

Een goede stap op weg naar de realisatie van de  
Bosbeleidsplandoelen

## Evaluatie van de regeling Functiebeloning Bos en Natuurterreinen

**In 1994 is de regeling Functiebeloning Bos en Natuurterreinen (verder regeling functiebeloning) van start gegaan. Deze regeling is duidelijk anders dan zijn voorgangers.**

In dit artikel wordt geëvalueerd in hoeverre de functiebeloningsregeling heeft geleid tot de realisatie van de bosbeleidsplandoelen ten aanzien van openstelling en het bosbeheer. Tevens worden de uitkomsten van deze evaluatie doorgetrokken als aanbevelingen voor het Programma Beheer.

### **Aanleiding en doelstelling**

Bossen vervullen voor de samenleving zeer wezenlijke functies. Vanuit deze erkenning staan in het Bosbeleidsplan (1993) ambitieuze doelen voor de functievervulling van het Nederlandse bos. In het Bosbeleidsplan wordt gestreefd naar een verdergaande openstelling (80% opengesteld binnen 5 jaar), een verhoging van de houtoogst, een toename van het areaal gemengd bos, een toename van het areaal oud bos en kleinere verjongingsvlakten. Het belangrijkste beleidsinstrument gericht op de functievervulling van bossen is de regeling functiebeloning. Deze subsidieregeling moet het beheer van particulier en gemeentelijk bos stimuleren in de richting van de in het Bosbeleidsplan aangegeven doelen.

De regeling functiebeloning is echter niet alleen van belang voor het stimuleren van de functievervulling van de bossen. De rege-

ling is bijvoorbeeld ook belangrijk voor de verbetering van de bedrijfseconomische positie van bosbedrijven. Naast houtverkoop is het verwerven van inkomsten uit andere functies van het bos zoals recreatie, natuur, landschap en milieu noodzakelijk voor een duurzame instandhouding van bossen. Via de functiebeloning wil het Rijk de immateriële functies die maatschappelijk van belang zijn belonen. Het Rijk ziet daarnaast mogelijkheden voor aanvullende beloning van bossen die regionaal van bijzonder belang zijn. Deze aanvullende inkomsten zouden op basis van het profijtbegin-sel verkregen kunnen worden (Bosbeleidsplan 1993, zie ook Hekhuis & De Baaij, 1997).

In het kader van 'Natuurverkenningen 1997' is de regeling Functiebeloning Bos en Natuurterreinen door het IBN-DLO geëvalueerd. Binnen 'Natuurverkenningen 1997' is deze studie een van de meest diepgaande beleidsevaluaties. De evaluatie van de regeling functiebeloning wordt extra interessant door bestuurlijke ontwikkelingen zoals de ontwikkeling van een outputgericht instrumentarium (i.h.k. van het Programma Beheer) en van het particulier natuurbeheer. De regeling functiebeloning is een van de voorlopers van het outputgericht instrumentarium. De particuliere boscijbezitters zijn een van de oudste groepen particuliere natuurbeheerders. Evaluatie van dit instrument kan daardoor waardevolle inzichten leveren voor de ontwikkeling van een out-

putgericht instrumentarium en het beleid voor particulier natuurbeheer.

### **Regelingen voor stimulering bosbeheer**

Al geruime tijd stimuleert de rijksoverheid het bosbeheer. Op basis van de Boswet 1922 worden sinds 1926 subsidies verstrekt aan openbare lichamen, verenigingen en stichtingen van algemeen nut 'ter bewaring van natuurschoon, gevormd door bossen en andere houtopstanden'. Daarnaast werden kredieten verstrekt voor het bebossen van woeste gronden. De nieuwe Boswet van 1961 opende voor het eerst de mogelijkheid om ook aan particulieren kredieten te verstrekken voor herbeplanting en bebossing. In 1964 pleitten het Boschap en de ANWB voor financiële steun aan bos- en landgoedeigenaren die hun bos voor het publiek hadden opengesteld. In 1966 werd gestart met een dergelijke regeling. Beide regelingen werden in 1976 samengevoegd in de Beschikking Bosbijdragen. Deze bestond uit een vaste bijdrage per hectare en verleende tevens een bijdrage in de kosten van werkzaamheden uit het beheerplan. In 1989 zijn opnieuw verschillende regelingen samengevoegd tot de Regeling bijdragen Bos- en Landschapsbouw (BLB). Deze regeling kende een bijdrage duurzaam bosbeheer (vaste bijdrage fl 90,-/ha, indien opengesteld) en verschillende maatregelen subsidies voor herbebossing, bosverzorging, recreatieve voor-

*De regeling functiebeloning heeft de openstelling van bossen vergroot.*

zeningen, natuurtechnische maatregelen en een toeslag voor gemeenschappelijk beheer. Per 1 januari 1994 is een regeling ingevoerd die een heel andere basis heeft: de regeling Functiebeloning Bos en Natuurterreinen. Deze regeling kent de bijdragen zoals vermeld in tabel 1.

De regeling functiebeloning heeft de volgende doelstelling: het bevorderen van het duurzaam in stand houden van bos en natuurterreinen voor de functies recreatie, natuur, houtproductie, landschap en milieu. Verder wil deze regeling de openstelling van bos en natuurterreinen voor het publiek stimuleren. Belangrijke veranderingen met de invoering van de regeling functiebeloning zijn het afschaffen van de maatregel-subsidies, een vaste bijdrage van 140 gulden in plaats van 90 gulden, invoering van een toeslag voor waardevolle bosgemeenschappen, invoering van een bijdrage voor het beheer van natuurterreinen, het afschaffen van de verplichting tot het opstellen van een beheerplan en het gemakkelijker verkrijgbaar zijn van een (lagere) bijdrage voor niet opengestelde bossen.

### **Totstandkoming van de regeling functiebeloning**

Het proces van beleidsontwikkeling voor de regeling functiebelo-



ning is naar het oordeel van de bosbeheerders en organisaties als het Bosschap niet naar wens verlopen. Het advies van de Commissie Functiebeloning is terzijde geschoven, het principe van functiebeloning is geminimaliseerd tot een openstellingsregeling en de verschillende doelgroepen zijn volgens een verdeel-en-heers methode behandeld. De voormalig voorzitter van de Commissie Functiebeloning toonde zich tevreden over de regeling omdat de regeling naar zijn mening de functies en het belang van particulier eigendom en beheer van bos en natuur erkent. Hij geeft aan dat het resultaat niet is wat hem voor ogen stond, maar het was blijkbaar het hoogst haalbare op dat moment. De betrokkenen binnen het ministerie zijn van mening dat, binnen de stringente voor-

waarden, toch een bruikbaar stelsel van functiebeloning is gerealiseerd.

De particuliere en gemeentelijke boscijzenaren en het Bosschap zijn van mening dat de regeling functiebeloning niet voorziet in een adequate beloning van de geleverde functies. Daarbij leveren zij het argument dat de hoogte van de verschillende bijdragen niet inhoudelijk is onderbouwd. Er is begrip voor het feit dat politieke en financiële realiteit hebben geleid tot een aantasting van zowel de systematiek van bijdragen en toeslagen als de hoogte van het beschikbare budget bij het ontwerpen van de definitieve regeling. De bovengenoemde partijen zijn echter van mening dat je op voorhand al geen externe commissie aan het werk moet zetten als je ziet aankomen dat er geen beleidsruimte is om het advies in praktijk te brengen. Een belangrijke wens van de sector om tot meer gelijkwaardigheid te komen in de aansturing van de diverse eigendoms categorieën is met invoering van de regeling functiebeloning niet in vervulling gegaan. Dit principe van "gelijke monniken, gelijke kappen" vormt inmiddels wel een belangrijk uitgangspunt bij de herziening van

**Tabel 1. Overzicht van de bijdragen volgens de regeling Functiebeloning Bos en Natuurterreinen.**

Bijdragen	Particulieren	Publiekrechtelijke lichamen
Basisbijdrage bos en natuur	140	70
Bodembijdrage bos en natuur	35	—
Toeslag waardevolle bosgemeenschappen	40	20

de beleidsinstrumenten in het kader van het Programma Beheer (hier wordt verder in de tekst nog nader op ingegaan).

### Analyse instrument en sturingsstrategie

In de regeling functiebeloning is maar beperkt een koppeling gelegd tussen de (financiële) middelen en de doelen van de regeling. Alleen voor openstelling is deze koppeling duidelijk. Het is onduidelijk waarvoor de bodembijdrage en de basisbijdrage functiebeloning verder nog een vergoeding bieden.

De regeling functiebeloning is een subsidie-instrument (transactiesturing). Indien de doelen van de overheid en de situatie van de boseigenaren geanalyseerd worden kan worden geconcludeerd dat naast transactiesturing ook netwerksturing (meer aandacht voor communicatie, voorlichting en advisering, inzet van intermediaire organisaties en vergroting van de mogelijkheden om financiële middelen te verwerven) een passende sturingsstrategie kan zijn. Een combinatie van netwerksturing en transactiesturing is de best passende sturingsstrategie (zie ook Kuindersma, 1997). De vermindering van voorlichting aan boseigenaren door de overheid heeft er toe geleid dat de sturingsstrategie meer op transactiesturing is gericht.

De kosten van uitvoering en controle van de regeling functiebeloning zijn, conform de doelstelling, ten opzichte van de regeling BLB duidelijk gedaald.

### Draagvlak bij de boseigenaren

Eigenaren ervaren de subsidieregelingen in de bosbouw in het algemeen als positief. Zij zijn verdeeld over het afschaffen van de

**Tabel 2. Realisatiecijfers van de regelingen functiebeloning en bijdragen Bos- en Landschapsbouw in duizenden ha's (Bron: Laser en LNV)**

Regeling	1990-1994	1995	1996
BLB-totaal	121	36	31
BLB-particulier		10	9
BLB-publiekr.		26	22
Functiebeloning - totaal	-	84	90
Basisbijdrage part.	-	55	57
Bodembijdrage part.	-	9	10
Basisbijdrage publiekr.	-	20	23
Totaal	121	120	121

maatregelsubsidies, maar het merendeel van hen vindt de vervanging van de regeling BLB door de regeling functiebeloning in het algemeen een verbetering. Positieve punten die in dit verband genoemd worden zijn onder andere de eenvoud van de regeling qua opzet en uitvoering (afgenomen administratieve belasting), een vast budget en de toegenomen beheervrijheid. Gemeenten gaan er met de invoering van de regeling functiebeloning financieel op achteruit ten opzichte van de regeling BLB. Zij vinden dat binnen de regeling functiebeloning ook het principe van 'gelijke monniken, gelijke kappen' dient te worden nagestreefd. Het werkt volgens de boseigenaren demotiverend, dat ook in de regeling functiebeloning de maatschappelijke functies onvoldoende beloond worden.

Over het algemeen is bij de eigenaren en beheerders goed bekend dat de basisbijdrage mede bedoeld is voor stimulering van de openstelling. Waarvoor de bodembijdrage en de toeslag waardevolle bosgemeenschappen precies bedoeld zijn is niet duidelijk voor de boseigenaren.

### Deelname aan de regeling

De deelname aan de regeling functiebeloning is enkele procenten hoger dan die aan de rege-

ling BLB. In 1996 is de deelname aan de beide regelingen samen ongeveer gelijk aan de deelname aan de BLB in de jaren 1990-1994. Het blijkt echter dat in 1996 nog ongeveer 2.475 ha particulier bos extra onder de regeling functiebeloning is gekomen. Deels blijken dit ook particulieren te zijn die in 1995 niet onder de BLB-regeling vielen (terugloop deelname BLB is maar 1.237 ha). Iets vergelijkbaars lijkt zich ook voor te doen in 1997 (mondeling mededeling LASER). Hierop wordt de verwachting gebaseerd dat de deelname aan de regeling functiebeloning uiteindelijk enkele procenten hoger uit zal komen dan de deelname aan de regeling BLB. Rekening houdend met de terugloop van het particulier bosbezit zou ook een gelijkblijvende absolute deelname al een toename van de relatieve deelname betekenen. Over de cijfers van de BLB-regeling bestaat echter de nodige onduidelijkheid, vandaar dat ook voor de bedrijven die deelnemen aan het LEI-boekhoudnet een nadere analyse van de deelname is gemaakt. Daaruit blijkt dat bij deze eigenaren de deelname aan de regeling functiebeloning ongeveer 5% hoger is dan die aan de regeling BLB (zie tabel 2).

Uit de analyse van de cijfers blijkt een aantal ontwikkelingen:

1. Het merendeel van de particuliere boseigenaren die aan de regeling BLB deelnam is rechtstreeks overgegaan naar de basisbijdrage van de regeling functiebeloning;
2. Een deel van de particulieren die van regeling BLB naar de regeling functiebeloning gaan, vraagt voor een deel van hun terrein de bodembijdrage aan (ongeveer 15% van de eigenaren);
3. Particulieren die geen BLB bijdrage aanvragen en nu alleen de bodembijdrage, de basisbijdrage of een combinatie daarvan aanvragen;
4. Particulieren die door problemen met openstellingsvoorwaarden/bebording de eerste jaren moeilijkheden hebben om in aanmerking te komen voor de basisbijdrage;
5. Gemeenten die zo laat mogelijk overgaan naar de regeling functiebeloning.

Deze ontwikkelingen resulteren er in dat de deelname aan de basisbijdrage achterblijft bij de verwachting. Van de bodembijdrage wordt meer gebruik gemaakt dan verwacht. Van de toeslag waardevolle bosgemeenschappen wordt ruim 50% minder gebruik gemaakt dan verwacht.

Over het aandeel particulieren en gemeenten dat deelneemt aan de regeling kunnen moeilijk exacte uitspraken worden gedaan. Wel is duidelijk dat het overgrote deel van de bosgebieden groter dan 5 ha. deelneemt aan de regeling functiebeloning of nog onder de BLB-regeling valt.

## Effecten van de regeling

### Openstelling

De regeling functiebeloning heeft bij de voor deze studie geënquêteerde particuliere eigenaren geleid tot een lichte verhoging (van 86 naar 91%) van de openstelling. Dit terwijl tegelijkertijd een aantal eigenaren gebruik is gaan maken van de bodembijdrage en een deel van hun bos niet meer opengesteld heeft. Op basis van deze resultaten en de uitkomsten van Grontmij (1995; openstelling particuliere bossen 81-84%, gemeenten 100%) kan worden geconcludeerd dat de Bosbeleidsplan-doelstelling van 80% gehaald is. Ruwweg de helft van de voor deze studie geënquêteerde boseigenaren heeft recreatie niet als doelstelling. Het wel of niet openstellen van het bos door particuliere boseigenaren wordt door meerdere factoren beïnvloed. De (financiële) lasten van recreatief (mede)gebruik zijn voor eigenaren een reden om hun bosbezit niet open te stellen. De Natuurschoonwet is een belangrijke factor voor eigenaren om wel open te stellen. De basisbijdrage functiebeloning sluit aan bij het verminderen/compenseren van de financiële lasten voor recreatie. Een fors deel van de eigenaren heeft bij het eventueel verdwijnen of sterk verminderen van de bijdragen duidelijke twijfel over openstelling of is zelfs vastberaden het bos af te sluiten. De bossen van de geënquêteerde gemeenten waren onder de BLB-regeling al volledig opengesteld

en dat is niet veranderd. Alle gemeenten hebben recreatie als doelstelling.

### Bosbeheer

In de aanleiding voor deze evaluatie zijn al de forse doelstellingen van het Bosbeleidsplan aangegeven ten aanzien van het aandeel oud bos en gemengd bos, verkleining van de verjongingsvlakten en het opvoeren van de houtoogst.

De invoering van de regeling functiebeloning (en daarmee afschaffing van de herbebossings-subsidies) is gepaard gegaan met een afname van de grootte van de kapvlakten, een toename van boom- en groepsgewijze kap, een toename van het gebruik van natuurlijke verjonging en een afname van het gebruik van kunstmatige verjonging. Voor invoering van de regeling functiebeloning voorzagen de boseigenaren al een afname van de grootte van de verjongingsvlakten en een toename van het gebruik van natuurlijke verjonging. Invoering van de regeling lijkt deze ontwikkeling versterkt te hebben. Mede als gevolg van deze ontwikkelingen neemt het aandeel mengingen toe. Bouseigenaren verwachten dat de uiteindelijke soortensamenstelling van het bos zich zal ontwikkelen richting soorten die zich van nature gemakkelijk verjongen. Een aantal van hen stuurt bewust naar mengingen en men bevoordeelt die soorten die men graag in de mengingen ziet.

Als effect van het afschaffen van

**Tabel 3. Hoeveelheid eindkap per jaar (in ha) bij de geënquêteerde particuliere boseigenaren voor en na de invoering van de regeling functiebeloning.**

	Areaal eindkap voor invoering regeling functiebeloning	Areaal eindkap na invoering regeling functiebeloning	Totaal bos van de geënquêteerde bouseigenaren
Particulieren	71	35	11.372
Gemeenten	50	18	4.873



de maatregelsubsidies wordt een daling van de intensiteit aan boswerkzaamheden als jeugdverzorging en onrendabele dunningen, selectie van toekomstbomen en op snoeien van toekomstbomen verwacht. Ruwweg de helft van de eigenaren verwacht zelf een afname van jeugdverzorging en onrendabele dunningen. In de LEI-steekproef (Berger & Schrijver 1995) is een dergelijke daling (nog) niet te constateren. Dit kan voor jeugdverzorging worden veroorzaakt door compenserende effecten (verzorging natuurlijke verjonging).

Er is bij de particuliere boscigenaren een autonome ontwikkeling naar vermindering van het aandeel eindkap, een verhoging van het aandeel dunningen en het ouder worden van het bos (gemiddeld wordt het Nederlandse bos iedere 10 jaar 5 jaar ouder!). Deze ontwikkeling blijkt door de invoering van de regeling functiebeloning bij particuliere boscigenaren versterkt te worden. Particuliere eigenaren geven aan na invoering van de regeling nog maar ongeveer de helft aan eindkap te plegen in vergelijking met voor die tijd. Deze ontwikkeling treedt ook op bij gemeenten. De vermindering

van de houtoogst uit eindkap lijkt bij particuliere boscigenaren (deels) gecompenseerd te worden door de verhoging van de houtoogst uit dunningen. Over dit laatste zijn bij gemeenten geen gegevens bekend. Er lijkt wel sprake te zijn van een 'schrik-effect', de eigenaren geven aan dat de eindkap op den duur wel weer iets zal toenemen (maar waarschijnlijk onder het oude niveau zal blijven). Hieruit kan worden geconcludeerd dat de regeling functiebeloning niet heeft bijgedragen aan de realisatie van het Bosbeleidsplandoel m.b.t. tot verhoging van de houtproductie.

#### **Instandhouding particulier en gemeentelijke bosbezit**

Alhoewel uit de LEI-cijfers voorzichtig lijkt af te leiden dat de invoering van de regeling functiebeloning mede heeft geleid tot een beperkte verbetering van het exploitatieresultaat, ervaart het merendeel van de particuliere boscigenaren dit niet zo. De verbetering van de laatste 2 jaren hangt mede samen met factoren die ook veroorzaakt worden door de invoering van de regeling functiebeloning: terugloop beheerplankosten, terugloop verjongings- en jeugdverzorgings-

*Het Nederlandse bos wordt gemengder, ouder en kleinschaliger.*

kosten en een lichte toename van de subsidie per ha bos. Dat dit niet door de boscigenaren als zodanig wordt ervaren, wordt mede verklaard uit het gegeven dat de eigenaren ook kijken naar de financiële mogelijkheden voor het uitvoeren van maatregelen binnen het bosbeheer (ander oogpunt). Het merendeel van de -particuliere en gemeentelijke eigenaren geeft aan het bos met de huidige inkomsten naar hun oordeel niet goed te kunnen beheren.

20% van de particuliere eigenaren en de helft van de gemeenten geeft aan dat de financiële ondersteuning van de regeling functiebeloning direct (mede) bepalend is voor de instandhouding (eigendom) van het bos. Tweederde van de eigenaren vindt dat de regeling functiebeloning onvoldoende inspeelt op de gewenste spreiding in de eigendomsituatie. Zij constateren dat na invoering van de regeling functiebeloning de afname van het particulier bosbezit nog geen halt toe is geroepen.

#### **Professionalisering en werkgelegenheid**

Het merendeel van de boscigenaren vindt dat de regeling functiebeloning door de beperkte koppeling tussen overheidsdoelen en middelen, de extensivering van het beheer en de afwezigge stimulans voor het opstellen van beheerplannen onvoldoende bijdraagt aan de gewenste professionalisering van het beheer. Wel wordt door een deel van de boscigenaren in dit kader positief geoordeeld over het afschaffen van de maatregelsubsidies. Het merendeel van de eigenaren verwacht een afname van de werkgelegenheid binnen het bosbe-

heer zelf en bij de toeleverende bedrijven (bv. kwekerijen). De eigenaren verwachten een afname van de hoeveelheid eigen personeel en een toename van input aan eigen tijd van de eigenaar. Een deel van de eigenaren verwacht een toename van werk door derden, anderen juist een daling. Een afname van de werkgelegenheid (vooral eigen personeel) binnen het bosbeheer heeft niet alleen effecten voor het bosbeheer zelf, maar ook voor het toezicht op de naleving van de natuurbeschermingswetgeving en de recreatiebegeleiding. Dit toezicht staat de laatste jaren sterk onder druk en was in 1992 al voor 20-35% van de bos- en natuurterreinen onvoldoende (Hekhuis, 1993).

### **Toeslag waardevolle bosgemeenschappen**

Ruwweg 1/3 van de A-lokaties is eigendom van particulieren en gemeenten. In deze evaluatie bleek de huidige toeslag voor waardevolle bosgemeenschappen niet goed te voldoen. De regeling is weinig bekend en er wordt maar beperkt gebruik van gemaakt. De huidige regeling is alleen gericht op de instandhouding door intern beheer (kleinere verjongingsvlakken, geen aanplant van exoten en geen voedingsstoffen). Voor een duurzame instandhouding als gevolg van een aangepast extern beheer (tegen verruiging, vermesing, verdroging etc.) en een gericht herstel en ontwikkeling, nodig volgens de Ecosysteemvisie Bos, is het huidige beleid niet effectief. Naast de evaluatie van de regeling functiebeloning is het afgelopen jaar ook een voorstel voor een nieuw beleidsinstrumentarium voor deze zogenaamde A-lokaties ontwikkeld. Het blijkt dat voor een goede invulling van het A-lokatiebeleid een veel uitvoeriger instrumentarium no-

dig is. Dit instrumentarium zou moeten bestaan uit een gericht beheeradvies (maatwerk), (regionale) contactpersonen, inrichtingssubsidies (voor uitvoering maatregelen en ter compensatie van de opbrengstderving) en een structurele extra bijdrage t.o.v. multifunctioneel bos vooral voor de middelrijke en rijke groeiplaatsen. In een volgend nummer van het NBT wordt hierover uitgebreid gerapporteerd.

### **Programma Beheer**

Binnen het Programma Beheer is een nieuw beleidsinstrumentarium ontwikkeld voor de aansturing van het beheer van bos, natuur, landschap en recreatie. Deze regeling gaat uit van een gelijke behandeling van alle eigenaarscategorieën ('gelijke monniken, gelijke kappen'). Er zijn doelpakketten ontwikkeld die de totale range aan doelen m.b.t. natuur, bos, landschap en soorten dekken. Particuliere en gemeentelijke terreinbeheerders krijgen in plaats van met 3 'doelpakketten' in de huidige regeling functiebeloning (vaste bijdrage, bodembijdrage en toeslag waardevolle bosgemeenschappen) te maken met 17 doelpakketten voor het bosbeheer en nog eens 4 pakketten voor recreatie. Met deze meer specifieke doelpakketten wordt een gedetailleerdere sturing beoogd. In een ander artikel in dit nummer is aan de verdere uitwerking al aandacht besteed.

Bij de invoering van een nieuw instrumentarium is het van belang te kijken of dit effectiever en efficiënter is dan het oude. Voor de nieuwe regeling is echter nog geen ex-ante evaluatie uitgevoerd, zodat dit op dit moment niet duidelijk is. Voor de regeling functiebeloning is wel duidelijk dat deze op het punt van efficiëntie, effectiviteit en outputgerichtheid t.o.v. de voorgaande rege-

ling een verbetering is. Het zou daarom ook interessant zijn om te weten of, en op welke punten, de nieuwe regeling effectiever en efficiënter is dan de regeling functiebeloning. Vooral voor de sector is deze argumentatie belangrijk omdat de verandering erg snel volgt op de invoering van bijvoorbeeld de regeling functiebeloning (1 januari 1994). Een ander belangrijk punt is dat het A-lokatiebeleid en instrumentarium in het Programma Beheer nog niet meegenomen is. Een deel van het bovengenoemde aanbevolen instrumentarium past niet tot moeilijk onder het Programma Beheer (zoals beheeradvisering en compensatie voor gedeelde opbrengsten).

### **Aanbevelingen**

In deze studie is geconstateerd dat de doelen die met de regeling functiebeloning worden beoogd nog weinig concreet zijn ('duurzame instandhouding voor de functies recreatie, natuur, houtproductie, landschap en milieu'). Daarnaast is aan het actiepuntpunt 35 van het Bosbeleidsplan de ontwikkeling van een subsidiestelsel voor bossen op basis van functiebeloning naast de algemene regeling nog weinig invulling gegeven. Een verdere uitwerking van het systeem is gewenst en een aantal provincies (vooral Overijssel) hebben dit opgepakt. Het is echter onduidelijk of de verantwoordelijkheden voor een verdere uitvoering bij het Rijk of bij provincies en gemeenten (decentralisatie) liggen. Er is voor de verdere uitwerking van het functiebeloningsstelsel (op rijks- en provinciaal niveau) meer duidelijkheid nodig over de doelen (en beperkingen) van de landelijke regeling en over de verantwoordelijkheden van rijk en provincie.

Deze duidelijkheid is ook belangrijk voor de ontwikkeling van

nieuwe inkomstenbronnen voor de boseigenaar op basis van het profijtbeginsel. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de begrenzing van welk recreatief gebruik (alleen basisrecreatief gebruik als wandelen en fietsen?, zie Hekhuis & De Baaij, 1997) met de regeling functiebeloning nu precies wordt gestimuleerd.

De toeslag waardevolle bosgemeenschappen schiet op een aantal punten tekort. Het verdient aanbeveling deze regeling spoedig te herzien in de lijn van de bovengenoemde uitwerking en expliciet onder te brengen in het instrumentarium van het Programma Beheer.

Alhoewel het beleidsproces van de regeling functiebeloning open en in samenwerking met de sector (de functiebeloning) is begonnen, is de sector niet betrokken in de uiteindelijke besluitvorming over de regeling. Daarbij is het voor de sector niet duidelijk waarom voor een regeling functiebeloning in de huidige vorm is gekozen en hoe de hoogte van de bijdragen voor de verschillende onderdelen is bepaald. Dit leidt ertoe dat een deel van de sector teleurgesteld is in het uiteindelijke resultaat. Betere communicatie en meer betrokkenheid van de doelgroepen bij de beleidsontwikkeling had veel onvrede in de sector kunnen voorkomen en ook het draagvlak voor de regeling verder kunnen vergroten. Hopelijk wordt in het Programma Beheer niet eenzelfde weg gevolgd.

Indien de doelen van de overheid en de situatie van de boseigenaren worden geanalyseerd kan

worden geconcludeerd dat het effectief zou zijn naast subsidie-instrumenten ook communicatieve instrumenten (voorlichting/advisering) in te zetten en meer gebruik te maken van intermediaire organisaties als bosgroepen. Met het afschaffen van de bedrijfsvoorlichting is wat dit betreft een stap achteruit gezet. Het afschaffen van de regeling samenwerking is ook niet conform deze bevindingen. Een aantal provincies geeft hier nu in het kader van stimulering van geïntegreerd bosbeheer deels invulling aan.

De afschaffing van de verplichting tot het opstellen van een beheerplan (model '86) wordt door de meeste eigenaren als positief ervaren omdat het een papieren plan was dat veelal niet bij het beheer werd gebruikt. Een aantal eigenaren/beheerders betreurt echter wel het afschaffen van de verplichting tot het opstellen van beheerplannen. Zij geven aan dat het opstellen van beheerplannen het inzicht in het bosbeheer vergroot en de professionaliteit van de beheerder ten goede komt. Uit kostenoverwegingen zullen zij echter niet snel overgaan tot het opstellen van beheerplannen. Eigenaren geven de behoefte aan stimulering van de professionalisering van het beheer aan.

Omdat de regeling functiebeloning nog maar kort in werking is, is het nog maar beperkt duidelijk wat de effecten op wat langere termijn zullen zijn. Deels is er nu nog sprake van een tijdelijk

schrik-effect, bijvoorbeeld voor wat betreft de intensiteit van het bosbeheer. Het verdient aanbeveling wanneer de regeling ongeveer 5 jaar in werking is (begin 1999) deze evaluatie nog eens te herhalen.

## Literatuur

- Berger, E.P. & R.A.M. Schrijver, 1995. Bedrijfsuitkomsten in de Nederlandse particuliere bosbouw over 1995. Landbouw-Economisch Instituut, De Haag. Periodieke rapportage 29-95. 61p.
- Grontmij, 1995. Bos en natuur; 'Open of gesloten'? Inventarisatie openstelling en toegankelijkheid bos- en natuurterreinen in Nederland. Zeist. 65 p.
- Hekhuis, H.J. 1993. Het toezicht op de naleving van het natuur- en milieubeschermingsrecht in de knel?. Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek, Wageningen. IBN-rapport 24. 89 p.
- Hekhuis, H.J. & G. de Baaij, 1997. Toepassing van het profijtbeginsel voor de financiering van het bos- en natuurbeheer. Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek, Wageningen. IBN-rapport 254. 146 p.
- Hekhuis, H.J., M.N. van Wijk & C.J.M. van Vliet, i.v. Evaluatie van de regeling Functiebeloning Bos en Natuurterreinen. Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek, Wageningen.
- Kuindersma, W, 1996. Netwerken, netwerksturing en bosbeleid. De mogelijkheden en effecten van netwerksturing in het bosbeleid. Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek / Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid, Wageningen. Reeks CSTM Studies en Rapporten, achtergrondrapport 2.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1993. Bosbeleidsplan: regeringsbeslissing. Den Haag. 103 p.