

## Functiebeloning als alternatief subsidiesysteem in de bosbouw?

**Functiebeloning: het lijkt een toverwoord te zijn geworden in de Nederlandse bosbouw. Sinds het artikel van Van Ziel in 1989 in ditzelfde tijdschrift, duikt functiebeloning steeds vaker en op steeds meer plaatsen op. Vaak wordt functiebeloning daarbij gezien als alternatief subsidiesysteem, dat alle ellende rondom de Regeling bijdragen bos en landschapsbouw (in dit artikel verder de Regeling blb genoemd) zou kunnen wegnemen.**

Zo werd op het bosbouwcongres "Zorg voor ons bos", dat in Apeldoorn is gehouden, functiebeloning aangedragen als het subsidiesysteem van de toekomst. Verder komt men het tegen in de bosbeleidsvisie van het Boschap die begin van vorig jaar is verschenen en houdt de Nederlandse Vereniging van Bouseigenaren zich er al geruime tijd mee bezig. Ook de overheid doet mee: in het kader van de evaluatie van het Meerjarenplan Bosbouw heeft de Directie Bos- en Landschapsbouw een aparte projectgroep "Modelbeheersplan en functiebeloning" ingesteld. Daarnaast heeft staatssecretaris Gabor een werkgroep functiebeloning in het leven geroepen.

### **Een onderzoek**

Mede ten behoeve van de projectgroep "Modelbeheersplan en functiebeloning" van de Directie Bos- en Landschapsbouw hebben wij in het kader van een 5-

maands afstudeervak bij de vakgroep Bosbouw aan de Landbouw Universiteit Wageningen onderzoek gedaan naar de wenselijkheid en de mogelijkheid voor een alternatief subsidiesysteem in de bosbouw. Dit onderzoek heeft, zoals viel te verwachten, geen pasklaar systeem van functiebeloning opgeleverd. Wel zijn er enkele belangrijke haken en ogen van functiebeloning naar voren gekomen. Wij denken dat het in de hele discussie rondom functiebeloning en de negatieve houding van veel bouseigenaren t.o.v. de Regeling blb goed is om aandacht te besteden aan enkele belangrijke vraagstukken die een systeem van functiebeloning met zich meebrengt.

Naast literatuuronderzoek hebben we (in november en december 1990) elf gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van verschillende organisaties. De gesprekken zijn gevoerd met vertegenwoordigers van:

- de overheid (een Provinciale overheid, de Directie Bos- en Landschapsbouw, de Directie Uitvoering Regelingen en de Directie Staatsbosbeheer),
- particuliere bouseigenaren (Nederlandse Vereniging van Bouseigenaren, particuliere eigenaar),
- natuurbeschermingsorganisaties (Natuurmonumenten en een Provinciaal landschap),
- de Stichting Bos en Hout en het onderzoeksinstituut de Dorschkamp.

Hieruit hebben we een indruk gekregen van de ideeën die er in de Nederlandse bosbouw op het gebied van subsidies leven.

### **Waarom de Regeling blb vervangen?**

Zonder hier uitgebreid op de Regeling blb in te willen gaan, willen we - voor we ingaan op de functiebeloning als mogelijk alternatief - wel aangeven waarom de Regeling blb volgens ons niet optimaal tegemoet komt aan de wensen van bouseigenaren en overheid.

De wensen van de overheid en de bouseigenaren ten aanzien van bosbouwsubsidies komen in hoofdlijnen neer op het volgende. De overheid wil de bouseigenaren graag d.m.v. subsidie stimuleren om het bos tot die functievervulling te laten komen, die zij in het Meerjarenplan Bosbouw nastreeft. Daartoe zou er een directe relatie moeten zijn tussen subsidie en functievervulling van het bos.

Veel bouseigenaren zouden graag een eenvoudige subsidieregeling zien, die voldoende ruimte voor hun beheersvrijheid biedt en die een vergoeding geeft voor het vervullen van zogenaamde niet-marktbare functies. Daarmee worden maatschappelijk gewenste functies zoals natuurbehoud en recreatie bedoeld, waarvoor de bouseigenaar niet via een markt inkomsten kan krijgen. Tenslotte zijn vooral veel particuliere bouseigenaren voorstander van het principe "gelijke monniken, gelijke kappen". Iedere bouseigenaar in Nederland, inclusief de particuliere Natuurbeschermingsorganisaties en het Staatsbosbeheer, moet voor dezelfde prestatie dezelfde subsidie kunnen krijgen.

De Regeling blb komt naar onze mening niet aan deze wensen van de overheid en de bouseigenaren tegemoet.

Het principe waarop de Regeling blb is gebaseerd, namelijk een vast bedrag per ha per jaar en standaardbedragen voor het uitvoeren van bepaalde werkzaamheden, maakt dat de overheid nauwelijks mogelijkheden heeft tot sturing in de functievervulling van het bos.

De boseigenaren worden geconfronteerd met veel en vrij ingewikkeld papierwerk en krijgen niet of nauwelijks een vergoeding voor de niet-marktbare functies die hun bos vervult.

Niet zozeer de Regeling blb zelf, als wel de andere geldstromen die vooral de particuliere natuurbeschermingsorganisaties tot hun beschikking hebben en de aparte positie die het Staatsbosbeheer inneemt, zorgen er voor dat er geen sprake is van een gelijke behandeling van alle boseigenaren.

### **Functiebijdragen, een alternatief?**

Hoewel tijdens de gesprekken ook enkele zeer afwijkende opvattingen naar voren zijn gekomen, was het meest gehoorde alternatieve subsidiesysteem een systeem van zogenaamde functiebijdragen. Dit kan beschouwd worden als een vorm van functiebeloning: voor het vervullen van een bepaalde maatschappelijk gewenste functie zou een boseigenaar een functiebijdrage kunnen krijgen. Eventueel is een combinatie met een vast bedrag voor elke boseigenaar mogelijk. Een dergelijk subsidiesysteem heeft zowel voor de overheid als voor de boseigenaren grote voordelen. Voor de overheid ontstaat er een directe relatie tussen subsidie en functievervulling, terwijl de boseigenaren meer hun eigen beheer in kunnen vullen en een vergoeding kunnen krijgen voor het feit dat hun bos maatschappelijk gewenste functies vervult, waarvoor niet via een markt in-

komsten zijn te verkrijgen.

Om een systeem van functiebijdragen operationeel te kunnen maken, zullen er echter een aantal vragen beantwoord moeten worden en dat lijkt ons niet eenvoudig. In dit artikel willen wij enkele van deze vraagstukken schetsen, waar mogelijk vergezeld van een oplossingsrichting zoals wij die het meest wenselijk en haalbaar achten.

#### **- De functies**

Het bos vervult vele verschillende functies, van houtproductie tot genbron en binding van CO<sub>2</sub>. In het algemeen kan echter gesteld worden dat boseigenaren alleen voor de productie van hout direct via een markt inkomsten kunnen verkrijgen. Om niet te verzanden in een ingewikkeld systeem van functiebijdragen voor ontelbare bosfuncties, lijkt het verstandig een selectie te maken, bijvoorbeeld voor de drie "standaard" bosfuncties: houtproductie, natuur en recreatie. Ook dan blijft er een belangrijke vraag open, namelijk of houtproductie, als enige bosfunctie waar via een markt geld voor verkregen kan worden, wel of niet beloond zou moeten worden met subsidie. Immers, enerzijds wil de overheid de houtproductie graag vergroten en zou een functiebijdrage daartoe een stimulans kunnen zijn, anderzijds heeft de geschiedenis in de landbouw geleerd dat produktsubsidies geen onverdeeld succes zijn. Tevens is er de vraag of er bij de functiebedragen uitgegaan moet worden van functiescheiding (voor elke afzonderlijke functie die vervuld wordt, is een functiebijdrage te verdienen) of van functieverweving (voor bepaalde functiebijdragen te verdienen). In beide gevallen stuit men op het feit dat bepaalde functies strijdig met elkaar zijn: de natuurfunctie kan niet optimaal vervuld worden wanneer er tevens sprake is van

recreatie en houtproductie. Dus, ofwel een bos waarin recreatie en houtproductie plaatsvinden kan per definitie geen natuurfunctiebijdrage krijgen (dan is er weinig bos in Nederland dat een natuurfunctiebijdrage zou krijgen), ofwel men moet vaststellen in welke mate recreatie en houtproductie toegestaan zijn om nog voor een natuurfunctiebijdrage in aanmerking te komen.

In de Nederlandse situatie, waar het merendeel van het bos een meervoudige functievervulling kent, lijkt het belonen van een aantal combinaties van functies de meest aangewezen methode.

#### **- De criteria**

Er zullen eenvoudige, zo veel mogelijk objectieve criteria opgesteld moeten worden op grond waarvan vastgesteld kan worden of een boseigenaar wel of niet voor een bepaalde functiebijdrage in aanmerking komt. Dit is gemakkelijker gezegd dan gedaan.

De geschiedenis van de Relatienota in de landbouw heeft laten zien dat het tellen van aantallen dieren (van bepaalde diersoorten) geen bruikbare maatstaf is voor de beoordeling van de natuurvriendelijkheid van het gevoerde beheer. Ook voor de bosbouw lijkt deze methode niet bruikbaar, noch uit praktisch oogpunt, noch uit theoretisch oogpunt. Immers, beekdalbossen op rijke grond zijn qua natuurwaarden of qua soortenrijkdom niet vergelijkbaar met grove den- en eikenbossen op arm stuifzand. En toch kan in beide uitersten een beheer gevoerd worden dat is gericht op het vergroten van de natuurwaarde.

Ook ten aanzien van de recreatie doen zich dergelijke problemen voor: is openstelling een basisvoorwaarde? Zo ja, wat zijn dan de andere voorwaarden: wandelroutes en picknickbanken of een

recreatief aantrekkelijk bosbeeld (en hoe ziet dat er dan uit?)? Of is openstelling de enige voorwaarde om voor een recreatie-functiebijdrage in aanmerking te komen? In beide gevallen kan men zich afvragen of er geen onderscheid gemaakt moet worden tussen bossen met een hoge recreatiedruk (en dus veel kosten voor toezicht enz.) en bossen met een lagere recreatiedruk.

#### - De beoordeling

Bosbouw is een vorm van grondgebruik met een duidelijk lange-termijn-karakter. Dat wil zeggen dat beheersmaterialen die dit jaar worden genomen, misschien pas over tientallen jaren het gewenste resultaat geven. Voor de beoordeling van de functievervulling in een systeem van functiebijdragen is het dus van groot belang wat er beoordeeld wordt en wanneer dit gebeurt.

Wordt het bos beoordeeld, (denk aan het door Van Ziel geschetste beeld van een ambtenaar die door het bos loopt en punten uitdeelt) dan bestaat de kans dat een boseigenaar nog jaren moet wachten op bijvoorbeeld een natuurfunctiebijdrage omdat de genomen maatregelen nog niet in het bos tot resultaat hebben geleid.

Een oplossing hiervoor is het beoordelen van een beheersplan, aangezien hier de intentie tot aanpassing van het beheer beloofd kan worden (met controle achteraf natuurlijk). Ook een beheersplan is echter beperkt qua termijn (5 of 10 jaar), terwijl omvormingsbeheer tientallen jaren kan duren.

#### - De beoordeler

Zowel bij het beoordelen van het bos als van het beheersplan, doet zich de vraag voor wie deze beoordeling op zich neemt. Is dit een taak van de Rijksoverheid (centraal of van de Consulentschap-

pen Bos- en Landschapsbouw in de provincies), van de provinciale overheden of van de bosbouwsector zelf?

We mogen er van uit gaan dat de overheid subsidies verstrekt als middel om haar beleidsdoelen te realiseren (definitie van subsidie!), namelijk om de gewenste functievervulling (Meerjarenplan Bosbouw) te realiseren. Er zal dus een functiekaart komen en functiebijdragen kunnen alleen verkregen worden indien het bos de op die plaats gewenste functies vervult. Voor de boseigenaren is het dus enorm belangrijk om inspraak te hebben in het opstellen van dergelijke functiekaarten.

#### - De schaal

Op welke schaal moet de beoordeling van de functievervulling en de toekenning van functiebijdragen plaats hebben: wordt per hectare bekeken welke functies worden vervuld, of per eigenaar, per bosgebied enz.?

#### - Hoogte van de bedragen

Tot slot zal de hoogte van de functiebijdragen vastgesteld moeten worden. Daarbij is het belangrijk dat er genoeg stimulans van de bedragen uitgaat om de boseigenaren waar nodig aan te zetten tot een beheer dat zorgt voor de door de samenleving gewenste functievervulling.

#### Tot slot

Zolang er voor de in dit artikel besproken vraagstukken geen (eenvoudige) oplossingen gevonden worden, is het naar onze mening zeer twijfelachtig of functiebeloning de gewenste vereenvoudiging kan brengen en lijkt het onverstandig om functiebeloning als "beter" te beschouwen dan de Regeling blb. Wellicht biedt de gewijzigde Regeling blb (of mogelijk een nieuwe variatie hierop) voorlopig betere perspectieven.

Om ondertussen de haalbaarheid van een systeem van functiebijdragen te onderzoeken, lijkt het verstandig en leerzaam om in een bepaald gebied een case-study uit te voeren. In overleg met de betreffende boseigenaren (liefst van verschillende eigendoms-categorieën) zou subsidie kunnen worden verstrekt op basis van een vast bedrag plus functiebijdragen.

Verder is de discussie over de haken en ogen die vastzitten aan een systeem van functiebijdragen belangrijk, waarbij zowel de overheid als de boseigenaren, liefst samen, zouden kunnen zoeken naar oplossingen. De door staatssecretaris Gabor ingestelde werkgroep kan hierbij een belangrijke rol spelen.

Wij hopen dat dit artikel kan bijdragen aan de discussies.

## Literatuur

Dit artikel is gebaseerd op de scriptie: Bosma, N.J. en N.H. Gaasbeek, 1991.

Naar een alternatief subsidiesysteem in de bosbouw? Wageningen, Landbouw Universiteit, vakgroep Bosbouw.