

Frans Kwadijk (adviseur bij Grontmij Ruimtelijke Inrichting, Zeist), **Arnout Potze** (provincie Overijssel), **Hugo Vernhout** (coördinator van de Bosgroep Salland-Twente), **Jaap Wisse** (adviseur bij Grontmij Ruimtelijke Inrichting, Zeist).

Funcievergoeding particulier bos in Overijssel

De provincie Overijssel is, vooruitlopend op de ontwikkelingen bij het Rijk, de laatste jaren actief bezig om geïntegreerd bosbeheer en functiebeloning in haar bosbeleid te verankeren. Hierbij is het een bewuste keuze geweest om de doelgroep, de particuliere bouseigenaren, actief bij dit proces te betrekken. Het is immers van belang dat het beleid een breed draagvlak geniet en dat te ontwikkelen instrumenten eenvoudig en goed toepasbaar zijn. In voorliggend artikel wordt hierop nader ingegaan.

Achtereenvolgens komen aan de orde:

- het beleid van de provincie Overijssel aangaande functiebeloning;
- de diverse projecten geïntegreerd bosbeheer in de provincie;
- de achtergronden en de praktische invulling van het project "Funcievergoeding particulier bos".

Beleid kwaliteitsverbetering bos in Overijssel

Een hoofdelement in het bosbeleid, zowel van het rijk als van de provincies, is het verbeteren van de kwaliteit van het bos. In de Bosnota Overijssel (provincie Overijssel, 1989) is dit omschreven als het "streven naar een optimale functieervulling van het bos, afgestemd op de in de samenleving aanwezige behoeften

ten aanzien van houtproductie, recreatief medegebruik en natuur- en landschapswaarden". In het bijzonder het vergroten van de *natuurwaarde* is een belangrijke doelstelling. Aangenomen wordt dat dit een positief effect heeft op een breed terrein: behalve voor planten en dieren heeft het vergroten van de natuurwaarde ook een gunstig effect voor de recreatie en voor de stabiliteit van het bos.

Voor veel bouseigenaren is voorts de *rentabiliteit* van het bos belangrijk, omdat voor hen het verkrijgen van voldoende inkomsten uit het bos een voorwaarde is voor het beheer. Wordt de aandacht voor de natuurlijke waarde van het bos geïntegreerd met aandacht voor de rentabiliteit van het bos en met de overige bosfuncties, zoals recreatie, milieu en houtproductie, dan is sprake van geïntegreerd bosbeheer. Kwaliteitsverbetering van het bos komt bij deze geïntegreerde benadering dus neer op het gelijktijdig verbeteren van zo-

wel de *ecologie* als de *economie* van het bos.

Geïntegreerd bosbeheer sluit als beheersmethode nauw aan bij de doelstellingen van het landelijk bosbeleid; meer gemengd bos, een gevarieerde leeftijdsopbouw en meer oud bos (Meerjarenplan Bosbouw (1986), Bosbeleidsplan (1993), nota Dynamiek en vernieuwing (1995)). Met geïntegreerd bosbeheer wordt hiermee een toename van de houtproductie, natuurwaarde en recreatieve belevingswaarde van het bos in Nederland verwacht.

Stimulering geïntegreerd bosbeheer in de praktijk

De provincie Overijssel heeft via een aantal projecten een aanzet gegeven voor de toepassing van geïntegreerd bosbeheer in de praktijk. Een belangrijke lijn in deze projecten is de nauwe samenwerking met de doelgroep. Slechts door het werken in het veld kan worden bepaald of de



■ Basisbijdrage; géén grootschalige kap

■ *Basisbijdrage; zoveel mogelijk gebruik maken van natuurlijke verjonging*

ideeën die achter het bureau zijn uitgewerkt ook echt tot resultaten leiden. Niet alleen praten en schrijven, maar ook praktische ervaringen opdoen.

In 1989 is de cursus "Natuurlijk-economisch bosbeheer" financieel ondersteund. Vervolgens is in 1990 de voorlichtingsbrochure "Geïntegreerd bosbeheer" vervaardigd in samenwerking met de provincie Gelderland en het Ministerie van LNV, enkele bosbeheerders en de heren S. Klingen en J. Sevenster.

Daarna is het project "Voorbeeld-bedrijven geïntegreerd bosbeheer" opgestart. In een viertal bosbedrijven in Overijssel (Nieuw Rande te Deventer, 't Rozendael te Heino, Weldam te Markelo en Het Lankheet te Haaksbergen) wordt ervaring opgedaan met de praktische toepassing van geïntegreerd bosbeheer. Met name wordt aandacht besteed aan de omschakeling van bosbeheer, de uitvoering van de beheersrichtlijnen, die volgens de principes van geïntegreerd bosbeheer zijn opgesteld en aan de benodigde deskundigheid bij eigenaar/beheerder. Daarnaast worden excursies voor geïnteresseerden verzorgd. Dit project wordt door de Bosgroep Salland-Twente en Bureau Klingen uitgevoerd.

Tenslotte is in 1993 het project "Functievergoeding particulier bos" geïnitieerd. Op de achtergronden en resultaten van dit project wordt hier nader ingegaan.

Functievergoeding particulier bos

In het kader van het project "Functievergoeding particulier bos" is een vergoedingsregeling voor functievervulling ontworpen en is aansluitend daarop een proefproject gestart. Met dit pro-



ject wordt beoogd om door middel van vergoedingen de keuze van de particuliere boscijgenaren voor geïntegreerd bosbeheer en de wijze waarop zij daaraan inhoude geven te beïnvloeden.

De vergoedingsregeling is door Grontmij ontwikkeld in nauwe samspraak met de direct betrokken partijen, teneinde een zo groot mogelijk draagvlak voor de regeling te verkrijgen. Globaal is het volgende traject doorlopen. In de eerste plaats zijn de randvoorwaarden en wensen ten aanzien van een regeling voor functievergoeding geïnteriseerd. Vervolgens is een concept-regeling opgesteld, waarbij ook aandacht is besteed aan de organisatie die nodig is om de regeling uit te voeren. Deze is vervolgens onderworpen aan een praktijktoets door bosbeheerders. Daarna is de definitieve (ontwerp-) regeling opgesteld.

Eisen aan de regeling

Als eerste stap zijn gezamenlijk met de doelgroep, de overheden (provincie en rijk) en externe deskundigen de randvoorwaarden en wensen ten aanzien van de regeling voor functievergoeding geïnteriseerd. Daarbij is niet

alleen geredeneerd vanuit de positie van de financier van de regeling, maar ook vanuit de uitvoerder en de begunstigde. Op basis daarvan zijn de eisen geformuleerd waaraan de regeling moet voldoen. De belangrijkste zijn:

- De regeling moet de voorwaarden scheppen, die het voor de boscijgenaar mogelijk maken de door de provincie gewenste verandering in beheer door te voeren,
- De vergoedingen die in het kader van de regeling worden toegekend moeten afhankelijk zijn van de mate van functievervulling en moeten de eigenaar voldoende financiële prikkels geven om die functie ook te willen realiseren,
- De overeenkomst die in het kader van de regeling wordt aangegaan moet een vrijwillig karakter hebben. Behoud van beheersvrijheid moet daarbij centraal staan.
- De regeling moet eenvoudig en ondubbelzinnig van opzet zijn en moet weinig uitvoeringskosten en weinig administratief werk voor de boscijgenaar met zich mee brengen.
- Voor de provincie dienen de uitvoeringskosten van de rege-

ling zo laag mogelijk te zijn, opdat een zo groot mogelijk deel van het budget ten goede komt aan het eigenlijke doel van de regeling.

Kern van de regeling

De uitgewerkte regeling is afgestemd op de landelijke regeling functiebeloning, die met name vergoedingen voor de bosinstandhouding en de openstelling omvat. De provinciale regeling geeft additionele vergoedingen voor het realiseren van een aantal doelen die mede centraal staan in het provinciale en landelijke bosbeleid.

De (ontwerp-) regeling omvat een basisbijdrage en een aantal toeslagen (zie tabel 1). De basisbijdrage wordt toegekend wanneer de eigenaar zich verplicht in het gehele bosobject de beheersmethode "geïntegreerd bosbeheer" toe te passen. Afdelingsgewijs kunnen toeslagen worden toegekend wanneer extra natuurkwaliteiten in het bos tot ontwikkeling zijn gekomen.

De verplichting wordt contractueel vastgelegd door ondertekening van een overeenkomst met een model-beheersvisie, die gericht is op de basisprincipes van geïntegreerd bosbeheer.

Voor de aanvraag, de controle en de evaluatie van de aangegane verplichtingen is een beperkt aantal, eenvoudig in het bos te herkennen en te inventariseren kenmerken van belang (zie tabel 1). Deze kunnen grotendeels uit de gebruikelijke bosleggers worden bepaald.

De spil van de regeling is dus een eenvoudig en ondubbelzinnig waarderingstelsel, dat sterk aansluit op de praktijk van het beheer en de expliciete kenmerken bevat waarop 'wordt afgerekend'. De boscigenaar kan de ontwikkeling van de kenmerken waarvoor toeslagen gelden door het doen of nalaten van handelingen direct beïnvloeden. Hij behoudt daarbij zijn beheersvrijheid binnen het raamwerk van een

model-beheersvisie. Ook het aangaan of beëindigen van een overeenkomst berust op vrijwilligheid. Anderzijds heeft de boscigenaar de zekerheid dat gedurende de contractperiode een vergoeding wordt gegeven voor de geleverde prestaties.

Criteria voor natuurwaarde

Voor de natuurwaarde van bos zijn twee belangrijke criteria "proces en structuur" en "soortensamenstelling" (zie bijv. IBN, 1991 en Hekhuis et. al. 1994). De structuur in een bos hangt nauw samen met de processen die in dat bos plaatsvinden. Van nature gaat het daarbij bij voorbeeld om sterfte op stam, windworp en brand. In bossen met productie bepalen de schaal en de omvang van oogst en verjonging de structuur van het bos. De soortensamenstelling heeft betrekking op het natuurlijke standplaatseigen karakter van het bos. De genoemde criteria zijn uitgewerkt tot een reeks kenmerken. Enkele

Tabel 1. Functiebeloning particulier bos Overijssel

Component	Verplichting
<i>Functiebeloning (landelijk LNV)</i>	
1 Instandhoudings-vergoeding	Instandhouding van het bos
2 Vergoeding voor openstelling, algemeen	Openstelling van het bos voor recreatie
<i>Functiebeloning Overijssel</i>	
basisbijdrage	
3 Toepassig geïntegreerd bosbeheer	Toepassing van de beheersfilosofie van geïntegreerd bosbeheer voor het <i>gehele bos</i> , zoals die blijkt uit: <ul style="list-style-type: none"> - kapvlakte met een oppervlakte van ten hoogste 0,3 ha; - toepassing van natuurlijke verjonging; - een gevarieerde bosstructuur (qua leeftijd en soort); - de aanwezigheid van dood hout; - het gebruik van ecologisch verantwoorde technieken (geen chemische bestrijdingsmiddelen, geen bemesting, alleen biologische afbreekbare oliën)
<i>Toeslagen</i>	
4 Toeslag inheemse soorten	Aandeel inheemse boomsoorten minimaal 90% (per afdeling)
5 Toeslag dikke bomen	Bomen met DBH>40 cm: minimaal 20/ha (per afdeling)
6 Toeslag dode bomen	Dode bomen met DBH>40 cm: minimaal 5/ha (per afdeling)
7 Vergoeding voor intensief recreatief bezoek	Openstelling van het bos voor de recreatie; het bos of delen daarvan moeten als zodanig zijn aangegeven op de op te stellen kaart "Bossen met intensief recreatief bezoek in de provincie Overijssel"



■ Toeslag voor inheemse soorten



■ Toeslag voor dikke bomen

kenmerken die eenvoudig op het oog taxeerbaar zijn, worden in de regeling als toetsingscriterium gebruikt. Wat betreft proces- en structuurkenmerken gaat het daarbij om natuurlijke verjonging, schaal van de verjongingseenheden en de aanwezigheid van dikke en dode bomen. Wat betreft soortkenmerken gaat het om de verhouding tussen inheemse en uitheemse soorten.

Recreatieve waarde

De regeling richt zich op de recreatieve belevingswaarde van het bos zoals die wordt bepaald door de verschijningsvorm. Een beheerste vorm van natuurlijkheid wordt door bezoekers hoog gewaardeerd in de vorm van kronkelige paden, oude bomen, structuurdifferentiatie en het waarnemen van planten en dieren (zie o.a. Angenent e.a., 1990; Coeterier, 1992; Heytze

en Herbert, 1991). De recreatieve waarde van bos is daarmee sterk gecorreleerd met de natuurwaarde van bos. Aangenomen is daarom dat de criteria voor natuurwaarde tevens een goede indicatie van de recreatieve waarde van het bos zullen geven.

Voorts kan een bouseigenaar geconfronteerd worden met recreatief bosbezoek van een voor de provincie duidelijk bovengemiddelde intensiteit. De bouseigenaar zal in dat geval extra kosten maken voor onder meer toezicht, geleiding van het bezoek en opruimen van afval. Alhoewel de regeling Functiebeloning Bos en Natuur een vergoeding voor openstelling van het bos omvat, is er van uit gegaan dat deze extra kosten daar niet door worden gedekt. Binnen de provinciale regeling zal in die gevallen een toeslag worden toegekend op basis

van een nog op te stellen kaartbeeld.

Organisatorische aspecten

Voorgesteld is dat de provincie de uitvoering van de regeling delegeert naar een uitvoeringsorganisatie, die laagdrempelig is en een neutraal karakter heeft. De taken van deze organisatie zijn het afsluiten van de overeenkomsten, voorlichting over de regeling, periodieke uitbetaling van de vergoedingen en controles en verzamelen van de gegevens voor de evaluatie van de regeling. Belangrijke eis t.a.v. de uitvoeringsorganisatie is dat de uitvoeringskosten laag moeten blijven (10-15% van de programmakosten).

Periodiek stelt de uitvoeringsorganisatie een evaluatierapport op om de beleidsvormende instantie (de provincie) te informeren over de resultaten van de re-

■ *Toeslag voor dikke dode bomen, staand of liggend.*

geling en om te adviseren over eventuele bijstellingen.

Kosten van de regeling

De omvang van het benodigde programmabudget is afhankelijk van het niveau van de vergoedingen en het deelnamepercentage. Uiteraard mag een hogere deelname worden verwacht naarmate de vergoedingen hoger zijn.

Indien gekozen wordt voor uitvoering van de regeling met alleen een basisbijdrage van f 60,- per hectare per jaar, dan bedraagt het jaarlijkse programmabudget circa f 540.000,- per jaar. Het deelnamepercentage is daarbij ingeschat op circa 30 %, overeenkomend met circa 7.500 hectare particulier bos in de provincie Overijssel.

Mèt toeslagen is het benodigde budget geschat op 1 miljoen gulden per jaar bij een deelnemend areaal van 7.500 hectare. Hierbij is gerekend met toeslagen voor natuurwaarden van f 40 tot f 50,- per hectare per jaar en toeslagen voor intensief recreatief gebruik van f 70,- tot f 120,- per hectare per jaar. Op bosvak-niveau kunnen de vergoedingen sterk variëren: van f 60,- tot f 330,- per hectare per jaar. Als gevolg daarvan is ook de gemiddelde vergoeding per hectare per bosbedrijf verschillend.

Om het deelnamepercentage te verdubbelen zijn hogere vergoedingen en een langere contractduur nodig. Hiervoor is naar schatting ongeveer 2,5 miljoen gulden per jaar nodig.

Voor de eigenaren die op dit moment al een beheer voeren dat aansluit bij geïntegreerd bosbeheer en die ook ten aanzien van de "extra kwaliteiten" al redelijk scoren is de regeling een stimulans tot behoud en een middel tot



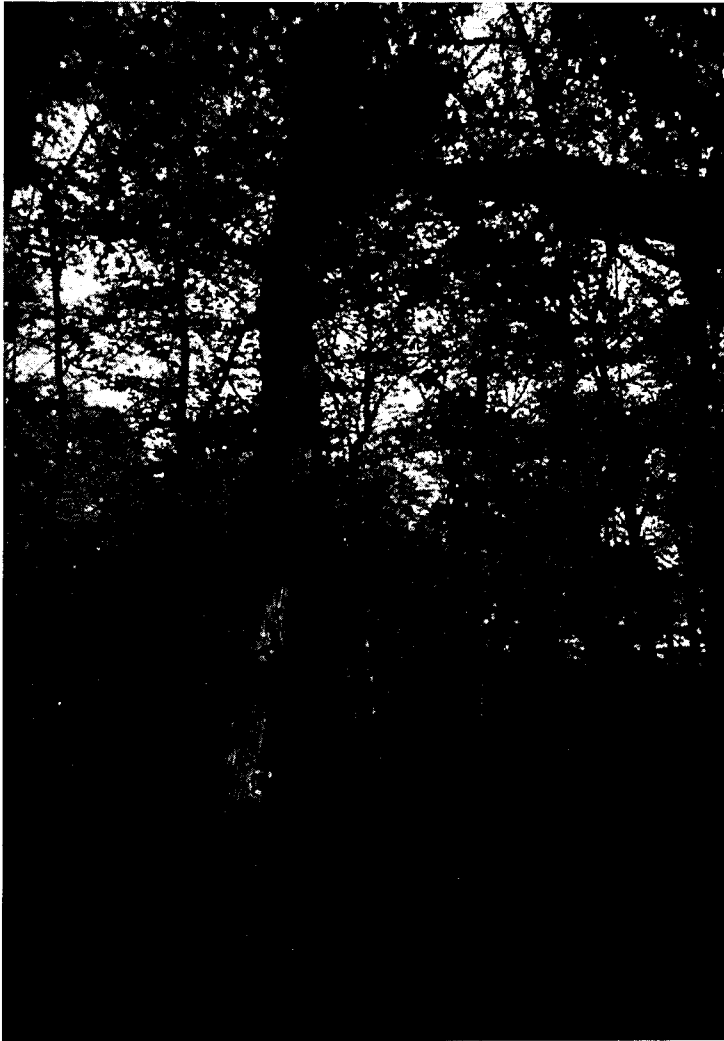
vergoeding van gerealiseerde functies. Daarnaast zal de regeling andere beheerders ertoe aanzetten om hun beheer aan te passen aan de functies waarvoor bijdragen en toeslagen worden gegeven. Afhankelijk van het kostenniveau waarmee beheerders te maken hebben, zal dit in een substantieel areaal tot daadwerkelijke veranderingen in het beheer en het bos leiden.

Het proefproject "Functievergoeding particulier bos"

Aansluitend op de ontwerp-rege-

ling heeft de Bosgroep Salland-Twente in 1993 en 1994 bij de provincie voorstellen ingediend voor een experimentele proef met de regeling. De provincie Overijssel heeft daarvoor in totaal circa f 270.000,- beschikbaar gesteld.

Tijdens het experiment wordt gekeken of de ontwikkelde regeling werkbaar en effectief is. Enerzijds moet aan de kant van de boseigenaar voldoende belangstelling blijken om contracten af te sluiten. Anderzijds moeten bij de overheid voldoende resulta-



ten in het bosbeheer zichtbaar worden om de uitgave verantwoord te maken.

Het onderdeel (intensieve) recreatie is nog niet operationeel en wordt in dit experiment niet meegenomen. Een kaart waarop de intensief bezochte bosgebieden in Overijssel staan is nog in voorbereiding.

Voor de particuliere boscijgenaar spelen meerdere factoren mee bij zijn beslissing al of niet deel te nemen. Van het invullen van de formulieren, de begrijpelijkheid van de beheersvisie tot, niet in de laatste plaats: de hoogte van de

vergoedingen. Doorslaggevend is vanzelfsprekend of de eigenaar zich in staat acht om te voldoen aan beheersvisie en de voorwaarden voor de toeslagen. Hij gaat immers op die punten een overeenkomst aan.

Organisatie en werkwijze proefproject

De Bosgroep Salland-Twente voert het proefproject uit en kan daartoe beschikken over het genoemde budget. De Bosgroep dient als contractpartner voor de individuele boscijgenaar. Tussen provincie en Bosgroep is in feite

sprake van een raamcontract, of beter gezegd een raamsubsidie. De Bosgroep rapporteert aan de provincie over afgesloten contracten en over de controle daarop. Voor de uitvoerende werkzaamheden door de Bosgroep is 15 % van het budget bestemd. Deze constructie heeft als voordeel dat gebruik wordt gemaakt van de veldkennis van de Bosgroep, waardoor bij de uitvoering efficiënt gewerkt kan worden. Het speciaal opzetten van een nieuwe organisatie is in dit proefstadium niet efficiënt (zie ook kader)

Het experiment beperkt zich voorlopig tot twee gebieden: Noordoost-Twente en het Vecht-Regge-gebied. Op grond van het budget in 1993 en 1994 kan voor circa 400 ha bos een contract worden afgesloten. Voor ca. 150 ha is dit reeds gebeurd en voor de overige hectares gaat het contract hoogstwaarschijnlijk per 1-1-96 in.

Tijdens het experiment wordt bij alle particuliere boscijgenaren (ongeacht het lidmaatschap van de Bosgroep) nagegaan of er belangstelling is om een beheerscontract af te sluiten. Als er meer belangstellenden zijn dan er budget is, wordt door de provincie in overleg met het ministerie van LNV een keuze gemaakt op grond van de kwaliteit van de voorgedragen bosgebieden.

De animo bij de boscijgenaren om mee te doen is tot op heden groter gebleken dan het budget toelaat. Om te voorkomen dat slechts enkele boscijgenaren een contract kunnen afsluiten is voorlopig gekozen voor een maximum van 30 hectare per boscijgenaar. Als ondergrens geldt 5 ha.

De looptijd van de contracten is 5 jaar. Gezien de termijnen waarmee veranderingen in het bos optreden en de wens van de bos-

Positie bosgroep

De uiteindelijke beslissing om als contractpartner op te treden is uitvoerig besproken in het bestuur van de Bosgroep. De Bosgroep krijgt hiermee ten opzichte van haar eigen leden een dubbele positie. Naast de primaire rol als adviseur en belangenbehartiger, treedt zij op als contractpartner die regels stelt en controleert. De Bosgroep is immers in de gekozen constructie de organisatie die middels de uitvoering van de regeling de boseigenaren kan helpen een extra inkomstenbron te verkrijgen, maar is anderzijds ook de organisatie die de naleving van de contracten controleert. Natuurlijk gaan alle boseigenaren geheel vrijwillig het contract aan. Het gevaar dat leden van de Bosgroep de verschillende posities van de Bosgroep niet meer kunnen scheiden en bv. bij het inhouden van de functievergoeding ook hun hout niet meer via de Bosgroep gaan verkopen is niet geheel denkbeeldig. De Bosgroep was en is echter van mening dat slechts wanneer de boseigenaar zelf bereid is verantwoordelijkheid te nemen voor de uitvoering van regelingen en voor zijn rol bij de afstemming tussen beleid en praktijk, de overheidssteun zo efficiënt en effectief mogelijk zal bijdragen aan de realisatie van zowel het beleid van de overheid als aan dat van de boseigenaar zelf.

Een ander argument om te besluiten als contractpartner te willen optreden is het feit dat Bosgroepen in eerste instantie gericht zijn om d.m.v. samenwerking de positie van de leden op de diverse markten voor bosproducten te verbeteren. Samenwerking leidt d.m.v. logistieke-, kennis- en quantumvoordelen tot verhoging van de inkomsten en verlaging van de uitgaven van de leden. Daarnaast echter is de Bosgroep ervan overtuigd dat men ook een belangrijke rol heeft bij het afstemmen van vraag en aanbod op de diverse markten. Voor bv. de hout- en plantsoenmarkt is dit proces reeds jaren gaande. Voor de markten voor de overige bosproducten (recreatie, natuur, milieu), voor zover deze markten überhaupt bestaan, is dit echter een nieuwe zaak. De Bosgroep is ervan overtuigd dat "geïntegreerd bosbeheer" een belangrijke rol kan spelen bij het inlopen van deze achterstand. In deze zin sluit deze gedachte goed aan bij het door de heren Filius en Wiersum (NBT, nr. 4, 1995) geïntroduceerde begrip "geïntegreerde bosbouw".

Tijdens de geplande evaluatie van het proefproject zal de rol van de Bosgroep nadrukkelijk meegenomen worden.

eigenaar om bij omschakeling naar een ander beheerssysteem voor langere tijd zekerheid te hebben, is deze termijn aan de korte kant. Als de regeling succesvol blijkt moet dan ook worden gestreefd naar verlenging.

De verwachting is dat de provincie bij voldoende belangstelling onder boseigenaren het experiment ook in 1995 verder zal uit-

breiden. Ook de rijksoverheid zal in dat geval om een bijdrage worden gevraagd.

Het experiment kan gezien worden als invulling van het onderdeel stimulering geïntegreerd bosbeheer, zoals dat is opgenomen in het Bosbeleidsplan. De gevolgde systematiek past bovendien naadloos in de filosofie van beheersvergoedingen aan

particulieren, zoals die door minister Van Aartsen wordt bepleit in de Nota Dynamiek en Vernieuwing.

Literatuur en bronnen

Angenent, J.J.M., L.H.E. Herbert, J. Oosterbaan en Th. van Setten, 1990. De belevingswaarde van populierebossen. Rapport nr. 581. De Dorschkamp, Wageningen.

Couterier, J.F. De beleving van bos: resultaten van een omgevingspsychologisch onderzoek. NBT 64 (1992) 4: 163-171.

Filius, A.M., en K.F. Wiersum, Doelstellingen van geïntegreerd bosbeheer: een beleidsvisie. NBT 67 (1995) 4: 130-136.

Hekhuis, H.J., Jonkers, D.A. en J.G. de Molenaar, 1994. Het sturen van natuurwaarden door bosbedrijven; een evaluatie-methode voor multi-functionele bossen. Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek, rapport 078, Wageningen.

Heytze, J.C., en L.H.E. Herbert, 1991. Waardering van bosbeelden door recreanten. Rapport nr. 665. De Dorschkamp, Wageningen.

Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek, 1991. Natuurontwikkeling in Bosbedrijven. Syllabus van een symposium op 27 en 28 november 1991 in Ouweland, Rhenen. Instituut voor Bos- en natuuronderzoek, Wageningen en Directie NBLF, Den Haag.

Kwadijk, F. en J. Wisse, 1993. Functievergoeding particulier bos Overijssel. Ontwerp-regeling voor stimulering en beloning van de natuur- en recreatiefunctie van particulier bos in de provincie Overijssel. Grontmij Advies & Techniek, Zeist/Zwolle.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1986. Meerjarenplan Bosbouw. Regeringsbeslissing. Den Haag.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1993. Bosbeleidsplan. Regeringsbeslissing. Den Haag.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1995. Dynamiek en vernieuwing. Den Haag.

Provincie Overijssel, 1989. Bosnota Overijssel: de provincie het bos in. Zwolle.