

Taak, werkwijze en organisatie van de afdeling Inrichting bij het Staatsbosbeheer

J. van den Bos

Staatsbosbeheer, Afdeling Inrichting en Statistiek

Algemeen

De taak van de afdeling Inrichting is, in samenwerking met anderen, er voor te zorgen dat voor een beheerseenheid een plan tot stand komt dat een, aan de beheerseenheid aangepast, veelzijdig beheer op een verantwoorde wijze regelt. De veelzijdigheid wordt daarbij bepaald door het streven de beheerseenheid tegelijkertijd verschillende functies te laten vervullen. Hiervan uitgaande, moet het beheer dusdanig worden geregeld dat het terrein deze functies duurzaam kan vervullen, dat daarbij geen wezenlijke natuurlijke kwaliteiten worden aangetast en dat het totale uitgavenniveau nationaal-economisch aanvaardbaar is. Zeer globaal is in deze alinea, het algemene uitgangspunt, de algemene doelstelling, die aan het beheer van de terreinen van het Staatsbosbeheer ten grondslag ligt, geformuleerd.

Deze algemene doelstelling biedt, toegepast op een concrete beheerseenheid, nog zeer veel mogelijkheden. Enerzijds het natuurreservaat, waar alle eventueel gewenste ontwikkelingen compromisloos aan het uitgangspunt: behoud van de aanwezige natuurwetenschappelijke waarden, getoetst worden. En anderzijds het tegen een grote stad gelegen bosgebied waar een zo breed mogelijk scala van voorzieningen ten behoeve van het publiek in principe mogelijk is. Met alle overgangen en combinaties tussen deze twee uitersten.

De werkzaamheden voor het opstellen van een beheersplan moeten daarom beginnen met het verkrijgen van een zo goed mogelijk inzicht in de behoeften die er in de regio ten aanzien van de beheerseenheid bestaan; met andere woorden in de functies die het terrein zou moeten vervullen (vraagzijde). Vervolgens moet worden bepaald welke functies door het gebied vervuld kunnen worden (aanbodzijde). De mogelijkheden hiertoe kunnen worden beperkt door o.a. de algemene doelstelling en door ecologische en economische overwegingen.

In de volgende fase, die overigens nauwelijks van de voorgaande kan worden gescheiden, wordt bestudeerd aan welke kwalitatieve voorwaarden een terrein of een gedeelte daarvan moet voldoen opdat het een bepaalde functie optimaal kan vervullen.

Voor een bosgebied dat een zo groot mogelijke hoeveelheid hout moet produceren zullen deze voorwaarden anders zijn dan voor eenzelfde gebied dat primair als wildreservaat moet dienen.

De eigenlijke inrichting is hiermede beëindigd. In de volgende, en tevens laatste, fase worden de beheersmaatregelen vastgesteld die nodig zijn om de gekozen inrichting van het gebied te realiseren. Met andere woorden in deze fase wordt de beheersregeling ontworpen die moet dienen om het inrichtingsplan te kunnen uitvoeren. Het is daarbij discutabel in hoeverre dit nog een taak van een afdeling Inrichting is.

De geschetste fasering in de reeks van beslissingen is een oplossing om te bereiken dat het befaamde "multiple use" principe concreet in een beheersplan kan worden verwerkt, om op die manier meer te zijn dan alleen maar een goed bruikbare politieke slogan.

Door de officiële "Staatsbosbeheer-procedure" voor het tot stand komen van een beheersplan op de voet te volgen zal hierna een verdere uitwerking van de verschillende stadia worden beschreven. Hiervoor is het echter eerst nodig de indeling van het beheersplan te bespreken.

Indeling beheersplan

De hoofdingeling van de inhoud van het beheersplan is als volgt:

Deel I	Oriëntering	} "inrichtingsplan"
Deel II	Doelstelling	
Deel III	Planning op lange termijn	
Deel IV	Planning op middellange termijn	
Deel V	Inventarisatie en documentatie	
Deel VI	Bijdragen tot de discussie over doelstelling en planning op lange termijn.	

In de Oriëntering zijn de gegevens opgenomen die essentieel zijn voor een goed inzicht in de doelstelling en de planning op lange termijn. Ze omvat o.a. een kenschets van de boswachterij en van de regio, de inzichten inzake de ruimtelijke ordening in de regio, gegevens over de vraag naar recreatieterrijnen en over de actuele recreatieve capaciteit, zowel voor de regio als voor de boswachterij, gegevens over het milieu van de boswachterij, enz.

In deel II, de doelstelling, wordt een zo concreet mogelijke omschrijving gegeven van de functies die het gebied moet gaan vervullen. Zo mogelijk worden deze functies gelokaliseerd, d.w.z. dat op een begeleidende kaart wordt aangegeven welk terreingedeelte een bepaalde functie in het bijzonder, d.w.z. geaccentueerd, moet vervullen.

Deel III, de planning op lange termijn, omvat de visie voor de komende 20 à 25 jaar op:

het landschapsbeheer

het bosbeheer

het beheer van andere natuurterreinen

het recreatiebeheer

de overige beheersaspecten

de gewenste veranderingen in eigendom of planologische bestemming.

Uiteraard is de doelstelling de basis voor deze planning. De verschillende aspecten van het beheer worden afgestemd op de gekozen functie. Het is in hoofdzaak een kwalitatieve planning, d.w.z. dat opnieuw een aantal doelstellingen wordt geformuleerd. Nu niet meer uitgedrukt in functies, maar in vegetatie c.q. begroeiingstypen, ontsluitingspatronen,

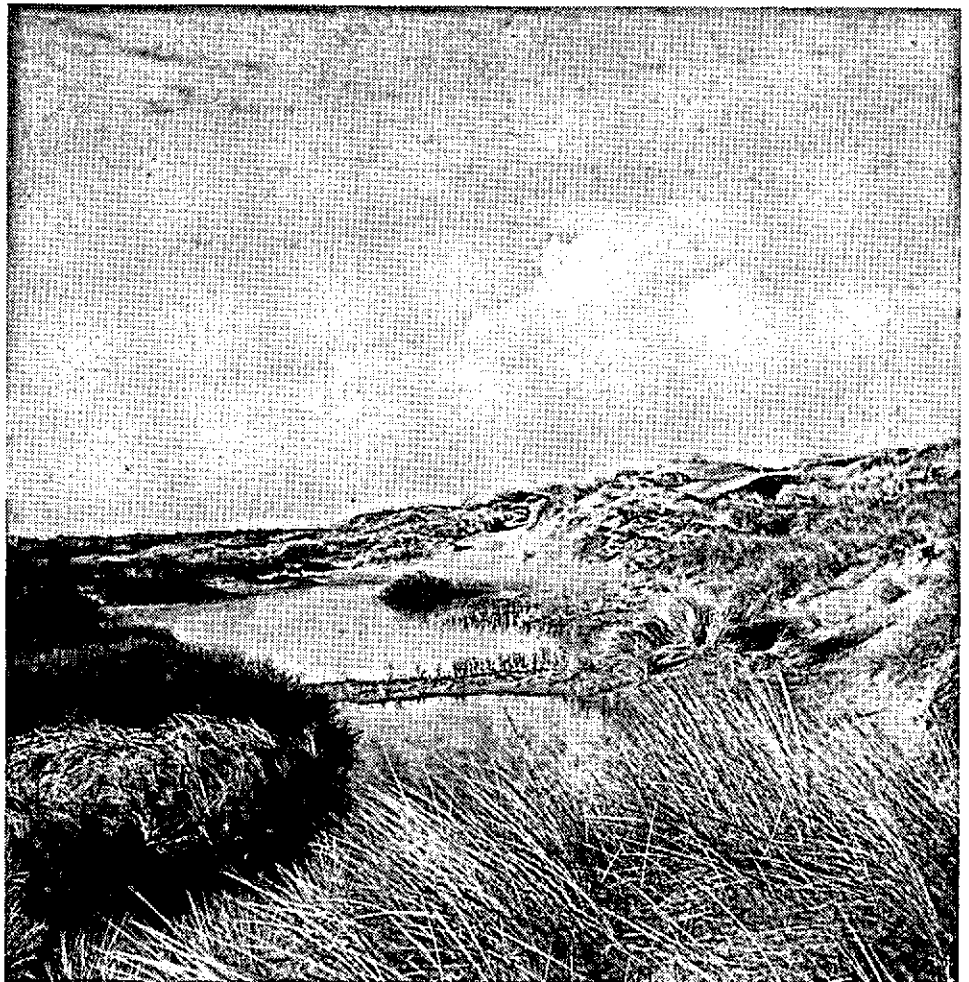
etc., die aangepast zijn aan de functie.

Dit vormt dan de basis voor deel IV, de planning op middellange termijn. Deze wordt opgesteld voor een tienjarige beheersperiode.

In dit deel wordt, in grote lijnen, beschreven en op onderdelen toegespitst, beschreven wat in de komende beheersperiode gerealiseerd moet worden. De planning blijft daarbij echter in hoofdzaak kwalitatief.

De concrete beslissingen over toe te passen methodieken, detailleringen in vormgeving, boomsoortenkeus in een afdeling, etc., worden pas in de planning op korte termijn (vier jaar) genomen. Deze laatste is geen onderdeel van het beheersplan en wordt dan ook niet tijdens de daarvoor geldende procedure opgesteld. Het korte termijn plan wordt door de beheerder gemaakt en is geheel diens verantwoordelijkheid.

Deel V geeft een volledig overzicht van de resultaten van de terreininventarisatie en de verzameling van administratieve en historische gegevens. Die gegevens die relevant zijn voor de motivering van beslissingen worden tevens direct in de tekst



Een voorbeeld van de beheersklasse duin- en stuifzand van hoofdterreintype ander natuurterrein.

van de delen III en IV verwerkt. Dit maakt het mogelijk de inventarisatieresultaten vrijwel geheel in de vorm van tabellen en grafieken weer te geven, zonder verdere begeleidende tekst. Veel daarvan komt, in direct bruikbare vorm, via de computer ter beschikking (zie artikel Visser).

Deel VI tenslotte bevat een volledige verzameling van de discussiebijdragen, die een rol gespeeld hebben bij het samenstellen van het beheersplan. Dit deel kan ook voorstellen bevatten die in het beheersplan niet zijn overgenomen.

De geschetste indeling is zo gekozen omdat:

a het binnen deze indeling mogelijk is een duidelijke splitsing aan te brengen tussen de antwoorden op de primaire vraag "wat, moet waar gebeuren" (de eigenlijke inrichting) en die op de secundaire vraag "hoe moet het gebeuren" (beheersregeling), b "bij ons de hoop bestaat dat door deze indeling (en door de inzichten omtrent de inhoud) het plan flexibeler, langer bruikbaar wordt. Immers door het accent te leggen op doelstellingen die moeten worden gerealiseerd, wordt vermeden dat de veelal snel veranderende inzichten in daarvoor toe te passen beheersmethoden worden vastgelegd.

In deze gedachtengang heeft de beheerder een veel grotere bewegingsvrijheid in het kiezen van de weg die hij in de gegeven, actuele situatie, de meest juiste acht om de doelstellingen te realiseren.

De procedure

De procedure die gevolgd wordt bij het samenstellen van het beheersplan is als volgt in fasen verdeeld:

- Fase I: Opstellen van doelstelling en richtlijnen voor de planning op lange termijn,
- Fase II: Vaststelling daarvan door de hoofdingenieur-directeur en de directie,
- Fase III: Gedetailleerde inventarisatie,
- Fase IV: Opstellen beheersplan,
- Fase V: Vaststelling door de hoofdingenieur-directeur en de directie.

Voor het werk dat gedurende de eerste fase moet worden verricht, wordt voor elk beheersplan, ad hoc, een werkgroep samengesteld. In ieder geval hebben daarin de volgende personen en afdelingen zitting: de beheerder (houtvester c.q. consulent NB) de consulent landschapsbouw de consulent natuurbehoud de afdeling landschapsarchitectuur de afdeling technische zaken (natuurbeheer, natuurbehoud) de afdeling recreatie de afdeling inrichting.

Naar behoefte kan deze groep uitgebreid worden met andere specialisten. De bijdrage van het RIN wordt meestal via de afdeling technische zaken leverd. De groep vergadert onder het voorzitter-

schap van de beheerder. De organisatie en de verslaglegging berusten bij de afdeling inrichting.

De doelstelling en de planning op lange termijn worden dus in groepsverband opgesteld. Dit is naar mijn mening een essentiële voorwaarde om te bereiken dat een plan ontstaat dat op een werkelijk veelzijdige wijze het beheer regelt. Over alle onderdelen van het beheer wordt door alle leden van de groep gezamenlijk gediscussieerd.

Voorzover dat binnen de organisatie van het Staatsbosbeheer mogelijk is, is de samenstelling bovendien dusdanig dat aandacht kan worden besteed aan alle aspecten van het milieu van de boswachterij en aan het gebruik daarvan.

De groep is in zijn discussie alleen gebonden aan het in de inleiding van dit artikel geformuleerde, algemene directiebeleid. De visie op het te voeren beheer kan verder gevormd worden via een volledig vrije uitwisseling van meningen en gedachten.

Ten aanzien van de beheerseenheid zelf wordt, vooruitlopend op de discussie, geen enkele restrictie geformuleerd. Op deze wijze wordt bereikt (in de praktijk uiteraard met "vallen en opstaan") dat in groepsverband een alles omvattende visie wordt opgebouwd op het te voeren beheer.

Deze wordt tenslotte geformuleerd in de tekst van de doelstelling en van de richtlijnen voor de planning op lange termijn. De ervaring heeft geleerd dat dit, bij een goede voorbereiding, na twee of drie vergaderingen mogelijk is.

Als voorbereiding voor de eerste vergadering wordt door de afdeling inrichting van elk der deelnemers aan de discussiegroep een schriftelijke bijdrage gevraagd. Deze bijdragen worden door de diverse vakspecialisten vanuit hun vakgebied geschreven. De beheerseenheid wordt dus door verschillende specialistenbrillen bekeken. De bijdrage omvat naast een weergave van de feitelijke situatie, een evaluatie daarvan, en vooral een inzicht in toekomstige ontwikkelings- en/of gebruiksmogelijkheden. De schrijver van de bijdrage behoeft zich in dit stadium nog niet te bekommeren om de eventuele belangen en/of meningen van zijn collega's uit andere vakgebieden. Hij is vrij te trachten zijn stoutste dromen verwezenlijkt te krijgen. Voor een goed slagen van dit vergadersysteem moet hij dat zelfs proberen. In dit stadium is bescheidenheid nog ongewenst, later pas zal een beroep gedaan worden op zijn wijsheid en tolerantie. Van de beheerder wordt verwacht dat hij in zijn bijdrage verschillende, naar zijn mening relevante, beheersaspecten behandelt. Zijn bril is geen specialistische, hoogstens een gekleurde. Bij het begin van de eerste vergadering is in principe een volledig overzicht aanwezig van:

- alle aspecten van vegetatie, fauna en bodem; of samenvattend, van alle milieukarakteristieken,

- de meningen over de ontwikkelings- en gebruiksmogelijkheden,
- de verlangens die er vanuit de regio ten aanzien van de boswachterij bestaan.

Uiteraard is in werkelijkheid dit overzicht niet volledig. Daarvoor is er ten aanzien van te veel factoren nog te veel onbekend.

De eerste vergadering wordt besteed aan het bespreken van en discussiëren over de verschillende bijdragen.

De inrichter heeft, wil hij zijn werk goed verrichten, in dit stadium een moeilijke taak. Hij mag zich nog niet conformeren aan de vertolkte meningen en inzichten. Hij moet, strikt objectief, beoordelen of de verschillende bijdragen goed gefundeerd en vooral, of ze adequaat gemotiveerd zijn én of ze passen in het algemene directiebeleid. Bovendien moet hij er op toezien dat in de discussie aan alle bijdragen voldoende aandacht wordt besteed. Als ergens nog de traditionele taak van de inrichting: "objectief en kritisch geweten zijn" van toepassing is, dan is het in dit stadium.

Alleen als hij volledig objectief staat t.o.v. alle beheerstaken heeft de functie van de inrichter betekenis en bestaansrecht naast die van de beheerder. Vooral in dit stadium moet hij dit waar maken. Immers nu alle feitelijke gegevens, meningen en argumenten gecatalogiseerd zijn, moeten deze met elkaar vergeleken worden, vaak ook, tegen elkaar afgewogen worden en tenslotte met elkaar in synthese gebracht worden. Deze taak is de kern van de functie die de inrichter bij het opstellen van een beheersplan vervult.

De synthese wordt verwerkt in de tekst van de doelstelling en in die van de richtlijnen voor het plan op de lange termijn. Vanzelfsprekend worden deze daarna in het team ter discussie gesteld. Indien daarbij essentiële verschillen van mening blijven bestaan, dan worden deze in de volgende fase van de procedure ter beslissing voorgelegd aan de hoofdingenieur-directeur en de directie. In de tekst van de doelstelling wordt, zoals in de vorige paragraaf reeds is vermeld, vastgesteld welke functies de beheerseenheid moet gaan vervullen. Het is daarbij zeer belangrijk dat deze functies, zo enigszins mogelijk, gelokaliseerd worden. Met andere woorden dat op een begeleidende kaart wordt aangegeven welk terreingedeelte een bepaalde functie in het bijzonder, d.w.z. geaccentueerd moet gaan vervullen. Dit vereist meestal enige ("bestuurlijke") moed omdat het bijna altijd een bewuste keuze tussen verschillende mogelijkheden impliceert. Het is daarom verleidelijk uit te wijken naar de opvatting "veel functies tegelijkertijd, overal en altijd".

Naar mijn mening is dat een verkeerde interpretatie van het beginsel van veelzijdig beheer. Behalve dat

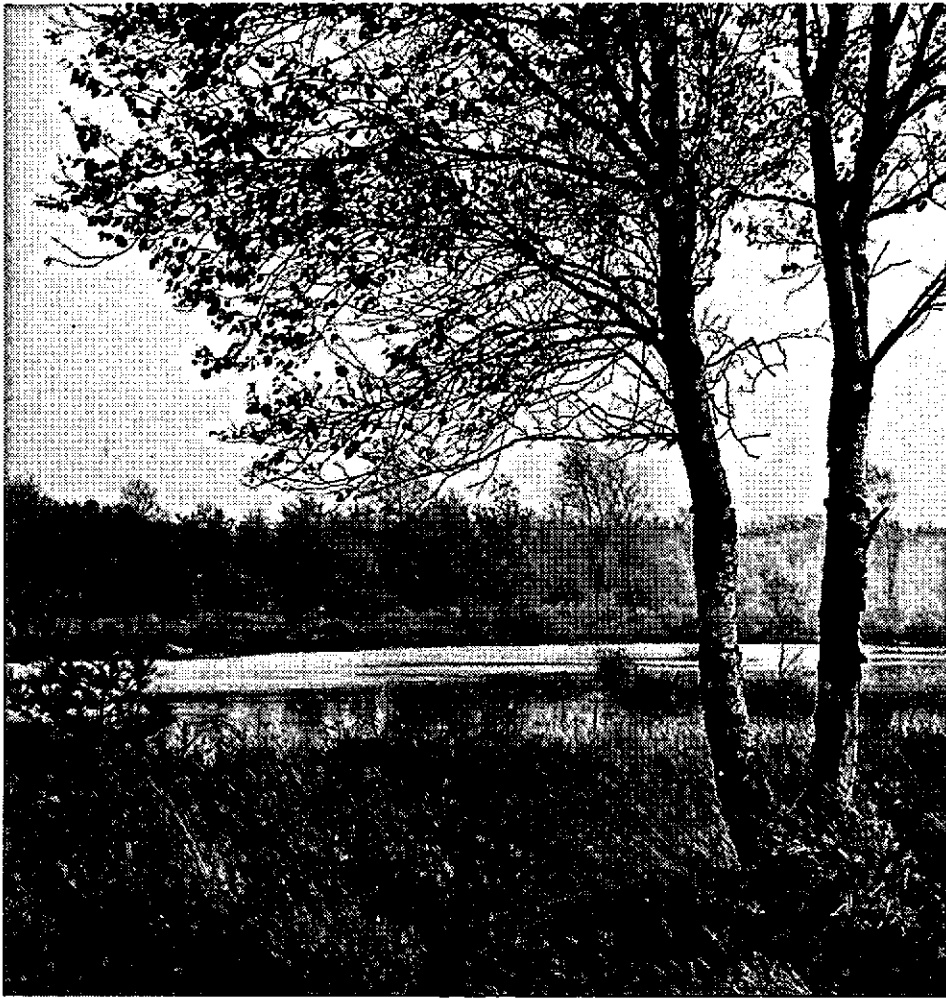
het in feite neerkomt op het niet nemen van een beslissing, leidt het tot een geweldige eenheidskoek in het beheer. Het gevolg zou zijn dat alle terreinen met ongeveer dezelfde groeiplaatsomstandigheden eenzelfde karakter zouden krijgen. Het bewust kiezen voor primair een bepaalde functie kan, bij een consequente uitwerking ervan in het beheer, tot het tegenovergestelde leiden.

Ter vermijding van misverstand zij opgemerkt dat hier niet bedoeld is dat "multiple use" de optelsom zou zijn van een aantal "single uses". Indien voor een gedeelte van een boswachterij is besloten dat de primaire functie het produceren van hout moet zijn, dan betekent dit dat de inrichting, de structuur (en als gevolg daarvan het karakter) aan deze functie zullen worden aangepast. Het betekent niet dat dit terreingedeelte niet tegelijkertijd een aantal andere functies zou kunnen vervullen. Deze andere functies beïnvloeden echter de inrichting en het beheer alleen maar secundair.

Om het eigen karakter van de beheerseenheid nog beter te waarborgen wordt in de doelstelling, behalve de genoemde "gelokaliseerde" functie, bovendien een primaire functie geformuleerd die voor de gehele beheerseenheid geldt. Behalve door de milieuumstandigheden van het object, wordt deze vooral bepaald door de planologische situatie. Op een extreme wijze doet zich deze situatie altijd voor in een natuurreservaat. De primaire functie is daar uiteraard altijd het behoud van de natuurwaarde. Zeer duidelijk ondergeschikt daaraan kunnen echter nog andere functies in de doelstelling worden opgenomen (b.v. in de sfeer van de openlucht-recreatie). In een wat minder nadrukkelijke vorm kan echter hetzelfde in boswachterijen gelden. Een echter houtproductie in de boswachterij Mastbos bij Breda betekent niet hetzelfde als eenzelfde accent in b.v. de boswachterij Norg in Drente. Ook zonder dat hier de doelstellingen van deze boswachterijen in concreto geformuleerd worden, zal het duidelijk zijn dat de algemene functie van het Mastbos een andere is dan die van de boswachterij Norg. Hoewel dus in beide eenheden in bepaalde terreingedeeltes het accent op de houtproductie gelegd kan worden, zal de uitwerking daarvan, onder invloed van de algemene functie van de boswachterij, niet dezelfde zijn. Deze verschillen zullen zich o.a. manifesteren in: omloop, verjongingsmethodiek en ontsluitingspatroon.

Hoewel in deze fase van de procedure alleen nog maar beslissingen genomen worden over de uitgangspunten voor een inrichting op lange termijn is de benadering dus reeds zeer genuanceerd. Ten aanzien van verschillende aspecten wordt hierop in de volgende artikelen van Goosen, Hoogenhout, Heytze en Van Perlo nader ingegaan.

Het plan voor de lange termijn dat op de doelstelling aansluit, zou ook kunnen worden aangeduid



Ven in de boswachterij Appelscha. Voorrang voor het natuurbeheer in een natuurreservaat in een boswachterij. Een voorbeeld van het terreintype ven, beheersklasse water, van het hoofdterreintype ander natuurterrein.

met inrichtingsplan. Immers hierin worden de structuren, en de vormen daarvan, omschreven die nodig zijn om de in de doelstelling vastgelegde ontwikkelingen (c.q. functies) mogelijk te maken.

Wat prozaïscher uitgedrukt is het een programma van eisen en wensen waaraan het terrein moet gaan voldoen opdat het de verschillende functies kan vervullen. Zoals reeds eerder in dit betoog is opgemerkt gebeurt dit door opnieuw doelstellingen te formuleren maar nu uitgedrukt in bijvoorbeeld vegetatie c.q. begroeiingstypen, ontsluitingspatronen, toegankelijkheidsbeleid, recreatieve voorzieningen, landschappelijke vormgeving, etc. De tekst van het lange termijn plan wordt samengevat in een kaartbeeld, het zgn. ontwikkelingsplan (zie afb. 2 bij het artikel van Kuipers).

In deze kaart is de gehele visie op de toekomstige inrichting van het gebied, samengevat, weergegeven. Bij het tot stand komen ervan speelt de landschapsarchitect een belangrijke rol. Het is zijn taak, op basis van het geformuleerde programma van eisen (waaraan ook hij heeft meegewerkt) een dusdanige

vormgeving van het landschap te ontwerpen dat:

- alle functies daarin zo goed mogelijk en duurzaam, tot hun recht komen
- er een esthetisch verantwoord landschap wordt opgebouwd
- er een goede eenheid ontstaat, opgebouwd uit met elkaar geïntegreerde onderdelen.

Zoals uit deze ingewikkelde redactie blijkt is de taak van de landschapsarchitect bij de inrichting van bos- en andere natuurterreinen zo nieuw dat het, moeite kost deze te omschrijven.

Velen zullen bijvoorbeeld direct kunnen opmerken dat de twee eerstgenoemde aspecten van deze taakomschrijving, hetzelfde zeggen. Immers een landschap is niet esthetisch verantwoord als het niet functioneel is. Naar mijn mening echter is "schoonheid van de vorm" een zo wezenlijke, eigen, aan het landschap gekoppelde waarde dat het ver uitstijgt boven alleen maar de eis van functionaliteit. Hierbij blijft echter het functioneel zijn van de gekozen vorm een essentiële voorwaarde.

In het artikel van Van Perlo wordt deze problematiek nader behandeld. In verband met dit aspect is het betreuenswaardig dat het vak bosestetika zo geheel uit de opleidingsprogramma's van de bosbouwer is verdwenen.

In het ontwikkelingsplan vinden de werkzaamheden die verband houden met de inrichting voor de beheerseenheid hun afsluiting. Na goedkeuring daarvan door de provinciale en centrale directie wordt het plan voor de middellange termijn opgesteld. Dit gebeurt door de afdeling inrichting in nauwe samenwerking met de beheerder. Voorzover nodig worden de specialisten die deelgenomen hebben aan het "inrichtingsteam" hierover geraadpleegd. In het artikel van mej. ir. M. Goosen wordt dit onderdeel van het beheersplan nader behandeld.

Slot

In het voorgaande is, in vogelvlucht, een overzicht gegeven van de werkwijze die bij het Staatsbosbeheer gevolgd wordt om een beheersplan te kunnen opstellen. Het is niet de bedoeling van dit artikel geweest in te gaan op de technische problemen die zich daarbij voordoen. Alleen al het catalogiseren daarvan zou een goed proefschrift opleveren.

Om de doelstelling te kunnen formuleren moet een goed inzicht verkregen worden in de maatschappelijke vraag naar de functies van bos- en natuurterreinen. Dit impliceert niets meer of minder dan een prognose van de maatschappelijke ontwikkeling. Er moet een inzicht bestaan over de "natuurwaarden" die behouden moeten worden. Bekend moet zijn waardoor deze "waarden" dan wel bedreigd worden.

Ook ten aanzien van het bosbeheer zijn er vele problemen:

- het kernbegrip duurzaamheid kan niet zonder meer alleen getoetst worden aan het criterium "jaarlijks gelijkblijvende oogst van zoveel mogelijk hout van zo goed mogelijke kwaliteit". Immers alle functies waarvan het oecosysteem bos de drager is, moeten worden gegarandeerd,
- de "kwaliteit" van het aanwezige bos kan niet alleen getoetst worden aan: boniteit, aanwas en staande houtvoorraad,
- de omloop is niet meer alleen de resultante van deze factoren gecombineerd met investering en opbrengst, enz. enz.

De meeste van deze problemen kunnen niet alleen vanuit de bosbouwwetenschap beantwoord worden. Ongetwijfeld wordt op allerlei plaatsen in Nederland aan deze problemen gewerkt. Het gebeurt echter fragmentarisch en ongecoördineerd. Hierin heeft "de bosbouw" wel een taak. Namelijk de probleemstellingen formuleren, doelgericht en gecoördineerd onderzoek bevorderen, en de bosbouwopleidingen op deze taken richten.

Het opstellen van een inrichtingsvoorschrift is hiervoor een goed en veelomvattend hulpmiddel.

Als we de bosbouwer als beheerder van bos- en natuurterreinen duurzaam in stand willen houden, moet aan dit werk met een hoge prioriteit begonnen worden. Bovendien kan het beheer dan doelgerichter en dus beter gevoerd worden. En tenslotte is het ook in bospolitiek opzicht belangrijk. Immers pas met behulp van de verkregen inzichten zal het mogelijk zijn de vaak hoge beheerskosten goed te motiveren.