Hans Hufen, Onderzoek- en adviesgroep Questions Answers and More (QA+), **Arnout Potze en Herman Reimerink,** provincie Overijssel

'Doe minder en laat meer aan de natuur over. Voor uzelf, voor uw bezoekers, voor de natuur en voor uw saldo'

Verdienen dode bomen het?

In de subsidieregeling Natuurbeheer van het Programma Beheer worden verschillende tarieven gehanteerd voor enkele pakketten bosbeheer. Werkt zo'n systeem eigenlijk wel, en tegen welke uitvoeringszaken loop je dan aan? In de periode 1994-1999 is er in de provincie Overijssel de regeling 'functievergoeding particulier bosbeheer' toegepast en te verwachten valt dat de opgedane ervaringen ook leerzaam zijn voor het Programma Beheer. De regeling bevatte toeslagen bovenop de functiebeloning bos- en natuur voor specifieke elementen van bosbeheer. De meerjarige overeenkomsten in het kader van deze tijdelijke regeling zijn of worden binnenkort beëindigd. De leerervaringen uit de inmiddels uitgevoerde evaluatie van de subsidieregeling zijn de basis geweest voor het navolgende artikel.

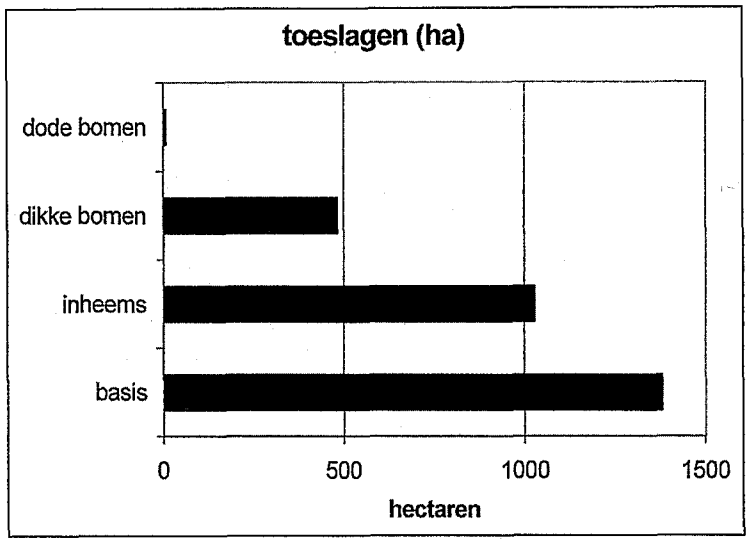
In de Bosnota Overijssel van 1989 stelde de provincie Overijssel zich ten doel om de functie van het bos af te stemmen op de in de samenleving bestaande behoeften ten aanzien van houtproductie, recreatief gebruik, natuur en landschap. Begin jaren negentig werden aanvankelijk voorlichting en opleiding als instrument daarvoor ingezet, zoals de brochure geïntegreerd bosbeheer van Klingen en Sevenster, die onder alle bosbeheerders in Overijssel (en ook Gelderland) werd verspreid. Eén van de vervolgmaatregelen was een provinciale regeling Functievergoeding Particulier Bosbeheer. Voor particulieren als doelgroep werd gekozen, omdat ongeveer tweederde van het bos in Overijssel in particulier eigendom is en omdat deze particulieren ten tijde van het provinciale experiment niet extra gestimuleerd en ondersteund werden om kwaliteit in hun bos te ontwikkelen.

Door middel van deze regeling werd beoogd om particuliere boseigenaren tot geïntegreerd bosbeheer aan te zetten. Geïntegreerd bosbeheer is een manier om met minimale ingrepen maximaal gebruik te maken van wat de natuur te bieden heeft. Wat de natuur te bieden heeft is houtproductie maar ook natuur en recreatie. De productievoordelen liggen in een kostenverlaging en de verkleining van risico's, hogere prijzen en betere houtkwaliteit. De voordelen voor de aspecten natuur en recreatie liggen de in de aantrekkelijkheid van een gevarieerde bosstructuur, de hoge kwaliteit van bomen, hogere ecologische kwaliteit, aantrekkelijke mengingen, meer inheemse boomsoorten en fraaiere en toegankelijkere natuurgebieden.

De regeling Functievergoeding Particulier Bosbeheer paste ook bij uitstek in het landelijk bosbeleid, vanwege de expliciete wens om de verschillende maatschappelijke behoeften van bos te combineren. De basisgedachte was overigens niet nieuw, aangezien al in het Meerjarenplan Bosbouw het landelijk bosbouwbeleid in samenhang gezien werd met de bestaande maatschappelijke behoeften. Ook de gedachte aan een systeem met toeslagen werd al eerder gelanceerd, namelijk in het rapport van de Commissie van Verschuer. In het landelijk beleid werd dit systeem echter niet uitgewerkt, met uitzondering van de differentiatie in tarief bij openstelling.

Vooruitlopend op de de landelijke subsidieregeling Natuurbeheer paste de provincie Overijssel een regeling toe waarin een basisbijdrage (*f* 50,--) werd verstrekt voor de acceptatie en toepassing van de beheerfilosofie (50 gulden) voor het hele bos. Men ondertekende daarvoor een model beheervisie waarin de verplichtingen waren opgenomen. Aanvullend op deze basisbijdrage was er een systeem van toeslagen voor extra natuurkwaliteiten zoals inheemse soorten, dikke bomen, dode bomen en intensief recreatief gebruik. (50 gulden per toeslag) (Vergelijk Bosbouwtijdschrift, 1996)

Belangstellende particuliere eigenaren konden bij de Bosgroep een aanvraag indienen. De gehonoreerde aanvragers ontvingen een subsidie die in vijf jaar tijd werd uitgekeerd. De regeling Functievergoeding particulier Bos kan qua filosofie en vormgeving gezien worden als een voorloper van het Programma Beheer.



Effecten

In de periode 1995-1999 zijn in totaal 45 model beheerovereenkomsten afgesloten in noordoost Twente, het Vecht-Regge gebied, het zuiden van Twente en het gebied rond Deventer (in totaal 1371 ha). De basistoelage werd door iedereen die aan de regeling deelnam verkregen en van de toeslagen voor inheemse soorten en dikke bomen werd frequent gebruikt gemaakt (resp. 883 ha en 357 ha). Van de dode bomentoeslag en de recreatietoeslag werd nauwelijks of geen gebruik gemaakt. Kennelijk hadden de particulieren te weinig dode bomen om onder te brengen in een beheerovereenkomst. Het onderdeel recreatietoeslag was ten tijde van het experiment nog niet opengesteld, vanwege ontbreken van duidelijke criteria en lastige afbakening met de reguliere NSW openstelling.

Maar waartoe heeft de toepassing van de regeling Functievergoeding Particulier Bosbeheer geleid? De steekproef was betrekkelijk klein maar gaf een beeld over hoe gemotiveerde bosbeheerders tegen een stimulans van de overheid aankijken. Volgens de geïnterviewde subsidie-aanvragers leverde de subsidie geen ommezwaai op met betrekking tot het bosbeheer van particulieren. Wel ondersteunde de subsidie de toenemende aandacht voor de maatschappelijke functie van bossen. Die toenemende aandacht werd ook door bijstelling van de (mix aan) overheidsinstrumenten aangetoond. Gezien de lage rendementen van houtproductie, vonden de geïnterviewden de subsidie een welkome aanvulling op de inkomsten.

Dat de subsidie geen effect heeft gehad werd ontkend, maar tegelijkertijd steekt de kortstondige financiële impuls sterk af tegen het lange termijn karakter van houtproductie en de belevingswereld van de bosbeheerders. De subsidie moedigt deze beheervorm aan en de aanvragers staan open voor deze beheervorm.

De belangrijkste onderdelen van de model-beheerovereenkomst (kleine kapoppervlaktes, gerichte dunning, en bijmenging) werden door subsidieontvangers nageleefd. Doorgaans was hiervoor geen grote gedragsverandering nodig. Sommige aspecten van het gevraagde beheer in de modelovereenkomst bleken onbekend te zijn.

Een volledige conformiteit (in beheer) met de modelbeheerovereenkomst werd door de subsidieontvangers niet altijd opportuun gevonden. Sommigen vonden grote kapoppervlaktes overzichtelijker, beter beheerbaar en ook mooier. De interpretatie van de toeslag voor inheemse soorten in de regeling werd fel omstreden ('botanisch racisme', 'heikneuters').

In de praktijk blijkt dat het perspectief van betere bedrijfseconomische vooruitzichten bij geïntegreerd bosbeheer niet weerlegd werd (lagere kosten, hogere prijzen/omzet). Wel waren er nogal wat relativerende opmerkingen te horen. Bijvoorbeeld dat geïntegreerd bosbeheer meer (externe) expertise vraagt, dat de tussenhandel geen hogere houtprijs betaalt en dat de verwerking van hoogwaardiger hout problematisch is. Met andere woorden: de bedrijfseconomische positie van de bedrijfstak verandert er niet door.

Geïntegreerd bosbeheer is een geaccepteerd idee maar wel één van de vele beheervormen. De subsidie geeft een grotere attentiewaarde van deze vorm van bosbeheer. De bewustwording van de voor- en nadelen wordt door vrijwel iedereen als een belangrijk effect van de regeling gezien.

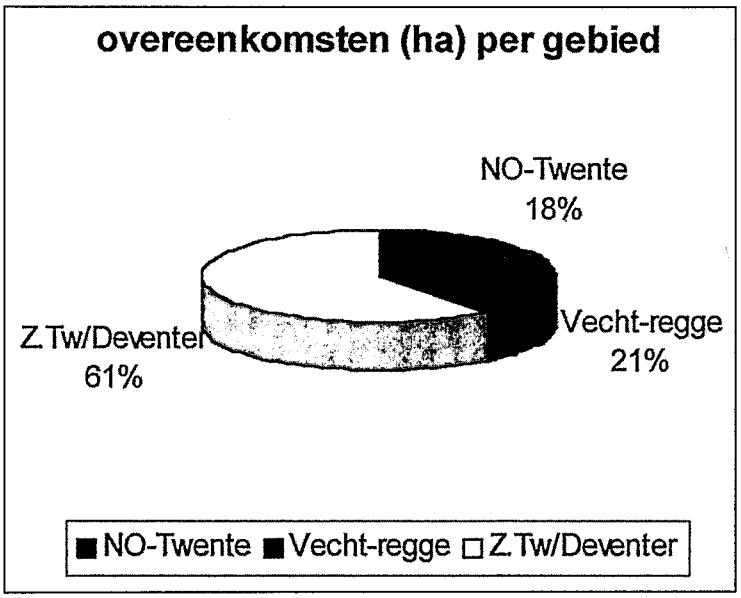
Uitvoering

Bij het ontwerp van de regeling was al voorzien dat een onafhankelijke uitvoeringsorganisatie de voorkeur zou hebben (zie Grontmij, 1993). Vanwege het tijdelijke karakter van de regeling en de beperkte financiën (ca. *f* 200.000,-) bij de start, werd ge-

kozen voor uitvoering van de regeling door de Bosgroep Salland-Twente, vanwege hun kennis over bos(beheer) en vanwege het feit dat de bosgroep een goed netwerk had bij de boseigenaren en dichtbij deze doelgroep functioneerde. Bepaald werd dat maximaal 15 % van het budget aan uitvoeringskosten uitgegeven mocht worden. De uitvoering van de regeling was in handen van de Bosgroep vanwege hun kennis over bos(beheer) en hun nauwe contacten met particuliere bosbeheerders/bosboeren in Overijssel. Hierdoor zou de toepassing van de regeling een vliegende start kunnen maken.

Onderkend is echter dat de Bosgroep in een belangenstrijd verzeild kon raken (zie Nederlands Bosbouw Tijdschrift, 1996). Een belangenstrijd vanwege de dubbele rol als belangenbehartiger voor de bij de bosgroep aangesloten leden enerzijds en informant en beoordelaar van aanvragen anderzijds.
De verwachtingen met betrekking tot de vliegende start van de regeling zijn door de gekozen uitvoeringsstructuur waar gemaakt. De regionale bekendheid van de Bosgroep heeft daar ongetwijfeld aan bijgedragen.

Enige wrevel bij een aantal subsidie-aanvragers ontstond door onduidelijkheid over de subsidiecriteria en door onduidelijkheid over het afwijzen van bepaalde aanvragen. De provincie en, in een adviserende rol, het ministerie van LNV maakten een keuze op basis van de kwaliteiten van de aangemelde hectares bos. Enkele aanvragers hadden duidelijk gemengde gevoelens over de dubbele rol van de Bosgroep. Zij hadden hier meer problemen mee dan met het feit dat de uitvoering van de regeling niet altijd zorgvuldig was.



Voor de beheerovereenkomsten werden afgesloten zijn bij alle aangemelde hectares veldcontroles uitgevoerd.
Door de geïnterviewde boseigenaren werd gemeld dat de terugkoppeling van het naleven van de modelbeheerovereenkomst en het toezicht op de naleving van de modelbeheerovereenkomst te weinig aandacht kregen.

Samenvatting

In het algemeen kan gezegd worden dat de bosbeheerder die van deze regeling gebruik heeft gemaakt, gevoelig is voor subsidies. De invloed van overheidssubsidies op boseigenaren is groot. De doelgroep is gevoelig voor financiële prikkels, mede gezien de beperkte inkomsten en de kansen op kostenverlaging door geïntegreerd bosbeheer.

Financiën voor langere termijn vergroten de effectiviteit. Het gedragseffect zou groter zijn als de subsidies langer gericht zouden zijn op één doel. De dynamiek van beleidsintenties en bijpassend instrumentarium steekt schril af tegen de lange adem die houtproductie en bosbeheer vergt. De provincie Overijssel heeft de regeling Functievergoeding Particulier bosbeheer als een tijdelijk instrument ontwikkeld. Wellicht dat gebruikers van de regeling Functievergoeding kunnen doorstromen naar het pluspakket "multifunctioneel bos met verhoogde natuurwaarde" van het Programma Beheer, waardoor de tijdelijke aspect van de regeling Functievergoeding minder zwaar weegt. Uiteraard is het hier ook weer de vraag hoe lang het betreffende instrument blijft bestaan.

De filosofie van subsidie van een basistoeslag en specifieke toeslagen sluit goed aan bij wat een beleidsmaker wil. Het biedt hem het instrumentarium dat aansluit op de beleidsintenties. Hiermee ontstaat op het eerste gezicht een genuanceerde sturingsstrategie waarin de mix van subsidie en regels de gewenste gedragsimpuls geeft. De basisvergoeding en de gerichte toeslagen hebben echter niet geleid tot een precies afgemeten gedragsim-

puls. De effecten waren van een veel globaler en minder gericht karakter. Bovendien riep de nuance van het instrument ook de nodige reactie op (botanisch racisme). De vraag is of het werken met een genuanceerde vertaling van beleidsintenties door middel van toeslagen in voldoende mate zichtbaar worden in beleidseffecten. Als de effectiviteit niet minder wordt, is de uitvoering van een eenvoudige regeling voor particulieren (en uitvoerders) prettiger.

De keerzijde in de nuances van de beleidsmatige aanpak (basistoeslag en aparte toeslagen) is de uitvoerbaarheid. Daar waar sommige financiële impulsen (bijvoorbeeld fiscale premies) relatief eenvoudig administratief kunnen worden afgedaan, vergt de overeenkomst een rapportage van de aanvrager, maar ook gericht toezicht en periodieke controle door de financier. De last in de uitvoering wordt hierdoor, in vergelijking met andere financiële regelingen voor het bedrijfsleven, groot. Het is de vraag of de beleidsmatige nuance geen te zware uitvoeringslast veroorzaakt. Pasklare antwoorden lijken hier moeilijk te geven, ofschoon helder is dat de precieze hoogte van de uitvoeringslast en het maatschappelijk belang van maatwerk hier sterk meewegen. Ook bij het Programma Beheer loopt de particulier tegen hoge uitvoeringslasten aan om aan het eind van de periode aan te kunnen tonen dat de prestatie van het pakket gehaald is. Dan pas komt de particulier in aanmerking voor de 100% -vergoeding i.p.v. 80%. Ook hier is de vraag of deze uitvoeringslast te verantwoorden is.

Overigens is men met de subsidiehoogte van toeslagen in de Overijsselse regeling betrekkelijk bescheiden geweest en werd niet of niet streng toegezien op naleving van de verplichtingen. Bedacht moet worden dat het in dit geval ging om een prikkel voor gedragsverandering en om verandering van het landelijke subsidiestelsel. De beperkte bedragen per ha en de korte investeringtermijnen noopten ook tot een aanpak die meer mikte op goede samenwerking, voorbeeldwerking en stimulering dan op afrekenbaarheid, sancties en ingewikkelde administratie.

De Bosgroep als belangenbehartiger en uitvoerder van de regeling blijkt een lastige dubbelrol. De uitvoerbaarheid wordt voorts lastiger doordat in de uitvoering verschillende activiteiten dienen te worden verricht die niet allemaal in één hand passen. De te onderscheiden rollen zijn ondermeer informatieverstrekker (over de regeling), ondersteuner bij aanvrager, besluitvormer over aanvragen, verzamelaar van uitvoeringsrapportages, toezichthouder en handhaver op uitvoeringsrapportages en financieel beheer.

Rollen als informatieverstrekker, adviseur en beoordelaar kunnen beter niet bij één instantie liggen. Ook de rol van toezichthouder en informatieverstrekker en adviseur passen niet bij elkaar. Met een professionele uitvoering van de verschillende activiteiten en bijpassende rollen wordt een betrokkenheid van verschillende organisaties verlangd die onderling nauw samenwerken. De aanvaardbaarheid van een dubbelrol in de uitvoering leent zich echter evenmin voor pasklare recepten. De dubbelrol maakte bij de onderhavige regeling een vliegende start mogelijk. Het onderscheiden van de verschillende uitvoerende rollen lijkt wel zuiverder maar verhoogt wel de (administratie)lasten die op hun beurt ook aan een maximum zijn gebonden.

Literatuur

Grontmij, Functievergoeding Ge ntegreerd Bosbeheer, Ontwerpregeling, Zeist/Zwolle, 1993.

Provincie Overijssel, Bosnota Overijssel, 1989. rapport Commissie van Verschuer

S. Klingen en J. Sevenster, Brochure Geintgereerd Bosbeheer, Zwolle.

Frans Kwadijk, Arnout Potze, Hugo Fernhout, Jaap Wisse, Functievergoeding particulier bos in Overijssel, Nederlands Bosbouwtijdschrift, 1996, p.22-28.

Questions, Answers and More bv, Evaluatie Functievergoeding Geintegreerd Bosbeheer, Den Haag, 2000.