

# Het Regionale Bosplan: nog geen overstaander in planningswoud

**Naast de al jaren bestaande beheersplannen is met het Meerjarenplan Bosbouw (1984) en het daaruit geboren Regionale Bosplan een doortimmerd verticaal geïntegreerd planningsstelsel voor de Nederlandse bossen opgezet. Hierbij gaat het in principe om landelijke doelstellingen regionaal te vertalen en vervolgens meer uit te werken tot op het beheerniveau. Toch functioneert een en ander niet zoals planners en beleidsmakers in de bosbouwsector maar ook daarbuiten, het zich hadden voorgesteld. Met name de rol van het bosdoeltypensysteem en de niet eenduidig beschreven positie en inhoud van het Regionale Bosplan zouden hieraan debet zijn. Aan de hand van eigen ervaringen met het opstellen van het (experimentele) Regionaal Bosplan voor het stadsgewest 's-Hertogenbosch wordt op de "afstemmings-" of kruispuntfunctie - tussen het rijksbosbeleid en het lokaal bosbeheer - van het Regionale Bosplan nader ingegaan.**

Met dank aan:

- . Stadsgewest Den Bosch
- . Directie BLB Noord-Brabant
- . Provincie Noord-Brabant

## Tussenstap

Het beleid in het Meerjarenplan Bosbouw is geformuleerd op landelijk niveau en is daardoor te abstract om direct door te kunnen vertalen naar beheersplannen voor concrete bosgebieden. De tussenstap die hiervoor noodzakelijk wordt geacht zou gemaakt kunnen worden door het Regionale Bosplan. De Regionale Bosplannen moeten naast een uitwerking van het Landelijk Meerjarenplan ook voor een koppeling van het (sectorale) bosbouwbeleid met het ruimtelijk (facet) beleid van de lagere overheden zorgen (Kooij, 1986).

## Regionaal Bosplan stadsgewest Den Bosch - planopzet

Het werkingsgebied van het Regionale Bosplan betreft een provincie of een deel daarvan. De provincie heeft mede daarom een voortrekkersrol bij het opstellen van Regionale Bosplannen. In de provincie Noord-Brabant is deze rol doorgeschoven naar de stadsgewesten. De provincie zou zelf een bosnota opstellen als kader voor de Regionale Bosplannen. Inmiddels is men hiervan afgestapt en wordt een provinciaal natuurontwikkelingsplan opgesteld (!). De ruimtelijke aspecten en de toekenning van functie-accnten dienden niet in het Regionale Bosplan te worden behandeld maar in een streekplanherziening. Binnen deze kaders is over de opzet van het Regionale Bosplan uitvoerig overleg geweest met de Directie Bos- en Landschapsbouw en de Provincie Noord-Brabant.

Naar aanleiding van dit overleg is gekozen voor een planopzet waarbij Bos- en Landschapsbouw het bosbouwkundig deel zou uitwerken en de Provincie aandacht zou besteden aan de afstemming op het provinciaal bosbouwbeleid. Het stadsgewest 's-Hertogenbosch heeft met name de recreatieve en toeristische aspecten ver-

zorgd, terwijl Grontmij was belast met de totale planopstelling. Deze planopzet heeft geleid tot de instelling van een projectgroep, waarin naast de bovengenoemde instanties tevens een vertegenwoordiger van de zogenaamde contactgroep van boscigenaren was opgenomen. Binnen de contactgroep boscigenaren hebben diverse instellingen, verenigingen e.d. ieder hun eigen inbreng.

De Directie Bos- en Landschapsbouw speelt hierbij een verbindende rol. De gemeenten vervullen dus geen grote rol bij het opstellen van het Regionale Bosplan. Aangezien ze wel deel uitmaken van het stadsgewestelijk bestuur moeten ze het plan als zodanig wel vaststellen. Om de planopstelling zo goed mogelijk te stroomlijnen is een netwerkplanning opgesteld waarin ieders inbreng naar aard en tijd eenduidig waren omschreven. Daarnaast zijn bij de start en bij de presentatie van de conclusies hoorzittingen georganiseerd en is tijdens het proces op verzoek van de contactgroep door de Directie Bos- en Landschapsbouw een enquête gehouden onder de boscigenaren.

## Planinhoud

Het Regionale Bosplan voor dit stadsgewest heeft mede op gezag van de provincie Noord-Brabant in feite een minder omvattende spanwijdte tussen rijksbeleid en het provinciale ruimtelijk beleid gekregen. De inhoud van het plan bestaat in grote lijnen uit:

- een groeiplaatsbeoordeling en een indicatie van de mogelijk te ontwikkelen bosdoeltypen;
- een beheersvisie en richtlijnen voor verschillende groeiplaatsen en functies van het bos;
- een knelpuntenanalyse;
- een visie op structuur van nieuw aan te leggen bossen in het stadsgewest.

De planologische indeling van de bossen is zoals gesteld niet in het plan aan de orde gekomen. De relatie met de natuuraspecten is eveneens niet in dit plan behandeld. Het is niet gelukt bossen met een accent natuur te onderscheiden. De natuurbeschermingsorganisaties waren daar (fel) op tegen omdat ze teveel overheidsinmenging met het beheer van de eigen terreinen vreesden. Dit gold in principe ook voor de particuliere beseigenaren, alhoewel zij de functie-accenten niet wensen toe te kennen uit vrees dat de overheid de subsidietoekenning hierop zou afstemmen.

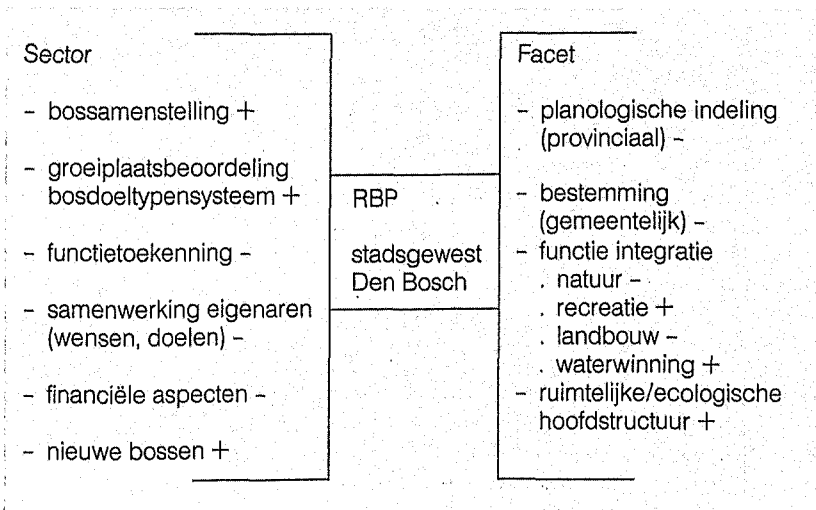
De onderlinge verdeeldheid en het grote aantal versnipperde eigendommen en eigenlijk ook de geringe bereidheid om samen te werken, hebben er toe geleid dat ook de functietoekenning niet in dit Regionale Bosplan is opgenomen.

Op een "structuurschets nieuwe bossen" na is dus de ruimtelijke component uit het plan geheel verdwenen. Dit is letterlijk een "missing link", waardoor de zo noodzakelijke afstemming met het facet beleid ontbreekt en daarmee is de essentie van het Regionale Bosplan ondermijnd. Uitgaande van de bouwstenen waarmee het Regionale Bosplan langs twee sporen (facet en sector) tot stand zou moeten komen (Douma, 1989), is een overzicht opgesteld wat wel en niet gerealiseerd is bij het RBP - stadsgewest Den Bosch (fig. 1).

### Knelpunten

De belangrijkste redenen waarom de afstemmingsfunctie tussen het sectorale bosbeleid en het ruimtelijk beleid niet uit de verf is gekomen zijn zowel inhoudelijk als procedureel van aard. Als inhoudelijk probleem geldt het sterke overwicht van het bosdoeltypensysteem, dat als sturend mechanisme in het Regionale Bosplan zou moeten fungeren. Echter het blijkt in de praktijk bijzonder moeilijk deze sturing zowel in horizontale zin, dat wil zeggen de relatie met andere grondgebruiksvormen c.q. functies, als wel in verticale zin richting de bosbeheerders inhoud te kunnen geven. Het verticale aspect is in dit kader wellicht minder van belang; dat is immers meer een kwestie van acceptatie en bereidheid van bosbeheerders om in het systeem te geloven. De wijze van horizontale integratie die noodzakelijk is om sector en facet beleid op elkaar af te stemmen en de functie van het bosdoeltypensysteem daarin (en dan met name op provinciaal c.q. regionaal niveau) is tot op dit moment niet beschreven. Het is natuurlijk ook maar de vraag of het bosdoeltypensysteem ook in die zin een functie kan en moet vervullen. In het geval van het stadsgewest Den Bosch is men daar in eerste instantie wel van uitgegaan totdat alle partijen tot de conclusie kwamen dat

**Figuur 1 Sleutelfunctie niet gerealiseerd.**



functietoekenning met behulp van het bosdoeltypensysteem in ruimtelijk-planologische zin geen enkel houvast biedt. Besloten is tot het schrappen van het afstemmingsonderdeel. Het bosdoeltypensysteem levert wel een bijdrage aan de verticale integratie van het rijksbeleid richting bosbeheerders. Hiermee is de regionaliseringsgedachte lang niet afdoende gewaarborgd. Het vertalen van doelstellingen naar opstanden is een moeizame en wellicht te lange weg.

In procedureel opzicht speelde het ontbreken van een formele dan wel wettelijke basis van het Regionale Bosplan duidelijk parten. Hier werd overigens al in 1984 door Van Maaren op gewezen. Nu hangt de status sterk af van degene die het plan vaststelt. Een stadsgewestelijk plan is qua bevoegdheden ondergeschikt aan een provinciaal plan en op sommige punten zelfs aan een gemeentelijk plan.

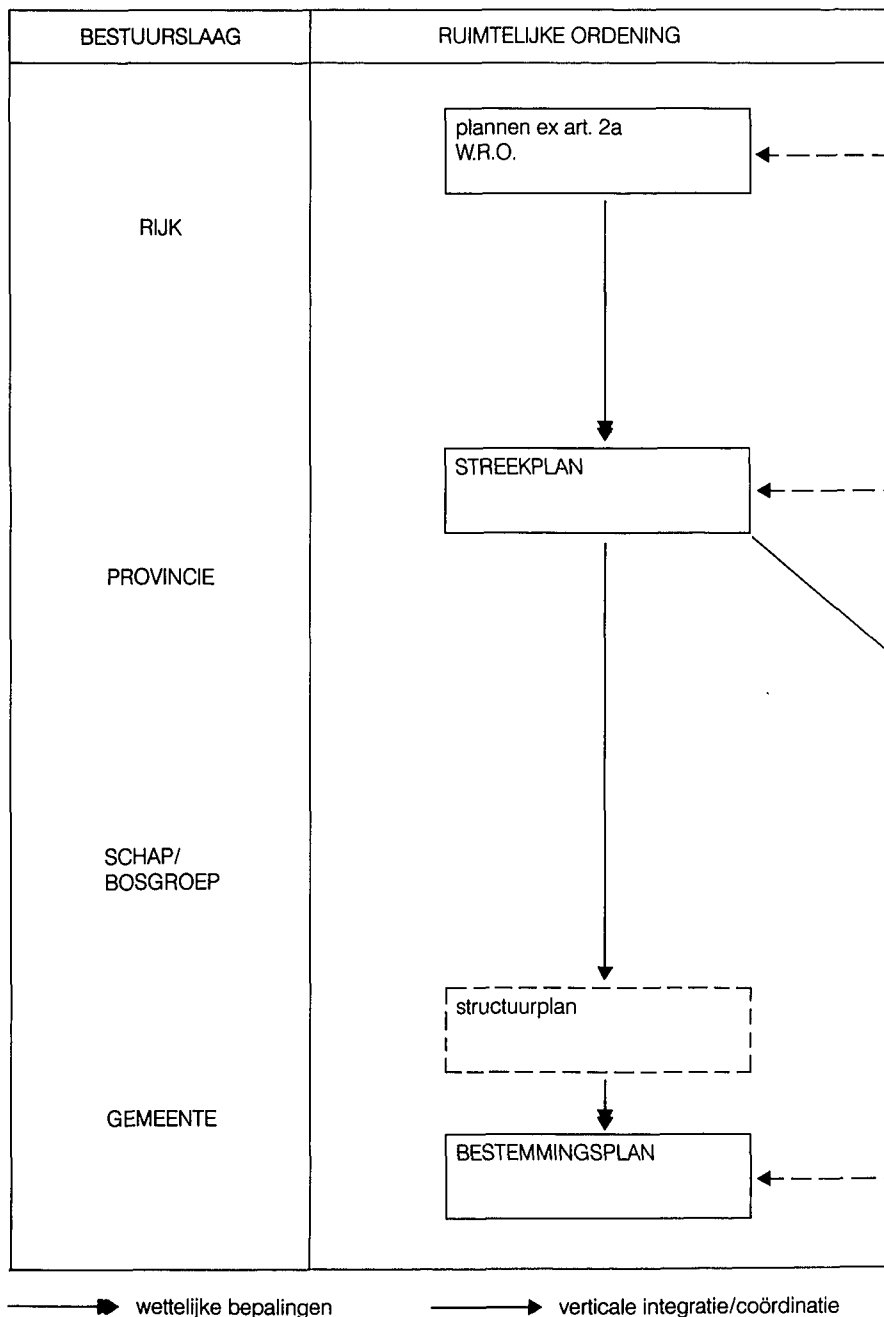
### Hoe verder

Of het Regionale Bosplan in de huidige opzet, voorzover daarvan sprake kan zijn bij een experimenteel plan, nog een lang leven beschoren is, is mede afhankelijk van de resultaten van de beleidsevaluatie die momenteel loopt. Mede ten behoeve hiervan is het wellicht zinvol aan de hand van eigen ervaringen met het Regionale Bosplan voor het stadsgewest Den Bosch enkele opmerkingen te plaatsen. Allereerst is geconcludeerd dat dit planfiguur zowel in beleidsmatig als in beheersmatig opzicht te gecompliceerd is. Teveel zaken van uiteenlopende aard en op diverse niveaus (met divergerende competenties en bevoegdheden) moeten tegelijk worden geregeld. Het draagvlak en de bereidheid om dergelijke plannen nog te realiseren is minimaal. In een poging een opening te zoeken voor het regionaliseringsbeleid is het wenselijk het Regionale Bosplan als planfiguur te vereenvoudigen en vooral vraagtekens te zetten bij het gewicht van een sterke koppeling met het ruimtelijk beleid. Bij dit laatste gaat het vooral om de vraag of functietoekenning op provinciaal of (stadsgewestelijk) niveau voorwaardelijk moet zijn voor ade-

**Figuur 2** indicaties planstructuur.

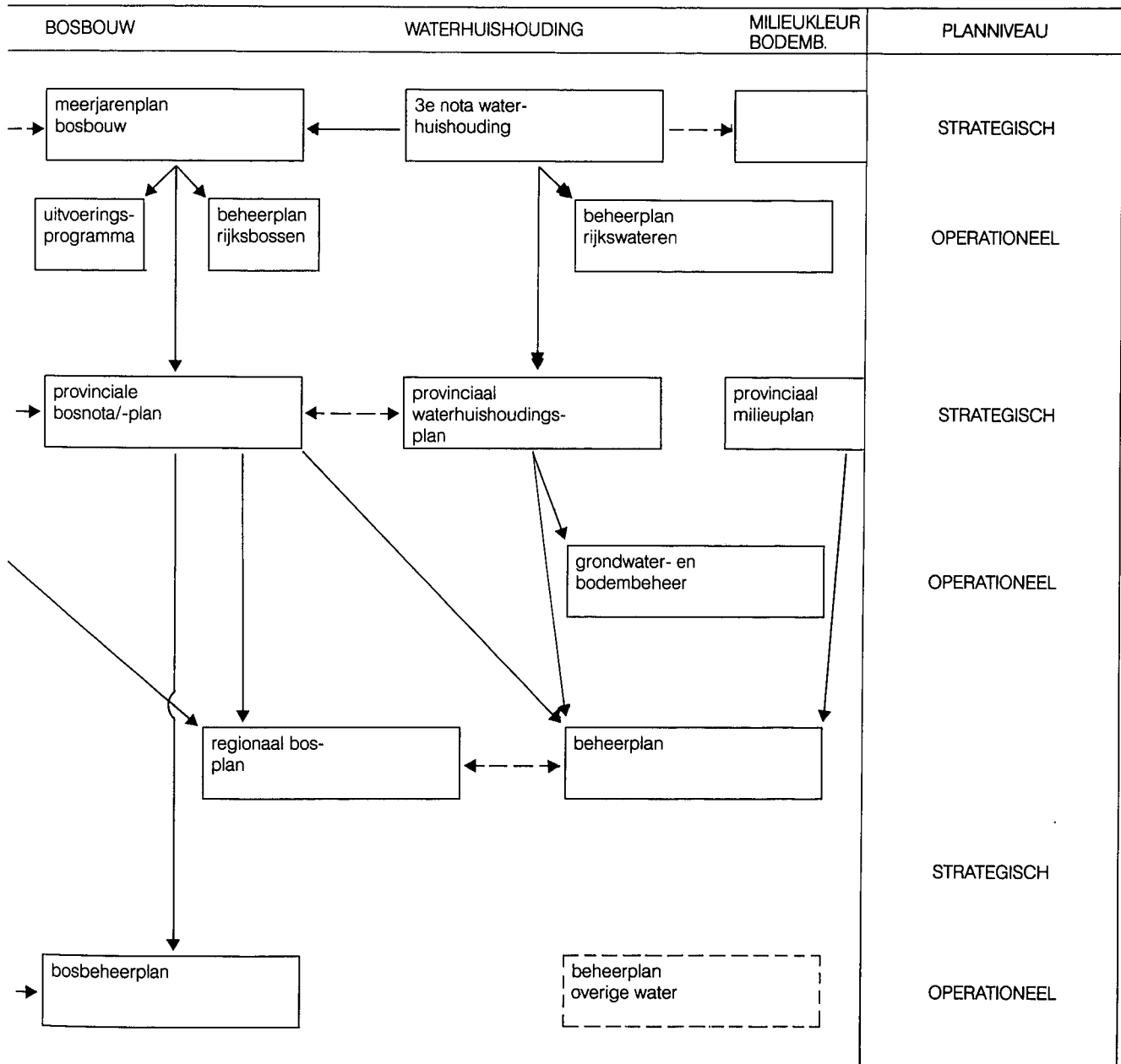
quaat en verantwoord bosbeheer (-aanleg).

Telkens weer blijkt de maatschappelijke en politieke belangstelling op dit punt zich te concentreren op het behouden van en zorgvuldig omgaan met de onveranderlijke en intrinsieke (productie) kwaliteiten en waarden van de groeiplaats. Dit zijn beleidsmatige uitspraken, en er is nog geen relatie gelegd met de uitvoering ervan. De vaststelling van het beleid gaat vervolgens vooraf aan de uitvoerings- c.q. beheersprogramma's en kennen als zodanig hun eigen afzonderlijke besluitvormingstrajecten. Dit gebeurt met tal van provinciale beleidsplannen op het gebied van het milieubeleid, waterkwaliteit maar ook op het gebied van recreatie en toerisme. Een eerste vereenvoudigingsstap zou derhalve kunnen zijn het onderscheiden van de beleidsmatige en beheersmatige onderdelen van het Regionale Bosplan. De beleidsmatige en strategische elementen zouden opgenomen kunnen worden in een provinciale bosnota. De ruimtelijke relevante aspecten daarvan, zoals bijvoorbeeld een functietoekenning, dienen te worden opgenomen in het streekplan. (Dit zou beperkt kunnen worden tot aanduidingen als bos en bossen met natuurwaarde.) Er vanuit gaande dat aan zo'n nota een goede groeiplaatsbeoordeling ten grondslag ligt, zou in planologisch opzicht de kern van het bosbouwbeleid afdoende zijn afgedekt. Het verdient daarbij wel de aanbeveling na te gaan of dit door middel van een aanvulling op de Boswet wettelijk vast te leggen is. Op deze wijze zou een sterke echter sectorale nota ontstaan, te vergelijken met een provinciaal waterhuishoudingsplan of provinciaal milieubeleidsplan. De vertaling hiervan tot op het beheers- en inrichtingsniveau kan in principe plaatsvinden in het dan wat afgeslankte Regionale Bosplan. Hierbij zou als voorwaarde moeten gelden dat het plan alleen door een samenwerkingsverband van eigenaren, c.q. bosgroep dus van onderop kan worden geïnitieerd in plaats van bovenaf. De functie van het bosdoeltypensysteem als planningsinstrument of sturingssys-



teem zou tevens moeten worden afgezwakt naar een meer informatief en voorlichtend instrument. Het uit elkaar trekken van beleid en beheer, dus van strategische en operationele doelen bevordert in het algemeen de slagvaardigheid en doelmatigheid van een plan. Elk niveau van doelstellingen impliceert immers andere taken, bevoegdheden en belanghebbenden. De bovenstaande opmerkingen zijn samenvattend weergegeven in een indicatieve planstructuur. Hierin zijn tevens een aantal relaties met de ruim-

telijke ordening, waterhuishouding en bodem- en grondwaterbescherming weergegeven (fig. 2). In deze planstructuur is er van uitgegaan dat de horizontale afstemming tussen facet- en sectorbeleid voor de bosbouw telkens op de strategische planniveaus plaatsvindt. De verticale afstemming wordt vanuit ieder strategisch niveau naar het daaronder gelegen operationeel niveau geregeld. Het meerjarenplan en de provinciale bosnota c.q. -plan zijn verplichte onderdelen in de planstructuur (laatste



← — — — → horizontale integratie/afstemming

= niet verplicht

liefst verankerd aan de Boswet). Het Regionale Bosplan en Bosbeheerplan zijn op vrijwillige basis, door samenwerkingsverbanden (bosgroepen) respectievelijk individuele eigenaren op te stellen. De voortrekkersrol komt daarmee direct te liggen bij de belanghebbenden. Een koppeling van het Regionale Bosplan met een vorm van een bijdrageregeling zoals van toepassing bij de beheersplannen zou een katalyserende werking kunnen hebben. Tot slot moet nadrukkelijk worden ge-

steld dat een en ander indicatief is en slechts ideeën zijn aan de hand van ervaringen met een experiment. De toekomst van het Regionale Bosplan ligt niet in integrale planvorm. De kracht zal nu gevonden moeten worden om afstand te kunnen nemen van deze gedachte. Dit om te voorkomen dat de "ideale" kruispuntfunctie de kruisgang wordt van het Regionale Bosplan. Om te besluiten in de geest van Van Maaren's vraag Quo vadis? zou ik willen antwoorden; "in simplicitas veritas sed navigare neccesse est".

## Literatuur

- Bosma, N. 1984. Het Regionaal Bosplan, Nederlands Bosbouw Tijdschrift 56 (7/8): 211-214.
- Bouma, A. H. 1989. Kanttekeningen bij en achtergronden van het Regionale Bosplan. Landeigenaar nr. 2: 13-16.
- Kooij, W. J. 1986. Bosplanning in Agrarisch Recht, nr. 5 p. 253-263.
- Van Maren, A. 1984. Regionale bosplannen: quo vadis? Nederlands Bosbouw Tijdschrift. . . p. 215-217.