

Bosbeleid: beleidslijnen in de jaren negentig

In de benaderingswijze van het Departement van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij over de uitvoering van vastgesteld beleid staat het aansturen op hoofdlijnen en toetsen op resultaten voorop. Voorwaarde daarbij is dat de doeleinden van dit vastgelegde beleid duidelijk en toetsbaar geformuleerd worden. Daarnaast is door LNV aangegeven dat beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering gescheiden (in organisatie) van elkaar plaats hebben. Dit betekent een duidelijke (organisatorische) kadering en toedeling van verantwoordelijkheden bij de verdere invulling van het beleidsinstrumentarium. Tot slot past in deze benadering een grote betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de sector.

Hoofdlijnen Bosbeleidsplan (BBP)

De hoofddoelstelling van het rijksbosbeleid, zoals geformuleerd in het Meerjarenplan Bosbouw, is het binnen het kader van het totale overheidsbeleid bevorderen van zodanige voorwaarden en omstandigheden, dat het bosareaal in Nederland naar omvang en kwaliteit zo goed mogelijk tegemoet komt aan de in de samenleving bestaande wensen ten aanzien van de functievervulling van het bos, nu en in de toekomst, op een door die samenleving geaccepteerd kostenniveau. Deze hoofddoelstelling blijft in het BBP onverkort van kracht.

De inzet van het Bosbeleidsplan is bij de verdere invulling van deze doelstelling op vier thema's een intensivering en uitwerking te realiseren:

1. meer zorg voor de instandhouding van het bosareaal in het algemeen en de aanpak van de vitaliteitsproblematiek in boscosecosystemen in het bijzonder;
2. vergroting van de optimale functievervulling van het bos;
3. een intensivering van de bosuitbreiding in de komende decennia;
4. een sterkere mede-betrokkenheid van anderen en vergroting van de "zelfredzaamheid" van de sector.

De rode draad in het Bosbeleidsplan wordt gevormd door de functievervulling van het bos. Uitgangspunt is dat al het bos in Nederland multifunctioneel is, maar dat een meer of minder sterkere invulling van accenten mogelijk is. "Combinatie van functies waar mogelijk en scheiding van functies waar nodig" is de lijfspreuk.

Aan de eerder geschetste vier thema's dienen toetsbare doelen gekoppeld te worden, met vervolgens een instrumentarium om deze doeleinden te realiseren. Om een beeld te schetsen van de ontwikkelingen met betrekking tot deze vier beleidsthema's wordt de problematiek en de beleidslijnen van elk van deze thema's beschreven.

Instandhouding

Problematiek

De zorgwekkende ontwikkeling in

de bosvitaliteit vereist een intensievere aanpak. Dit geldt zowel voor vermessing/verzuring als voor de verdroging.

Naast deze bedreigingen voor de bosinstandhouding verdwijnt jaarlijks 300 hectare bos zonder compensatie door middel van herbebossing op een andere locatie.

Beleidslijn

Ten aanzien van verzuring is de inzet te blijven streven naar de algemene milieukwaliteit (AMK) in 2010 en de bijzondere milieukwaliteit (BMK) in de loop van de volgende eeuw. In samenhang met de huidige discussie over 3e fase mest- en ammoniakbeleid en de invulling van het Nationaal Milieu Plan-2 zijn dienengevolge meer effectgerichte maatregelen, bufferingsmaatregelen en objectgerichte maatregelen gewenst. De omvang van deze maatregelen zijn echter nog nader te bepalen. Bij de bepaling van de het type maatregel zal gewerkt gaan worden met een gebiedsgerichte benadering. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar de mate van verzuring en de mate van verzuringsgevoeligheid enerzijds en het onderscheid tussen benadering voor bos met accent natuur, multifunctioneel bos en productiebeplantingen anderzijds.

Met betrekking tot het anti-verdrogingsbeleid is het uitgangspunt dat het verdroogde bos- en natuurgebied in het jaar 2000 met 25% moet zijn afgenomen ten opzichte van 1985.

Hierbij wordt aangegeven waar de verdroogde bos- en natuurterreinen zich bevinden. Voor de

25% (ca. 30.000 ha) verdroogde bos- en natuurterreinen legt de rijksoverheid de prioriteiten bij de natte en vochtige bossen met hoge actuele natuurwaarden en natte en vochtige bosgebieden met hoge potentiële natuurwaarden. Voor het overige bosareaal wordt meer de nadruk gelegd op de waterconservering.

Het 'lek' in de Boswet met betrekking tot de ongecompenseerde ontbossing zal worden gedicht waardoor omvorming van bos zonder compensatie onmogelijk wordt. In bepaalde situaties kan er zelfs sprake zijn van meervoudige compensatie.

Funcatievervulling

Problematiek

De toenemende ouderdom en de groeiende beschikbaarheid van kennis met betrekking tot bos maken een nadere optimalisering van de functievervulling van het Nederlandse bos mogelijk.

Beleidslijn

In het Natuurbeleidsplan is de Ecosysteemvisie Bos aangekondigd. In dit document (in concept gereed) wordt onder andere een ecologische onderbouwing voor de keuze van bos met accent natuur uitgewerkt. Uitgangspunt vormen de gebieden in het Nederlandse bos met hoge actuele natuurwaarden (minder dan 1% van huidige areaal, de zogenaamde A-lokaties). Deze vertegenwoordigen gegeven de abiotische omstandigheden de min of meer natuurlijke vegetatie. In totaal worden 33 typen natuurlijke bosvegetaties onderscheiden (volgens van der Werff). De A-lokaties vormen in een aantal situaties tevens het centrum voor grootschalige natuurlijke systemen, zoals het boslandschap en het parklandschap. Daarnaast

wordt het behoud nagestreefd van zogenaamde bijzondere bostypen in verband met specifieke natuurwaarden, zoals boombos, parkbos, etc.

Lokalisering van bos met accent natuur zal in nauw overleg met betrokken eigenaren globaal in gebiedsvisies plaatsvinden, en in het verlengde daarvan meer gedetailleerd in beheersplannen van de diverse eigenaren.

Voor het multifunctionele bos wordt gerichte kwaliteitsverbetering vooral gezien vanuit de recreatieve- en natuurinvalshoek. Problemen die hierbij aangepakt moeten worden zijn de recreatieve benutting van bossen in dichtbevolkte gebieden en een bepaalde stimulering van gemengd bos, oud bos en inheemse boomsoorten. De gerichte sturing in soortensamenstelling uit houtproductieoverwegingen wordt overgelaten aan het marktmechanisme waarbij een sterke opvoering van de houtoogst in het bestaande bos bosbouwkundig verantwoord en wenselijk is. De beheersmethoden die hierbij passen zijn vrijelijk te kiezen, maar gezien de multifunctionaliteit en de vereenvoudigde opzet van het functiebeloningsstelsel valt een toename van boomsgewijze (voorheen: vooral vlaktegewijze) beheersmethoden te verwachten.

Funcatiebeloning

Problematiek

De beloning van de vele functies die het bos in bezit van particulieren en gemeenten voor de samenleving vervult wordt door de eigenaren als volstrekt onvoldoende ervaren. Bovendien voelen zij zich onderbedeeld in vergelijking met de staatsondersteuning voor het Staatsbosbeheer en de natuurbeschermingsorganisaties.

De Commissie Funcatiebeloning Bossen heeft een aantal voorstellen gedaan voor een vereenvoudigd, maar beter financieel ingevuld functiebeloningsstelsel, aan de hand waarvan de Tweede Kamer een aantal moties heeft aangenomen.

De omvang van het areaal natuur en bos neemt toe, terwijl de voor het beheer noodzakelijke financiële middelen niet mee groeien.

Beleidslijn

De opzet van het beoogde functiebeloningsstelsel is simpel en bestaat uit een basisbijdrage voor instandhouding en openstelling, met daarnaast toeslagen voor een beperkt aantal doelen. Bosbouwkundige maatregelen zullen niet meer worden gesubsidieerd.

Daarnaast zal door middel van projectsubsidies een aantal meer specifieke doeleinden al of niet in specifieke regio's worden nagestreefd, waaronder op het gebied van het bosbedrijf. Medefinanciering door derden, maar ook bij andere onderdelen van het stelsel, zal met nadruk worden nagestreefd (bv: recreatieondernemingen, houtindustrie, drinkwaterwinningsbedrijven).

Er wordt in het algemeen vanuit gegaan dat de verschillende eigenaarscategorieën allen in staat zijn een bepaald beheer te realiseren en daarbij aanspraak hebben op een vergelijkbare beloning voor gerealiseerde functies. Van groot belang is een afdoende beheersvergoeding, hetgeen tevens een basisvoorwaarde is om de geplande bosuitbreiding te realiseren.

Bosuitbreiding

Problematiek

Het huidige bosareaal voldoet in onvoldoende mate aan de wensen van de samenleving. De be-

argumentatie hiervoor is enerzijds gekoppeld aan bos in relatie met wonen en werken (bijgestelde bevolkingsprognoses, terugdringen mobiliteit) en anderzijds aan een groot aantal andere functies die bos kan vervullen, zoals: de productie van een milieuvriendelijke grondstof, vervanging van tropisch hardhout, vastlegging van CO₂, strategische zelfvoorziening, benutting van braakliggende grond en daarmee alternatieve inkomensbron voor met name akkerbouwers, natuurontwikkeling en buffering van natuurgebieden.

Beleidslijn

Het voorziene bosuitbreidingsprogramma uit de Structuurschema Groene Ruimte-deel 1 zal in principe worden aangevuld overeenkomstig de voorstellen van de Commissie Bosuitbreiding onder leiding van Rauwenhoff.

Voor de additionele bosuitbreiding wordt de niet-overheid in toenemende mate ingeschakeld bij de bosuitbreiding. Op termijn zal de rijksoverheid zich daarvoor deels kunnen terugtrekken van deze activiteit.

In totaal wordt de komende 25 jaar de aanleg van 75.000 ha bos voorzien. Hiervan wordt circa 35% door het rijk, 40% door boeren op landbouwgronden en de rest op nog nader te bepalen manieren gerealiseerd. Bij de derde categorie wordt vooral gedacht aan bosuitbreiding in combinatie met woningbouw (creëren nieuwe landgoederen, bufferzone's in de Randstad, verplichte compensatie).

Getracht wordt de financiering in het Structuurschema Groene Ruimte sluitend te maken mid-

dels fiscale maatregelen, milieucompensatie, EG-medefinanciering en middels koppeling aan het landbouwbeleid.

Voor wat betreft de lokaties wordt uitgegaan van een tweedeling: bosaanleg in verstedelijkte gebieden en bosaanleg in het landelijk gebied. De functies die de nieuwe bossen zullen gaan vervullen, zullen voor een gedeelte ook de keuze voor de inzet van een bepaald instrumentarium gaan bepalen.

Verhouding rijksoverheid-sector

Problematiek

Het besef dat de rol van de rijksoverheid niet anders dan beperkt kan en moet zijn is sterk gegroeid. Met de sector en de andere overheden vinden gesprekken plaats over een andere verdeling van taken en uitvoeringsbevoegdheden.

Beleidslijn

De vereenvoudigde opzet van het functiebeloningsstelsel geeft invulling aan het nagestreefde 'sturen op afstand' en 'toetsen op resultaat, niet op maatregelen'. De rol van bosgroepen zal in de toekomst kunnen groeien door een betrokkenheid bij het systeem van toeslagen en/of projectsubsidies.

Mede door een mogelijk groeiende betrokkenheid van anderen bij de financiering van functies zal de zelfredzaamheid en weerbaarheid van de sector groeien. Een verdergaande betrokkenheid van de sector bij de uitvoering van het beleid wordt nog overwogen.

Slot

De bovenstaande opsomming en beschrijving van instrumenten en invulling van de doelen is nog lang niet compleet en afgerond. Dit is ook niet mogelijk gezien het stadium waarin het Bosbeleidplan zich nu bevindt. Het tweede concept is ten tijde van het schrijven van dit artikel afgerond en het overleg binnen het departement, met andere departementen en met de sector loopt nog volop.

Ook is nog weinig of geen aandacht besteed aan thema's als internationaal bosbeleid en onderzoek.

Het internationale bosbeleid is echter van groot belang gezien de steeds groter wordende mondiale aandacht voor bos en bosproducten. Onderzoek is van groot belang om vanuit het beleid duidelijk aan te geven wat van het onderzoek wordt verwacht.

Tevens is van belang hoe aan de uitvoering van het beleid verder gestalte gegeven gaat worden in organisatorische zin.

Momenteel spelen daarbij een aantal ontwikkelingen een rol:

- taakverdeling Rijk-Provincie. Vergelijk het onlangs bereikte akkoord LNV-IPO II;
- realisering en verzelfstandiging Groendienst, hetgeen van belang is voor grondverwerving en inrichting;
- verzelfstandiging Staatsbosbeheer;
- verzelfstandiging Directie Uitvoering Regelingen en met name een eventuele functionele decentralisatie van de uitvoering van regelingen;
- de positie van de voorlichting in het komende geweld van bezuinigingen bij de Rijksoverheid.