeelte der landbouwgronden noodzakelijkerwijs moet worden opgegeven wegens bepaalde natuurlijke nadelen (te arme gronden, hoogte, hellingen, enz.). Dergelijke uit een landbouwkundig oogpunt arme gronden kunnen volgens de richtlijn met vrucht worden omgezet in bosterrein (Landbouwbulletin, nr. 5, 1974).

Het verband tussen bebossing en gebergte is van bijzonder groot belang. Een groot gedeelte van de landbouwgrond, die wellicht beter in bos omgezet kan worden, bevindt zich in de bergstreken. Juist in deze streken heeft het wegtrekken van jonge landbouwers zich sterk doen gevoelen. Bebossing van niet-bebouwde landbouwgronden vormt een alternatief voor deze gebieden. Het kan van nut zijn voor de economie van deze gebieden, die reeds tot de minst bevoordeelde behoren. Bovendien kan de ontvolking van het platteland op deze wijze worden tegengegaan.

In de tweede plaats vestigt de inhoud van de richtlijn de aandacht op de integratie tussen land- en bosbouw: "Bos- en landbouw doen elkaar geen concurrentie aan, doch vullen elkaar aan bij een rationeel gebruik van de bodem." Volgens de richtlijn kunnen bebossing en herbebossing leiden tot:

- evenwicht in de waterhuishouding;
- bescherming van de bodem tegen erosie;
- een positieve beïnvloeding van het klimaat;
- behoud van fauna en flora;
- bescherming van aangrenzende landbouwgrond en verhoging van de produktiviteit van de landbouwterreinen door het totstandkomen van beschermende, windbrekende stroken en door een beter evenwicht tussen water en bodem.

Behalve een verbetering van de landbouwstructuur betekent bebossing, volgens de richtlijn, eveneens - op lange termijn - een grotere voorziening in bosbouwprodukten. Hetgeen kan leiden tot een geringere afhankelijkheid van derde landen op het gebied van de houtvoorziening. Dit argument wordt met name gehanteerd door de houtverwerkende industrie.

De richtlijn noemt als vierde noodzaak voor bebossing: het behoud en de verbetering van het milieu en het bieden van recreatiemogelijkheden. Volgens de richtlijn zou een uitgebreid programma voor herbebossing in bergen, heuvels en vlakten een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van het milieuprobleem. Dit is in het bijzonder van belang voor alle grote industriecentra van de Europese Gemeenschap.

Het behoud en de verbetering van het milieu door bebossing noemt de richtlijn een resultaat van een andere orde, hoewel niet minder belangrijk, dan de reeds genoemde resultaten. Daaraan voegt zij toe dat behoud van het milieu niet onverenigbaar is met de produktie van hout, noch met het gebruik van het bosbezit uit een recreatief oogpunt.

Naast de bovenstaande motiveringen stelt de richtlijn de volgende daarop geënte maatregelen in het vooruitzicht:

- bebossing van landbouwgrond of onbebouwde grond;
- omzetting van niet of weinig produktieve bossen tot opgaand produktiebos;
- toepassing en verbetering van voorzieningen ter bescherming van de landbouw en van het milieu;
- totstandkoming van recreatie mogelijkheden

De Commissie der E.G. stelt als steun in de richtlijn voor, 60 tot 90% van de kosten verbonden aan de maatregelen. Deze steun kan in verschillende vormen worden verstrekt: als kapitaalsubsidie, als fiscale ontheffing en als rentesubsidie. Een combinatie van deze verschillende vormen is ook mogelijk. Behalve deze steun kan bij bos-aanleg op landbouwgronden, die voordien geen bosbouwkundige bestemming hadden, een kapitaalsubsidie worden verleend gedurende een onmiddellijk na de bebossing volgende ononderbroken periode van tenminste 10 jaar. Het bedrag mag niet hoger zijn dan 200 r.e. of wel ca. f700, per ha. Voor gebieden, die aanspraak kunnen maken op maatregelen voortvloeiende uit de richtlijn betreffende "de landbouw in bergstreken en in sommige probleemgebieden" overweegt de Commissie een hogere steun ter beschikking te stellen. De Gemeenschap vergoedt aan de lid-staten 25% van de totale verstrekte steun. Dit laatste is aan een bepaald maximum gebonden.

Om voor de steun in aanmerking te komen gelden een aantal voorwaarden. De voornaamste zijn:

- tenminste drie-vierde van het terrein van elk project dient te bestaan uit landbouwgrond of door bedrijfsbeëindiging vrijgekomen gronden;
- de voor de bosbouw bestemde gronden, alsmede die welke ook verder voor de landbouw zullen worden gebruikt, dienen bedrijfseenheden van zodanige omvang te vormen dat een efficiënte exploitatie mogelijk is;
- de opbrengst aan hout (waar de houtproduktie het voornaamste doel is) dient minstens gelijk te zijn aan de gemiddelde opbrengst van een vergelijkbare oppervlakte in hetzelfde gebied;
- de te nemen maatregelen moeten passen binnen de voor het onderhavige gebied voorgenomen ontwikkeling of bestemming.

De Commissie erkent dat de uitvoering niet eenvoudig is, noch uit een technisch, noch uit een economisch oogpunt. Om deze redenen is zij van mening dat de opzet op communautaire basis dient te berusten. Daarbij dient dan rekening te worden gehouden met plaatselijke omstandigheden. In de wetgevingen van de afzonderlijke lidstaten kunnen de voorzieningen derhalve volgens communautaire criteria worden aangepast aan de behoefte van de verschillende gebieden.

De Commissie acht het vanzelfsprekend dat de uitvoering slechts mogelijk zal zijn indien een goed deel van de kosten wordt gedekt door subsidies. De investeringen zullen immers eerst na vele jaren produktief kunnen worden. Zij meent dat de technische en economische moeilijkheden overwonnen kunnen worden, indien de politieke wil aanwezig is om de richtlijn tot uitvoering te brengen. Met andere woorden, indien

de Raad van Ministers, die het voorstel van de commissie moet onderzoeken, de richtlijn goedkeurt en de uitvoering toestaat. Dit laatste is tot op heden (medio 1978) niet gebeurd.

#### 3.4 Bossen in eigendom bij de overheid

Zoals gezegd is 8,4% van het Nederlands grondoppervlak - ofwel 280.000 ha - bedekt met bospercelen. Bij deze 280.000 ha moet men dan nog  $\pm$  35.000 ha weg- en grensbeplantingen tellen, om het totale Nederlandse bosbezit tot uitdrukking te brengen. Van deze 315.000 ha bestaat ongeveer 215.000 ha uit percelen groter dan 5 ha. Ongeveer 200.000 ha hiervan is aan te merken als opgaand produktiebos, d.w.z. in belangrijke mate gericht op de vervulling van de houtproducerende functie.

De procentuele verdeling van het bosbezit in Nederland naar bouseigenaren is reeds weergegeven in tabel 3. Hieruit blijkt dat de overheid, medio 1975, ruim 50% van het totale Nederlandse bosareaal bezit. Deze indeling naar bouseigenaren is afgeleid uit de beschikbare gegevens van het Bosschap. Bij het Bosschap worden bosbezittingen geregistreerd waarvan:

- de beboste oppervlakte 5 ha of meer is;
  - het aantal bomen in rijbeplantingen 1.000 of meer bedraagt;
  - de beboste oppervlakte en de rijbeplantingen, omgerekend in beboste oppervlakte (200 bomen = 1 ha), tezamen 5 ha of meer omvat.
- Het bij het Bosschap geregistreerde bosbezit bedraagt, inclusief de 10.000 ha rijbeplantingen, ongeveer 225.000 ha. Een kleine 100.000 ha komt in de registratie niet voor, aangezien deze oppervlakte bestaat uit percelen kleiner dan 5 ha. Een nauwkeurige indeling is dan ook alleen te geven voor de bosbezittingen groter dan 5 ha. (zie bijlage 2).

Binnen de overheid zijn een aantal eigendoms categorieën te onderscheiden. Hun aandeel in het bosbezit is weergegeven in tabel 5.

Tabel 5 Indeling van het overheidsbosbezit (> 5 ha)

kategorieën	1975		1977	
Het Staatsbosbeheer	51.733	(45%)	55335	(46%)
Ander Rijksbosbezit	18.647	(16%)	19762	(16%)
Provincie + waterschappen	2.548	( 2%)	3234	( 3%)
Gemeentelijk bosbezit	42.296	(37%)	41347	(35%)
Totaal	115.224	(100%)	119728	(100%)

Bron: BERGER (1978)

Uit de tabel blijkt dat het Staatsbosbeheer het grootste areaal onder haar beheer heeft. Tot deze + 52.000 ha behoren ook percelen die het Staatsbosbeheer voor het Ministerie van C.R.M. beheert. Dit laatste ministerie koopt naast waardevolle natuurgebieden ook bospercelen op die vanuit natuurwetenschappelijk oogpunt van belang zijn.

De doelstelling van de rijksoverheid ten aanzien van bossen en natuurterreinen is door de Commissie Onderzoek Beheer Terreinen Staatsbosbeheer 1975, ook wel Commissie Kampfraath genoemd, als volgt geformuleerd: " De Rijksoverheid heeft als taak te zorgen voor de instandhouding en ontwikkeling van een zo gevarieërd mogelijk min of meer natuurlijk milieu, waarin natuurlijke levensgemeenschappen van planten en dieren kunnen voortbestaan en waardoor een bijdrage wordt geleverd aan de materiële en geestelijke behoeftenbevrediging van de mens".

Aansluitend op deze hoofddoelstelling van de rijksoverheid m.b.t. de bossen en natuurterreinen kan de hoofddoelstelling m.b.t. de instelling van het Staatsbosbeheer volgens bovengenoemde Commissie luiden: "Het leveren van bijdragen tot de realisatie van de door de rijksoverheid m.b.t. de bossen en natuurterreinen aangegeven doelstellingen"

Het hieruit voortvloeiende takenpakket voor Staatsbosbeheer bestaat uit:

- a. De behandeling in de publiekrechtelijke sfeer van zaken betreffende de bosbouw, de landschapsbouw en het natuurbehoud w.o. de uitvoering van de diverse bijdrage- en subsidieregelingen en de controle op de nalevingen van de wettelijke bepalingen voortvloeiende uit de Boswet.
- b. Het onderhouden en het exploiteren van de haar toegewezen bossen en natuurterreinen en het geven van leiding en toezicht in bossen en natuurterreinen die zij beheert uit naam van andere Ministeries (bijv. C.R.M.)

De tweede belangrijke eigendoms categorie bij de overheid vormen de gemeenten. Volgens de registratie van het Bosschap hebben de gemeenten ruim 42.000 ha bos in eigendom. Daarvan behoort bijna de helft tot gemeenten boven de 20.000 inwoners, een vijfde deel tot gemeenten met 10.000 - 20.000 inwoners en de rest tot gemeenten beneden de 10.000 inwoners. In 1975 had drie-vierde van alle gemeenten geen bossen. Van de gemeenten met bos - circa 230 gemeenten - had 21% een oppervlakte van minder dan 250 ha bos en 6% meer dan 250 ha. De grootste oppervlakte gemeentelijke bossen komt voor in het zuiden van ons land. Volgens SPIERINGS-TJOONK (1976) zijn de gemeenten in het noorden en westen relatief bosarm.

Deze auteurs zijn van mening dat bij de meeste gemeenten met bos, de oppervlakte bos tussen 1975 en 1980 gelijk zal blijven, vooral bij de kleinere gemeenten. Enkele gemeenten boven de 20.000 inwoners verwachten een toeneming, welke ligt tussen de 5 en 300 ha. Soms betreft dat een uitbreiding van het bestaande bosareaal, vaker echter beplantingen langs wegen welke volgens de registratie van het Bosschap tot de bossen zijn te rekenen. Sommige kleinere gemeenten verwachten een afneming van het bosareaal, waarbij een deel of misschien zelfs het gehele gemeentelijke bosbestand wordt overgedragen aan Staatsbosbeheer of natuurbeschermingsorganisaties. Per saldo wordt in totaal een toeneming van ongeveer 1.600 ha tot 1980 waarschijnlijk geacht.

Uit het onderzoek van SPIERINGS en TJOONK is gebleken dat de vier onderscheiden functies van het bos door de gemeenten verschillend worden benadrukt en geïnterpreteerd. Zo vindt 55% van de gemeenten met bos de recreatieve functie het belangrijkste. Een vierde van de gemeenten met bos hanteert als voornaamste doelstelling bij het beheer van bossen: de verbetering en/of instandhouding van het bos als levensgemeenschap. In feite benadrukken zij dan de ecologische functie van het bos. Ca. 13% van de gemeenten met bos vermeldt de betekenis van bos als element van landschappelijke verfraaiing. Slechts 3% van de gemeenten met bos benadrukt de functie van de houtproductie.

Toch behoeft een dergelijke verschillende zienswijze niet tot strijdigheid of tot elkaar uitsluitende activiteiten aanleiding te geven. Volgens de genoemde auteurs zijn de verschillende functies in de beheerspraktijk door hun onderlinge verwevenheid niet of nauwelijks te

scheiden. Vrijwel steeds vindt immers door één en hetzelfde bos een gelijktijdige vervulling van diverse functies plaats.

Volgens tabel 5 behoort 16% (ofwel bijna 19.000 ha) van het overheidsbosbezit tot de eigendoms categorie "Ander Rijksbosbezit". Deze categorie neemt wat oppervlakte betreft de derde plaats in. De Ministeries waartoe het "Ander Bosbezit" behoort zijn in hoofdzaak de Ministeries van Defensie, Financiën en Verkeer en Waterstaat. Bij het laatst genoemde ministerie is de Rijksdienst voor IJsselmeerpolders van belang.

In zijn totaliteit bestaat het bosbezit van Rijksoverheid uit het bosbezit van Staatsbosbeheer en Ander Rijksbosbezit. Tezamen is dit ca. 70.000 ha of wel 60% van het gehele overheidsbosbezit. De kleinste eigendoms categorie bij de overheid wordt gevormd door provincies, waterschappen, openbare nutsbedrijven e.d.. Daar hun aandeel in het overheidsbosbezit gering is gaat van deze categorie slechts een beperkte betekenis uit.

Het relatief grote aandeel van de overheid in het Nederlandse bosareaal is een gevolg van fysische, biologische, sociale, culturele en economische omstandigheden. Deze omstandigheden hebben een historisch groeiproces doorgemaakt. Enkele aspecten van deze historische ontwikkeling - welke geleid heeft tot de huidige situatie - komen in hoofdstuk VI aan de orde. Door het onderhouden, exploiteren en management van bossen - gelet op de relatieve oppervlakte daarvan - beschikt de overheid over een belangrijk beleidsinstrument. Met name geldt dit voor de bossen die toebehoren aan de Rijksoverheid.

### 3.5 Onderzoek, voorlichting en onderwijs.

#### 3.5.1. Het begin van het georganiseerde onderzoek en voorlichting in de Landbouw.

In 1815 werden de studenten in de theologie aan de Rijksuniversiteiten verplicht college in de landhuishoudkunde te volgen. Het samengaan van godgeleerdheid en landhuishoudkunde is echter van korte duur geweest. In de 2e helft van de 19e eeuw was het vooral W.C.H. Staring die voor de stichting van agrarische scholen ijverde. De in 1863 tot standgekomen Wet op het Middelaar Onderwijs maakte een opbouw van het agrarisch onderwijs op drie niveaus mogelijk. Tienjaar later werd er aan de Gemeentelijke Hogere Burgerschool te Wageningen een landbouwschool verbonden. In 1876 werd deze tot de Rijkslandbouwschool verheven.

De stichting van de Rijkslandbouwschool te Wageningen in 1876 wordt wel gezien als het begin van het georganiseerde landbouwkundig onderzoek en voorlichting in Nederland. Het verzorgen van landbouwonderwijs op het hoogste niveau en het verrichten van onderzoek behoorde tot de taak van de Rijkslandbouwschool. Vrij kort na de stichting van deze school werden bepaalde werkzaamheden aan min of meer autonome organen opgedragen. Deze organen hadden evenwel geen onderwijstaak, maar een onderzoekstaak. Zo werd in 1877 het Rijksproefstation te Wageningen opgericht.

De ontwikkeling van het hoger landbouwonderwijs en van het landbouwkundig onderzoek stond aanvankelijk onder duidelijke Duits gerichte invloed. De nabije ligging van Duitsland en het feit dat daar reeds voor 1876 instituten voor landbouwonderwijs en -onderzoek bestonden, verklaren deze invloed (VERVELDE, 1976). Dit had o.a. tot gevolg dat de eerste directeur van de Rijkslandbouwschool en de eerste directeur van het Rijksproefstation hun opleiding en ervaring in Duitsland hebben opgedaan (VERVELDE, 1976).

In de jaren '80 nam de overheid een beslissing die nu nog invloed uitoefent op het landbouwbeleid. Naar aanleiding van de landbouwcrisis benoemde de regering in 1886 een staatscommissie tot onderzoek van de toestand in de Landbouw. Deze kwam tot de conclusie dat de Nederlandse Landbouw een grote achterstand ten opzichte van het buitenland vertoonde. De regering besloot de positie van de landbouw te verbeteren. De achterstand zou moeten worden opgeheven door de Landbouw in staat te stellen wetenschappelijke produktiemethoden toe te passen. Het landbouwkundig onderzoek heeft tot taak die wetenschappelijke produktiemethoden op te sporen. Landbouwonderwijs en landbouwvoorlichting zouden dan deze nieuwe inzicht-



ten onder de agrarische bevolking moeten verspreiden. Zo worden voorlichting, onderwijs en onderzoek belangrijke instrumenten van het overheidsbeleid. Zij zijn dat heden ten dage nog (VAN DER SCHANS, 1976).

In 1918 wordt de Rijkslandbouwschool gewijzigd in de Landbouwhogeschool. Dit orgaan voor wetenschappelijk landbouwonderwijs verbreedde en verdiepte zich, waardoor tevens de wetenschapsopbouw gevarieerder werd. Ook het instituuts- en proefstationswezen onderging een verdere wetenschappelijke vertakking (VERVELDE, 1976).

### 3.5.2 Onderzoek, Voorlichting en Onderwijs in de bosbouw.

De Landbouw omvat vier produktietakken, akkerbouw, tuinbouw, vee- teelt en bosbouw. In 1883 werd, voor de vierde produktietak: de bosbouw, aan de Rijkslandbouwschool een opleiding gestart voor hoger bosbouwper- soneel. In dat jaar werd G.E.H.Tutein Nolthenius benoemd tot leraar in de houtteelt. De mogelijkheid om een opleiding voor houtvester te volgen ont- stond aan de Rijkslandbouwschool in 1891. Veel onderzoek werd niet gedaan. Het accent lag op de vakopleiding tot houtvester. Ook bij de bosbouwoplei- ding was er sprake van een grote Duitse invloed.

Het wetenschappelijk onderzoek in de bosbouw begint bij de oprich- ting van het Rijksbosbouwproefstation in 1919. (WOLTERSON, 1972). Na het opheffen van dit proefstation in 1932 werden de onderzoekwerkzaamheden overgenomen door de drie bosbouwprofessoren, dr. H.A.J.M.Beekman, A. te Wechel en ir. J.H.Jager Gerling. Zij richtten als onderdeel van de Landbouwhogeschool gezamenlijk het Instituut voor Bosbouwkundig Onderzoek op, gevestigd in het landhuis Hinkeloord. Dit heeft tot gevolg gehad dat aan de Landbouwhogeschool naast de vakopleiding eveneens gestart werd met wetenschappelijk onderzoek. Gedurende ca. 20 jaar trad in deze toestand nauwelijks enige wijziging op. Daarna werd een gedeelte van het wetenschappelijk onderzoek ondergebracht bij de instituten die na of tijdens de oorlog zijn opgericht.

Voor het onderzoek gericht op bossen en natuurterreinen is na de tweede wereldoorlog aan twee wetenschappelijke instituten een belangrijke rol toebedacht. Anno 1977 wordt deze rol vervuld door het Rijksinstituut voor Natuurbeheer (R.I.N.) en het Rijkinstituut voor onderzoek in de Bos- en Landschapsbouw "De Dorschkamp".

Het R.I.N. is in 1969 ontstaan uit een samensmelting van twee reeds bestaande instituten. Deze twee instituten waren het Rijksinstituut voor Veldbiologisch Onderzoek ten behoeve van het Natuurbehoud (RIVON) en het Instituut voor Toegepast Biologisch Onderzoek in de Natuur. Het R.I.N. verricht ecologisch onderzoek ten behoeve van het milieubeheer. In het bijzonder schenkt dit instituut aandacht aan het verantwoord gebruik van natuurlijke hulpbronnen.

Na de tweede wereldoorlog besloot de Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek om naast een aantal nieuwe landbouw-instituten ook een bosbouwproefstation op te richten. Als gevolg van dit besluit kon in 1947 het bosbouwproefstation T.N.O. 'De Dorschkamp' een begin maken met zijn werkzaamheden. In 1957 werd het Bosbouwproefstation een ministeriële stichting van het ministerie van Landbouw en Visserij. De personeelsleden werden rijksambtenaren. De personele en materiële uitgaven werden vrijwel geheel gedekt door het Ministerie van Landbouw en Visserij.

De taak van het Bosbouwproefstation was vastgelegd in haar statuten en luidde: "Het Bosbouwproefstation heeft tot taak het verrichten en bevorderen van het bosbouw- en houtteeltkundig onderzoek". Het S.B.B. zag in 'De Dorschkamp' het substituut van het, in de crisis van de dertig jaren gesneuvelde, Rijksbosbouwproefstation. Andere geïnteresseerden waren de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders, de particuliere bosbezitters, gemeenten en natuurbeschermingsorganisaties.

Het onderzoek op het Bosbouwproefstation bestond hoofdzakelijk uit toegepast onderzoek. Men hanteerde daarbij de stelregel dat het personeel op basis van bestaande onderzoeksresultaten en eigen onderzoek advies en voorlichting moet kunnen geven. De organisatie van het onderzoek op het Bosbouwproefstation liet zich in vier groepen verdelen. Op deze vier te onderscheiden arbeidsvelden waren in bepaalde gevallen ook andere instituten, vakgroepen van de Landbouwhogeschool en Universiteiten werkzaam. De vier arbeidsvelden waren:

a. teeltonderzoek

Hiertoe rekent men ecologie, bodemkunde en fysiologie, teelt van naaldbomen en teelt van loofbomen. Op dit terrein wordt o.a. gebruik gemaakt van de diensten van de Stichting voor Bodemkartering en het Instituut voor Bodemvruchtbaarheid.

b. veredelingsonderzoek

Tot dit arbeidsveld behoren veredeling van loof- en naaldbomen en andere veredelingsvraagstukken.

Aktueel is het onderzoek naar de iepziekte. Voor wat het onderzoek betreft vindt er een samenwerking plaats tussen 'De Dorschkamp' en het Instituut voor Plantenziektenkundig onderzoek. Met betrekking tot het beleid ter voorkoming van een massale uitbreiding van de iepziekte vindt er gemeenschappelijk overleg plaats tussen Staatsbosbeheer en de Plantenziektenkundige Dienst.

c. bosbeschermingsonderzoek

Hiertoe behoren speciale bosbeschermingsvraagstukken, pathologie en resistentie-onderzoek. Op dit terrein is eveneens het Instituut voor Plantenziektenkundig Onderzoek werkzaam. Vanaf haar oprichting in 1899 doet dit instituut onderzoek gericht op houtachtige gewassen. Het onderzoek bestrijkt ook het gebied van de onkruidbestrijding in de bosbouw.

d. technisch- economisch onderzoek

Het technisch-economisch onderzoek bij het Bosbouwproefstation bestaat uit een conglomeraat van activiteiten. Tot deze activiteiten behoren het groei- en opbrengstenonderzoek, het onderzoek gericht op de arbeid en de techniek in de bosbouw en het onderzoek naar de economische aspecten van de bosbouw. De twee eerst genoemde onderzoeksactiviteiten geschieden in overleg en samenwerking met o.a. de bosbouwvakgroepen van de L.H.. Bij het onderzoek van de economische aspecten van de bosbouw zijn verschillende fasen te onderkennen. Het economisch onderzoek in de bosbouw werd door het LEI in samenwerking met het SBB en het Bosschap gestart in de vijftiger jaren. In 1957 verscheen als resultaat van deze samenwerking een artikel getiteld: "Kostprijsberekening van de grove den". In 1962 volgde een publicatie over een sociologisch gericht onderzoek: "De bosarbeiders in Nederland". In 1961 begon het LEI met een kleine afdeling het economisch onderzoek in de bosbouw. Zes jaar later werd de sectie bosbouw van het LEI gestationeerd bij het SBB. In 1971 werd deze sectie van het LEI gestationeerd bij het Bosbouwproefstation.

Naast de LEI-afdeling Bosbouw, verricht heden ten dage de afdeling Structuuronderzoek van het LEI ook onderzoek in de bosbouw. In 1977 zijn een aantal onderzoekresultaten gepubliceerd over de ontwikkelingen bij de omvang en de samenstelling van het werknemersbestand in de groene sektor.

Op 1 januari 1975 werd het Bosbouwproefstation "De Dorschkamp" aangepast aan het groeiende takenpakket van het Staatsbosbeheer. Dit takenpakket omvat dan naast de bosbouw ook de landschapsbouw. Om de problemen op dit gebied op te kunnen lossen wordt aan het Bosbouwproefstation een afdeling voor Landschapskunde toegevoegd. Gelijkzeitig ondergaat het proefstation een statutaire- en een naamswijziging. Per 1 januari 1975 werd de Stichting omgezet in een Rijksinstituut geplaatst onder de Directie van het S.B.B.. De naam "Stichting Bosbouwproefstation" veranderde in: Rijksinstituut voor onderzoek in de Bos- en Landschapsbouw, De Dorschkamp". Naast de vier genoemde onderzoeksvelden gericht op de bosbouw is het Rijksinstituut thans ook belast met het onderzoek op het gebied van de landschapsbouw.

De bovenstaande beschrijving van de instanties die zich bezig houden met onderzoek en voorlichting in bossen en natuurterreinen is niet limitatief doch illustratief bedoeld. Naast de reeds genoemde instanties zijn o.a. het Instituut voor Cultuurtechniek en Waterhuishouding, het Instituut voor Mechanisatie, Arbeid en Gebouwen, het Nederlands Economisch Instituut, alsmede verschillende vakgroepen van de Landbouwhogeschool en andere universitaire opleidingen betrokken bij het onderzoek in bossen en natuurterreinen.

Ook het onderwijs in al zijn vormen is een belangrijk instrument van het overheidsbeleid. Naast de algemene maatschappelijke vorming bestaat een belangrijk facet van het onderwijs uit het opleiden voor een bepaalde functie. De functies in de bosbouw kunnen in een viertal niveaus worden ingedeeld. Voor elk van deze niveaus zijn in Nederland specifieke bosbouwkundige opleidingsmogelijkheden aanwezig.

Voor de functies op lager niveau geeft de Bosbouwtechnische School te Apeldoorn een passende beroepsopleiding. De Middelbare Bosbouw- en Cultuurtechnische School in Velp leidt op voor functies van het middelbaar niveau. Eveneens in Velp gevestigd is de Hogere Bosbouw- en Cultuurtechnische School. Zij draagt zorg voor de hogere beroeps-

opleiding. De bij de opleiding passende functies hebben i.h.a. betrekking op het beheer, voorlichting en onderzoek in bossen en natuurterreinen. Naast deze dagopleidingen is er nog een praktijk-school voor Bosbouw en Cultuurtechniek. Aan deze school worden o.a. cursussen voor werkzaamheden in bossen en natuurterreinen gegeven. Voor functies op academisch niveau kan een opleiding gevolgd worden aan een van de wetenschappelijke onderwijsinstellingen. De specifieke bosbouwopleiding op dit niveau worden verzorgd door de bosbouwvak-groepen aan de Landbouwhogeschool. Personen met een academische opleiding komen in aanmerking voor onderzoek, beleidsvorming en beleidsuitvoering en beheer in bossen en natuurterreinen.

Bovenstaande houdt niet in dat alleen het volgen van genoemde specifieke opleidingen een mogelijkheid biedt voor het vervullen van een functie m.b.t. bossen en natuurterreinen. Ook aan andere onderwijsinstellingen kan een - voor een bepaalde functie - passende opleiding gevolgd worden. Dit geldt onder andere voor de benadering van de problemen in de bosbouwsector vanuit de maatschappijwetenschappen.

### 3.6 Samenvatting der beleidsinstrumenten

In de voorgaande paragrafen is een beschrijving gegeven van de beleidsinstrumenten welke de overheid voor de instandhouding en uitbreiding van het bosareaal hanteert. De opsomming is niet limitatief d.w.z. zij bevat niet alle regelingen doch alleen die welke naar onze mening beleidsbepalend zijn. Zo treft men ook in de Boswet regelingen aan die gericht zijn op problemen van phytosanitaire aard, toegankelijkheid van de bossen, het optreden van calamiteiten e.d.. Gezien het aanvullend karakter van deze regelingen - waardoor de toepassing ervan meer uitzondering dan regel vormt - blijven ze in deze studie buiten beschouwing. Eveneens buiten beschouwing blijven de regelingen van meer algemene aard d.w.z. regelingen die niet specifiek voor de bosbouw zijn bedoeld. Hierbij valt te denken aan de E-, WSW- en A.W.- regelingen, die primair gericht zijn op het verschaffen van werkgelegenheid. (9) \*

Resumerend bestaan de belangrijkste beleidsinstrumenten voor de overheid ter instandhouding en uitbreiding van het bosareaal uit:

a. Wettelijke regelingen:

- de Boswet
- de Natuurschoonwet
- de Natuurbeschermingswet
- de Wet op de Ruimtelijke Ordening
- de Ruilverkavelingswet
- de Landinrichtingswet

b. Fiscale faciliteiten:

- vrijstelling van inkomstenbelasting uit het bosbedrijf,
- tegemoetkoming in de sfeer van de vermogensbelasting
  - . de bestemmingswaarde van de betreffende terreinen mag op 80% van de waarde in het economisch verkeer gesteld worden,
  - . de waarde van de opengestelde landgoederen - die vallen onder de Natuurschoonwet (N.S.W.) 1928 - mag op een kwart van de bestemmingswaarde gesteld worden,
  - . de waarde van de gesloten landgoederen - die vallen onder de N.S.W. 1929 - mag op tweederde van de bestemmingswaarde gesteld worden;
- voor successierechten geldt dezelfde regeling als voor de vermogensbelasting;
- overdrachtsbelasting is volgens artikel 9 van de N.S.W. 1928 niet

---

\* Zie voor toelichting van de gebruikte afkortingen noot 9 blz. 244.

verschuldigd indien het landgoed wordt verkregen door een binnen het Rijk gevestigde rechtspersoon welke zich de instandhouding van een of meer landgoederen ten doel stelt;

- verlaging van het BTW tarief: Bosbouw valt automatisch onder de zgn. landbouwregelingen, indien men opteert voor bedrijfsmatige exploitatie in agrarische zin;
- vrijstelling van de gemeentelijke onroerend goedbelasting. In de meeste gemeenten is de gemeentelijke onroerend goedbelasting in de plaats getreden van de grond-, straat- en rioolbelasting. Ingevolge artikel 273 van de Gemeentewet is de t.b.v. de land-, tuin- en bosbouw bedrijfsmatig geëxploiteerde cultuurgrond vrijgesteld van de gemeentelijke onroerend goedbelasting.

c. Bijdrage- en subsidieregelingen:

- bijdragen in de kosten van herbeplanting;
- bijdragen in de kosten van bebossing;
- de Regeling bosbijdragen, werkzaam tot 1-1-1977;
- de Beschikking bosbijdragen, in werking getreden per 1-1-1977;
- bijdragen ter bewaring van bossen en andere houtopstanden;
- de Beschikking natuurbijdragen;
- de Landschapsverzorgingsbijdrage;
- subsidie in de kosten van aankoop van natuurterreinen;
- beheers- en onderhoudsovereenkomsten;
- ontwerp-richtlijn van de Commissie der E.G. betreffende bosbouw.

d. Het onderhouden, exploiteren en management van bossen door de overheid:

- Rijksoverheid:
  - . Staatsbosbeheer
  - . Ander Rijksbosbezit
- lagere overheden:
  - . Gemeenten
  - . Provincie, Waterschappen e.d.

e. Onderzoek, voorlichting en onderwijs:

- de onderzoeksinstituten R.I.N. en "De Dorschkamp";
- het onderzoek en voorlichting door het Staatsbosbeheer;
- het onderzoek aan de Landbouwhogeschool en andere instellingen;
- het onderwijs voor de diverse functies in de bosbouw.

De genoemde beleidsinstrumenten houden bepaalde financiële gevolgen in voor de overheid. Deze kunnen zich zowel aan de middelen- als aan uitgavenzijde van het overheidsbudget uiten. Ook het hanteren van wettelijke bepalingen heeft financiële gevolgen voor de overheid. Het verschaffen van huisvesting, materiële voorzieningen en salariëring van ambtenaren legt eveneens beslag op de middelen van de overheid. Deze uitgaven behoren tot de apparaatkosten.



#### 4. Enkele overheidslichamen belast met de beleidsuitvoering.

##### 4.1 Het Staatsbosbeheer.

Op het eind van de vorige eeuw groeide in ons land geleidelijk het besef dat de Overheid ook op het gebied van de bosbouw een taak te vervullen heeft. Deze taakopvatting strookte echter niet met de Domeinwet van 29 augustus 1848. Bij deze wet werd immers tot een verdere openbare verkoop van de domeingronden besloten. De grote landbouwcrisis in de jaren rond 1877 werkte de veranderde taakopvatting in de hand. Men zag in de ontginning van woeste gronden door bebossing een belangrijk hulpmiddel bij de bestrijding van de werkloosheid (VAN DISSEL, 1913).

Een eerste gevolg van de aandrang tot ontginning was het totstandkomen van de Markenwet van 1886. Deze wet welke de verdeling van de markengronden ten doel had, was echter niet bevordelijk voor de instandhouding van de "markenbossen". Naar aanleiding van de totstandkoming van de Markenwet en vooral de algemene drang tot ontginning werd onder toezicht van de Gelderse Overijsselse Maatschappij van Landbouw overgegaan tot de oprichting van de Nederlandse Heidemaatschappij. Deze maatschappij diende zich met de ontginning van woeste gronden en met de bevordering van de bosbouw bezig te houden. Daarnaast achtte men volgens VAN DISSEL (1913) direkt overheidsingrijpen gewenst. In 1890 benoemde de Maatschappij van Nijverheid een Commissie ter overweging van Staats- en particuliere bemoeiing bij de ontginning van woeste gronden. Deze commissie bracht in 1892 rapport uit. Het volgende citaat is karakteristiek voor de mening van de Commissie:

"dat het wenschelijk is, dat de Staat na intrekking der wet van 29 augustus 1848 zelf zijn woeste gronden zooveel mogelijk tot bosch make, en het werk der ontginning voor eigen rekening voorzette op gronden, die hij door aankoop of onteigening mocht verkrijgen; dat hij verder de bebosching der woeste gronden aanmoedige door het verspreiden van kennis, en door zijn te verkrijgen personeel ook werkzaam te laten zijn in het belang van de privaatondernemingen; dat hij, zoolang hij niet kan beschikken over een voldoende aantal kundige mannen, zijne bemoeiingen met het particulier bezit beperke tot het wegnemen van alle belemmerende wetbepalingen en het verstrekken van ondersteuning aan de Nederlandsche Heidemaatschappij" (Bosbouwvoorlichting, 1974).

Een tweede belangrijke verhandeling uit die tijd, waarin de aandacht wordt gevestigd op de betekenis van overheidsbemoeiing met de bosbouw is het in 1895 verschenen rapport van het Nederlandsch Landbouw Comité. Dit rapport was getiteld: "Het bosch en de huishouding van den Staat". In het rapport wordt behalve het van staatswege aankopen en bebossen van gronden, een onderzoek aanbevolen naar de woeste gronden en bossen die aan gemeenten toebehoren. Ook werd het wenselijk geacht dat er wettelijke bepalingen ingevoerd werden ter bevordering van de bebossing van deze woeste gronden en de instandhouding van reeds bestaande gemeentebossen.

De gewijzigde inzichten omtrent de taak van de overheid m.b.t. de bosbouw komen tot uiting in 1877. De regering diende toen een wetsontwerp in voor de aankoop van ongeveer 2600 ha heide en zandverstuiving nabij Kootwijk. Dit ontwerp werd met algemene stemmen aangenomen. De uitbreiding van de overheidsbemoeiing met bosbouw en ontginning schiep de behoefte aan een speciale rijksdienst voor deze tak van bodemcultuur. Een afzonderlijk beheer voor bepaalde onderdelen van de Rijksdienst kon echter alleen bij de wet worden ingesteld. Het besluit tot het instellen van een organisatie voor het staatsbosbeheer werd bij de wet van 21 juli 1899 genomen. Bij algemene maatregel van bestuur werd middels het Koninklijk Besluit van 8 januari 1900 (Staatsblad no.6) het Staatsbosbeheer opgericht (VAN DISSEL, 1913). Als voorbeeld dient het van ouds goed georganiseerde Staatsbosbeheer in Pruisen en ander Duitse bondstaten.

In de ontwikkeling van het Staatsbosbeheer kunnen volgens de Commissie Onderzoek Beheer Terreinen Staatsbosbeheer (1975) een viertal fasen worden onderscheiden:

a. De vooroorlogse periode (1899-1940).

In deze periode ligt het accent op de grondverwerving, het zelf exploiteren en het beheren van bossen en natuurterreinen en het verlenen van hulp bij bosaanleg. In deze periode wordt het Staatsbosbeheer betrokken bij de uitvoering en controle van het overheidsbeleid t.a.v. de bosbouw. Een viertal wettelijke maatregelen zijn in deze periode van doorslaggevende betekenis geweest. Bij K.B. van 27 juli 1907 wordt voor gemeenten de mogelijkheid geopend om voor de bebossing van haar woeste gronden van de Rijksoverheid technische hulp en een renteloos voorschot te krijgen. Het opmaken van de bebossingsplannen, de leiding der werkzaamheden, het toezicht daarop en het geven van voorlichting behoort in dit kader tot de activiteiten van het S.B.B.

Op grond van artikel 8 van de Boswet 1922 wordt eveneens de mogelijkheid geschapen de betreffende regeling mede van toepassing te doen zijn op andere publiekrechtelijke lichamen, alsmede stichtingen van algemeen nut. In 1914 breekt de eerste wereldoorlog uit. Dit heeft tot gevolg dat de invoer van hout praktisch tot stilstand komt. Dit leidt tot de afkondiging op 30 augustus 1917 van de Noodboswet. Deze noodwet was van tijdelijke aard en had ten doel de houtvoorziening van de mijnen, die in gevaar kwam, te reguleren. Daarnaast diende zij, ter bescherming van het natuurschoon, abnormale vellingen tegen te gaan (SPRANGERS, 1933). Op grond daarvan krijgt het S.B.B. de bevoegdheid regelend op te treden. Zodoende wordt het S.B.B. belast met een omvangrijke controletaak. Na het einde van de eerste wereldoorlog in november 1918, verliest de Noodboswet haar betekenis. Zij wordt in 1922 vervangen door de eerste Boswet. Deze wet heeft een blijvend karakter en is algemener van strekking dan de Noodboswet. De Boswet 1922 onthoudt zich van vergaand ingrijpen. Zij voorziet in een permanent adviescollege, de Bosraad. Voorts wordt een wettelijke basis gelegd voor voorschriften ter bestrijding of ter voorkoming van nadeel door schadelijke dieren of plantenziekten. Tevens ontstaat de mogelijkheid tot het verlenen van financiële faciliteiten aan publiekrechtelijke lichamen, alsmede verenigingen en stichtingen van algemeen nut. Bovendien wordt in de Onteigeningswet een titel opgenomen betreffende de onteigening van bossen en houtopstanden ter bewaring van natuurschoon. De praktische uitwerking van de Boswet 1922 was: het consolideren van bestaande regelingen, het invoeren van toezicht van de overheid op bossen van publiekrechtelijke lichamen en het geven van een aanzet tot bescherming van het natuurschoon gevormd door bossen en andere houtopstanden (SPRANGERS, 1933).

Uit de Boswet 1922 vloeit voor het S.B.B. een belangrijk takenpakket voort. Tot dit takenpakket behoort:

- het toezicht op beheer van de bossen van gemeenten en andere publiek-rechtelijke lichamen;
- bestrijding van schadelijke insecten;
- regeling van kapvergunningen;
- verlenen van geldelijke bijdragen ter instandhouding van bossen en andere houtopstanden in hoofdzaak van gemeenten en de provinciale landschappen;
- zorgdragen voor het toezicht verbonden aan de geldelijke bijdragen.

Door de totstandkoming van de Bodemproduktiewet van 1939 neemt het aantal taken van het S.B.B. wederom toe. De Bodemproduktiewet en het daarop berustende Bodemproduktiebesluit en de Bodemproduktiebeschikking bevatten voor de bosbouw en de houtproduktie ingrijpende bepalingen. Een van die bepalingen is het voorschrift dat bossen en andere houtopstanden slechts krachtens een vergunning mogen worden geveld, uit welke velling dan weer een verplichting tot herbeplanting voortvloeit. Deze bepaling wordt de herplantplicht genoemd en is in 1977 nog van kracht.

b. De periode van specialisatie en nieuwe taken 1940-1960.

Het Staatsbosbeheer richt zich in deze periode op een breder, doch ook een ander werkterrein. Tijdens deze periode hadden de houtvesters nog de opdracht zich primair te richten op de houtproduktie. Dit was mede het gevolg van de tweede wereldoorlog. In de tweede wereldoorlog, toen men wederom voor de houtvoorziening op de eigen bossen was aangewezen was veel hout gekapt. Naar schatting gingen in die jaren omstreeks 30.000 ha. bos verloren (MINDERHOUD, 1952). De totstandkoming van de Natuurbeschermingsbeschikking in 1940 welke nu nog van kracht is, leidt tot een direkte betrokkenheid van het Staatsbosbeheer, hetgeen een verbreding van takenpakket inhield. De vernieuwingen in het landelijk gebied in de jaren dertig en het grote programma van ontginningen en herontginningen - uitgevoerd in het kader van de werkeloosheidsbestrijding - leidde tot verlies aan natuur- en landschapschoon. Bij het afkondigen van de Natuurbeschermingsbeschikking had de overheid het volgende motief: "Er moet voorkomen worden dat met subsidie van de Rijksoverheid cultuurtechnische werken worden uitgevoerd, die gebieden van natuurwetenschappelijke en/of landschappelijke waarde kunnen aantasten." Op grond van deze beschikking is voor elk gesubsidieerd cultuurtechnisch werk een door het S.B.B. afgegeven verklaring vereist, dat tegen de uitvoering geen bezwaren bestaan. Voor het onderzoek op dit terrein wordt het Rijks-

instituut voor Veldbiologisch Onderzoek in de Natuur (RIVON) opgericht.

Een ander terrein waarop het Staatsbosbeheer in de jaren "vijftig" een belangrijke functie krijgt is de landschapsbouw. Deze taak omvat o.a. het beschermen, het beheren, het aanleggen van eigen aanplantingen, het geven van adviezen en verlenen van geldelijke bijdragen bij aanplantingen door derden. In de Ruilverkavelingswet van 1954 krijgt de zorg voor het landschap haar wettelijke basis. In een zgn. landschapsplan worden alle zaken betreffende natuur- en landschapsbescherming in een ruilverkaveling opgenomen.

In 1956 vindt er bij het S.B.B. een reorganisatie plaats. Er ontstaan nu vier dienstvakken, te weten: domeinbeheer, algemene bosbouwkundige taken, landschapsverzorging en natuurbescherming. Deze vier dienstvakken treden op als gespecialiseerde werkeenheden.

c. De periode van coördinatie (1960-1972).

De ontwikkelingen bij het S.B.B. zijn in deze periode beïnvloed door het optreden van twee verschijnselen. Enerzijds ontstaat er bij bepaalde groepen - als gevolg van de maatschappelijke ontwikkeling - een ander behoeftepatroon. Daardoor veranderen de maatschappelijke eisen t.a.v. de functievervulling van bossen en natuurterreinen. Anderzijds gaf de herstructurering van het landelijk gebied aanleiding tot gevoelens van onvrede bij bepaalde groeperingen. In samenwerking met andere belanghebbenden moest het S.B.B. streven naar een zo goed mogelijk beheer van natuur en landschap. Dit beheer diende aan te sluiten bij de veranderde opvattingen in de samenleving. Met name was dit van toepassing voor de aan S.B.B. toegewezen taken. Het vervullen van de taken die samenhangen met de verschillende dienstvakken maakte een bepaalde coördinatie van de werkzaamheden noodzakelijk. De bij het S.B.B. t.a.v. het terrein bestaande splitsing in de disciplines natuurbescherming en bosbouw belemmerde soms een gezamenlijke aanpak van het terreinbeheer. Deze splitsing bemoeilijkt een goede coördinatie van werkmethoden en de inzet van mensen en middelen in de objecten van het ministerie van L. en V. en die van C.R.M. Het beheren van bossen, natuurterreinen en landschappen vergt binnen het S.B.B. een intern gezamenlijk standpunt van de drie betrokken aspecten bosbouw, natuurbehoud en landschapsbouw. Om dit te bereiken wordt bij de reorganisatie van het S.B.B. in 1966 dan ook de nadruk gelegd op de coördinatie van het

terreinbeheer. Het hoofddoel van deze reorganisatie was het bevorderen van de coördinatie op provinciaal niveau.

De leiding en coördinatie van houtvesters, bosbouw-, landschaps- en natuurbeschermingsconsulenten werd naar de provincie verlegd.

Men benoemde daartoe Hoofdingenieurs-Direkteur-Bosbouw op provinciaal niveau. Dit bracht een delegatie van bevoegdheden van de centrale leiding naar de provincie met zich mee.

d. De periode vanaf 1972.

Het Staatsbosbeheer is thans een dienst van het Ministerie van Landbouw en Visserij en behoort als zodanig tot het Directoraat voor de Landinrichting en de Visserij. Het is tevens belast met de uitvoering van het beleid t.a.v. natuurbescherming, dat behoort tot de verantwoordelijkheid van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Voor dit ministerie treedt het S.B.B. dan ook op als een buitendienst.

De organisatie van het S.B.B. is wat de vakgebieden betreft, gebaseerd op bosbouw, landschapsbouw en natuurbehoud. Deze onderscheiden vakgebieden zijn ondergebracht in inspecties. Daarnaast heeft het S.B.B. tesamen met de Cultuurtechnische dienst een gezamenlijke Inspectie algemeen beheer die belast is met de personele, materiële en financiële zaken van beide diensten. In de Directie van het S.B.B. neemt de Inspecteur een bijzondere plaats in. Hij onderhoudt contacten met de Directie Natuurbehoud en Openlucht recreatie van het ministerie van C.R.M. en wel t.b.v. de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering van de door dit ministerie aan het S.B.B. opgedragen taken. Het S.B.B. heeft de zorg voor de taakgebieden bosbouw, landschapsbouw en natuurbehoud. Daartoe maakt het gebruik van de volgende mogelijkheden:

- a. Het exploiteren, onderhouden en beheren van de aan het S.B.B. toegewezen bossen en natuurterreinen.
- b. Het uitvoeren en de controle op de naleving van de overheidsmaatregelen gericht op de instandhouding, de verbetering en de uitbreiding van bossen en natuurterreinen.
- c. Het geven van voorlichting.

Aan particulieren, gemeenten en andere overheidlichamen wordt vanuit de consulentenschappen schriftelijk en mondeling voorlichting gegeven over het doelmatig beheer van bossen en natuurterreinen. Daarbij wordt eveneens voorlichting gegeven over de betekenis en de uitvoering

van wetten en ministeriële regelingen. Een van de voorlichtingsmedia is het tijdschrift Bosbouwvoorlichting.

d. Het aanbrengen en onderhouden van recreatieve voorzieningen.

In de aan het S.B.B. toegewezen bossen en natuurterreinen is een groot aantal recreatieve voorzieningen aangebracht. Deze voorzieningen zijn gericht op het vervullen van de behoeften aan openlucht-recreatie en omvatten o.a. het aangeven van wandelroutes, de aanleg van parkeerplaatsen, fietspaden e.d.

e. Het verrichten van onderzoek.

Het S.B.B. verricht t.b.v. een juiste vervulling van haar takenpakket ook zelf op enkele terreinen onderzoek. Wij zullen twee onderzoeksterreinen noemen.

- Bij het recreatie-onderzoek tracht men een indruk van het feitelijke recreatiegedrag te krijgen. Voorts vormt de wisselwerking tussen het feitelijk gedrag en de recreatiemogelijkheden een aspect van het onderzoek. Van belang is daarbij in hoeverre men door het aanbieden van recreatiemogelijkheden het recreatiegedrag kan beïnvloeden.

- Bij de afdeling Arbeidsrationalisatie van het S.B.B. verricht men in samenwerking met de Landbouwhogeschool, De Dorschkamp en het IMAG onderzoek ter verbetering van de bedrijfsvoering en -organisatie in bossen en natuurterreinen. Aanvankelijk richtte de arbeidsrationalisatie zich op de verbetering van de handarbeid door invoering van meer efficiënte werkmethoden. Sinds het begin van de jaren zeventig staat het zoeken naar mogelijkheden tot kostenbesparing op de voorgrond. Men schenkt daarbij aandacht aan het verbeteren van de planning van de uitvoering, het benutten van de capaciteit van derden en de verhoging van de mechanisatiegraad.

Een indruk van het middelenbeslag, waarmee de vervulling van bovengenoemde taken gepaard gaat, kan ontleend worden aan het rapport van de Commissie Onderzoek Beheer Terreinen Staatsbosbeheer. Het personeelsbestand bestond in 1975 uit 1648 personen, waarvan 153 academici en 309 middelbare krachten. In het zelfde jaar bedroeg de begroting voor het S.B.B. rond 90 miljoen gulden. Hiernaast was voor de taken die ten behoeve van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk worden verricht, ruim 19 miljoen gulden beschikbaar gesteld. Voor wetenschappelijke instituten van het S.B.B., het RIN en het RIBL was volgens de begroting voor 1975, 7,3 resp. 5,3 miljoen gulden uitgetrokken. De in werkelijkheid door het S.B.B. gedane uitgaven staan vermeld in bijlage 4.

terreinbeheer. Het hoofddoel van deze reorganisatie was het bevorderen van de coördinatie op provinciaal niveau.

De leiding en coördinatie van houtvesters, bosbouw-, landschaps- en natuurbeschermingsconsulenten werd naar de provincie verlegd.

Men benoemde daartoe Hoofdingenieurs-Direkteur-Bosbouw op provinciaal niveau. Dit bracht een delegatie van bevoegdheden van de centrale leiding naar de provincie met zich mee.

d. De periode vanaf 1972.

Het Staatsbosbeheer is thans een dienst van het Ministerie van Landbouw en Visserij en behoort als zodanig tot het Directoraat voor de Landinrichting en de Visserij. Het is tevens belast met de uitvoering van het beleid t.a.v. natuurbescherming, dat behoort tot de verantwoordelijkheid van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Voor dit ministerie treedt het S.B.B. dan ook op als een buitendienst.

De organisatie van het S.B.B. is wat de vakgebieden betreft, gebaseerd op bosbouw, landschapsbouw en natuurbehoud. Deze onderscheiden vakgebieden zijn ondergebracht in inspecties. Daarnaast heeft het S.B.B. tesamen met de Cultuurtechnische dienst een gezamenlijke Inspectie algemeen beheer die belast is met de personele, materiële en financiële zaken van beide diensten. In de Directie van het S.B.B. neemt de Inspecteur een bijzondere plaats in. Hij onderhoudt contacten met de Directie Natuurbehoud en Openlucht recreatie van het ministerie van C.R.M. en wel t.b.v. de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering van de door dit ministerie aan het S.B.B. opgedragen taken. Het S.B.B. heeft de zorg voor de taakgebieden bosbouw, landschapsbouw en natuurbehoud. Daartoe maakt het gebruik van de volgende mogelijkheden:

- a. Het exploiteren, onderhouden en beheren van de aan het S.B.B. toegewezen bossen en natuurterreinen.
- b. Het uitvoeren en de controle op de naleving van de overheidsmaatregelen gericht op de instandhouding, de verbetering en de uitbreiding van bossen en natuurterreinen.
- c. Het geven van voorlichting.

Aan particulieren, gemeenten en andere overheid lichamen wordt vanuit de consulent schappen schriftelijk en mondeling voorlichting gegeven over het doelmatig beheer van bossen en natuurterreinen. Daarbij wordt eveneens voorlichting gegeven over de betekenis en de uitvoering



van wetten en ministeriële regelingen. Een van de voorlichtingsmedia is het tijdschrift Bosbouwvoorlichting.

d. Het aanbrengen en onderhouden van recreatieve voorzieningen.

In de aan het S.B.B. toegewezen bossen en natuurterreinen is een groot aantal recreatieve voorzieningen aangebracht. Deze voorzieningen zijn gericht op het vervullen van de behoeften aan openlucht-recreatie en omvatten o.a. het aangeven van wandelroutes, de aanleg van parkeerplaatsen, fietspaden e.d.

e. Het verrichten van onderzoek.

Het S.B.B. verricht t.b.v. een juiste vervulling van haar takenpakket ook zelf op enkele terreinen onderzoek. Wij zullen twee onderzoeksterreinen noemen.

- Bij het recreatie-onderzoek tracht men een indruk van het feitelijke recreatiegedrag te krijgen. Voorts vormt de wisselwerking tussen het feitelijk gedrag en de recreatiemogelijkheden een aspect van het onderzoek. Van belang is daarbij in hoeverre men door het aanbieden van recreatiemogelijkheden het recreatiegedrag kan beïnvloeden.

- Bij de afdeling Arbeidsrationalisatie van het S.B.B. verricht men in samenwerking met de Landbouwhogeschool, De Dorschkamp en het IMAG onderzoek ter verbetering van de bedrijfsvoering en -organisatie in bossen en natuurterreinen. Aanvankelijk richtte de arbeidsrationalisatie zich op de verbetering van de handarbeid door invoering van meer efficiënte werkmethoden. Sinds het begin van de jaren zeventig staat het zoeken naar mogelijkheden tot kostenbesparing op de voorgrond. Men schenkt daarbij aandacht aan het verbeteren van de planning van de uitvoering, het benutten van de capaciteit van derden en de verhoging van de mechanisatiegraad.

Een indruk van het middelenbeslag, waarmee de vervulling van bovengenoemde taken gepaard gaat, kan ontleend worden aan het rapport van de Commissie Onderzoek Beheer Terreinen Staatsbosbeheer. Het personeelsbestand bestond in 1975 uit 1648 personen, waarvan 153 academici en 309 middelbare krachten. In het zelfde jaar bedroeg de begroting voor het S.B.B. rond 90 miljoen gulden. Hiernaast was voor de taken die ten behoeve van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk worden verricht, ruim 19 miljoen gulden beschikbaar gesteld. Voor wetenschappelijke instituten van het S.B.B., het RIN en het RIBL was volgens de begroting voor 1975, 7,3 resp. 5,3 miljoen gulden uitgetrokken. De in werkelijkheid door het S.B.B. gedane uitgaven staan vermeld in bijlage 4.

#### 4.2 De Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders.

De inpolderingen in het IJsselmeer- en Lauwerszeegebied en de inrichting van deze polders geschieden onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Onder dit Departement ressorteert de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolder (RIJP). Deze dienst heeft tot taak om de polders in te richten en tot ontwikkeling te brengen. De werkzaamheden bestaan uit de ontginning van nieuw gewonnen gronden d.w.z. het geschikt maken van de gronden voor agrarisch, stedelijk, natuurwetenschappelijk en recreatief gebruik. Als onderdeel van deze ontginning kan ook het tijdelijke landbouwkundig gebruik van de gronden, de bouw van boerderijen, dorpen en steden, de aanleg van bossen, natuur en recreatieterreinen worden gezien. Verder draagt de dienst zorg voor de vestiging van bewoners, bedrijven en instellingen en de verdere ontwikkeling van het gebied. Daarnaast is de Rijksdienst belast met het tijdelijke domeinbeheer over rijkseigendommen. Zij treedt hierbij als bijzonder domeinbeheerder op. Wanneer de bemoeiingen van de Rijksdienst in een nieuwe polder of een voldoende groot te achten gedeelte hiervan als voltooid kunnen worden beschouwd, eindigt de taak van de Rijksdienst in dit gebied.

Door de aanleg van bossen, natuur- en recreatieterreinen, landschappelijke- en wegbeplantingen e.d. levert de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders een belangrijke bijdrage tot de uitbreiding van bos- en natuurterreinen. Van 1970 tot en met 1976 heeft deze dienst gemiddeld per jaar ruim 1000 ha beplantingen en natuurterreinen - d.w.z. bossen, natuur- en recreatieterreinen, landschappelijke- en wegbeplantingen - in Oostelijk en Zuidelijk Flevoland aangelegd. Na de aanleg draagt de Rijksdienst enige zorg voor deze gebieden, waarna ze worden overgedragen. De overnemende instanties zijn: het Staatsbosbeheer, het Rentambt der Domeinen, de gemeente Dronten en het openbaar lichaam "Zuidelijke IJsselmeerpolders".

Op 1 oktober 1976 bedroeg de totale oppervlakte aan beplantingen en natuurterreinen in Oostelijk en Zuidelijk Flevoland ruim 16.000 ha. Daarvan bestond ca. 65%, d.w.z. ruim 10.000 ha, uit bos. Gemiddeld is in de periode 1970/71 t/m 1975/76 ruim 700 ha bos per jaar aangelegd.

Tot omstreeks 1971 vond deze aanleg hoofdzakelijk plaats in Oostelijk Flevoland. Nadien trad er in de aanleg een geleidelijke verschuiving op naar Zuidelijk Flevoland. Na 1974 beperkte de aanleg van bos zich in hoofdzaak tot deze laatste polder. Oostelijk Flevoland, dat 20 jaar na het droogvallen bijna is ingericht, heeft thans een bosareaal van ruim 7000 ha. In Zuidelijk Flevoland is in 1971 een aanvang gemaakt met het aanleggen van omstreeks 10.000 ha bos. Zodat naar verwachting van de RIJP het totale bosareaal in Oostelijk en Zuidelijk Flevoland in de jaren negentig tot ruim 17.000 ha zal zijn toegenomen. (Bron: RIJP, Afdelingen beplantingen, 1977).

Volgens de "Structuurvisië op het bos en de bosbouw" (1977) wil men streven naar een totale uitbreiding van het bosareaal met ca. 50.000 ha voor de periode tot in de jaren negentig. In de "Nota Landelijke Gebieden" (1977) wordt daarentegen gesproken van een bosuitbreiding van 29.000 tot 36.000 ha. Naar globale schatting zal daarvan 24.500 ha worden gerealiseerd in projecten, waarvan de uitvoering thans reeds is gestart of waarvan de aanleg op basis van een min of meer trendmatige ontwikkeling kan worden verwacht. Daarnaast is de Regering van mening dat, boven deze verwachte uitbreiding, de aanleg van 4500 - 11.500 ha bos noodzakelijk is. Bij realisatie van hetgeen in de "bijplijn" zit (24.500 ha) en extra nodig zou zijn (4500 - 11.500 ha) resulteert een uitbreiding van het bosoppervlakte in de periode die loopt tot in de negentiger jaren, van 29.000 - 36.000 ha (Nota Landelijke Gebieden, 1977).

Op basis van het bovenstaande is de gedachte gerechtvaardigd dat een aanzienlijk gedeelte van de beoogde bosuitbreiding zijn beslag in het Flevoland zal krijgen. Wordt uitgegaan van een verwachte bosuitbreiding van ca. 35.000 ha dan zal hiervan ca. 30% in het Flevoland gestalte krijgen. Anders gezegd de RIJP is een belangrijke instantie van de overheid bij de realisering van de beoogde bosuitbreiding.

Bij de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders vindt tevens bosbouwkundig onderzoek plaats. Dit onderzoek wordt door een aantal afdelingen binnen de RIJP uitgevoerd. Deze afdelingen zijn de afdeling Beplantingen, Landinrichting en Operationeel onderzoek.

Het onderzoek bij de afdeling Bepplantingen richt zich vooral op het beheer en de inrichting van boscomplexen. Voorts verstrekt deze afdeling adviezen op het gebied van houtsoortenkeuze, plantverbanden, minimale oppervlakte van de eenheden e.d.

De afdeling Landinrichting houdt zich bezig met de voorwaarden waaraan bossen en natuurterreinen moeten voldoen. Zij bepaalt de plaats, de omvang en de hoedanigheid van de aanleg. Daarbij neemt de analyse van de financiële consequenties van de aanleg een belangrijke plaats in. Voorts vindt onderzoek plaats naar de inrichting van groenvoorzieningen in stedelijke gebieden. Dit onderzoek is gericht op het verkrijgen van inzicht in de opbouw, het formaat, de inrichting, het gebruik en de financiële consequenties van groenvoorziening. Tenslotte verricht de afdeling Landinrichting onderzoek naar de kosten en opbrengsten van bossen en erfbeplantingen.

De afdeling operationeel onderzoek heeft zich vanaf 1965 in de eerste plaats toegelegd op het onderzoek naar geëigende werkmethoden en werktuigen voor de aanleg en het onderhoud van bossen en beplantingen in de bebouwde kom onder de voor de IJsselmeerpolders geldende omstandigheden. Sinds enkele jaren houdt deze zich ook bezig met het ontwikkelen van een model voor een bosbedrijf in Zuidelijk Flevoland. Met behulp van wiskundige technieken uit het operationele onderzoek wordt geprobeerd een inzicht te krijgen in de bedrijfsorganisatie, bedrijfsvoering en de winstgevendheid van het bosbedrijf. Naast dit meerjarig onderzoek vindt tevens kortlopend onderzoek plaats naar de minimalisatie van de aanlegkosten van boscomplexen, met inbegrip van ontwerp, voorbereiding, aanleg en onderhoud.

#### 4.3 Het Bosschap

Bij Koninklijk Besluit van 17 februari 1954 werd het bedrijfschap voor de bosbouw en houtteelt, het Bosschap, ingesteld. Volgens artikel 2 van het Instellingsbesluit Bosschap is het Bosschap ingesteld voor bedrijven waarin bosbouw of de houtteelt wordt uitgeoefend. Tot de uitoefening van bosbouw behoort de voortbrenging van bosbouwprodukten. De griend- en hakhoutcultuur worden daarentegen niet tot de houtteelt gerekend.

In de jurisprudentie over het bosbedrijf wordt een boseigenaar al vrij snel gezien als een bezitter van een bosbedrijf. Het feit dat een eigenaar zijn bos niet onderhoudt, geen hout in het economisch verkeer brengt, is geen beletsel om te spreken van een bosbedrijf in de zin van artikel 2 van het Instellingsbesluit. De jurisprudentie neemt aan dat het betreffende bos de eigenschap van een, zij het secundaire, dienstbaarheid aan de houtproduktie blijft behouden en daarmee ook het karakter van bosbedrijf in bovenvermelde zin behoudt.

Krachtens het Koninklijk Besluit van 14 april 1960 bestaat het bestuur van het Bosschap uit 14 leden. Het bestuur bestaat voor de helft uit vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties en voor de andere helft uit vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties. Artikel 3 van het Instellingsbesluit Bosschap bevat de bepaling dat de betrokken Ministers het recht hebben - voor het door de Rijksoverheid gedreven bosbedrijf - een aantal leden van het bestuur te benoemen. Deze bestuursleden worden geacht te zijn benoemd door een organisatie van werkgevers. Hedentendage wordt door de minister van landbouw - voor de door de Rijksoverheid gedreven bosbedrijven - één bestuurslid benoemd. De overige zes vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties worden benoemd door de Nederlandse Vereniging van Boseigenaren.

Afhankelijk van de definiëring kan het begrip overheid meer of minder lichamen omvatten. De ruime definiëring houdt in dat zowel het Rijk als de lagere publiekrechtelijke lichamen, zoals provincies, gemeenten, water-, polder- en veenschappen, alsook de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties tot de overheid worden gerekend. Beslissend bij deze definiëring is dat de overheid machtsmiddelen kan gebruiken om haar maatregelen kracht bij te zetten. Wordt nu elk subject dat met behulp van dwang kan ingrijpen in het economisch proces tot de overheid gerekend dan behoort het Bosschap ook tot de overheid.

Het beschikt immers als publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie over de bevoegdheid om verordeningen, d.w.z. bindende regelingen uit te vaardigen. Voor zover deze regelingen het werkterrein van het Bosschap bestrijken zijn natuurlijke- en rechtspersonen gebonden zich daaraan te houden. Althans voor zover zij handelingen verrichten, die bedrijfsmatig op bosbedrijven plegen te worden verricht.

Aan het Bosschap is de regeling of nadere regeling van o.a. de volgende onderwerpen overgelaten:

- de teelt van bosbouwgewassen en de voortbrenging van bosbouwprodukten, de bevordering van de gezondheidstoestand, de zuiverheid en de kwaliteit van bosbouwgewassen en bosbouwprodukten en het tegengaan van brandgevaar;
- de opslag en de bewerking van bosbouwprodukten;
- de lonen en andere arbeidsvoorwaarden, uitgezonderd de regelingen van lonen en andere arbeidsvoorwaarden voor het overheids personeel werkzaam in het totale overheidsbosbezit;
- de registratie van bosbedrijven, groter dan 5 hectare, en de daarin werkzaam zijnde personen.

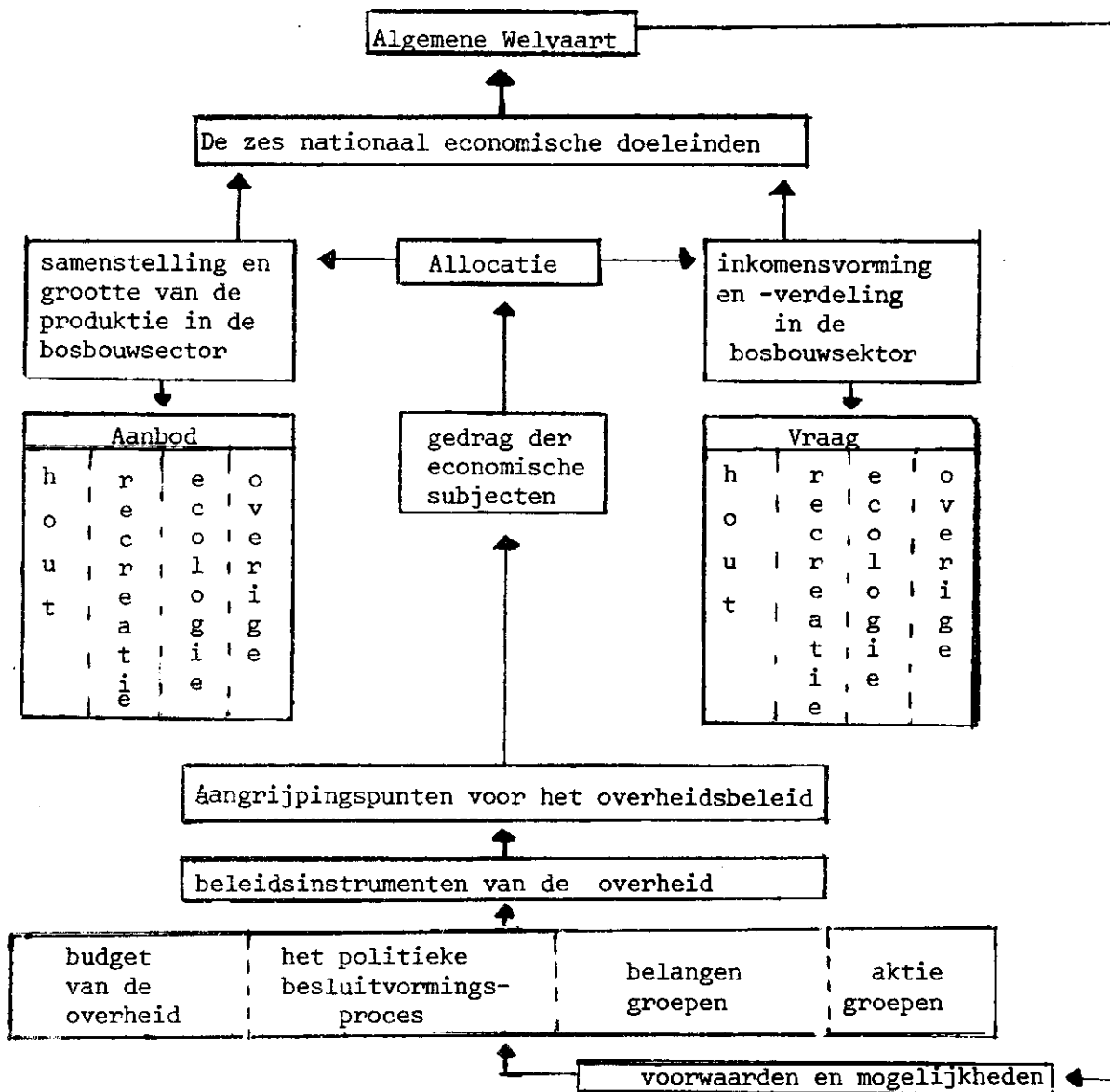
De belangrijkste bron van inkomsten van het Bosschap vormen de heffingen. De krachtens de wet opgelegde heffingen worden vastgesteld naar de oppervlakte die bij het bosbedrijf in gebruik is. Het vastgestelde bedrag der heffing hangt mede af van de vruchtbaarheid en de ligging van de grond.

V Indeling der instrumenten naar verschillende gezichtspunten

1. De sektor bosbouw binnen de organisatie van de volkshuishouding

Het in figuur 2 weergegeven schema van doeleinden en middelen van de overheid is toepasbaar op elke sektor van activiteiten, iedere bedrijfstak of belangengroep. De concrete inhoud van het systeem wordt door de aard van het proces of de betreffende bevolkingsgroep bepaald. De stap van het algemene naar het bijzondere tast het principe niet aan. Het bijzondere wordt in deze studie gevormd door de sektor bosbouw. In figuur 5 is de integratie weergegeven van de sektor bosbouw in de organisatie van de volkshuishouding.

Fig. 5 De bosbouwsector binnen het schema van doelen en middelen



In figuur 5 is aan de sektordoeleinden van de bosbouw een concrete inhoud gegeven. Een beïnvloeding van de allocatie der produktiefactoren heeft gevolgen voor het aanbod van bosbouwprodukten en de daarvan afgeleide nettoproduktie van de bosbouw. De aangeboden produkten liggen in het verlengde van de door het bos vervulde functies. Van de geldswaarde van deze produkten hangt mede de beloning van de ingezette primaire produktiefactoren in de bosbouw af. Deze beloning wordt tot uitdrukking gebracht in de netto-produktie. De grootte daarvan vormt een belangrijk kengetal voor de economische betekenis van een sector.

Beleidsinstrumenten kunnen ook direkt of indirekt een verandering in de inkomensverdeling teweegbrengen. Dit heeft gevolgen zowel voor het individueel inkomen in de bosbouw als voor de vraag naar de produkten en diensten, die uit de functies van het bos voortvloeien. Een verandering in het individueel inkomen in de bosbouw kan een wijziging in de inkomensverdeling op nationaal niveau teweegbrengen. Dit laatste oefent op haar beurt weer invloed uit op de vraag naar produkten en diensten van de bosbouw. Vanuit verschillende invalshoeken zal in de volgende paragrafen een analyse plaatsvinden van de beleidsinstrumenten. Daarbij wordt ingegaan op hun ingangsniveau en hun effekt. Vervolgens worden de instrumenten ingedeeld naar soort overheidsaktiviteit.



## 2. Het ingangsniveau der instrumenten

Door het volgen van de twee beleidslijnen voor de bosbouw tracht de overheid de doeleinden van de bosbouwsector te beïnvloeden. Daarmee tracht de overheid te bereiken dat de bosbouw een positieve bijdrage levert aan de zes nationaal economische doeleinden. Daartoe staan de overheid genoemde beleidsinstrumenten ter beschikking. Voor een analyse van de werking van deze instrumenten biedt de hiërarchie van doelen en middelen - weergegeven in de figuren 2 en 5 aanknopingspunten. Het is namelijk mogelijk om de beleidsinstrumenten in te delen naar het niveau dat zij als ingang voor hun werking benutten.

Op het vierde niveau fungeren de aangrijpingspunten als ingangen voor de beleidsinstrumenten. Via de beïnvloeding van de aangrijpingspunten kan de overheid de sectordoeleinden nastreven. Naast beleidsinstrumenten, die via de aangrijpingspunten hun invloed uitoefenen, hanteert de overheid instrumenten die de sectordoeleinden rechtstreeks beïnvloeden. Deze instrumenten gebruiken het derde niveau van doeleinden, de sectordoeleinden, als ingang.

In tabel 6 zijn vertikaal de beleidsinstrumenten en horizontaal de ingangsniveau's, uitgesplitst in onderdelen, weergegeven. De matrixopstelling die aldus ontstaat maakt het mogelijk de beleidsinstrumenten naar hun ingangsniveau te onderscheiden. Met behulp van kruisjes is aangegeven welk niveau de beleidsinstrumenten als ingang benutten voor de beïnvloeding van de doeleinden. Meerdere kruisjes bij één instrument duidt op de mogelijkheid dat het instrument meerdere ingangen kan benutten. Met dien verstande dat slechts één ingang als hoofdingang kan gelden. Zo kan de overheid door de exploitatie van haar eigen bosbezit een van de vier allocatiedoelstellingen verwezenlijken. Het ene boscomplex zal de houtproductie als hoofdmotief hebben, het andere de recreatie enz. De punten in de tabel geven aan dat in de diverse regelingen bepalingen opgenomen kunnen zijn die tot gevolg hebben dat de regeling naast een hoofdingang ook nog andere ingangen kan benutten. Zo bevat de "Bijdrage in de kosten van herbepaling" bepalingen t.a.v. het kwaliteitsaspect.

De allocatie der productiefactoren wordt voor een belangrijk deel bepaald door het prijsmechanisme. De overheid kan door het beïnvloeden van dit mechanisme de allocatie der productiefactoren trachten te

Tabel 6. Het ingangsniveau van de beleidsinstrumenten

Ingangsniveau Instrumenten van de overheid	Aangrijpings- punten <sup>1)</sup>		Sektordoeleinden				Inkomens- verdeling
	Prijs- mecha- nisme	kwali- teit der poduktie factor	Hout	Recr.	Ecolo- gie	overige	
A. Wettelijke bepalingen:							
Boswet: meldingsplicht			x	.	.	.	
herplantplicht			x	.	.	.	
kapverbos				x	x	x	
Natuurschoonwet			.	.	.	x	
Natuurbeschermingswet				.	x	.	
Wet op de ruimtel. ord.			x	x	x	x	
Ruilverkavelingswet			x	x	x	x	
Landinrichtingswet			x	x	x	x	
B. Fiscale regelingen:							
Vrijstelling inkomensbel.							x
Faciliteiten vermogensbel.							x
N.S.W. en vermogensbel.						x	.
Faciliteiten successierechten							x
N.S.W. en successierechten						x	.
Landbouwregeling (B.T.W.)	x						
Onroerend goedbelasting	x						
C. Bijdrage- en subsidie- regeling							
Bijdrage in de kosten } van herbeplanting	x	.					
Bijdrage in de kosten van bebossing	x	.					
De regeling bosbijdragen	x	.					
Beschikking Bosbijdragen	x	.					
Bijdragen ter bewaring van } bossen en andere houtop- standen	x	.					
De Beschikking Natuurbijdr.	x	.					
Landschapsverzorgingsbijdr.	x	.					
Subsidie in de kosten van aankoop van natuurterreinen	x	.					
Beheersovereenkomsten					x	x	
Ontwerp Richtlijn der E.G.	x						
D. Bossen in eigendom bij de overheid			x	x	x	x	
E. Onderzoek voorlichting, onderwijs c.q.		x					

1) Aangezien geen der instrumenten de "kwantiteit der aangewende produktiefactoren" als ingangsniveau benut is dit aangrijpingspunt niet vermeld

veranderen. De instrumenten die de overheid daartoe ter beschikking heeft, bestaan uit regelingen die invloed uitoefenen op de "kosten" van de aanwending van de voor de bosexploitatie benodigde produktiemiddelen. Voor de bosbouw zijn dit in hoofdzaak de fiscale-, de bijdrage- en de subsidieregelingen.

De wettelijke bepalingen grijpen direkt aan op de doeleinden van de bosbouwsector. Via verboden, verplichtingen en vergunningen tracht de overheid een zodanige direkte invloed uit te oefenen op het gedrag der economische subjekten dat hun handelwijze overeenstemt met de beleidslijnen, die de overheid t.a.v. het bos hanteert. Daar de functies van het bos nauw verweven zijn hebben de meeste wettelijke bepalingen invloed op de allocatie van de vier bosbouwfuncties. Bij sommige bepalingen is daarentegen sprake van een duidelijke gerichtheid op een der functies zoals bij de herplantplicht, de meldingsplicht en de Natuurschoonwet. Zodra er meerdere kruisjes staan kan de bepaling al naar gelang de inhoud een of meerdere functies benadrukken.

De fiscale faciliteiten gericht op de persoonlijke belastingen werken via het inkomensverdelingsaspect. Door vermindering van de belastingverplichting tracht de overheid de middelen aan de bouseigenaren te verstrekken die nodig zijn voor de particuliere bijdrage aan de twee beleidslijnen van het bosbouwbeleid. Via de instandhoudingsverplichting kan men de extra uit de N.S.W.-regeling voortvloeiende faciliteiten gericht zien op de "overige functies" van het bos.

Van de fiscale regelingen vormt de B.T.W. regeling voor de landbouw een voorbeeld van een kostprijsverlagende regeling. De bosbouwer kan voor deze regeling opteren. Hij hoeft dan o.a. over zijn aangekochte bedrijfsbenodigdheden minder B.T.W. af te dragen (+ 4% i.p.v. 18%). De andere onder deze categorie vallende fiscale regeling - de vrijstelling gemeentelijk onroerend goed belasting - is gericht op de vermindering van de kosten verbonden aan een zakelijk goed, dat benut wordt bij de grondgebonden produktie.

De bijdrage- en subsidieregelingen grijpen allen, met uitzondering van de beheersovereenkomsten, aan via het prijsmechanisme. Zij hebben allen ten doel om de beide beleidslijnen van de overheid te verwezenlijken via een bijdrage in de kosten waarmee de instandhouding, verbetering en/of uitbreiding van het Nederlandse bosareaal gepaard gaat.

De "kosten" van de door de bosbouw benutte produktiefactoren worden via deze bijdrage- en subsidieregelingen beïnvloed. De regelingen beogen immers een tegemoetkoming in de gemaakte kosten.

Met de exploitatie van haar eigen bosbezit grijpt de overheid rechtstreeks aan op de instandhouding van de vier functies die door het bos vervuld worden. Al naar gelang de beleidslijnen van de overheid en de geschiktheid van de in haar bezit zijnde bossen zal een der functies benadrukt worden.

De kwaliteit der benutte produktiefactoren en het gebruik ervan wordt bevorderd via het Bosbouwkundig onderzoek door o.a. het Rijksinstituut voor onderzoek in de bos- en landschapsbouw "De Dorschkamp", en de Landbouwhogeschool. De voorlichtingstaak berust hoofdzakelijk bij het Staatsbosbeheer. De instrumenten, onderzoek, voorlichting en onderwijs trachten door verbetering van de kwaliteit der produktiefactoren en het gebruik ervan de beleidslijnen van de overheid t.a.v. de bosbouw te verwezenlijken.

3. Het effect der instrumenten op de twee beleidslijnen voor het bosbouwbeleid.

Het overheidsbeleid ten aanzien van de bosbouw richt zich in Nederland op het volgen van de reeds eerder geformuleerde beleidslijnen: de instandhouding en verbetering van het bestaande areaal en de uitbreiding van het totale bosareaal. Ter realisering van deze beide beleidslijnen beschikt de overheid over verschillende soorten beleidsinstrumenten. Deze instrumenten hebben ten doel invloed uit te oefenen op het gedrag der economische subjekten. De beïnvloeding van het gedrag der economische subjekten is afhankelijk van het soort instrument. Sommige hebben een direkte invloed, andere een indirecte invloed op het gedrag.

Met behulp van een matrixopstelling zijn in tabel 7 de instrumenten van het overheidsbeleid voor de bosbouw ingedeeld naar hun direct of indirect effect op de twee beleidslijnen. Voor de groepen instrumenten A, B, C, D en E is het directe of indirecte effect afgeleid van de directe of indirecte invloed op het gedrag der economische subjekten of eenheden.

Met kruisjes is aangegeven op welke beleidslijn de instrumenten inwerken en of hun effect daarop direct of indirect gericht is. Met behulp van meerdere kruisjes bij één instrument is aangegeven dat er bij dat instrument meerdere soorten effecten te onderkennen zijn.

De wettelijke bepalingen hebben een direct effect op de instandhouding van het bestaande bosareaal. Door deze bepalingen worden de boseigenaren beperkt in het vrije economisch gebruik van hun grondbezit. Valt een aanplant eenmaal onder de bepalingen van de Boswet, dan dient het daarmee gepaard gaande grondoppervlak een bosbouwkundige aanwending te behouden. Deze voor de instandhouding gunstige maatregel kan een geheel andere invloed uitoefenen op de tweede beleidslijn, de uitbreiding van het huidige areaal. De richting en de grootte van deze invloed wordt voor een belangrijk deel bepaald door de economische perspectieven voor de bosbouw. De door de Boswet opgelegde beperkingen - herplantplicht, kapverbod en meldingsplicht - en de negatieve bedrijfsuitkomsten in de bosbouw (SLANGEN - AUSEMS, 1977) werken eerder

Tabel 7. Het effect der instrumenten op de twee beleidslijnen voor de bosbouw.

Beleidslijnen voor het bosbouwbeleid Instrumenten van de overheid	Instandhouding en verbetering		Uitbreiding	
	Direkt	Indirekt	Direkt	Indirekt
<b>A. Wettelijke bepalingen:</b>				
Boswet: meldingsplicht	x			
herplantplicht	x			
kapverbod	x			
Natuurschoonwet	x			
Natuurbeschermingswet	x			
Wet op de ruimtelijke ordening	x		x	
Ruilverkavelingswet	x		x	
Landinrichtingswet	x		x	
<b>B. Fiscale regelingen:</b>				
Vrijstelling inkomstenbelasting		x		
Faciliteiten vermogensbelasting		x		
N.S.W. en vermogensbelasting	x	x		
Faciliteiten successierechten		x		
N. S.W. en successierechten	x	x		
Landbouwregeling (B.T.W.)		x		
Onroerend goedbelasting		x		
Overdrachtsbelasting		x		
<b>C. Bijdrage- en subsidieregelingen:</b>				
Bijdrage in de kosten van herbeplanting	x	x		
Bijdrage in de kosten van bebos- sing			x	x
De Regeling bosbijdragen		x		
De Beschikking bosbijdragen	x	x		
Bijdragen ter bewaring van bossen en andere houtopstanden	x	x		
De Beschikking Natuurbijdragen	x	x		
Landschapsverzorgingsbijdrage	x	x		
Subsidie in de kosten van aankoop van natuurterreinen	x	x		
Beheersovereenkomsten	x			
Ontwerp Richtlijn der E.G.			x	x
<b>D. Bossen in eigendom bij de overheid</b>	x		x	
<b>E. Voorlichting, onderzoek, onderwijs</b>		x		

negatief dan positief op het gedrag van de grondeigenaren m.b.t. de bosuitbreiding.

Indien een grondeigenaar besluit een houtopstand aan te planten, kan het vrije economisch gebruik van de met deze bomen beplante oppervlakte sterk gereduceerd worden. Althans zodra deze oppervlakte onder de bepalingen van de Boswet wordt gebracht. Deze beperking van het vrije economisch gebruik heeft onder de huidige omstandigheden tot gevolg dat de waarde van de beboste grond een daling ondergaat. Anders gezegd: zodra een perceel grond onder de huidige Boswet valt, daalt de waarde van de grond tot de waarde van bosgrond. Deze daling is te beschouwen als een vermogensverlies voor de grondeigenaar.

In tabel 8 zijn de gemiddelde aankooprijzen van bospercelen opgenomen. Deze percelen zijn in de vermelde jaren aangekocht door het Staatsbosbeheer, ten behoeve van de uitbreiding van haar eigen bosbezit of van het ministerie van C.R.M.

Tabel 8. Koopprijzen van bosgronden en los bouwland voor 1953 t/m 1975 (gld per ha)

Jaar	bosgrond (grond+houtopstand)		los bouwland	
	koopprijs	index	koopprijs	index
	A		B	
1953	1635	100	2250	100
1954	1231	75	2590	115
1955	2409	147	2700	120
1956	1847	113	2600	116
1957	3232	198	2790	124
1958	2760	169	2930	130
1959	1840	113	2920	130
1960	2818	172	3070	136
1961	3658	224	3040	135
1962	4248	260	3260	145
1963	5026	307	3470	154
1964	6895	422	7100	316
1965	6529	399	8050	358
1966	6697	410	8340	371
1967	8227	503	8220	365
1968	6415	392	8250	367
1969	6062	371	8520	379
1970	5879	360	9250	411
1971	4841	296	9250	411
1972	4902	300	9340	415
1973	7008	430	10410	463
1974	4702	288	12930	575
1975	4682	286	14418	641

Bronnen: kolom A; Staatsbosbeheer  
kolom B; Statistiek pacht- en koopprijzen van landbouwgronden

Uit tabel 8 blijkt dat de koopprijzen van land- en bosbouwgronden tot 1963 geen trendmatig verschil vertonen. Na de afschaffing van de - in 1953 tot stand gekomen - Wet op de Vervreemding van landbouwgronden en de Wet op de Vervreemding van niet-landbouwgronden is een trendmatig verschil tussen beide koopprijzen te onderkennen. Voor bosgronden was de Wet Vervreemding niet-landbouwgronden van toepassing. Deze is in 1961 ingetrokken. Voor de landbouwgronden vond de intrekking van de betrokken wet in 1963 plaats. Beide wetten waren gericht op de prijsbeheersing van gronden. In bijlage 5 wordt nader ingegaan op de koopprijzen van bosgrond en los bouwland.

De fiscale faciliteiten beogen via belastingvoordelen in de zin van verminderde belastingafdracht, de bos- en landgoedeigenaar middelen te verschaffen om zijn bezit naar behoren te kunnen onderhouden. De effecten van deze regelingen zijn, uitgezonderd de met de Natuurschoonwet (N.S.W.) samenhangende faciliteiten, allen indirect gericht. Uitgezonderd de N.S.W.-regelingen zijn er aan de fiscale regelingen geen verplichtingen verbonden t.a.v. de instandhouding en verbetering van het bosbezit.

Aan de met de N.S.W. regeling verbonden faciliteiten kan men naast het indirecte effect ook een direct effect onderkennen. Beide regelingen berusten namelijk op de verplichting dat de landgoedeigenaar zijn bezit 25 jaar in de toestand laat, zoals in de overeenkomst is vastgelegd. Deze verplichting is van directe invloed op de instandhouding en verbetering van het bestaande bosareaal.

Aan de bijdrage- en subsidiereregelingen is naast het indirecte effect, voortvloeiende uit de verstrekking van middelen door de overheid aan de bouseigenaren, eveneens een direct effect op een van beide of beide beleidslijnen te onderkennen. Bij de meeste regelingen is er immers een beheers- en/of beplantingsplan vereist. Dit plan, dat goedgekeurd moet worden door het Staatsbosbeheer, verplicht de eigenaar tot het verrichten en/of nalaten van bepaalde activiteiten t.a.v. zijn bosbezit.

Het ontbreken van een verplicht beheersplan aan de Regeling Bosbijdragen is mede aanleiding geweest tot vervanging van deze regeling door de Beschikking Bosbijdragen. Door het ontbreken van een beheersplan lag immers aan de Regeling bosbijdragen geen direct effect op de richtlijnen besloten. Om tot verhoging van de bijdragen te kunnen overgaan,



achtte de overheid meer inzicht in de besteding der gelden - het direkt effekt van de maatregel - noodzakelijk. Een beheersplan is dan ook in de nieuwe regeling, de Beschikking bosbijdragen, verplicht gesteld. Dit beheersplan brengt het direkt effekt binnen deze overheidsmaatregel en voegt aan de regeling een bepaling van wettelijke aard toe.

Bij de categorie bijdrage- en subsidieregelingen is ook de ontwerp Richtlijn der E.G. van belang. Deze Richtlijn beoogt de aanleg van nieuwe bossen op uit de produktie te nemen landbouwgronden. Dit dan in het kader van het gemeenschappelijk gevoerde landbouwbeleid. Het effekt van de ontwerp Richtlijn is van indirekte aard op de bosuitbreiding.

De overheid is de grootste bosbezitter in Nederland. In totaliteit exploiteert ze ruim 115.000 ha van het bosbezit groter dan 5 hectare. Door het instandhouden en verbeteren van haar bouseigendom levert de overheid een direkte bijdrage tot de vervulling van deze richtlijn. Daarnaast kan de overheid door het aanleggen van bossen de uitbreiding van het bosareaal verwezenlijken. Aldus volgt zij de tweede beleidslijn van haar bosbouwbeleid op een direkte wijze.

Via voorlichting, onderzoek en onderwijs tracht de overheid de kwaliteit der produktiefactoren en het gebruik van deze factoren in de bosbouw te verbeteren. Deze groep instrumenten heeft dan ook een indirekt effekt op de instandhouding en verbetering van het bosareaal.

4. Indeling der instrumenten naar soort overheidsactiviteit.

In hoofdstuk III is ingegaan op de soorten instrumenten, die de overheid hanteert bij de realisering van de door haar gestelde doeleinden. Het gebruik der instrumenten gaat in alle gevallen met bepaalde overheidsuitgaven gepaard. Deze uitgaven kunnen ingedeeld worden naar de wijze van besteding door de overheid en het doel dat zij met deze besteding beoogt.

STEVERS (1971) onderscheidt aan de overheidsuitgaven twee aspecten te weten: Het bestedingseffekt en het programma-effekt. Het bestedingseffekt geeft weer in hoeverre overheidsmaatregelen gepaard gaan met beslaglegging op de produktiecapaciteit en in hoeverre daardoor de zes nationaal economische doeleinden worden beïnvloed. Tot het programma-effekt van de overheidsuitgaven behoren volgens STEVERS de voorzieningen die daardoor tot standkomen en de daaruit resulterende gevolgen.

De overheid legt beslag op produktiecapaciteit, direkt door haar eigen bestedingen en indirekt door haar overdrachten van de ene naar de andere sektor. Een voorbeeld van het bestedingseffekt vormt het uitvoeren van het markt- en prijsbeleid der E.G. voor bepaalde landbouwprodukten. De direkte beslaglegging op produktiemiddelen vloeit uit de apparaatkosten, veroorzaakt door o.a. de afdeling Marktordening van het Ministerie van Landbouw en Visserij, de diensten der produktschappen en de douane-activiteiten. Het indirekte beslag op produktiemiddelen wordt gevormd door de overdrachten van de sector gezinshuishoudingen naar de agrarische sektor. Hierdoor neemt de bestedingsruimte der gezinnen af en die van de agrarische sektor toe.

Als voorbeeld voor de bosbouw kan de Beschikking Bosbijdragen fungeren. Aan deze beschikking is eveneens een direkt en een indirekt bestedingseffekt te onderkennen. De apparaatkosten bestaan uit de kosten van de betrokken afdeling van het Staatsbosbeheer, de bosbouwafdelingen van de diverse ministeries, het Bosschap e.d.. Zij vormen het direkte beslag op produktiemiddelen door de overheid. De overdrachten van de belastingbetaler via de overheid aan de bouseigenaren vormen het indirekte beslag door de overheid op produktiemiddelen. Deze middelen worden nu ten behoeve van de bosbouw aangewend, wat anders niet het geval zou zijn.

Naast het bestedingseffekt onderscheidt STEVERS het programma-effekt. Een belangrijke taak van de overheid is namelijk het uitvoeren van een op democratische wijze vastgelegd programma. De overheid heeft tot taak om voorzieningen tot stand te brengen en instand te houden, die door individuele inspanning niet of onvoldoende gerealiseerd worden. Dat hierbij eveneens beslag gelegd wordt op produktiecapaciteit, waardoor er ook sprake is van een bestedingseffekt, blijft buiten beschouwing. Het programma effect wijst op de direkte zorg voor de zes nationaal economische doeleinden gericht op het bereiken van het gewenste welvaartsniveau. Afgeleid van deze doeleinden, kan men de beleidslijnen voor het bosbouwbeleid van de overheid zien. De eerste beleidslijn was gericht op de verbetering en instandhouding van het bestaande bosareaal, de tweede beleidslijn op de eventuele uitbreiding van het bosareaal. Aan deze beleidslijnen kan op meerdere wijze inhoud worden gegeven. Daartoe staan de overheid de besproken beleidsinstrumenten ter beschikking. Aan ieder van deze overheidsuitgaven is een bestedingseffekt en een programma-effekt te onderkennen. Uitsluitend gelet op het bestedingseffect kan het volgende onderscheid in de overheidsuitgaven worden aangebracht:

a. De direkte overheidsbestedingen

Deze zijn gericht op het voortbrengen van collectieve en individuele goederen en diensten. Voor de bosbouwsector zijn deze overheidsbestedingen van groot belang. De overheid is immers de grootste boseigenaar. Gelet op de aard van de activiteit behoort het exploiteren van bos door de overheid tot het voortbrengen van individuele goederen en diensten. Daarnaast behoren de apparaatkosten, w.o. salarissen en materiële voorzieningen verbonden aan het hanteren van de beleidsinstrumenten van de overheid, ook tot de direkte overheidsbestedingen.

b. De overdrachtuitgaven van de overheid

Door deze uitgaven van de overheid wordt er door de overheid zelf geen beslag op produktiefactoren resp. produktiecapaciteit gelegd. Het zijn overdrachten in geld door de overheid aan de particuliere sektor. De overdrachten van de overheid vallen in twee groepen uiteen:

b<sub>1</sub>. Overdrachten gericht op het bevorderen van een bepaalde activiteit: Deze overdrachten hebben een allocatie-aspect. De bijdrage en subsidiereregelingen in de bosbouw behoren tot deze overdrachtsuitgaven. Hiermede beoogt de overheid immers de instandhouding en uitbreiding van het particuliere bosareaal te stimuleren.

b<sub>2</sub>. Overdrachten, waaraan het motief van een rechtvaardige inkomensverdeling ten grondslag ligt:

Bij het overheidsbeleid t.a.v. de bosbouw kan dit geïnterpreteerd worden als het streven naar een gelijke verdeling der lasten, veroorzaakt door het handhaven van een bosareaal van redelijke omvang en kwaliteit. Zo kan men de bijdrage in de kosten van herbepplanting zien als een bijdrage in de lasten, door de belastingbetaler aan de boseigenaar. Deze laatste wordt immers door de Boswet (meldingsplicht, kapverbod, herplantplicht) beperkt in het vrije economisch gebruik van zijn bosbezit.

Uit deze drie te onderscheiden overheidsuitgaven vloeien evenzoveel verschillende soorten overheidsactiviteiten voort. Een indeling van de beleidsinstrumenten naar deze drie soorten overheidsactiviteit is weergegeven in tabel 9.

Naast deze drie, uit het bestedingseffekt af te leiden, soorten overheidsactiviteit kunnen we het programma-effekt als vierde soort overheidsactiviteit aanmerken. We noemen deze vierde soort echter geen programma-effect maar "Het reguleren van het economisch proces", d.w.z. het nastreven van de zes nationaal economische doelstellingen. Het in het programma-effekt ingebouwde bestedingseffekt is reeds in de eerste drie soorten overheidsactiviteit ondergebracht. De activiteit "Het reguleren van het economisch proces" duidt dus alleen op de directe beoogde effecten van het programma. Met alle genoemde beleidsinstrumenten van de overheid wordt beoogd het nastreven van de zes nationaal economische doelstellingen. In tabel 9 is dit tot uitdrukking gebracht door aan elk beleidsinstrument een regulerend effect aan het economisch proces toe te kennen.

Tabel 9 Indeling der instrumenten naar soort overheidsactiviteit.

Soorten overheids- activiteit Instrumenten van de overheid	Direkte Overheids- bestedin- gen	Overdrach- ten gericht op bepaalde activitei- ten	Overdrach- ten gericht op inkomensver- delings- aspecten	Reguleren v.h. econo- misch proces
<b>A. Wettelijke bepalingen:</b>				
Boswet: meldingsplicht	.			x
herplantplicht	.			x
kapverbod	.			x
Natuurschoonwet	.			x
Natuurbeschermingswet	.			x
Wet op de ruimtelijke orde- ning	.			x
Ruilverkavelingswet	.			x
Landinrichtingswet	.			x
<b>B. Fiscale regelingen:</b>				
Vrijstelling inkomstenbelasting	.		x	x
Faciliteiten vermogensbelasting	.		x	x
N.S.W. en vermogensbelasting	.	x		x
Faciliteiten successierechten	.		x	x
N.S.W. en successierechten	.	x		x
Landbouwregeling (B.T.W.)	.		x	x
Onroerend goedbelasting	.		x	x
Overdrachtsbelasting	.		x	x
<b>C. Bijdrage- en subsidieregelingen:</b>				
Bijdrage in de kosten van herbe- planting	.		x	x
Bijdrage in de kosten van bebos- sing	.	x		x
De regeling bosbijdragen	.	x		x
De beschikking bosbijdragen	.	x		x
Bijdragen ter bewaring van bos- sen en andere houtopstanden	.	x		x
De beschikking Natuurbijdragen	.	x		x
Landschapsverzorgingsbijdrage	.	x		x
Subsidie in de kosten van aan- koop van natuurterreinen	.	x		x
Beheersovereenkomsten	.	x		x
Ontwerp Richtlijn der E.G.	.	x		x
<b>D. Bossen in eigendom bij de over- heid</b>	x			x
<b>E. Voorlichting, onderzoek en on- derwijs</b>	x			x

Toelichting op tabel 9

Direkte Overheidsbestedingen

Iedere categorie instrumenten gaat gepaard met uitvoeringskosten, de apparaatkosten. Dit zijn directe overheidsbestedingen. Zij bestaan uit kosten van de werkzaamheden m.b.t. de bosbouw verricht door de afdelingen van de diverse ministeries, het Staatsbosbeheer, de provincies en de gemeenten. Dat wil zeggen, allen die zich bezig houden met de vorming en de uitvoering van de beleidsinstrumenten. De uitgaven, die met deze soort overheidsactiviteit gepaard gaan, zijn moeilijk van de overige uitgaven, samenhangende met de andere taken van deze instanties, af te zonderen. Het aanwezig zijn van apparaatkosten is in tabel 9 met een punt weergegeven.

De directe overheidsbestedingen gepaard gaande met het overheidsbosbezit zijn wat betreft de door Staatsbosbeheer beheerde bossen bekend. Bij deze instantie is het echter niet mogelijk om de uitgaven gepaard gaande met de dubbele taak - de uitvoering der overheidsmaatregelen en het beheer en exploitatie van het overheidsbosbezit - van elkaar te scheiden. De in tabel 10 (D) genoemde bedragen omvatten de apparaatkosten van een belangrijk deel der beleidsinstrumenten en de exploitatiekosten van circa de helft van het overheidsbosbezit.

Voorlichting, onderzoek en onderwijs vormen een groep directe overheidsbestedingen, die op de kwaliteit der productiefactoren gericht zijn. De voorlichtingstaak berust grotendeels bij het Staatsbosbeheer. De daarmee gepaard gaande uitgaven zijn eveneens ondergebracht in tabel 10 (D). Voor de middelen gepaard gaande met het onderzoek zijn alleen uitgaven van het Rijksinstituut voor het Bosbouw- en Landschapsonderzoek opgenomen, tabel 10 (E)\*. Daarnaast wordt onderzoek gedaan door het Staatsbosbeheer. De daarmee gepaard gaande middelen zijn verwerkt in categorie D. De uitgaven voor voorlichting, onderzoek en onderwijs door andere instanties zijn als een P.M.-post verwoord.

Overdrachten gericht op bepaalde activiteiten

De overheidsinstrumenten, die gericht zijn op het tot stand brengen van een bepaalde activiteit en waarvan de deelname op vrijwillige basis geschiedt, kan men tot deze soort overheidsactiviteit rekenen. Bij de

\* In dit onderzoek zijn de middelen van de overheid die gepaard gaan met het Rijksinstituut voor Natuurbeheer (R.I.N.) niet gekwantificeerd.

fiscale regelingen vallen de met de N.S.W. samenhangende faciliteiten onder deze categorie. Zij beogen namelijk de instandhouding gedurende 25 jaar van de oorspronkelijke staat van een landgoed. De enige bijdrage- en subsidieregeling, die niet onder deze categorie valt, is de herplantbijdrage. Hoewel deze bijdrage op vrijwillige basis geschiedt vloeit zij voort uit het verplichte karakter van de herplantplicht. Deze bijdrage wordt gekenmerkt door een lastenverdelingsmotief en valt daardoor onder de overdrachten gericht op de inkomensverdeling.

#### Overdrachten gericht op inkomensverdelingsaspecten

Hiertoe zijn de fiscale regelingen, met uitzondering van de N.S.W.-regeling, te rekenen. De fiscale regelingen zijn o.a. gericht op een verdeling van de uit de wettelijke bepalingen voortvloeiende lasten. De wettelijke bepalingen hebben een beperking van het economisch handelen ten gevolge en kunnen financiële nadelen inhouden voor de boseigenaar. Deze nadelen worden ten dele opgeheven door de fiscale faciliteiten. De herplantplicht is tot deze soort overheidsactiviteit te rekenen. De met beide soorten overdrachten gepaard gaande uitgaven zijn waar mogelijk gekwantificeerd in tabel 10 (B, C) weergegeven.

#### Reguleren van het economisch proces

Iedere maatregel van de overheid dient gericht te zijn op het verwezenlijken van een bepaald doel. Deze doelen dienen allen gericht te zijn op het realiseren van het gewenst welvaartsniveau. Van dit welvaartsniveau zijn de zes nationaal economische doeleinden afgeleid. Ieder beleidsinstrument heeft in dit kader ten doel om deze zes doeleinden direct of indirect te beïnvloeden. Dit beïnvloeden is dan aan te duiden als het "Reguleren van het economisch proces" en is weergegeven door een kruisje.

Tabel 10 Middelen gepaard gaande met de overheidsinstrumenten in mln.gld<sup>1)</sup>

Soort Overheidsactiviteit	Jaar	1970	1971	1972	1973	1974	1975
A. Wettelijke bepalingen	2)	.	.	.	.	.	.
B. Fiscale Regelingen	3)						
Vrijstelling Inkomensbelasting . . . . .	4)	x	x	x	x	x	-2.86
Faciliteiten Vermogensbelasting . . . . .		x	x	x	x	x	0.43
N.S.W. en vermogensbelasting		x	x	x	x	x	1.97
Faciliteit successierechten		x	x	x	x	x	0.38
N.S.W. en successierechten		x	x	x	x	x	0.88
Faciliteit Overdrachtsbelasting . . . . .	13)	Pm	Pm	Pm	Pm	Pm	Pm
Landbouwregeling (BTW)		x	x	x	x	x	3.6
Vrijstelling onroerendgoedbelasting . . . . .		x	x	x	x	x	2.8
Totaal aan belastinguitgaven		7.2	7.2	7.2	7.2	7.2	7.2
C. Bijdragen-en subsidieregelingen:	5)						
Bijdragen in de kosten van herbepanting . . . . .			0.2	0.37	0.46	0.63	2.44
Bijdragen in de kosten van bebossing . . . . .		1.64 <sup>6)</sup>	0.77	0.32	0.31	0.2	0.24
De regeling bosbijdragen	7)		4.42	4.33	4.33	4.34	4.26
De beschikking bosbijdragen	8)	-	-	-	-	-	-
Bijdragen ter bewaring van bossen en andere houtopstanden:			0.36	0.39	0.44	0.68	2.58
De Beschikking Natuurbijdragen	8)	-	-	-	-	-	-
Landschapsverzorgingsbijdrage	9)	1.96	2.40	3.39	17.93	12.59	5.67
Subsidie in de kosten van aankoop van natuurterrein	10)			13.73	12.20	14.94	16.61
Beheersovereenkomsten					0.01		
Ontwerp Richtlijn EG	11)						
D. Bossen in eigen beheer							
Staatsbosbeheer (51733 ha)	12)	50.80	47.89	53.59	66.59	70.93	83.02
Ander Rijksbosbezit(18647 ha)	13)	Pm	Pm	Pm	Pm	Pm	Pm
Lagere overheden (44844 ha)	13)	Pm	Pm	Pm	Pm	Pm	Pm
E. Voorlichting, onderzoek & onderwijs:							
Rijksinstituut voor het Bosbouw-en Landschapsonderzoek . . . . .	14)	0.7	0.8	0.8	3.2 <sup>14)</sup>	3.7	5.0
Andere instanties. . . . .	13)						
Totaal der bekende bedragen	15)	62.3	64.04	84.12	112.67	115.21	127.02



Noten bij tabel 10

1. Tot de uitgaven der instrumenten behoren de apparaatkosten. Deze zijn niet per instrument aan te geven. De uitgaven van Staatsbosbeheer zijn echter voor een deel gericht op "Het uitvoeren der maatregelen in het kader van het bosbouwbeleid". De apparaatkosten van vele regelingen zijn dus ondergebracht bij de post "Staatsbosbeheer", rubriek D.
2. Een punt geeft aan dat de uitgaven gepaard gaande met het instrument hoofdzakelijk of uitsluitend uit apparaatkosten bestaan.
3. De derving van belastinginkomsten - gepaard gaande met de fiscale regelingen, is geschat m.b.v. de in Bijlage 3 weergegeven methode. Deze gederfde belastinginkomsten kunnen aangeduid worden als belastinguitgaven voor de overheid. De kruisjes voor de jaren 1970 t/m 1974 geven aan dat deze bedragen ongeveer gelijk zijn aan die voor het jaar 1975.
4. De 2,86 mln gulden is een schatting van het nadeel dat de bos-eigenaren van deze regeling ondervinden (Bijlage 3). Hoewel bedoelt als een maatregel ter verlichting van de belastingdruk werkt deze regeling belastingverzwarend. Volgens de bepalingen van de regeling mogen de bij de bosexploitatie veroorzaakte negatieve uitkomsten niet als aftrekpost voor de andere inkomens opgevoerd worden.
5. Bronnen: Jaarverlagen Staatsbosbeheer  
Rijksbegroting voor de ministeries van Landbouw en C.R.M.
6. Dit bedrag is in 1970 niet opgesplitst over de drie soorten bijdragen.
7. Deze post omvat de uitgaven in het kader van de Regeling Bosbijdragen particulieren (via C.R.M.) en de Regeling Bosbijdragen Openbare Lichamen (S.B.B.).
8. In werking per 1-1-1977.
9. Het bedrag voor 1973 is inclusief stormschade.
10. Deze bedragen gelden voor bos- en natuurterrein.
11. Deze regeling is medio 1978 nog niet in werking getreden.
12. Dit bedrag is ontleend aan bijlage 4. Het bestaat uit:  
totale uitgaven minus totale opbrengsten minus subtotale IV (subsidies).  
De aldus berekende uitgaven zijn bestemd voor:
  - de apparaatkosten van het Staatsbosbeheer
  - exploitatie van bossen en natuurterrein in beheer bij Staatsbosbeheer
  - onderzoek en voorlichting door het Staatsbosbeheer

13. De p.m. post geeft aan dat er met een instrument - naast de apparaat - kosten - geldbedragen gepaard gaan die niet bekend zijn.
14. Het onderzoeksinstituut werd per 1-1-1973 een Rijksinstituut.
15. Het totaal der bekende bedragen, zonder Pm-posten.

## VI TOETSINGSCRITERIA VOOR HET OVERHEIDSBELEID

### 1. Inleiding

Een sektor functioneert goed als zij voldoet aan de eisen die de gemeenschap stelt. In zijn algemeenheid is die eis zorgdragen voor een optimale bijdrage tot het gewenste welvaartsniveau. Daartoe dient de sektor een bijdrage te leveren in de realisatie van de zes doelvariabelen der algemene economische politiek. Bij het analyseren of een willekeurige sector zodanig functioneert dat aan de gestelde eisen wordt voldaan, dient men zich bewust te zijn dat het huidig functioneren beïnvloed wordt door een groot aantal factoren. Daartoe kan behalve fysieke, biologische, technische, sociale, culturele en economische factoren ook het gevoerde overheidsbeleid gerekend worden. Al deze factoren, die in het historisch groeiproces een rol spelen, kunnen onderwerp vormen voor een analyse.

De Nota Landelijke Gebieden (1977) onderscheidt een vijftal sectoren van activiteiten binnen het landelijke gebied. Deze hebben gemeenschappelijk dat zij beslag leggen op de ruimte, d.w.z. op de produktiefactor grond. De sector van activiteiten, die voor het landelijke gebied van overwegende betekenis is, bestaat uit land-, tuin- en bosbouw. Deze grondgebonden activiteiten hebben als natuurlijk kenmerk dat zij de grond niet alleen nodig hebben als vestigingsplaats doch ook als produktiemiddel bij het vegetatieve produktieproces. Andersgezegd het zijn produktieprocessen, die gebruik maken van natuurlijke hulpbronnen. De beleidsvorming en beleidsuitvoering van de overheid voor sectoren waarbinnen zich dergelijke produktieprocessen afspelen kan getoetst worden aan een aantal criteria. CLAWSON (1977) onderscheidt de volgende vijf criteria:

(a) de fysieke en technisch-biologische uitvoerbaarheid:

De mogelijkheden en de inhoud van het overheidsbeleid worden mede bepaald door fysieke en technisch-biologische factoren, die voor het produktieproces van belang zijn. Elke overheidsmaatregel dient dan ook getoetst te worden aan de fysieke en technisch-biologische eisen die een vegetatief produktieproces stelt.

(b) de economische efficiency:

Het benaderen van het gewenste welvaartsniveau door het nastreven van de zes nationaal economische doeleinden binnen het kader der beschikbare middelen. Dit komt neer op het afwegen van de uit de maatregelen voortvloeiende offers en baten.

(c) de economische rechtvaardigheid:

Elk beleid brengt bepaalde baten en offers met zich mee. Daarbij kan het zich voordoen dat de personen of groepen die zich van de baten verzekeren niet of slechts voor een deel in de offers bijdragen. Bij economische rechtvaardigheid gaat het om een eerlijke verdeling tussen "wie geniet en wie betaalt". Dit geldt in het bijzonder wanneer de gemeenschap in zijn geheel de offers, in de vorm van de overheidsuitgaven, draagt. Een belangrijk deel van deze overheidsuitgaven zijn immers afkomstig uit belastingheffing. Juist bij dit proces gaat het om een eerlijke verdeling tussen wie beslist, wie geniet en wie betaalt.

(d) de sociaal-culturele acceptatie:

Regelingen of afspraken tussen overheid en maatschappelijke organisaties behoeven de instemming van de leden van die organisaties. Formele instemming is daarbij niet voldoende. De achterban moet ook in zijn gedrag die instemming verdisconteren. Het is daarom noodzakelijk dat de belangengroepen de vervulling van hun wensen herkennen in de genomen overheidsmaatregelen.

(e) de praktische uitvoerbaarheid:

Elk beleid moet zodanig van opzet zijn dat het in de praktijk uitgevoerd kan worden, anders is het als nutteloos of zelfs slecht te beschouwen.

Het tegen elkaar afwegen van de informatie betreffende vijf onderling verschillende aspecten is een complexe aangelegenheid. Het is immers in principe onmogelijk om de vijf variabelen of aspecten gelijktijdig te maximaliseren. Het optreden van externe effecten geeft aanleiding tot problemen bij het meten en waarderen van bepaalde aspecten. In een aparte paragraaf zal op de externe effecten worden ingegaan.

## 2. Fysieke en technisch-biologische uitvoerbaarheid

Hoewel de mens op vele punten heeft ingegrepen is het wezenlijke van de produktieprocessen in de bedrijfstak bosbouw toch nog altijd dat het natuurlijke groeiprocessen zijn. Bij deze produktieprocessen worden niet alleen bepaalde produkten voortgebracht doch zijn tevens bepaalde produkten in bewerking. Mede door de natuurgebondenheid is de uitkomst van de produktieprocessen in hoge mate afhankelijk van fysieke en biologische factoren. Hoewel er onderling grote variatie bestaat strekken de natuurlijke groeiprocessen in de bosbouw zich i.h.a. over een lange reeks van jaren uit. De tijdsduur van de groeicycli kan daarbij uiteenlopen van enkele jaren voor snel groeiende houtsoorten tot enkele eeuwen voor langzaam groeiende houtsoorten. Met name door de duur van het produktieproces onderscheidt de bosbouw zich van andere vormen van agrarisch grondgebruik.

De produktieprocessen in de bosbouw zijn door factoren van technisch-biologische aard vaak nauw met elkaar verbonden. De verbondenheid van de produktieprocessen wordt in de eerste plaats veroorzaakt door het gemeenschappelijk gebruik van dezelfde produktiemiddelen (arbeid, werktuigen, trekkracht e.d.) In de tweede plaats kunnen de produktieprocessen leiden tot de voortbrenging van meerdere produkten, houtsoorten en -sortimenten. De verbondenheid uit zich in de derde plaats doordat de verschillende produktieprocessen elkaar zowel gelijktijdig als volgtijdelijk kunnen beïnvloeden. Van gelijktijdige beïnvloeding is bijv. sprake wanneer als gevolg van een bepaalde verjongingsvorm groeicycli elkaar overlappen. De jonge opstand kan zich dan onder bescherming van de oude opstand ontwikkelen. Wanneer twee of meerdere houtsoorten gemengd worden geplant, kan een houtsoort de rol vervullen van vulhout. Deze treedt dan op als beschermer en bodemverbeteraar ten behoeve van de hoofdhoutsoort. Van volgtijdelijke verbondenheid is sprake wanneer de resultaten van het produktieproces beïnvloed worden door de voorafgaande produktieprocessen. Zo verkeert in het algemeen de tweede generatie in gunstiger groeiomstandigheden dan de eerste.

De natuurgebondenheid, de tijdsduur en de onderlinge verbondenheid vormen specifieke elementen in het produktieproces in de bosbouw.

Mede gezien hun aard draagt de benodigde kennis van het produktieproces een technisch karakter. Dit kennisveld behoort tot het werkterrein der natuurwetenschappen. Deze dienen zorg te dragen voor de benodigde technische gegevens over de eisen die houtsoorten stellen aan bijvoorbeeld grondsoort, groeiplaats, klimaat, verzorging en onderhoud. Voor een economische analyse van het overheidsbeleid vormt de technische kant van het produktieproces een gegeven. Dit is nader te preciseren door te zeggen : de mogelijkheden en de inhoud van het overheidsbeleid worden mede bepaald door fysieke en technisch-biologische factoren die voor het produktieproces van belang zijn. Elke overheidsmaatregel zal daarom getoetst moeten worden aan de fysieke en technisch-biologische eisen die het produktieproces in de bosbouw stelt. Dit voorkomt verspilling in technische zin van produktiemiddelen (arbeid, plantsoen, grond e.d.). Voorbeelden van verspilling zijn het aanleggen van bos op gronden die er niet geschikt voor zijn; en een houtsoortkeuze die niet past bij de groei-plaatsomstandigheden.

Bij een economische analyse worden waardefactoren (=prijzen) aan de technische factoren toegevoegd. De uitkomst van deze werkwijze maakt het mogelijk een uitspraak te doen over economische vraagstukken m.b.t. de bosbouw. Zo kan door toevoeging van waardefactoren blijken dat een optimale situatie in technische zin niet overeen behoeft te stemmen met een in economische zin optimale situatie.

### 3. Economische efficiency

#### 3.1. Het begrip economische efficiency

Het behoort tot het werkterrein van de economie uitspraken te doen over de efficiency van de allocatie van schaarse, in diverse richtingen aanwendbare middelen. Bij allocatie gaat het steeds om het afwegen van het één tegen het ander, ofwel een vergelijking van voor- en nadelen. Voor een volkshuishouding is sprake van een optimale economisch efficiënte allocatie indien er geen mogelijkheid meer aanwezig is de welvaart van iemand te doen stijgen zonder dat die van een ander afneemt. Dit staat bekend als het oorspronkelijke Pareto-optimum. Het is in de praktijk niet eenvoudig om aan dit Pareto-kriterium te voldoen. Wegens de grotere toepassingsmogelijkheden doet thans het neo-Pareto-kriterium meer opgeld. Dit kriterium berust op het compensatie-principe. Bij toepassing van dit principe is er sprake van een optimale allocatie van de schaarse alternatieve bruikbare middelen, wanneer door verandering in de allocatie het niet meer mogelijk is dat de winnaars zoveel beter af zijn dat zij in staat zijn de verliezers te compenseren en daarbij nog winst over te houden.

GROSMANN (1976) formuleert het vraagstuk van de economische efficiency als volgt. Economische efficiency veronderstelt technische efficiency en betekent de best mogelijke verdeling van de beschikbare hulpmiddelen over alternatieve gebruiksmogelijkheden gedurende een bepaalde tijd. Hetgeen inhoudt dat er pas sprake is van economische efficiency, wanneer er geen herverdeling van hulpmiddelen meer mogelijk is waarbij de "netto-productie" van een of meer activiteiten kan worden vermeerderd zonder tegelijkertijd de "netto-productie" van een of meer andere activiteiten te verminderen. In deze situatie is geen herverdeling van de hulpmiddelen meer mogelijk waarbij de netto-productie per saldo toeneemt(10).

Indien van een bestaande situatie wordt uitgegaan, kunnen binnen het vraagstuk van de economische efficiency twee componenten worden onderscheiden:

(a) de allocatie binnen de sektor

(b) de allocatie tussen de sectoren in de volkshuishouding

Deze beide componenten zijn in principe van toepassing op beide beleidslijnen van de overheid voor de bosbouw. Vanuit analytisch oogpunt is het echter gewenst het vraagstuk van de efficiency van de allocatie binnen de bosbouwsector af te bakenen tot het huidige bosareaal: Dat wil zeggen het beperken tot de instandhouding en verbetering van het bestaande bosareaal. Evenzeer is afbakening gewenst m.b.t. het vraagstuk van de allocatie tussen de sectoren van de volkshuishouding. Dit vraagstuk zal zich beperken tot de economische efficiency van bosuitbreiding.

3.2 De allocatie binnen de bosbouwsector

Bij de eerste beleidslijn van de overheid is de allocatie van de produktiefactoren binnen de bosbouwsector in het geding. Deze allocatie wordt bepaald door de economische subjekten. Naar eigendoms categorie kunnen de subjekten verdeeld worden in "overheden" en "niet-overheden". Het overheidsbosbezit bestaat uit het Rijksbosbezit (Staatsbosbeheer en overig Rijksbosbezit) en het bosbezit van de Lagere overheden. Het "niet overheidsbosbezit" behoort tot de particulieren en de natuurbeschermingsorganisaties. De relatieve verdeling naar eigendoms-categorieën is voor een drietal peiljaren weergegeven in tabel 11

Tabel 11 Procentuele verdeling van het bosbezit in Nederland naar eigendoms categorieën

Eigendoms categorieën	1930 <sup>1)</sup>	1975 <sup>2)</sup>	1977 <sup>2)</sup>
Rijksbosbezit	5,9	32,5	34,4
Lagere overheden	8,3	20,7	20,4
Natuurbeschermingsorganisaties	1,4	9,1	10,4
Particulieren	<u>84,4</u>	<u>37,7</u>	<u>34,8</u>
Totaal	100,0	100,0	100,0

1) Bron: LANTINGA (1935)

2) Bron: BERGER (1978)

Opmerking: In bijlage 2 is een nadere specificatie gegeven.

Middels beïnvloeding van het gedrag der economische subjekten tracht de overheid de gewenste allocatie - d.w.z. die welke leidt tot instandhouding en verbetering van het bestaande bosareaal - na te streven. Daartoe hanteert zij een vijftal hoofdgroepen van beleidsinstrumenten (zie o.a. tabel 6). Een verdeling naar werkings-sfeer van deze hoofdgroepen maakt duidelijk dat hoofdgroep D voor de overheid een zeer specifiek instrument vormt. Dit beleidsinstrument richt zich immers uitsluitend op het overheidsbosbezit. Daarnaast heeft in zijn algemeenheid het overheidsbosbezit nog te maken met de hoofdgroepen A, B, C en E. Zo komt bijvoorbeeld bosbezit van de lagere overheden in aanmerking voor bepaalde bijdrage- en subsidieregelingen.



Door het gebruik van de beleidsinstrumenten legt de overheid beslag op de schaarse, alternatief aanwendbare middelen. Daarnaast wordt door de particulieren en de natuurbeschermingsorganisaties bij onderhoud, exploitatie en beheer van hun bossen eveneens gebruik gemaakt van schaarse, alternatief aanwendbare middelen. Bij het gebruik van deze middelen binnen de bosbouwsector gaat het om een zo goed mogelijke allocatie. De economische wetenschap kan bij de oplossing van dit vraagstuk behulpzaam zijn door het bepalen van de economische efficiency en wel door het uitvoeren van een zgn. kosten-effektiviteits-analyse. Dit kan omschreven worden als een analyse, waarbij wordt onderzocht met behulp van welk alternatief een gegeven concrete doelstelling zo efficiënt mogelijk kan worden gerealiseerd. Dit houdt het nastreven van het gewenste doel in met zo weinig mogelijk middelen. In dit geval wordt het doel gevormd door een gegeven bosareaal van bepaalde kwaliteit. Men duidt dit ook aan met de term kostenminimalisering. Vanuit een ander gezichtspunt kan ook getracht worden met de gegeven middelen het gewenste doel zo goed mogelijk te benaderen. Dit is aan te duiden met de term effectmaximering.

De eerste beleidslijn van de overheid, de instandhouding en verbetering van het bestaande bosareaal, kan gezien worden als een concrete doelstelling. De overheid tracht deze beleidslijn resp. doelstelling met behulp van de haar ter beschikking staande beleidsinstrumenten te realiseren. Het totale beslag aan middelen dat daarmee gepaard gaat, staat in tabel 12 vermeld. De bedragen bestaan uit directe overheidsuitgaven en belastinguitgaven.

Tabel 12 Middelenbeslag per soort overheidsactiviteit (in mln.gld per jaar)

soort overheids- activiteit	Direkte Over- heidsbeste- dingen	Overdrachten gericht op bepaalde ak- tiviteiten	Overdrachten gericht op het inkomens- aspect	Totaal
jaren	1	2	3	4
1970	51.5 + PM	6.4	4.4	62.3+PM
1971	48.7 + PM	10.8	4.6	64.1+PM
1972	54.4 + PM	25.0	4.7	84.4+PM
1973	69.8 + PM	38.1	4.8	112.7+PM
1974	74.6 + PM	35.6	5.0	115.2+PM
1975	88.0 + PM	32.2	6.8	127.0+PM

Opmerkingen:

- Kolom (1) PM-post duidt op het middelenbeslag van het bosbezit der lagere overheden en het overige Rijksbosbezit. De vermelde bedragen vloeien voort uit de hoofdgroepen D en E uit tabel 10.
- (2) Bedragen samenhangende met: N.S.W. en vermogensbelasting, N.S.W. en successierechten en hoofdgroep C exclusief herplantbijdrage.
- (3) Bedragen samenhangende met herplantbijdrage en fiscale regelingen exclusief N.S.W. faciliteiten.

Tabel 12 is een integratie van tabel 9 en 10. De "totaalkolom"(4) van tabel 12 geeft in de periode 1970 t/m 1975 een verdubbeling van het middelenbeslag te zien.

Uit de procentuele verdeling van het bosbezit naar eigendoms-categorieën, tabel 11, blijkt dat de verhouding particulier bosbezit - overheidsbosbezit t.o.v. 1930 aanzienlijk is gewijzigd. Omvatte het totale bosbezit van de Overheid in 1930 slechts 14% van het totale bos-areaal, in 1975 was dit aandeel toegenomen tot 53%. Deze, niet alleen relatieve doch ook absolute, toename heeft de laatste jaren mede geleid tot een snel stijgend middelenbeslag. Het vraagstuk van de kosten-minimalisering heeft niet alleen betrekking op de vraag of de overheid zelf bossen moet exploiteren maar ook op de vraag of zij het particuliere initiatief meer moet stimuleren en ondersteunen.

Hoewel de verslaggeving van het Staatsbosbeheer zich niet leent voor een volledige bedrijfseconomische analyse kan aan de "ontvangsten-uitgavenstaat" (bijlage 4) toch de omvang van het middelenbeslag worden afgeleid. Gezuiverd van de aan derden verstrekte bijdragen en subsidies bedroegen de netto uitgaven in 1975 van het S.B.B. ca 83 mln gulden. Deze uitgaven zijn gedaan in het kader van de exploitatie van de bossen en natuurterreinen in beheer bij het SBB en apparaatkosten die samenhangen met het uitvoeren van de overheidsmaatregelen.

Van het overige Rijksbosbezit en het bosbezit van de lagere overheden ontbreken gegevens over de kosten en opbrengsten in bedrijfseconomische zin. Zelfs gegevens over uitgaven d.w.z. het beslag aan middelen zijn ons niet bekend. In tabel 12 is dit weergegeven met een P.M.-post.

Door het bedrijfsuitkomsten onderzoek van het LEI - afdeling bosbouw - zijn voor de particuliere bosbedrijven gegevens bekend over de kosten en opbrengsten in bedrijfseconomische zin. Uit tabel 20 blijkt dat de kosten voor de steekproefbedrijven in 1975 f330 per ha waren. Voor een particulier bosareaal van 77000 ha kunnen de kosten in 1975 op ca. 25 mln gulden geschat worden. Indien het particuliere bosbezit volledig zou voldoen aan de doelstellingen die de overheid voor het Nederlandse bos heeft geformuleerd, dan zou men aan de kosten of het middelenbeslag per ha kunnen afleiden dat de particulieren efficiënter werken dan de overheid. Deze gedachtengang wordt echter weerlegd door publicaties van de overheid en van de belangenorganisaties (zie Structuurvisie Bosbouw (1977), Jaarverslagen SBB, Noodsituatie in de bosbouw, Bosschap (1976)).

Het afnemend aandeel van de particulieren in het totale bosareaal is mede het gevolg van de al vele jaren teleurstellende bedrijfsuitkomsten van de bosbedrijven. Daaraan liggen o.a. de volgende factoren ten grondslag:

a) De geringe opbrengsten van de door het bos vervulde functies.

De opbrengsten van de houtproducerende functie wordt bepaald door de geproduceerde hoeveelheid hout en het niveau der houtprijzen. De binnenlandse houtproductie over de periode 1970-1975 staat weergegeven in tabel 13. . Uit deze tabel blijkt dat

Tabel 13. Binnenlandse houtproductie (x 1000 m<sup>3</sup>)

Jaar	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Staatsbosbeheer	182	178	316	429	200	270
Overig	767	728	1184	553	758	790
Totaal	949	906	1500	982	958	1000

Bronnen: FAO

Jaarverslag S.B.B. 1976

Opmerking: De houtproductie in 1972 en 1973 wordt vertekend door het door de stormen geveld hout.

de jaarlijks in Nederland geproduceerde hoeveelheid hout onder normale omstandigheden ca 1 mln. m<sup>3</sup> per jaar bedraagt.

In bijlage 2 is een indeling van het Nederlandse bosareaal naar houtsoort opgenomen. Uit deze indeling blijkt dat ca 83% van het opgaand produktie-areaal bestaat uit naaldhoutsoorten. Van deze naaldhoutsoorten zijn de Pinussoorten het belangrijkste. Zij nemen 59% van het totale areaal produktiebos in beslag. De aandelen van Douglas, Lariks en Spar zijn respectievelijk 9%, 7,5% en 6,6%. De prijzen van naaldhout staan vermeld in tabel 14. Zij zijn weergegeven per houtsoort, daarbij is een onderscheid gemaakt tussen "hout op stam" en "hout geveld aan de weg".

Tabel 14. Prijzen van Nederlands naaldhout, "op stam en geveld"(gld per m<sup>3</sup>)

Houtsoort	Nominale prijzen								Reëel	
	Pinus		Douglas		Lariks		Spar		Pinus	
	op stam	geveld	op stam	geveld	op stam	geveld	op stam	geveld	op stam	geveld
1969	22	32	28	33	17	42	20	45	22	32
1970	22	40	28	47	21	46	24	48	21	38
1971	21	40	31	49	19	41	21	42	18	35
1972	20	26	24	42	20	39	22	51	16	21
1973	26	26	11	41	11	38	13	41	19	19
1974	22	41	23	56	25	50	26	53	15	27
1975	23	42	36	54	27	49	32	57	14	25
1976	26	48	34	63	33	58	41	76	14	26
1977	26	48	34	82	37	67	50	69	-	-

Bron: L.E.I.-afdeling Bosbouw, naar registratiegegevens van het Staatsbosbeheer en CBS.

Opmerking: Reële prijs = nominale prijs geïndexeerd naar koopkracht van guldens van 1969

Voor de Pinussoorten zijn zowel nominale als de reële prijzen opgenomen. Hiertoe zijn de nominale prijzen geïndexeerd naar koopkracht van guldens van 1969. De prijs van Pinus "op stam" schommelt tussen de 25 en 30 gulden per m<sup>3</sup>. De nominale prijs op stam ligt voor Pinus de laatste jaren lager dan die in 1969. Reëel gezien is er zowel voor "op stam" als "geveld" sprake van een dalende houtprijs voor de Pinussoorten. De ontwikkeling van de fysieke opbrengsten en de houtprijzen hebben ertoe geleid dat de geldopbrengsten uit de houtproductie, nominaal gezien, op een gelijk niveau zijn gebleven t.o.v. 1969. Reëel gezien is er echter sprake van een halvering van de geldopbrengsten. Althans gelet op het prijsverloop van de belangrijkste houtsoort, de Pinus.

b) Tegenover deze ontwikkeling van de geldopbrengsten uit de houtproductie staan o.a. de sterk gestegen bewerkingskosten. Deze kosten bestaan uit arbeidskosten, werktuigkosten en het werk door derden. De bewerkingskosten bestaan voor 60% uit arbeidskosten. (BERGER-VELDHUIZEN (1977)). In de periode 1964-1975 zijn de in de bosbouw betaalde lonen met ca 200% gestegen (BOSSCHAP, 1976). In deze periode is men in de bosbouw overgegaan tot een beperkte mechanisering, waardoor er met minder arbeid volstaan kan worden. Daarom is het beter uit te gaan van de ontwikkeling van de loonkosten per hectare. In de periode 1964-1975 blijkt de aangewende hoeveelheid arbeid per ha ongeveer gehalveerd te zijn. (Jaarverslag 1975, S.B.B.). De afname van de hoeveelheid arbeid is echter afhankelijk van de mogelijkheden tot mechanisering. Deze mogelijkheden worden sterk bepaald door de omvang van het bosbedrijf. Uit tabel 15 blijkt dat 82% van het aantal particuliere bosbedrijven een oppervlakte heeft tussen de 5 en 50 hectare. Verder blijkt uit de tabel dat de gemiddelde bedrijfsoppervlakte bij de particulieren kleiner is dan bij het Staatsbosbeheer.

Tabel 15. Indeling opgaand productie-areaal naar eigendom en grootteklasse (medio 1975)

	Grootteklassen									
	5-50 ha		50-100 ha		100-250 ha		250-500 ha		500 ha	
	bedr. %	opp. %	bedr. %	opp. %	bedr. %	opp. %	bedr. %	opp. %	bedr. %	opp. %
Staatsbos- beheer	56	3	10	3	9	6	6	10	19	78
Ander Rijks- bosbezit	52	1	9	1	6	1	10	3	23	94
Gemeenten	50	6	15	7	16	17	11	28	8	42
Particulieren	82	30	9	14	6	20	2	16	1	30

Bron: L.E.I.-afdeling Bosbouw

Daar bij het toenemen van de bedrijfsomvang de mogelijkheden tot een doelmatige mechanisatie groter worden, zullen bij normaal onderhoud van het bos de loonkosten per hectare bij de kleinere particuliere bosbedrijven hoger liggen dan bij het Staatsbosbeheer.

Om een indruk te verkrijgen van de verbeteringen, die in de resultaten van bosbedrijven mogelijk zijn, kunnen de in 1975 gerealiseerde resultaten gesteld worden tegenover de door SLANGEN berekende potentiële resultaten. Deze opstelling is weergegeven in tabel 16.

Tabel 16 Netto toegevoegde waarde in de werkelijke en potentiële situatie

Situatie	Resultaten 1975 <sup>1)</sup>	Potentiële Resultaten <sup>2)</sup>	
		"op stam"	"geveld"
Grootheden	per ha	per ha	per ha
1.Houtopbrengsten	95	400	700
2.Overige opbrengsten	15	-	-
3.Bijdragen en subsidies	106	100	100
4.Totale opbrengst (1+2+3)	216	500	800
5.Non faktor kosten	138	236	386
6.Netto toegevoegde waarde(4-5)	78	264	414
7.Faktorkosten	402	367	517
8.Beloningstekort (6-7)	-324	-103	-103

Bron: 1) SLANGEN-AUSEMS (1977)

2) SLANGEN (1977)

De resultaten in de potentiële situatie geven onder genormaliseerde omstandigheden de potentiële mogelijkheden weer. Daarbij wordt van een rationele bedrijfsorganisatie en bedrijfsvoering uitgegaan. Hetgeen o.a. inhoudt: een bedrijfsgrootte van ca. 300 ha, minimaal één volwaardige arbeidskracht per bosbedrijf, een aangepast werktuigenpark e.d.. Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen een bedrijfsorganisatie waarbij het hout "op stam" en één waarbij het hout "geveld aan de weg" wordt verkocht (SLANGEN, 1977). In de werkelijke situatie was de gemiddelde bedrijfsgrootte van de steekproefbedrijven 256 ha. Dat de bedrijfsgrootte naast andere factoren een rol speelt bij het bedrijfsresultaat blijkt ook uit het bedrijfsuitkomstenonderzoek van het LEI-afdeling bosbouw.

Uit het onderzoek naar de bedrijfsuitkomsten van particuliere bosbedrijven in 1975 door het LEI - afdeling Bosbouw - blijkt dat bij het toenemen van de bedrijfsoppervlakte het bedrijfstekort afneemt (BERGER-VELDHUIZEN, 1977). In tabel 17 zijn voor drie te onderscheiden grootteklassen de opbrengsten, kosten en het bedrijfsresultaat weergegeven. Hoewel het bedrijfsresultaat negatief blijft wordt bij het toenemen van de oppervlakte het bedrijfstekort kleiner.

tabel 17. Bedrijfsresultaten 1975 van particuliere bosbedrijven (gld/ha)

Grootteklasse	50 - 100 ha	200 - 250 ha	> 250ha
Opbrengsten	225	215	255
Kosten <sup>1)</sup>	361	327	340
Bedrijfsresultaat	- 136	- 112	- 85

Bron: BERGER-VELDHUIZEN, 1977

1) Het bedrijfsresultaat dient gezien te worden als een saldo waaruit nog een beloning voor het vermogen vastgelegd in grond en houtopstand moet voortvloeien.

Het constateren van een dergelijk bedrijfstekort bij de particuliere bosbedrijven roept vragen op naar mogelijke oorzaken ervan. Deze oorzaken kunnen van tweërlei aard zijn. In de eerste plaats kan de beloning voor de verschillende functies van het bos te laag zijn. In bedrijfseconomische zin betekent dit voor de particuliere bosbedrijven, dat de houtopbrengsten en de overige opbrengsten in geld gemeten, en de bedragen voortvloeiende uit de tot nu toe bestaande bijdrage- en subsidieregelingen, te gering zijn. In de tweede plaats kan een mogelijke oorzaak aan de kostenkant gelegen zijn. Verlaging van de kosten in bedrijfseconomische zin kan bereikt worden door de bedrijfsorganisatie en bedrijfsvoering aan te passen aan de huidige mogelijkheden met betrekking tot de mechanisatie en arbeidsrationalisatie. Schaalvergroting in de zin van grotere bosbedrijven kan daarvan een gevolg zijn. Gelet op de uitkomsten in tabel 17 kan dit aanleiding geven tot een verbetering van het bedrijfsresultaat.

Met nadruk zij er op gewezen, dat het bedrijfsresultaat van een bosbedrijf de resultante is van zowel de kosten als de opbrengsten. De aard van het productieproces in de bosbouw brengt met zich mee dat de aanpassingsmogelijkheden van beiden aan de veranderde omstandigheden beperkt zullen zijn.

Het produktieproces in de bosbouw wordt o.a. gekenmerkt door zijn natuurgebondenheid en de tijdsduur. Juist bij langdurige produktieprocessen speelt de verre toekomst een belangrijke rol. Door het ontbreken van informatie is deze gekenmerkt door vele onzekerheden. Er kunnen technische en economische veranderingen optreden waardoor een aanzienlijke afwijking ontstaat tussen geplande en werkelijke uitkomsten. Aanpassing zal in vele gevallen niet mogelijk zijn. Een eenmaal gemaakte houtsoortenkeuze - bijv. gelet op toekomstige afzetverwachtingen - legt voor vele jaren de mogelijkheden van een bosbedrijf vast.

De beslissingen die het bedrijfsgebeuren voor lange tijd vastleggen worden wel kaderbeslissingen genoemd. Zij hebben betrekking op de wijze waarop grond, arbeid en kapitaal op een bedrijf worden gecombineerd, d.w.z. de bedrijfsorganisatie. Gezien de aard van het produktieproces zullen talrijke beslissingen op een bosbedrijf het karakter dragen van kaderbeslissingen. Tot deze beslissingen behoort - gelet op de lange omlooperperiode van de gebruikte houtsoorten - ook de houtsoortenkeuze. De beslissingen met betrekking tot de bedrijfsorganisatie geven het kader aan waarbinnen de bedrijfsvoering plaatsvindt. De bedrijfsvoering kan gezien worden als het gebruik van de op korte termijn niet te wijzigen combinatie van grond, arbeid en kapitaal. Deze combinatie is bepaald door de bedrijfsorganisatie. De bedrijfsvoering krijgt gestalte in de wijze waarop en de mate waarin de werkuitrusting op een bedrijf wordt gebruikt. De mogelijkheden van een efficiënte bedrijfsvoering in de bosbouw worden aldus - voor een belangrijk deel - bepaald door beslissingen op lange termijn. Hetgeen beperkingen oplegt m.b.t. aanpassingsmogelijkheden aan veranderende omstandigheden.

De aard van het produktieproces legt beperkingen op aan de mogelijkheden van ingrijpende veranderingen in de bedrijfsorganisatie en de bedrijfsvoering. Deze mogelijkheden worden nog verder verkleind door de geringe bedrijfsgrootte van het merendeel der bosbedrijven. Ruim 76% der bosbedrijven is kleiner dan 50 hectare (bijlage 2). Dit wil echter niet zeggen dat indien de bedrijfsoppervlakte aangepast zou kunnen worden, zij een positief bedrijfsresultaat kunnen realiseren.



Ook de grootste bedrijven kunnen immers bij de huidige opbrengsten en kostenverhoudingen geen positief bedrijfsresultaat behalen. Tabel 17 geeft aan dat ook de bedrijven groter dan 250 hectare een negatief bedrijfsresultaat van 85 gulden per ha hebben. Bij een rentevoet van 3,5% en een waarde van grond en houtopstand van f6000 per ha resulteert voor de door deze bedrijven ingezette produktiefactoren een totaal beloningstekort van 295 gulden per hectare.

Uit bijlage 2 blijkt dat het particuliere bosbezit in de periode 1930-1968 met ca 63.000 ha is afgenomen. Deze afname kan gezien worden als een wijziging die de particulieren aanbrengen in de allocatie van hun schaarse alternatief aanwendbare middelen. Door deze verandering kunnen zij hun welvaart zoveel verhogen dat ze in de nieuwe situatie een hogere welvaart hebben dan in de oude situatie. Met andere woorden: door het verkopen van het bosbezit kan de particuliere bosbezitter in de bestaande situatie voor het vrijkomende kapitaal een aanwending vinden die zijn welvaart vergroot.

Tegenover het afnemen van het particuliere bosbezit staat de toename van het overheidsbosbezit. Uit bijlage 2 blijkt dat het overheidsbosbezit in de periode 1930-1968 met ca 78000 ha is toegenomen. Het aandeel van de overheid in het totale bosareaal is daardoor niet alleen in relatieve doch ook in absolute zin de laatste decennia sterk toegenomen.

### 3.3. De allocatie tussen de sectoren

#### 3.3.1 De beoogde bosuitbreiding (11)

Bosuitbreiding houdt in dat er verandering in de bestaande allocatie der produktiefactoren wordt aangebracht. De overheid tracht de realisering van haar tweede beleidslijn met beleidsinstrumenten te bewerkstelligen. In tabel 7 is aangegeven welke beleidsinstrumenten effect kunnen hebben op de tweede beleidslijn, de uitbreiding van het bosareaal:

- a. Wettelijke bepalingen
  - Wet op de ruimtelijke ordening
  - Ruilverkavelingswet
  - Landinrichtingswet
- b. Bijdrage- en subsidieregelingen
  - Bijdrage in de kosten van bebossing
  - Ontwerp Richtlijn der EG
- c. Bossen in eigendom van de Overheid.

Daarbij is een onderscheid gemaakt naar direkt of indirekt effect op de uitbreiding van het bosareaal. Bosuitbreiding gebaseerd op de drie wettelijke bepalingen zal in hoofdzaak geëffectueerd kunnen worden in het kader van het inrichtingsbeleid voor de landelijke gebieden, hetgeen zal leiden tot een uitbreiding van het overheidsbosbezit. Eveneens geldt dit voor de te verwachten bosuitbreiding als gevolg van de inrichting van de Zuidelijke Flevopolder. De Overheid tracht de bosuitbreiding bij particulieren te stimuleren door de "Bijdrage in kosten van bebossing" en in de toekomst wellicht door het in werking treden van de "Ontwerp Richtlijn der EG".

De Nota Landelijke Gebieden (1977) spreekt over een bosaanleg in de periode die loopt tot in de negentiger jaren van 29.000 tot 36.000 ha. Zij veronderstelt dat deze noodzakelijk geachte uitbreiding vrijwel in zijn geheel voor rekening van de Overheid zal plaatsvinden. De bosuitbreiding door particulieren is in de nota als een P.M.-post opgenomen. Tabel 18 geeft een overzicht van de volgens de Nota Landelijke Gebieden noodzakelijk geachte bosuitbreiding.

Tabel 18 Uitbreiding oppervlakte bos in de periode, die loopt tot in de negentiger jaren (in hectaren)

	Noodzakelijk geachte uitbreiding
A. gebieden binnen de stedelijke invloedssfeer	
- in de Randstad	7 000 - 12 000
- buiten de Randstad	1.000 - 2 000
B. in het kader van inrichtingsplannen buiten de onder A begrepen gebieden	11 000 12 000
C. in de IJsselmeerpolders	10 000
D. door particulieren	P.M.
Totaal	29 000 - 36 000

Bron: Nota Landelijke Gebieden (1977)

Bosuitbreiding houdt in, dat er verandering in de bestaande allocatie van schaarse, alternatief bruikbare middelen aangebracht wordt. Dit heeft gevolgen voor de economische efficiency van de allocatie. Bij een verandering in de allocatie gaat het om een vergelijking van voor- en nadelen. Een overheidsinterventie welke bosuitbreiding ten doel heeft, kan getoetst worden aan het neo-Paretoaanse criterium. Met behulp van dit criterium kan door het saldo van de voor- en nadelen te bepalen een oordeel over de welvaartsverandering als gevolg van de overheidsinterventie worden gevormd. De voor- en nadelen van verschillende aanwendingsmogelijkheden der produktiefactoren komen in de produktiesfeer in de netto-toegevoegde waarde tot uiting. Deze grootte geeft immers niet alleen het "inkomensvormend vermogen" van een bepaalde economische activiteit weer, maar ook haar bijdrage tot het nationaal inkomen. Daarmee vormt de netto toegevoegde waarde een economische maatstaf, zij het met een beperkt en specifiek oogpunt, voor een belangrijk aspekt van de welvaart. (12)

Het bebossen van gronden sluit andere vormen van agrarisch grondgebruik uit. Men derft daardoor de opbrengsten van de alternatieve aanwendingsmogelijkheden van grond. De economische betekenis van de opbrengsten krijgt - voor zover ze direct in geld waardeerbaar zijn - gestalte in de netto toegevoegde waarde. De voordelen van het bebossen van landbouwgronden komen tot uiting in de door de bosbouw gegenereerde netto toegevoegde waarde. De nadelen komen daarentegen tot uiting in de gederfde netto-toegevoegde waarde van de alternatieve aanwendingsmogelijkheden. Gezien het huidige patroon van het agrarisch grondgebruik zal de alternatieve aanwendingsmogelijkheid zich in hoofdzaak beperken tot de akkerbouw (excl. voedergewassen) en melkveehouderij (grasland + voedergewassen). Dat wil zeggen twee activiteiten die grond bij

uitstek nodig hebben voor hun vegetatieve produktieproces. Beide kunnen uit het oogpunt van grondgebruik in gelijke mate als een alternatief voor bosbouw worden gezien.

De totale oppervlakte cultuurgrond van de geregistreerde bedrijven was in mei 1975 volgens de C.B.S. landbouwtelling 2,08 mln ha. Hiervan werd in totaal ca. 1.97 mln ha gebruikt door de akkerbouw en de melkveehouderij. Omstreeks 30% daarvan werd benut door akkerbouw (excl. voedergewassen) en 70% door melkveehouderij (incl. voedergewassen).

### 3.3.2 Berekening van het verschil in netto toegevoegde waarde

De economische vergelijking van de voor- en nadelen van verschillende bestemmingen van grond kan gebaseerd worden op de netto toegevoegde waarde van de alternatieve grondgebonden activiteiten. Het verschil in netto toegevoegde waarde vormt een belangrijke maatstaf bij de beoordeling van de alternatieve aanwendingsmogelijkheden van deze gronden. Gezien het huidige patroon van het agrarisch grondgebruik zal de alternatieve aanwendingsmogelijkheid van de te bebossen gronden vooral gevormd worden door akkerbouw en melkveehouderij. Verondersteld wordt dat indien geen bosuitbreiding plaats vindt de betreffende grond in gelijke mate gebruikt wordt door deze twee activiteiten.

De bebossing van 36000 ha grond tot in de negentiger jaren kan vergeleken worden met de alternatieve aanwendingsmogelijkheden, akkerbouw en melkveehouderij. Bij een economische beoordeling vormt het verschil van de in beide situaties tot stand gebrachte netto toegevoegde waarde een maatstaf. Voor de berekening van dit verschil worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- a. De berekening van de alternatieven is gebaseerd op prijspeil en technische verhoudingen van 1975. Er wordt uitgegaan van een constant prijspeil en gelijkblijvende omstandigheden.
- b. De gemiddelde netto toegevoegde waarde voor de akkerbouw (excl. voedergewassen) en de melkveehouderij (grasland + voedergewassen) kan volgens DE VEER (1976) onder genormaliseerde verhoudingen in 1975 op 2250 gulden per hectare gesteld worden. Dit bedrag heeft betrekking op de akkerbouw en melkveehouderij in beperkte zin, d.w.z. exclusief de netto toegevoegde waarde van het loonwerk.
- c. Aangenomen wordt dat de bosuitbreiding geleidelijk geschiedt. Uitgaande van een areaal van 36000 ha en een aanlegperiode van 20 jaar, wordt ieder jaar 1800 ha produktiebos aangelegd. De eerste 20 jaar wordt de overgangsfase genoemd.

- d. Indien, ter bepaling van de gedachten een omlooptijd van 20 jaar als leidraad wordt genomen, dan eindigt na 20 jaar de overgangsfase en begint de normale fase van het opgaand produktiebos. Verondersteld wordt dat opgaand produktiebos in belangrijke mate gericht is op de vervulling van de houtproducerende functie. Voor de betrokken bosbedrijven vormen opbrengsten uit de verkoop van hout dan ook de belangrijkste inkomstenbron. De bedrijfsorganisatie en bedrijfsvoering, die daarmee gepaard gaat, behoeft niet in strijd te zijn met de andere aan het bos toe te schrijven functies. Tussen deze functies is immers veeleer sprake van een complementair gedrag dan dat ze elkaar uitsluiten. Voorts wordt aangenomen dat de bosbouw in de overgangsfase op basis van de houtproduktie geen nettotoegevoegde waarde voortbrengt. Althans voorzover dit de bosbouwsector betreft "in beperkte zin", d.w.z. exclusief het werk door derden.
- e. De normale fase begint na 20 jaar. Aangenomen wordt dat er dan sprake is van een normale leeftijdsklasseverdeling, waarbij ieder jaar eenzelfde oppervlakte wordt gekapt en herbeplant. De netto toegevoegde waarde van de bosbouwkundige aanwending is in de normale fase gelijk aan 164 gulden per hectare (SLANGEN, 1977). Daar de Overheid immers geen bijdragen en subsidies aan het Rijksbosbezit toekent, worden deze bedragen (ca. 100 gld per ha per jaar) niet opgenomen in de nettotoegevoegde waarde. De in het 21e jaar gerealiseerde nettotoegevoegde waarde (164 gld per ha) heeft alleen betrekking op de bosbouw "in beperkte zin".
- f. In de netto toegevoegde waarde van de bosbouw komt alleen de netto toegevoegde waarde van de houtproducerende functie tot uitdrukking. De baten van de overige functies worden als positieve externe effecten beschouwd. Bij particulieren, natuurbeschermingsorganisaties en lagere overheden vindt middels de bijdrage- en subsidieregeling een gedeeltelijke beloning plaats voor deze positieve externe effecten. Dit is niet van toepassing op het Rijksbosbezit.
- g. Het verschil in netto toegevoegde waarde vormt bij de economische analyse een beoordelingsmaatstaf.
- In het eerste jaar is het verschil tussen de netto toegevoegde waarde van de bosbouw en de door de akkerbouw + melkveehouderij op 1800 ha gerealiseerde NTW gelijk aan 4,05 mln gulden.
  - Door de uitbreiding van het bosareaal met 1800 ha per jaar neemt het verschil in de aanvangsfase elk jaar met 4,05 mln gulden toe. Deze toename zet zich voort totdat in het 20e jaar het verschil gelijk is aan  $20 \times 4,05 = 81$  mln gld.

- In de normale fase levert de bosbouw "in beperkte zin" een netto toegevoegde waarde op van 164 gld per ha per jaar. Voor het areaal van 36000 ha is dat 5,9 mln gulden per jaar. Het verschil in netto toegevoegde waarde tussen de beide aanwendingsvormen is in het 21e jaar:  $81 - 5,9 = 75,1$  mln gulden. Onder gelijkblijvende omstandigheden blijft dit verschil voor  $t = 21$  t/m  $t = \infty$  gehandhaafd.

h. De in punt g genoemde verschillen zijn nominale bedragen die in de loop der jaren "tot stand komen". In economische zin tellen opbrengsten en kosten minder zwaar naarmate ze verder in de toekomst gerealiseerd worden. Voor een economische analyse dienen de nominale verschillen dan ook contant gemaakt te worden. In dit geval wordt daarbij een disconto-voet gehanteerd van 4%.

De contante waarde van de verschillen in de overgangsfase kan berekend worden door de netto toegevoegde waarde per jaar te vermenigvuldigen met de daarbij behorende kontantewaardefactor. Omdat de bosbouw in de overgangsfase (20 jaren) geen netto toegevoegde waarde realiseert, is het verschil gelijk aan de door de landbouw gerealiseerde netto toegevoegde waarde. De som van de kontante waarden bedraagt in de overgangsfase ca 506 miljoen gulden (zie bijlage 6). Deze netto toegevoegde waarde zou tot stand gebracht zijn door de activiteiten akkerbouw + melkveehouderij op het in de loop van de 20 jaren beboste areaal.

In het 21ste jaar wordt er door de bosbouw een netto toegevoegde waarde van 164 gulden per hectare gerealiseerd. Voor het totaal beboste areaal, 36000 ha, bedraagt de netto toegevoegde waarde dan  $36000 \times 164$  gld/ha = 5,9 mln gulden per jaar. Het verschil in netto toegevoegde waarde tussen de twee aanwendingsmogelijkheden is in de normale fase 75 mln gulden per jaar. Dit verschil blijft, binnen de gehanteerde uitgangspunten, gehandhaafd zo lang de bosbouwkundige aanwending voortduurt. Als de bodem eeuwigdurend zijn bosbouwkundige aanwending behoudt, kan de kontante waarde van het verschil in de normale fase berekend worden met behulp van de volgende formule:

$$\sum_{t=1}^{t=20} \frac{V_t}{(1+i)^t} - \sum_{t=1}^{t=20} \frac{V_t}{(1+i)^t} = \frac{V}{i} - \sum_{t=1}^{t=20} \frac{V_t}{(1+i)^t}$$

waarbij: V = verschil in netto toegevoegde waarde

i = disconto-voet

t = tijd in jaren

Ingevuld levert dit op:  $\frac{75,1}{0,04} - 75,1 \times 13,59 = 856,87$  mln gld.

Kortom bij een discontovoet van 4% is de kontante waarde van het verschil in de normale fase gelijk aan ca 857 mln gulden.

De kontante waarde van het totale verschil, in netto toegevoegde waarde, tussen de aanwendungen bosbouw en akkerbouw + melkveehouderij is gelijk aan 506 mln gld + 857 mln gld = 1363 mln gld. In tabel 19 zijn de resultaten van de berekening samengevat.

Tabel 19 Berekening van het verschil in netto toegevoegde waarde als gevolg van een bosuitbreiding met 36000 ha

Fase	Netto Toegevoegde Waarde in de aanwending (in gld)		Contante waarde van het verschil tussen (a) en (b) (in mln gld)
	Bosbouw (a)	Akkerbouw + Melkveehouderij (b)	
A. Overgangsfase			
Jaar hectare			
1 1800	-	1800 x 2250	3,8
2 3600	-	3600 x 2250	7,45
3 5400	-	5400 x 2250	10,81
.	.	.	.
.	.	.	.
20 36000	-	36000 x 2250	37,26
Som $t_1$ t/m $t_{20}$			506,19
B. Normale fase			
jaar hectare			
21 36000	36000 x 164	36000 x 2250	32,95
.	.	.	.
.	.	.	.
.	.	.	.
36000	36000 x 164	36000 x 2250	0
Som $t_{21}$ t/m $t_{20}$			856,87
Totaal A + B			1363,06

Opmerking: Een nadere specificatie van de overgangsfase staat in bijlage 6.

De uitgevoerde berekening berust op een globale benadering. Als leidraad is een omlooptijd van 20 jaar genomen. Onder Nederlandse omstandigheden is een dergelijke omlooptijd veelal aan een houtsoort zoals bijv. de populier gekoppeld. Daar de overgangsfase gekoppeld is aan de omlooptijd, zullen houtsoorten met een langere omlooptijd in deze fase een grotere derving aan netto toegevoegde waarde teweegbrengen.

Een nadere precisering kan pas gegeven worden, nadat niet alleen bekend is hoeveel hectares bebost gaan worden, doch ook de plaats (regio), het tijdstip en de wijze van aanleg en exploitatie zijn aangegeven. Zijn deze vragen opgelost dan kan een meer gedetailleerde berekening plaatsvinden. De oplossing van de vier vragen is niet alleen van invloed op de aard, maar ook op de omvang van de voor- en nadelen van bebossing.

### 3.3.3 Een aantal opmerkingen over de effecten van bosuitbreiding

Ten aanzien van het gebruik van de netto toegevoegde waarde als maatstaf voor de beoordeling zijn een aantal opmerkingen deels van kritische en deels van aanvullende aard te maken. (13)

#### a. Het werk door derden.

Bij de berekening is zowel voor bosbouw als voor landbouw de netto-toegevoegde waarde van het "werk door derden" buiten beschouwing gelaten. De netto-toegevoegde waarden van de twee alternatieve bestemmingen van de grond hebben betrekking op de sectoren "in beperkte zin". D.w.z. dat de netto toegevoegde waarde van het werk door derden niet tot de sektor is gerekend.

Het toerekenen van de netto toegevoegde waarde van het "werk door derden" doet de netto-toegevoegde waarde van de landbouw met ca 90 gulden per ha en voor de bosbouw - in de normale fase - met ruim 150 gulden per ha toenemen. Aldus krijgt men een berekening van de netto-toegevoegde waarde ofwel de faktoropbrengsten van de betreffende sectoren "in ruime zin".



b. Netto toegevoegde waarde tegen marktprijzen resp. tegen faktorkosten.

In de nationale rekeningen van het C.B.S. wordt onderscheid gemaakt tussen de netto toegevoegde waarde tegen marktprijzen en de netto toegevoegde waarde tegen faktorkosten. Tussen deze grootheden bestaat de volgende formele relatie: de netto toegevoegde waarde tegen marktprijzen minus indirecte belastingen plus kostprijsverlagende subsidies = de netto toegevoegde waarde tegen faktorkosten. De laatst genoemde grootheid geeft de beloning of het inkomen voor de in een bedrijf of een sector aangewende primaire produktiefactoren weer. Voor de akkerbouw en melkveehouderij zijn de kostprijsverlagende subsidies en de indirecte belastingen niet alleen verwaarloosbare bedragen, doch zij vallen vanwege het tegengestelde teken ook grotendeels tegen elkaar weg. Daardoor bestaat er geen verschil van betekenis tussen de netto toegevoegde waarde op basis van marktprijzen en netto-toegevoegde waarde tegen faktorkosten. Voor de bosbouw in zijn algemeenheid geldt dat de bedragen die voortvloeien uit de bijdrage- en subsidieregelingen niet als een kostprijsverlagende subsidie moeten worden beschouwd. Zij dienen gezien te worden als opbrengsten van het bosbedrijf. Wanneer de bosuitbreiding uitsluitend leidt tot een uitbreiding van het Rijksbosbezit dan gelden de genoemde regelingen niet. De Rijksoverheid kent immers geen bijdragen en subsidies toe aan haar eigen bosbezit. Het toepassen van een korrektie voor de indirecte belastingen levert een te verwaarlozen verschil op tussen de netto toegevoegde waarde tegen marktprijzen en de netto toegevoegde waarde tegen factorkosten. Bij de schatting van de netto toegevoegde waarde is uitgegaan van de opbrengsten in bedrijfseconomische zin, waarbij de niet-direkt in geld waardeerbare aspecten buiten beschouwing zijn gebleven.

c. De beloningsaanspraken van de produktiefactoren.

De netto toegevoegde waarde is enerzijds een maatstaf voor de bijdrage van een sektor tot het nationaal inkomen. Anderzijds vormt zij de gerealiseerde beloning voor de - in een bedrijf of sektor - gecombineerd ingezette primaire produktiefactoren. De beloningsaanspraken van deze factoren worden bepaald door de beloningsvoet die voor deze produktiefactoren in een - aanwezig veronderstelde - alternatieve bestemming kan worden gerealiseerd. De beloningsaanspraken van de

produktiefactoren arbeid, kapitaal en grond vormen de faktorkosten.

Zij bestaan uit:

- arbeidskosten (arbeid)
- rentekosten (kapitaal)
- netto-pacht (grond).

De gerealiseerde beloning (= netto toegevoegde waarde ) kan afwijken van de beloningsaanspraken. De verhouding tussen de gerealiseerde beloning en de berekende beloningsaanspraken is een maatstaf voor de winstgevendheid van een bedrijf of een sector. Is op langere termijn de netto toegevoegde waarde niet toereikend om de produktiefactoren overeenkomstig hun alternatieve toepassingsmogelijkheden te belonen dan is dit een teken van een economisch niet-efficiënte allocatie der produktiefactoren.

d. Gevolgen voor de direkte werkgelegenheid

Volgens de bedrijfsuitkomsten voor de landbouw over de boekjaren 1971/74 t/m 1974/75 (B.U.L. 1976) bedroeg bij akkerbouwbedrijven de oppervlakte cultuurgrond per volwaardige arbeidskracht (v.a.k.) ca 25 ha. Voor de melkveehouderijbedrijven was deze oppervlakte ca 16 ha per v.a.k..

Gemiddeld voor beide bedrijfstypen resulteert dan een oppervlakte cultuurgrond van ca 20 ha per v.a.k.

Het bebossen van 1800 ha cultuurgrond, in gelijke mate in gebruik bij akkerbouw en melkveehouderij, veroorzaakt per jaar - onder gelijkblijvende omstandigheden - een afname van de werkgelegenheid in deze sectoren van 90 manjaren. Voor 36000 ha bosuitbreiding impliceert dit na de overgangsfase een afname van werkgelegenheid in de landbouw "in beperkte zin" van 1800 manjaren.

Bij een rationele bedrijfsvoering en bedrijfsorganisatie kan, wanneer het bosbedrijf verkeert in de normale fase, volstaan worden met 1 v.a.k. per 300 ha. In deze situatie wordt het hout "op stam" verkocht. De houtoogst geschiedt dan voor rekening van de houtkoper. Bij het buiten beschouwing laten van het "werk door derden" biedt een bosuitbreiding van 36000 ha - verkerende in de normale fase - voor de bosbouw "in beperkte zin" een werkgelegenheid van 120 v.a.k. Met inbegrip van het "werk door derden" kan de werkgelegenheid voor de "bosbouw in ruime zin" geschat worden op 1 v.a.k. per 100 ha, of wel in totaal 360 manjaren. Uitgedrukt in voor- en nadelen van bebossing resulteert er dan een afname van de werkgelegenheid van ca. 1440 manjaren.

e. De indirecte netto toegevoegde waarde en werkgelegenheid.

Behalve met de door agrarische exploitatie van de grond voortgebrachte direkte netto toegevoegde waarde moet tevens rekening worden gehouden met de netto toegevoegde waarde die daarmee samenhangt of wel de indirecte netto toegevoegde waarde. De indirecte netto toegevoegde waarde wordt tot stand gebracht door de bedrijvigheid die samenhangt met de agrarische exploitatie van de grond. Zij komt tot stand in de toeleverende en verwerkende bedrijfstakken, inclusief handel en verkeer.

Het gehele complex van toeleverende bedrijfstakken, de sektor Landbouw en verwerkende bedrijfstakken, inclusief handel en verkeer, wordt aangeduid met de term "agribusiness". OSKAM (1975) heeft middels een input-output analyse van de agribusiness berekent dat de indirecte netto toegevoegde waarde - d.w.z. die welke samenhangt met de binnenlandse akkerbouw en melkveehouderij - ongeveer even groot is als de direkte netto toegevoegde waarde. Zijn studie bevat ook een analyse van de werkgelegenheid in de agribusiness. Hij constateert dat de indirecte werkgelegenheid, die samenhangt met akkerbouw en melkveehouderij, qua omvang weinig verschilt van de direkte werkgelegenheid.

Voor de bosbouw moet geconstateerd worden dat wegens het ontbreken van gegevens het niet mogelijk is een uitspraak te doen over de indirecte netto toegevoegde waarde. De direkte netto toegevoegde waarde bedroeg in 1975 voor de bosbouw "in beperkte zin" 12,4 mln gld en voor de bosbouw "in ruime zin" 21,0 mln gld (SLANGEN-AUSEMS, 1977).

Recentelijk zijn op basis van deelonderzoekingen gegevens gepubliceerd over het personeelsbestand in de bosbouw. Volgens het Bosschap bedroeg in 1975 het aantal werknemers in de bosbouw 1650, inclusief zij die werkzaam zijn bij cultuurmaatschappijen (Noodsituatie in de bosbouw, 1975). TIMMER (1976) heeft in zijn onderzoek naar de handel, bewerking en verwerking van inlands rondhout een schatting gemaakt van het aantal manjaren. In totaal komt hij op 860 manjaren, waarvan er 735 manjaren aan werkzaamheden in het bos (vellen, snoeien, uitslepen, uitrijden e.d.), 57 manjaren aan werkzaamheden op de werf en 68 manjaren aan het transport over de weg besteed worden. Deze manjaren hebben betrekking op activiteiten waarbij het hout zijn ronde vorm behoudt.

Naar eigen schatting kan het aantal manjaren dat besteed wordt aan het kweken van bos- en haagplantsoen voor de bosbouw op ca 750 geraamd worden.

Hoewel de onderzoeksgegevens over het aantal manjaren voor een deel op schattingen berusten, wijzen zij m.b.t. de direkte en indirecte werkgelegenheid op eenzelfde verhouding als bij akkerbouw en melkveehouderij. Daarentegen bestaat er een aanzienlijk verschil in absolute omvang. De gekonstateerde verbanden houden in, dat een verandering in het grondgebruik gevolgen heeft zowel voor de direkte als voor de indirecte netto toegevoegde waarde en werkgelegenheid. Uitbreiding van het bosareaal kan tot een vergroting van de indirecte netto toegevoegde waarde en indirecte werkgelegenheid in de sector bosbouw leiden. Doch indien deze uitbreiding gestalte krijgt op het beschikbaar areaal voor akkerbouw en melkveehouderij staat daar een afname van de indirecte netto toegevoegde waarde en werkgelegenheid in deze beide bedrijfstakken tegenover. Voor deze beide indirecte aspecten geldt dat een toename bij de ene sektor leidt tot een afname bij de andere sektor. In zijn algemeenheid is het effect van eenzelfde areaalsverandering gemeten in netto toegevoegde waarde en werkgelegenheid bij akkerbouw en melkveehouderij aanzienlijk groter dan bij bosbouw.

f. De alternatieve toepassingsmogelijkheden van de vrijkomende produktiefactoren.

Uit opmerking c. volgt dat een belangrijk aspect bij het bepalen van de voor- en nadelen van het bebossen van gronden wordt gevormd door de toepassingsmogelijkheden van de - uit de akkerbouw en melkveehouderij - vrijkomende produktiefactoren. Vanuit maatschappelijk oogpunt bestaan de nadelen van bosuitbreiding uit de derving van de netto toegevoegde waarde van de landbouw verminderd met de netto toegevoegde waarde die door de vrijkomende produktiefactoren in toepassingen buiten de landbouw gerealiseerd kan worden. De vrijkomende produktiefactoren kunnen alleen bestaan uit arbeid en kapitaal. De grond wordt immers gebruikt voor bosbouw. Gezien hun aard hebben kapitaalgoederen in de landbouw zoals werktuigen, bedrijfsgebouwen e.d. buiten de landbouw beperkte toepassingsmogelijkheden. Dit betekent veelal dat niet de indirecte opbrengstwaarde in een alternatieve toepassing (buiten de landbouw) hun waarde bepaalt, doch de direkte opbrengstwaarde. Toepassing van kapitaalgoederen, zoals de veestapel, moderne werktuigen en gebouwen, binnen de "kleiner geworden" landbouw

kan de drang tot enerzijds intensivering en anderzijds schaalvergroting doen toenemen<sup>\*</sup>. Het kleiner worden - of het niet kunnen toenemen als gevolg van het bebossen van nieuwe grond - van de landbouw is in deze zin een gevolg van bosuitbreiding.

De belangrijkste vanuit de akkerbouw en melkveehouderij vrijkomende produktiefactor wordt gevormd door de factor arbeid. De economische betekenis van deze vrijkomende arbeid wordt bepaald door haar alternatieve toepassingsmogelijkheden buiten de landbouw. De vraag is of deze produktiefactor daar een al dan niet evenwaardige toewijding kan vinden. Bestaat voor haar geen alternatieve werkgelegenheid dan is vanuit maatschappelijk oogpunt de economische prijs van deze arbeid gelijk aan nul. In dat geval kan geen beloning voor de factor arbeid in een alternatieve bestemming worden gerealiseerd. Met andere woorden de "opportunity cost" van arbeid, d.w.z. de opbrengstwaarde van arbeid in een alternatieve bestemming, dient dan op nul gesteld te worden. Gelet op de huidige structurele werkloosheid zal binnen een bepaald tijdsbestek dit in vele gevallen van toepassing kunnen zijn op de, als gevolg van bebossing, vrijkomende arbeid.

Geen (of geringe) evenwaardige toepassingsmogelijkheden voor de produktiefactoren impliceren, dat vanuit maatschappelijk oogpunt de nadelen van bosuitbreiding voor een groot deel overeenstemmen met de derving van de netto toegevoegde waarde bij de landbouw.

Evenals de berekening van het verschil in netto toegevoegde waarde tussen bosbouw en landbouw is de strekking van deze zes algemeen van aard. Aan de opmerkingen d, e, f kan eerst dan een specifieke en concrete inhoud gegeven worden wanneer de situatie in de regio, de oppervlakte, het tijdstip en de wijze van bosaanleg en -exploitatie bekend zijn. Het beschikken over deze informatie - voor elk project dat bosuitbreiding beoogt, maakt een analyse van wijzigingen in grootheden zoals direkte en indirecte werkgelegenheid en indirecte netto toegevoegde waarde mogelijk. Aan de hand daarvan kan het saldo van de tegengestelde veranderingen worden vastgesteld. De economische betekenis van deze wijzigingen hangt af van de alternatieve toepassingsmogelijkheden van de vrijkomende produktiefactoren. Hetgeen verwoord is in opmerking f.

---

\* De drang tot schaalvergroting kan toenemen doordat binnen de landbouw de beschikbare oppervlakte is afgenomen doch niet de bewerkingcapaciteit per man. De laatste kan door de toewijding van de vrijgekomen kapitaalgoederen, binnen de "kleiner"geworden landbouw, zijn toegenomen.

Door de beperkte mogelijkheden voor een evenwaardige aanwending van de vrijkomende produktiefactoren zullen de nadelen van bosuitbreiding in zijn algemeenheid overeenstemmen met de derving aan netto toegevoegde waarde bij de landbouw. Afhankelijk van de alternatieve aanwendingsmogelijkheden van de produktiefactoren kunnen saldi van tegengestelde wijzigingen in bepaalde grootheden - welke niet tot uitdrukking komen in de netto toegevoegde waarde - zorgdragen voor correcties op deze maatstaf. Tezamen bepalen zij voor de winnaars de mogelijkheid om de verliezers te compenseren. Zoals bekend, vereist het compensatie principe slechts dat de winnaars "in staat zijn" de verliezers te compenseren. De verliezers bij bosuitbreiding zijn zij die geen evenwaardige aanwending voor hun produktiefactoren (arbeid, kapitaal en grond) kunnen vinden.

In tabel 19 komen de voordelen van bosuitbreiding tot uiting in de netto toegevoegde waarde op basis van de houtproduktie. Het opgaand produktiebos is in belangrijke mate gericht op de vervulling van de houtproducerende functie. Dit behoeft in het geheel niet in strijd te zijn met de andere aan het bos toe te schrijven functies. Zoals gezegd is tussen de functies van het bos veeleer sprake van een complementair gedrag dan dat zij elkaar uitsluiten.

Vanuit maatschappelijk oogpunt dienen bij de afweging van de voor- en nadelen van bosuitbreiding behalve de houtproducerende functie ook de andere functies van het bos bij de afweging te worden betrokken. De voordelen van de andere functies worden tot de positieve externe effecten gerekend. Willen zij een positieve bijdrage kunnen leveren tot de compensatiemogelijkheden dan is kwantificering een voorwaarde. Een "werkelijke" compensatie kan pas na waardering bereikt worden, d.w.z. na het toevoegen van waardefactoren. De externe effecten vormen zgn. niet-marktbare goederen. Gezien hun aard zal in een afzonderlijke paragraaf op de externe effecten worden ingegaan.

4. Economische rechtvaardigheid

Het criterium - de economische rechtvaardigheid - kan, in navolging van CLAWSON, benut worden bij de analyse van het effect van diverse overheidsmaatregelen op de inkomensverdeling tussen de sector bosbouw en de rest van de volkshuishouding. Bij deze analyse gelden de bestaande inkomensverhoudingen als uitgangspunt. Daarbij wordt aangenomen dat het niet het doel van de overheid is om de bestaande inkomensverdeling via beleidsmaatregelen t.a.v. de sector bosbouw te veranderen. De invloed die de diverse instrumenten hebben op de inkomensverdeling is in tabel 21 weergegeven. Met een plus is aangegeven dat er inkomen van de overige sectoren van de volkshuishouding naar de bosbouwsector wordt overgeheveld. Met een min is aangegeven dat de sector bosbouw door middel van beleidsinstrumenten verplichtingen opgelegd worden die een negatief effect hebben op het inkomen. Een maatregel, die de bestaande inkomensverdeling onverlet laat - d.w.z. neutraal is - en geen bijzondere voor- of nadelen voor de bosbouw t.o.v. andere sectoren inhoudt, is met een punt aangegeven.

Uit de Boswet vloeien voor de bosbouwsector een aantal bepalingen voort - meldingsplicht, herplantplicht en kapverbod - die met een min aangeduid worden. Deze bepalingen houden beperkingen in t.a.v. het vrije gebruik van onder de Boswet vallende gronden. Als gronden onder de Boswet vallen dient immers de bosbouwkundige bestemming gehandhaafd te blijven. De bouseigenaar heeft dan, behalve de bosbouwkundige aanwending en de verkoop, geen alternatieve aanwendingsmogelijkheden voor zijn grondbezit. Gezien de huidige bedrijfsuitkomsten in de bosbouw, ( tabel 20) is het echter niet ondenkbaar dat een bouseigenaar een andere Landbouwkundige aanwending voor zijn grondbezit wenst.

Tabel 20. Exploitatierkening over 1975 van de door het LEI onderzochte particuliere bosbedrijven, groter dan 50 ha ( gld/ha)

Kosten <sup>1)</sup>			Opbrengsten		
1.	arbeidskosten	f 134,--	1.	houtverkoop	f 95,--
2.	werk door derden	- 52,--	2.	overige opbrengsten	- 15,--
3a	werktuigkosten (incl.rente)	- 13,--	3a	herplantbijdrage	- 25,--
3b	rente werktuigen	- 4,--	b	bebossingsbijdrage	- 44,--
4.	grond- en hulpstoffen	- 13,--	c	openstellingsbijdrage	- 37,--
5.	gebouwen	- 1,--	d	overige bijdragen (w.o. E-regeling)	- 114,--
6.	grond- en houtopstand	- 26,--		bedrijfsover- (neg.)- schot	- 5,--
7a	beheer	- 54,--			
7b	beheer door derden	- 28,--			
8	overige bedrijfskosten	- 5,--			
	totaal	f 330,--		totaal	f 330,--

Bron: LEI, afdeling Bosbouw

1) Exclusief rente voor het vermogen vastgelegd in grond en houtopstand.

Tabel 21. Invloed van de beleidsinstrumenten op de inkomensverdeling

Instrumenten van de overheid	Effekt op het inkomen van de bosbouwsector
<b>A. Wettelijke bepalingen:</b>	
Boswet: meldingsplicht	-
herplantplicht	-
kapverbod	-
Natuurschoonwet	.
Natuurbeschermingswet	.
Wet op de ruimtelijke ordening	.
Ruilverkavelingswet	.
Landinrichtingswet	.
<b>B. Fiscale regelingen:</b>	
Vrijstelling inkomstenbelasting	-
Faciliteiten vermogensbelasting	+
N.S.W. en vermogensbelasting	.
Faciliteiten successierechten	+
N.S.W. en successierechten	.
Landbouwregeling (B.T.W.)	+
Onroerend goedbelasting	+
Overdrachtsbelasting	+
<b>C. Bijdrage- en subsidieregelingen:</b>	
Bijdrage in de kosten van } herbeplanting }	+
Bijdrage in de kosten van bebossing	+
De Regeling bosbijdragen	+
De Beschikking bosbijdragen	+
Bijdragen ter bewaring van } bossen en andere houtop- } standen }	+
De Beschikking Natuurbijdragen	+
Landschapsverzorgingsbijdrage	+
Subsidie in de kosten van aankoop van natuurterreinen	+
Beheersovereenkomsten	+
Ontwerp Richtlijn der E.G.	+
<b>D. Bossen in eigendom bij de overheid</b>	.
<b>E. Voorlichting, onderzoek, onderwijs</b>	.

Opmerking: + positief effect  
 - negatief effect  
 . neutraal effect



In de in tabel 20 weergegeven kostenopstelling is geen beloning in rekening gebracht voor het vermogen dat vastgelegd is in grond en houtopstand. De post grond en houtopstand bevat dan ook alleen de eigenaarslasten, de heffing van het Bosschap en de verzekering van de houtopstand. Daarom moet het bedrijfsoverschot als een saldo worden opgevat. Daaruit behoort immers nog een beloning voort te kunnen vloeien voor het vermogen vastgelegd in grond en houtopstand (SLANGEN, 1976, a, b). Daar dit bedrijfsoverschot negatief is (- f114,--), is van een beloning voor het in de grond en houtopstand - vastgelegde vermogen geen sprake. Indien een boseigenaar zijn bosbezit beschouwd als een zinvolle vermogensbelegging dan wijzen de bedrijfsuitkomsten uit dat deze vorm van belegging niet winstgevend is.

De gevolgen van de boswet kunnen toegelicht worden door de inkomensvorming van andere vormen van agrarisch grondgebruik te vergelijken met de inkomensvorming bij bosbouwkundige aanwending. In tabel 22 is deze vergelijking uitgevoerd. Als maatstaf voor de inkomensvorming kan het begrip faktoropbrengst, ook aangeduid als netto-toegevoegde waarde, dienen. De faktoropbrengst is de tot stand gekomen beloning van de door het bedrijf ingezette produktiefactoren: arbeid, kapitaal en grond. De beloningsaan spraken van deze produktiefactoren komen tot uitdrukking in de faktor kosten. De faktor kosten worden gevormd door de arbeidskosten, de rente en de netto pacht.

De vergoeding van de grond bestaat uit de netto pacht. De netto pacht is de bruto pacht minus de eigenaarslasten. Tengevolge van de pacht prijsbeheersing houdt de huidige vergoeding geen reële beloning meer in voor de produktiefaktor grond (VAN DEN NOORT, 1977). Voor zandgronden bedroeg de nettopacht voor 1975 ca. f275,-- per hectare (Bron: C.B.S. 1976). Uitgaande van de gemiddelde verkoopprijzen van zandgrond in 1975, f15.000,-- per ha. en de door het LEI gehanteerde 3,5%, zou de nettopacht f525,-- per ha. moeten bedragen. Om een vergelijkbare propositie te krijgen wordt voor het grondgebruik in de bosbouw uitgegaan van een in grond en houtopstand vastgelegd vermogen van f6.000,--. Bij een rentevoet van 3,5% wordt de berekende nettopacht bij bosbouwkundige aanwending f210,-- per ha.

Tabel 22. De inkomensverming door diverse Landbouwkundige toepassingen van zandgrond voor 1975 (gld/ha)

	Akker- <sup>1)</sup> bouw	Rundveehouderij <sup>2)</sup>			Bosbouw <sup>3)</sup>		
		A	B	C	D	E1 <sup>4)</sup>	E2 <sup>5)</sup>
a. Arbeid	1000	2132	2464	2138	188	133	133
b. Rente	200	469	547	624	4	24	24
c. Nettopacht <sup>6)</sup>	525	525	525	525	210	210	210
d. Faktorkosten van het werk door derden	110	73	77	105	43	150	
e. Tot. Faktorkosten	1835	3199	3613	3392	445	517	367
f. Tot. nonfaktorkosten	1810	3003	4274	4811	95	386	236
g. Totale kosten	3645	6202	7887	8203	540	903	603
h. Totale opbrengst	3850	5148	6645	7201	216	800	500
i. Netto overschot (h-g) <sup>7)</sup>	205	-1054	-1242	-1002	-324	-103	-103
j. Bedrijfsoverschot (i+c) <sup>8)</sup>	730	-529	-717	-477	-114	107	107
k. Arbeidsopbrengst (i+a)	1205	1078	1222	1136	-136	+30	+30
l. Faktoropbrengst (i+e)	2040	2145	2372	2390	121	414	264

1) Veenkoloniën en Noordelijk zandgebied

2) A. Noordelijk Zand

B. Oostelijk en Centraal Zand

C. Zuidelijk Zand

Bron: LEI, Bedrijfsuitkomsten in de landbouw 1971/72 t/m 1974/75

3) D. De in werkelijkheid behaalde resultaten. Bron: SLANGEN-AUSEMS (1977).

E. De potentiële mogelijkheden van de bosbouw. Bron: SLANGEN (1977).

4) Hout wordt "geveld aan de weg" verkocht. Het oogsten gebeurt door loonwerkers en komt voor rekening van de boseigenaar.

5) Hout wordt "op stam" verkocht, het oogsten wordt door de afnemers verzorgd.

6) De netto pacht is een berekende vergoeding van 3,5%. Voor akkerbouw en rundveehouderij is van een waarde van het vermogen vastgelegd in grond van 15000 gld per ha uitgegaan. Voor bosbouw is een waarde van het vermogen vastgelegd in grond en houtopstand van 6000 gld per ha aangenomen.

7) Het netto-overschot is het gebruikelijk kengetal in de landbouw om de niet-gewaardeerde prestaties - leiding en toezicht - plus een eventuele winst aan te geven.

8) Het bedrijfsoverschot vormt bij de landbouw de beschikbare beloning voor leiding, toezicht en faktor grond. Bij bosbouw vormt het bedrijfsoverschot de beloning voor het vermogen vastgelegd in grond- en houtopstand.

Opmerking: Voor een toelichting op de berekeningswijze en de gebruikte begrippen zij verwezen naar de noten 14 en 15. (blz. 246 t/m 249)

Uit tabel 22 blijkt dat op de zandgronden het netto-overschot van de rundveehouderij en de bosbouwsector negatief is. Beide sectoren leveren niet genoeg op om aan de berekende beloningsaanspraken - van de door deze sectoren ingezette produktiefactoren - te voldoen. Het netto overschot vormt de beloning voor de nog niet beloonde prestaties plus een eventuele winst. De arbeidsopbrengst wordt gevormd door het netto-overschot plus de beloningsaanspraken van de arbeid. De arbeidskosten bevatten voor de bosbouw eveneens het beheer. Uit tabel 22, D blijkt dat de bosbouw een negatieve arbeidsopbrengst (k) heeft. Dat wil zeggen: na het voldoen aan de beloningsaanspraken van het in het bosbedrijf vastgelegde vermogen (b + c) is er geen ruimte meer voor de beloning van de faktor arbeid (a). Hoewel het vermogen in dat geval een beloning van 121 gld per ha ontvangt resteert er voor deze faktor toch nog een beloningstekort van 136 gld per ha ( $121 - 43 - (210 + 4) = -136$ ).

In de rundveehouderij schiet de arbeidsopbrengst eveneens te kort om volledig aan de beloningsaanspraken van de arbeid te voldoen. In deze sector is de arbeidsopbrengst slechts toereikend voor de helft van de beloningsaanspraken, die de arbeid kan laten gelden. Alleen de akkerbouw was in 1975 in staat om volledig aan de beloningsaanspraken der produktiefactoren te voldoen. Deze sektor realiseerde in 1975 een positief netto overschot

De beperking tot een bosbouwkundig gebruik van de grond heeft consequenties voor het inkomen van de bosbezitter. Uitgaande van tabel 22 is in tabel 23 het eigenaarsinkomen uit de verschillende agrarische toepassingen berekend. Voor de bosbouw is voor de werkelijke situatie in 1975, kolom D een onderscheid gemaakt in het door de eigenaar zelf geleverde arbeidsaandeel. In de meeste gevallen levert de boscijenaar slechts een beperkt deel van de arbeid (zie kolom D.1). Uit tabel 23 blijkt dat er dan sprake is van een negatief eigenaarsinkomen uit het bosbedrijf. De eigenaar moet f56,- per hectare toeleggen. Dit geld wordt verkregen uit inkomensbronnen buiten het bosbedrijf. Indien we uitgaan van de hypothese dat de boscijenaar gedurende het gehele jaar op het bosbedrijf werkzaam is, kolom D.2, dan verkrijgt hij een eigenaarsinkomen van f24,- per ha. Uitgaande van een gemiddelde oppervlakte van de LEI steekproefbedrijven, 256 ha, is in 1975 het gemiddelde totale eigenaarsinkomen uit het bedrijf f6.144,- per jaar. In kolom E, de potentiële situatie, is het eigenaarsinkomen f264/ha. Bij een oppervlakte van 300 ha zou dat resulteren in een totaal eigenaarsinkomen uit het bosbedrijf van f79.200,- (SLANGEN, 1977). Bij een akkerbouwkundige aanwending wordt dit inkomen bij een oppervlakte van 48 ha bereikt. Het handhaven van de bosbouwkundige aanwending heeft derhalve voor de boscijenaar aanzienlijke financiële consequenties.

Tabel 23. Eigenaarsinkomen uit verschillende Landbouwkundige toepassingen van zandgronden voor 1975 (gld/ha)

	Akker- bouw	Rundveehouderij			Bosbouw		
		A	B	C	D,1	D,2	E
1. Netto-overschot	205	-1054	-1242	-1002	-324	-324	-103
2. Arbeidskosten	1000	2132	2464	2138	188	188	133
3. Aantal volwaardige arbeidskrachten	1.4	1.7	1.7	1.5	1.4	1.4	1
4. Door eigenaar geleverde arbeid	1.0	1.0	1.0	1.0	0.4	1.0	1.0
5. Arbeidskosten eigenaar	714	1254	1449	1429	54	134	133
6. Rente werktuigen gebouwen vee	200	469	547	624	4	4	24
7. Netto pacht	525	525	525	525	210	210	210
8. Eigenaarsinkomen uit bedrijf 1+5+6+7	1664	1194	1279	1576	-56	24	264

Bronnen: zie tabel 22.

Vanuit het oogpunt van de inkomensverdeling kunnen twee soorten overhevelingen worden onderscheiden. De eerste vorm loopt van de belastingbetaler via de overheid naar de boseigenaren in de vorm van de bijdragen en subsidieregelingen en de diverse belastingvrijstellingen. De tweede soort van inkomensoverheveling verloopt tegengesteld. Zij ontstaat wanneer de boseigenaren uit inkomensbronnen buiten het bosbedrijf het negatieve eigenaarsinkomen moeten aanvullen. Daar de diverse bijdragen en subsidies tot de opbrengsten van het bosbedrijf zijn gerekend, is de eerste soort inkomensoverheveling reeds in het exploitatieresultaat verwerkt. Ondanks deze geldelijke bijdragen resteert er in 1975 een negatief eigenaarsinkomen van f56,- per hectare. Deze f56,- per hectare kan beschouwd worden als een overheveling van boseigenaren naar recreanten e.a.. In dit geval is er dus geen sprake van een evenwichtige verdeling der lasten tussen hij die geniet en hij die betaalt. Uitgaande van het opengestelde particuliere bosareaal, volgens tabel 25 ca. 71.600 ha., bedraagt deze overheveling in 1975 ca. 4 mln. gulden (71.600 \* 56). Hier tegenover staat dan in 1975 een totale belastingfaciliteit van f6.6 mln. (tabel 10). Op basis van deze twee tegengestelde inkomensoverhevelingen, kan gesteld worden dat het verlies

van het bosbedrijf op sectorniveau gecompenseerd wordt door de genoemde instrumenten. In hoeverre het gerechtvaardigd is dat een boseigenaar uitgesloten is van andere vormen van agrarisch grondgebruik is een vraagstuk van een andere orde en blijft hier buiten beschouwing.

De overige wettelijke bepalingen zijn met betrekking tot de inkomensverdeling in tabel 21 met een punt aangeduid. Aan deze bepalingen is geen inkomensverdelingsaspect te onderkennen. Vanuit het oogpunt van economische rechtvaardigheid zijn zij dan ook als neutraal aan te merken. Bij de fiscale regelingen kunnen de vrijstelling inkomstenbelasting en de faciliteiten vermogensbelasting respectievelijk successierechten niet als neutraal worden beschouwd. De vrijstelling inkomstenbelasting is met een min aangeduid, omdat deze regeling in de huidige situatie nadelig voor de boseigenaar is. Tengevolge van deze regeling kunnen de verliezen op het bosbedrijf niet in mindering worden gebracht op het belastbaar inkomen uit andere bron. Het nadelig effect van deze regeling resulteert in een "extra" belastingverplichting die op f2,86 mln geschat kan worden (Bijlage 3). De faciliteiten vermogensbelasting en successierechten zijn met een plus aangeduid omdat deze regelingen de uit de Boswet voortvloeiende nadelen gedeeltelijk compenseren. De aan de Natuurschoonwet gekoppelde fiscale regelingen zijn als neutraal te beschouwen. De N.S.W. brengt bepaalde beperkingen met zich mee, doch men mag aannemen dat deze nadelen worden gecompenseerd door de uit de N.S.W. voortvloeiende extra belastingfaciliteiten. De Landbouwregeling voor de BTW, de vrijstelling van de Gemeentelijk onroerend goedbelasting en de vrijstelling overdrachtsbelasting gelden voor elke vorm van bedrijfsmatig agrarisch grondgebruik. Daar resulteert geen verschil uit tussen de verschillende sectoren van de Landbouw, wel tussen de Landbouw- en de niet-Landbouwsectoren. Voor de bosbouwsector ten opzichte van de niet-Landbouwsectoren zijn de genoemde regelingen als positief aan te duiden.

De bijdrage en subsidieregelingen zijn, uitgezonderd de Bijdrage in de kosten van bebossing en de Ontwerprichtlijn der E.G. als positief te beschouwen. Zij verlichten namelijk de door de overheid opgelegde

lasten. Daar de Bijdrage in de kosten van bebossing en de E.G. richtlijn de bebossing van tot nu toe niet-beboste gronden beogen, zijn ze als neutraal aangemerkt. Tegenover deze bijdragen staan immers weer nieuwe lasten. Deze lasten kunnen aanzienlijk vergroot worden door het vermogensverlies t.g.v. de waardedaling van de gronden als gevolg van de bebossing (Bijlage 5). Zodra de nieuwe aanplant onder de herplantplicht valt verliest de grond immers zijn alternatieve aanwendingsmogelijkheden. De enige aanwending is dan een bosbouwkundige. De koopprijs van bosgrond met houtopstand, volgens bijlage 5 ca. f5.000,- is lager dan de voor ander agrarisch gebruik bestemde gronden. De herplantplicht houdt een aanzienlijk vermogensverlies in voor degene die gronden, die nog geen bosbouwkundige aanwending hebben, wil gaan bebossen.

Het overheidsbosbezit is vanuit het standpunt van economische rechtvaardigheid als neutraal te beschouwen. Althans, indien van een eerlijke verdeling tussen "wie beslist, wie geniet en wie betaalt" wordt uitgegaan. De gemeenschap betaalt de lasten van het nastreven van de door haar gestelde doeleinden t.a.v. de bosbouw. Door het zelf exploiteren van haar bosbezit stelt de gemeenschap zichzelf via de door haar gekozen overheid een bepaald bosareaal ter beschikking. Hoe groot dit areaal moet zijn is afhankelijk van de doeleinden die de gemeenschap zich stelt. Via de belastinggelden wordt ervoor gezorgd dat aan de beloningsaanspraken van de in het overheidsbosbezit aangewende produktiefactoren voldaan kan worden. Daarbij dient opgemerkt te worden dat ook bij belastingheffing de economische rechtvaardigheid een rol speelt. Het gaat bij dit proces immers om een eerlijke verdeling tussen wie beslist, wie geniet en wie betaalt.

Voorlichting, onderzoek en onderwijs hebben o.a. ten doel om via verbetering van de kwaliteit van de in de bosbouw gebruikte materialen en toegepaste methoden de bedrijfsvoering en bedrijfsorganisatie te verbeteren. Hoewel dit een positieve invloed op de inkomensvorming en verdeling in de bosbouwsector kan hebben, is er wat dit aspect betreft weinig verschil aan te geven met het onderzoek en voorlichting gericht op andere sectoren van de volkshuishouding. Het effect van dit beleidsinstrument heeft voor de bosbouw t.o.v. andere sectoren geen positieve noch negatieve betekenis en is dan ook als neutraal aangeduid

## 5. Sociaal culturele acceptatie

Het is niet voldoende dat vaststaat dat een bepaalde maatregel praktisch uitvoerbaar is, dat de maatregel economisch efficiënt is en dat baten en kosten eerlijk verdeeld worden. Het resultaat van de maatregel moet door de subjecten gewenst of in elk geval geaccepteerd worden. (CLAWSON, 1977). Onder de mate van sociaal culturele acceptatie kan in dit verband het volgende verstaan worden: In hoeverre herkennen de subjecten de vervulling van hun wensen in de genomen overheidsmaatregelen.

Om te bepalen welke maatregelen geaccepteerd zullen worden dient de overheid de wensen der subjecten te onderkennen. Wanneer een burger bepaalde wensen heeft met betrekking tot het overheidsbeleid staat hij allereerst voor de keus deze wensen kenbaar te maken dan wel te verzwijgen. Het kenbaar maken van deze wensen duidt VAN DER DOEL (1975) aan met het begrip "politieke participatie". Deze politieke participatie kan zich uiten in verschillende vormen van actie. Naar VAN DER DOEL vermeldt kunnen zeven vormen van politieke activiteit worden onderscheiden.

- a. Deelneming aan pressie of aktiegroepen.
- b. Persoonlijke beïnvloeding van politici via directe kontakten of financiële steun.
- c. Toetreding tot een massabeweging.
- d. Ontduiking of afwenteling van overheidsmaatregelen.
- e. De totstandbrenging van kollektieve goederen door particulieren.
- f. Migratie ("Het stemmen met de voeten").
- g. Het al dan niet stemmen op een politieke partij.

Hoewel niet altijd even goed herkenbaar, worden deze vormen van politieke participatie door de belanghebbenden bij de bosbouw benut om hun wensen t.a.v. het bosbouwbeleid kenbaar te maken. Deze belanghebbenden kunnen onderscheiden worden in een aantal groeperingen met uiteenlopende belangen. Deze belangen kunnen onderling afwijken tengevolge van de verschillende preferenties t.a.v. de vier functies van het bos. De belangenbehartiging van deze groeperingen geschiedt veelal door de belangenorganisaties. Voor de bosbouw vallen deze organisaties onder categorie c en e van de onderscheiden vormen van "politieke" participatie. Naast de belangenorganisaties worden de wensen van groeperingen ook kenbaar gemaakt via aktiegroepen. Een belangenorganisatie onderscheidt zich van een aktiegroep door het feit dat het

publiek een formeel georganiseerde vereniging is van privaatrechtelijk of publiekrechtelijk karakter. Aan deze voorwaarden voldoet een aktiegroep veelal niet.

Tabel 24 Enkele voorbeelden van politieke participatie in de bosbouw

Belangengroepen	Belangenorganisaties	Aktiegroepen
Belastingbetaler	Parlement	
Bezitters van cultuurgronden	Landbouwschap	Werkgroep Kritische Bosbeheer
Houthandelaren- en houtverbruikers	Stichting Industriehout	
Recreanten	A.N.W.B.	
Natuur liefhebbers	Natuurbeschermingsorganisaties Stichting Natuur & Milieu	Aktie Geuldal
Overheidsbosbezit	Staatsbosbeheer	

In tabel 24 is een opsomming gegeven van enige belangengroepen, belangenorganisaties en aktiegroepen. Deze opsomming is illustratief bedoeld en niet limitatief van aard. De belangenorganisaties vertegenwoordigen de belangen van een of meerdere belangengroepen. Deze organisaties kunnen het overheidsbeleid in grote mate beïnvloeden. Bovendien kunnen in sommige gevallen de belangenorganisaties belast worden met de uitvoering van het overheidsbeleid. Zo hebben Bosschap en Landbouwschap de bevoegdheid om regeland op te treden in de agrarische sectoren. Het Staatsbosbeheer is in tabel 24 eveneens weergegeven als belangenorganisatie. Als grootste bosbezitter heeft deze instantie niet alleen tot taak om het grootste deel van het bosbouwbeleid uit te voeren maar kan daar eveneens grote invloed op uitoefenen.

De laatste jaren spelen naast de belangenorganisaties diverse aktiegroepen een belangrijke rol. Deze streven vanuit een bepaalde maatschappelijke opvatting een specifiek doel na. De belangenorganisaties zijn daarentegen gericht op de belangenbehartiging van bepaalde groepen in de samenleving. Bij het functioneren van een belangenorganisatie kunnen de belangen van een of meerdere - niet in de organisatie vertegenwoordigde - groepen geschaad worden. Indien deze benadeelde



groepen geen gehoor vinden bij bestaande belangenorganisaties, kan een actiegroep ontstaan. Zo is naast de belangenorganisatie - Het Limburgs Landschap - de actiegroep tot behoud van het Geuldal ontstaan.

De sociaal-culturele acceptatie van een maatregel is nu af te leiden aan de reacties van de belangenorganisaties via diverse media, het opteren door de belangengroepen van de diverse bijdragen- en subsidieregelingen en het optreden van actiegroepen. Deze paragraaf beperkt zich tot de acceptatie der maatregelen door de bosbouwsector. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden ten aanzien van de verwezenlijking van de twee beleidslijnen voor de bosbouw. Zo kan een maatregel, die vanuit het oogpunt der instandhouding en verbetering geaccepteerd is, afgewezen worden door groepen die belang hebben bij de uitbreiding van het bosareaal.

De wettelijke bepalingen zullen over het algemeen uit het oogpunt van instandhouding en verbetering door het grootste deel der belangengroepen gezien worden als een acceptabel instrumentarium. Er zijn althans weinig publicaties verschenen van belangenorganisaties in de bosbouwsector waarin in het kader van de instandhouding en verbetering verzet wordt aangetekend tegen de wettelijke bepalingen. Wel is bekend dat ondernemers in akkerbouw en veeteelt deze wettelijke bepalingen als hinderlijk ervaren voor een goede verkaveling van hun gronden.

Ten aanzien van de tweede beleidslijn, de uitbreiding van het bosareaal, kan bij de bepalingen van de Boswet de volgende kanttekening gemaakt worden. In de belangenorganisaties van de Bosbouw m.n. het Bosschap wordt er naar gestreefd om in de Herplantplicht een verandering aan te brengen. In de huidige vorm loopt de particuliere grondeigenaar de kans op een aanzienlijk vermogensverlies, bij bebossing van zijn grondbezit (Bijlage 5). Door de Herplantplicht zodanig te veranderen dat zij niet meer geldt voor percelen die uitsluitend gericht zijn op de houtproductie hoopt men het animo voor het bebossen van landbouwgronden te vergroten. Gezien de huidige vraag naar landbouwgrond door akkerbouw en veehouderij en de huidige bedrijfsuitkomsten in de bosbouw kan de vraag gesteld worden of aanpassing van de Herplantplicht allèen, voldoende is.

In de bosbouwkringen wordt de Ruilverkavelingswet van 1954 als nadelig voor de bosbouw beschouwd omdat deze wet vooral gericht zou zijn op andere vormen van agrarisch grondgebruik. Deze Ruilverkavelingswet zou geen goede afweging tussen landbouw, natuurbehoud en landschapsbehoud garanderen. (Interimnota, Landinrichting 1976). De nieuwe toekomstige Landinrichtingswet moet een betere afweging van de diverse belangen mogelijk maken. Zij staat dan ook in beter aanzien bij de belangenorganisaties van de sektor bosbouw dan de Ruilverkavelingswet uit 1954.

Voor de fiscale regelingen behoeft geen onderscheid gemaakt te worden t.a.v. de twee beleidslijnen. Uit bijlage 3 komt naar voren dat de regelingen een positieve bijdrage vormen tot de lastenverlichting van de bosbezitters. De enige uitzondering hierop vormt de Vrijstelling inkomstenbelasting, deze regeling sorteert in de huidige situatie een tegengesteld effect. Voor de bouseigenaren houdt deze vrijstelling geen lastenverlichting, maar een lastenverzwaring in. In de Structuurvisie op het Bos en de Bosbouw (1977) wordt voorgesteld om de regeling facultatief te maken. De bouseigenaar kan dan in jaren, waarin de opbrengsten de kosten overtreffen, voor de vrijstelling opteren en in andere jaren de gemaakte verliezen aftrekken. De uitgebrachte keuze zou echter wel voor een langere periode moeten gelden (5 à 10 jaar).

De acceptatie van de Natuurschoonwet is direkt af te leiden van de totale oppervlakte bosareaal dat vrijwillig door de betreffende eigenaren onder de regeling gebracht is. Van de ca 200.000 ha bosterrein is ruim 57.000 ha onder de Natuurschoonwet gebracht (zie bijlage 3). Voor de aan de N.S.W. verbonden faciliteiten en de normale faciliteiten voor successierechten en vermogensbelasting wordt door de belangenorganisaties een nog ruimere opzet bepleit. (Structuurvisie op het Bos en de Bosbouw, 1977). Eveneens wordt gepleit voor de afschaffing van de bepaling dat alleen landgoederen voor de N.S.W. regeling in aanmerking kunnen komen.

Er dient nog opgemerkt te worden dat de sociaal culturele acceptatie van de wettelijke bepalingen en fiscale regelingen alleen af te leiden is uit de naar buiten gebrachte reacties van de belangenorganisaties. Alleen in gevallen waar sprake is van vrijwillige acceptatie kan men zich baseren op de verhouding tussen hen die wel en hen die

niet opteren. Bij de Natuurschoonwet was het gegeven bekend. Bij de Landbouwregeling voor de B.T.W. is het moeilijk na te gaan welk percentage van de boseigenaren onder de Landbouwregeling valt omdat dat inzage vereist is in de individuele belastinggegevens.

Voor de regelingen Bijdragen in de kosten van herbeplanting resp. in de kosten van bebossing en de Regeling bosbijdragen voor openbare lichamen en particulieren kunnen oppervlakten dienen als maatstaf voor de sociale acceptatie.

Tabel 25 Aantal hectaren vallende onder diverse Bijdrageregelingen<sup>1)</sup>.

Jaar	Bijdragen in de kosten van				Regeling bosbijdragen			
	Herbeplanting in ha	Kolom 1 als % van 1300 ha	Herstel Stormvlakte in ha	Bebossing in ha	Openbare <sup>3)</sup> Lichamen in ha	Kolom 5 als % van 45000 ha	Particulieren in ha	Kolom 7 als % van 100.000 ha
	1	2	3	4	5	6	7	8
1970					37.996	84	72.350	71
1971	721	55		514	38.195	85	72.540	72
1972	761	59		234	37.448	83	72.585	72
1973	470	36		149	37.287	83	72.048	71
1974	459	35	425	188	37.323	83	72.514	72
1975	462	36	2629	114	37.273	83	71.627	71
1976	682	52	1036	108	37.816	84	71.612	71
1977 <sup>2)</sup>	837	64	363	29	-	-	-	-

Bron: Staatsbosbeheer

Opmerkingen:

- 1) In Kolom 2 is Kolom 1 weergegeven als % van de bij een theoretisch gemiddelde omloop van 100 jaar jaarlijks te herplanten oppervlakte (ca. 1.300 ha). Hierbij zijn de hectares die vallen onder de Regeling Herstel Stormvlakte buiten beschouwing gelaten.
- 2) Gegevens over 1977 hebben betrekking t/m juli 1977
- 3) De Openbare lichamen beschikten in 1975 over ca. 45.000 ha bos. Het niet-overheidsbosbezit was in 1975 ca. 100.000 ha.

Om te bepalen welk percentage van het te herbeplanten areaal gebruik gemaakt heeft van de Bijdrageregeling in de kosten van herbeplanting moet vastgesteld worden hoeveel hectare in de diverse jaren voor herbeplanting in aanmerking komt. Het totale opgaande produktie-areaal omvat ruim 200.000 ha. (Bijlage 2). Het Rijksbosbezit, ca. 70.000 ha., komt niet voor de regeling in aanmerking. De resterende oppervlakte, ca. 130.000 ha kan wel voor de regeling in de kosten van herbeplanting opteren. Uitgaande van een gemiddelde omloop van 100 jaar zou in het niet Rijksbosbezit jaarlijks 1.300 ha. bos geveld kunnen worden. Deze 1300 ha vormt de theoretische kapvlakte die jaarlijks voor de bijdrageregeling in aanmerking zou kunnen komen. Uit tabel 25 Kolom 2 kan opgemaakt worden dat ruim 50% van de normatief bepaalde te herbeplante kapvlakte "gebruik maakt" van de Bijdrageregeling in de kosten van herbeplanting.

Tengevolge van de stormen in de jaren 1972 en 1973 is veel bos verloren gegaan. Om de schade van deze stormen op te vangen is een Besluit Bijdragen Herstel Stormvlakten in 1974 in werking getreden. De met deze regeling gepaard gaande oppervlakten staan in kolom 3 van tabel 25 vermeld. Om een indruk te krijgen van de oppervlakte, die in de jaren 1974 t/m 1977 is herbeplant, dient de som genomen te worden van kolom 1 en kolom 3 van tabel 25.

Weg- en erfbeplantingen komen niet voor de herbeplantingsbijdrage in aanmerking. De herbeplanting van deze vorm van houtproduktie en de aanleg van bos op percelen, die tot dan toe niet bebost waren, komt in aanmerking voor de Bijdrageregeling in de kosten van bebossing. Uit tabel 25 blijkt dat de acceptatie van deze regeling dalende en bovendien van beperkte omvang is. De enige die momenteel zorg draagt voor bebossing van gronden is de overheid zelf. Dit gebeurt uit oogpunt van de recreatie, de landschappelijke aankleding en de houtproduktie langs rijkswegen, in de nieuwe polders en in ruilverkavelingsprojecten. De mate van sociaal culturele acceptatie van bebossing door de overheid hangt af van de belangen van andere grondgebruikers. Dit geldt in toenemende mate bij bebossing van gronden waaraan - uit oogpunt van alternatieve toepassingsmogelijkheden - grote behoefte is.

Uit de oppervlakten die onder de Regeling Bosbijdragen vallen kan de sociaal culturele acceptatie van deze regeling worden afgeleid.

Voor de Regeling bosbijdragen openbare lichamen kwam het gemeentelijk bosbezit en de bossen in handen van provincies en publiekrechtelijke lichamen in aanmerking. Het bezit van deze groepen eigenaren omvat ca. 45.000 ha. Ruim 80% van het bosbezit van de openbare lichamen werd onder de regeling gebracht door de diverse eigenaren. Van het particuliere bosbezit - ruim 100.000 ha - werd ruim 70% onder de Regeling bosbijdragen voor particulieren gebracht. De sociaal culturele acceptatie van de belangengroep "eigenaren" was dus positief. De overheid is echter van mening geweest dat de beide Regelingen bosbijdragen niet het effect sorteerden welke de overheid zich van deze bijdrageregeling voorgesteld had. De instandhouding en verbetering van het bosbezit van de lagere overheden en particulieren liet te wensen over. Op aandringen van de belangenorganisaties, het Boschap en Staatsbosbeheer, hebben de ministers van Landbouw & Visserij en C.R.M. beide bijdrageregelingen per 1 januari 1977 vervangen. In plaats van de Regeling bosbijdragen openbare lichamen en de Regeling bosbijdragen particulieren trad op deze datum de Beschikking Bosbijdragen in werking. Er is nu één regeling voor beide eigenaarscategorieën.

De sociaal culturele acceptatie van de Beschikking Bosbijdragen is nog niet vast te stellen. Wel kan een analyse van de uitwerking van de diverse aan deze regeling verbonden bepalingen gegeven worden. De gemiddelde bijdrage voortvloeiende uit de nieuwe regeling is met de overlegging van een beheersplan f95,- per ha. voor opengesteld bosbezit en f50,- per ha. voor gesloten bosbezit. Indien er geen beheersplan vereist is worden deze bijdragen respectievelijk f70,- en f25,- per ha per jaar. Daarnaast worden voor extra werkzaamheden nog extra bijdragen uitgekeerd. De regeling is royaler opgezet dan de oude regeling. Deze royale opzet hoeft echter geen garantie in te houden voor een acceptatie door de bouseigenaren. In de eerste plaats moeten de kosten van een beheersplan, ca. f10,- per ha. per jaar, door de eigenaar gedragen worden. In de tweede plaats moet het plan voldoen aan bepaalde, door de directeur van Staatsbosbeheer gestelde, eisen. Naast deze kosten en de goedkeuring van het plan geldt het feit dat de eigenaar het plan niet alleen moet indienen, maar er zich ook aan moet houden. Door te opteren voor de Beschikking Bosbijdragen neemt de bouseigenaar de verplichting op zich om bepaalde werkzaamheden uit te voeren, dit brengt kosten met zich mee. Al deze verplichtingen waren niet ingebouwd in de oude Regeling Bosbijdragen.

De toenemende uitgaven waarmee de Bijdrageregeling ter bewaring van bossen en andere houtopstanden, de Landschapsverzorgingsbijdrage en de subsidie in de kosten van aankoop van natuurterreinen gepaard gaan (zie tabel 10) wijzen op een toenemende belangstelling. Het toenemend bosareaal van de natuurbeschermingsorganisaties is mede een gevolg van de diverse regelingen die in de loop der jaren zijn ingevoerd (zie Bijlage 2). Hoewel de Beheersovereenkomsten in de toekomst een grotere rol kunnen gaan spelen - landschapsparken - is de omvang niet groot te noemen. De ontwerp Richtlijn der E.G. wordt door de belangenorganisaties van de Bosbouw gezien als een mogelijkheid om de bosbouwkundige aanwending van cultuurgrond te stimuleren. Gezien de huidige vraag- en aanbodverhoudingen op de grondmarkt is dit een weinig reële zaak. In Nederland komen geen marginale gronden in landbouwtechnische zin voor. Daarentegen is er wel sprake van te kleine landbouwbedrijven, met als gevolg een marginale bedrijfsvoering. Door grond aan de landbouw te onttrekken zou de bedrijfsvergroting, nodig voor een goede bedrijfsvoering in de landbouw, geschaad worden. Het is dus te verwachten dat de sociaal culturele acceptatie van de E.G. Richtlijnen door de landbouworganisaties, w.o. het Landbouwschap, beperkt zal zijn.

De acceptatie van het overheidsbosbezit kan vanuit economisch gezichtspunt verdedigd worden. Zelfs de aanhangers van de klassieke economische theorie zijn van mening dat, indien de produkten en diensten van de bosbouwsector gewenst zijn, doch niet via het markt- en prijsmechanisme over de gemeenschap verdeeld kunnen worden, overheidsbosbezit gerechtvaardigd is. Ook als het particulier initiatief volgens de gemeenschap te kort schiet kunnen er vanuit de diverse economische theorieën geen principiële bezwaren t.a.v. het overheidsbosbezit worden afgeleid. Als het animo van de particulieren voor bosexploitatie dalende is en de gemeenschap wenst toch een bepaald bosareaal ter vervulling van de genoemde functies, dan kan de overheid op twee wijzen een oplossing bieden. De eerste is om zelf de exploitatie ter hand te nemen, hetgeen op grote schaal geschiedt. De tweede wijze is het verlenen van bijdragen aan de particuliere bosbouw. Deze bijdragen kunnen dan de beloning vormen van de niet via het markt- en prijsmechanisme lopende diensten: recreatie, ecologie en overige. Dit gebeurt eveneens.

De economische wetenschap kan een functie vervullen bij het tot stand komen van de sociaal culturele acceptatie. Het aangeven van de economische consequenties, o.a. door middel van een kosten-baten en een kosten-effectiviteits analyse, kan leiden tot een betere afweging van de diverse belangen. Hierdoor verkrijgt het acceptatieproces een betere basis. De sociaal culturele acceptatie van het overheidsbosbezit zal o.a. afhangen van de mate dat de gemeenschap er van overtuigd is dat het bos efficiënter door de overheidsinstanties zelf beheerd kan worden dan door de particulieren. Deze vraag is alleen te beantwoorden als er een duidelijk beeld verkregen kan worden van de omvang van de door de overheid in haar bossen aangewende middelen. Hiervan geeft tabel 10 en Bijlage 4 een indruk.

De sociaal culturele acceptatie van het laatste instrument - voorlichting, onderwijs en onderzoek - is eveneens afhankelijk van de inzichten die er bij de gemeenschap leven. Zoals reeds t.a.v. het bosbezit van de overheid is gesteld zijn deze inzichten mede afhankelijk van de mogelijkheid tot een kosten-baten en een kosten-effectiviteits-analyse.

6. De praktische uitvoerbaarheid.

CLAWSON (1977) stelt dat elk beleid praktisch uitvoerbaar dient te zijn, anders is het onbruikbaar of zelfs verkeerd. Indien een beleidsmaatregel niet effectief in praktijk gebracht kan worden heeft men er niets aan om deze maatregel toch in zijn programma op te nemen. Indien voor een maatregel informatie nodig is, die niet voor handen is; indien er van de betrokkenen een bepaalde opleiding vereist wordt, die zij niet genoten hebben of de aanwezigheid van andere condities verlangd wordt, die er niet zijn, heeft de maatregel geen zin. Door het invoeren van een maatregel, waarvoor de condities niet aanwezig zijn, kan zelfs de reputatie van de uitvoerende instanties ernstig geschaad worden. De sociaal-culturele acceptatie van andere beleidsinstrumenten kan hierdoor afnemen. Zo stelt CLAWSON dat het geen zin heeft om kleine boseigenaren te belasten met een beheersplan dat zij in de praktijk niet uit kunnen voeren.

Voor de Nederlandse situatie is dat in 1977 actueel. De overheid heeft namelijk aan de Beschikking Bosbijdragen de verplichting van het indienen van een beheersplan gekoppeld. CLAWSON is van mening dat de sociaal culturele acceptatie van een dergelijke beleidsmaatregel gering kan zijn. Hij voorziet dat elke poging om aan de feitelijke exploitatie van de particuliere bosbedrijven bindende regels voor te schrijven kan verzanden in administratieve details.

De praktische uitvoerbaarheid van de wettelijke bepalingen kan getoetst worden aan hun controleerbaarheid. Hoewel gegevens over dit vraagstuk niet voor handen zijn, mag aangenomen worden dat er voldoende waarborgen voor de naleving van deze bepalingen aanwezig zijn. Een van die waarborgen is het feit dat bosgrond nauwelijks onopgemerkt aan de bosbouwkundige bestemming onttrokken kan worden. Ten aanzien van de Wet op de ruimtelijke ordening, de Ruilverkavelingswet en de Landinrichtingswet geldt dat een goed opgezette inspraakprocedure een eerste vereiste is voor de praktische toepassing van deze wettelijke bepalingen. In het verleden is gebleken dat bij ruilverkavelingen grote vertragingen kunnen ontstaan. Dit kan tot gevolg hebben dat reeds goedgekeurde ruilverkavelingen door veranderde inzichten bij hun realisatie achterhaald zijn. Op basis van de huidige opvattingen



zou een dergelijke cultuurtechnische ingreep van uit oogpunt van natuur- en landschap niet uitgevoerd worden. De wettelijke bepalingen echter drukken deze ingreep toch door.

De fiscale regelingen zijn allen van een dusdanige opzet dat zij in de praktijk uitvoerbaar zijn. Het enige probleem hierbij is dat verscheidene faciliteiten alleen gelden voor bosbezit waarbij sprake is van een bedrijfsmatige exploitatie. In de bestaande jurisprudentie is daarvan echter reeds snel sprake, zodat dit geen praktische problemen oplevert bij de uitvoering der fiscale regelingen.

Bij de bijdrage- en subsidieregelingen hangt de praktische uitvoerbaarheid veelal af van de mate van controleerbaarheid van de in de regelingen opgenomen bepalingen. Bij de per 1-1-1977 ingetrokken Regeling bosbijdragen was de controle vrij eenvoudig. Het enige punt dat controle vereiste was het feit of het bosbezit voldoende ontsloten was. Om reeds vermelde redenen werden deze regelingen vervangen door de Beschikking bosbijdragen. Hierbij wordt een beheersplan verplicht gesteld. De goedkeuring en de controle van dit beheersplan vereist meer werkzaamheden. Als de acceptatiegraad van de nieuwe regeling door openbare lichamen en door de particulieren overeenstemt met die van de oude regelingen, dan is het aantal te controleren beheersplannen gelijk aan het aantal bosbedrijven vallende onder de oude regelingen (ca. 1.500). De controle van deze 1500 beheersplannen vereist hoogstwaarschijnlijk de aanstelling van nieuw personeel. De praktische uitvoerbaarheid van de Beschikking bosbijdragen is immers afhankelijk van de beschikbare mankracht. Een economische analyse moet aantonen of de beoogde effecten van de nieuwe maatregel opwegen tegen de extra benodigde middelen.

De ontwerp Richtlijn der E.G. is bedoeld om via bebossing marginale gronden aan de landbouw te onttrekken. In economische zin is er in Nederland echter geen sprake van marginale landbouwgronden. Daarentegen kan er binnende huidige bedrijfsstructuur in de landbouw in bepaalde gevallen wel gesproken worden van een marginale bedrijfsorganisatie, met als gevolg een marginale bedrijfsvoering. Dit is dan niet zo zeer het gevolg van de kwaliteit van de grond doch veeleer een gevolg van de te kleine oppervlakte per bedrijf. Onttrekking van gronden aan de landbouw zou een betere bedrijfsstructuur in de akkerbouw en rundveehouderij belemmeren.

Deze voor de landbouw bestemde maatregel kan dus moeilijk gezien worden als een instrument tot verbetering van de landbouwstructuur in Nederland. Een uitbreiding van het huidige bosareaal dient dan ook uit andere overwegingen te geschieden dan ter ondersteuning van de landbouw.

De praktische uitvoerbaarheid van het in eigendom hebben van bossen door de overheid, het geven van voorlichting, het doen van onderzoek en het verzorgen van onderwijs is in belangrijke mate afhankelijk van twee factoren. De eerste factor is de hoeveelheid middelen die de overheid ter beschikking kan en mag stellen voor de vervulling van deze taken. De hoeveelheid beschikbare middelen bepaalt in hoge mate de omvang van de door de overheid te vervullen taken. De bepaling van de hoeveelheid middelen behoort het resultaat te zijn van de afweging tussen het totaal der voorhanden zijnde middelen en de doeleinden die de overheid, de gemeenschap, zich stelt. De tweede factor die van wezenlijk belang is, is de kwaliteit der aanwending van de aan het bosbouwbeleid toegewezen middelen. Om deze kwaliteit te kunnen beoordelen is een goede doorzichtigheid van de opbouw van de overheidsinstanties noodzakelijk. Alleen dan kan beoordeeld worden of de doeleinden, die de gemeenschap stelt, ook verwezenlijkt worden met behulp van de toegewezen middelen.

Om het functioneren van het Staatsbosbeheer als beheerder van bossen en natuurterreinen te analyseren is in 1972 bij Besluit van de minister van Landbouw en Visserij de "Commissie Onderzoek Beheer Terreinen Staatsbosbeheer" ingesteld. Uit het rapport van de commissie blijkt dat onderzoek verricht is naar de volgende aspecten:

- a. De doelstellingen bij het terreinbeheer;
- b. Het functioneren van het Staatsbosbeheer;
- c. Beleidsanalyse van alternatieve combinaties van enkelvoudige doelstellingen;
- d. Onderzoek naar berekeningsmethoden en waarderingsgrondslagen ten behoeve van een kosten-batenanalyse met betrekking tot het terreinbeheer.

Ten aanzien van de doelstellingen acht de commissie het van groot belang dat de ministeries - Landbouw en Visserij en C.R.M. - duidelijke beleidsrichtlijnen formuleren voor de door het Staatsbosbeheer bij de doelstellingen interpretatie te hanteren prioriteiten.

Een verkeerde interpretatie der doelstellingen kan namelijk leiden tot grote verschillen in het realisatieniveau van deze doelstellingen en tot grote verschillen in het niveau van kosten en baten. Door de grote verwevenheid van de vier functies van bos- en natuurterreinen kan naast de interpretatie der doeleinden ook de benadrukking der functies, afwijkingen veroorzaken tussen het door de gemeenschap gewenste en het door Staatsbosbeheer bereikte resultaat.

Voor het functioneren beveelt de Commissie aan om het Staatsbosbeheer zodanig te structureren dat de integratie van de uitvoering van het beleid ten aanzien van het terreinbeheer van de ministeries van Landbouw & Visserij en C.R.M. beter wordt gewaarborgd. Dit kan volgens haar bereikt worden door het terreinbeheer op directieniveau los te koppelen van de Inspectie Bosbouw en van de Inspectie Natuurbehoud en dit beheer onder te brengen in een afzonderlijke Inspectie. Zij is van mening dat alleen op deze wijze een verhoging van de bestuurlijke effectiviteit en de daaruit voortvloeiende betere beheersing van het kostenniveau bereikt kan worden.

In de beleidsanalyse van alternatieve combinaties van enkelvoudige doelstellingen wijst de Commissie er op dat elke verandering in de huidige situatie financiële gevolgen heeft. Bij een onderlinge afweging stuit men daarbij op het bezwaar dat alleen de direkt in geld uitdrukbare baten in de beschouwing opgenomen kunnen worden. Om een kosten-batenanalyse te kunnen opstellen is het echter noodzakelijk om ook de niet in geld uitdrukbare goederen en diensten te waarderen. Voor bos- en natuurterrein kunnen hieronder de diensten voortvloeiende uit de recreatieve, ecologische en overige functies verstaan worden.

Uit de analyse van de praktische uitvoerbaarheid blijkt de onderlinge verwevenheid der toetsingscriteria. Een oordeel over de praktische uitvoerbaarheid kan niet los gezien worden van de oordelen over de andere toetsingscriteria. Het tegen elkaar afwegen van de bij de beoordeling beschikbaar gekomen informatie is een complexe aangelegenheid.

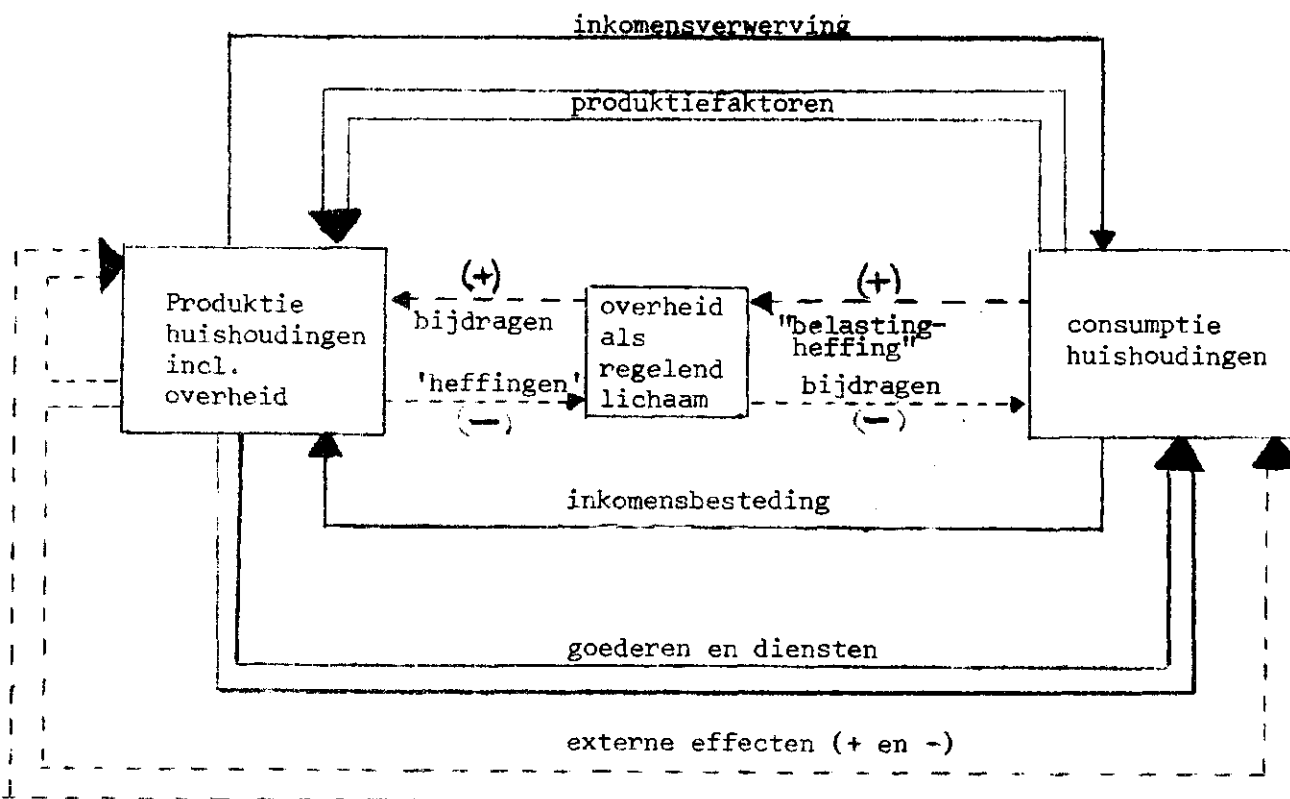
CLAWSON meent dat de oplossing van de vraagstukken met betrekking tot het inrichtingsbeleid voor het landelijk gebied ligt in het vaststellen van pragmatische compromissen tussen de verschillende punten. Deze standpunten dienen dan wel gebaseerd te zijn op een afweging van de beschikbare informatie over de verschillende aspecten.

7. Externe effecten

Het optreden van externe effecten en het aanduiden van de rol van de overheid ten aanzien van deze effecten, kan toegelicht worden met behulp van een geschematiseerde weergave van de economische kringloop. De eerste denkbeelden over de weergave van het economisch gebeuren als een kringloop worden toegeschreven aan Quesnay, de grondlegger van de Physiocratische school. Geïnspireerd door zijn medische loopbaan zou Quesnay op de gedachte gekomen zijn om de werking van de volkshuishouding weer te geven als de menselijke bloedsomloop.

Het kringloopmodel dankt zijn betekenis aan het bijdragen tot een beter inzicht in de werking van de volkshuishouding. De physiocraten waren van mening dat de economische kringloop niet doorbroken diende te worden. De overheid behoorde zich dan ook zoveel mogelijk te onthouden van enigerlei vorm van ingrijpen in het economisch proces. Deze opvatting heeft zich bij economen tot op de dag van vandaag weten te handhaven. Daarnaast wordt ook de regulerende rol van de overheid binnen het economisch proces door de economen aanvaard. In figuur 6 is een economische kringloop weergegeven van een gesloten volkshuishouding. In deze kringloop zijn de externe effecten, de heffingen en de bijdragen en subsidies weergegeven.

Figuur 6. De economische kringloop van een gesloten volkshuishouding.



Toelichting op figuur 6:

De weergegeven kringloop is een sterk vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. De figuur geeft een beeld van een gesloten volkshuishouding. De toevoeging 'gesloten' houdt in dat de betrekkingen met het buitenland niet in beeld zijn gebracht.

Er is onderscheid gemaakt tussen drie soorten huishoudingen: de produktiehuishoudingen, de overheidshuishoudingen en de consumptiehuishoudingen. De produktiehuishoudingen betrekken de door hen ingezette produktiefactoren - arbeid, grond en kapitaal - van de consumptiehuishoudingen. Door de combinatie van deze produktiefactoren met grond en hulpstoffen zijn de produktiehuishoudingen in staat om goederen en diensten te leveren aan de consumptiehuishoudingen. Tegenover deze wederzijdse levering van 'fysieke prestaties' staan geldstromen. De eerste geldstroom wordt aangeduid als de 'inkomensverwerving'. Deze wordt gevormd door de som van de arbeidslonen, rentebetalingen en netto pachten in ruil voor de ter beschikking gestelde hoeveelheid arbeid, kapitaal en grond. De tweede geldstroom wordt aangeduid met de term 'inkomensbesteding'. De inkomensbesteding is de som van de consumptieve uitgaven, de verschuldigde belastingen en de besparingen. In deze vereenvoudigde weergave wordt aangenomen, dat de besparingen gelijk zijn aan de kapitaalaanwending van de produktiehuishoudingen.

Door het verrichten van een drietal economische functies is de rol van de overheid in de economische kringloop van tweeërlei aard. De overheid behoort tot de produktiehuishoudingen omdat zij beslag legt op de produktiemiddelen. In deze rol betreft de overheid de primaire produktiefactoren van de consumptiehuishoudingen en de goederen en diensten van de andere produktiehuishoudingen. Het betrekken van goederen en diensten van andere produktiehuishoudingen kan gezien worden als een intermediaire levering tussen produktiehuishoudingen met de overheid als ontvangende partij. Uitgaande van deze opvatting tast de 'materiële consumptie van de overheid' haar functie als producent niet aan. In de rol van producent levert de overheid goederen en diensten aan de consumptiehuishoudingen. Er is sprake van zgn. finale leveringen. Daarentegen behoren de leveringen van de overheid aan de produktiehuishoudingen in deze figuur tot de intermediaire leveringen.

De intermediaire leveringen spelen zich geheel af in de rechthoek van de produktiehuishouding evenals de tegenprestaties van deze leveringen.

Tegenover de levering van de goederen en diensten aan consumptiehuishoudingen staat de betaling door deze huishoudingen in de vorm van belastingen of andere collectieve lasten (bijv. heffingen of restituties). De tweede rol van de overheid is die van 'regulerend lichaam'. De overheid kan immers door direkt en indirekt ingrijpen in de kringloop het economisch proces regelen of bijsturen. De rol van de overheid als regulerend lichaam is in het schema beperkt tot een corrigerend ingrijpen bij externe effecten. Bovendien wordt in dit schema er van uitgegaan dat alleen de werking van produktiehuishoudingen externe effecten veroorzaakt.

Deze externe effecten zijn weergegeven als een stroom van goederen en diensten. Tegenover de positieve externe effecten (+) staan geldbedragen die, als onderdeel der algemene belastingen, door de overheid geïnd worden bij de consumptiehuishoudingen. Deze "belastingheffing" wordt vervolgens door de overheid als regulerend lichaam aan de veroorzakers van deze positieve effecten, de produktiehuishoudingen, in de vorm van bijdragen uitgekeerd. Bij negatieve externe effecten (-) is het omgekeerde het geval (16). (einde toelichting).

De uitgangspunten die de neo-klassieken bij hun economische theorie hanteren, leiden ertoe dat de overheid bij een onjuiste werking van het prijsmechanisme regelend behoort op te treden. Een onjuiste werking van het prijsmechanisme wordt o.a. veroorzaakt door de aanwezigheid van externe effecten. Deze oefenen - als nevengevolg van het economisch handelen - een positieve of negatieve invloed uit op de produktievoorwaarden van de produktiehuishoudingen of het bevredigingsniveau van de consumptiehuishoudingen. Degene die ze in het leven roept, ontvangt of betaalt hier geen vergoeding voor in de vorm van een "marktprijs". Dat het prijsmechanisme aldus niet een optimale allocatie inhoudt vormt een argument voor corrigerend ingrijpen van de overheid. Met name Pigou heeft als middel subsidiëring en belastingheffing aanbevolen. Hij beoogde hiermee de werking van het prijsmechanisme te corrigeren en te completeren.

Een duidelijk voorbeeld van externe effecten treft men aan in de bosbouw. Een bosbedrijf geeft in meer of mindere mate gestalte aan de vier onderscheiden functies van het bos. Van deze functies wordt alleen de houtproducerende functie beloond via het markt- en prijsmechanisme. De andere drie functies - recreatie, ecologie en overige - zijn over het algemeen niet verhandelbaar en ontvangen dan ook geen beloning via het "markt"- en prijsmechanisme. Zij kunnen beschouwd worden als positieve externe effecten van de bosbouw.

Voor het schatten van de waarde van deze externe effecten wordt gebruik gemaakt van het compensatiebeginsel. Zij het zonder de noodzaak tot het overhouden van winst. Bij deze interpretatie van het compensatie-beginsel is het voldoende dat de "winnaars" de "verliezers" kunnen compenseren. De "winnaars" bij de positieve externe effecten zijn de consumptiehuishoudingen. Aan hen vallen de niet-direkt in geld waardeerbare baten van het bos toe. De "verliezers" bij de positieve externe effecten zijn de produktiehuishoudingen in de bosbouw. Deze externe effecten ontstaan immers door het inzetten van produktiefactoren, zonder dat dit tot uiting komt in de beloning van de door de bosbedrijven ingezette primaire produktiefactoren. Er ontstaat voor de produktiehuishoudingen in de bosbouw een verlies zodra de gerealiseerde beloning voor de primaire produktiefactoren kleiner is dan hun beloningsaanspraken in een alternatieve aanwending. Het verlies, bestaande uit het verschil tussen de gerealiseerde beloning en de beloningsaanspraken van de ingezette produktiefactoren, (17) betekent voor de produktiehuishoudingen een welvaartsvermindering. Wil er voor de gehele gemeenschap sprake zijn van een neutrale potentiële welvaartsverandering dan moeten de winnaars, d.w.z. de consumenten, de producenten kunnen compenseren. Uitgaande van een gerechtvaardigde inkomensverdeling kan er eerst van een potentiële positieve welvaartsverandering gesproken worden, wanneer de winnaars nog wat winst overhouden.

Indien de gemeenschap zich de instandhouding van een bepaald bos-areaal ten doel stelt, kan de waarde van de externe effecten gelijk gesteld worden aan het beloningstekort van de produktiefactoren. Uit de exploitatie-rekening over 1975 van de door het LEI onderzochte particuliere bosbedrijven (tabel 20) blijkt dat de opbrengsten in 1975 voor 49% bestaan uit bijdragen en subsidies van de overheid. Ondanks deze bijdragen resulteert er nog een bedrijfstekort van 114 gulden. Inclusief een beloning voor het vermogen vastgelegd in grond en houtopstand wordt dit tekort f324,- per ha. Als er géén bijdragen en subsidies verleend zouden zijn, zou-uitgaande van een gelijk kostenniveau - het beloningstekort 430 gulden per hectare zijn. Deze

f 430,- per hectare kan op basis van het compensatieprincipe beschouwd worden als de minimale waarde van de positieve externe effecten van één hectare opgaand produktiebos. Dit wil echter niet zeggen dat met de stijging van de hoeveelheid ingezette produktiefactoren de waarde van de externe effecten automatisch stijgt. Om deze foutieve gedachtengang te voorkomen moet bij de afweging van de in te zetten hoeveelheid produktiefactoren voldaan zijn aan de kosten-effektiviteit. Dat wil zeggen dat het doel - de instandhouding van het bos - zowel vanuit technisch als economisch oogpunt zo efficiënt mogelijk dient te geschieden.



## Bijlage 1.

## Het mercantilisme.

Aan het eind van de middeleeuwen ontstond in Europa een beweging die het mercantilisme wordt genoemd. Deze beweging zette zich in een groot aantal Europese landen tijdens de 16e, 17e en 18e eeuw voort. Een belangrijk kenmerk van deze beweging vormde de sterke bevoogding door de overheid van het gehele maatschappelijke leven. Dit uitte zich in een direkt en gericht overheidsingrijpen door middel van verboden, verplichtingen en vergunningen. Een viertal ontwikkelingen hingen daarmee samen;

## a. de politieke ontwikkeling.

In de 16e, 17e en 18e eeuw was er in Europa een ontwikkelingsproces aan de gang dat leidde tot de vorming van nationale volkshuishoudingen. Uit een veelheid van stadshuishoudingen, feodale staatkundige eenheden trachtte men tot nationale eenheidsstaten te komen. Het proces van overgang van een federatie van feodale staatkundige eenheden tot een politieke en administratieve eenheidsstaat leidde tot een sterke groei en invloed van de ambtenarenstand.

## b. ontwikkelingen in het ruilverkeer.

Aan het eind van de middeleeuwen treden grote veranderingen op in het ruilverkeer. In de middeleeuwen was op het platteland nog overwegend sprake van gesloten familiehuishoudingen met een hoofdzakelijk op zelfvoorziening gerichte produktie. Het produceren voor de behoeften van derden neemt aan het eind van de middeleeuwen toe. Het ruilverkeer dat eertijds beperkt was tot de steden en hun ommeland gaat zich over het gehele land en zelfs over de landsgrenzen heen uitstrekken. Ontdekkingsreizen leiden ertoe dat voorheen onbekende produkten naar Europa worden gebracht. De toeneming van het handelsverkeer vergrootte enerzijds het aanzien en de macht van de kooplieden. Anderzijds riep zij reactie op van de binnenlandse nijverheid tegen de buitenlandse concurrentie. Ter bescherming en bevordering van de nijverheid werd de invoer van eindprodukten belemmerd resp. verboden, die van grondstoffen vergemakkelijkt. De uitvoer van grondstoffen werd bemoeilijkt wanneer dit in belang was van de binnenlandse nijverheid. Het doorlopend streven naar export deed een grote afhankelijkheid van het buitenland ontstaan. Men had immers een afzetgebied nodig. Met het verwerven en vestigen van koloniën werd een afzetgebied verkregen dat min of meer in de hand gehouden kon worden.

c. ontwikkelingen in de geldhoeveelheid,

Voor het muntwezen vormden in die tijd goud en zilver een onmisbare basis. Door de ontdekking van Amerika kregen de vorsten van de jonge eenheidsstaten en de kooplieden gelegenheid grote voorraden goud en zilver aan te leggen. Een belangrijke reden voor het verzamelen van goud en zilver door de jonge eenheidsstaten lag verankerd in de veranderde taak van de overheid. De centrale overheid kon zich alleen handhaven - d.w.z. de politieke en administratieve eenheid veiligstellen - indien zij over voldoende middelen beschikte. Naarmate zij over meer middelen beschikte kon zij meer gebruik maken van huurlegers en betaalde ambtenaren. Om aan middelen te komen werden belastingen in geld geheven. Voorwaarde voor het heffen van belastingen in geld was echter de aanwezigheid van een circulerend ruilmiddel dat tevens als rekeneenheid dienst kon doen. Deze functies kende men aan goud en zilver toe. Wanneer een land deze edele metalen zelf niet voortbracht hanteerde men twee manieren om aan goud en zilver te komen. In de eerste plaats streefde men ernaar goud en zilver in het land te brengen en d.m.v. verbodsbepalingen de uitvoer te beletten. De tweede manier om over goud- en zilvervoorraden te beschikken was zorgen voor een grotere uitvoer dan invoer van goederen. Beide manieren vonden ook instemming in kringen van handel en nijverheid. De aanwezigheid van een wettig betaalmiddel bevorderde de transactie. De toevoer van goud en zilver leidde tot een continue stijging van het prijsniveau dat handelaren en industriëlen zeer welkom was. Zij konden zich ten koste van de rest verrijken. Op het platteland trad een sterke verpaupering van de grote massa op.

d. de filosofische ontwikkeling.

Het eind van de middeleeuwen wordt gekenmerkt door het afnemend gezag van de Kerk en het toenemend gezag van de wetenschap. De wetenschap werd niet langer meer als ondergeschikt beschouwd aan de middeleeuwse moraaltheologie. Wetenschap en geloof gingen ieder hun eigen weg. De afnemende invloed van de christelijke ethiek uitte zich ook in de maatschappelijke opvattingen, handel, nijverheid en het belang en de functie van de overheid.

Bijlage 2

Het Nederlands bosareaal

2.1. Indeling van het Nederlands bosareaal naar eigendomstoestand

Bij het Bosschap worden alle bosbezittingen groter dan 5 hectare, naar oppervlakte en eigendoms categorie geregistreerd. Vanuit deze registratie heeft het LEI-afdeling Bosbouw de in tabel 27 weergegeven indeling van het bosbezit naar eigendoms categorieën en grootte klassen voor 1975 afgeleid. Daar het Bosschap bosbezittingen kleiner dan 5 ha niet registreert, zijn deze in de tabel buiten beschouwing gebleven. Naast de eigendomsverhouding op een bepaald moment is ook de in het verleden opgetreden verschuiving daarin van belang.

Tabel 26 . Indeling Nederlands bosbezit naar eigendoms categorie

Eigendoms categorieën	Eigendomssituatie 1) 1930		Eigendomssituatie 2) 1964-1968		Eigendoms situatie 3) medio 1975	
	ha	%	ha	%	ha	%
Staatsbosbeheer	15.000	5,9	43.844	15,7	51.733	23,9
Ander Rijksbosbezit			24.470	8,7	18.647	8,6
Provincie, waterschap- pen e.d.			2.495	0,9	2.548	1,2
Gemeentelijk bosbezit	21.000	8,3	43.728	15,6	42.296	19,5
	36.000	14,2	114.537	40,9	115.224	53,2
Natuurbeschermingsor- ganisaties	3.500	1,4	14.153	5,1	19.769	9,1
Particulier bosbezit	214.000	84,4	150.940	54,0	81.658	37,7
Totaal bosbezit	253.500	100,0	279.680	100,0	216.651	100,0

Bronnen:

- 1) LANTINGA, 1935
- 2) Nederlandse Bosstatistiek 1964-1968
- 3) LEI - afdeling Bosbouw, naar BERGER (1978)

Hoewel in de indeling voor 1975 de percelen kleiner dan 5 ha niet in begrepen zijn, valt uit tabel 26, waarin voor drie peiljaren de eigen-  
domssituatie weergegeven is, een toename van het overheidsbosbezit te

Tabel 27 Indeling Nederlandse bosbezittingen van 5 ha en groter, naar eigendoms categorie en grootteklasse.

Eigendoms categorie	grootteklassen									
	5-50 ha		50-100 ha		100-250 ha		> 250 ha		totaal	
	aantal	ha	aantal	ha	aantal	ha	aantal	ha	aantal	ha
<i>Per medio 1975</i>										
Staatsbosbeheer incl CRM-objecten	130	1788	24	1726	21	3355	57	44864	232	51733
Ander Rijk + Kroondomein	11	200	2	116	1	184	7	18147	21	18647
Provincies, waterschappen	24	522	1	86	4	552	1	1388	30	2548
Gemeenten	147	2607	43	3106	47	7211	53	29372	290	42296
Totaal overheid	312	5117	70	5034	73	11302	118	93771	573	115224
Org. voor natuurbehoud, sanatoria, stichtingen etc.	2	44	3	219	4	502	9	19004	18	19769
Particulieren	197	3307	10	596	3	332	—	—	210	4235
Totaal bos > 5 ha	1490	23068	157	10796	111	16135	56	27424	1814	77423
<i>Per ultimo 1977</i>										
Staatsbosbeheer incl CRM-objecten	547	4440	13	1099	12	1965	58	47831	630	55335
Ander Rijksbezit + Kroondomein	11	236	1	55	3	585	7	18886	22	19762
Provincies, waterschappen	21	454	3	235	8	1073	1	1522	33	3234
Gemeenten	131	2618	43	3084	45	6834	52	28811	271	41347
Totaal overheid	710	7748	60	4473	68	10457	118	97050	956	119728
Org. voor natuurbehoud	106	1676	22	1665	20	3198	22	18054	170	22593
Sanatoria, stichtingen etc.	259	4725	14	918	4	467	—	—	277	6110
Particulieren	1353	20923	142	9751	94	13935	52	24963	1641	69572
Totaal bos > 5 ha	2428	35072	238	16807	186	28057	192	138067	3044	218003

Bron: LEI, Bosschap en Jaarverslag SBB (1976).

Opmerking: BERGER (1978) heeft voor 1977 de volgende eigendomssituatie berekend:

(zie ook tabel 26)

	ha	(%)
Staatsbosbeheer . . . . .	55.335	(25.4)
Ander Rijksbosbezit . . . . .	19.762	(9.0)
Provincie, waterschappen e.d. . . . .	3.234	(1.5)
Gemeentelijk bosbezit . . . . .	41.347	(19.0)
Totaal overheidsbosbezit	<u>119.728</u>	<u>(54.9)</u>
Natuurbeschermingsorganen . . . . .	22.593	(10.4)
Particulier bosbezit . . . . .	<u>75.682</u>	<u>(34.7)</u>
Totaal bosbezit . . . . .	218.003	(100)

constateren. Deze toename komt vooral tot uitdrukking bij het bezit van het Staatsbosbeheer. Het Staatsbosbeheer heeft in de jaren 1964 t/m 1975 in totaal 7.900 ha bosterrein (bijlage 5) aangekocht. Van deze ca. 7.900 ha was 2.070 ha afkomstig van particulieren. De rest werd aangekocht van de andere overheden (Rijk, provincie, waterschappen, gemeenten). De afname van het "Ander Rijksbosbezit" en het gemeentelijk bosbezit is dus mede een gevolg van aankopen resp. overdrachten aan het Staatsbosbeheer.

In de jaren 1964 t/m 1975 hebben de Natuurbeschermingsorganisaties hun bosbezit aanzienlijk uitgebreid. Dit is mede een gevolg van de diverse regelingen die binnen deze periode tot stand zijn gekomen. Zo hebben de Bijdrageregeling ter bewaring van bossen en andere houtopstanden, in 1967 tot standgekomen, en de Subsidie in de kosten van aankoop van natuurterreinen het mogelijk gemaakt, dat ook natuurbeschermingsorganisaties bossen en natuurterreinen kunnen aankopen en onderhouden.

De vraag waaraan de afname van het particuliere bosbezit te wijten is, is moeilijker te beantwoorden. De aankopen van het Staatsbosbeheer en de aankopen van de natuurbeschermingsorganisaties verklaren ca. 7.700 ha van de afname van het particuliere bosbezit. De Nederlandse bosstatistiek van 1964-1968 geeft aan dat ca. 15.000 ha van het bosareaal verdeeld is in bosbezittingen kleiner dan 5 ha. Indien dit in zijn geheel aan het particuliere bosbezit wordt toegerekend is samen met de aankopen door S.B.B. en de natuurbeschermingsorganisaties 22.000 ha verklaart van een totale "afname" van 69.300 ha. Er resteert dan nog een niet-verklaarbare afname van 46.700 ha. Deze oppervlakte kan voor een deel buiten de registratie van het Bosschap terecht gekomen zijn. Door een verdere versnippering o.a. door deel-verkopen en erfopvolging, kan het aantal bosbezittingen kleiner dan 5 ha zijn toegenomen. Een steeds groter deel van het particuliere bosbezit kan daardoor aan de registratie van het Bosschap ontsnappen. Naast aankopen van en de overdracht aan het Staatsbosbeheer en de lacunes in de registratie wordt een belangrijke factor in de vermindering van het particuliere bosbezit gevormd door de onttrekking van gronden aan hun bosbouwkundige bestemming. Hierbij valt te denken aan wegeaanleg, woningbouw, zandafgravingen enz.

2.2. Indeling van het Nederlands bosareaal naar houtsoort.

Naast een verdeling naar eigendoms-categorieën en grootteklassen kan het Nederlands bosareaal ingedeeld worden naar aangeplante houtsoort. Van de 217.000 ha bosareaal, verdeeld in bezittingen groter dan 5 ha., is ca. 200.000 ha aan te merken als opgaand produktiebos. Onder opgaand produktiebos wordt dat gedeelte van het bosareaal verstaan dat in belangrijke mate gericht is op de vervulling van de houtproducerende functie. Voor de betrokken bosbedrijven betekent dit, dat de opbrengsten uit verkoop van hout een belangrijke inkomstenbron vormen. De bedrijfsvoering en bedrijfsorganisatie, die daarmee gepaard gaan, behoeven in het geheel niet in strijd te zijn met de andere aan het bos toe te schrijven functies. Tussen deze functies is immers veeleer sprake van een complementair gedrag dan dat zij elkaar uitsluiten.

De indeling van het Nederlands produktie-areaal is in tabel 28 naar houtsoort weergegeven. Uit de indeling blijkt dat 83% van het totale produktie-areaal bestaat uit naaldboutsoorten. Van deze naaldboutsoorten is het aandeel van pinussoorten 71%.

Tabel 28. Indeling van het Nederlands produktie-areaal naar houtsoort (1968).

Naaldbout:	ha.	%	Loofhout:	ha.	%
Pinussoorten	115.208	71	Eikesoorten	17.540	51
Lariks	14.564	9	Berk	1.820	6
Douglas	18.368	11	Beuk	4.288	13
Spar	13.360	8	Es	1.053	3
Overig	903	1	Populier, wilg	8.188	24
			Overig	1.031	3
Totaal	162.403	100%		33.920	100%
totaal produktiebos		83%			17%

Bron: Structuurvisie Bosbouw (1977)

Opmerking: Loofhoutsoorten exclusief hakhout en grienden

De groveden vertegenwoordigt ruim 60% van de pinussoorten. Dit grote aandeel van de pinussoorten wordt verklaard door het feit dat de bosbouw tot de sluiting van de mijnen (+ 1965) een belangrijke afzetmogelijkheid had in de vorm van "mijnhout". Van het loofhoutareaal is meer dan de helft bezet met eikensoorten, daarnaast zijn vooral loofhoutsoorten met een korte omloop-populier, wilg en els - van belang. Gezien de ontwikkeling op de

wereldhoutmarkt t.b.v. de papierindustrie kunnen deze snelgroeiende houtsoorten mogelijkheden bieden ter vervanging van de invoer van papierhout. Een tweede reden voor het gebruik van deze soorten is het feit dat ze door hun snelle groei reeds na enkele jaren een landschappelijke functie kunnen vervullen. Vooral bij de inrichting der IJsselmeerpolders wordt hier gebruik van gemaakt.

Het geringe aandeel van de loofhoutsoorten in het totale bosareaal is o.a. te verklaren door het afnemen van de griend- en hakhoutcultuur als bodembenutting. De vervanging van brandhout door steenkool, olie en aardgas is een der oorzaken dat de belangstelling voor hethakhoutbedrijf afgenomen is. De griendhoutproduktie, t.b.v. de mandenvlechterij en zinkmateriaal bij dijk aanleg is eveneens afgenomen. Dit ten gevolge van de arbeidsintensiteit en de opkomst van andere materialen. Het aandeel van hak- en griendhout in het totale bosareaal blijkt uit de indeling van het bosareaal naar exploitatievorm.

Tabel 29. Indeling van het Nederlands bosareaal naar exploitatievorm.

	1833 1)		1931 2)		1968 3)	
	ha	%	ha	%	ha	%
a. Hakhout			67.900	26,8	26.350	19,4
b. Grienden			12.800	5,0	4.520	1,6
c. Overig loofhout			20.780	8,2	35.000	12,5
Totaal loofhout	137.000	81	101.480	40	65.870	23,5
d. Naalddhout	32.000	19	152.650	60	161.330	57,7
Overig bos	--	-	--	-	52.430	18,8
Totaal bosareaal	169.000	100	254.136	100	279.630	100
Opp. Woeste gronden	889.100		378.000		135.700	

Bronnen: 1) Van DISSEL (1913)  
 2) SPRANGERS (1933)  
 3) Landbouwcijfers 1977 (tab.13.d)

Uit tabel 29 blijkt dat tussen 1833 en 1968 het bosareaal sterk is toegenomen. De belangrijkste toename vond plaats in de periode 1833 - 1900 (SPRANGERS, 1933) in het kader van het in cultuurbrengen van de woeste gronden. Onder woeste gronden verstond men heidevlakten, stuifzanden, duinen, veengebieden en moerassen. De Nederlandsche Heide-Maatschappij, opgericht in 1888, werd belast met de leiding en praktische uitvoering van de bebossing van woeste gronden. In 1900 bedroeg volgens SPRANGERS het Nederlands bosareaal ca. 250.000 ha. Tien jaar later was

het areaal tot ca. 260.000 ha toegenomen. Als gevolg van de 1e wereldoorlog nam het areaal ca. 13.000 ha af. In 1931 was weer het niveau van 1900 bereikt. De toename van het naaldhoutareaal is vooral een gevolg van de ontginningsdrang van de overheid. Vooral de groveden werd veel aangeplant. De afzetmogelijkheden voor deze houtsoort bestonden hoofdzakelijk uit hout voor land- en tuinbouw en voor de steenkolenmijnen. Hoewel deze beide afzetmogelijkheden afgenomen zijn, bestaat in 1977 nog een groot deel van het bosareaal uit de groveden.



Bijlage 3.

Belastinginkomstenderving van de overheid t.g.v. de fiscale regelingen.

3.1. Algemeen.

De direkte overheidsuitgaven die gepaard gaan met de fiscale regelingen bestaan uit de apparaatkosten van de uitvoerende instanties. De fiscale regelingen zijn erop gericht om via verlichting en/of vrijstelling van de belastingverplichting de eigenaren van bos- en natuurterrein de middelen te verschaffen om hun bezit naar behoren te kunnen onderhouden. De verlichting en/of vrijstelling van de belastingverplichting houdt in dat de belastinginkomsten van de overheid kleiner zijn dan zonder deze regelingen het geval zou zijn. Een geringere ontvangst aan de middelenzijde heeft voor de overheidsbegroting een zelfde effect als een toename aan de uitgavezijde. Door de derving van belastinginkomsten te kwantificeren kan een indruk verkregen worden van de steun voor de boscigenaren, die uit deze regelingen voortvloeit. Deze steun is een inkomenoverdracht van de overheid aan de sektor bosbouw. Daar zij besloten ligt in de belastingwetgeving neemt deze inkomenoverdracht de vorm aan van een belastinguitgave.

3.2. De inkomstenbelasting.

Deze regeling is van toepassing op de voordelen voortvloeiende uit het bosbedrijf, uit privé bosbezit en uit het bosbedrijf als onderdeel van landbouwondernemingen en industriële ondernemingen. Deze regeling heeft ten doel om via een vrijstelling van de belastingverplichting over de inkomsten uit het bosbedrijf, de boscigenaar de middelen te verschaffen t.b.v. het doelmatig onderhoud van zijn bezit. Een eerste vereiste voor de werking van deze regeling is, dat er sprake moet zijn van een fiscaal bedrijfsinkomen voor de eigenaar. Dit is gelijk aan het eigenaarsinkomen uit het bosbedrijf. Voor 1975 is dat berekend in tabel 23. Het fiscaal inkomen was in 1975 negatief en wel -f 56,--. Dit verlies kan volgens de bepalingen van de Wet Inkomstenbelasting 1964 niet in mindering gebracht worden op de belastingverplichting, die voortvloeit uit het inkomen buiten het bosbedrijf.

Aldus gaat voor de overheid deze regeling niet gepaard met een belastinginkostenvermindering maar met een belastinginkostenvermeerdering. Deze vermeerdering der belastinginkosten is moeilijk te kwantificeren. Daarvoor zouden alle andere inkomsten van alle particuliere boscigenaren bekend moeten zijn. Om een indruk van de omvang te krijgen van dit voordeel voor de overheid kan de volgende berekening dienen:  
Uit bijlage 2 blijkt dat het totale bosareaal ca. 217.000 ha bedraagt. Hiervan is ca. 115.000 ha in handen van de overheid en ruim 101.000 ha in handen van particuliere boscigenaren, natuurbeschermingsorganisaties,

sanatoria, e.a. Het totaal aantal bedrijven was 2.042 met een gemiddelde oppervlakte van 50 ha. Per bedrijf wordt dus gemiddeld een "verlies" geleden van f 2.800,--. Indien over de top van de inkomsten buiten het bosbedrijf 50% belasting betaald wordt, dan betekent het niet aftrekbaar zijn van het verlies voor de betreffende boseigenaren een extra belastingverplichting van f 1.400,-- per bedrijf/per jaar. Voor de 2.042 bedrijven betekent dit dus een extra belastingverplichting van f 2,86 mln. ten laste van de betreffende eigenaren. Deze f 2,86 mln. betekenen voor de overheid extra belastinginkomsten.

### 3.3. De vermogensbelasting

Op basis van de vermogensbelasting wordt 80% van de verkoopwaarde genomen. Deze 80% wordt de bestemmingswaarde genoemd. Om te bepalen hoeveel hectares in aanmerking komen voor de gewone faciliteit vermogensbelasting moet eerst het aantal onder de N.S.W. regeling vallende hectaren bekend zijn, anders is dubbeltelling onvermijdelijk. Het juiste aantal hectares bos onder N.S.W. is alleen voor 1973 bekend. Voor de overige jaren is niet bekend welke oppervlakte van de N.S.W. landgoederen bestaat uit bosterrein. Tabel 30. Totale oppervlakte der landgoederen gerangschikt onder de Natuurschoonwet (ha.).

Jaar	rij	opengesteld	gesloten	totaal
1971	1	79.834	25.543	105.377
1972	2	80.543	25.261	105.804
1973	3	81.011	25.209	106.220
1973	4	43.429	13.571	57.000
1974	5	79.745	25.043	104.788
1975	6	79.376	25.213	104.589

Bron: Ministerie van C.R.M.

Opmerking: rij 1, 2, 3, 5 en 6 geven de hectares landgoederen weer die vallen onder de N.S.W. regeling. Daarentegen geeft rij 3 voor 1973 allen de hectares bosterrein weer behorende tot N.S.W. landgoederen. Voor de andere jaren is deze opsplitsing niet bekend.

Uit tabel 30 blijkt dat in 1973 57.000 ha bos onder de N.S.W. valt. Onder de vermogensbelasting valt het gehele "niet overheidsbosbezit". Dit omvat in totaal ca. 101.500 ha., het bosbezit kleiner dan 5 ha. niet meevalt 57.000 ha onder de N.S.W. regeling. Voor de gewone Vermogensbelasting faciliteit komt de rest d.w.z. 44.500 ha in aanmerking.

Uitgaande van de verkoopprijs van bosgronden van 6.000 gulden per ha en een belastingpercentage van 8 promille wordt het voordeel per ha aldus

berekend:

Verschuldigde belasting zonder faciliteit  $f 6.000 \times 0.008 = f 48,--$  p.ha.

Verschuldigde belasting met faciliteit  $f 6.000 \times 0.8 \times 0.008 = f 38,40$  p.ha.

Belastingvoordeel voor eigenaar = Belastingderving overheid =  $f 9,60$  p.ha.

Bij een totale oppervlakte van 44.500 ha. die voor deze regeling in aanmerking komt, komt een belastingderving van  $f 9,60$  per hectare neer op een jaarlijkse inkomstenvermindering voor de overheid van  $f 9,60 \times 44.500 = f 427.200,--$ .

### 3.4. De Natuurschoonwet en de vermogensbelasting.

De belastingfaciliteit die samenhangt met de Natuurschoonwet 1928 treedt bij de N.S.W. landgoederen in de plaats van de gewone vermogensbelastingfaciliteit. Voor de vaststelling van het belastbaar bedrag wordt door deze regeling, N.S.W., 1928 - een onderscheid gemaakt tussen gesloten en opengestelde terreinen. De verschuldigde belasting is uitgaande van een verkoopwaarde van  $f 6.000,--$  per ha. voor de diverse regelingen weergegeven in tabel 31.

Tabel 31. Belastbaar vermogen en verschuldigde belasting bij diverse regelingen (gld/ha).

Regeling	Belastbaar vermogen		Verschuldigde belasting in gld per ha bij 8 promille
zonder	6.000	100%	48
gewone	4.800	80%	38,40
N.S.W. gesloten	3.200	53%	25,60
N.S.W. open	1.200	20%	9,60

De inkomstenderving van de overheid bedraagt dan ten gevolge van de Natuurschoonwet voor gesloten N.S.W. terrein:  $f 48,-- - f 25,60 = f 22,40$  en voor open N.S.W. terrein:  $f 48,-- - f 9,60 = f 38,40$ .

Uit tabel 30 ' blijkt dat er, medio 1973, 43.429 ha opengesteld en 13.571 ha gesloten bosterrein onder de Natuurschoonwet gebracht was. Wordt voor de periode 1970-1975 uitgegaan van dezelfde getallen dan resulteert uit de Natuurschoonwet m.b.t bosterrein en de vermogensbelasting een totale inkomstenderving voor de overheid van ca.  $f 2$  mln. per jaar. De berekening hiervan staat in tabel 32.

Tabel 32. Inkomenstenderving als gevolg van "NSW en vermogensbelasting".

	oppervlakte bos onder N.S.W.	inkomsten derving/ha	Totaal
- opengesteld	43.429 ha	f 38,40	f 1.667.673
- gesloten	13.571 ha	f 22,40	f 303.990
Totaal	57.000 ha		f 1.971.663

3.5. De successierechtenregeling resp. de NSW en successierechtenregeling:

Om te bepalen wat de inkomstenderving van de overheid t.g.v. de faciliteiten t.a.v. de successierechten is, dient vastgesteld te worden hoeveel bosbezittingen er per jaar overgaan in handen van erfgenamen. Op basis van bijlage 2 kan de in tabel 33 weergegeven indeling naar aantallen per grootteklasse van de particuliere bosbedrijven worden weergegeven.

Tabel 33. Indeling particulier bosbezit naar grootteklasse:

grootte klasse in ha.	Aantal	%	Totaal Oppervlak	%	Gemiddelde opp. per bedrijf (ha)
5- 49	1490	82	23.068	30	15,5
50- 99	157	9	10.796	14	69
100-249	110	6	15.891	21	144
250-499	38	2	12.809	17	337
500	19	1	14.859	18	782
Totaal	1814	100	77.423	100	

Bron: tabel 27.

Het onder de N.S.W. vallende bosareaal is 57.000 ha. De oppervlakte bos in het bezit van Natuurbeschermingsorganisaties en de categorie fabrieken, sanatoria e.a. bedraagt 24.000 ha. Indien deze oppervlakte tot het onder de N.S.W. vallend bosareaal gerekend wordt, resteert aan particulier bosbezit onder de N.S.W.: 33.000 ha. Ter bepaling van de successierechten dient het vermogensbeslag per bedrijf geschat te worden. Daartoe wordt ervan uitgegaan, dat de indeling van het onder de N.S.W. vallend particulier bosareaal gelijk is aan de indeling van het totale areaal. Indien daarnaast aangenomen wordt dat voor deze 33.000 ha. een gelijke openstellingspercentage (76%) geldt als voor de totale onder de N.S.W. vallende bosoppervlakte, is de in tabel 34 weergegeven opstelling gerechtvaardigd.

Tabel 34. Aantallen particuliere bosbedrijven naar grootteklasse.

Grootteklasse in ha.	Aantal Bedrijven				Gemiddelde oppervlakte
	N.S.W.		niet vallend onder NSW	totaal	
	open	gesloten			
5-49	487	151	852	1490	15,5
50-99	51	16	90	157	69
100-249	38	11	61	110	144
250-499	11	3	24	38	337
> 500	6	2	11	19	782

In tabel 34 is de gemiddelde oppervlakte weergegeven per grootteklasse. Uitgaande van deze gemiddelde oppervlakte en rekening houdende met de verschillende waarderinggrondslagen der faciliteiten is het gemiddeld vermogensbeslag per bosbedrijf berekend en weergegeven in tabel 35.

Tabel 35. Gemiddeld vermogensbeslag in gld. per bedrijf

gem.opp. in ha.	gemiddeld vermogensbeslag per bedrijf op basis van			
	verkoopwaarde: 6000/ha (100%)	gebruikswaarde: 4.800/ha (80%)	gesloten NSW 3200/ha (53%)	open N.S.W. 1200/ha (20%)
15,5	93.000	74.400	49.600	18.600
69	414.000	331.200	220.800	82.800
144	864.000	691.200	460.800	273.800
337	2.022.000	1.617.600	1.078.400	404.400
782	4.692.000	3.753.600	2.502.400	938.400

Op basis van de belastingpercentages voor het jaar 1975 kan uitgaande van de in tabel 35 weergegeven vermogensbeslagen de per bedrijf verschuldigde successierechten worden berekend. Deze verschuldigde successierechten zijn weergegeven in tabel 36. Het verschil tussen het verschuldigde bedrag zonder regeling (situatie A) en de bij de diverse regelingen verschuldigde bedragen (situatie B, C, D) is daarbij aangegeven. Deze verschillen (A-B, A-C, A-D) vormen de derving van belastinginkomsten voor de overheid per bedrijf. Bij deze berekening is uitgegaan van het laagste tarief, namelijk dat voor de echtgenoot en/of kinderen. Dit tarief bedraagt maximaal 17%, terwijl dat voor andere groepen erfgenamen tot 54% kan oplopen.

Tabel 36. Verschuldigd successierecht bij vererving door echtgenoot en/of kinderen (in gld. per bedrijf).

Gem.opp.	verschuldigd successierecht bij				versch."met en zonder"reg.		
	verkoop- waarde (A)	gebruiks- waarde (B)	gesloten NSW (C)	open NSW (D)	A-B	A-C	A-D
15,5	8550	6504	3784	1122	2046	4766	7428
69	54420	42000	25440	7428	12420	28980	46992
144	129200	76816	61440	18784	52384	67760	101416
337	326060	257312	185648	52980	68748	160412	273080
782	779960	620432	407728	141848	159528	372232	638112

Indien een gemiddelde eigendomsduur van een generatie op 25 jaar wordt gesteld, wisselt per jaar een vijf en twintigste van de bedrijven van eigenaar. De normale regeling successierechten wordt daarbij genoten door de bedrijven die niet onder de Natuurschoonwet vallen. In tabel 37 zijn de uit tabel 34 afgeleide aantallen bedrijven opgenomen die per jaar wegens overlijden van eigenaar wisselen. Op basis van de in tabel 36 weergegeven verschillen (A-B, A-C, A-D) is de totale belastinginkomstenderving voor de overheid per regeling berekend.

Tabel 37. Aantal voor de faciliteit in aanmerking komende bedrijven en de inkomstenderving (in gld).

Grootte klasse in ha.	Faciliteit successie rechten		Successierechten NSW gesloten		Successierechten NSW open	
	Aantal bedr.	Aantal x (A-B)	Aantal be- drijven	Aantal x (A-C)	Aantal bedr.	Aantal x (A-D)
5-49	34.08	69.728	6.04	28.787	19.48	114.697
50-99	3.6	44.712	0.64	18.547	2.04	95.864
100-249	2.44	127.817	0.44	29.814	1.52	167.832
250-499	0,96	65.998	0.12	19.249	0,44	120.158
500	0.44	70.192	0.08	29.778	0.24	153.147
Totaal per regeling		378.447		126.175		651.695
Totale inkomstenderving $f$ 378.447 + $f$ 126.175 + $f$ 651.695 = $f$ 1.156.317						

De totale belastinginkomstenderving t.g.v. de regeling successierechten bedraagt f 1,16 mln. Hoewel de zichtbare uitgaven van deze regeling alleen bestaan uit apparaatkosten vormt de vermindering der belastingverplichting voor de boseigenaren een niet te verwaarlozen facilititeit. Deze vermindering van de belastingverplichting vormt voor de overheid een belastinguitgave, de zichtbare uitgaven behoren daarentegen tot de direkte overheidsuitgaven

### 3.6. De overdrachtsbelasting:

Een enigszins zinvolle kwantificering is in dit geval niet mogelijk. Hiervoor zouden alle verkooptransacties en de identiteit van de daarbij betrokken personen bekend moeten zijn.

### 3.7. De B.T.W. en de landbouwregeling.

De eerste twee bepalingen van deze regeling, het niet afdragen van de berekende B.T.W. en het niet terugvorderen van de over de aankopen betaalde B.T.W. zijn vooral gericht op het vergemakkelijken van de administratie van de ondernemers in de Landbouw. Indien de opbrengsten uit verkoop overtroffen worden door de uitgaven t.g.v. aankopen is deze regeling onvoordelig voor de ondernemers. Men hoeft dan weliswaar de ontvangen B.T.W. over de verkopen niet af te dragen maar men kan tevens de over de aankopen betaalde B.T.W. niet terugvorderen.

Voor de kwantificering van de derving der belastinginkomsten van de overheid is de derde regeling van meer belang. Deze betreft het verlaagde B.T.W. tarief geldend voor een aantal bedrijfsbenodigdheden. Een opsomming van de bedrijfsbenodigdheden vindt men in de Wet op de Omzetbelasting 1968. Voor de bosbouw zijn o.a. de volgende artikelen van belang:

- halfzware olie, gasolie, enz.
- land- en tuinbouwzaden
- meststoffen en bestrijdingsmiddelen
- rondhout
- werktuigen voor de bosbouw
- boomkwekerijprodukten
- diensten van agrarische loonbedrijven
- diensten van boekhoud- en belastingadviesbureaus.

De met de aanschaf van deze goederen en diensten gepaard gaande bedragen kunnen afgeleid worden uit het LEI-onderzoek naar de bedrijfsuitkomsten van de bosbouw over 1975. Deze bedragen kunnen omschreven worden als nonfaktorkosten. De nonfaktorkosten vormen de jaarlijkse kosten gepaard gaande met het gebruik van goederen en diensten die van derden afkomstig zijn. Zij staan vermeld in tabel 38.

Tabel 38 De non-faktorkosten van de particuliere bosbedrijven 1975 (gld/ha)

Kostensoort	Bedrag per ha.
Werk door derden	52
Werktuigkosten (excl.rente)	13
Grond- en hulpstoffen	13
Gebouwen (excl. rente)	1
Grond- en houtopstand (excl. rente)	26
Beheer, leiding en toezicht door derden	28
Overige goederen en diensten	5
Totaal nonfaktorkosten	138

Bron: SLANGEN-AUSEMS(1977)

De in tabel 38 weergegeven kosten voor werktuigen en gebouwen bevatten de afschrijvingen, het onderhoud, de smeer- en brandstofmiddelen enz. Indien de afschrijvingen aangemerkt worden als de jaarlijkse aanschaf van deze produktiemiddelen kan de met het verlaagde tarief gepaard gaande inkomstenderving voor de overheid worden berekend. Bij een sectorbenadering dient het overheidsbosbezit, als onderdeel van de sector bosbouw, in de beschouwing betrokken te worden. Uitgaande van een bosareaal van 217.000 ha. en een nonfaktorinput van 138 gulden per ha. zijn in 1975 de totale nonfaktorkosten ca. f 30 mln. Voor dit bedrag geldt het verlaagde B.T.W. tarief. Uitgaande van een tarief van ruim 4% komt dit neer op ca. f 1,2 mln. Het normale tarief bedroeg in 1975 16%. Deze 16% zou de overheid ca. f 4,8 mln opgeleverd hebben. Het verschil (3,6 mln.) kan beschouwd worden als een inkomstenderving voor de overheid.

Voor een vergelijking van de normale BTW-kosten met de Landbouwregeling kan het volgende rekenvoorbeeld dienen. In 1975 waren de gemiddelde non-faktorkosten f 138 per ha. hierover werd 4% B.T.W. (f 5,50) betaald. Daartegenover stonden de volgende voor de B.T.W. relevante opbrengsten (tabel 17):

- Houtverkoop                    f 95/ha
- Overige opbrengsten        f 15/ha

Voor rondhout geldt het verlaagde tarief (4%). Hierover werd dus f 3,80 berekend. Voor de overige opbrengsten - kerstbomen, wandelkaarten, bosbesen enz. - geldt het normale tarief (16%). Hierover werd dus f 2,40 berekend. In totaal is in 1975 f 6,20 per ha doorberekend. Hieruit zou afgeleid kunnen worden dat de landbouwregeling in 1975 voordeliger is dan de normale regeling. Hoewel de betaalde B.T.W. (f 5,50/ha) niet teruggevorderd kan worden, hoeft de doorberekende BTW (6,20) niet te worden afgedragen. Deze



gedachtengang wordt doorkruist door het feit dat de grootste opbrengsten (de houtopbrengst van de eindkap) niet samenvallen met de hoogste kosten (inplant enz.). Doordat bij het LEI-onderzoek het gemiddelde genomen is van een 90-tal steekproefbedrijven, is alleen bij het individuele bosbedrijf na te gaan in hoeverre de landbouwregeling te preferen valt boven de normale. In jaren van hoge opbrengsten is de landbouwregeling te prefereren. In jaren van hoge kosten is de normale regeling voordeliger.

### 3.8. De Gemeentelijke onroerend goedbelasting.

Ingevolge artikel 273 van de Gemeentewet is de bedrijfsmatig geëxploiteerde cultuurgrond vrijgesteld van deze belasting. In 1977 hadden van de 104 gemeenten in Gelderland 82 gemeenten de O.G.B. ingevoerd. (Bron: Gemeente Wageningen, afd. Financiële Zaken). Van deze gemeenten hanteerden er 72 de waarde als de grondslag en 10 de oppervlakte. Het gemiddeld van het van de gebruiker en de eigenaar geheven bedrag was f 10,-- (standaardafwijking 3,5) per f 3.000,--. De belastinginkomstenderving der gemeenten voortvloeiende uit deze regeling is aldus te kwantificeren: Het totale bosareaal exclusief het gemeentelijk bosbezit bedraagt 174.355 ha. Indien de waardegrondslag gebaseerd is op 80% van de verkoopwaarde (f 6.000,--) wordt het belastbare vermogen f 4.800,-- per ha. De inkomstenderving voor de gemeenten is dan tengevolge van de vrijstelling gelijk aan f 2,8 mln (= 174.355 x 4.800 x 10/3.000).

### 3.9. Slotopmerking

Het kenmerkende van de belastingfaciliteiten is dat het gaat om transfers, d.w.z. inkomensoverdrachten van de publieke naar de private sector. VAN NIEKERK (1977) wijst erop dat wanneer een ruim begrip subsidies wordt gehanteerd ook deze transfers tot de subsidies kunnen worden gerekend. Deze ruime omschrijving houdt in dat daarin niet alleen begrepen zijn de betalingen die zichtbaar aan de uitgavenkant van de overheidsbegroting staan. Ook de meestal niet-expliciet gemaakte belasting- en andere faciliteiten, die ten opzichte van een "normale" belastingstructuur een derving van financiële middelen voor de overheid betekenen, behoren dan tot het ruimere begrip der subsidies. De bepaling

van de inkomstenderving van de overheid - als gevolg van een andere belastingstructuur voor de sektor bosbouw - berust op de gedachtegang, dat er sprake is van (impliciete) inkomensoverdrachten van de overheid aan de sector bosbouw. In navolging van HALBERSTADT en DE KAM (1978) kunnen deze inkomensoverdrachten aangeduid worden met de term belastinguitgaven. Zij resulteren immers uit voorzieningen in de belastingwetgeving, waardoor de belastinggrondslag beperkt wordt of een afwijking optreedt van de normale structuur van de betrokken belasting.

Bijlage 4

Uitgaven en ontvangsten van het Staatsbosbeheer

De uitgaven van het Staatsbosbeheer zijn op te splitsen in een aantal hoofdgroepen namelijk:

- a. De uitgaven gepaard gaande met de aankoop van gronden t.b.v. haar eigen bos- en natuurterreinbezit en het bezit van het ministerie van C.R.M. (zie tabel 39, 1a).
- b. De uitgaven gepaard gaande met de exploitatie en onderhoud van het bosbezit van het S.B.B.
- c. De uitgaven gepaard gaande met de uitvoering van de overheidsmaatregelen t.a.v. de bosbouw. Deze uitgaven zijn omschreven als de apparaatkosten. In dit kader worden er tot de apparaatkosten alle kosten, zowel salarissen als materiële uitgaven gerekend, die samenhangen met uitvoering van de overheidsmaatregelen. Het begrip apparaatkosten wijkt af van het door Staatsbosbeheer gehanteerde begrip. Dit omvat alleen de in tabel 39, IIIa vermelde "materiële" uitgaven. De personele uitgaven van het S.B.B. zijn vermeld bij post II a en b van deze tabel.
- d. De uitgaven gepaard gaande met de via het Staatsbosbeheer lopende bijdrage- en subsidieregelingen. Deze zijn weergegeven in post IV van tabel 39.
- e. De uitgaven gepaard gaande met de voorlichtings- en onderzoekstaak op het gebied van bos-, landschapsbouw en natuurbehoud.

Deze uitgavengroepering komt niet geheel overeen met de indeling, die het Staatsbosbeheer hanteert in zijn Jaarverslag. Uit het jaarverslag zijn alleen de eerste en de vierde uitgavengroep rechtstreeks te onderkennen. Ten gevolge van een samenbundeling van de andere drie groepen uitgaven (b, c en e) en de kameralistische opzet van de door het Staatsbosbeheer gevoerde boekhouding, zijn deze uitgaven niet verder op te splitsen. Zo kan geen inzicht verkregen worden in de werkelijke kosten, die met de exploitatie van het door Staatsbosbeheer beheerde bosareaal gepaard gaan. Doelbewust wordt door ons over uitgaven en niet over kosten gesproken. Dit omdat het begrip uitgaven niet overeenstemt met het kostenbegrip uit de bedrijfseconomische boekhouding.

Het toenemend beslag dat de "dienstverlening" van het Staatsbosbeheer legt op het nationale inkomen en het feit dat het hier in steeds grotere mate publieke middelen betreft, maken een verantwoord beleid noodzakelijk. De beheersing van deze uitgaven vereist een goed inzicht

in de kosten waarmee het functioneren van het Staatsbosbeheer gepaard gaat. Bij de huidige gevoerde administratieve vorm is dit echter niet mogelijk. De kameralistische boekhouding is namelijk een boekhouding waarbij alleen de inkomende en uitgaande geldstromen geadministreerd worden. Het daarbij gevormde vermogen blijft buiten beschouwing. Het bezwaar is dat, hoewel de gedane uitgaven voor de aangeschafte duurzame produktiemiddelen in de kameralistische boekhouding teruggevonden kunnen worden, er geen inzicht in de kosten per periode wordt gegeven. Daartoe dient naast de aanschaf, ook de kosten van het gebruik der duurzame produktiemiddelen geadministreerd te worden. Deze kosten komen tot uitdrukking in de afschrijvingen en de rentekosten.

In een bedrijfseconomische boekhouding worden daarentegen de kosten gepaard gaande met het gebruik van duurzame produktiemiddelen wel verwerkt. Deze boekhoudvorm wordt door het Landbouw Economische Instituut bij haar bedrijfsuitkomstenonderzoek in de akkerbouw, veeteelt, tuinbouw en bosbouw gebruikt. Voor de bosbouw is de inrichting van een bedrijfseconomische boekhouding voor het bosbedrijf in de LEI-mededelingen no. 149 weergegeven. Op basis van deze boekhoudvorm wordt door het LEI sinds 1975 het bedrijfsuitkomstenonderzoek in de bosbouw verricht.

De in het jaarverslag van Staatsbosbeheer opgenomen uitgaven en ontvangsten zijn vermeld in tabel 39. Door de totale uitgaven (I+II+III+IV) te verminderen met de totale ontvangsten (V) verkrijgt men de "netto-uitgaven". Deze "netto-uitgaven" zijn exclusief de uitgaven, die met de via S.B.B. lopende bijdragen en subsidies gepaard gaan, opgenomen in tabel 10.

Tabel 39.

## Uitgaven en opbrengsten van het Staatsbosbeheer per dienstjaar in guldens

	1970	1971	1972	1973	1974	1975
<b>I. Kapiteelsuitgaven en investeringen</b>						
a. Aankoop bosgronden t.b.v. Min. v. L. en V.	5.688.000	10.763.700	1.547.900	5.134.800	7.844.100	4.913.000
Aankoop natuurreservaten t.b.v. Min. v. C.R.M.	11.083.100	5.254.300	7.937.600	2.389.400	6.173.600	7.917.100
	16.771.100	16.018.000	9.485.500	7.524.200	14.017.700	12.830.100
b. Wegen en waterlopen	176.300	96.800	38.600	34.700	54.700	106.000
Bouw woningen en andere opstellen domeinbeheer	520.900	408.600	656.800	382.500	432.100	720.000
Bouw woningen en andere opstellen natuurreservaten	380.500	496.500	266.300	712.000	369.600	600.000
Recreatieve voorzieningen domeinbeheer	1.405.000	1.951.600	1.570.300	970.000	1.223.700	1.550.000
Recreatieve voorzieningen en kosten van ontsluiting natuurreservaten	146.800	180.000	312.000	502.500	353.300	662.000
	2.629.500	3.133.500	2.844.000	2.601.700	2.433.400	3.638.000
<b>SUBTOTAAL I</b>	<b>19.400.600</b>	<b>19.151.500</b>	<b>12.329.500</b>	<b>10.125.900</b>	<b>16.451.100</b>	<b>16.468.100</b>
<b>II. Personeelsuitgaven</b>						
a. Hoofdarbeiders:						
Salarissen met toelagen	10.872.100	10.749.000	13.106.000	15.299.600	18.113.000	21.040.000
Sociale lasten	3.808.300	3.765.000	4.820.000	5.689.800	6.735.000	7.968.000
	14.680.400	14.514.000	17.925.000	20.989.400	24.848.000	29.008.000
b. Handarbeiders:						
Lonen incl. toelagen	9.730.700	11.634.100	12.957.300	15.158.400	17.217.400	18.857.000
Sociale lasten	4.391.200	5.386.100	6.263.300	7.257.400	8.267.800	9.462.000
	14.121.900	17.020.200	19.220.600	22.415.800	25.485.200	28.319.000
<b>SUBTOTAAL II</b>	<b>28.802.300</b>	<b>31.534.200</b>	<b>37.145.600</b>	<b>43.405.200</b>	<b>50.333.200</b>	<b>57.327.000</b>
<b>III. Materiële uitgaven</b>						
a. Apparaatkosten	3.599.600	3.979.800	4.387.600	4.834.700	5.913.300	6.544.000
Onderzoek en planvoorbereiding door derden	-	-	139.000	238.700	369.500	578.000
	3.599.600	3.979.800	4.526.600	5.073.400	6.272.800	7.122.000
b. Exploitatie-uitgaven:						
Overige specifieke uitgaven incl. vaste lasten domeinbeheer	4.799.700	5.027.100	4.893.900	18.028.800 <sup>1)</sup>	10.795.500	10.007.000
Overige uitgaven recreatie domeinbeheer	740.700	1.727.600	1.522.200	1.155.000	1.674.100	2.450.000
Overige specifieke uitgaven incl. vaste lasten natuurreservaten	2.198.500	2.502.600	2.350.500	2.810.700	3.161.100	4.082.000
	7.738.900	9.257.300	8.766.600	21.994.500	15.630.700	16.539.000
<b>SUBTOTAAL III</b>	<b>11.338.500</b>	<b>13.237.100</b>	<b>13.293.200</b>	<b>27.067.900</b>	<b>21.903.500</b>	<b>23.661.000</b>
<b>IV. Subsidies</b>						
Bijdrage in de kosten van aankleding, herstel en verbetering van het landschap	1.956.500	2.404.400	3.389.800	17.929.000 <sup>2)</sup>	12.589.900	5.668.000
Kosten ter bewaring van bossen en andere houtopstanden	1.641.200	2.090.500	2.284.600	2.420.400	2.834.900	5.022.000
Overige subsidies	113.100	122.400	128.300	127.100	139.800	172.000
<b>SUBTOTAAL IV</b>	<b>3.710.800</b>	<b>4.617.300</b>	<b>5.802.700</b>	<b>20.476.500</b>	<b>15.564.600</b>	<b>10.862.000</b>
<b>TOTAAL UITGAVEN II + III + IV)</b>	<b>63.252.200</b>	<b>68.540.100</b>	<b>68.571.000</b>	<b>101.075.500</b>	<b>104.252.400</b>	<b>108.318.100</b>
<b>V. Opbrengsten</b>						
Hout	5.385.100	5.543.400	5.312.000	9.451.700	12.919.900	10.067.000
Andere producten	57.100	128.500	32.900	39.700	124.800	325.000
Huren en pachten	903.400	1.245.400	1.089.200	1.578.800	1.180.100	1.112.000
Recreatie en overige ontvangsten	1.648.300	8.236.900 <sup>1)</sup>	1.814.100	1.936.900	2.334.800	1.719.000
Ontvangsten natuurreservaten	741.800	878.100	932.000	1.004.800	1.199.600	1.214.000
<b>TOTAAL OPBRENGSTEN</b>	<b>8.735.700</b>	<b>16.031.300</b>	<b>9.180.200</b>	<b>14.011.900</b>	<b>17.759.200</b>	<b>14.437.000</b>

1) Terugontvangen gelden A.W.-werken 1969

2) incl. stormschade

Bron: Jaarverslag 1975, Staatsbosbeheer

Bijlage 5: Prijzen van bos- en landbouwgronden.

Uit gegevens van het Staatsbosbeheer blijkt dat deze overheidsinstantie jaarlijks gronden aankoopt t.b.v. de uitbreiding van haar eigen bos- en natuurterreinbezit en het bezit van het ministerie van C.R.M. Het Staatsbosbeheer koopt deze gronden zowel van overheidslichamen - Rijk, gemeenten en andere overheden - als van particuliere grondeigenaren. Thans wordt het overgrote deel van deze gronden verkregen via de Stichting Beheer Landbouwgronden. Bij de verwerving van gronden beperkt het Staatsbosbeheer zich niet tot bos- en natuurterrein. Naast de met bomen beplante percelen - naald, loof of hakhout - koopt zij eveneens kap- en heidevlakten, houtwallen en cultuurgronden aan. Deze aankopen geschieden vanuit verschillende oogpunten. Zo kan het Staatsbosbeheer gronden aankopen met het doel haar (of van C.R.M.) bestaande bezit af te ronden of versnippering tegen te gaan. Tevens spelen landschappelijke, natuurwetenschappelijke of recreatieve motieven een rol.

In tabel 40 staan voor de jaren 1950 t/m 1975 het aantal bosgrondaankopen, de daarmee samenhangende oppervlakte en de met de aankoop gemoeide bedragen vermeld. Dit alles gericht op de uitbreiding van het eigen bosbezit van het Staatsbosbeheer. De bosgrondaankopen zijn inclusief de op deze gronden staande houtopstanden. Een voor alle aankopen gescheiden waardering van grond en houtopstand was wegens het ontbreken van afzonderlijke taxatiegegevens over de houtopstand niet bij alle transacties mogelijk.

Tabel 40. Totale bosgrondaankopen voor het Staatsbosbeheer

Jaar	Aantal aankopen	Totale opp. in ha.	Totaal bedrag (in gld.)	Jaar	Aantal aankopen	Totale opp. in ha.	Totaal bedrag (in gld.)
1950	6	208	236.627	1963	14	256	1.786.569
1951	5	284	844.641	1964	6	249	2.675.212
1952	12	351	248.467	1965	15	567	5.145.436
1953	10	263	406.455	1966	2	3	19.584
1954	15	1065	1.638.725	1967	9	362	3.712.437
1955	11	147	220.078	1968	12	202	1.398.277
1956	10	336	516.874	1969	30	1587	9.817.713
1957	4	51	219.380	1970	20	487	2.959.248
1958	22	740	1.786.838	1971	17	2082	11.118.078
1959	12	399	637.607	1972	15	947	4.917.902
1960	16	2106	4.454.599	1973	4	61	441.264
1961	3	102	451.600	1974	15	1239	7.785.070
1962	12	128	606.900	1975	10	103	567.528

Bron: Naar registratiegegevens van het Staatsbosbeheer.

Opmerking: De bosgrondaankopen betreffen grond inclusief houtopstand.

Voor de periode 1953 t/m 1975 is de gemiddelde aankoopprijs per hectare\* per aankoop bosgrond - d.w.z. grond inclusief houtopstand -berekend. Deze bosgrondaankopen zijn geschied voor het Staatsbosbeheer. De aldus berekende gemiddelde koopprijzen zijn met hun interkwartielafstand vermeld in tabel 41.

Tabel 41. Nominale prijzen voor bosgrond en los bouwland (gld/ha)

Prijzen Jaar	Prijzen per hectare			Index (1953=100)	
	bosgrond incl. hout- opstand	interkwartiel afstand	losbouw- land	bosgrond	losbouw- grond
1953	1635	1100-2000	2250	100	100
1954	1231	600-1700	2590	75	115
1955	2409	1200-3000	2700	147	120
1956	1847	1000-2100	2600	113	116
1957	3232	3000-4200	2790	198	124
1958	2760	1400-3100	2930	169	130
1959	1840	1000-2000	2920	113	130
1960	2818	1900-3700	3070	172	136
1961	3658	2000-4500	3040	224	135
1962	4248	3000-5300	3260	260	145
1963	5026	2300-6500	3470	307	154
1964	6895	4500-9000	7100	422	316
1965	6529	3500-8000	8050	399	358
1966	6697	6500-6900	8340	410	371
1967	8227	6000-8700	8220	503	365
1968	6415	6000-6900	8250	392	367
1969	6062	5100-7100	8520	371	379
1970	5879	5000-6600	9250	360	411
1971	4841	4300-5100	9250	296	411
1972	4902	3800-5900	9340	300	415
1973	7008	5300-8500	10410	430	463
1974	4702	3500-6300	12930	288	575
1975	4682	3300-5900	14418	286	641

Bronnen: Staatsbosbeheer

Statistiek pacht- en koopprijzen van landbouwgronden, C.B.S.

Opmerking: Binnen de grenzen van de interkwartielafstand ligt 50% van de waargenomen aankooprijzen. D.w.z. 25% ligt onder en 25% ligt boven de aangegeven grenzen.

In tabel 41 zijn naast de bosgrond-prijzen de koopprijzen van los bouwland opgenomen. Een probleem hierbij is dat de benutting van de grond afhankelijk is van de geschiktheid van deze grond voor een bepaalde teelt. Gezien de toepassingsmogelijkheden van "los bouwland" vormt deze categorie gronden een aanvaardbare vergelijkingsmaatstaf voor het prijsverloop van bosgrond. De gemiddelde prijs van los bouwland is bepaald als gemiddelde van klei- en zandgronden. Deze grondsoorten zijn zowel geschikt voor een bosbouwkundige als voor een andere agrarische aanwending.

\* De gemiddelde aankoopprijs per ha bosgrond is berekend als een gemiddelde prijs per hectare per aankoop.

Met behulp van de koopkrachtindex van de gulden is een indicatie te verkrijgen over het reële waardeverloop van het in bosgrond en los bouwland vastgelegde vermogen. Deze koopkrachtindex is weergegeven in tabel 42 en ontleend aan Landbouwcijfers 1977.

Tabel 42. Het reële prijsverloop van bosgrond en los bouwland

jaar	Koopkracht index gulden	Reële koopprijzen		Index (1953=100)	
		bosgrond incl.houtopstand	los bouwland	bosgrond incl.houtopstand	los bouwland
1953	100	1635	2250	100	100
1954	94	1157	2435	71	108
1955	91	2192	2457	134	109
1956	89	1644	2314	101	103
1957	83	2683	2316	164	103
1958	81	2236	2373	137	105
1959	80	1472	2336	90	104
1960	77	2170	2318	133	103
1961	76	2780	2310	170	103
1962	74	3144	2412	192	107
1963	71	3568	2464	218	110
1964	65	4482	4615	274	205
1965	62	4048	4991	248	222
1966	59	3951	4921	242	219
1967	56	4607	4603	282	205
1968	55	3528	4538	216	202
1969	50	3031	4260	185	189
1970	48	2822	4440	173	197
1971	44	2130	4070	130	181
1972	41	2010	3829	123	170
1973	38	2663	3956	163	176
1974	34	1599	4396	98	195
1975	30	1405	4325	86	192

Bronnen: - Staatsbosbeheer  
 - Statistiek pacht- en koopprijzen van landbouwgronden C.B.S.  
 - Landbouwcijfers 1977.

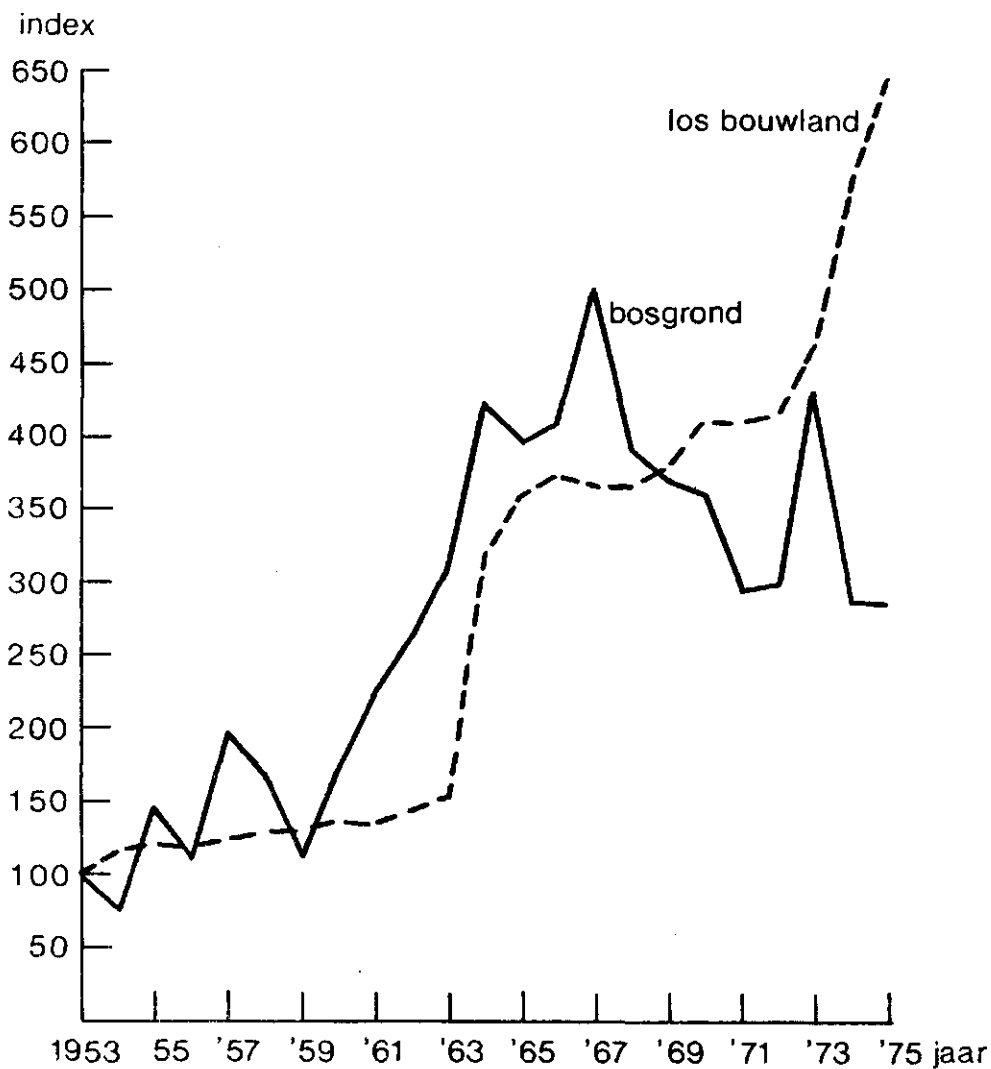
De ontwikkeling van de nominale en reële prijzen is grafisch weergegeven in de figuren 7 en 8. De invloed van de opheffing prijsbeheersing van bosgronden in 1961 en van landbouwgronden in 1963 is duidelijk waarneembaar. De bosgrondprijzen bereiken hun top in 1967. De prijsontwikkeling van bosgronden vertoont tot 1967 een parallelverloop aan de prijsontwikkeling landbouwgronden. Na 1967 treedt tussen beiden een duidelijk verschil in prijsverloop op.

Een vergelijking tussen de nominale bosgrondprijzen en de nominale prijzen van los bouwland is weergegeven in fig. 9. In deze figuur is de prijs van los bouwland uitgedrukt als percentage van de prijs voor bosgrond in het betreffende jaar. Het verloop van de nominale prijs-



verhouding geeft een indruk van de gevolgen die de herplantplicht heeft voor de privaateconomische waarde van los bouwland indien los bouwland bebost wordt door de eigenaar. Bij bebossing wordt het economisch gebruik van los bouwland beperkt tot de bosbouwkundige aanwending zodra de aanplant onder de herplantplicht valt. Dit heeft tot gevolg dat de waarde van het beboste los bouwland afneemt tot de waarde van bosgrond. Voor 1975 brengt dit voor de betrokken grondeigenaar een vermogensverlies met zich mee van ca. 10.000 gulden per hectare.

Fig. 7. Indexcijfers voor de nominale prijzen van bosgrond en los bouwland (1953=100)

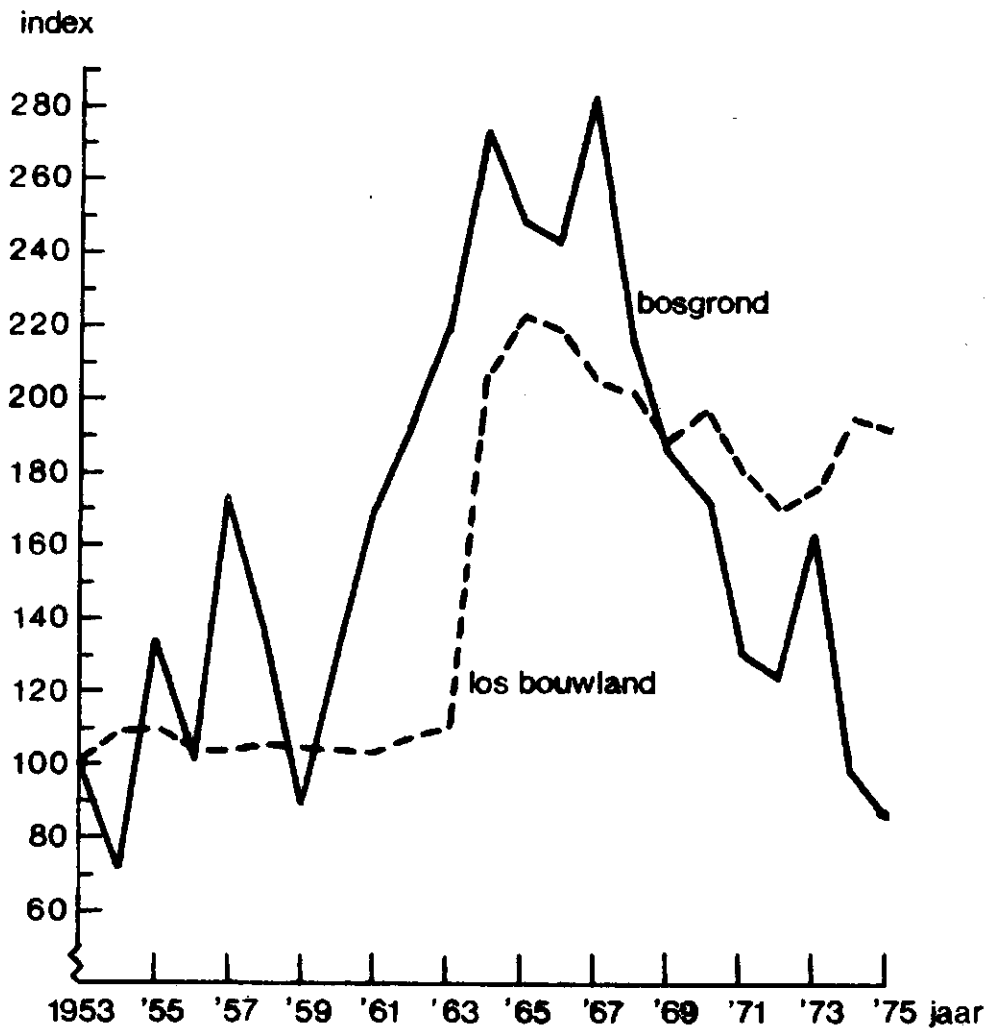


Bronnen: Staatsbosbeheer

Statistiek pacht- en kooprijzen van landbouwgronden C.B.S.

Opmerking: bosgrond = grond en houtopstand

Fig. 8. Indexcijfers voor de reële prijzen van bosgrond en los bouwland  
(1953=100)



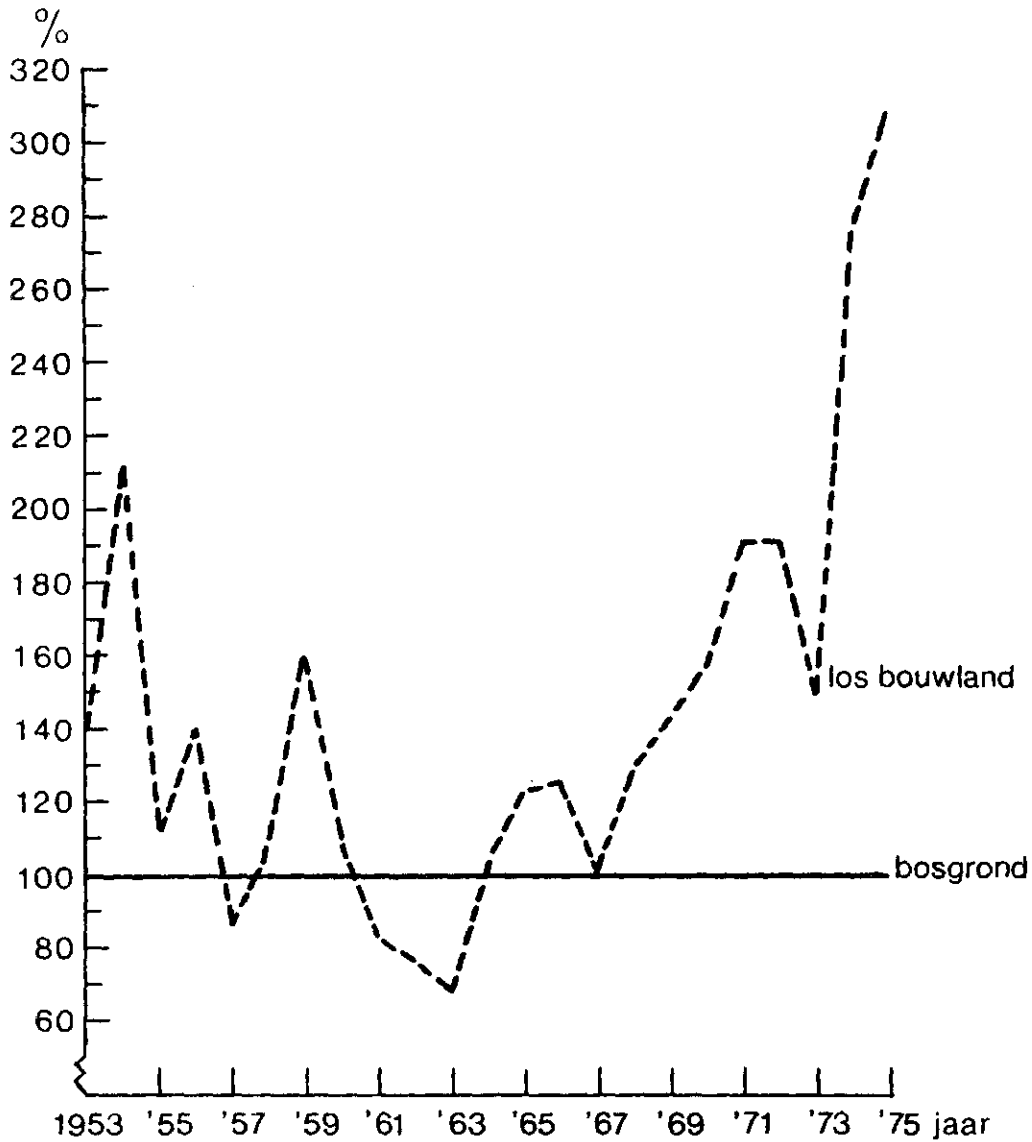
Bronnen: Staatsbosbeheer

Statistiek pacht- en kooprijzen van landbouwgronden, C.B.S.

Opmerking: 1) reële prijs = nominale prijs geïndexeerd naar koopkracht van guldens van 1959

2) bosgrond = grond en houtopstand

Fig. 9. Prijsverhouding los bouwland en bosgrond



Bronnen: Staatsbosbeheer

Statistiek pacht- en koopprijzen van landbouwgronden, C.B.S.

Opmerking: 1) de nominale prijs van los bouwland is uitgedrukt als percentage van de nominale prijs van bosgrond

2) bosgrond = grond en houtopstand

Bijlage 6. Contante waarde van de in de overgangsfase in de landbouw te realiseren netto toegevoegde waarde

De berekening van de door akkerbouw en melkveehouderij te realiseren netto toegevoegde waarde is weergegeven in tabel 43. Zij is gebaseerd op het prijspeil en de technische verhoudingen van het jaar 1975. Indien de gemiddelde netto toegevoegde waarde van de landbouw in 1975 op 2250 gulden per hectare (DE VEER, 1976) gesteld wordt, zou de op 1800 hectare gerealiseerde netto toegevoegde waarde gelijk zijn aan 4.05 mln gulden. Bij een jaarlijkse bebossing van 1800 ha gedurende 20 jaar wordt er in totaal 36000 ha bos aangelegd. Indien deze oppervlakte aan de landbouw wordt onttrokken bedraagt de contante waarde van de nu niet gerealiseerd netto toegevoegde waarde tijdens de overgangsfase van 20 jaar 506 mln gulden .

Tabel 43. Contante waarde van de door de landbouw gedurende de overgangsfase gerealiseerde netto toegevoegde waarde

Jaar (t)	totale beboste oppervlakte	de nominale N.T.W. (in mln.gld.)	contante waarde faktor	de contante waarde van N.T.W. (in mln.gld.)
1	1800	4.05	0.96	3.89
2	3600	8.10	0.92	7.45
3	5400	12.15	0.89	10.81
4	7200	16.20	0.85	13.77
5	9000	20.25	0.82	16.61
6	10800	24.30	0.79	19.20
7	12600	28.35	0.76	21.55
8	14400	32.40	0.73	23.65
9	16200	36.45	0.70	25.52
10	18000	40.50	0.68	27.54
11	19800	44.55	0.65	28.96
12	21600	48.60	0.62	30.13
13	23400	52.65	0.60	31.59
14	25200	56.70	0.58	32.89
15	27000	60.75	0.56	34.02
16	28800	64.80	0.53	34.34
17	30600	68.85	0.51	35.12
18	32400	72.90	0.49	35.72
19	34200	76.95	0.47	36.17
20	36000	81.00	0.46	37.26
Totaal $t_1$ t/m $t_{20}$				<u>506.19</u>

### Bijlage 7. De effectiviteit van de bijdrage- en subsidieregelingen

De overheid hanteert voor de bosbouw twee beleidslijnen, t.w.: de instandhouding, met inbegrip van de verbetering van het bosareaal en de uitbreiding van dit areaal. Ter realisering van deze beleidslijnen maakt de overheid gebruik van bijdrage- en subsidieregelingen. Met deze regelingen wordt beoogd de hoeveelheid en kwaliteit van een activiteit te beïnvloeden. De uitgaven van de overheid, welke gepaard gaan met deze regelingen, hangen samen met bepaalde activiteiten van de gesubsidieerden (COBA, 1976). Aldus vormen de bijdrage- en subsidieregelingen instrumenten om bepaalde beleidslijnen van de overheid te realiseren.

De effectiviteit van de instrumenten, bijdrage- en subsidie-regeling, kan beschouwd worden in relatie met de beleidslijnen van de overheid. Een analyse van de effectiviteit van deze instrumenten kan als gevolg van het beschikbare cijfermateriaal slechts in beperkte zin plaatsvinden. Het cijfermateriaal is ontleend aan onderzoeksgegevens van het LEI-afdeling bosbouw. De gegevens hebben betrekking op bedrijfsuitkomsten in 1975 van 91 particuliere bosbedrijven, groter dan 50 ha. Voor deze particuliere bosbedrijven vormen de bedragen voortvloeiende uit de diverse bijdrage- en subsidieregelingen een belangrijke bron van inkomsten (SLANGEN-AUSEMS, 1977). De overheid verstrekt aan de boscijzenaren deze bedragen ter instandhouding, herstel, uitbreiding en openstelling van het door hen geëxploiteerde bosbezit. Daarmede beoogt de overheid gestalte te geven aan de twee beleidslijnen van het bosbouwbeleid.

De effectiviteit van dit instrumentarium kan op bosbedrijfsniveau benaderd worden door een analyse van de relatie tussen de bijdragen en subsidies als inkomstenbron en de kosten van het bedrijf. Door deze relatie te analyseren kan nagegaan worden in hoeverre de bijdrage- en subsidieregelingen de met de activiteiten van de "gesubsidieerden" gepaard gaande kosten beïnvloeden. In deze relatie vormen de bijdrage- en subsidieregelingen de instrumentele (verklarende) variabelen en de kostenposten de afhankelijke (te verklaren) variabelen. De relatie tussen deze variabelen luidt: de kostenposten ( $y_1$  t/m  $y_n$ ) zijn een functie van de bijdrage- en subsidieregelingen ( $x_1$  t/m  $x_n$ ). In symbolen kan dit als volgt worden weergegeven:

$$y_1 = f(x_1, x_2, \dots, x_n)$$

$$y_n = f(x_1, x_2, \dots, x_n)$$

waarbij:

$y_1$ = arbeidskosten	$x_1$ = openstellingsbijdrage
$y_2$ = werk door derden	$x_2$ = herbebossingsregeling
$y_3$ = grond- en hulpstoffen	$x_3$ = overige bijdragen
$y_4$ = beheerskosten	

Ter bepaling van de onderlinge relaties tussen de variabelen kunnen de correlatiecoëfficiënten tussen de variabelen dienen. Deze coëfficiënten zijn in tabel 44 weergegeven. De coëfficiënten geven de

Tabel 44. Correlatiecoëfficiënten tussen de kostenposten en de beleidsinstrumenten.

Kos- ten posten	Bijdrage- en subsidie regelingen	$x_1$	$x_2$	$x_3$
		openstelling	herbebossing	overige
$y_1$	arbeidskosten	0.03	0.10	0.81
$y_2$	werk door derden	0.19	0.46	0.01
$y_3$	grond- en hulpstoffen	0.03	0.34	0.44
$y_4$	beheer	0.09	0.07	0.36

mate van statistische samenhang weer. Zo is de samenhang tussen de arbeidskosten het sterkst met de overige bijdrage- en subsidierregelingen (w.o. E-regeling). Om op basis van de correlatiecoëfficiënten een uitspraak te kunnen doen is het gewenst om het significantieniveau te bepalen, waaronder deze uitspraak geldt. Dit significantieniveau is voor drie kritieke gebieden weergegeven in tabel 45. Indien de

Tabel 45. Significantieniveau voor de correlatiecoëfficiënten (  $n \approx 90$  )

	kritiek gebied	significantieniveau
a.	1%	0.2673
b.	5%	0.2050
c.	10%	0.1726

correlatiecoëfficiënten uit tabel 44 groter zijn dan de bij de kritieke gebieden behorende significantieniveau's is er sprake van een bepaalde mate van statistische samenhang tussen de variabelen. Indien de coëfficiënten kleiner zijn dan het significantieniveau dan mag deze uitspraak niet gedaan worden.

Naast het bepalen van de relaties tussen de variabelen is het van belang vast te stellen in hoeverre er een relatie bestaat tussen de bijdrage- en subsidieregelingen en een kostenpost. Deze specifiekere relatie kan onderzocht worden met behulp van de regressie-analyse methode. Deze methode maakt het mogelijk na te gaan in hoeverre de variatie in de bijdrage- en subsidieregelingen per ha per bedrijf bijdragen tot de variatie in de hoogte der kostenposten per hectare per bedrijf. Als algemene formule kan in dit geval gelden:

$$\hat{y} = a + b_1x_1 + b_2x_2 + b_3x_3$$

Met behulp van de regressie-analyse methode kunnen de coëfficiënten  $b_1$ ,  $b_2$  en  $b_3$  en de constante  $a$  geschat worden. Hierbij stellen  $x_1$ ,  $x_2$  en  $x_3$  respectievelijk de openstellingsbijdrage, de herbebossingsregeling en de overige bijdragen voor. Naast de hoogte der coëfficiënten is, evenals bij de correlatiecoëfficiënten, het significantieniveau van belang. Dit significantieniveau kan bepaald worden met behulp van de standaardafwijking van  $a$ ,  $b_1$ ,  $b_2$  en  $b_3$ . Deze standaardafwijkingen worden aangeduid met  $s_a$ ,  $s_{b_1}$ ,  $s_{b_2}$  en  $s_{b_3}$  en in de formule onder de coëfficiënten en tussen haakjes weergegeven. Bij 91 waarnemingen mag een coëfficiënt als significant aangemerkt worden als deze minimaal tweemaal zo groot is als de bijbehorende standaardafwijking. Naast de coëfficiënten en de daarbij behorende standaardafwijkingen is de multipelē correlatiecoëfficiënt -  $R^2$  - van belang. Deze  $R^2$  geeft weer welk percentage van de variantie van  $y$ , in dit geval één der kostenposten, verklaard wordt door de verklarende variabelen. De bijdrage- en subsidieregelingen vormen hier de verklarende variabelen.

De resultaten van de regressie analyses van de vier kostenposten en de drie bijdrage- en subsidiecategorieën zijn in tabel 46 weergegeven als een aantal vergelijkingen. Daarbij zijn van de verklarende variabelen alleen de significante vermeld.



Tabel 46. Resultaten regressie-analyse

(a) Algemene vergelijking: te verklaren variabele = f (verklarende variabelen)

$$y = a + b_1x_1 + b_2x_2 + \dots + b_nx_n$$

$R^2$  = multipele correlatiecoëfficiënt

(b) Arbeidskosten = f (Openstellingsbijdrage, herbebossingsbijdrage, overige subsidies)

$$y_1 = a + b_1x_1 + b_2x_2 + b_3x_3$$

$$y_1 = 0.88 + 0.81x_3$$

(0.09)

$$R^2 = 0.65$$

(c) Werk door derden = f (openstellingsbijdrage, herbebossingsbijdrage, overige subsidies)

$$y_2 = a + b_1x_1 + b_2x_2 + b_3x_3$$

$$y_2 = 0.27 + 0.46x_2$$

(0.21)

$$R^2 = 0.20$$

(d) Grond- en hulpstoffen = f (openstellingsbijdrage, herbebossingsbijdrage, overige subsidies)

$$y_3 = a + b_1x_1 + b_2x_2 + b_3x_3$$

$$y_3 = 0.87 + 0.28x_2 + 0.40x_3$$

(0.03) (0.012)

$$R^2 = 0.25$$

(e) beheer = f (openstellingsbijdrage, herbebossingsbijdrage, overige subsidies)

$$y_4 = a + b_1x_1 + b_2x_2 + b_3x_3$$

$$y_4 = 0.75 + 0.36x_3$$

(0.05)

$$R^2 = 0.12$$

Met behulp van de regressie-analyse methoden kunnen de relaties tussen de variabelen getraceerd worden. Voor het aangeven van de aan deze relaties ten grondslag liggende factoren is echter nadere achtergrondinformatie vereist. Zo kan de relatie tussen arbeidskosten en overige subsidies mede verklaard worden door de werkingwijze van de E- en AW-regelingen. Deze regelingen zijn verwerkt in de categorie overige subsidies en hebben ten doel om de werkgelegenheid te stimuleren. De bijdragen worden rechtstreeks uitgekeerd aan de boseigenaren die "E- en AW-regeling personeel" te werk stellen. Deze bijdragen vormen de lonen voor deze arbeidskrachten. Zodoende beïnvloeden zij de post "arbeidskosten" van de bosbedrijven die gebruik maken van E- en AW-personeel. Voor de andere relaties geldt eveneens dat zij beïnvloed worden door allerlei factoren. Voor het vaststellen van een duidelijke oorzaak en gevolg relatie ontbreekt op dit moment voldoende informatie. Hiertoe is nader onderzoek op bosbedrijf- en sectorniveau gewenst.

## VIII NOTEN MET DEFINITIE EN TOELICHTINGEN

Noot 1. Economische instituties, subjekten en eenheden.

### Economische instituties

Teneinde haar taken te kunnen volbrengen maakt de economie als maatschappijwetenschap gebruik van instituties. In haar ruimste betekenis is een institutie een geheel van normen, gedragsregels of gevestigde denkpatronen. Voorbeelden van economische instituties zijn de gezinshuishouding, de bedrijfshuishouding, de ondernemingsvorm, de vakorganisatie, de overheid, het geldwezen, het belastingstelsel, het afwegen van marginale baten tegen marginale kosten, het streven naar winst, e.d.. Het geheel van economische instituties noemt men de organisatie van de volkshuishouding ofwel het economisch stelsel. VAN DER DOEL (1975) duidt de organisatie van de volkshuishouding aan, als de economische orde van de volkshuishouding. Zo spreekt hij over de leer der economische orde als tak van de economische wetenschap, die zich bezighoudt met de organisatie van de volkshuishouding.

### Economische subjekten

Binnen een volkshuishouding worden verschillende economische handelingen verricht: produceren, consumeren, sparen, investeren e.d.. Deze handelingen worden verricht door zgn. economische subjekten. Onder een economisch subjekt wordt een persoon verstaan die een bepaalde economische functie uitoefent. Zo kunnen onderscheiden worden: producenten, consumenten, arbeiders, spaarders, kapitaalverschaffers, investeerders, grondeigenaren, ondernemers, bedrijfsleiders. Men moet bij economische subjekten niet zozeer denken aan afzonderlijke personen, doch veeleer aan functies waarvan er verschillende door één en dezelfde persoon tegelijkertijd vervuld kunnen worden.

### Economische eenheden

Naast economische subjekten kunnen economische eenheden onderscheiden worden. GROSSMAN (1976) verstaat onder economische eenheden een groep van individuen - zoals bijvoorbeeld een gezinshuishouding, een bedrijfshuishouding, een vakorganisatie of een overheidsinstantie - gericht op het bereiken van een gemeenschappelijk economisch doel. Tussen deze economische eenheden bestaat een belangrijke samenhang en onderlinge afhankelijkheid. Hetgeen tot uiting komt in de economische orde van een volkshuishouding.

## Noot 2. Inkomensvorming en -verdeling

CLARK hanteerde als uitgangspunt bij de functionele inkomensvorming de opvatting dat de kapitaalgoederenvoorraad van een volkshuishouding, machines, gebouwen e.d., op één noemer gebracht kon worden. Dit leidde tot een getal K dat de totale voorraad produktiemiddelen in een volkshuishouding weergaf. De waarde van de totale produktie (Q), die een land kon voortbrengen hing naast K ook nog van de hoeveelheid arbeid (L) af. Aldus ontstond een zgn. produktiefunctie:  $Q = F(K,L)$ , waarbij Q een functie was van K en L.

Met behulp van deze produktiefunctie kan men iets zeggen over de functionele inkomensvorming. De hoogte van het loon hangt af van de grensproduktiviteit van de arbeid (dit is afgeleid van Q naar L) en de hoogte van de kapitaalrente van de grensproduktiviteit van het kapitaal (dit is de afgeleide van Q naar K). De reden voor deze samenhang is dat ondernemers doorgaan met het aanstellen van arbeiders zolang de additionele opbrengst van een arbeider hoger is dan diens loon. Op deze manier zullen ze ook blijven investeren zolang de grensproduktiviteit van het kapitaal hoger is dan de rentevoet.

PEN (1976) en HEERTJE (1977) signaleren een belangrijk meningsverschil in de economische theorie dat betekenis heeft voor de verklaring van de inkomensverdeling. Dit meningsverschil is terug te voeren op de vraag :

- of men vindt dat de hoogte van de inkomens en inkomensverhoudingen worden bepaald door de produktie en met name door de produktiviteit van arbeid en kapitaal
- of dat men de inkomensverdeling ziet als uitkomst van een maatschappelijke strijd, waarbij de ontwikkeling van de produktie op de tweede plaats komt.

HEERTJE meent dat het eerste standpunt teruggevoerd kan worden op de visie dat iedereen beloond wordt overeenkomstig zijn prestatie. Het inkomen van een individu vloeit voort uit zijn bijdrage tot de produktie. De hoogte van het inkomen uit arbeid wordt dan in de eerste plaats bepaald door de vraag, hoe schaars de desbetreffende soort arbeid is. Door de technische ontwikkeling kan bijvoorbeeld aan het ene type arbeid plotseling een veel grotere behoefte bestaan dan

aan het andere. Dit betekent dat zowel de hoogte van het functionele inkomen als de inkomensverdeling afhankelijk zijn van de wijzigingen die zich in de techniek voordoen. Gegeven de stand van de techniek is dan de ontwikkeling van de hoogte van het functionele inkomen gebaseerd op de bijdrage aan de produktie.

Bij het tweede standpunt ziet men de inkomensverdeling als de uitkomst van maatschappelijke strijd. De aanhangers van dit standpunt hebben gemeenschappelijk dat ze bezwaren hebben tegen de wijze waarop de kapitaalgoederenvoorraad op één noemer worden gebracht. Die noemer is het geld. De verschillende kapitaalgoederen kunnen alleen tot één grootheid  $K$  bij elkaar geteld worden als de prijzen ervan vastliggen. Maar in deze prijzen zo zeggen de aanhangers van dit standpunt zit de inkomensverdeling reeds opgesloten. In hun visie heeft de kapitaalgoederenvoorraad alleen maar een bepaalde waarde als de inkomensverdeling gegeven is. De ontwikkeling van de produktie volgt in dat geval de afspraken die - onder invloed van institutionele machtsfactoren - omtrent de inkomensverdeling zijn gemaakt.

PEN omschrijft deze gedachtegang als volgt: "In de prijzen van produktiemiddelen zitten oude lonen, een oude rentevoet en dus een oude inkomensverdeling verwerkt. De bestaande inkomensverdeling kan dan verklaard worden uit de inkomensverdeling van destijds".

Het toevlucht nemen tot produktiemethoden die aansluiten bij de nieuwe inkomensverhoudingen ligt in het verlengde van deze visie. Een gevolg hiervan kan zijn het optreden van ingrijpende verschuivingen op de arbeidsmarkt waardoor er volgens HEERTJE grote werkloosheid kan ontstaan

### Noot 3. Het personele inkomen

Aan het onderzoek over inkomensvorming en -verdeling zitten zeer veel haken en ogen. Niet steeds worden zelfde aspecten in dezelfde begrippen geoperationaliseerd en in dezelfde eenheden gemeten. Verschillende inkomensbegrippen, verschillende inkomenseenheden (d.w.z. inkomenstrekkingen), verschillende tijdsduren waarover het inkomen wordt gemeten alsmede verschillende metingstechnieken, leiden tot verschillende resultaten. In een helder en overzichtelijk

artikel van VAN MIERLO (1978) over inkomensverdeling wordt het personele inkomen als volgt gedefinieerd: het op geld gewaardeerde totaal van de consumptie van een economisch subjeet gedurende een bepaalde periode, vermeerderd of verminderd met zijn netto-vermogensmutatie over datzelfde tijdvak. In formule luidt deze definitie:  $C + \Delta W = Y$ , waarin  $C$  = consumptie,  $W$  = vermogen en  $Y$  = inkomen.

Op operationeel niveau kunnen drie inkomenssferen worden onderscheiden: primair inkomen, secundair inkomen en tertiair inkomen.

- . Primair inkomen is het inkomen dat gevormd wordt in het maatschappelijk voortbrengingsproces. Dit komt overeen met het bruto - inkomen.
- . Secundair inkomen omvat het primaire inkomen gesaldeerd met de overdrachten van en aan de overheid van geld. Dit komt overeen met het vrij besteedbare netto-inkomen na direkte belastingen en sociale uitkeringen.
- . Tertiair inkomen is het secundaire inkomen gesaldeerd met de overdrachten van en aan de overheid van goederen en diensten en van aan goederen en diensten gebonden geld. Dit inkomen komt overeen met het totale inkomen na indirecte belastingen en prijs-subsidies en na genot van collectieve goederen.

#### Noot 4. Het begrip welvaart

Welvaart is in principe niet rechtstreeks meetbaar. Het welvaartsconcept stelt in zijn algemeenheid de mate voor waarin een individu of groep van individuen van mening is, dat zijn of hun behoeften door de beschikbare middelen bevredigd worden. Hoewel welvaart op zich niet meetbaar is, kan een individu of een groep van individuen aangeven of hij of zij situatie A prefereren boven situatie B. Het ordenen van de preferenties (of voorkeuren) van de gehele bevolking tracht men tot uitdrukking te brengen door middel van een zgn. sociale of maatschappelijke welvaartsfunctie. Deze collectieve welvaartsfunctie wordt weergegeven met het symbool  $\Omega$ . Een dergelijke functie geeft een definitie van welvaart. De argumenten van een

welvaartsfunctie zijn die factoren die als determinanten van welvaart kunnen worden beschouwd. Er zijn niet alleen economische, maar ook sociale, culturele, psychologische en politieke determinanten. Niet allen zijn op dezelfde methode te meten en te kwantificeren. Sommige zijn zelfs niet of slechts op een indirecte wijze kwantificeerbaar.

Noot 5. Het nationaal inkomen, het netto nationaal produkt ofwel het sociaal netto-produkt.

Bij economische analyses wordt als maatstaf voor de welvaart veelvuldig gebruik gemaakt van het nationaal inkomen van een land. Hoewel deze maatstaf zijn beperking heeft vormt het toch de meest synthetische maatstaf voor de welvaartbasis van een samenleving. Het nationaal inkomen bestaat uit de som van alle arbeidskosten, rentebetalingen, netto-pachten, netto-huren en winsten. Het vormt de totale beloning voor de ingezette produktiefactoren arbeid, kapitaal en grond van een volkshuishouding gedurende een jaar. Tegenover deze geldstroom staat een goederen- en dienstenstroom, aangeduid als netto nationaal produkt. Het netto nationaal produkt is niets anders dan de optelling van alle goederen en diensten die in een jaar in een land ter beschikking komen, onder aftrek van de goederen en diensten die in hetzelfde jaar weer in het produktieproces verbruikt zijn. Om de verschillende goederen en diensten te kunnen sommeren is het noodzakelijk dat ze op één noemer gebracht worden en die noemer is het geld. De verschillende goederen en diensten worden door vermenigvuldiging met hun marktprijs uitgedrukt in hun geldswaarde. Goederen en diensten waarvan geen marktprijs tot stand komt, komen niet of slechts ten dele - bijv. door middel van een rekenprijs - in het netto nationaal produkt tot uiting. De prijzen van de verschillende produkten vormen aldus wegingsfactoren, waardoor zij mede het aandeel van de produkten in het totaal bepalen. Deze prijzen behoeven niet de juiste schaarsteverhoudingen weer te geven. Zo wordt geacht dat geldswaarde van goederen en diensten van de overheid overeenstemt met het salaris van de overheidsambtenaren. Met andere woorden in geld gemeten wordt de waarde van de overheidsproduktie gelijkgesteld aan de beloning van het overheids personeel. Het salaris vormt dan de rekenprijs voor deze goederen en diensten. Het spreekt vanzelf dat de

- bij de bepaling van het netto nationaal produkt - als wegingsfactoren gehanteerde prijzen niet altijd in overeenstemming behoeven te zijn met de juiste schaarste verhoudingen. Evenzeer als dit geldt voor het nationaal inkomen dient daarom ook bij het toepassen van het netto nationaal produkt als maatstaf voor de welvaart enige terughoudendheid te worden beträcht.

Noot 6. De toepassing van het begrip welvaart.

Het objectief vaststellen van de welvaartsfunctie en het kwantificeren van de hoogte van de welvaart is - door de veelheid der betrokken factoren en hun verschil in dimensie - een complexe aangelegenheid. Het toepassen van deze zgn. ruime welvaartsconceptie geschiedt in de praktijk van de economische politiek meer op basis van intuïtie dan met behulp van een zgn. geobjectiverde welvaartsfunctie. Gezien de veelheid der betrokken factoren, hun verschil in dimensie en de complicaties die daardoor ontstaan beperken vele zich tot de meest synthetische maatstaf voor de welvaartsbasis van een land: het nationaal inkomen.

Noot 7. Belastinguitgaven

HALBERSTADT en DE KAM (1978) verstaan onder belastinguitgaven voorzieningen in de belastingwetgeving die de belastinggrondslag beperken of een afwijking betekenen van de normale structuur van de betrokken belasting. Zulke voorzieningen resulteren in een (impliciete) inkomensoverdracht, naarmate zij financiële verplichtingen van de particuliere sector jegens de overheid verminderen. Belastinguitgaven waarmee beoogd wordt activiteiten van de particuliere sector aan te moedigen - in respons op het te behalen geldelijke voordeel - duiden HALBERSTADT en DE KAM aan als "belastingprikkel". Daarnaast kunnen belastinguitgaven worden onderscheiden, waarvan het doel is om soelaas te bieden in moeilijke financiële omstandigheden. Hoewel er naar beleidsdoeleind een onderscheid mogelijk is, vormen beide belastinguitgaven inkomensoverdrachten.

Inkomensoverdrachten van de overheid aan de particuliere sector kunnen ook plaatsvinden middels direkte overheidsuitgaven ten laste van de overheidsbegroting. Zij kunnen dan de vorm aannemen van geldelijke bijdragen, subsidies en sociale uitkeringen.



Gegeven de beleidsdoelstelling heeft de overheid in vele gevallen de vrije keuze tussen directe overheidsuitgaven en voorzieningen in de belastingwetgeving, d.w.z. belastinguitgaven. Beiden hebben gemeenschappelijk dat ze inkomensoverdrachten van de overheid aan de particuliere sector vormen en beslag leggen op de schaarse middelen van de overheid. Het zichtbaar maken van belastinguitgaven is een noodzakelijke voorwaarde om te komen tot een rationele besluitvorming bij de keuze tussen directe overheidsuitgaven en belastinguitgaven. Daarom verdient het aanbeveling om de belastinguitgaven ten minste zo nauwgezet te onderzoeken als directe uitgaven ten laste van de overheidsbegroting. Zonder een dergelijke analyse kunnen volgens HALBERSTADT en DE KAM geen gevolgtrekkingen worden gemaakt aangaande de relatieve waarde van belastinguitgaven en directe uitgaven, als alternatieve instrumenten voor het bereiken van gegeven beleidsdoeleinden. Onderzoek van bestaande en voorgestelde belastinguitgaven op dezelfde wijze als directe uitgaven bevordert rationele besluitvorming over schaarse middelen via de overheid. HALBERSTADT en DE KAM (1978) bepleiten een uitbreiding van de jaarlijkse begroting met een overzicht van de met belastinguitgaven gemoeide bedragen. Zo'n belastinguitgavenbegroting behoort een systematisch en gekwantificeerd beeld te bieden van de voornaamste punten waarop in een bepaald jaar geheven belastingen afwijken van een nader af te grenzen "normale belastingstructuur en heffingsgrondslag." Met andere woorden, een belastinguitgavenbegroting geeft weer welke subsidies via het belastingstelsel worden verstrekt.

In geval directe overheidsuitgaven en belastinguitgaven als alternatieve middelen - om een gegeven beleidsdoelstelling na te streven - worden gezien dient een vergelijking van de voor- en nadelen die eigen zijn aan een directe overheids- en een belastinguitgave plaats te vinden. De daarbij aan te leggen beoordelingsmaatstaven worden door HALBERSTADT en DE KAM in drie groepen onderscheiden:

- . Maatstaven met betrekking tot de doeltreffendheid van directe overheids- dan wel belastinguitgaven. Een gekozen instrument is meer doelstreffend naar mate waarin daarmee vaststaande doelstellingen worden verwezenlijkt, ongeacht de kosten.
- . Maatstaven met betrekking tot de doelmatigheid van directe over-

heids- dan wel belastinguitgaven. Een gekozen instrument is doelmatiger naar de mate waarin vaststaande doelstellingen worden verwezenlijkt tegen lagere kosten.

- . Maatstaven met betrekking tot inkomensverdelingsaspecten van directe overheids- dan wel belastinguitgaven.

Noot 8. Opmerking bij figuur 1 en 2.

Met behulp van de figuren 1 en 2 is getracht een vereenvoudigde voorstelling van de plaats van de overheid binnen de economische organisatie van de volkshuishouding te geven. Het begrip organisatie moet hier, naar WIJERS (1978), opgevat worden als: "het maken van bepaalde elementen tot functionerende delen van een geheel". De nadruk van de schema's ligt duidelijk op het weergeven van de belangrijkste elementen die bij de maatschappelijke besluitvorming een rol spelen. Uit het beeld dat uit de schema's naar voren komt mag men niet de conclusie verbinden dat de maatschappelijke besluitvormingsprocedure een geheel planmatig karakter draagt. Een planmatige organisatie zou betekenen dat er sprake is van een werkwijze, waarbij alle activiteiten volgens een van te voren opgesteld plan of programma worden geleid. Deze gevolgtrekking zou een nauwelijks te rechtvaardigen vereenvoudiging inhouden van de economische besluitvormingsprocessen in de praktijk. In de praktijk moet men immers terdege rekening houden met alle beïnvloedingsmechanismen die in de totale, zeer complexe, maatschappelijke besluitvormingsstructuur een rol spelen. Zo meent VISSER (1978) dat in onze huidige economische orde niet altijd sprake is van het weloverwogen formuleren van doeleinden, het rangschikken van alternatieven en het zoeken van benodigde middelen. Integendeel hij beschouwt de maatschappelijke besluitvorming hier als een dynamisch proces. Daarin treedt de overheid grotendeels op als bemiddelaar, soms als scheidsrechter en soms als deelnemende partij. Zijn inziens komt het beleid van de overheid neer op het toegeven aan deelbelangen. Dit wordt in de hand gewerkt door het bestaan van belangengroepen en pressiegroepen. Hoewel de benamingen belangengroep en pressiegroep door elkaar gebruikt worden maakt VISSER onderscheid tussen beide. Een belangengroep verdedigt de gemeenschappelijke belangen van zijn leden. Deze groep

wordt pressiegroep, wanneer men ook eisen gaat formuleren ten opzichte van de overheid. Beide groepen zijn dikwijls sterk gemotiveerd, terwijl de meerderheid van de bevolking tamelijk onverschillig tegenover elk probleem afzonderlijk staat. De macht van dergelijke - meestal planmatig georganiseerde - minderheden leidt er toe dat bij belsissingen meestal hun zienswijze, wensen of eisen gehonoreerd worden (BARTHOLOMEW en BASSETT (1971)). Het toegeven aan deelbelangen brengt een verandering in kleine stapjes teweeg. Het geheel karaktiseert VISSER (1978) als een proces van "trial and error". Het verkregen overheidsbeleid bestaat dan grotendeels uit een aaneenschakeling van voordelen voor kleine groepen ten kosten van iedereen.

#### Noot 9. Toelichting en verklaring van enkele afkortingen

- E-regeling                    De E-regeling houdt de tijdelijke te werkstelling in van personen die hoofdzakelijk door hun leeftijd moeilijk in het volle arbeidsproces zijn te plaatsen. Bij het toepassen van E-regelingen in de bosbouw gaat het meestal om achterstallig onderhoudswerk in bossen en natuurterreinen. Deze regeling komt ten laste van het Ministerie van Sociale Zaken.
- W.S.W.-regeling            De WSW-regeling is bedoeld voor personen die om medische redenen of persoonsgebonden factoren in hun oorspronkelijk beroep moeilijk plaatsbaar zijn. Deze plaatsing is niet aan tijd gebonden. Werken in WSW-verband wordt aangeduid als beschutte arbeid. Deze regeling komt ten laste van het Ministerie van Sociale Zaken.
- A.W.-regeling                De A.W-regeling houdt de tijdelijke te werkstelling in van werkloze personen die moeilijk in het particuliere bedrijfsleven zijn te plaatsen. Het betreft tewerkstelling op o.m. buitenobjecten in gebieden met een hardnekkige en langdurige werkloosheid. Veelal wordt grondwerk verricht zoals aanleg van sport- en speelterreinen, parken, plantsoenen e.d.. Ook deze regeling komt ten laste van het Ministerie van Sociale Zaken.

Noot 10. Beperkingen aan het netto nationaal produkt.

Het netto nationaal produkt als maatstaf voor de welvaart van een samenleving heeft zoals gezegd zijn beperkingen. Bepaalde determinanten van de welvaart zijn niet in het netto nationaal produkt begrepen. Daarnaast vormt het gebruik van prijzen als wegingsfactoren bij het bepalen van het netto nationaal produkt aanleiding tot voorzichtigheid bij het toepassen van deze grootheid als maatstaf voor de welvaart.

Noot 11. De beoogde bosuitbreiding.

De inhoud van deze paragraaf is inmiddels ook weergegeven in de vorm van een artikel en wel onder de titel: "Een economische en financiële analyse van bosuitbreiding". In dit artikel wordt door SLANGEN (1978) op een aantal aspecten die samenhangen met bosuitbreiding nader ingegaan. Het artikel is opgenomen in Nationaal-Economische Kosten en Baten van Projekten en Structuurmaatregelen, een collegesyllabus van VAN DEN NOORT (1978).

Noot 12. De berekening van het nationaal inkomen.

Het nationaal inkomen vormt de totale beloning voor de produktiefactoren arbeid, kapitaal en grond van een volkshuishouding. De beloning van de binnen de volkshuishouding ingezette produktiefactoren bestaat uit de som van de netto-toegevoegde waarde van de bedrijfstakken en de netto-toegevoegde waarde van de overheid. Zij vormt het binnenlandse totaal aan netto-toegevoegde waarde. In formule luidt deze macro-economische relatie:  $NTW$  (bedrijfstakken) +  $NTW$  (overheid) = binnenlandse  $NTW$ . Wordt de totale binnenlandse netto-toegevoegde waarde gecorrigeerd voor het saldo van de primaire inkomens van en naar het buitenland dan resulteert het nationaal inkomen.

Noot 13. Het gebruik van de netto-toegevoegde waarde als maatstaf voor een waarderingsoordeel.

Een belangrijk deel van de geuite kritiek tegen het werken met het begrip netto toegevoegde waarde klinkt weinig overtuigend of is zelfs niet juist. Zij toont immers niet aan waarom de economie niet gerechtvaardigd zou zijn om uit een beperkt, specifiek oogpunt

bepaalde economische verschijnselente beoordelen. In vele gevallen toont de kritiek evenmin aan waarom de gebruikte maatstaf ontoereikend zou zijn voor een beperkte economische analyse. Terecht maakt deze geuite kritiek duidelijk dat de "beperkte economische waardering" aanvulling behoeft indien zij botst met andere criteria. In dat geval kan immers deze beoordeling geen aanspraak maken op onvoorwaardelijke geldigheid. Thans wordt algemeen erkend dat het vergroten van het nationaal inkomen met andere waarden in strijd kan komen. Doch het zou, naar de mening van o.a. HENNIPMAN (1977) onlogisch en niet juist zijn hieruit een argument te putten tegen het gebruik van een strikt economische maatstaf als zodanig.

Noot 14. Schematische weergave van de berekening van de netto-toegevoegde waarde .

Totale produktiewaarde	TPW
Interne leveringen	IL (-)
Bruto produktiewaarde	<u>BPW</u>
goederen en diensten van derden	gdd (-)
Bruto-toegevoegde waarde	<u>BTW</u>
afschrijvingen	a (-)
Netto-toegevoegde waarde	<u>NTW</u>
Non.-factorinput (NFI)	
- goederen en diensten van derden	gdd
- afschrijvingen	<u>a (+)</u>
Non-faktorkosten	NFK
Bruto-produktiewaarde	BPW
Non-faktorkosten	<u>NFK (-)</u>
Netto produktie	NP

Netto produktie = Netto-toegevoegde waarde  
= faktoropbrengst  
= faktorinkomen

Nóot 15. Omschrijving van de bij noot 14 gebruikte begrippen.

#### Totale produktiewaarde (TPW)

Alles wat een bedrijf of bedrijfstak voortbrengt noemt men de totale produktie van een bedrijf of bedrijfstak. Deze totale produktiewaarde is gelijk aan de som van de opbrengstwaarde van de produktie. Bij het berekenen van deze grootheid spelen alleen de opbrengsten in bedrijfseconomische zin een rol. Er wordt dan ook uitsluitend gelet op de direkt in geld waardeerbare opbrengsten.

#### Interne leveringen (IL)

Onder interne leveringen worden verstaan alles wat binnen een bedrijf of bedrijfstak resp. sektor wordt geproduceerd en tevens in hetzelfde bedrijf of dezelfde bedrijfstak resp. sektor bij een andere aktiviteit weer wordt verbruikt.

#### Bruto produktiewaarde (BPW)

De bruto produktiewaarde is gelijk aan de totale produktiewaarde verminderd met de zgn. interne leveringen

#### Non-factorinput (NFI)

Met de instandhouding van de produktie in een bedrijfstak of sektor is een voortdurende stroom van goederen en diensten van buiten de bedrijfstak of sector vereist. De hiermee samenhangende kosten worden aangeduid als non-faktorkosten.

#### Non-faktorkosten (NFK)

Non-faktorkosten zijnde kosten van produktiemiddelen betrokken van andere produktiesektoren, die in het produktieproces verbruikt worden. Zij omvatten naast direkte uitgaven voor grond- en hulpstoffen w.o. meststoffen, zaai-, poot-, plantgoed, veevoerders ook de kosten voor het gebruik van gebouwen, werktuigen en van diensten van derden. Tot de kosten voor het gebruik van gebouwen en werktuigen behoren naast onderhoud, brandstoffen, smeermiddelen, verzekeringen e.d., ook de afschrijvingen.

#### Bruto-toegevoegde waarde (BTW)

Wordt de bruto-produktiewaarde verminderd met de van derden aangekochte goederen en diensten dan resteert de bruto-toegevoegde waarde.

### Netto-toegevoegde waarde (NTW)

De netto-toegevoegde waarde kan uit de bruto toegevoegde waarde berekend worden door gebruik te maken van de vergelijking:  
bruto-toegevoegde waarde minus afschrijvingen = netto-toegevoegde waarde.

Netto-toegevoegde waarde en zijn betekenis.

De netto-toegevoegde waarde is een maatstaf voor de economische betekenis van een bepaalde produktieomvang. Uit de hoogte van de netto-toegevoegde waarde blijkt het toegevoegde nut of hetgeen een bedrijf, bedrijfstak of sector zelf heeft voortgebracht.

De netto-toegevoegde waarde geeft van een economische activiteit niet alleen haar bijdrage tot het nationaal inkomen weer, doch ook het "inkomensvormend vermogen" van de betreffende activiteit.

De bestemming van de netto-toegevoegde waarde.

De netto toegevoegde waarde is bestemd om onder de direkt-betrokkenen of deelgerechtigden te worden verdeeld. Tot deze groep behoren allen die aan de totstandkoming van de betreffende produktie hebben meegewerkt door arbeid, kapitaal of grond ter beschikking te stellen. Deze drie produktiefactoren noemt men de primaire produktiefactoren. Aldus vormt de netto-toegevoegde waarde de gerealiseerde beloning voor de - in een bedrijf, bedrijfstak of sector - gecombineerd ingezette primaire produktiefactoren

Het factorinkomen.

De netto-toegevoegde waarde vormt de beloning voor de gecombineerd ingezette primaire produktiefactoren. De beloning die de primaire produktiefactoren hebben ontvangen duidt men ook wel aan met factorinkomen of faktoropbrengst.

Faktorkosten

Produktie komt tot stand door samenwerking van de produktiefactoren arbeid, kapitaal en grond. De gerealiseerde beloning van hen komt tot uiting in de netto toegevoegde waarde. De beloningsaanspraken van deze factoren worden bepaald door de beloningsvoet die voor deze produktiefactoren in een - aanwezig veronderstelde - bestemming kan worden gerealiseerd. De berekende beloningsaanspraken van de produktiefactoren arbeid, kapitaal en grond noemt de faktorkosten.

Zij bestaan uit:

- arbeidskosten, inclusief sociale premies en belastingen (arbeid)
- rentekosten (kapitaal)
- netto-pacht(grond)

De gerealiseerde beloning en de beloningsaanspraken

De gerealiseerde beloning (= netto-toegevoegde waarde) kan afwijken van de berekende beloningsaanspraken. De verhouding tussen de gerealiseerde beloning en de beloningsaanspraken is een maatstaf voor de winstgevendheid van een bedrijf, bedrijfstak of sector.

Faktoropbrengsten

De faktoropbrengsten bestaan uit de som van de faktorkosten en de winst. Zij vormen een maatstaf voor de economische betekenis van de productie die door de samenwerking van de drie primaire produktiefactoren tot stand is gebracht.

Noot 16. Toelichting in het geval van negatieve externe effecten

Veroorzaken produktiehuishoudingen negatieve externe effecten dan wordt deze huishoudingen een heffing opgelegd. Heffingen in deze zin zijn door de overheid opgelegde betalingen die niet primair het vullen van de schatkist ten doel hebben. Het primaire doel moet gezocht worden in het beïnvloeden van het economisch proces, ter bevordering van de welvaart. Anders gezegd door het opleggen van heffingen maakt de overheid gebruik van een mogelijkheid om het economisch proces te beïnvloeden. De opgelegde heffingen kunnen uitgekeerd worden aan zij die nadelen ondervinden van de externe effecten. In figuur 6 is deze groep verwoord door de term consumptiehuishoudingen.

Gelet op het bovenstaande kan naar THURLINGS (1974) een onderscheid gemaakt worden tussen heffingen en belastingen. THURLINGS omschrijft belastingen als aan de overheid, volgens algemene - door haar vastgestelde normen - verschuldige afdwingbare prestaties zonder dat hiertegenover in het individuele geval aanwijsbare tegenprestaties staan. Zij strekken tot dekking van de publieke uitgaven.



Noot 17. De hoogte van de beloningsaanpakken.

De hoogte van de beloningsaanpakken wordt bepaald door de "opportunity cost" van de ingezette produktiefaktoren. De hoogte van de beloningsaanpakken wordt dan afgeleid uit de alternatieve opbrengstwaarde van de produktiefaktoren. In deze paragraaf zijn de alternatieve opbrengstwaarden gelijk gesteld aan de berekende faktorkosten van de produktiefaktoren.

IX LITERATUUR EN BRONNEN

- BARTHOLOMEW, D.J. en  
E.E. BASSETT Cijfers en mensen. Het Spectrum, Utrecht, 1973
- BEHRENS, H.H. De ontwikkeling in het economisch denken.  
Het Spectrum, Utrecht, 1969
- BERGER, E.P. Eigendomsstructuur van het Nederlandse bos.  
Nederlands Bosbouw Tijdschrift, 50 (1978)5, blz.146-149
- BERGER, E.P. en  
C.J. VELDHUYZEN Bedrijfsuitkomsten in de Nederlandse particuliere  
bosbouw over 1975. Publikatie 5.47, Landbouw-  
Economisch Instituut, Den Haag, 1977
- BOULDING, K.E. Principles of Economic Policy. Prentice Hall,  
INC., Englewood Cliffs, 1958
- CLARK, J.B. Distribution of Wealth; A theory of wages, interest  
and profits. First Edition 1899, herdrukt in 1965,  
Sentry Press, New York, 1965
- CLAWSON, M. Man, Land on the Forest Environment .  
University of Washington Press, Seattle, 1977
- DISSEL, E.D. VAN De Nederlandsche Landbouw in het tijdvak  
1813 - 1913. Gebrs. J. en H. van Langenhuisen,  
's-Gravenhage, 1913
- DOEL, H. VAN DEN Democratie en welvaartstheorie. Samson,  
Alphen aan de Rijn, 1975
- DUIJN, J.J. Eb en vloed in de economie. Intermediair,  
13 (1977) 38, blz. 1-7
- GROSSMAN, G. Economische stelsels. Het Spectrum, Utrecht, 1976
- HALVERSTADT, V. en  
C.A. DE KAM Directe uitgaven of belastinguitgaven: theorie  
en W.I.R.-praktijk, Economisch Statistische  
Berichten, 63 (1978) no. 3142, blz. 160-166
- HARTOG, F. Grondslagen van de economische politiek.  
Derde herziene druk, Stenfert Kroese, Leiden, 1974
- HECKSCHER, E.F. Mercantilism. Volume one, George Allen and  
Unwin L.T.D., London, 1934
- HEERTJE, A. Echte economie. De arbeiderspers, Amsterdam, 1977
- HEIJNSDIJK, J. Het dilemma van de economische wetenschap.  
Economisch Statistische Berichten, 61 (1976)  
no. 3054, blz. 505-508
- HENNIPMAN, P. Welvaartstheorie en economische politiek.  
Samson, Alphen aan de Rijn, 1977
- HUETING, R. Nieuw schaarste en economische groei.  
Agon Elsevier, Amsterdam, 1974
- KAHN, R.F. Some Notes on Ideal Output. The economic Journal,  
45 (1935) March
- KRABBE, J.J. Individueel en collectief nut. Mededelingen  
Landbouwhogeschool, Veenman en Zonen, Wageningen,  
1974

- LANTINGA, S.S. De Nederlandsche Land- en Tuinbouw in woord en beeld. Misset, Doetinchem, 1935
- MAREY, S.A. The world food crises. Longman Group, London, 1976
- MARSHALL, A. Principles of Economics. First Edition 1890, Eighth Edition, 1920; herdrukt in 1925, Macmillan and Co., London, 1923
- MIERLO, J.G.A. VAN Meetlatten voor de tertiaire verdeling. Economisch Statistische Berichten, 63 (1978) no. 3156, blz. 555 - 559
- MINDERHOUD, G. De Nederlandse Landbouw. 2e druk, De Erven F. Bohn, Haarlem, 1952
- NIEKERK, M.C.M. VAN Subsidies, belastingen en prijzen. Economisch Statistische Berichten, 62 (1977) 3135, 1278-1280
- NIELSEN, A. Die Entstehung der deutschen Kameralwissenschaft im 17. Jahrhundert. Gustav Fischer, Jena, 1911
- NOORT, P.C. VAN DEN Rural development and agricultural policy in the EEC. Food Policy (1977) May, blz. 103-113
- Pachtprijsbeleid: een kwestie van verdelen. Landbouwkundig Tijdschrift 89 (1977) 10, 373
- Nationaal-Economische Kosten en Baten van Projecten en Structuurmaatregelen. Collegesyllabus, Vakgroep Algemene Agrarische Economie, Landbouwhogeschool, Wageningen, 1978
- OSKAM, A.J. en J.G. SMIT De plaats van de Landbouw en voedingsmiddelen industrie in de Nederlandse volkshuishouding. Publikatie 75/02, Vakgroep Algemene Agrarische Economie, Landbouwhogeschool, Wageningen, 1975
- PARETO, V. Manuel d'economie politique, 1e edition française 1909, 2e edition française 1926, 4e edition française 1966, Librairie Droz, Genève, 1966
- PEARCE, D.W. Cost-Benefit Analysis. The Macmillan Press L.T.D., London, 1971
- PEN, J. De veldslag tussen de twee Cambridges; uit Dat stomme economevolk met zijn heilige koeien, Het Spectrum, Utrecht, 1976, blz. 186-191
- PIGOU, A.C. The Economics of Welfare. First Edition 1920, Fourth Edition 1932; herdrukt in 1952, Macmillan and Co., London, 1952
- ROBBINS, L. An essay on the nature and significance of economic science. First Edition 1932, Second Edition 1935; herdrukt in 1952, Macmillan and Co., London, 1952
- SCHANS, P. VAN DER Van de akker de wereld in. Landbouwkundig Tijdschrift 88 (1976) 5, blz. 123-127
- SLANGEN, L.H.G. Het inrichten van een bedrijfseconomische boekhouding op een bosbedrijf. Mededeling 149, Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag, 1976
- De potentiële nationaal-economische betekenis van bosbouw gebaseerd op het prijspeil van 1975. Nederlands Bosbouw Tijdschrift, 49 (1977) 12, blz. 341-347

- SLANGEN, L.H.G. en W.F. AUSEMS De economische betekenis van de Nederlandse bosbouw in 1975. Landbouwkundig Tijdschrift, 89 (1977),8, blz. 270 - 280
- SPIERINGS, C.J.M. en L. TJOONK Het gemeentelijk personeelsbestand in de groene sector. Publikatie 2.88, Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag, 1976
- SPRANGERS, A.A.C. De economische betekenis van het bosch voor Nederland, Dissertatie, Hoonte, Utrecht, 1933
- STEVERS, TH.A. Openbare Financiën en Economie. Stenfert Kroese, Leiden, 1971
- Een inleiding in de nieuwe politieke economie. Openbare Uitgaven, 9 (1977)4, blz. 152-163
- THURLINGS, T.L.M. Begroting en Belasting, een studie over overheidsfinanciën, Kluwer, Deventer, 1974
- Turgot en zijn tijdgenoten, Mededelingen Landbouwhogeschool, Veenman en Zonen, Wageningen, 1978
- TIMMER, W. De handel in inlands rondhout in 1973. Publikatie 5.42., Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag, 1976
- TINBERGEN, J. On the Theorie of Economic Policy. Sixth printing, North-Holland Publishing Company, Amsterdam, 1975
- VANDEWALLE, G. De geschiedenis van het economisch denken, Kluwer, Antwerpen, 1976
- VEER, J. DE Bos in plaats van landbouw, discussienota, Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag, 1976
- VERVELDE, G.J. Beelden uit honderd jaar georganiseerd landbouwkundig onderzoek in Nederland. Landbouwkundig Tijdschrift, 88 (1976)5, blz. 128-132

- VISSER, P.E. De collectieve welvaartsfunctie en de overleg-economie. Economisch-Statistische Berichten, 63 (1978) no. 3158, blz. 603-606
- VOORTHUIJZEN, W.D. De republiek der Verenigde Nederlanden en het mercantilisme, Academisch proefschrift, Martinus Nijhoff, 's-Gravenhage, 1964
- WIJERS, G.J. Industriële structuurpolitiek en bedrijfstak-organisaties, Economisch-Statistische berichten, 63 (1978) no. 3155, blz. 516-522
- WOLTERSON, J.F. Bosbouwkundig onderzoek in Nederland. Nederlands Bosbouw Tijdschrift, 44 (1972) 9 (Extra nr.)
- ZIELENZIGER, K. Die alten deutschen Kameralisten. Gustav Fischer, Stuttgart, 1966

Bronnen zonder auteursverwijzing

Bedrijfsuitkomsten in de landbouw, Boekjaren 1971/72 t/m 1974/1975  
Publicatie 3.62, Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag, 1976

Bijdrage van de Bosbouw in het kader van de verbetering  
van de Landbouwstructuur der Gemeenschap  
Landbouwbuletin 10 (1974)5, Europese Gemeenschappen,  
Directoraat-generaal Pers en Voorlichting, Brussel

Boswet  
Nederlandse Staatswetten; editie Schuurman en Jordens no. 85,  
Tjeenk Willink, Zwolle

Centraal Economisch Plan  
Centraal Planbureau, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1978

Gemeentewet  
Nederlandse Staatswetten; editie Schuurman en Jordens no. 4  
Tjeenk Willink, Zwolle

Handleiding voor departementale doelstellingen-analyse  
Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse,  
Beleidsanalyse 5 (1976)1, 3 - 32

Inkomstenbelasting 1964, Wet  
Nederlands Staatswetten; editie Schuurman en Jordens no. 54,  
Tjeenk Willink, Zwolle

INTERIMNOTA landinrichtingswet  
Interdepartementale Commissie Landinrichtingswet,  
Staatsuitgeverij, Den Haag, 1976

Jaarverslag 1974-1975 van het Bosschap  
Bosschap, Den Haag, 1977

Jaarverslagen Staatsbosbeheer  
Staatsbosbeheer, Utrecht, diverse jaargangen

Landbouwcijfers 1977,  
Landbouw-Economisch Instituut - Centraal Bureau  
voor de Statistiek, Den Haag, 1977

Natuurschoonwet 1928  
Nederlandse Staatswetten; editie Schuurman en  
Jordens no. 165, Tjeenk Willink, Zwolle

Natuurbeschermingwet  
idem

Nederlandse Bosstatistiek 1964-1968  
Centraal Bureau voor de Statistiek en Staatsbosbeheer,  
Staatsuitgeverij, Den Haag, 1971

Nederlandse economie in 1980, De,  
Centraal Planbureau, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1976

Noodsituatie in de bosbouw  
Bosschap, Den Haag, 1975

Nota landelijke gebieden,  
deel 3 van de Derde nota over de ruimtelijke  
ordening, Den Haag, 1977

Omzetbelasting 1968 (BTW), Wet op de,  
Nederlandse Staatswetten; editie Schuurman en Jordens  
no. 112-I-II, Tjeenk Willink, Zwolle

Oppervlaktegegevens Bepantingen en Natuurterreinen  
Afdeling Bepantingen, Rijksdienst IJsselmeerpolders,  
1977

Overdrachtsbelastingen  
Nederlandse Staatswetten; editie Schuurman en Jordens no. 83,  
Tjeenk Willink, Zwolle

Rapport van de Commissie Onderzoek Beheer Terreinen  
Staatsbosbeheer.  
Staatsuitgeverij, Den Haag, 1975

Rijksbegrotingen voor de dienstjaren 1972 t/m 1977  
Hoofdstuk XIV, Landbouw en Visserij,  
Den Haag, 1972 t/m 1977

Ruilverkavelingswet 1954  
Nederlandse Staatswetten; editie Schuurman en Jordens  
no. 25, Tjeenk Willink, Zwolle

Ruimtelijke ordening, Wet op de  
Nederlandse Staatswetten; editie Schuurman en Jordens  
no. 64-I, Tjeenk Willink, Zwolle

Staatsbosbeheer, 75 jaar  
Bosbouwvoorlichting 13 (1974) 3, blz. 35 - 43

Statistiek van de pacht- en koopprijzen in Nederland  
Centraal Bureau voor de Statistiek, Staatsuitgeverij,  
Den Haag, diverse jaargangen

Structuurvisie op het bos en de bosbouw  
Ministerie van Landbouw en Visserij, Den Haag, 1977

Subsidie-onderzoek  
Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse,  
Beleidsanalyse 5 (1976) 1, blz. 3-71

Successiewet 1956

Nederlands Staatswetten; editie Schuurman en Jordens no. 21  
Tjeenk Willink, Zwolle

Vermogensbelasting 1964, Wet op de,  
Nederlandse Staatswetten; editie Schuurman en Jordens no. 53,  
Tjeenk Willink, Zwolle

Yearbook of forest products 1964-1975

Food and Agriculture Organization of the United Nations,  
Rome, 1977