

DE INVLOED VAN SUBSIDIES OP HET BOSBEHEER

R.J.A.M. Wolf, J.K. van Raffe & K.J. Meijer

Subsidies zijn een belangrijke inkomstenbron voor het Nederlandse bosbeheer. Er zijn echter ook eisen aan verbonden. Soms lijkt het of deze bepalen wat er in het bos gebeurt. In dit artikel gaan we in op de consequenties die de subsidievoorwaarden van de twee belangrijkste regelingen, de Subsidieregeling Natuurbeheer 2000 (SN) en de Regeling effectgerichte maatregelen voor bossen en natuurterreinen (EGM) kunnen hebben voor de bosbeheerder. Dit artikel vormt een tweeluik met 'de invloed van certificering op het bosbeheer', dat is verschenen in het maartnummer.

De Subsidieregeling Natuurbeheer (SN) beloont het instandhouden van bestaande natuur, vergoedt kosten voor de inrichting van nieuwe natuur en beloont de openstelling voor het publiek. Diverse 'oude' regelingen, waaronder de Regeling Functiebeloning, zijn in de SN opgegaan. Belangrijk nieuw element in de SN is dat de beheerder wordt afge-rekend op resultaat. Dit gebeurt onder andere via standaardpakketten en pluspakketten. Pluspakketten stellen meer eisen aan de te realiseren doelen. Een zwaarder pakket gaat samen met een hogere subsidie.

Veel projectmatige subsidies worden verstrekt op grond van de Regeling effectgerichte maatregelen voor bossen en natuurterreinen (EGM). De EGM-regeling vloeit voort uit het Overlevingsplan Bos en Natuur (OBN). Afhankelijk van de bodem en leeftijd van het bos, kan EGM-subsidie worden verkregen om toekomstbomen aan te wijzen (dunnen), groepen te vellen en verjonging te stimuleren in gevelde groepen. Bij vitaliteitsproblemen van het bos kan eventueel subsidie worden verleend voor noodvellingen, toediening van voedingsstoffen of aanpassing van de waterhuishouding. In natuurbos is in bepaalde gevallen EGM-subsidie mogelijk om de verrijkte bovengrond af te plaggen. In natuurbos en hakhout/middenbos worden inrichtingsmaatregelen behoeve van begrazing gesubsidieerd.

Boseigenaren gebruiken de subsidies voor het beheer van hun bossen, maar willen tegelijkertijd zo veel mogelijk zelf kunnen bepalen hoe zij hun bos behe-

ren. De voorwaarden en eisen van de subsidieregelingen SN en EGM hebben echter invloed op het bosbeheer. Als bouseigenaren deze regelingen weloverwogen willen gebruiken, moeten ze stilstaan bij de gevolgen ervan voor hun planning, doelstellingen, maatregelen, inventarisaties en monitoringactiviteiten.

Bosbeheerplanning

De subsidieregelingen stellen geen directe eisen aan de beheerplanning, maar zullen hier vaak wel indirect invloed op hebben. Vereisten van de subsidieregelingen stemmen niet altijd overeen met de wijze waarop een bouseigenaar gewend is om te plannen. Ook kunnen ze de flexibiliteit bij het bosbeheer inperken.

Een voorbeeld. Een landgoedeigenaar wil de natuurwaarde van zijn grove dennenbossen verder vergroten. Hij wil dit onder andere doen door meer gemengd bos te realiseren. Hij streeft op de lange termijn naar 75% gemengd bos. Nu is het aandeel gemengd bos nog slechts 20%. De eigenaar vraagt het SN-pluspakket 'Bos met verhoogde natuurwaarde (omvormingspakket)' aan voor grote delen van zijn bos. Dit pakket vereist dat minimaal 50% gemengd bos moet worden gerealiseerd. De subsidie-eis lijkt gezien dit streven van de eigenaar geen probleem.

Het streven van de eigenaar en de eisen van het SN-pluspakket zijn echter van een andere orde. De eigenaar heeft een flexibele richtlijn die hij zonder verdere

consequenties bij kan stellen als de beheerspraktijk daar aanleiding toe geeft. De SN-eisen daarentegen zijn niet flexibel en hebben financiële gevolgen: er moeten mengingspercentages van 25%, 37% en 50% worden gehaald in respectievelijk 6, 12 en 18 jaar om recht te houden op het subsidiebedrag van het pluspakket. De beheerder moet hier bij zijn subsidieaanvraag rekening mee houden. Want als zijn bosbeheer niet snel genoeg leidt tot de gewenste toename van het mengingsaandeel, zal hij extra maatregelen moeten inplannen om aan de eisen van de subsidieregeling te kunnen voldoen. Als gevolg van zijn vrijwillige keus voor het SN-pluspakket is hij dan genoodzaakt zijn flexibele beheerplanning (gedeeltelijk) los te laten, en te vervangen door 'subsidie-eis-gerichte beheerplanning'.

Ook andere aspecten van de SN kunnen invloed hebben op de beheerplanning. De tijdvakken van 6 jaar die in de SN worden gehanteerd, hoeven bijvoorbeeld niet samen te vallen met de planingscycli die een bouseigenaar gewend is te hanteren (meestal 5 of 10 jaar). Omschakeling naar een 6-jarige planingscyclus is te overwegen. Projecten waarvoor EGM-subsidies zijn toegekend, hebben invloed op de maatregelenplanning van het bosbeheer. Een door EGM gesubsidieerde structuurdunding zal moeten worden ingepland in het totale pakket bosbeheer-maatregelen voor het desbetreffende jaar. Deze inpassing geeft in de praktijk vaak problemen, omdat veel bouseigenaren niet elk jaar een nieuw, bijgesteld maatregelenplan (werkplan) maken. Dit pleit ervoor om plannen uitsluitend voor het eerstvolgende jaar uit te werken. Op deze manier kan de beheerder beter inspelen op EGM-maatregelen, en ook op alle andere onvoorziene ontwikkelingen in de beheerplanperiode.

Doelstellingen en maatregelen

Elk doelpakket, en met name de pluspakketten, gaat gepaard met bepaalde vereiste eigenschappen van het bos. Deze eisen betreffen het aandeel inheemse boomsoorten, de hoeveelheid dood hout, de hoeveelheid gemengd



In het kader van de regeling EGM kan subsidie worden verkregen voor het aanwijzen van toekomstbomen. Foto: Robbert Wolf.

bos, (afzien van) houtoogst, de grootte van verjongingsvlakten, de aanwezigheid van hakhout of middenbos, de omvang van de beheerseenheid en de mate van openstelling.

De hoogte van SN-subsidies is dus gekoppeld aan de beheerdoelen van een boseigenaar. Om aan de eisen van pluspakketten te voldoen, zijn meestal specifieke beheermaatregelen nodig. Uitzondering is het pluspakket Natuurbos. Daarbij bestaat het beheer juist uit verplicht nietsdoen: er mogen geen bomen en struiken uit het bos worden verwijderd. Tegelijkertijd moet het aandeel inheemse boomsoorten

minimaal 95% zijn; dus spontane verjonging van douglas of lariks kan problemen opleveren.

Het omvormings-pluspakket 'Bos met verhoogde natuurwaarde' is het enige SN-pakket waarbij het bos op het moment van de aanvraag nog niet aan de pakketeisen hoeft te voldoen. Het pakket geeft daarvoor in de plaats een traject aan dat ertoe leidt dat deze eisen over maximaal 18 jaar worden ingewilligd. Dit traject kan een goede stimulans zijn voor de ontwikkeling van een hogere natuurwaarde van het bos. Maar wanneer een beheerder niet goed stilstaat bij de gevolgen van zijn keuze

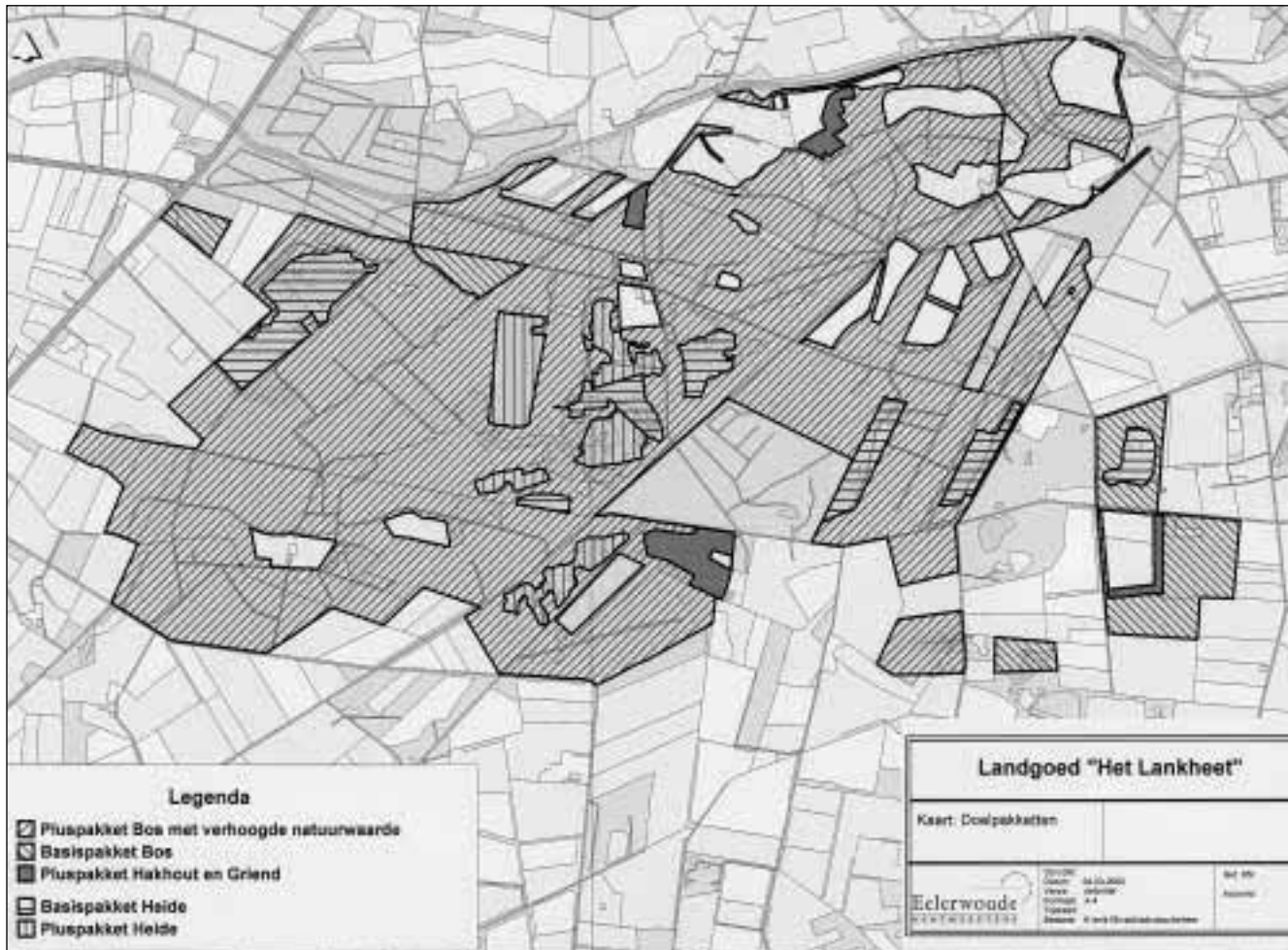
voor dit subsidiepakket, kan het ook leiden tot onverwachte maatregelen en hoge kosten.

Bij het SN-pluspakket Hakhout horen hoge vergoedingen. Ook sluit het pakket goed aan bij de doelstelling van veel boseigenaren: instandhouden of herstellen van oud hakhout vanuit cultuurhistorische en landschappelijke overwegingen. Maar het blijkt in de praktijk vaak lastig om het intensieve hakhoutbeheer daadwerkelijk te (blijven) realiseren. De beheerder staat niet altijd voldoende stil bij de consequenties. Wie gaat het werk uitvoeren? Waar moeten we met de grote hoeveelheid afgezette stammen naar toe? Veel van deze problemen kunnen worden voorkomen door een goede maatregelenplanning, waarbij vooraf een inschatting wordt gemaakt van de hoeveelheden werk en hout die het hakhoutbeheer met zich mee brengt.

De overheid wil met EGM bereiken dat negatieve effecten van verzuring, vermisting en verdroging op de natuur worden tegengegaan. Het gaat daarbij om verbetering van de vitaliteit, soortenrijkdom en structuurvariatie van het bos. De meeste boseigenaren zullen geen problemen hebben met deze doelen, maar hun eigen hoofddoelen zullen meestal anders zijn. Om een goed doorzichte keuze te kunnen maken, moet de beheerder de eisen en kosten van een regeling afzetten tegen de bijdrage die de maatregel levert aan het bereiken van de doelen van de eigenaar. Sommige beheerders maken die afweging niet en willen de maatregelen uitvoeren omdat er nu eenmaal subsidie voor is. De eigenaar kiest er daarmee zelf voor om de aansturing van zijn bosbeheer uit handen te geven en door de subsidie te laten bepalen.

Inventarisatie, monitoring en evaluatie

Wanneer SN-beheersubsidies zijn verstrekt, controleert de Dienst Landelijk Gebied (DLG) of aan de gestelde eisen wordt voldaan. Monitoring is bij SN-subsidies voor bosbeheer geen vereiste. Dit in tegenstelling tot pluspakketten in bijvoorbeeld graslanden en heiden, waarbij meetsoorten gemonitord moeten



Op Landgoed Het Lankheet is, analoog aan het voorbeeld in de tekst, ingezet op SN-subsidie voor het (omvormings)pluspakket 'Bos met verhoogde natuurwaarde'. Daarnaast is op kleinere schaal het pluspakket 'Hakhout' aangevraagd voor instandhouding van elzenhakhoutpercelen. Bepaalde bosgedeelten, waaronder elzenbroekbos, worden als 'reservaat' beheerd. Hiervoor zou het SN-pluspakket 'natuurbos' aangevraagd kunnen worden. Dit is echter bewust niet gedaan; het landgoed behoudt zo de vrijheid om hier desgewenst incidenteel in het bos in te grijpen. Kaart: Kees-Jan Meijer, Eelerwoude Rentmeesters.

worden. De boseigenaar zal natuurlijk wel willen weten of hij zijn eigen doelen realiseert en of het bos aan het eind van een tijdvak aan de SN-eisen voldoet. Bosinventarisatie kan zich hierop toespitsen. Door niet allerlei willekeurige kenmerken van het bos te gaan verzamelen, maar alleen de informatie die nodig is om eigen doelen en SN-eisen te evalueren, is veel tijd en geld te besparen.

Na het nemen van EGM-maatregelen is monitoring wel verplicht. Per project dient de uitgangssituatie vastgelegd te worden en het verloop van de bossamenstelling na de ingreep te worden gevolgd. Met de monitoring wil de overheid de effecten van een bepaalde maatregel meten. Het gaat daarbij alleen om de locaties waar de maatregel wordt uitgevoerd of waar deze

invloed op heeft. Bij structuurddunning worden in de desbetreffende bosafdeling bijvoorbeeld de boomsoortensamenstelling, bosstructuur, verjonging en aanwezige storingsplanten beschreven. Door het specifieke karakter van deze monitoringgegevens zijn ze voor de boseigenaar niet zonder meer bruikbaar voor evaluatie van het beheer van zijn totale bosbezit. De overheid vergoedt deze monitoringkosten. Er wordt onderscheid gemaakt tussen beleidsmonitoring en onderzoeksmonitoring. Beleidsmonitoring geldt voor reguliere maatregelen en proefmaatregelen en de eigenaar kan deze desgewenst zelf uitvoeren volgens een vastgesteld protocol. Veel particuliere boseigenaren laten deze monitoring via de Bosgroepen uitvoeren. Onderzoeksmonitoring geldt voor een aantal door het Deskundigenteam bossen geselecteerde projecten waarin experimentele maatregelen of proefmaatregelen worden uitgevoerd. De evaluatie moet onder leiding van een onderzoeksinstituut gebeuren.

terde projecten waarin experimentele maatregelen of proefmaatregelen worden uitgevoerd. De evaluatie moet onder leiding van een onderzoeksinstituut gebeuren.

Zo veel mogelijk subsidie?

Subsidies zoals die in het kader van de regelingen SN en EGM worden verstrekt, zijn van groot belang voor het beheer van het Nederlandse bos. Ze leveren een belangrijke financiële bijdrage voor het bosbeheer. Maar via hun eisen beïnvloeden subsidies het beheer ook. In het algemeen geldt hoe hoger de subsidies, hoe minder vrijheid voor de beheerder. Ook neemt de kans toe dat de subsidie-eisen botsen met doelstellingen van de eigenaar. De sturing en afrekening op resultaten in het bos



Om te voldoen aan het SN-pluspakket Bos met verhoogde natuurwaarde moet een groot deel van het bos gemengd zijn, uit inheemse boomsoorten bestaan en voldoende dik dood hout bevatten. Foto: Alterra.

leiden tot verminderde flexibiliteit bij het bosbeheer. Soms kunnen subsidies de financiële resultaten van het beheer negatief beïnvloeden. Dit kan bijvoorbeeld doordat extra maatregelen moeten worden uitgevoerd om aan de subsidie-eisen te voldoen. Om de financiële gevolgen goed in te kunnen schatten, moet niet alleen naar de kortetermijneffecten worden gekeken, maar ook naar de langetermijneffecten.

Een voorbeeld. Een bosbedrijf van 100 ha bestaat voor 60% uit uitheemse boomsoorten. De eigenaar kiest voor het (omvormings-)pluspakket 'Bos met

verhoogde natuurwaarde'. Om over 18 jaar aan de SN-eis van 70% inheemse boomsoorten te kunnen voldoen, wordt in de tussenliggende periode 40% van het bos groepsgewijs geveld, en vervolgens ingeplant met zomereik en beuk. Het omvormingsbeheer kan de beheerder kostendekkend uitvoeren met de opbrengsten van de grote hoeveelheid hout die geveld wordt. Het pluspakket levert ten opzichte van het Basispakket bos jaarlijks ongeveer € 1700 extra inkomsten op. Er zijn verder echter geen netto-opbrengsten, terwijl de houtvoorraad en daarmee de economische waarde van het bos, sterk terugloopt. Na 18 jaar is het aandeel hoog-

productieve uitheemse boomsoorten aanzienlijk verlaagd en is het aandeel bos dat te jong is om uit te oogsten sterk toegenomen. Het houtoogstvolume is hierdoor aanzienlijk afgenomen. Tegenover de jaarlijkse subsidiewinst van € 1700 staat nu een verlies aan houtinkomsten van circa € 5500 per jaar. Financieel gezien heeft de keuze van de beheerder voor het pluspakket Bos met verhoogde natuurwaarde voor dit bosbedrijf dus nadelig uitgepakt. De rigoureuze omvorming die nodig is om aan de bijbehorende eisen te voldoen, leidt eerst tot kapitaalverlies en vervolgens tot opbrengstverliezen van circa € 3800 per jaar.

Als een eigenaar gebruik maakt van subsidies moet hij, net als bij certificering, vooral een inschatting maken van de gevolgen voor de bedrijfsvoering en het beheer van zijn bos. Welke bijdrage levert de subsidie aan het bereiken van zijn doelen? Welke verplichtingen brengt het met zich mee? Wat zijn de financiële gevolgen? Antwoorden op deze vragen zijn essentieel om een welafwegene bewuste keuze te kunnen maken. Zo goed mogelijk benutten van subsidiemogelijkheden is dus niet hetzelfde als het binnenhalen van een zo hoog mogelijk subsidiebedrag.

Meer informatie

Wilt u meer weten, dan kunt u terecht bij de auteurs, op internet www.minlnv.nl, of in de volgende rapporten:

- *Bedrijfsplanning geïntegreerd bosbeheer*. J.K. Van Raffe & R.J.A.M. Wolf 2000. Alterra-rapport 051. Een beschrijving van rationele bedrijfsplanning.
- *Handleiding subsidie effectgerichte maatregelen 2001*. M. Klein, I. Horlings & G. van Ommering 2001. Expertisecentrum LNV, Wageningen/ Directie Natuurbeheer, Den Haag. Een overzicht van de mogelijkheden en eisen van deze regeling.
- *Subsidieregeling natuurbeheer 2000 (versie juli 2001)*. Laser, Roermond/ Dienst Landelijk Gebied. Een overzicht van de mogelijkheden en eisen van deze regeling
- *Bedrijfsdiagnose bosbedrijven*. J.J. de Jong & J.K van Raffe 2002. Alterra-rapport 440. Met onder andere een beschrijving van de FSC-eisen per bedrijfsproces.

R.J.A.M. Wolf werkt bij Eelerwoude Ingenieursbureau in Goor, J.K. van Raffe werkt bij Alterra in Wageningen en K.J. Meijer werkt bij Eelerwoude Rentmeesters in Goor.

MEDEDELING BOSSCHAP

Bosschapsverordeningen schadelijke bosinsecten: geen beperkingen aan bosbeheer in 2002

Er zijn al heel lang wettelijke bepalingen die schade door verschillende soorten bastkevers moeten beperken. Het gaat hierbij om preventieve boshygiënische maatregelen die het Bosschap elk jaar afkondigt, op advies van de Bosschapscommissie Bosbescherming (ziekten en plagen). Dit advies is gebaseerd op praktijkwaarnemingen.

Beleid 2002

In 2001 werd voor het eerst in lange tijd besloten om, op basis van de destijds afgeronde praktijkproef van Alterra, geen beperkingen te stellen aan het bosbeheer wat betreft het voorkomen van schade door bastkevers. Op basis van praktijkwaarnemingen en adviezen van deskundigen uit de commissie Bosbescherming is besloten om dit beleid in 2002 voort te zetten. Dit betekent dat het niet noodzakelijk is om in 2002 het beheer beperkingen op te leggen in het kader van het beheersen van de dennenscheerder. Wat betreft de Verordening Bosschap schadelijke insecten in *Picea* en *Larix* gelden in 2002 eveneens geen beperkingen voor het beheer.

Praktijk

Dit betekent dat geveld hout van de soorten *Pinus*, *Picea* en *Larix* dit jaar niet voor een bepaalde datum uit het bos hoeft te worden verwijderd dan wel geschild dient te zijn. Dat houdt in dat dit jaar aan de houtoogst uit hoofde van fytosanitair beleid geen beperkingen worden gesteld.

Hoe verder?

Jaarlijks zal de commissie Bosbescherming van het Bosschap het bestuur blijven adviseren of er eisen moeten worden gesteld aan de bosexploitatie en het bosbeheer op lokaal, regionaal of landelijk niveau. Voor alle duidelijkheid: de verordeningen zelf verdwijnen niet, maar blijven gehandhaafd om in geval van calamiteiten, zoals zware stormen of wanneer dat anderszins wenselijk wordt geacht, beperkingen te kunnen stellen aan het beheer.

Voor de teksten van de Bosschapsverordeningen wordt verwezen naar de website van het Bosschap: www.bosschap.nl