

De rol van de provincie in bos en buitengebied

De provincie: makelaar van het platteland

De provincie profileert zich meer en meer als dé bestuurslaag waar de beleidsvoorbereiding en uitvoering voor het buitengebied plaatsvindt. Dit hangt samen met de aard van de problemen in het buitengebied, met de decentralisatie van rijkstaken en met de provinciale stijl van besturen. Genoemde ontwikkeling tekent zich ook af bij de voorbereiding en uitvoering van bosbeleid. Vanuit de bossector - onder andere de KNBV en het Boschap - is dit met enige bezorgdheid gadeslagen. Komen er straks 12 Boswetjes met alle rechtsongelijkheid van dien? Kunnen de provincies deze taken wel aan?

Tijdens het "Intermezzo" van de voorjaarsvergadering van de KNBV van 19 april dit jaar gaf Kees de Ruiter, hoofd van de afdeling Landelijk Gebied van de provincie Gelderland, inzage in de bestuursstijl van de provincie Gelderland.

Integrale aanpak

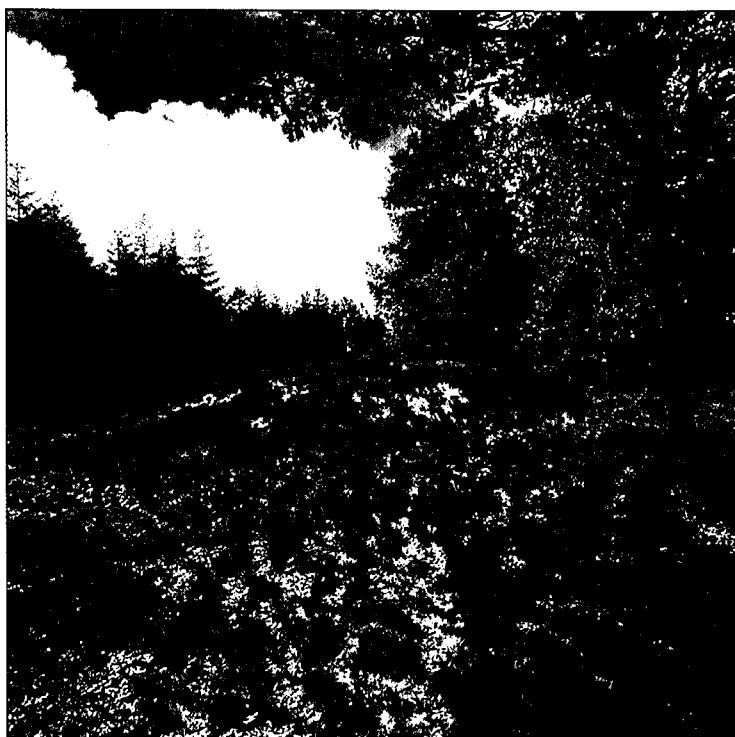
De problematiek van het buitengebied is complex. De traditionele sectorale benadering is niet toereikend. "Confectiebeleid" blijkt in de praktijk niet uitvoerbaar. Er is behoefte aan een integrale aanpak. Daarbij gaat het niet alleen om het landbouw- milieuvraagstuk en natuur en land-

schap. Zeker zo belangrijk is het leggen van een relatie tussen stad en platteland. Wat kan het buitengebied betekenen voor de problemen van de stad: te denken aan milieu, nutsvoorzieningen en recreatie? En wat kan de stad betekenen voor de problemen van het platteland: te denken aan alternatieve inkomstbronnen, direct leveren aan de consument en verblijfsrecreatie? De planner kijkt als het ware voortdurend van binnen naar buiten en van buiten naar binnen. Hij betreft bij de beleidsvoorbereiding tevens sociaal-economische en sociaal-culturele aspecten en komt met oplossingen die op gebieden zijn toegesneden. De schaal waarin de problemen zich manifesteren en de schaal

waarop het beleid vorm krijgt is regionaal, zeg maar provinciaal. De uitdaging voor de provincie is om aldus het confectiebeleid uit het verleden om te zetten in maatwerk. Maatwerk dat in de praktijk tot uitvoering komt.

De decentralisatie van rijkstaken - DI

In 1994 is het DI-accorde tot stand gekomen tussen de rijksoverheid en het interprovinciale overleg (IPO). De decentralisatie van de taken op het gebied van landinrichting, grondverwerving en beheer van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij maakte daar deel van uit. Daarnaast is de uitvoering van een aantal wetten, zoals de Boswet, de Natuurschoonwet, de



■ Grafheuvel in Epe

■ *Voortbordurend op de integrale deelplannen wordt in het onderzoeksrapport de Verkenning gezocht naar mogelijkheden om natuurwaarden in bossen, heideterreinen, vennen en stuifzandgebieden te vergroten.*

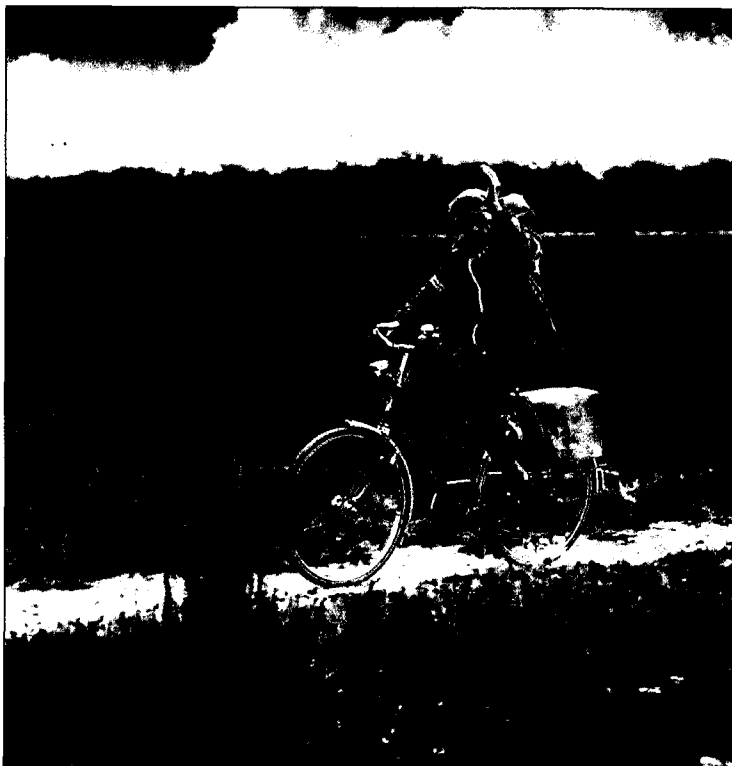
Faunawet en de Natuurbeschermingswet aan de provincies overgedragen.

Beleid maken is één, beleid uitvoeren is twee. Er is behoefte aan meer draagvlak voor de uitvoering. Dat kan tot stand worden gebracht door taken dichter bij het veld te leggen en maatwerk te leveren.

In tegenstelling tot decentralisatie op andere beleidsterreinen heeft het ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij ervoor gekozen de taken weliswaar bij de provincie te leggen, maar het leeuwendeel van de daarbij behorende formatie en geld te parkeren in een gemeenschappelijke uitvoeringsdienst en het Groenfonds.

Provincies nieuwe stijl

De provincie heeft de ambitie om reëel en dus uitvoerbaar beleid te ontwikkelen. Dat betekent dat de traditionele huisje-boompje-beestje benadering uit het verleden plaats maakt voor meer integrale oplossingen. De landbouwsector bijvoorbeeld, is breder dan alleen een verzameling gebruikers van het buitengebied. Behalve de primaire sector zijn ook de toeleverende en verwerkende industrie partij. De hele productiekolom moet onder de loep worden genomen. Een aardig voorbeeld is de bestuurlijke wens om de ecologische landbouw te stimuleren. Vroeger ging dat richting boeren, met uitzettingen over de omschakeling, de te bereiken milieuwinst, de verbetering van de volksgezondheid en het welzijnsaspect van dieren.



Inmiddels is duidelijk dat het bevorderen van de ecologische landbouw over de boeg van de consument loopt. Het kweken van een vraag bij de consument is het enige dat werkelijk perspectief biedt. Jarenlang klopte de provincie aan het verkeerde loket: dat van de boer en niet dat van de SPAR.

Beleid moet reëel zijn. Zonder geld en zonder beleidsruimte heeft de beleidsmaker buiten niets te zoeken.

Als een boer of bosbouwer wordt gevraagd méér te doen dan de wet voorschrijft, moet de provincie over de brug komen. Dat kan met geld, maar dat is zeker bij de provincie schaars. Het kan ook door beleidsruimte voor veranderingen mogelijk te maken. Bijvoorbeeld het wegnemen van planologische belemmeringen voor wonen en recreatie. Of door het bieden van extra productieruimte door bedrijfsverplaatsing

uit kwetsbare natuur of bedrijfsuitbreiding gekoppeld aan de bouw van emissie-arme systemen.

Het beleidsproces komt tot stand in een open planningsproces met de partijen uit de streek als de belangrijkste acteurs en de provincie hooguit in de rol van regisseur. Door dit type partnership aan te gaan, wordt gekoerst op win-win-situaties voor alle betrokken belangen. Het uiteindelijke resultaat moet worden opgevat als package deal. Het is niet fatsoenlijk slechts een deel van de deal te realiseren.

Een dergelijk bottom-up-proces vergt veel van het bestuur: het bestuur moet bereid zijn een proces in te gaan met een onzekere uitkomst. Het bestuur moet de verantwoordelijkheid durven nemen voor het eindresultaat. Dat vergt moed maar ook een beschrijving van koers en onder-



handelingsmarges in de provinciale strategische plannen: streekplan, waterhuishoudingsplan en milieubeleidsplan.

In de sinds kort opgerichte Provinciale Commissie Landbouw en Natuur, de PCLN, praten de maatschappelijke belangenorganisaties uit het landelijke gebied maandelijks met het provinciale bestuur. In dit overleg probeert de provincie de nodige samenwerking te ontwikkelen. De provincie zit daarbij niet in een sturende rol, maar ze wil wel graag meehelpen.

Aldus probeert Gelderland te sleutelen aan maatwerk met een breed draagvlak. Maatwerk, waarin de doelen zoveel mogelijk worden gerealiseerd.

Gelders bosbeleid

Samenwerking met de bossector Gelderland zet ook in het bosbeleid graag haar eigen toon. Dat ligt ook wel voor de hand. In Gelderland ligt immers 1/3 van het Nederlandse bos. Bosbeleid wordt ontwikkeld met de sector. Het moet leiden tot realistisch beleid, dat gedragen wordt door de sector en ook echt

■ Ook de uitvoering van de jachtwet ligt bij de provincie

tot uitvoering komt. Vertegenwoordigers van de bossector nemen deel aan de eerder genoemde PCLN. Eenmaal per jaar voert de gedeputeerde bovendien overleg met een brede vertegenwoordiging van bosbeheerders, de Bosgroep, het Boschap en de Stichting Bos en Hout.

Gebiedsgericht beleid

Het gebiedsgerichte beleid is op de Veluwe uitgeprobeerd in het kader van het Nationaal Landschap Veluwe. Gekoppeld aan integrale deelplannen werd bij wijze van experiment een regionaal bosplan voor de zuid-Oost Veluwe opgesteld. Dat plan kwam in een langdurig proces met alle betrokkenen tot stand.

In de zomer van '96 zal naar verwachting de Ecologische Verkenning Veluwe gereedkomen, een gezamenlijk project van rijk en provincie. Voortbordurend op de integrale deelplannen wordt in de Verkenning gezocht naar mogelijkheden om natuurwaarden in bossen, heideterreinen, vennen en stuifzandgebieden te vergroten. De Verkenning heeft geen beleidsstatus, het is een onderzoeksrapport. Het is de bedoeling om aanvullende financiën in te gaan zetten in een aantal gebieden dat uit deze Verkenning naar voren komt. Uiteraard gaat dit in overleg met de sector, en alleen op basis van vrijwilligheid. Onder andere bevat de Verkenning een "aangroei-model" voor de "pareltjes" bos die er nog zijn, de zogenaamde A-lokaties. Er wordt naar mogelijkheden gezocht om met aanvullend financieel instrumentarium rondom deze waardevolle bossen inheems bos te stimuleren.

Behoud bestaande bosareaal
Nu de uitvoering van de Boswet

■ Een zogenaamde A-lokatie, een "pareltje" bos

bij de provincies ligt, zijn deze hoofddoelverantwoordelijk voor het behouden van het bosareaal. Jaarlijks verdwijnt landelijk nog steeds een groot areaal bos door het zogenaamd lek in de Boswet: een artikel dat zegt dat bos mag verdwijnen voor werken die in het kader van goedgekeurde bestemmingsplannen worden uitgevoerd. Gelderland heeft in 1990 in een rondschriften aan alle gemeenten duidelijk gemaakt dat bos in principe niet meer mag wijken voor andere functies. Alleen bij zwaarwegend maatschappelijk belang kan hiervan worden afgeweken.

In genoemde brief is vastgelegd welke procedures moeten worden gevolgd. Wordt in de maatschappelijke afweging alsnog besloten dat het bos mag verdwijnen, dan wordt overcompensatie van 20% geëist. Dit moet gelijktijdig met de bestemmingsplanprocedure worden geregeld.

Gelderland is van mening dat de Boswet niet meer past bij de huidige trend tot kleinschalig bosbeheer. De provincie wil bij de uitvoering van de Boswet haar aandacht vooral richten op plaatsen waar bos dreigt te verdwijnen. Onlangs hebben Gedeputeerde Staten besloten om een experiment uit te voeren naar een andere wijze van kapmelding en een aangepaste termijn van de herplantplicht. Het experiment is van toepassing op een bosgebied van ca. 15.000 ha ten noorden van Arnhem. De versoepeling houdt in dat betrokken eigenaren geen afzonderlijke melding meer hoeven te doen van elke ingreep in het bos. Voorwaarden zijn dat niet meer dan 10% van de totale bosoppervlakte in open plekken ligt en dat de open plekken niet meer dan



30 are groot zijn. De betrokken eigenaren moeten zelf bijhouden dat de 10% niet wordt overschreden. De controle is gericht op het totale oppervlakte aan open plekken, en op de omvang van de open plekken. Desgevraagd moeten eigenaren hierin inzage kunnen geven.

Particulier beheer

Het provinciale bestuur, in het verleden nogal regentesk, heeft altijd veel binding gehad met het particuliere bosbezit. Al vanaf 1990 beschikt Gelderland over een provinciale subsidieregeling "particulier bos- en landgoederenbezit." De regeling is geen

vetpot, maar wel jaar in jaar uit beschikbaar. De regeling is bedoeld voor waarderingssubsidies - project geïntegreerd bosbeheer, toezichtsproject, houtbank, kwaliteitshoutveiling etc. - , voor eenmalige onderhoudssubsidies en voor herstelmaatregelen ten behoeve van de vitaliteit van het bos. Onder andere geeft de provincie in de jaren '95 en '96 een aanvullend subsidie op het Overlevingsplan Bos en Natuur.

De provincie wil voorkomen dat projecten tezeer op ad-hoc basis worden uitgevoerd. Dit jaar is in een "praktijkproef" onderzocht of landgoedvisies een hulpmiddel

kunnen zijn voor én particulier én overheid bij het zoeken naar samenhang in projecten en beleid. Dit initiatief is door de deelnemende landgoedeigenaren gewaardeerd. Landgoedvisies kunnen een rol spelen bij particulier natuurbeheer. De resultaten zijn ook voor de provincie dusdanig, dat voortvarend op deze weg wordt doorgedaan.

Project stimulering geïntegreerd bosbeheer

De provincie ziet in geïntegreerd bosbeheer goede kansen voor mooiere bossen en betere bedrijfsresultaten. Samen met het rijk ondersteunt de provincie particulieren en gemeenten bij het overschakelen naar geïntegreerd bosbeheer. De provincie wil bevorderen dat na 5 jaar 25% van het particuliere en gemeentelijke bos volgens dit systeem wordt beheerd. De essentie van het project is voorlichting in het bos. Onderdeel van het project is het opzetten van een netwerk van voorbeeldbedrijven. In Overijssel loopt ook een stimuleringsproject voor particulieren, maar dat is heel anders opgebouwd. Daar is gekozen voor toeslagen op functiebeloning, gericht op geïntegreerd beheer, inheems bos, dikke bomen en dood hout. Regionale projecten kunnen dus nogal verschillen in aanpak en uitvoering. Dat is juist verfrissend.

Project toezicht

Beleid maken is één; beleid uitvoeren is twee; beleid handhaven is misschien nog wel het belangrijkste, maar kreeg tot nog toe onvoldoende aandacht. Het toezicht in het buitengebied baarde particulieren en provincie grote zorgen. Ook hier geldt dat

alleen een integrale benadering zoden aan de dijk zet. Samen met politie, gemeenten, en toezichthouders is een project gestart waarin bundeling van krachten voorop staat. Daarbij is de doelstelling om de handhaving in het buitengebied op een beter niveau te krijgen.

Bosuitbreiding

Bosuitbreiding kreeg tot nog toe weinig aandacht. Ook wel begrijpelijk in een provincie die zo rijk bedeed is met groen. Het tempo van verstedelijking is inmiddels ook in Gelderland zo hoog, dat actief gezocht moet worden naar mogelijkheden om bij de stedelijke uitloopgebieden nieuwe bossen te realiseren. Een van de opties daarbij is het stichten van nieuwe landgoederen, met als uitgangspunt dat "rood" (woningen van allure) het "groen" betaalt. Samen met Overijssel is opdracht gegeven aan een onderzoek naar de mogelijkheden hiertoe.

Monitoring

In het verleden werd nogal eens schamper gedaan over het nut van monitoring; tegenwoordig is het een politieke must om het effect van maatregelen te volgen in het veld. Gelderland heeft de afgelopen 15 jaar een uitgebreid databestand opgebouwd, met gegevens over flora en fauna. Deze databank wordt de komende jaren uitgewerkt tot een Meetnet Natuur, Bos en Landschap. Onder andere worden gedigitaliseerde gegevens van de 4e bosstatistiek aan dit Meetnet toegevoegd.

De provincie van de toekomst

Nederland kan steeds meer wor-

den gezien als een 'urban field', waarin de problemen van landelijke en stedelijke activiteiten niet meer los van elkaar kunnen worden gezien.

Met het huidige instrumentarium zijn de diverse vraagstukken niet meer oplosbaar.

Alle middelen voor bos, natuur en landschap zijn voor de komende 30 jaren vastgelegd in de realisering van de ecologische hoofdstructuur. Maar ook het gebied daarbuiten vraagt om bosaanleg en zorg voor het beheer van natuur en landschap. Er zullen dus nieuwe wegen moeten worden gevonden en bewandeld. Er liggen geen uitgewerkte voorstellen op de plank. Het hoe en wat moet in een zoekproces tot stand komen. Ideeën die er liggen zijn:

Zoeken naar sponsors. Via integrale milieuvergunningen de zorg voor natuur en landschap veilig stellen bij de agrarische ondernemers. Meer particulier natuurbeheer introduceren. Nieuwe financieringsconstructies en fiscale kansen benutten om in 'groen' te investeren (wet Vermeend). Het economiseren van de diverse functies van het bos, bijvoorbeeld door waardevermeerdering van woningen nabij toegankelijke bos- en natuurgebieden (deels) te benutten voor de inrichting, uitbreiding en beheer van die bos- en natuurgebieden. De waterzuiverende en waterbergende functie van bossen voor de drinkwaterwinning te gaan betalen. De toeristenbelasting deels in te gaan zetten voor het beheer van bossen en natuurgebieden.

Kortom, er valt nog heel veel te doen.