

Het Uitvoeringsprogramma Meerjarenplan Bosbouw 1990-1994

Op 15 augustus 1990 stuurde de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij het Uitvoeringsprogramma MJPB (UP) naar de Tweede kamer der Staten-Generaal. Daaraan voorafgaand hebben diverse instellingen en groeperingen van hun mening doen blijken, maar het is niet duidelijk geworden wat met deze meningen is gedaan. Wel werd het UP betrekkelijk snel nog voor het einde van 1990 uitvoerig met de Tweede kamer besproken (via de Vaste Commissie voor Landbouw en Natuurbeheer; Van der Meiden, 1990). Inmiddels was de staatssecretaris van LNV aangetreden, die zich speciaal met de Landelijke Gebieden en de Kwaliteitszorg bezig is gaan houden. Zijn belangrijkste uitspraak in het Kamercommissie-overleg omtrent het UP was, dat naar zijn mening het Meerjarenplan Bosbouw en het Natuurbeleidsplan (dat in dezelfde tijdsperiode in de Tweede kamer besproken is) gelijkwaardige nota's zijn, die - uiteraard in onderlinge samenhang - onverkort uitgevoerd zullen worden. We zullen zien; want slechts een paar dagen later meende

delfde staatssecretaris, dat het binnenkort verzelfstandigde Staatbosbeheer (in Nederland de grootste bosbeheerder) een belangrijke rol te vervullen heeft bij de uitvoering van het Natuurbeleidsplan (zie mijn commentaar; Van Maaren, 1989b). Daarbij werd het woord bos zelfs niet genoemd, laat staan het Meerjarenplan Bosbouw of het - zojuist door hem met de Tweede kamer besproken- Uitvoeringsprogramma 1990-1994. Toespraken - (resp. beleids-) voorbereidende ambtenaren blijken machtig.

Behalve het reeds geciteerde Bos en Hout Bericht (Van der Meiden, 1990) is er rond het Uitvoeringsprogramma (UP) bijzonder weinig gepubliceerd. Vermoedelijk heeft dat te maken met de aard van het document. Vrijwel alles wat met bos en bomen in Nederland te maken heeft passeert in het UP de revue, maar helaas op een wijze die het bijzonder moeilijk maakt er een bespreking aan te wijden zonder opnieuw alles de revue te laten passeren. Mijnerzijds bestaat er dan ook diep respect voor de Kamercommissie, die de meest essentiële punten eruit heeft gepikt, en voor de staatssecretaris, die zijn zaken (op de hem gegeven zeer korte termijn) goed bleek te kennen. Maar ja, voor degenen die bij bos en bosbouw in Nederland betrok-

ken zijn, toch een wat onbevredigende situatie dat het UP in het Nederlandse Bosbouw Tijdschrift onbesproken zou blijven. Dat geldt zeker ook voor de opstellers en voorts niet het minst voor degenen die bij de voor 1991 aangekondigde evaluatie van het Meerjarenplan Bosbouw betrokken zijn.

Vandaar dus deze poging. Hoewel enigszins als mosterd na de maaltijd (hoe smaakt dat eigenlijk?), bedacht moet worden dat - hoe men het UP ook beziet - het Meerjarenplan Bosbouw zich ook met een doorkijk in de 21ste eeuw bezig houdt. Er ligt derhalve een geweldige uitdaging voor ons, reden waarom een bespreking als deze niet nutteloos zal behoeven te zijn.

In de eerste plaats zal ingegaan worden op de vraag, waarom het in 1987 toegezegde uitvoeringsprogramma zolang op zich heeft laten wachten. Vervolgens komt aan de orde de door de opstellers gekozen vorm van het UP. In hoeverre voldoet het aan de aan een programma te stellen eisen en welke consequenties heeft dat voor de uitvoering van het Meerjarenplan Bosbouw. Daarna zullen, gezien de veelheid van aangedragen materiaal, neergeslagen in 115 (u leest het goed) actiepunten, slechts enkele verschillende draden van het gesponnen web nader bekeken worden. Daarbij zal in het bijzonder ingegaan worden op de te hanteren instrumenten van beleidsvoering, aangezien dat mijns inziens het belangrijkste onderwerp is van een uitvoeringsprogramma.

Tenslotte wordt een poging gedaan om enkele, m.i. actuele knel-

punten te formuleren en deze te vergelijken met wat erover in het UP te vinden is.

Waarom pas in 1990 een uitvoeringsprogramma

Bij de behandeling van het Meerjarenplan Bosbouw in de Tweede kamer (1986/87) werd onderkend, dat het geformuleerde bosbeleid een zaak van lange adem is; niet bevreemdend gezien het onderwerp en de tijd die met bosontwikkeling is gemoeid. Het MJPB heeft een ambitieus karakter met een geplande lange looptijd tot ver in de 21ste eeuw, zodat er dringend behoefte bestond aan voortschrijdende programma's met looptijden van een 5-tal jaren. Daarmee wordt door de jaren heen duidelijker hoe men denkt de gestelde doelen te bereiken en ontstaat – in een dynamische samenleving als de onze – de mogelijkheid van bijsturing. Deze behoefte aan een uitvoeringsprogramma werd al snel versterkt door de verschijning van de Vierde Bosstatistiek, om nog maar te zwijgen van de zeer frequent verschijnende Regeringsnota's op aanverwante beleidsterreinen.

Daartegenover staat echter, dat sinds het uitkomen van de Regeringsbeslissing inzake het Meerjarenplan meerdere ontwikkelingen het uitbrengen van een UP hebben vertraagd.

Een belangrijke politieke aanleiding tot vertraging zie ik in het tumult dat omstreeks diezelfde tijd is ontstaan rond het werkgelegenheidsprogramma Bosbouw. Alhoewel niet gebleken is van – door de landelijke pers gesugereerde – fraude bij het bosbouwbedrijfsleven, de politiek-verantwoordelijke minister kon voldoende “aangeschoten” zijn om zich nog eens op het te voeren beleid te beraden. Er bleken andere maatregelen dan het UP voorrang te krijgen.

Centraal op het Departement werd de Dienst Uitvoering Regelingen (DUR) ingesteld, die met alle departementale stimuleringsregelingen werd belast. Daarmee werd onder meer de uitvoering van de Regeling Bosbijdragen aan het Staatsbosbeheer ontnomen ten koste van een stuk deskundigheid.

Uit diezelfde tijd dateert het voorkomen om het sinds 1899 met een toenemende hoeveelheid taken belaste Staatsbosbeheer te gaan splitsen in een Beleidsdirectie (Bos- en Landschapsbouw, zonder het Natuurbehoud, dat elders te Departementen werd ondergebracht) en een “te privatiseren”, later “te verzelfstandigen”, beheersdienst: Staatsbosbeheer. De eerste stap daartoe werd gezet in 1988, nadien gepaard aan nieuwe behuizingen van beide Diensten. Een bijkomend verschijnsel was het vertrek van directie-medewerkers.

Het voorgaande heeft vooral bij de Directie Bos- en Landschapsbouw de nodige sporen achtergelaten. Bovendien heeft de reconstructie van de Beschikking Bosbijdragen tot een meer omvattende Regeling Bijdragen Bos- en Landschapsbouw ongetwijfeld de nieuwe Directie veel energie gekost.

Naast dit alles mag niet onopgemerkt blijven, dat ten Departement de Bosbouw en het daartoe te voeren beleid als lastig wordt ervaren; de ambtenaren zijn doorgaans op de landbouw georiënteerd en dat is nu eenmaal een geheel andere tak van landgebruik dan bosbouw en bovendien heeft de landbouw in tegenstelling tot de bosbouw een stevige band met het EG-beleid. Wanneer men vervolgens flirt met Natuurbehoud vanwege de perikelen met landbouw en tevens de Rijksdienst waar de bos-, natuur- en landschapsbeleidsvoering aan is toevertrouwd in mootjes

hakt en in een departementale indeling onder brengt die strijdig is met de (deels historische) ontwikkelingen, dan loopt men risico's de aard en omvang van de problemen eerder te vergroten dan te verkleinen.

Dit alles heeft ook een belangrijke keerzijde. Het bosbouwbedrijfsleven heeft zich sinds de jaren 50 steeds meer afhankelijk opgesteld ten aanzien van het rijksbeleid. Dat wreekt zich een keer. De in het bovenstaande eerder gesignaleerde breuk in het vertrouwen rond de werkgelegenheidsregeling is maar langzaam tot het bedrijfsleven doorgedrongen. Op het bosbouwcongres “Nieuwe kansen” – in 1989 georganiseerd door de 10 jaar bestaande bosgroep Salland/Twente – werd de eerste serieuze poging tot een nieuwe dialoog ondernomen, mijns inziens niet zonder succes (Maaren, A. van; 1989a). Parallel daaraan is de Vereniging van Boseigenaren zich gaan beraden over de aard van de afhankelijkheidsrelatie: de Regeling Bosbijdragen. Sindsdien begint het bosbedrijfsleven zich – ook in de diverse geleidingen van plantsoenvoorziening tot en met de houtafzet – duidelijker als overlegpartner te profileren. Zo heeft in 1990 het Bosschap een eigen beleidsplan ontwikkeld dat gezien mag worden.

Niet onvermeld mag blijven de reeds sinds de Tweede Wereldoorlog latent aanwezige complicatie, dat het Departement afzet en verwerking van alle agrarische producten in zijn portefeuille heeft behalve hout, dat onder het grondstoffenbeleid van het Departement van Economische Zaken valt. Deze situatie heeft reeds in hoge mate meegespeeld bij de Regeringsbeslissing Meerjarenplan Bosbouw. Om bij een zo belangrijke functie van bos als hout-

voorziening interdepartementaal te moeten overleggen geeft zo 'n problemen.

Een soortgelijke situatie dient zich aan ten aanzien van het Departement van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Met Volkshuisvesting is best te leven, inzake ruimtelijke ordening heeft Landbouw een flinke vinger in de pap via Landinrichting, maar het Milieubeleidsplan (plus) betekent een regelrechte confrontatie, niet alleen voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij maar ook voor Bosbouw en Landschap. Het onlangs op instigatie van beide Departementen gehouden symposium inzake CO2-problematiek en Bosbouw (met name bosuitbreiding) is hopelijk een signaal van op gang komende intensieve samenwerking. Bij de kabinetswisseling zien we wel weer verder.

Inmiddels kon een uitvoeringsprogramma Meerjarenplan Bosbouw derhalve niet langer meer worden uitgesteld. Met de afgeslankte -en door het vertrek van diverse deskundigen- behoorlijk afgezwakte- Directie Bos- en Landschapsbouw is het karwei ondernomen. Het ligt er dus en daarover straks meer.

Vermoedelijk bij verrassing kwam het UP op het goede moment in de politieke arena: vrijwel gelijktijdig met het Natuurbeleidsplan en het Nationaal Milieubeleidsplan Plus. Bij alles wat er nog meer gezegd kan worden, op deze plaats alvast het compliment voor de Directie Bos- en Landschapsbouw: het UP was er precies op tijd om de staatssecretaris ervan bewust te doen zijn, dat bosbouw misschien wel een lastig, maar geen onbelangrijk deel van zijn portefeuille is.

Op deze wijze is - bij wijze van spreken - dan toch maar een politieke aktualisering van het MJPB bereikt. En dat was broodnodig

gezien de golf van nota's en beleidsplannen inzake (onder meer) de landelijke gebieden. In de meeste daarvan werd het MJPB (van 1987!) nauwelijks of geheel niet meer genoemd! Via het UP Bosbouw is het bosbeleid in ieder geval weer boven de horizon verschenen.

De vorm, waarin het UP is gepresenteerd

Het uitvoeringsprogramma bestaat uit twee delen:

deel 1: Hoofdpunten van het UP
deel 2: Het uitvoeringsprogramma.

Deze vorm treft men in meerdere nota's inzake het Regeringsbeleid aan, zij het dat het eerste (korte) deel dan als geel katern is afgedrukt en daarmee de nadruk krijgt. Dat is bij het UP Meerjarenplan Bosbouw niet het geval. In de eerste plaats is de inleiding op deel 1 circa vier maal langer dan die op deel 2, het bevat bovendien een aantal informatiës, die in deel 2 alleen verspreide aandacht krijgen. Dat is met name storend terzake van de reeks van nota's Regeringsbeleid, die in de jaren 1989 en 1990 zijn uitgebracht en vrijwel zonder uitzondering het Meerjarenplan Bosbouw op essentiële wijze raken: tenminste iets voor de MJPB-evaluatie in 1991 en zeker niet en passant te vermelden in Hoofdpunten van een uitvoeringsprogramma. Dit temeer nu in de inleiding van deel 1 (Hoofdpunten) tevens wordt opgemerkt, dat de afstemming met andere door de Regering uitgebrachte nota's heeft plaatsgevonden; maar in het voorgenomen uitvoeringsbeleid wordt nergens een ferm standpunt omtrent de consequenties ingenomen. Het is een troostprijs te lezen, dat wanneer uit deze en latere nota's nog nadere consequenties voortvloeien voor het uitvoeringsprogramma, deze jaarlijks in de Memorie van Toe-

lichting op de Rijksbegroting zullen worden opgenomen. Geldt dat overigens ook in omgekeerde richting?

Zo'n beleidstype is in de beleidsliteratuur bekend als incrementeel: voortmodderen in goed Nederlands (Hoogerwerf, 1985).

Wat verder deel 1 betreft, Hoofdstuk 4 heeft als titel: Hoofdaccenten van beleid voor de komende periode. Verwacht mocht worden dat -ten behoeve van hoofdstuk 5, Actielijst- dit hoofdstuk een analyse van knelpunten anno 1990 en een prioriteitsstelling zou bevatten. Een prioriteitenkeuze is kennelijk wel gemaakt; vermeld wordt althans een zestal aspecten:

- monitoring van de bosvitaliteit;
- de bosdoeltypen-benadering;
- de stimulering van de bosbedrijven;
- de realisering van bosbouw-elementen uit het Natuurbeleidsplan;
- de uitbreiding van het bosareaal;
- de ontwikkeling van een EG-bosbouwstrategie.

De onderbouwing met de redengevende knelpunten is echter moeilijk te achterhalen. De 115 actiepunten uit hoofdstuk 5 tillen hier en daar de sluier wel even op, maar helder wordt het niet. Zelfs is in dit hoofdstuk verzuimd om de hoofdaccenten van hoofdstuk 4 systematisch te volgen. Zo krijgt men vanwege de veelheid aan acties geen zicht op de structuur en lijken sommige "hoofdaccenten" in de mist te verdwijnen. Een mogelijke oorzaak daarvoor ligt wellicht in het gebrek aan onderscheid tussen macro- en microaspecten van beleid. Wellicht dat daardoor ook de aandacht voor recreatie en toerisme vrijwel volledig ontbreekt!

In deel 2 vergaat het de lezer niet veel anders. Zou in een Uitvoe-

ringsprogramma de meeste aandacht voor de instrumenten van beleid (hoofdstuk 3) mogen worden verwacht, het financiële hoofdstuk 4 – financiën vormen toch ook een instrument? – meegerekend beslaat het slechts 7 pagina's van de 40; bovendien zijn de instrumenten nauwelijks kwantitatief beschreven, het meeste wisten we al en draagt nauwelijks bij tot inzicht in de reële uitvoering van het "programma". Het omvangrijke hoofdstuk 2, beleidsonderwerpen lijkt meer op een voortschrijdend meerjarenplan dan op een programma; evenmin wordt duidelijk wat men met de hoofdaccenten van deel 1 heeft bedoeld te zeggen. Weliswaar is de systematiek van deel 2 met enige moeite terug te vinden in de actiepunten van deel 1; maar waarom is in de tekst van deel 2 – met name bij de per paragraaf vermelde "(geplande) activiteiten" – niet verwezen naar de genummerde actiepunten van deel 1? Op deze wijze zou er een directe relatie tussen de uitvoeringsfilosofie en de gekozen actiepunten zijn ontstaan; ook al blijft de keuze als zodanig dan op diverse punten nog te raden over. Bovendien is het voor de in het programma geïnteresseerde lezer een probleem, dat de tekst volstaat van opmerkingen als: er zal bezien worden, aandacht krijgen, voor ogen staan, wordt nagestreefd, zal zich inzetten voor, wordt gecontinueerd, zal onderzocht worden, wordt voorbereid en dergelijke. En dat in een uitvoeringsprogramma, waarin men concrete, niet alleen gekwalificeerde maar vooral gekwantificeerde maatregelen verwacht, gerelateerd aan concrete oplossingen! Overigens moet zeer gewaardeerd worden, dat getracht is om het beleid te laten uitmonden in actiepunten.

Desondanks lijkt het uitvoeringsprogramma meer op een bijstelling en (samenvattende) herhaling van het Meerjarenplan in 64 pagina's – hoe knap op zichzelf ook – dan op een hanteerbaar en puntig beleidsprogramma. Naar mag worden aangenomen is de huidige beleidsdirectie met het Uitvoeringsprogramma zich goed bewust, wat er allemaal aan de orde is. Maar wanneer ontstaat daarbij de werksfeer om beleidsmatig orde op zaken te kunnen stellen? Zoals het er nu ligt is het uitvoeringsprogramma nauwelijks uitdagend voor wie dan ook behalve de opstellers, zeker niet voor het bosbedrijfsleven, waarvoor het grotendeels is geschreven. Een alsnog aan te brengen prioriteit in de actiepunten aan de hand van de meest dringende knelpunten zal de vaart erin moeten brengen.

De beschikbare instrumenten

Met voorbijgaan aan de onderwerpen van beleid wordt in het navolgende alleen ingegaan op de instrumenten. Bij een uitvoeringsprogramma mag worden verwacht, dat de te hanteren instrumenten op duidelijke wijze worden gepresenteerd en -in dit geval- aan de actiepunten en tenminste aan de hoofdaccenten (zie deel 1, § 5 en § 4) worden gekoppeld. Helaas ontbreekt het aan deze helderheid: het is een puzzel en het wordt niet duidelijk of het wel klopt.

Bij beschouwing van de instrumenten volgens het UP (deel 2, § 3) en vergelijking met de actiepunten (deel 1, § 5) kunnen de volgende kanttekeningen worden gemaakt:

Continue registratie (de zgn. monitoring); een kort gedeelte in 3.1. niet helemaal gedekt door de actiepunten 71 t/m 75.

Aangepakt wordt de 5-jaarlijkse bijstelling van de Bosstatistiek en de op grond daarvan op te stellen Houtoogststatistiek en een Prognose Oogstbaar Hout (actiepunt 73). Een goede zaak, maar zouden ook de andere functies van het bos, met name natuurontwikkeling en openlucht recreatie niet eveneens gemonitord kunnen worden? Misschien iets voor actiepunt 75 (afstemming van systemen)?

Ten aanzien van de bosvitaliteit wordt niet duidelijk gemaakt, aan welke inzichtverhogende aanvullende opnamen wordt gedacht. Waarom niet gekoppeld aan de bosstatistiek? Voor het overige geen nieuws: de jaarlijkse registratie van ziekten en plagen alsmede de houtprijstatistiek worden voortgezet.

Voorlichting; § 3.2. en actiepunten 76 t/m 83.

Dit instrument wordt terecht belangrijk genoemd. In § 3.2. wordt echter verwezen naar deel 1 (zoeken maar). Een meer specifiek overzicht van thema's zou reeds in 1989 beschikbaar zijn gekomen. Behalve via het Consultantschap in Algemene Dienst (CAD-BLB) wordt niet vermeld hoe men de duizenden bosbedrijven denkt te bedienen. Ieder bedrijf heeft zijn eigen behoefte aan voorlichting: hoeveel deskundigen zullen worden ingezet? Zie ook onder het hoofdje Directies.

Bij de actiepunten 76 (professionalisering) en 77 (bedrijfsvoorlichting) staan nog wat details genoemd, maar het blijft vaag. Voorlichting komt in het UP vele malen ter sprake, maar van een voorlichtingsprogramma wordt nog niet gerept, althans niet in het UP. Merkwaardigerwijze wordt het Informatie en Kennis Centrum (IKC) Natuur, Bos, Landschap en Fauna niet in het UP genoemd en derhalve krijgen ook de voorlichtingsaspecten ervan geen enkele

aandacht. Zo'n Centrum kan toch als een soort winkel voor particulier initiatief worden gezien, terwijl ook beleidsmatige voorlichters hieruit putten kunnen?

Onderwijs, § 3.3. en actiepunten 84 t/m 86.

In § 3.3. worden helaas voornamelijk wat recente veranderingen in het onderwijsstelsel genoemd. Met name de vorming van het Agrarisch Opleidingscentrum (A.O.C.), waarin het "middelbare bosbouwonderwijs" wordt betrokken, lijkt een goede kans om de bijdragen van bos en bosbouw tot de ontwikkeling van de landelijke gebieden ook tot het agrarische deel van de bevolking door te laten dringen. Maar de U.P.-tekst volstaat met de opmerking, dat er "juist nu mogelijkheden bestaan om de wensen vanuit de bosbouw sector ten aanzien van de gewenste deel - en eindkwalificaties (van het onderwijs) naar voren te brengen". Welke worden niet vermeld.

De actiepunten 84 t/m 86 geven weinig meer informatie. Van wie wordt wat verwacht?

Onderzoek, § 3.4. en actiepunten 87 t/m 109.

In § 3.4. worden (naast informatie over de DLO-instituten) drie onderwerpen genoemd:

- een actieve participatie van de particuliere sector bij het realiseren van het beleid; met name is onderzoek naar de structuur van particuliere bosbedrijven dringend noodzakelijk. Wat daarmee is bedoeld wordt niet duidelijk gemaakt.

- milieuproblematiek als een prioritair onderzoeksgebied.

- voor de overige onderzoeksprojecten wordt naar § 2 van deel 2 verwezen: dat zijn dan wel 32 pagina's ambtelijk taalgebruik, die door geïnteresseerden doorgenomen mogen worden.

Voor de onderzoeksfinanciering

worden geen afzonderlijke middelen begroot. De uitvoering zal "hoofdzakelijk") via de DLO-onderzoeks-programmering veilig gesteld moeten worden (zie ook financiële aspecten, § 4).

De reeds lopende onderzoeksprojecten worden vermeld in de actiepunten 87 t/m 99; geen nieuws derhalve. De reeds meer dan 200 jaar geleden in Europa uitgeprobeerde en nog langer in de tropen toegepaste systemen van meerjarige gewassen (boscomponenten) en akkerbouw/veeweide op één perceel of bedrijf worden onder de naam Mengteelt nog eens uitgezocht voor Nederland.

Voorgenomen projecten staan in de actiepunten 100 t/m 109. Het onderzoek naar de structuur van particuliere bosbedrijven wordt inderdaad genoemd bij de actiepunten 105 (financiële resultaten; loopt al meerdere jaren bij L.E.I. en Dorschkamp) en 106 (effecten van belastingen, varieert eveneens per bedrijf). Ook zullen de indirecte economische effecten van bosaanleg (woon- en vestigingsklimaat) onderzocht gaan worden. Gelden deze effecten niet voor bestaande bossen?

Effecten van luchtverontreiniging op korte vegetaties in bossen (actiepunt 100) is nogal traditioneel geformuleerd. Er is een veel breder verband met de kwaliteit van de bosgroeiplaatsen, waar onder de (reeds afgestorven?) andere levende organismen dan grassen. Aan de (met het vorige samenhangende) verdroging wordt gelukkig ook het een en ander uitgezocht. Wat aan de CO2-problematiek (broeikas effect), actiepunt 101, nog moet worden uitgezocht wordt niet duidelijk. Het CO2/bosbouwsymposium van 1 maart 1991 biedt inmiddels (via 5 rapporten) voldoende materiaal voor actie: vooral populierenbos kan -voor zover bos überhaupt veel kan- op korte termijn een

bijdrage leveren.

Bij actiepunt 109, inlands hout, is de kans gemist om de relatie te leggen met edelhout uit de tropen (zie knelpunt tropisch regenbos). Een volwaardige plaats voor hout uit Nederland loopt m.i. vooral via het bedrijfsleven, dat wil zeggen de bosbedrijven en de afzetkanalen, en zou dus aan actiepunt 105 gekoppeld kunnen worden.

Wetgeving § 3.5. en actiepunten 110 en 111.

Dit onderdeel van instrumenten is wat bos en beplantingen betreft al jarenlang een achtergebleven gebied.

Kennelijk is men in het UP nog steeds erg tevreden met de Boswet 1962. Aan het eind van de jaren '70 dacht men er al over om de bosstrooiselwinning (toen als noodmaatregel geregeld bij provinciale verordeningen, Ontgrondingenwet) op de lijst van wensen inzake aanpassing van de Boswet te plaatsen; gezien de inmiddels onderkende invloed van luchtverontreiniging voegt men strooiselverwijdering bij effectgerichte maatregelen, maar de ontwikkeling van de bosgroeiplaats blijft toch primair? En de ombouw van de huidige areaalwet naar een beheerswet is toch dringender dan ooit? (Regionale bosplannen; Beschikking Bosbijdragen). Nu wordt in § 3.5. nog triomfantelijk gedaan: "waar bos is moet bos blijven". Lukt dat werkelijk met zure regen en zonder reconstructie van de Boswet?

Merkwaardig is overigens, dat het spontane bos in deze paragraaf ontbreekt; dit moet wijken voor "herstel en ontwikkeling van het oorspronkelijke (?) natuurlijke karakter van terreinen" en dus de verwijdering van spontaan bos (zie § 2.5.4.). Weet men wel wat men schrijft? En zou zoiets als het tegengaan van de spontane (m.i. natuurlijke) bosontwikkeling dan niet in de wet geregeld moeten

worden? Er wordt van alles geregeld, maar buiten de wet om, zie actiepunt 70! (toepassing van de Boswet bij specifieke natuurwaarden).

Gelukkig is de wens om de compensatieregeling (KB van 20 juni 1962, stcrt 220) bij te stellen niet vergeten. Dat stond al in de Structuurvisie op het Bos en de Bosbouw uit 1977. Bij actiepunt 111 spreekt men van aanscherping; m.i. zou compensatie alleen nog in uitzonderingssituaties (in de wet op te nemen) aanvaardbaar zijn.

Bij actiepunt 110 zou overwogen moeten worden, welke wetsaanpassingen nog meer met het oog op "bosbouwkundig verantwoord beheer" noodzakelijk zijn.

Subsidies, § 3.6. en actiepunten 112 t/m 114.

Noch in § 3.6. noch in de actiepunten staat enig nieuws; jammer dat de kans niet benut is om aan te geven, dat het hier gaat om effectieve en efficiënte prikkels om het bosbedrijfsleven tot participatie in de beleidsuitvoering te brengen (Van Ziel, 1988; Kooy, 1990; Bosma en Gaasbeek, 1991). Als gesteld wordt dat de rijksoverheid het particuliere bosbezit wil bevorderen (§ 2.5.2.), dan beperkt zich dat toch niet tot aankoop en ruiling? Hoe denkt men de publiek-private samenwerking gestalte te geven zonder daar een vorm van financiering bij te voegen? Een voorbeeld is de Bomenstichting, aan wie onlangs de uitvoering van de Regeling "Herstel van Monumentale Bomen" is opgedragen met een budget van fl. 200.000,-. Hoe verhoudt zich dat met de toestand DUR/BKB?

De Directie Bos- en Landschapsbouw en het Staatsbosbeheer, § 3.7. en § 3.8., actiepunt 115.

De belangrijkste boodschap in § 3.7. is, dat BLB de uitvoering van

het beleid van de rijksoverheid coördineert. Hoe men dat denkt te doen (als het al uitvoerbaar is) blijft te raden. En wat het Staatsbosbeheer betreft, volgens uitspraak van de Staatssecretaris bij de opening van de nieuwe vestiging te Driebergen zou deze beheersdienst - ongeacht administratieve verwickelingen - per 1 januari 1991 verzelfstandigd zijn. Volgens actiepunt 64 (onder het hoofdje privatisering!) moet het nog worden onderzocht. Gezien de bij het SBB nog steeds (zij het verspreid) aanwezige deskundigheid kan alleen maar gehoopt worden dat deze ruim 90 jarige voor wat hem betreft de taakstellingen van het UP zal weten te volbrengen. Dat had heel goed het - ontbrekende - actiepunt 116 geweest kunnen zijn.

Actiepunt 115 vermeldt, dat voorlichting bij BLB een belangrijk taakaccent wordt. Op provinciaal niveau zullen professionele bedrijfsvoorlichters actief zijn. Met twee zou men dus kunnen volstaan; er is echter geen relatie met § 3.7.; zelfs ook geen verwijzing naar § 3.2., voorlichting. De toekomstige organisatie BLB en de bijbehorende buitendienst is niet belangrijk? Laten we hopen dat de kaars niet uitgaat. Aan contact met deskundigen is bij het bedrijfsleven dringend behoefte.

Financiële aspecten, § 4, geen actiepunten.

De budgettering van de Rijksoverheid is een moeilijke te doorgronden materie. Sommige zaken moet men in dit geval elders zoeken dan bij de begroting van LNV.

Wat de tabellen 5 en 6 in deze paragraaf betreft valt het eerst op, dat er tot en met 1994 geen veranderingen zijn voorzien. Een statische begroting dus, tegenover 115 actiepunten die een flinke dynamiek zouden doen vermoeden. Bij tabel 5 (bosinstand-

houding) wordt vermeld, dat de middelen voor het onderzoek (23 actiepunten) door middel van prioriteitsstelling binnen de onderzoeksprogrammering gevonden gaan worden; uit het UP kan bijgevolg niet worden afgelezen, in hoeverre de onderzoeksbudgetten voor bos- en landschapsbouw zullen toenemen. Voorlichting (zie actiepunten 66, 67 en 115) wordt volgens het UP een belangrijke taak; middelen ervoor maken echter deel uit van de materiële en personele begroting LNV. Hoe daar de prioriteitsstelling wordt moet derhalve eveneens worden afgewacht. Tabel 6 noemt de uitgaven voor de uitbreiding van blijvend bos. Daarbij wordt vermeld, dat in de Regeling bijdragen bos en landschapsbouw (tabel 5) in principe geld beschikbaar is voor 1200 ha (per jaar, actiepunt 55) particuliere productiebeplantingen. De (tijdelijke) bebouwing van vrijkomende landbouwgronden (EG-regeling) kan dus bij voorbaat geen grote vlucht nemen. Van de voor blijvend bos gereserveerde 34.8 miljoen wordt slechts 0,8 miljoen aan lagere overheden en particulieren toegedacht. Afgezien van grondverwerving kan daar wellicht 150 ha per jaar worden aangelegd. Volgens tabel 4 wordt voor de periode '89-'94 een uitbreiding van blijvend bos door de rijksoverheid (diverse instanties) een oppervlakte van 6300 ha vermeld. Dat betekent 1050 ha per jaar. Daarvoor is per jaar 34 miljoen beschikbaar en daarvan ca. 70% voor de grondverwerving en ca. 30% voor de inrichting. Iedere verwijzing naar de mogelijkheid om via publiek-private samenwerking voor dit rijksbudget een veelvoud aan oppervlakte bebost te krijgen ontbreekt. Wat stellen de desbetreffende actiepunten 50 en 65 (PPP-constructies) dan nog voor?

Ook voor de ontwikkeling van de GEN-Veluwe (actiepunt 33) of

voor bos in de uiterwaarden en dergelijke (zie actiepunten 37 en pagina 39) lijkt geen budget beschikbaar; het komt allemaal uit dezelfde pot en het zijn nog maar een paar voorbeelden.

Fiscale aangelegenheden worden op pagina 47 wel genoemd, maar dan alleen in verband met de aanleg van de 1200 ha tijdelijk bos. En daarover wordt in actiepunt 56 alleen vermeld, dat er aandacht aan geschonken zal worden. En toch, zou iedere ha blijvend bos niet voor NSW-achtige maatregelen in aanmerking moeten komen? Wellicht dat het vergelijkende onderzoek inzake belastingstelsels in de EG de boscijneraar wat verder brengt.

Het bovenstaande is allemaal veel te lang. Toch ben ik van mening niets overbodig geschreven te hebben. Is het niet een weerspiegeling van het UP, dat zoveel op tafel brengt maar zo weinig hanteerbaar is?

Knelpunten inzake bos en bosbouw

Het is uiteraard ter discussie of het uitbrengen van kritiek op andermans werk – hoe opbouwend bedoeld dan ook – niet wat makkelijker is dan het opstellen van een UP. Om daaraan tegemoet te komen kan het effectief zijn een poging te wagen ook constructief ontwerpend aan de gang te gaan. In dit geval door enkele actuele knelpunten, hun oplossingsrichtingen en de instrumenten daartoe te formuleren en te vergelijken met het gepresenteerde UP. Het moet uiteraard beperkt blijven tot een (persoonlijke en dus beperkte) visie.

Daarbij is hier gekozen voor aansluiting bij de hoofdaccenten van beleid zoals vermeld in het UP (deel 1, § 4). Op deze wijze geeft het volgende ook een suggestie voor een andere vorm van een UP, waarbij de beschrijvende teksten

van de huidige delen 1 en 2 samengevoegd zouden kunnen worden en per onderdeel zouden kunnen uitmonden in actiepunten.

De te schetsen knelpunten zijn:

- verbetering van het functioneren van de Nederlandse bossen door middel van het werken met de zogenaamde bosdoeltypen;
- de milieuvraagstukken als gevolg van onderling strijdig landgebruik;
- het behoud van de tropische wouden;
- het particulier initiatief inzake boscijnerdom.

De bosfuncties en de bosdoeltypen

Het is bekend dat de sprong van het MJPB naar een bosdoeltype ergens in het land te groot is om het zonder sturingsmechanisme te kunnen stellen. In veel gevallen zal een verandering van bostype eerst op langere termijn bereikt kunnen worden; en hoe groter de afwijking tussen wat is en wat zou moeten, hoe moeilijker de realisatie. Maar vooral: hoe wordt bepaald op welke plaatsen wat bereikt zou moeten worden?

Bossen hebben eigenaren; grosso modo is bekend wat de eigendoms categorieën willen; de Staat en de Natuurbeschermingsorganisaties hebben een duidelijke taakstelling en zijn voor de overheid het kostbaarste; daarentegen zijn de particuliere eigenaren zeer verschillend in hun doelstellingen en het moeilijkste te sturen, maar de rijksoverheid hecht aan de instandhouding van het particuliere bosbezit. De vraag is, of de gedetailleerde sturing op nationaal niveau wel mogelijk is.

Het MJPB heeft daartoe voorgesteld het bosbeleid te regionaliseren; tevens is voor de Randstad een groenstructuurplan geoperationaliseerd, inclusief bosuitbreiding. De realisatie van de bos-

doeltypen-verdeling zou kunnen verlopen via de regionale bosplannen als verbinding naar beheersafspraken/beheersplannen voor de bossen (Bosma, 1984; Van Maaren, 1984; Thijsen, 1990). De sturende rijksoverheidstaak daarbij zou de verdeling van de regionale opgaven kunnen zijn. Binnen deze globale kaders kunnen de regio's, rekening houdend met de aspecten van landschap, ruimtelijke ordening en milieu (incl. de relaties met landgebruik anders dan bos) de regionale plannen ontwikkelen. Er ontstaan dan regionale kaders voor de beheerder incl. de vertaling naar de na te streven bosdoeltypen: wat is gewenst en wat kan. Zo'n benadering lijkt ook toepasbaar voor ROM-gebieden (zie knelpunt Milieuvraagstukken).

Langs welke wegen is dit te bereiken:

- de ontwikkeling van 'bosvisies' door de gedecentraliseerde rijksoverheid (voor zover mij bekend reeds gaande);
- de opstelling van regionale plannen door provincie-bestuurders in samenwerking met de boscijneraren en de rijksoverheid voornoemd;
- het bevorderen van regionale aanspreekpunten voor het overleg, o.a. samenwerkende (particuliere) eigenaren;
- het ontwikkelen van de bedrijfsvoorlichting ten einde de planning en uitvoering van beheersplannen zo goed mogelijk aan te sluiten op de regionaal gewenste ontwikkelingsrichting cq. handhaving van gewenste situaties. Instrumenten van rijksbeleid:
 - inzet van overheidsdeskundigen: gedecentraliseerde beleidsmedewerkers en bedrijfsvoorlichters;
 - het verlenen van premies (PPP constructies) aan lagere overheden en eigenaren om de te volgen wegen te kiezen en de erbij

horende acties te ondernemen;
- het in sturende zin bijstellen van de bijdrageregeling voor het beheer van bosterreinen, gericht op de gewenste ontwikkelingen.

Wat vermeldt het UP over deze zaken; in dit geval beperkt tot de actiepunten, in de hoop niets over het hoofd gezien te hebben:

- actiepunt 12: breed overleg met beheerders en bedrijfsleven over de realisatie van bosdoeltypen door middel van beheer;

- actiepunten 22 en 23: samenwerking van bosbedrijven wordt gestimuleerd resp. aandacht voor professionalisering van het beheer;

- actiepunten 26 en 27: overleg met betrokkenen hoe functietoekenning kan worden vastgelegd respectievelijk hoe op zinvolle wijze (criteria) bepaalde functies kunnen worden toegekend;

- actiepunt 65: financiering via PPP-constructies (publiek-private samenwerking) zal gestimuleerd worden;

- actiepunt 68: noemt alleen de ondersteuning van de opstelling van regionale bosplannen; niet hoe en wat;

- instrumenten: voorlichting (76, 77 en 115), wetgeving (?) en subsidies (zie actiepunt 112, vereenvoudiging).

Het wordt door mij aan de lezer overgelaten te overwegen, wat programmatisch is.

Milieuvraagstukken/onderling strijdig landgebruik

Hierbij zullen buiten beschouwing gelaten worden de milieuverontreinigende bronnen (industrie, verkeer, e.d.) buiten het rurale landgebruik. De hier bedoelde vraagstukken komen voort uit te weinig aandacht in het verleden voor mogelijke onderlinge strijdigheid in landgebruik. Dit heeft zich inderdaad sluipend ontwikkeld door technologische ontwikkelingen gericht op productie-

verbetering bij formeel legale landgebruikstypen.

Het MJPB spreekt zich er (nog) niet over uit; hoogstens kan de spanning tussen de bosfuncties onderling als zodanig worden gezien, indien men milieu met natuur vereenzelvigen zou (zoals sommigen doen). Zorg voor het milieu is zeer recent op de politieke agenda gekomen. Het MJPB laat zich er wel over uit, maar een programma veronderstelt wel een 'beleid'.

Ten tijde van de opstelling van het UP lagen de 4e Nota over de Ruimtelijke Ordening en het Nationaal Milieubeleidsplan (misschien nog zonder +) echter wel degelijk op tafel. Op pag. 1 van het UP staat dat ook vermeld. Welk beleid is denkbaar?

Onderling strijdig landgebruik beperkt zich niet tot bepaalde vormen van landbouw en veeteelt; ook golfbanen of verblijfsrecreatie-accommodatie e.d. kunnen daaronder begrepen worden. Oplossingen kunnen alleen gebiedsgewijs nagestreefd worden; scheiding of verweving zijn strategieën, die nieuwe inhoud kunnen krijgen, onder meer door extensivering of juist intensivering (effectgerichte maatregelen). Daartoe is in het Nationaal Milieubeleidsplan in samenhang met de 4e Nota R.O. het voorstel gedaan om in gebieden met schrijnende toestanden (waar zijn die nog niet?) in overleg met de landgebruikers een soort herinrichtingsproces op gang te brengen. Het doel is om op termijn tot een - door de landgebruikers gedragen - harmonisch en vooral duurzaam landgebruik te komen: althans een perspectief daartoe te gaan ontwerpen, waaraan de landgebruikers zich kunnen gaan aanpassen dan wel aan de hand waarvan men kan overwegen zich elders te vestigen. Er zijn enkele ROM-gebieden aangewezen, waaronder de Peel en de Gelderse Vallei

(Klundert, 1989; Actieplan, 1990). Het is ten aanzien van deze gebieden de vraag, of voor het aldaar te ontwikkelen 'geïntegreerd gebiedsgericht beleid' het bosbeleid zodanige aanknopingspunten biedt, dat bij deze integratie ook bossen en landschapselementen betrokken kunnen worden, hetzij dat deze nog bestaan dan wel dat aan nieuwe gedacht kan worden. De bosfuncties zijn immers velerlei en kunnen bijdragen tot perspectieven voor een gebied. Daartoe zou minder een defensief en meer een actief bosbeleid gewenst zijn, waarbij zowel bestaande als nieuw te ontwerpen instrumenten van beleid ingezet kunnen worden. Het vergt tevens een inzet van inventieve bosbouwdeskundigen, die zich aan het onderhandelingsklimaat durven te onderwerpen. Inventief, want bossen hebben het milieu het nodige te bieden maar dat dient wel praktisch toegepast en op anderen, waaronder de landgebruikers, overgebracht te worden. Er zitten ook belangrijke sociaal-economische dimensies aan. In dat verband kunnen een golfbaan en verblijfsrecreatieve voorzieningen wel degelijk efficiënt worden ingepast, onder meer door aanvullende bebouwingen.

In het UP wordt vooral de nadruk gelegd op de bosbescherming. Bescherming is noodzakelijk maar kan ook bereikt worden via de geïntegreerde gebiedsgerichte benadering; over deze benadering feitelijk geen woord. Actiepunt 46 noemt alleen CO₂-reductie, het tegengaan van ontbossing (in de tropen) en de bosuitbreiding in Nederland daartoe. Maar dat is niet identiek aan de ROM-aanpak. Iets voor de MJPB-evaluatie? Aan de Landbouwuniversiteit is onderzoek maar vast ter hand genomen.

Het behoud van het bos in de tropen

Het is bekend dat in de (sub-)tropische gordel de bossen op alarmerende schaal verdwijnen: voorzichtig geschat toch ca. 12 miljoen ha per jaar. Dat gebeurt op een zodanige wijze dat doorgaans van verwoesting gesproken moet worden; en dat betekent niet alleen uitroeiing van vaak onbekende soorten of het ontstaan van allerlei ziekten en plagen, maar ook landdegradatie (verwoestijning) uitmondend in ernstige en zelfs grootschalige gevolgen voor het milieu: bestaansbronnen worden vernietigd met gevolgen niet alleen voor de lokale bevolking maar voor de gehele mensheid. Ondanks alle pogingen in de afgelopen decennia dit proces te keren, gaat het nog steeds voort. De wendingen ten goede zijn te gering; herbebossingen zijn kostbaar, te gering in omvang en kunnen waarschijnlijk nimmer de verloren gegane bosvegetatie in alle opzichten vervangen.

De oorzaken van de grootschalige verwoesting liggen enerzijds bij het korte termijn gewin van kortzichtige kapitaalcrachtige ondernemingen uit het rijke deel van de wereldbevolking. Dit inclusief de lokale machthebbers en het onvermogen (en het gebrek aan de wil) om de mijnbouw inzake bos en ondergrond (mineralen) om te zetten in duurzaam beheer: geringer gewin maar tot in lengte van jaren. Anderzijds kunnen de doorgaans - naar onze maatstaven - arme, in omvang toenevende en vaak ontheemde lokale bevolkingen voor hun zelfvoorziening niet anders dan het proces afmaken en verder trekken. Het proces is dan ook zeer complex, wereldwijd en van sociaal-economische aard. De rijke landen baseren hun welvaart voor een niet onbelangrijk deel (grondstoffen) op de armoede van de rest van de

wereld, in veel gevallen via 'samenwerking' met enkele rijken in de Derde wereld.

De oplossingsrichtingen reiken dan ook veel verder dan een bosbeleid in Nederland vermag. Zelfs indien men zich beperkt tot de landelijke gebieden in ons deel van Europa zijn de pogingen tot bijdragen in het omkeren van de gesignaleerde processen al moeilijk genoeg. Het technologisch hoogontwikkelde landgebruik leidt niet alleen tot milieuvraagstukken in eigen regio, maar tevens tot een productie-omvang, die een beter landgebruik (inclusief behoud van bossen in de tropen) tegenwerkt. Het terugdringen van het gebruik van hoogwaardig hout uit de tropen lijkt logisch, maar effectiever zou zijn de bevordering van het gebruik van andere producten van goed landgebruik in de tropen. Wat in Nederland - en dus op kleine schaal - gedaan kan worden inzake bossen is drieledig:

1. het beter benutten van bestaande bossen; dat wil zeggen een beheer gericht op duurzame voortbrenging van hoogwaardige producten en het efficiënt benutten van de daarbij vrijkomende producten van minder waarde (geringe afmetingen of andere kwaliteit);
2. het uitbreiden van het bosareaal; dat wil zeggen een toeneming van de bosproductie (o.a. grondstoffen, CO₂-vastlegging, natuur en landschap) en het afnemen van landgebruiksproductie die de ontwikkeling van goed landgebruik in de tropen tegenwerkt;
3. het in ruimere zin bevorderen van goed landgebruik (zie milieuvraagstukken).

Instrumenten van bosbeleid zijn de ontwikkeling van bosdoeltypen, de bedrijfsvoorlichting en het financieel/fiscaal stimuleren van de bosbedrijven; respectievelijk

een daadwerkelijk bevorderen van de bosuitbreiding. Het laatste blijkt het moeilijkst: men komt in strijd met de gevestigde orde.

Als de erbij behorende bosbeleidsstrategie kan genoemd worden:

- de nadruk op het gebruik van kwalitatief hoogwaardig Europees hout daar waar mogelijk als alternatief van tropisch hout, in Nederland voort te brengen via geschikte bosdoeltypen op daartoe geschikte groeiplaatsen; in hoeverre grootschalige introductie van *Robinia* (Acacia), zoals door de Bosraad voorgesteld, daarbij hoort is mijns inziens zeer discutabel;
- het daadwerkelijk uitbreiden van het Nederlandse bosareaal, inclusief het zogenaamde tijdelijke bos, teneinde op wat langere termijn het gebruik van hout van minder duurzame kwaliteit naar deze grondstofbron te verschuiven;
- het - onder veel meer - met behulp van bosaanleg bereiken van een landgebruikstructuur in Nederland die bijdraagt aan het oplossen van de problemen in de Derde wereld;
- het ondersteunen van het bereiken van duurzaam bosbeheer in de tropen zelf; het hout zal daardoor wel een hogere prijs krijgen.

Het UP is inzake het bovenstaande het sterkste bij de formulering van het laatstgenoemde punt; zie deel 2, § 2.5.1. internationale aangelegenheden, en de actiepunten 61 en 62. Dat gaat echter ook het meeste voorbij aan de noodzakelijke maatregelen in het Nederlandse landgebruik, waar de overige bovengenoemde drie punten op doelen.

Actiepunten 31 en 109 beogen de verbetering van de toepassing van 'inlands' hout. De relatie met de tropen wordt niet gelegd: duurder hout uit de tropen en meer hoogwaardige toepassing

van Europees hout lijken echter bij elkaar te horen; het ondersteunt bovendien de rentabiliteit van de bosbedrijven, een milieuvriendelijke activiteit.

Actiepunten 46 en 47 (CO₂-reductie en behoud van bos in de tropen) blijven te veel steken in het formuleren van goede bedoelingen. De actiepunten inzake bosuitbreiding leggen opnieuw geen verband met de tropensituatie, die zich - zoals gezegd - niet beperkt tot de beschikbaarheid van hout. Dat een duidelijk uitvoeringsplan derhalve ontbreekt is een groot gemis. De reeds in het MJPB 1986 geformuleerde strategie vraagt na de recente milieubeleidsontwikkelingen meer dan ooit tevoren om een effectieve aanpak, zoals een grotere taakstelling. Zelfs de in het UP opgenomen financiële kaders geven geen enkele aanwijzing dat er ook maar iets werkelijk ondernomen gaat worden. Tussen haakjes: je moet ook maar de kans krijgen.

Het particulier initiatief inzake boseigendom

In het MJPB is gesteld, dat het particuliere eigendom van bos gestimuleerd moet worden. Een belangrijke overweging daarbij is vermoedelijk, dat aankopen door de Staat danwel financiering van overdracht naar Stichtingen en dergelijke de Rijksoverheid voor grote budgettaire problemen stelt. Zelfs de overdracht van overheidsbeheer naar particulier beheer is in overweging, hier en daar reeds in uitvoering. Het geldt uiteraard zowel voor bestaand bos als voor bosuitbreiding; op het belang van beide behoeft hier niet nader te worden ingegaan.

Wat zijn de knelpunten hierbij? Particulier initiatief begint bij de motivatie. Zelfs indien het gaat om persoonlijk genoeg dan nog kan vrijwel niemand zich een bodemloze put van kosten veroorlo-

ven (Mensink en Tiemersma, 1990). Bosbezit is in Nederland onrendabel, indien de grondkosten aan het bosbedrijf worden toegerekend; dat geldt overigens voor vele vormen van primaire bodemproductie (Klaassen, 1985). Om diverse redenen mag het rendement van bosbezit wellicht laag zijn, het moet er wel zijn om het bosbedrijf gaande te houden en op het laatste wordt kennelijk gemikt inclusief de aan het bosbedrijf gestelde verlangens in de samenleving. Op het congres 'Nieuwe kansen voor de bosbouw' is hieraan veel aandacht besteed (Van Maaren, 1989). Het vraagstuk is nu, hoe het particulier initiatief te stimuleren, met name hoe de structuur van de inkomsten uit het bos tot een jaarlijks positief saldo te brengen?

De instrumenten daartoe bestaan uit een mix van: algemene voorlichting, bedrijfsvoorlichting (inclusief het ontwikkelen van gewenste/mogelijke bosdoeltypen), verbetering van de afzet van marktbaar bosproducten (marketing) en overheidsbijdragen voor de niet-marktbare geleverde diensten uit het bos ('functie-beloning'). Gezien de vaak versnipperde/verspreide eigendom zal nadruk gelegd moeten worden op onderlinge afstemming en samenwerking; daarmee zullen zowel de financiële aspecten als het gezamenlijk optreden als aanspreekpunt tussen het bedrijfsleven en de overheid gediend zijn. De zich ontwikkelende samenwerkingsverbanden (zoals bosgroepen) kunnen zich gaan beraden op gemeenschappelijk beheer via rentmeesterdeskundigheid.

Wat vermeldt het UP hierover? Over het algemeen is het UP nogal onderwerp- of objectgericht en minder gericht op de actoren (zie ook knelpunt bosfuncties) en daar hebben we het nu

over. Toch schemert in deel 2 van het UP zo hier en daar de rol van de actoren tussen de problematiek van het bos door. Vermeld wordt, dat de rijksoverheid een breed overleg met bosbeheerders en het betrokken bedrijfsleven (alsof bosbeheerders geen bedrijfsleven zijn! v.M.) zal initiëren over de wijze waarop de kwaliteit van het bos verbeterd zal worden. De noodzaak tot rendementsverbetering gekoppeld aan de bereidheid tot investeringen wordt ook onderkend, evenals het bevorderen van de samenwerking. De voorlichting krijgt een belangrijk accent. Voor de oplossing van knelpunten in de financiële/fiscale positie van bosbedrijven wordt echter naar het onderzoek verwezen. Flankerend worden genoemd de imago-verbetering van Nederlands hout en de houtoogstverhoging vanuit het bedrijfsleven.

Inzake het tijdelijke bos wordt opgemerkt, dat de aanleg hiervan 'met kracht bevorderd zal worden'; daarbij wordt weliswaar verwezen naar de set-aside en de financiële regelingen, maar niet naar de bereidheid tot investeren (zie boven). Over de geringe operationalisering van publiek-private samenwerking is reeds elders een opmerking gemaakt, die echter wel erg schrijnend wordt in het kader van de bevordering van particulier initiatief. Een systeem voor functiebeloning inzake bestaand bos door middel van gedifferentieerde subsidies zal worden bekeken. Het staat er een beetje bevoogdend; waarom het bedrijfsleven niet wat meer uitgedaagd?

Behalve de bij 'bosfuncties en bosdoeltypen' (derhalve mijns inziens de onderwerpgerichte zijde van de medaille) genoemde actiepunten is ten aanzien van de actoren-benadering eigenlijk alleen de voorlichting te noemen en

de actiepunten 76, 77 en 78 resp. de professionalisering, de bedrijfsvoorlichting en de bosbouw-ambachtondernemingen, welke onderwerpen kennelijk bedoeld zijn om samen met het bedrijfsleven aan te pakken. Van enige verdere prikkeling of uitdaging van het bedrijfsleven wordt (althans in het UP) helaas geen blijk gegeven. Wellicht om te onthouden voor een volgend UP.

Slotopmerkingen

Het is eenvoudiger om kritisch een gepubliceerd document door te nemen dan om er zelf aan bij te dragen. Dat is althans mijn ervaring, vooral bij het opschrijven van de paragraaf 'knelpunten', waarbij het een wat verder uitgewerkt is dan het andere.

Voorts moet bedacht worden, dat het UP een politiek document is: de keuzen uit alternatieve benaderingen blijft verborgen, ondermeer in de vorm en de systematiek van het beleidsstuk. Het zal de lezer ook inmiddels meer dan duidelijk zijn hoe complex bosbeleid is. Misschien bent U niet eens aan het lezen van deze regels toegekomen.

Concluderend nog het volgende. De aandachtspunten voor ontwikkeling van de bosbouw in Nederland zijn grotendeels in het UP genoemd; diverse instrumentele zaken als de ROM-gebiedsbijdrage vanuit Bosbouw gezien, de boswetgevingsontwikkeling en de organisatie van ondermeer de voorlichting zijn niet goed uit de verf gekomen. Ook de financiële

aspecten (budget) zijn marginaal behandeld en weinig inzichtelijk. Verwacht mag worden dat het klimaat voor bosbouw als belangrijke bijdrage tot de functionele ontwikkeling van de landelijke gebieden zich in snel tempo zodanig verbetert dat een volgend UP meer programmatisch kan zijn en meer gericht op de betrokken actoren. Daarbij zou ook gelet kunnen worden op een uit elkaar houden van macro- en microaspecten van bos en bosbouw, ondanks de onderlinge relatie. Aandacht voor PR is dringend nodig, maar U mag alleen tussen de tekst-regels van het UP door lezen en constateren dat hier een initiatief van het bedrijfsleven wordt verwacht.

Het is te hopen dat de (weinig aangesproken) actoren ondanks de gebreken van het UP het nodige weerwerk zullen leveren, zowel ten aanzien van het geëvalueerde MJPB als ten aanzien van het vigerende UP en het vervolg erop: de ontwikkeling van het instrumentarium.

Literatuur

Actieplan Gebiedsgericht Milieubeleid, 1990. Naar meer samenhang tussen milieubeheer, ruimtelijke ordening, natuur- en waterbeheer. Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21896, nrs. 1-2: 1-18.

Bosma, N., 1984. Het Regionaal Bosplan. In: Nederlands Bosbouw Tijdschrift, 56(7/8): 211-214.

Bosma, N.J. en N.H. Gaasbeek, 1991. Naar een alternatief subsidiesstelsel in de bosbouw? Scriptie

Vakgroep Bosbouw, Landbouw-universiteit Wageningen.

Hoogerwerf, A. (red.), 1985. Overheidsbeleid. Samson Uitgeverij, Alphen a/d Rijn. pag. 42-46.

Klaassen, L.H., 1985. De toekomst van bos en bosbouw in een geurbaniseerde wereld. In: Nederlands Bosbouw Tijdschrift, 57(12): 418-421.

Klundert, A. van de, 1989. Gebiedsgericht ruimtelijk en milieubeleid. Spil (1989) 81-82 en 83-84: 88-92.

Kooy, N.J., 1990. Zure regels. In: Nederlands Bosbouw Tijdschrift 62(2): 56-58.

Maaren, A. van, 1984. Regionale Bosplannen: quo vadis? Nederlands Bosbouw Tijdschrift, 56(7/8): 215-217.

Maaren, A. van, 1989a. Een verkenning naar nieuwe kansen in de bosbouw. In: De Landeigenaar 35(9): 15. (Het is de moeite waard dit gehele nummer nog eens door te nemen).

Maaren, A. van, 1989b. Het Natuurbeleidsplan. In: Nederlands Bosbouw Tijdschrift, 56(11/12): 304-310.

Meiden, H.A. van der, 1990. Kritische Kamer over het Bosbouwbeleid. Bos en Hout Bericht 12.

Mensink, M.E. en J. Tiemersma, 1990. Doelstellingen en andere factoren die van invloed zijn op de beheersbeslissingen van particuliere bos-eigenaren. Scriptie Vakgroep Bosbouw, Landbouw-universiteit Wageningen.

Thijsen, S., 1990. Het Regionale Bosplan: nog geen overstaander in planningswoud. In: Nederlands Bosbouw Tijdschrift, 62(2): 196-199.

Ziel, H. van, 1988. Functiebeloning: idee voor een nieuw stelsel ter financiering van bosbezit. In: Nederlands Bosbouw Tijdschrift, 60(7): 241-243.