

Nederland wil (meer en beter) bos!

Nederland is een bosarm land en toch staat de bosuitbreiding weinig in de publieke belangstelling. Het beeld dat we van bos hebben is meestal dat van oud bos met dikke bomen, liefst met veel dieren en kronkelige paden, een plek waar het gevoel van rust en de beleving van de natuur samengaan. Dat ook deze bossen ooit jong zijn geweest en meestal door de mens zijn aangeplant wordt daarbij vergeten.

Over het aanwezige bos zijn we over het algemeen tevreden, het voldoet aan onze wensen. Een recent onderzoek wijst uit dat Nederlanders vinden dat er meer bos moet komen (Intomart, 1999). Het rijk wil tot 2025 het Nederlandse bosareaal met minimaal 75.000 ha uitbreiden. Ongeveer 30.000 ha daarvan moeten particulieren, voornamelijk agrariërs, voor hun rekening nemen. Hiervan is vanaf 1985 ongeveer 4.000 ha gerealiseerd. De kwantitatieve doelstelling lijkt in het gedrang te komen. Maar het beleid streeft niet alleen naar méér bos; de bosuitbreiding moet ook nog een zo groot mogelijke maatschappelijke meerwaarde hebben. Deze maatschappelijke meerwaarde van de nieuwe bossen stond centraal in een landelijk evaluatieonderzoek naar de kwaliteit van gerealiseerde bossen op landbouwgronden. Dit onderzoek is uitgevoerd door de B&A Groep uit Den Haag in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, directie Noord. In het onderzoek is het kwaliteitsbegrip 'maatschappelijke meerwaarde' met behulp van

deskundigen geconcretiseerd. Enige tientallen bestaande bosuitbreidingen zijn er vervolgens mee beoordeeld. Dit artikel gaat in op enkele resultaten uit het onderzoek.

De maatschappelijke meerwaarde van bosuitbreiding

Recente evaluaties van de bosuitbreiding in Nederland (o.m. Edelenbosch, 1997) concluderen dat de bosaanleg achterblijft bij de doelstelling en zich vooral concentreert in Noord-Nederland. Daarbij is alleen gekeken naar de hoeveelheid (kwantiteit) groen dat er op de kaart bijkomt. Maar zegt dit ook iets over de kwaliteit van deze bossen? Het Bosbeleid wil namelijk ook dat de bosuitbreiding daar moet gebeuren waar de maatschappelijke meerwaarde het grootst is.

In het onderzoek van de B&A Groep is het begrip maatschappelijke meerwaarde handen en voeten gegeven met een breed samengesteld deskundigenpanel, door gesprekken en workshops met beleidsmakers en (potentiële) bosboeren. De eerste stap daarbij was het ontrafelen van het begrip in dimensies en variabelen (zie tabel). Het is weinig verrassend dat de dimensies in hoge mate aansluiten bij de belangrijkste bosfuncties uit het bosbeleid. De waardering van de dimensies onderling geeft de mate van belang weer dat het deskundigenpanel eraan gaf. Dit is tussen haakjes weergegeven in de eerste kolom. Het relatieve belang van de variabelen is met plussen en minnen geïndiceerd. Natuur, ruimtelijke waarde en recreatiewaarde bepalen voor 2/3 de maatschappelijke meerwaar-

Tabel 1. Maatschappelijke meerwaarde van bosuitbreiding onderscheiden naar dimensies en variabelen

Maatschappelijke meerwaarde van bosuitbreiding	
Dimensie	Variabelen
Economische waarde (0.14)	- Waardeverandering grond (++) - Waardeverandering grond/huizen (++) - Positieve economische effecten (++) - Negatieve economische effecten (-) - Inrichtingskosten (+)
Productiewaarde (0.06)	- Bijdrage zelfvoorzieningsgraad (++) - Economische waarde houtopbrengst (+) - Kosten bosbeheer (+)
Recreatiewaarde (0.18)	- Voorzieningsniveau (+) - Regionale betekenis (++) - Landelijke betekenis (-) - Openbaarheid/toegankelijkheid (-)
Natuurwaarde (0.24)	- Bijdrage aan ecologische hoofdstructuur (++) - Biodiversiteit (+) - Exclusiviteit (-) - Omvang (+)
Milieuwaarde (0.14)	- Emissie naar lucht (++) - Filterfunctie (+) - Waterbeheer (+)
Ruimtelijke waarde (0.23)	- Identiteit landschap (++) - Bijdrage aan ruimtelijke structuur (++)

Het ca. 200 jaar oude deel van het Asserbos (100 ha) is een voorbeeld van een bos dat een hoge maatschappelijke meerwaarde heeft

de van bos. Ook het voornoemd onderzoek van Intomart bevestigt dat bos vooral gebruikt wordt voor wandelen en dat men het bos het liefst zo dicht mogelijk bij huis heeft liggen. De recreatiewaarde scoort op dit moment hoog terwijl de productiewaarde laag wordt gewaardeerd. Dit geeft al direct aan dat de hier gepresenteerde uitleg van het begrip maatschappelijke meerwaarde geldt voor het heden en dat de betekenis gerelateerd moet worden aan de toepassingscontext. Zou dezelfde methode toegepast zijn in de jaren dertig dan zouden de productiewaarde en de economische waarde zeer hoog scoren.

Waarom maatschappelijke meerwaarde omschrijven?

De omschrijving van het begrip maatschappelijke meerwaarde maakt duidelijk welke dimensies en variabelen deze meerwaarde bepalen. Daarop kan de overheid gericht gaan sturen. Onder 'overheid' verstaan we hierbij zowel de rijksoverheid als de provinciale en gemeentelijke overheid. Deze sturing kan bijvoorbeeld plaatsvinden via een gedifferentieerde subsidieverstrekking, waarbij hoger gewaardeerde dimensies beter betaald worden dan laag gewaardeerde. We zien deze toepassing feitelijk ook bij de nieuwe regeling Natuurbeheer uit het Programma Beheer, waarin hogere natuurwaarden en openstelling voor recreatie positief beloond worden. Op deze manier kun je ook bij een evaluatie achteraf beter beoordelen of het ingezette instrument heeft bijgedragen aan de beoogde maatschappelijke meerwaarde. Op deze toepas-



sing komen we verderop nog terug.

Vanaf 1993 was de regeling Stimulering Bosaanleg op Landbouwgronden (SBL) enkele achtereenvolgende jaren snel volgegend. Via een tenderprocedure had op maatschappelijke meerwaarde gestuurd kunnen worden, bijvoorbeeld door aanvragen te bevoordelen die hoger scoren op dimensies die bepalend zijn voor een hoge meerwaarde. Een tenderprocedure werkt echter alleen wanneer het aantal aanvragen groter is dan de behoefte. Dit was bij de regeling SBL niet het geval. Tenslotte biedt een concrete omschrijving van maatschappelijke meerwaarde goede aanrijpingspunten voor de monitoring van het beleidsresultaat.

Bossen met een hoge maatschappelijke meerwaarde

Met het geconcretiseerde begrip maatschappelijke meerwaarde zijn een dertigtal recent gerealiseerde bosuitbreidingslocaties verspreid over Nederland beoordeeld. De toepassing van de methode leverde een rangorde op die bij de deskundige intuïtief herkenbaar was.

Enkele constatering, in de wetenschap dat er altijd uitzonderingen zijn:

- De onderzochte locaties verschillen sterk in maatschappelijke meerwaarde, op een schaal van 0 tot 100 is de laagste score 27 en de hoogste 81. Bos heeft dus kennelijk altijd een maatschappelijke betekenis.
- Lokaties die voornamelijk uit monoculturen van populier en fijnspaar bestaan (meestal als tijdelijk bos aangelegd) scoren relatief laag en lokaties met meerdere combinaties van soorten scoren relatief hoog.
- Lokaties groter dan 75 ha scoren gemiddeld hoger dan kleine lokaties
- Bij lokaties die hoog scoren is sprake van meerdere functies (dimensies) die elkaar versterken. Zij scoren hoog op de dimensies economie, productie, recreatie, ruimtelijke waarde en milieu.
- Conclusies over de samenhang tussen geografische spreiding (bijvoorbeeld West-Nederland) van lokaties en een hoge maatschappelijke meerwaarde zijn voorbarig. De lokatie die het hoogst scoorde ligt bijvoorbeeld in Drenthe.



Wat niet is onderzocht, maar achteraf uit de ordening kan worden afgeleid, is dat lokaties waarbij de realisatie volgens een plan heeft plaats gevonden vaker hoog scoren. Bij 'geplande' bossen is bos vaak geen doel op zich, maar een manier om verschillende wensen te realiseren, zoals een hoogwaardige woonomgeving of een natuurlijke buffer tussen stedelijke functies. Juist in de stedelijke invloedssfeer liggen grote kansen voor hoogwaardige bosaanleg, omdat hier gebieden liggen waar vele maatschappelijke wensen elkaar overlappen.

Kansen voor kwaliteitsbeleid

Met de 'tastbare' invulling van het begrip maatschappelijke meerwaarde zijn in het onderzoek aanknopingspunten gevonden voor verbetering van de maatschappelijke meerwaarde van bosuitbreiding. Op nationaal niveau komen daarbij enkele aanbevelingen naar voren, die hierna kort besproken worden.

Koppel bosuitbreiding bewust aan ander beleid (nationaal of Europees)

Hoe moet een beleid eruit zien dat zich meer richt op maximalisatie van de maatschappelijke meerwaarde van de bosuitbreiding? Het Bosbeleidsplan neemt de maatschappelijke betekenis en functies van bossen als centraal uitgangspunt. De nieuwe Nota NBL21 integreert het bosbeleid met het natuur- en landschapsbeleid. Bosuitbreiding blijft een beleidsspeerpunt. Dit betekent dat bij bosaanleg op landbouwgronden alle te vervullen functies expliciet bij de nieuwe beleidsvorming moeten worden meegenomen. Op nationaal niveau zijn koppelingen met andere beleidsvelden noodzakelijk, om opnieuw versnippering in uitvoering, organisatie en instrumentarium te voorkomen. Dit zien we ook in Europees verband gebeuren. Zo was de Regeling Stimulering Bosaanleg op Landbouwgronden een flankerende maatregel bij het uit de productie nemen van landbouwgrond in EU-verband. Op dit moment wordt het landbouw- en plattelandsbeleid in het kader van Agenda 2000 drastisch herzien. Steunverlening aan bosaanleg maakt straks deel uit van de

Bij de nieuwe bosaanplant van het landgoed Scholtenszathe in de Drentse Veenkoloniën is zoveel mogelijk rekening gehouden met de huidige en toekomstige maatschappelijke wensen

Kaderverordering

Plattelandsontwikkeling. Om voor Europese cofinanciering in aanmerking te komen moeten de lidstaten integrale rurale ontwikkelingsplannen indienen, waarin zij ook de integrale samenhang van bosaanleg met andere activiteiten in het landelijk gebied aangeven. Hier ligt een uitgelezen kans om met andere partijen vanuit een integrale visie afspraken te maken over de gezamenlijke financiering van bosuitbreiding. Bosuitbreiding maakt dan integraal deel uit van het plattelandsbeleid. En terecht.

In het Programma Beheer is de bosaanleg gekoppeld aan het realiseren van een aantal bospakketten. De ecologische functie van bossen is daarbij sterk sturend. Vraag is of op internationaal niveau geen andere functiecombinaties in het instrumentarium zijn te brengen. Nu richt het beleid zich nog teveel op de afzonderlijke bevordering van functies. Aanpalende beleidsvelden die raakvlakken hebben met de bosuitbreiding blijven teveel buiten beeld, zoals de woningbouw, duurzame bedrijfsterreinen, waterbeheer, Co₂-beleid, biomassabeleid, energiebeleid, oppervlaktedelfstoffenbeleid, recreatie en toerisme. Met een proactieve houding kunnen de beleidsmakers inspelen op aanpalend beleid, waarbij al werkende weg draagvlak gecreëerd wordt voor het ineenvlechten van de beleidsvelden. Dat vraagt om een beleid en instrumentarium dat multifunctionaliteit van bosuitbreiding hoger waardeert. De uitwerking van het begrip maat-

schappelijke meerwaarde kan hiervoor op twee manieren gebruikt worden: Bij een groot aantal aanvragen die het beschikbare budget overschrijden kan een tendersysteem ontwikkeld worden; bij onderuitputting kan een extra stimulans gegeven worden aan die dimensies die de maatschappelijke meerwaarde het meest versterken.

Richt het beleid op relevante doelgroepen en differentieer naar gebied

Een consequente uitwerking naar relevante doelgroepen blijft voorwaarde. Boerenbossen, buitenplaatsen, landgoederen, bossen in stadsgewesten, dorpsbossen, etc. kennen nu eenmaal andere initiatiefnemers. Mogelijk moet daarbij een regionale differentiatie in het beleid plaatsvinden, alhoewel het onderzoek dit niet direct heeft aangetoond. Het Programma Beheer kent inmiddels al wel een regionale differentiatie van de subsidie voor functieverandering bij de aanleg van blijvend bos. Daarmee zijn bepaalde maatschappelijke functies wellicht extra te stimuleren. Actueel is bijvoorbeeld de discussie over wateropvang in gebieden waar schade kan ontstaan door overvloedige regenval. Door bosaanleg in deze gebieden kunnen agrariërs een bijdrage leveren. Bij dergelijke functiecombinaties is het bedrijfseconomische perspectief van bosaanleg voor veel doelgroepen lastig in beeld te brengen. Bosaanleg wordt te vaak los gezien van de potentiële ver-

markting van andere functies die gelijktijdig gerealiseerd kunnen worden.

Het blijkt dat het kennisniveau over bosuitbreiding per regio verschilt. Dit geldt zowel voor de eigenaren van de grond, de belangorganisaties, intermediaire partijen, projectontwikkelaars en adviesbureaus. De aanzet vanuit het Programma Beheer om te komen tot provinciale kennisloketten kan hierin verbetering aanbrengen.

Kies voor een programmatische aanpak van de bosuitbreiding

Behoudens enkele uitzonderingen zijn Nederlandse gemeenten en provincies niet geïnteresseerd in bosaanleg op landbouwgrond. Daarnaast is het draagvlak voor bosaanleg in de agrarische sector beperkt. Deze constatering is des te opmerkelijker als ze geplaast worden naast de wensen van de Nederlanders uit het onderzoek van Intomart (1999). Blijkbaar wordt bosaanleg bestuurlijk nog teveel als een 'losse' activiteit gezien met een beperkte uitstraling. Naar analogie van het energie-, milieu-, of economisch beleid kan het bosuitbreidingsbeleid programmatisch aan gepakt worden, waardoor bosaanleg niet langer alleen de verantwoordelijkheid is van het rijk. In het kader van het Programma Beheer worden al afspraken met provincies gemaakt over de te realiseren natuur, bos en landschapsdoelen. Ook gebiedscontracten en de eerder genoemde Rurale Ontwikkelingsplannen be-

vorderen een programmatische aanpak. Via programmering komen de verantwoordelijkheden dichter bij de bestuurslaag te liggen die maatwerk kan leveren voor de situatie ter plekke. Dit bevordert ook een aanvullend stimulerend beleid door de provincies, bijvoorbeeld in de vorm van het bevorderen van samenwerking tussen partijen die belang hebben bij bosaanleg, kennisoverdracht en provinciale subsidieregelingen. De eerder aangegeven koppeling met de Rurale Ontwikkelingsplannen kan de aanleiding vormen voor een programmatische aanpak.

Ten slotte

Nederlanders willen meer bos dat tegelijkertijd aan vele wensen voldoet. De maatschappelijke meerwaarde van nieuw bos is groter, naarmate aan meer verschillende wensen gelijktijdig wordt voldaan. In het onderzoek stond de operationalisatie van het beleidsthema maatschappelijke meerwaarde centraal. Nieuwe boslocaties kunnen er kwalitatief mee beoordeeld worden en het beleid kan meer vanuit een kwaliteitsbeleid ingericht worden. De herziening van het natuur-, bos en landschapbeleid en de ontwikkeling van integrale plattelandsprogramma's biedt kansen om de multifunctionaliteit slagvaardiger in de uitvoering te brengen. Er zal met nieuwe partners gepraat moeten worden. Op deze manier krijgt de burger waar hij/zij om vraagt, namelijk meer en vooral beter bos!