

# Sturen? Niks sturen!

## Over een ingewikkelde manier van geldoverdracht naar het bosbeheer

— Ido Borkent

*Alweer een discussiebijeenkomst van de Bosbouwvereniging, dit keer in samenwerking met het Kroondomein. Als dat zo doorgaat kom je aan je eigen werk niet meer toe. Deze keer was het onderwerp 'effectiviteit Subsidieregeling Natuurbeheer (SN) in het bosbeheer'. Voor veel leden blijktbaar de moeite waard, want er was een imposante deelnemerslijst van bijna zeventig personen.*

Dagvoorzitter Fred de Graaf, in het dagelijks leven burgemeester van Apeldoorn, vatte aan het begin van de middag de kernvraag samen: worden de doelen gehaald? Met ingang van 2000 is er geen specifiek overheidsbeleid ten aanzien van bos meer. De doelen zijn in de Subsidieregeling Natuur geïncorporeerd, maar hoe effectief en efficiënt gebeurt dat nu? De inleiding van Jan Rietema van het ministerie van LNV was gedegen, maar zeker niet spectaculair. Het bosbeleid, zo stelde hij, is via de nota Natuur voor mensen en mensen voor natuur geïntegreerd in het natuurbeleid. Via algemene beleidsdoelen als behoud, herstel en duurzaam gebruik van natuur en landschap kwam hij zo voor het bosbeheer uit op vier concrete doelen: in 2020 zijn alle van nature voorkomende soorten en populaties aanwezig, zijn de milieuoedingsstoffen goed, is 90% van het areaal opengesteld voor recreatie en is 70% van het bosareaal multifunctioneel bos waarin net zoveel hout geoogst kan worden als nu. Niet gering allemaal, en de overheid wil die beleidsdoelen via de beheerders gerealiseerd krijgen. Naast verplichtingen, zoals de wetgeving, stelt de overheid geld ter beschikking om dat te realiseren, “en hoewel ik er niet breed op vooruit loop, gaat dat lukken”, aldus Rietema. Via de SN wordt hierbij gestuurd. Daarbij is een goede natuurdoelenkaart onmisbaar. Helaas blijkt dat nog niet afdoende in orde. Het niveau van de subsidie acht men redelijk. Rietema onderbouwt dit met het noemen van enkele LEI-cijfers, waaruit blijkt dat 19% van het aantal bosbedrijven, zijnde 35% van het areaal positief draait. Dit komt hem op de eerste voorzichtige aanvraag met de zaal te staan. Daar denkt men heel anders over deze zaak. Niet alleen werd betwist of juist deze cijfers wel kloppen, als ze al juist

zijn betekent dat dat juist het merendeel van de bosbedrijven met verlies opereert. Hoe nu verder met het instrument SN? Er zijn nog wel enkele knelpunten, meent Rietema en als hij de knelpunten opsomt vallen veelvuldig termen als goed operationeel maken, contractverlenging, pakketverbetering, evenwichtig verdelen van functies, sturingsniveau, verplichte samenwerking, meer of juist minder voorwaarden en verdeling van subsidiegelden. Kortom, nog werk genoeg voor de Haagse burelen.

### Calculerend

Maar wat doet de praktijk? De praktijk gedraagt zich calculerend, zo bleek meteen uit de bijdrage van Gert Jan Roelofs, beheerder van het Landgoed Twickel. Hij gaf een kijkje in de keuken van dit landgoed (ruim 6.300 hectare waarvan 35% bos, 5% natuurterrein, 60% landbouwgrond, een actief recreatiebeleid met voorzieningen). De aanvraag voor de SN is gebaseerd op de beheersvisie, op het eigen beleid dus. De beheerder kiest dus de pakketten die het best passend zijn, en stoort zich in het geheel niet aan de beleidsbedoeelingen van het ministerie. Deze opmerkingen kwamen hem op veel instemmend gemoed uit de zaal te staan. Hierop ontspan zich een kleine discussie, waaruit bleek dat vrijwel alle beheerders dat deden: gewoon calculeren en vervolgens dat pakket kiezen wat ze het best past. De verschillen in beloning tussen de verschillende pakketten worden veelal als te gering ervaren. De conclusie was direct helder: Het ministerie stuurt de facto helemaal niet! Roelofs vervolgt met het opsommen van nog twee bezwaren. Het toetsingskader is onduidelijk, veel te ingewikkeld en voor meerdere uitleg vatbaar. Daarnaast is Roelofs duidelijk over zijn verwachtingen voor de toekomst: hij heeft wei-

nig vertrouwen in de toekomst van de regeling: er zijn in de afgelopen vijftien jaar vier regelingen voorbij gekomen. En wat is vijftien jaar voor een bosbouwer, weinig toch....? Roelofs sloot af met een aanzet voor de vergroting van de effectiviteit van de SN. De regeling moet de boscijferaar ruimte geven om zijn eigen beleid te ontwikkelen en uit te voeren, in een ritme dat recht doet aan de dynamiek van het bos en aan de hand van simpele, toetsbare criteria.

### Zeer zware administratieve last

Ook Henk Siebel van Natuurmonumenten kwam in zijn bijdrage over het Programma Beheer vrij vlot tot de conclusie dat sturing een fictie is. Voor een goede outputsturing is het meten van natuurwaarden in het bos lastig. Ook hij geeft aan dat er nauwelijks sprake is van een stimulerende werking in de regelingen: Er zijn weinig financiële prikkels en soms is er sprake van een zekere bevestiging van de keuzen die de organisatie zelf heeft gemaakt. Dan komt een tweede open zenuw aan het licht: de zeer zware administratieve last. Daar zijn wel oplossingen voor te vinden, denkt Siebel. Maak maar verzamelcontracten en meet dat steekproefsgewijs. Vanuit de zaal reageert onder andere Ton Roozen van het Geldersch





Hans van den Bos | Bosnemen

Landschap met de opmerking dat de grote terreinbeheerders eenvoudig gecertificeerd zouden moeten worden. Binnen zijn eigen organisatie zijn nu twee mensen op jaarbasis nodig om alles in zo goed mogelijke banen te leiden en dat is natuurlijk echt onzinnig!

#### Liever basisvergoeding

Als laatste inleider kwam Jaap Kuper van het Kroondomein aan het woord. Kern van zijn verhaal was, dat we af moeten van een subsidie-systeem en toe moeten naar een vergoedingensysteem voor de diensten van het Nederlandse bos. Het huidige Programma Beheer vindt hij onduidelijk, politiek gevoelig, complex en niet sturend. Het grote publieke belang van het bos, zoals recreatieve ruimte, biodiversiteit, schoon milieu, CO<sub>2</sub>-binding, economische waarde en hout, vereist dat deze zaken op een goede manier worden gewaardeerd door de samenleving. En terwijl iedereen nu eindelijk wel eens rust wil en continuïteit in beleid, pleitte Kuper toch voor een nieuw vergoedingensysteem. Ook Kuper wil een simpel vergoedingensysteem, maar schetste nu vanmiddag toch wel een erg complex alternatief voor de SN. In wezen creëert Kuper een markt of eigenlijk verschillende markten. Volgens hem is er een markt voor

‘bosproducten’ waar de beheerder controle over heeft. Die beheerder heeft daar ook een zekere onderhandelingspositie in: hout, toegang, natuurlijkheid. De afnemers zijn echter niet altijd even duidelijk. De overheid dient hier als aanvullende marktpartij te fungeren die bestaande waarden vergoedt, zodat een ‘basisvergoeding’ kan worden vastgesteld. De controle op levering is eenvoudig via de bestaande afdelingslegger en steekproeven. Voor nog niet bestaande producten, zoals bijvoorbeeld ‘meer dood hout’ of ‘meer kleinschaligheid’ verstrekt de overheid een projectsubsidie, waarover onderhandeld kan worden: de tweede markt. Tenslotte is er een aantal producten waar de boseigenaar geen greep op heeft, maar die toch ontstaan: bijvoorbeeld waterberging, schone lucht en hogere omzet en OZB van de welgelegen horeca, villaatjes, en andere woonwijken rond de prachtige bossen. Een deel van dat profijt zou naar het bos moeten vloeien. De vraag is natuurlijk: hoe regel je dat? Verder stelde Kuper dat er een beloning moet komen met reële bedragen. En dat onderschrijft iedereen in de zaal, zeker de particuliere boseigenaren.

#### Geschrokken?

De discussie na afloop was scherp, want verschillende bosbeheerders wilden hun stoom wel afblazen. Deze stoomwolken dreven vooral richting Rietema. Dolf van der Weij van landgoed Heidehof vond het vergoeden van groene diensten een goed verhaal, maar ook dienen de bosbeheerders een maatschappelijke slag te maken om de waarden van het Nederlandse bos weer goed in beeld te brengen. Hugo Vernhout van landgoed Vilsteren vroeg maar gelijk direct aan Rietema of hij geschrokken was van het gebrek aan sturing. Nee, hij was nauwelijks geschrokken, echt nieuw was het voor hem niet. Dit riep vervolgens weer de discussie op over de zware verantwoordingslast van de subsidieregeling. Als de regeling weinig sturend is en doelen op voorhand al lijken te worden gehaald, waarom kan verantwoording dan niet wat eenvoudiger?

De voorzitter concludeerde dat het een nuttige middag geweest was, ook al door de openhartigheid van de sprekers en de zaal. De discussie zal ongetwijfeld worden voortgezet. Maar er waren bruggen geslagen. En wie wilde hem toen, ruim na half vijf, nog tegenspreken...?

Ido Borkent