

## Zure regels

**“Zo langzamerhand heb ik meer last van zure regels dan van zure regen . . .” Als je een boseigenaar dat hoort zeggen is het moeilijk om de lachspieren te bedwingen. Hoewel er op zich niets te lachen valt over zure regen. En over zure regels eigenlijk ook niet.**

**Vanaf enige afstand bekeken is hier eigenlijk iets heel gek aan de hand. Goedwillende ambtenaren maken regelingen die bedoeld zijn om goedwillende boseigenaren te ondersteunen in hun streven het bosbezit in stand te houden. Aan kennis van de materie ontbreekt het niet bij die ambtenaren: ervaren regelneven zijn er genoeg bij het Ministerie van Landbouw, Visserij en, wie had het ooit gedacht, Natuur. Aan mensen met een redelijk inzicht in bos en bosbouw lijkt het ook niet te mankeren in het groene overheidsbolwerk. En toch ontstaan er regelingen waarover de boseigenaren barontevreden zijn: zure regels. Zijn die regels nu echt zuur? Of klagen boseigenaren misschien uit gewoonte, net zoals boeren dat wel eens lijken te doen? Ik nodig u uit om even uit uw rol van ambtenaar, boseigenaar, onderzoeker of rentmeester te stappen en de zaak, net als ik dat tegenwoordig kan doen, met enige distantie te bekijken.**

Laten we eerst de zure regels zelf eens uit de kast halen. Dat vraagt enig incasseringsvermogen van de meelezende ambtenaren die hoop ik wel begrijpen dat het niet persoonlijk bedoeld is. Gemakshalve nemen we maar een deel van de regels, dus niet de Boswet, Natuurschoonwet, Natuurbeschermingswet, Wet RO en de rest van de literatuur die een boseigenaar regelmatig moet lezen, maar de Regeling Bijdragen Bos- en Landschapsbouw. En dan vooral het gedeelte wat de instandhouding van het bos moet ondersteunen.

Nog niet zo lang geleden moest men daarvoor, en let u nu even goed op, een brief schrijven om een bestelformulier aan te vragen waarmee men een aanvraagformulier kon aanvragen waarmee men vervolgens een bijdrage kon aanvragen. Als Van Kooten en De Bie dit volgende week in Keek op de Week opnemen zit heel Nederland te grinniken, maar bij het Ministerie van Landbouw was het harde realiteit. Gelukkig is de procedure inmiddels iets vereenvoudigd, maar deze aanpak geeft de buitenstaander die kennis van de regeling neemt toch weinig hoop voor het verdere verloop van de gebeurtenissen.

En met dat verdere verloop blijken de boseigenaren ook heel wat moeite te hebben. Ik geef een korte bloemlezing uit reacties van boseigenaren.

Het waarschijnlijk meest irritante probleem voor de boseigenaar wordt gevormd door de termijnen waaraan de boseigenaar zich moet houden. Ik noem er een paar: aanvragen tussen januari en september voorafgaand aan het jaar waarvoor men de bijdrage vraagt, indienen van de zgn. eigen verklaring binnen bepaalde termijnen, en onmiddellijk schriftelijk melden dat men de werkzaamheden iets anders uitvoert dan in de beschikking is aangegeven. Allemaal termijnen voor de boseigenaar voor wie de regeling bedoeld is. Maar geen termijnen voor de ambtenaren: de regeling geeft de overheid de ruimte om op ieder mo-

ment tussen vandaag en volgend jaar over de aanvraag te beslissen.

Aanvragen die voor de zomer zijn ingediend en die nog steeds niet zijn afgehandeld vormen geen uitzondering. Het lijkt ook niet zo veel uit te maken of een aanvraag in juli of in november wordt ingestuurd, want in beide gevallen zwerft het met veel hoofdbrekens ingevulde papierwerk rond de Kerstdagen nog ergens door de overheidsburelen. Het werk moet echter wel worden uitgevoerd voor oktober van het volgende jaar, want anders vallen er klappen: boseigenaren die op deze overtreding worden betrapt krijgen een boete . . . En het werk mag vooral niet anders worden uitgevoerd dan het was aangevraagd. En dat is een harde eis aan een boseigenaar, die zaken als de weersomstandigheden en de plantsoenleverantie nu eenmaal niet geheel in de hand heeft.

Ambtenaren, mag ik u eens eerlijk wat vragen? Ziet u zelf kans uw werkzaamheden een jaar vooraf te plannen? En komt het niet regelmatig voor dat het later of heel anders gebeurt dan u zich had voorgenoemd? En krijgt u dan ook een boete? Nou dan.

Een tweede bezwaar van in elk geval een aantal boseigenaren is dat het aanvragen van de bijdrage nogal wat tijd kost. De bundel papier die zelfs voor een betrekkelijk klein object moet worden verwerkt om een bijdrage te verwerven is al wat dunner dan bij de vorige bosbijdrageregeling, maar nog steeds ontmoedigend omvangrijk. In stilte vraag je je af of de bijgroei voldoende zal zijn om het vereiste papier te produceren. Het maken van een beheersplan en het indienen van de aanvragen voor de werkzaamheden kost eigenlijk onevenredig veel tijd. Iets wat je als ambtenaar niet opvalt, want je hele leefwereld bestaat uit papier. Maar voor de boseigenaar is het indienen van de aanvraag een zaak geworden waarvoor je een specialist in de arm moet nemen die de fijne kneepjes

van het subsidievak kent. Is dat de bedoeling geweest?

En zo zijn er nog veel meer heel plausibel klinkende bezwaren. De "vaste bijdrage" is inmiddels al gezakt onder het niveau van 1977, toen de bosbijdrageregeling van start ging. De kosten voor de boseigenaar zijn sindsdien echter aardig gestegen en het geld is ondanks lovenswaardige inspanningen van de regering sindsdien toch echt minder waard geworden. De inkomsten zijn intussen nauwelijks omhoog gegaan. Niettemin wordt er voor hetzelfde geld door de overheid nu wel meer gevraagd: openstelling voor het publiek op in beginsel alle wegen en paden, met de daaraan verbonden extra kosten. Als de eigenaar tot slot een extra bijdrage wil leveren aan de door het ministerie hoog in het vaandel gedragen natuurontwikkeling in zijn bos is daarvoor geen subsidie meer beschikbaar. En ik geef toe dat de particuliere eigenaren daarvoor ook niet in de rij staan. Maar met de huidige aanpak zal het er ook nooit van komen, waardoor de redenering dat bossen met een specifiek natuuraspect in handen moeten komen van natuurbeschermingsorganisaties een self-fulfilling prophecy wordt.

Zijn de regels nu zuur of niet, ambtenaren, eigenaren, onderzoekers en rentmeesters, als u probeert er met enige afstandelijkheid naar te kijken? Ik heb de indruk dat ze op zijn minst een stuk zuurder zijn dan nodig is. Wat geldt voor de regels, geldt niet vanzelf voor de ambtenaren die ze toepassen. Los van het punt dat ze er blijkbaar overmatig lang over doen om de regels toe te passen, leeft wel de indruk dat ze vol goede wil zijn. De procedure geeft kennelijk zo weinig ruimte om problemen soepel op te lossen en er zijn zoveel loketten en functionarissen bij betrokken, dat ze de zaak niet vlot en klantvriendelijk kunnen afwerken. Misschien ook dat een gebrek aan vakkennis bij de mensen die de regels moeten uitvoeren een rol speelt. De boseigenaar die zijn aanvraag voor natuurlijke verjonging terugkreeg omdat het aantal planten niet was opgegeven zal daar wel niet

zo'n groot vertrouwen meer in hebben, zeker niet toen zijn buurman vervolgens hetzelfde overkwam omdat het plantverband niet was ingevuld.

Wat is er nu eigenlijk aan de hand? Waarom heeft de verzuring in de regelgeving hier zo toegeslagen?

Volgens mij is het probleem dat de Regeling Bijdragen Bos -en Landschapsbouw geschreven is door de overheid maar ook voor de overheid. Niet klantvriendelijk maar overheidsvriendelijk. Niet gericht op het zo effectief mogelijk ondersteunen van de boseigenaar maar op het zo gereglementeerd en uniform mogelijk uitgeven van overheidsgeld. Met veel controle omdat de subsidieaanvrager wordt benaderd als iemand die goed in de gaten moet worden gehouden, in plaats van als iemand die voor relatief weinig geld bezig is om dingen te doen die de overheid graag wil.

En met een organisatievorm die misschien heel effectief is om fokpremies voor biggen toe te kennen maar die zich niet zo erg leent voor het stimuleren van het bosbeheer. Vindt u het erg als ik hier heel voorzichtig het woord bureaucratie laat vallen?

Het budget voor de huidige regeling bedraagt ongeveer 20 miljoen gulden. Als ik het voorzichtig inschat wordt er bij Bos- en Landschapsbouw, Directie Uitvoering regelingen, de bijbehorende administratieve afdelingen en de AID toch wel een 50 manjaar aan voorbereiding, uitvoering en controle van de regeling besteed. Als ik te hoog zit met deze schatting verheugt me dat bijzonder, maar dan is natuurlijk de vraag wat die ambtenaren dan wel doen. De jaarkosten per ambtenaar zijn inclusief overhead, huisvesting etc. ongeveer een ton. Kortom, er wordt 5 miljoen gulden uitgegeven om 20 miljoen subsidie te verstrekken. Het is voor mij echt de vraag of dat in de huidige opzet wel een goede kosten/baten verhouding is.

Tot zover mijn visie op de huidige regeling. Een wat cynische benadering die eigenlijk een beetje onrecht doet aan de kwaliteit en de inzet van de betrokken ambtenaren. Want die zitten

sinds de zogeheten bosbouwfraudes opgezadeld met de eis van een volstrekt controleerbare regeling waarvan geen dubbeltje verkeerd terecht mag komen. Het is daarom best te begrijpen hoe het allemaal zo gekomen is. Maar daar wordt het niet aangenamer van voor de boseigenaar.

Zou het niet anders kunnen? Natuurlijk wel. Als één Gorbatsjov het hele Oostblok kan ontdooien, moeten honderden ambtenaren en eigenaren samen toch echt wel tot een betere bijdrageregeling kunnen komen. De bosbouworganisaties hebben daarvoor ook al verschillende voorstellen gemaakt.

Kernpunten van die voorstellen zijn: flexibeler, eenvoudiger, minder gedetailleerd, minder betuttelend, en niet betalen voor verricht werk maar voor geleverde prestatie, ofwel functiebeloning. Uiteraard wordt ook gevraagd om een hogere bijdrage. Dat lijkt me beslist niet onredelijk gezien het feit dat de vaste bijdrage nota bene nog lager is dan 10 jaar geleden en gezien de veel hogere bedragen die aan de NB-organisaties en aan Staatsbosbeheer ter beschikking worden gesteld. Maar voor dit moment laat ik de hoogte van het totale subsidiebudget even buiten beschouwing.

Laten we gewoon eens kijken of we met dezelfde middelen een beter resultaat kunnen krijgen. De belangrijkste wensen van de boseigenaren hebben we net gehad. Laten we even aannemen dat de belangrijkste eisen van de overheid zijn dat het overheidsgeld controleerbaar besteed wordt waar het voor bedoeld is, dat er zo weinig mogelijk kostbare ambtenaren voor hoeven te worden ingezet en dat de subsidie de doelstellingen van het bosbouwbeleid ondersteunt: instandhouden en ontwikkelen van het bos-areaal.

Daar gaan we dan. Het beheersplan blijft, en niet alleen omdat ik niemand gehoord heb die daar tegen is. Maar ook omdat het planmatig denken over het bosbeheer stimuleert en het een prima manier is om duidelijk te krijgen welke functies de eigenaar wil realise-

---

ren en hoe hij dat wil doen.

De vaste bijdrage verhogen we vervolgens stevig, laten we zeggen tot het dubbele, honderdtachtig gulden. Openstelling voor recreatie is uiteraard voorwaarde, behalve voor die gedeelten van een bezit waar dat uit natuurbeheersoverwegingen beslist niet kan. Voor bos dat niet wordt opengesteld wordt geen vaste bijdrage gegeven.

De verhoogde vaste bijdrage vormt de vergoeding voor alle inspanningen van de eigenaar om de doelstellingen uit zijn beheersplan te bereiken. Daarvan betaalt hij de bosverzorging, specifieke natuurbeheersmaatregelen en recreatieve voorzieningen. De afzonderlijke bijdragen voor natuurbeheer, recreatie en bosverzorging vervallen. Het enige dat naast de vaste bijdrage afzonderlijk wordt vergoed is herbeplanting, omdat dat bij uitstek het middel is om de door de overheid nagestreefde wijzigingen in de bossamenstelling te beïnvloeden.

De bemoeienis van de overheid met het beheer van de eigenaar, de door de bosbezitters gewraakte betutteling, wordt in deze opzet sterk teruggebracht. Met de vaststelling van het beheersplan neemt de eigenaar een resultaatverplichting op zich: hij zal zich voor een periode van tenminste vijf jaar richten op het realiseren van de doelstellingen uit het beheersplan. Eenmaal per jaar vindt overleg plaats met Bos- en landschapsbouw over het realiseren van de doelstellingen, en na het verstrijken van de vijfjaarstermijn wordt beoordeeld of de eigenaar aan zijn resultaatverplichting heeft voldaan. Waarna zonodig terugvordering volgt of de beslissing dat de eigenaar voor een volgende periode niet meer in aanmerking komt. Want de bouseigenaar moet natuurlijk wel waar leveren voor het ontvangen geld. Herbebossingssubsidie wordt verstrekt voor alle "subsidiabele" boomsoorten, wanneer de eigenaar aannemelijk kan maken dat de gekozen boomsoort een goede kans van slagen heeft op de groeiplaats.

De hierboven voorgestelde opzet is eenvoudig, veel minder betuttelend,

voor de overheid veel minder arbeidsintensief en heeft enigszins het karakter van functiebeloning, ook al noem ik het resultaatverplichting. De kans op fraude of niet nakomen van de resultaatverplichting is vrij gering, want de eigenaar heeft er alle belang bij om na vijf jaar opnieuw voor een bijdrage in aanmerking te komen. De impuls tot datgene wat in het verleden als fraude is aangemerkt, namelijk het uitvoeren van de verkeerde of het maar deels uitvoeren van wel gesubsidieerde werkzaamheden is ook weg. De eigenaar wordt uiteindelijk op het resultaat beoordeeld en niet op het uitgevoerde werk.

De positie van Bos- en landschapsbouw in het subsidiecircus verandert. Het accent verschuift van subsidiecontroleur naar gesprekspartner, van betuttelaar naar een deskundige voorlichter die er graag bij wordt gevraagd vanwege zijn vakkennis. Het effect van de hele zaak voor bos, bouseigenaar en

overheid is naar mijn mening beslist niet minder dan bij de huidige opzet. Waarschijnlijk gaat het zelfs beter, omdat de overheid hiermee veel meer stimuleert, dan zoals op dit moment voorschrijft en controleert.

Ambtenaren, eigenaren, onderzoekers en rentmeesters, denk er eens over? Het is even anders dan u gewend bent, het vraagt meer vertrouwen van de overheid in de bouseigenaar, het legt ook meer verantwoording bij de bouseigenaar. En net als u kan ik zo uit de losse pols een tiental bezwaren bedenken. Maar het kan wel. En ik denk dat het voor alle betrokkenen een stuk aangener is dan de huidige situatie.