

## Doorwerking rijksbeleid: afstemming op regionale verschillen

# Eerst 'bomen', dan bos

**In Drenthe halen meer aanvragen voor bosuitbreiding de eindstreep dan in Groningen. In een afstudeervak aan de LUW heeft de auteur gezocht naar een verklaring voor het relatieve succes in Drenthe. Dit artikel vat de belangrijkste conclusies uit het onderzoek samen. Na een korte introductie van het bosuitbreidingsbeleid komt aan de orde hoe de verschillende beleidsniveaus omgaan met de kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen ervan. Daarna volgen de problemen die ontstaan bij de doorwerking van het beleid door verschillen in planningsstijl.**

Het artikel besluit met een beschouwing over hoe de nieuwe inzichten het verdere verloop van het bosuitbreidingsbeleid kunnen beïnvloeden. De conclusie is dat er geanticipeerd moet worden op regionale verschillen om bosuitbreiding van de grond te krijgen.

### Het bosuitbreidingsbeleid

De doelstelling van het nationale bosuitbreidingsbeleid is het realiseren van meer bos, bij voorkeur op plaatsen waar het een maatschappelijke meerwaarde oplevert. Voor de periode 1994-2020 streeft de regering naar een uitbreiding van het huidige bosareaal met 75.000 hectare. Van dit nieuwe bos is 30.000 hectare gepland op landbouwgronden, waarbij de uitvoering plaats moet vinden door derden (Ministerie van LNV, 1993). Hiermee wordt

naast het verhogen van het areaal bos en de zelfvoorzieningsgraad aan bosproducten ook een verlaging van de agrarische overproductie voorgestaan (Wiersum, 1996). Vanaf 1988 zijn er diverse regelingen in het leven geroepen om bosaanleg op landbouwgronden te stimuleren. Van 1988 tot 1992 was de Set-aside regeling van kracht, waarmee ongeveer 1650 ha snelgroeiend, tijdelijk bos is aangelegd. De Set-aside regeling werd in 1993 opgevolgd door de Stimuleringsregeling Bosuitbreiding op Landbouwgronden. Van deze regeling wordt dermate veel gebruik gemaakt dat jaarlijks de aanvragen het budget overschrijden. Het merendeel van deze aanvragen is afkomstig van de provincies Groningen en Drenthe. Met name in de veenkoloniale en voormalige hoogveengebieden schaken boeren over van de slecht renderende akkerbouw op andere grondgebruiksvormen. Bosaanleg is voor velen van hen een aantrekkelijk alternatief. Hoewel zowel in de provincie Groningen als in Drenthe veel aanvragen voor bosaanleg binnenkomen, is het de provincie Drenthe waarin het meeste bos daadwerkelijk verschijnt.

Ondanks deze ontwikkelingen zijn de landelijke taakstellingen van 1200 hectare bosaanleg op landbouwgronden per jaar nog niet gerealiseerd (Edelenbosch, 1996). Veel aanvragen blijven steken op problemen van bestuurlijke en planologische aard. Vooral de afstemming van de bosuitbreidingsplannen met de vigerende planologische richtlijnen vergt veel tijd. Zowel voorals tegenstanders van bosuitbrei-

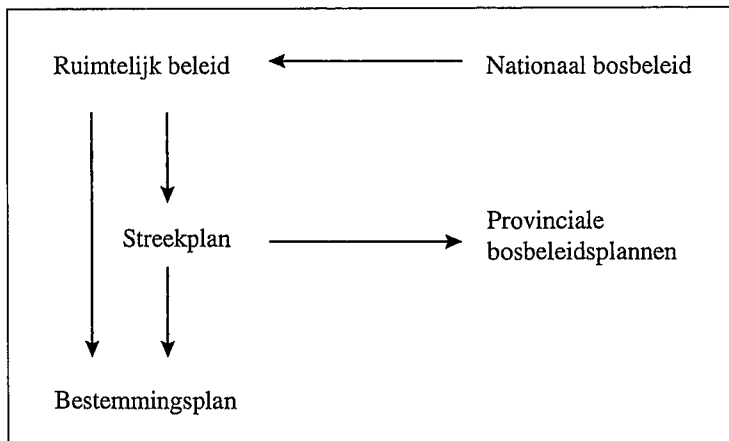
ding grijpen het actualiseren en interpreteren van streek- en bestemmingsplannen aan om de eigen doelen te bereiken.

Om een beter inzicht te verkrijgen in de problemen bij de doorwerking van het beleid ten aanzien van bosaanleg op landbouwgronden, werd in 1996 een onderzoek uitgevoerd (Van Doremaele, 1997).

### Verschil in interpretatie van beleidsdoel

Hierboven is al aangegeven, dat het bosuitbreidingsbeleid is gericht op het realiseren van een kwantitatieve taakstelling, bij voorkeur op die plaatsen waar het een maatschappelijke meerwaarde oplevert. De rijksoverheid, in het onderzoeksgebied vertegenwoordigd door LNV-directie Noord, heeft deze doelstelling vertaald in een ruimtelijk zogenaamd 'ja, tenzij-beleid'. Dit betekent dat bosaanleg in principe overal mogelijk is, tenzij bepaalde landschappelijke of ecologische waarden dit onwenselijk maken. Aanvankelijk formuleerde LNV deze uitzonderingen. Dit ruimtelijk 'ja, tenzij-beleid' moest vervolgens zijn doorwerking vinden naar de provincies en gemeenten. Figuur 1 geeft aan hoe de doorwerking van het beleid met betrekking tot bosaanleg plaats diende te vinden volgens de Rijksoverheid.

De provincies Groningen en Drenthe en de daarin gelegen gemeenten gingen op een eigen manier met dit beleidskader om. De provincie Drenthe nam het nationale beleid onverkort over. De provincie Groningen had echter eigen ideeën over bosuitbrei-



*Figuur 1: de geplande doorwerking van het beleid met betrekking tot bosaanleg op landbouwgronden.*

ding en stond niet achter het "ja, tenzij-beleid". Groningen koos voor het aangeven van zogenaamde bosontwikkelingszones. Op rijksniveau werd men door deze stellingname onaangenaam verrast. Hoe typisch Gronings om niet toe te willen geven dat bosaanleg een prachtig instrument is in het kader van de plattelandsontwikkeling!

Het verschil in doorwerking van het beleid werd mede veroorzaakt doordat niet duidelijk aangegeven is hoe het kwantitatieve element van het beleidsdoel zich verhoudt tot het kwalitatieve. Op rijksniveau wordt nog steeds met name op het kwantitatieve doel afgeremd. De lagere overheden vinden de maatschappelijke meerwaarde echter belangrijker. Provincies en gemeenten zullen pas een stimulerend bosuitbreidingsbeleid voeren wanneer het bos hen iets te bieden heeft. Wanneer het begrip 'maatschappelijke meerwaarde' als uitgangspunt genomen wordt, zal meer duidelijkheid moeten ontstaan over wat dit precies in moet houden. Maatschappelijke meerwaarde duidt op het vervullen van functies. Maar welke functies vervuld moeten worden, in welke mate en op welk niveau, daarover verschillen de meningen tussen de diverse overheden.

Door vast te houden aan een generiek, met name op kwantiteit gebaseerd beleid, heeft LNV niet voldoende ingespeeld op specifieke situaties. De provincie Groningen is niet hetzelfde als de provincie Drenthe. Het landschap, de mensen, de bestuurscultuur; al deze aspecten verschillen. Daarnaast heeft een bosarme provincie als Groningen weinig ervaring met bos en is er geen bosbouwnetwerk aanwezig. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het bosuitbreidingsbeleid in Groningen meer als een bedreiging werd gezien. Door vast te houden aan het beleid, te wijzen op de taak van de provincie om het over te nemen en een vergelijking te trekken met het 'brave' Drenthe, komt er geen draagvlak voor bos. En draagvlak is de motor achter beleid.

### **Instrumenten van de ruimtelijke ordening**

De geconstateerde verschillen in het benadrukken van de kwantitatieve of kwalitatieve doelstellingen ten aanzien van bosuitbreiding is ook terug te vinden in het gebruikte instrumentarium van de ruimtelijke ordening. Op rijksniveau is het zogenaamde 'ja, tenzij-beleid' mede het gevolg van de in de eerste plaats kwantitatieve doelstelling. Op lagere

bestuurlijke niveaus is meer gewerkt met zonerings in een poging de nieuwe bossen daar te laten verschijnen, waar ze de grootste maatschappelijke meerwaarde hebben.

Een 'ja, tenzij-beleid' is te prefereren indien zoveel mogelijk boeren de gelegenheid moeten krijgen van de SBL-regeling gebruik te kunnen maken. Dit wil echter niet zeggen dat hiermee ook een maximum aan bosuitbreiding gerealiseerd wordt. Het bestuurlijk draagvlak voor een dergelijk beleid is in Groningen immers gering gebleken.

Aan de voorwaarde van maatschappelijke meerwaarde kan het best uitvoer gegeven worden door het opstellen van criteria. Deze werken in communicatief opzicht stimulerender dan concrete zonerings en dergelijke. Door uit te gaan van criteria wint het ruimtelijk beleid bovendien aan flexibiliteit. Initiatieven die niet voorzien zijn maar wel passen binnen de doelstelling, zullen hierdoor meer kans van slagen krijgen.

### **Afstemming van beleidsprocessen op verschillende niveaus**

Uit het voorgaande kan geconcludeerd worden dat de aanpak van het bosuitbreidingsbeleid nader bekeken dient te worden. De vraag is nu hoe een overheid kan bepalen in welke vorm een beleidsproces gegoten moet worden, om het goed te laten lopen. Hiervoor is het zinvol aan te sluiten bij theorieën over planningsstijlen. Een planningsstijl is te zien als een specifieke wijze waarop met het planningsproces wordt omgegaan. Het gaat daarbij om hoe de diverse betrokkenen tegen bos aankijken. Vervol-

**Tabel 1: Planningsstijlen**

Planningsstijl	OMSCHRIJVING met betrekking tot bosuitbreiding
Planning als hervorming	De Rijksoverheid bepaalt de formele beleidsdoelen. Deze actor staat <i>hiërarchisch boven</i> de overige actoren
Planning als beleidsanalyse	Het beleid wordt voorbereid door een publieke projectgroep, die nog steeds <i>hiërarchisch boven</i> de overige actoren staan. De nadruk ligt hierbij op de bevoegdheden van de actoren in de centrale groep
Planning als leerproces	De private actoren (bosuitbreiders, landbouworganisaties, natuurorganisaties) <i>participeren</i> in het hele proces (ook de voorbereiding). Er is een open sfeer waarin geprobeerd wordt overeenstemming te bereiken over het beleid
Planning als mobilisatiestrategie	Ook hier <i>participeren</i> de private actoren in het hele proces. Bij deze vorm speelt onderhandeling een sterke rol. Ieder probeert zijn eigen doelen te bereiken. De sterkste actoren vinden hun ideeën in het uiteindelijk beleid terug.

gens komt het er op aan de diverse visies van de actoren zodanig te (re)organiseren dat er een programma ontstaat dat door de diverse actoren gedragen wordt. Globaal zijn er vier planningsstijlen te onderscheiden, te weten: planning als hervorming, planning als beleidsanalyse, planning als leerproces



Planning als hervorming

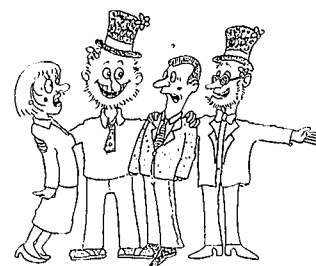
ces van de ruimtelijke ordening en het beleidsproces van de sector bosbouw. In beide provincies kenmerken de beleidsprocessen van de ruimtelijke ordening zich door een grotere mate van participatie dan de bosbeleidsprocessen; de planningsstijl gaat voor ruimtelijke ordening in de



Planning als beleidsanalyse



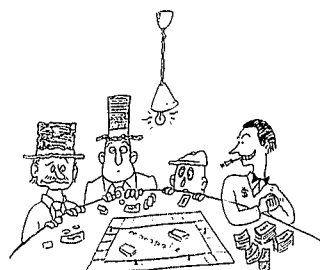
Planning als leerproces



Planning als mobilisatieproces

en planning als mobilisatiestrategie. Een typering van deze planningsstijlen is terug te vinden in tabel 1.

Bij de bestudering van de beleidsprocessen op de diverse bestuurlijke niveaus is gebleken dat de rijksoverheid de planningsstijl 'planning als hervorming' gebruikte. Er zijn aanwijzingen dat het beleidsproces nu richting 'planning als beleidsanalyse' gaat, onder andere doordat er meer rekening wordt gehouden met de bevoegdheden van



de provincies en gemeenten. Voor de typering van de beleidsprocessen op provinciaal niveau blijkt dat onderscheid gemaakt moet worden in het beleidspro-

richting van planning als leerproces. De bosbeleidsprocessen hebben in beide provincies kenmerken van de planningsstijl 'planning als hervorming'. In Groningen wordt echter meer dan in Drenthe gestreefd naar een vorm van participatieve planning, zowel bij de ruimtelijke ordening als bij het bosbeleid. De beleidsprocessen van de gemeenten zijn onvoldoende bestudeerd om steekhoudende conclusies te kunnen trekken. Wanneer nu de rijksoverheid de eigen planningsstijl probeert aan te laten sluiten op de planningspro-

**Tabel 2. Verschillen tussen de provincies Groningen en Drenthe.**

	Provincie Groningen	Provincie Drenthe
Fysiek-ruimtelijke organisatie	Bosarme provincie. Grootschalig landschap met grote open gebieden	Bosrijke provincie Op enkele delen na een kleinschaliger landschap met een afwisseling van structuurbepalende elementen
Maatschappelijk-ruimtelijke organisatie. Bestuurscultuur	Weinig ontwikkelde toeristische en bosbouwsector Voldoen aan de taakstelling van het rijk is geen uitgangspunt	Goed ontwikkelde toeristische en bosbouwsector Voldoen aan de taakstelling van het rijk is de 'norm'
Know-how van aan de provincie verbonden actoren Netwerk ten aanzien van bosbouw	Relatief weinig kennis en ervaring met betrekking tot bos (Aanvankelijk) nog te ontwikkelen	Relatief veel kennis en ervaring met betrekking tot bos Reeds aanwezig

stijl van de provincies, zal het beleidsproces een minder gefragmenteerd karakter krijgen. Hetzelfde geldt voor het afstemmen van het provinciale beleidsproces op de gemeentelijke beleidsprocessen. Door deze aanpak worden de beleidsprocessen van nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau integraal benaderd. Deze aanpak is te zien als een vorm van 'planning van onderaf' en is gebaseerd op de constatering dat de samenleving minder stuurbaar en maakbaar is dan vaak wordt gedacht. De hiërarchische vorm van planning die LNV bij het bosuitbreidingsbeleid hanteerde kan immers alleen een doorwerking garanderen als er een kwantitatieve doelstelling aan provincies wordt opgelegd. Dit is binnen de huidige bestuurlijke verhoudingen geen reële optie.

### Decentralisatie Impuls

Een begin is reeds gemaakt. Sinds de Decentralisatie Impuls van 1995 is de houding van LNV in het beleidsproces veranderd. Bij deze operatie zijn diverse taken overgedragen aan de lagere overheden. Dit heeft overigens ook weer nieuwe problemen opgeleverd. De voorlichtende taak naar boeren is bij dit proces niet toebedeeld. Wel is men zich binnen LNV gaan realiseren dat de

lagere overheden ook een grotere beleidsvrijheid dienen te krijgen. Hoe groot deze beleidsvrijheid moet worden, daar is men nog niet uit. Wel is duidelijk dat de planningstijl van LNV zich langzaam verschuift richting een minder hiërarchische vorm.

### En verder...

De diverse beleidsprocessen staan nog betrekkelijk los van elkaar. Wil er sprake zijn van een goedlopend beleidsproces, dan moeten de diverse deelprocessen op elkaar afgestemd worden. Dit afstemmen is in volle gang. Het inzicht in de beleidsprocessen dat met dit onderzoek is verkregen, kan hierbij helpen. Houdt de Rijksoverheid vast aan een hiërarchische planningsbenadering, dan is de enige mogelijkheid om aan de doelstellingen te voldoen het toedelen van een (kwantitatieve) provinciale taakstelling. Een betere methode is echter over te gaan op een minder hiërarchische vorm van planning. Belangrijk hiervoor is het accepteren van en anticiperen op verschillen. Concreet gaat het daarbij om de verschillen die weergegeven worden in tabel 2.

Het is de kunst deze verschillen niet als bedreiging maar als uitdaging te zien. Door aan te sluiten op de specifieke situaties bin-

nen provincies en gemeenten kan draagvlak voor het beleid gecreëerd worden. Dit wordt bereikt door de maatschappelijke meerwaarde als uitgangspunt voor het bosuitbreidingsbeleid te laten gelden. Bij het uitwerken van deze voorwaarde dient de schaal (nationaal, regionaal en/of lokaal) in beschouwing genomen te worden.

De resultaten van dit onderzoek zijn in 1997 gepresenteerd in de workshop "Nieuwe impulsen nodig voor bosuitbreiding?", waaraan vertegenwoordigers deel namen van LNV-Noord, de provincies Groningen en Drenthe, de landbouw en de boeren die tot bosaanleg overgaan. Als centraal punt kwam naar voren de vraag of en zo ja hoe het doel, de aanpak en de middelen van het bosuitbreidingsbeleid op de diverse bestuursniveaus aangepakt zouden moeten worden. Aandacht werd gevraagd voor het in samenhang bekijken van doel, aanpak en middel. De workshop leverde grofweg de twee scenario's op die zojuist geschetst zijn; een sterke sturing van bovenaf met een aanpassing van het instrumentarium en een benadering van onderop waarbij LNV zou gaan sturen op hoofdlijnen. Opvallend daarbij was dat binnen LNV-Noord zelf de grootste aandacht uitging naar het wij-

---

zigen van het instrumentarium en minder naar de aanpak. Termen als 'sturen op hoofdlijnen' en 'de overheid in een regierol' lijken hiermee nog weinig geïmplementeerd te zijn. Over de aanpak van het bosuitbreidingsbeleid zal het laatste woord nog niet gesproken zijn.

**Literatuur:**

Doremaele, M.H.J.C. van, 1997.

Door de actoren het bos niet meer zien; Afstemmingsproblemen in de beleidsprocessen rond bosaanleg op landbouwgronden in de provincies Groningen en Drenthe. Wageningen: Landbouwniversiteit. 123 p.

Edelenbosch, N.H., 1996. Ex-post evaluatie van bosuitbreidingsbeleid in Nederland over de periode 1990-1995. Wageningen: IBN-DLO. 62 p.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Directie Natuur,

Bos, Landschap en Fauna, 1993. Bosbeleidsplan; regeringsbeslissing. 's-Gravenhage: MLNV. 103 p.

Vlist, M.J. van der en R.J.A. van Lammeren, 1995. Ruimte, water en milieu. Relaties in planning en beleid, deel 1 en 2. Wageningen: Landbouwniversiteit. 160 p.

Wiersum, K.F., 1996. Particuliere bosbouw in Nederland: Een nieuwe toekomst? Nederlands Bosbouw Tijdschrift, jrg. 68-1. p. 12-17.