

Het Staatsbosbeheer en het Meerjarenplan Bosbouw

Een aanpak van de beleidsvertaling

Mei 1986 kwam het Meerjarenplan Bosbouw (M.J.P.B.) gereed. Dit jaar, vijf jaar na het vaststellen van het bosbouwbeleid, zal er een evaluatie plaatsvinden. In het in 1990 gereedgekomen Uitvoeringsprogramma Meerjarenplan Bosbouw wordt nader op deze evaluatie ingegaan. In het uitvoeringsprogramma wordt het bezit en het beheer van de staatsbossen, binnen het geheel van de beleidsinstrumenten, als één van de krachtige sturingsmechanismen gezien. Hierbij wordt aangegeven dat het beheer van de staatsbossen gericht is op de realisering van de beleidsdoelen. Het vertalen van de beleidsdoelen naar regionaal niveau zal nog dit jaar moeten uitmonden in een definitieve taakstelling voor de 14 SBB-regio's. Dan zal ook, in samenhang met de algehele evaluatie van het beleid, toetsing met de uitgangspunten van het M.J.P.B. plaatsvinden. Dit betekent dat bij de evaluatie 76.500 ha bos van het SBB betrokken zal zijn, dat is bijna een kwart van de totale oppervlakte bos van Nederland.

Reeds vanaf het moment dat de regeringsbeslissing er lag is het SBB begonnen met het doorvertalen van de beleidsdoelen naar objectniveau. De resultaten daarvan werden vastgelegd in beheersplannen die op hun beurt dienden als kader voor de uitvoeringsplanning. Na enkele jaren bleek dat het rechtstreeks doorvertalen van de landelijke beleidsdoelen naar objectniveau te langzaam verliep. Daarnaast was er onvoldoende zicht op de betekenis van het beleid op regionaal niveau en ontbrak ieder overzicht op de resultaten van de planning. Dit heeft er toe geleid dat in 1989 is besloten de doorvertaling van het landelijk beleid eerst uit te werken voor het regionale niveau. Hierdoor zou ook een betere toetsing aan de hoofdlijnen van het landelijk beleid mogelijk worden. Bij de vertaling van het M.J.P.B. hebben twee vragen centraal gestaan nl.: "Wat zegt het beleid?" en "Wat is mogelijk?" De eerste

vraag is vanuit het M.J.P.B. beantwoord en de tweede vraag is beantwoord vanuit het terrein zelf.

Wat zegt het beleid?

In het M.J.P.B. heeft de regering aangegeven hoe naar haar oordeel het bosbouwbeleid op lange termijn uitgewerkt zou moeten worden. Deze uitwerking wordt gegeven in een aantal algemene doelen en een bosdoeltypenverdeling per bostype.

Het bostype wordt daarbij gebruikt voor een zeer algemene karakterisering van de groeiplaats volgens de typologie van Van den Wijngaard.

De bosdoeltypenverdeling is voor ieder bostype verschillend en resulteert als zodanig in een verschillende funktieverdeling (bos accent natuur en bos met een meervoudige funktie), boomsoortensamenstelling en samenstelling van de opstanden (zie fig. 1 en 2). In feite kan gezegd worden dat de beleidsdoelen per bostype

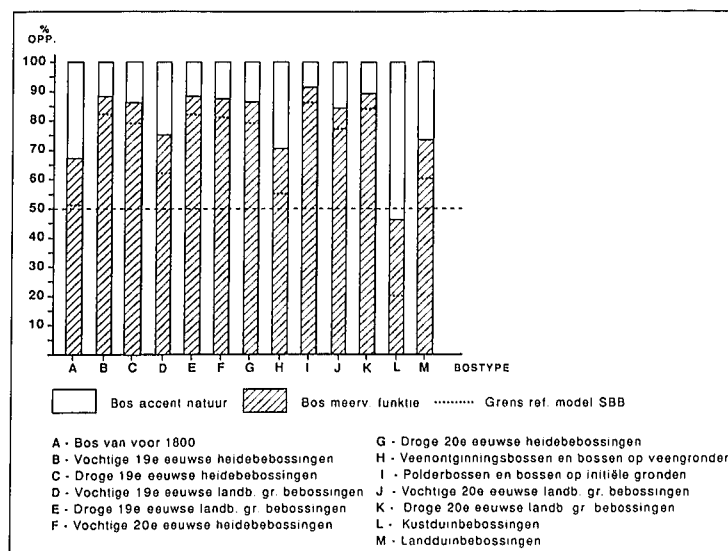


fig. 1: Functieverdeling van de bostypen volgens het MJPB

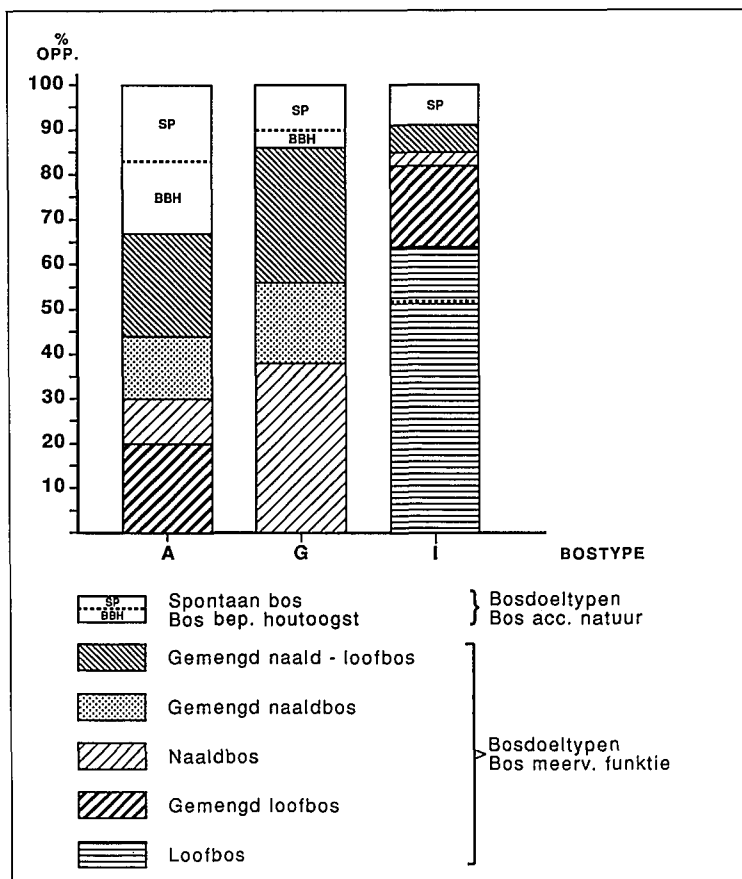


fig. 2: Bosdoeltypenverdeling van de bostypen volgens het MJPB.

zichtbaar worden gemaakt. Deze voor het landelijk niveau vrij gedetailleerde planning biedt de mogelijkheid ook op regionaal niveau de beleidsdoelen zichtbaar te maken en wel op de volgende manier.

Tijdens de opname van de vierde bosstatistiek zijn alle bossen van Nederland ingedeeld in een bepaald bostype, zo ook die van het Staatsbosbeheer. Dit betekent dat voor iedere regio de oppervlakte per bostype geïnventariseerd kan worden. Wanneer die bekend is kunnen, m.b.v. de landelijke bosdoeltypenverdeling per bostype, de beleidsdoelen per regio worden aangegeven, zij het dat i.v.m. de taakstelling voor de oppervlakte bos met accent natuur

een correctie moet worden aangebracht. Deze correctie resulteert o.a. in een andere functieverdeling (zie fig. 1: grens referentiemodel SBB).

De bostypenverdeling in de regio bepaalt in feite het regionale beleidsmodel in het vervolg verder als referentiemodel omschreven. Het referentiemodel wordt verondersteld een goede weerspiegeling te zijn van het bosbouwbeleid op hoofdlijnen voor de regionale situatie. Het op de tweede wijze zichtbaar maken van de beleidsdoelen lijkt mede gerechtvaardigd, daar de bostypenverdeling van het SBB geen grote afwijkingen vertoont t.o.v. die van geheel Nederland (zie fig. 3).

Wat is mogelijk?

De tweede en minstens zo belangrijke vraag is die of de regionale omstandigheden de uitvoering van de beleidsdoelen wel mogelijk maken. Daarbij zijn vooral belangrijk de groeiplaats, de huidige toestand en het ruimtelijk gebruik.

Allereerst de groeiplaats zelf. In het M.J.P.B. is de verdeling van de bosdoeltypen per bostype gebeurd op grond van de wensen van de samenleving en op grond van de groeiplaatsgeschiktheid. De groeiplaatsgeschiktheid komt in de bostypen maar in zeer beperkte mate tot uitdrukking. Bij de indeling zijn slechts 2 ingangen gebruikt nl. de ouderdom van het bosgebied en het grondgebruik voor de aanleg van het bos.

Dat deze beperking aanleiding kan geven tot een groot verschil tussen wens en mogelijkheid mag blijken uit het feit dat in de regio Drenthe het referentiemodel voor de groveden een na te streven percentage aangeeft van ca. 35%, terwijl op grond van groeiplaatsgeschiktheid het huidige niveau van ca. 15% nauwelijks gehandhaafd kan worden. Overigens geeft het M.J.P.B. zelf al aan dat zich i.v.m. specifieke omstandigheden afwijkende keuzemogelijkheden voor kunnen doen. Per regio zijn deze specifieke omstandigheden dan ook zo goed mogelijk in kaart gebracht. Hierbij zijn eveneens betrokken de klimatologische en hydrologische omstandigheden. Daarnaast speelt het ruimtelijk gebruik een belangrijke rol zoals bijv. het gebruik van de bossen in de duinen door de recreant. Bij de funktietoekenning is ook dit punt van essentieel belang. Dat de mogelijkheden in belangrijke mate worden bepaald door de huidige situatie en de ervaringen opgedaan in de loop van de jaren, mag blijken uit het gegeven dat in de regio Flevoland de oppervlakte bos

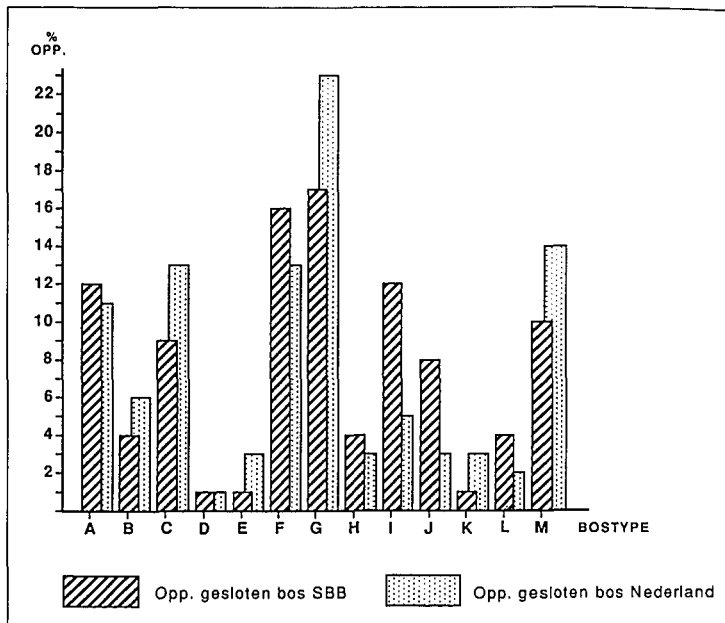


fig. 3: Bostypenverdeling van de oppervlakte gesloten bos.

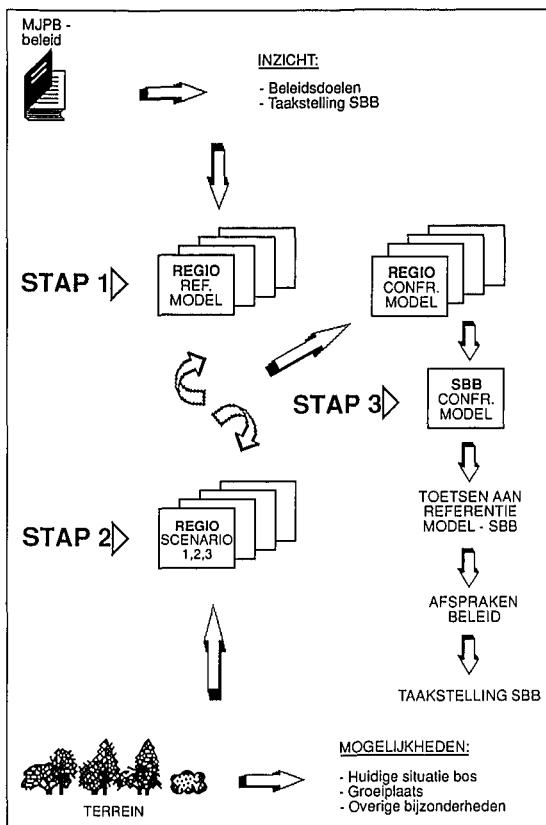


fig. 4: Schematische weergave aanpak beleidsvertaling

met een meervoudige functie reeds voor ruim 40% is vastgelegd met doeltypen die in de komende jaren nauwelijks zullen veranderen. Van de resterende oppervlakte blijkt slechts 40% geschikt te zijn voor het doeltypen populier. De groeieresultaten van deze boomsoort zijn over het geheel genomen achtergebleven bij de verwachte resultaten. Daarnaast bleek ook het bedrijfsrisico op tal van groeiplaatsen aanmerkelijk groter te zijn dan eerst werd verondersteld. Dit betekent dat in de huidige situatie nog slechts een kwart van de oppervlakte in aanmerking komt voor het doeltypen populier terwijl het referentiemodel een na te streven percentage van 50% aangeeft. Welk deel opnieuw bestemd moet worden met het doeltypen populier zal mede getoetst worden aan de basis-uitgangspunten van het M.J.P.B.. Wat duidelijk is, is dat wens en mogelijkheid ook hier in belangrijke mate met elkaar verschillen.

De aanpak

Geleid door de twee hoofdvragen is bij het SBB gekozen voor een aanpak in drie stappen. Bij de eerste stap wordt voor de regionale situatie het beleid zichtbaar gemaakt in het zogenaamde regionale referentiemodel. De tweede stap houdt in dat vanuit de mogelijkheden in de regio één of meer scenario's worden gemaakt, die getoetst aan het referentiemodel, een zogenaamd confrontatiemodel opleveren. Dit confrontatiemodel wordt geacht, binnen de kaders van de mogelijkheden, de beleidsdoelen op hoofdlijnen te volgen. De derde stap houdt in dat de resultaten van de regionale verstaalslag worden samengevoegd tot een landelijk SBB-model dat op haar beurt nog eens wordt getoetst aan het referentiemodel van de totale oppervlakte gesloten

| (REGIO:UZH) FUNCTIE/TYPE EN BOOMSOORT: | SITUATIE 1989/1990 | | GEPLAND NAAR 2050 | | REFER. MOD. MJPB-SBB | |
|---|-----------------------|-------------|----------------------|-------------|-------------------------|-------------|
| | HA | % | HA | % | HA | % |
| BOS ACC. NATUUR: | | | | | | |
| SPONTAAN BOS | 703 | 16% | 700 | 16% | 688 | 16% |
| BOS BEP. HOUTOOGST | 569 | 13% | 570 | 13% | 622 | 14% |
| TOTAAL | 1272 | 29% | 1270 | 29% | 1310 | 30% |
| BOS MEERV. FUNCT.: | | | | | | |
| GROVE DEN | 883 | 20% | 1130 | 26% | 966 | 22% |
| CORS. DEN | 268 | 6% | 70 | 2% | 116 | 3% |
| DOUGLAS | 717 | 16% | 770 | 18% | 720 | 16% |
| LARIKS | 353 | 8% | 40 | 1% | 152 | 3% |
| FYNSPAR | 113 | 3% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| OV. NAALDBOMEN | 13 | 0% | 25 | 1% | 17 | 0% |
| TOTAAL | 2347 | 53% | 2035 | 46% | 1971 | 45% |
| EIK | 247 | 6% | 455 | 10% | 471 | 11% |
| BEUK | 192 | 4% | 170 | 4% | 213 | 5% |
| POPULIER | 150 | 3% | 175 | 4% | 221 | 5% |
| WILG | 10 | 0% | 30 | 1% | 20 | 0% |
| BERK | 31 | 1% | 0 | 0% | 13 | 0% |
| ES | 58 | 1% | 160 | 4% | 110 | 3% |
| ELS | 8 | 0% | 50 | 1% | 36 | 1% |
| AM. EIK | 52 | 1% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| OV. LOOFBOMEN | 23 | 1% | 45 | 1% | 25 | 1% |
| TOTAAL | 771 | 18% | 1085 | 25% | 1109 | 25% |
| TOTAAL GENERAAL | 4390 | 100% | 4390 | 100% | 4390 | 100% |

FIG. 5: EEN REG. FUNCTIEVERDELING EN BOOMSOORTENSAMENSTELLING.

bos van het SBB. Daarna volgt een formele toetsing aan het beleid die dient uit te monden in een definitieve taakstelling voor de staatsbossen respectievelijk de 14 regio's. In fig. 4 is het proces van de beleidsvertaling schematisch weergegeven. De resultaten die het vertaalproces voor iedere regio moet opleveren zijn:

- een functieverdeling
- een boomsoortenverdeling
- een samenstelling van de opstanden
- een oogstresultaat in m³ hout
- een financieel resultaat

Voor ieder onderdeel worden steeds de huidige, de geplande en gewenste situatie weergegeven (zie fig. 5).

Als hulpmiddel voor het vertaalproces zijn de bosdoeltypen, zoals omschreven in het M.J.P.B., gebruikt. Over de bruikbaarheid op zich valt nog wel het een en ander te zeggen. Enkele algemene opmerkingen.

De bosdoeltypen leveren bij de regionale planning een positieve bijdrage aan de beeldvorming over de te ontwikkelen bosdoeltypen. De bosdoeltypen geven een completer beeld van de kwaliteiten van het toekomstige bos, dan wanneer enkel gewerkt wordt met de boomsoorten.

Het gebruik van de bosdoeltypen afzonderlijk, werkt echter een kleinschalige benadering in de hand. Daarom is in de regel gekozen voor een clusterwijze benadering temeer daar vaak meerdere doeltypen op eenzelfde groeiplaats toepasbaar zijn en deze benadering een variatie in typen open houdt.

De bij de bosdoeltypen behorende kencijfers (met een bedrijfsmatig karakter) zijn alleen gebruikt voor de doorrekening van de modellen op hun consequenties en ter vergelijking van de modellen onderling.

Voor de planning en bedrijfsvoering op regionaal en lokaal niveau

hebben de kencijfers nauwelijks betekenis. De afwijkingen t.a.v. het type bos en het productieniveau zijn vaak dermate groot, dat voor het gebruik op regionaal en lokaal niveau eigen kencijfers ontwikkeld moeten worden.

Voor de bossen met accent natuur zijn de bosdoeltypen niet gebruikt.

Deze doeltypen zijn meer een algemene beschrijving van de typen bos op de arme danwel rijke groeiplaatsen. Omdat een duidelijke relatie ontbreekt met de potentiële natuurlijke vegetatie, hebben ze voor de planning maar een beperkte betekenis.

De resultaten

In dit artikel is geprobeerd een weerslag te geven van de manier waarop het SBB met de beleidsvertaling bezig is. Binnenkort zullen de landelijke resultaten bekend zijn. Deze resultaten, die een beeld moeten geven van de staatsbossen omstreeks het jaar 2050, zullen dan formeel getoetst worden aan het beleid. De toetsing moet resulteren in een definitieve taakstelling voor het SBB. Het is de bedoeling dat in een van de volgende nummers hierop nog eens wordt teruggekomen.

Literatuur

- De Nederlandse Bosstatistiek, deel 1 - de opp.bos 1980-1983
- Meerjarenplan Bosbouw, Regeringsbeslissing 1986
- Uitvoeringsprogramma Meerjarenplan Bosbouw 1990-1994