

Functiebeloning: idee voor een nieuw stelsel ter financiering van bosbezit

H. van Ziel

Het rommelt in de wereld van de bosbouwsubsidies. Het afgelopen jaar is er nogal wat negatieve publiciteit geweest rond de subsidieregeling Werkgelegenheid in de Bosbouw en in kringen van bosbezitters maakt men zich nog meer zorgen over de toekomst van de Beschikking Bosbijdragen: per 1 januari 1988 weer open voor nieuwe projecten, maar voor hoe lang dit jaar? En wat dan?

Ook op beleidsniveau is men niet zo gelukkig met deze situatie en er gaan stemmen op om te komen tot nieuwe vormen van financiering van bosbezit. In dit artikel de weergave van een mogelijke richting waarin men een nieuw stelsel van financiering van bosbezit zou kunnen zoeken.

Toekomstfantasie

De districtsambtenaar Bosbouw en zijn assistent lopen in een particulier bos, schrijfplank met formulieren in de aanslag, boomklem onder de arm. Eén van de formulieren is de financieringsaanvraag van de boseigenaar over het afgelopen jaar. Uit hun gesprek is op te maken dat het betreffende bos een multi-functionele doelstelling heeft, maar dat er door de overheid een extra accent is gegeven aan recreatie als gevolg van de bouw van een nieuwe woonwijk in de directe omgeving.

De ambtenaren zijn bezig aan de hand van een puntensysteem de rijksbijdrage toe te kennen aan het bos op grond van soortsaanstelling, bijgroei, cijfers van recreantenbezoek, natuurwaarden e.d.

Verder valt te beluisteren dat de cijfers van het recreantenbezoek nog wat tegenvallen. Daardoor is ook de subsidie, ondanks de dubbele punten voor recreatie, wat mager. Verder heeft de eigenaar een nog niet geheel kaprijpe populierenopstand vervangen door duurzaam loofhout om de aantrekkelijkheid van het bos en de natuurwaarden in de toekomst te vergroten. Op korte termijn blijkt hem dit echter ook punten te kosten vanwege de afgenomen houtproductie.

Is het hierboven geschetste beeld een scène uit een Orwell-achtig toneel over de bosbouwwereld in de komende eeuw, waarin ambtenaren bepalen welke doelen nagestreefd moeten worden en waarin elke handeling

van een bosbeheerder onderwerp is van kritische beschouwing door de overheid? Of gaat bovenstaand schetsje lang niet ver genoeg en moet de overheid zover terugtreden dat de ambtenaren helemaal niet meer voorkomen in het stuk? Hoe het ook zij, de pleitbezorgers van dit nieuwe financieringssysteem, menen dat het de vrijheden van individuele bosbeheerders en -eigenaren vergroot en ook de mogelijkheden om invloed te hebben op het saldo van hun bosbedrijf".

Verspilling

Prof. van Maaren van de vakgroep Boshuishoudkunde aan de Landbouw Universiteit in Wageningen bleek één van de eersten met ideeën over zo'n systeem. De kern van het systeem is, dat bosbeheerders beloond worden voor de resultaten die ze behalen en niet - zoals nu - subsidie krijgen voor handelingen die in het bos worden uitgevoerd. Immers, het klakkeloos subsidiëren van beheershandelingen zonder een goede afweging van zin en doel van die handelingen, leidt tot verspilling en soms zelfs tot effecten die ronduit negatief zijn. Dit is dan ook de kern van de kritiek op de uitvoering van de regeling Werkgelegenheid in de Bosbouw geweest.

In het bovenstaande toneeltje wordt daarom niet bekeken hoe bepaalde maatregelen zijn uitgevoerd, en of de eigenaar zich daarbij heeft gehouden aan vooraf opgegeven en goedgekeurde aantallen, soorten enzovoorts. In het voorbeeld wordt het resultaat van het handelen van de boseigenaar bekeken: hoeveel recreanten heeft hij in zijn bos laten recreëren, hoe groot is zijn productiecapaciteit en (maar dat kwam niet aan de orde) hoe is het gesteld met de ontwikkeling van de natuurwaarden in het bos.

Maatschappelijke functies

Ook Baron van Ittersum: econoom, rentmeester en landgoedbewoner én de drijvende kracht achter de Bosgroep Salland/Twente, heeft vrij concrete ideeën over het nieuwe financieringssysteem. Hij was ook degene die het eerst de benaming "functie-beloning" in de mond nam.

Van Ittersum: "De overheid wil het bos allerlei maatschappelijke functies laten vervullen, ook het particuliere bos. Kijk er het Meerjarenplan Bosbouw maar op na. En nu wordt er hier in Overijssel een Regionaal Bosplan opgesteld, waarin dat nog verder wordt uitgewerkt. Dat is natuurlijk allemaal best nuttig, maar wanneer men verwacht dat particulieren maatschappelijke doelen nastreven, mag je als particulier ook verwachten dat tegenover de geproduceerde diensten een vergoeding of beloning staat.

Wanneer de overheid dus vindt dat in een bos een bepaalde functie nagestreefd moet worden, is de logische consequentie dat voor het voldoen aan die functie een bepaalde prijs wordt betaald door de overheid. Dat zou je "functiebeloning" kunnen noemen."

In het voorbeeldje vindt de overheid blijkbaar dat recreatie een belangrijke functie zou moeten zijn van het bos-in-kwestie. Wanneer er recreatie plaatsvindt, wordt dit dan ook extra beloond.

Waterschap

Niet alleen particulieren vinden dat ze wel een vergoeding zouden kunnen krijgen voor de maatschappelijke diensten die ze vervullen door bos en landschapselementen in stand te houden. Ook een functionaris van een Waterschap blijkt hier ideeën over te hebben.

"Bij het uitvoeren van cultuurtechnische werken wordt er steeds vaker op aangedrongen dat er dan ook landschappelijke beplantingen worden aangelegd. Op zich is dat niet zo'n groot bezwaar, maar het heeft eigenlijk weinig te maken met ons normale werk. Wanneer de maatschappij vindt dat het Waterschap zich bezig moet houden met landschappelijke beplantingen, lijkt het me op zich niet zo gek dat daar wat tegenover staat, met andere woorden: dat we een vergoeding krijgen voor het maatschappelijk nut dat wij produceren."

Hoewel veel boscigenaren doorgaans weinig op hebben met het waterschap, zal dit toch ook hen alleszins redelijk in de oren klinken.

Beoordeling

Een probleem dat zich voordoet bij het denken over een dergelijk financieringssysteem is de beoordeling van de behaalde resultaten. Hoe worden de behaalde resultaten gemeten, en hoe worden ze vergeleken met de gestelde doelen.

Een mogelijkheid daartoe biedt een systeem, zoals dat ook werkt voor bijvoorbeeld de toetsing van de pachtprizen door de Grondkamer. Een ander voorbeeld is het puntensysteem voor de bepaling van (toegestane) huurprizen voor woonruimte.

Functiebeloning in de bosbouw is wel ingewikkelder

dan deze bestaande tellingssystemen, omdat ingebouwd moet worden dat verschillende doelstellingen verschillend worden gewaardeerd. Bovendien mag er geen al te grote spreiding ontstaan in de mogelijkheden voor boscigenaren om via dit systeem zijn/haar bedrijfs-saldo te beïnvloeden.

Een ander vereiste is dat het systeem zo eenvoudig mogelijk is, zodat het aan bosbeheerders en beoorde-lenden weinig tijd en deskundigheden kost. De beoorde-lenden zouden net zoals nu ambtenaren kunnen zijn, maar wellicht is het ook denkbaar dat bosbouworgani-saties zelf de uitvoering van dit nieuwe subsidiestelsel zouden kunnen regelen, uiteraard binnen door de overheid gestelde regels (en budgetten).

Discussiepunten

Twee opties dienen zich aan bij de opzet van een dergelijk systeem: de eerste is al aan de orde geweest, namelijk: wie gaat de uitvoering ervan doen, worden dat weer ambtenaren of wordt dit aan de bedrijfstak zelf overgelaten?

De tweede keuze is of de beloning gegeven moet worden bij gebleken resultaat, of dat, zoals ook nu het geval is, onrendabele maar gewenste ingrepen financieel aantrekkelijk moeten worden gemaakt.

In het voorbeeld wordt de boscigenaar in eerste instantie "afgestraft" voor het vervangen van populier door duurzaam loofhout. Hij doet dit omdat hij verwacht daar in de toekomst, als de nieuwe opstand "in functie" komt voor beloond te worden. Hij ziet het dus als een investering. De meer traditionele opzet zou juist belonen voor de omvorming op zich, zonder dat het resultaat daarvan op langere termijn al vast staat.

Voordelen

Waar zijn de voordelen van een systeem van functiebeloning boven het huidige systeem van subsidiëring van beheersmaatregelen?

Voor de boscigenaren en -beheerders:

- beheerders zijn verlost van het invullen van uitgebreide formulieren en begrotingen voor allerlei verschillende werkzaamheden
- beheerders zijn vrij in het kiezen van vorm en inhoud van beheersmaatregelen
- de mogelijkheid bestaat dat ook particulieren vergoedingen krijgen voor diensten zoals recreatie en natuurbehoud, die nu vrijwel alleen bij staat en natuurbeschermingsinstanties gesubsidieerd worden
- de mogelijkheid bestaat dat een boscigenaar door extra inspanningen ook extra vergoedingen (= inkomen) verwerft

Voor de overheid:

- er is een veel duidelijkere relatie tussen financiering en doel ervan
- er ontstaat een duidelijke mogelijkheid tot sturing in de functies die bossen of bosgebieden vervullen
- de ambtelijke diensten zijn verlost van het beoordelen en narekenen van aanvragen voor allerlei werkzaamheden

Tot slot

Sceptici zullen misschien aanvoeren dat het plan de individuele vrijheid van de boseigenaar juist verkleint, omdat hij (of zij) financieel gedwongen zal worden de door de overheid gestelde doelen na te streven. Anderen zullen wellicht opmerken dat dit systeem veel duurder zou zijn dan het huidige, zodat het nooit ingevoerd zal kunnen worden. Dat zal echter vooral afhangen van de wijze waarop het zal worden opgezet, en misschien ook van keuzes die de overheid de komende tijd zal moeten maken t.a.v. het in Nederland gevoerde bosbouwbeleid. Keuzes die hoe dan ook onontkoombaar lijken, gezien de situatie bij de huidige vorm van subsidiëring van de bosbouw in Nederland.

Hongaars bezoek

Twaalf leden van de Hongaarse Bosbouwvereniging (Országos Erdészeti Egyesület) hebben van 23 tot en met 27 mei een bezoek aan Nederland gebracht waarbij de Koninklijke Nederlandse Bosbouw Vereniging als gastheer optrad. Dit bezoek was het vervolg op de zeer geslaagde excursie, die een aantal leden van de KNBV in 1985 naar Hongarije heeft gemaakt.

De Hongaarse collega's brachten een bezoek aan de gemeente Arnhem, de Heidemij, het Harderbos, de bosgroep Salland, Parenco en de Koninklijke Houtvesterij Het Loo.

Donderdagavond 26 mei was er een ontvangst (foto, in hun midden twee van hun Nederlandse gastheren) op huize Oostbroek, hoofdkwartier van het Utrechts Landschap.

