

## De context van de bosbeleidsontwikkeling in Nederland; een korte schets

**Bosbeleidsontwikkeling kent, als alle vormen van beleidsvorming, zowel een interne als een externe kant. In deze bijdrage staat de laatste, de context van bosbeleidsontwikkeling, centraal. Vanuit het gezichtspunt van ruimtelijke organisatie wordt deze context kort geschetst en wordt de noodzaak van koerskeuzen daarbinnen toelicht. Tenslotte wordt het belang van een nauwe wisselwerking van bosbeleidsontwikkeling met haar context benadrukt.**

### **Een metafoor als vertrekpunt**

Bosbeleidsontwikkeling, zo blijkt uit de bijdrage van Van Vliet, is een specifiek terrein. Wat minder zorgvuldig dan hij dit heeft gedaan, zou je bosbeleidsontwikkeling in metaforische zin kunnen beschouwen als de aanleg en de zorg voor een geleidingsbaan of beleidsweg, waarlangs het voertuig van de bosbouw met zijn belangrijke ecologische, economische en culturele dimensies zich als beleidsobject doelgericht kan voortbewegen.

Ik gebruik deze metafoor hier omdat ze twee aspecten in zich bergt waaraan ik in dit co-referaat korte aandacht wil besteden. Het eerste is dat er een vanzelfsprekende nauwe betrekking bestaat tussen baan en voertuig, tussen de beleidsweg en het beleidsobject. Dat heeft bepaalde consequenties. Veranderingen in het beleidsobject, bijvoorbeeld door een accentverlegging in de

ecologische, economische en culturele bosfuncties, stellen andere voorwaarden aan de beleidsweg. Omgekeerd kunnen veranderende beleidsstrategieën en -tactieken de vervoersmogelijkheden over de beleidsweg beïnvloeden en mede daardoor - soms ten gunste, soms ten ongunste van het beleidsobject - de beleidsruimte bepalen.

Het tweede aspect is dat er in onze maatschappij een netwerk van beleidswegen bestaat, waarover allerlei beleidsobjecten zich met veelal sterk variërende snelheden en met uiteenlopende graden van dynamiek voortbewegen. Ook dat heeft consequenties. Binnen een netwerk van wegen ontstaat er al gauw behoefte aan regulatie en vaak gaat dat gepaard met het onderscheiden van hoofd- en bijwegen met bijbehorende voorrangsgeregels. Soms worden er met het oog op coördinatie binnen het netwerk bepaalde circuits kortgesloten, waarbinnen het gedrag van de beleidsobjecten - ook al bewegen deze zich op eigen weg - min of meer sterk wordt beïnvloed; denk bijvoorbeeld aan de verhouding tussen het facetbeleid van de ruimtelijke ordening en de sector van het bosbeleid.

Ook het netwerk is wegens allerlei veranderingen - in zowel de afzonderlijke beleidsobjecten als in de bijbehorende beleidswegen - voortdurend in beweging; bovendien zijn de regulatieregels aan wijzigingen onderhevig.

Dit alles betekent dat er aan beleidsontwikkeling, ook aan bosbeleidsontwikkeling, twee kanten zitten. Een interne kant, waarbij

het gaat om de afstemming van de beleidsweg met het betreffende beleidsobject afzonderlijk, en een externe kant, die de context van het netwerk, de interactie met andere beleidsterreinen betreft, alsmede de regulatieregels die daarbij gelden. Veelal bestaat er een min of meer sterke wisselwerking tussen deze beiden; vanuit de interne kant zal er getracht worden te anticiperen op en bij te dragen aan de externe context, en van deze context uit zullen er naar de afzonderlijke beleidsterreinen toe zowel invloeden uitgaan als aanspraken op toelevering worden gedaan. Met betrekking tot bosbeleid en natuurbeleid is een dergelijke wisselwerking reeds lang vanzelfsprekend, maar ook ten aanzien van het landbouwbeleid lijken de betrekkingen zich te zullen versterken.

Ik wil deze context van bosbeleidsontwikkeling hier op één punt wat verder uitwerken; namelijk ten aanzien van de gerichtheid ervan. Ik beperk me daarbij uitdrukkelijk tot de Nederlandse situatie en daarbinnen vooral tot de ruimtelijke organisatie, die ik hier opvat in de ruime betekenis van maatschappelijk-fysieke omgeving.

### **Onduidelijkheid over de richting**

Voor een beleidsterrein dat beoogt te anticiperen op en bij te dragen aan de context van het netwerk waarvan het deel uitmaakt, is het uiteraard van belang de bewegingen van dat netwerk scherp in het oog te houden en vooral te letten op de richting waarin het zich beweegt. Maar beweegt het beleid met betrek-



■ Zo'n bos is toch altijd mooi?

king tot de ruimtelijke organisatie zich wel in een duidelijk herkenbare richting?

Tot voor kort moest het antwoord op deze vraag in feite ontkennend zijn. De koers die er tot dusver door de werking van het beleidsnetwerk van de ruimtelijke organisatie werd gevaren, werd in hoofdzaak bepaald door de dynamiek van en de concurrentie tussen de beleidswegen van de afzonderlijke beleidsobjecten. De Commissie Vonhoff constateert in 1980 dat de afzonderlijke beleidsvelden in concurrentie verkeren en de beleidsintegratie dientengevolge uiterst zwak is. Het netwerk bewoog zich tot dusver blijkbaar vooral in de richting van de breedste wegen met de krachtigste voertuigen.

De genoemde commissie wijst er overigens op dat een zwakke regie van het netwerk verkokering in de hand werkt. Een situatie, waarin de afzonderlijke beleidsvelden een eigen koers uitzetten

en daar vervolgens bewegingsruimte voor claimen. Daarbij blijft het vaak onduidelijk hoe ze elkaar beïnvloeden; de huidige betrekkingen tussen bijvoorbeeld landbouwbeleid, milieu- en natuurbeleid en bosbeleid illustreren dat.

#### **Noodzaak tot koerskeuze**

In hoeverre het kritische rapport van de Commissie Vonhoff effecten heeft gehad op de netwerkregie van de ruimtelijke organisatie valt moeilijk te zeggen, want inmiddels is dit beleidsnetwerk ook langs een andere weg onder druk komen te staan. De tachtiger jaren hebben ons in snel tempo geconfronteerd met een reeks omvangrijke omgevingsproblemen. Weliswaar sluimerden sommige daarvan reeds lang, maar in deze periode werden ze toch pas in termen van beleidsopgaven geformuleerd; de stapel beleidsnota's aan het eind van de tachtiger jaren vormt daar het symbool van.

De milieuproblemen - met name het snel voortschrijdend bederf van het abiotische deel van het natuurlijk substraat - voeren daarbij veelal de boventoon, maar in feite is de kwaliteit van heel dit substraat, inclusief de biotische systemen, daarbij in het geding. Uiteraard is ons eigen doen en laten daar ook nauw bij betrokken; het hernieuwde besef van onze ultieme afhankelijkheid van het natuurlijk substraat heeft dan ook belangrijke gevolgen voor de ruimtelijke organisatie.

Daarnaast is er voor het landelijk gebied het probleem van de West-Europese landbouw. Hoe er ook moge worden gedacht over het WRR-rapport "Grond voor keuzen", duidelijk is dat er keuzen zullen moeten worden gemaakt. Hoe er op dit punt ook wordt gekozen, elke keus zal min of meer vergaande implicaties hebben voor de ruimtelijke organisatie, niet in de laatste plaats wellicht voor de positie van de bosbouw daarin.

Om tenslotte het beeld compleet te maken, onze moderne maatschappij is hard op weg om - mede wegens de afname van beschikbare arbeid - de gedaante van een, al of niet gedwongen, vrijetijds samenleving aan te nemen. Wellicht dat er door zo'n samenleving geheel andere ruimtelijke aanspraken worden gedaan, ook dat zal de ruimtelijke organisatie van landelijke gebieden niet onberoerd laten.

### **Versterking van wisselwerking gewenst**

De met het bovenstaande getypeerde druk op het beleidsnetwerk van de ruimtelijke organisatie betreft vooral de beleidsobjecten. Hoe de beleidswegen zich in deze objectsfere zullen ontwikkelen is vooralsnog onoverzichtelijk. Wel staat vast dat er op dit punt belangrijke stappen zullen moeten worden gezet. Het beleidsnetwerk zal zich in een bepaalde richting moeten gaan bewegen en daarbij zal het stellig op allerlei punten moeten worden aangepast. Een complicerende omstandigheid is hier echter dat die richting zelf nog niet scherp kan worden gedefinieerd. Weliswaar wordt ze in toonaarden van duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit aangeduid, maar ze zal uiteindelijk via experimenten haar feitelijke vorm dienen te krijgen.

In deze situatie is het vooral van belang dat de afzonderlijke beleidsterreinen uit hun verkokerde

posities treden en zich communicatief naar verwante terreinen opstellen; zowel wat hun beleidsobjecten als hun ideeën over de aanpassing van beleidswegen betreft.

In dit verband vormt het Meerjarenplan Bosbouw, dat reeds in het begin van de tachtiger jaren gestalte kreeg, een interessante én belangwekkende aanzet tot zo'n opstelling. Het is interessant, omdat met dit document een sector uit zijn koker treedt; het is belangwekkend omdat het tegelijk verbindingen beoogt te leggen naar andere beleidsterreinen.

In het Meerjarenplan Bosbouw en ook in de recent verschenen evaluatie daarvan ligt het accent vooral op aspecten van het beleidsobject, op de substantiële aspecten van bosbouw. Dat is respectabel, want bosbouw heeft als beleidsobject veel te bieden. De ecologische, economische en culturele functies van bos representeren de breedheid van de betekenis ervan. Bij een antwoord op de vraag of we er ooit in zullen slagen een duurzame samenleving met een duurzame fysieke omgeving te maken, zal het verschijnsel bos ons steeds als referentiekader kunnen dienen.

De procedurele context van het bosbeleid en zijn verwevenheid met het beleidsnetwerk staat in het Meerjarenplan evenwel minder centraal. Het is juist daarom dat ik meen dat de inspanningen

van de Vakgroep Bosbouw zoals ik die proef uit de bijdrage van Van Vliet, om de kant van de bosbeidsweg - inclusief zijn relaties met en zijn verankering in verwante beleidsterreinen - mede tot object van wetenschappelijke reflectie te maken, bijzondere waardering verdienen. Een adequaat beleidsnetwerk met betrekking tot de zorg voor de kwaliteit van onze fysieke omgeving zal in de nabije toekomst integraal en al experimenterend gestalte moeten krijgen; wat er op dit punt in de sfeer van de geïntegreerde gebiedsgerichte beleidsvorming wordt ondernomen (in de Gelderse Vallei bijvoorbeeld) zijn daar vermoedelijk nog slechts de voorboden van. Alle inspanningen die er met het oog daarop worden verricht verdienen het met vreugde te worden begroet. Ik wens de Vakgroep Bosbouw veel succes op dit punt en wens haar toe dat haar bijdragen belangrijke betekenis kunnen hebben voor de Meerjarenplannen Bosbouw die er ongetwijfeld nog in het verschiet liggen.

### **Literatuur**

Commissie Vonhoff (1980). Rapport van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, "Elk kent de laan die derwaarts gaat". 's-Gravenhage.

WRR (1992). Grond voor keuzen. Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 's-Gravenhage.