

Bosbestuur en bosbeleid in Zweden

M. Arnout C. Potze

175N = 444 405

De reiziger die koers zet richting de Zweedse hoofdstad Stockholm zal zich, als hij tenminste enige aandacht aan het voorbijtrekkende landschap besteedt, niet aan de indruk kunnen onttrekken dat het bos in Zweden een belangrijke plaats inneemt. De statistieken bevestigen dit beeld. Maar liefst 58% van het land is bedekt met bos, totaal 23.5 miljoen hectare. Ter vergelijking: Nederland heeft totaal 3.5 miljoen hectare.

Dezelfde statistieken leren verder dat de overheden ongeveer een kwart van de bossen bezitten. De bosbouwondernemingen, zoals STORA, SCA, MoDo en Korsnäs Marma AB, bezitten ook een kwart van de oppervlakte bos in Zweden. De rest, 50% dus, behoort toe aan particuliere boscigenaren.

Regionaal kan het beeld nogal afwijken van bovenstaande verdeling. Zo domineren in het zuiden de particuliere eigenaren, die daar 80% van de bossen bezitten. In het hele land zijn 250.000 boscigenaren.

Fijnspar en grove den zijn de meest voorkomende boomsoorten. Slechts 15% van het bos is loofbos. Gezegd mag worden dat het bos intensief geëxploiteerd wordt. Zweden is een belangrijke producent en exporteur van papier en pulp. De bosbouw en de bijbehorende houtverwerkende industrie biedt werk aan een kwart miljoen mensen, 6% van het arbeidspotentieel. Hoewel het belang in de loop der jaren is afgenomen, is bosbouw een belangrijke sector van de economie. Zo is de bosbouw goed voor een vijfde van de export.

De basisveronderstelling voor ieder beleid is dat positieve beïnvloeding door de overheid mogelijk is. Daarvan uitgaande is het, gezien het grote belang van de bosbouw voor de nationale economie, interessant om te bekijken welk bosbeleid de Zweedse overheid voert. Extra interessant is het bosbeleid van Zweden vanwege het hoge aandeel particuliere boscigenaren. Men mag veronderstellen dat daardoor in de loop der tijd een beleidsinstrumentarium is ontwikkeld dat afgestemd is op de wensen en behoeften van privé-eigenaren. Tot nu toe zijn in Nederland op dit vlak de instrumenten onvoldoende ontwikkeld (Van Maaren, 1986: 356). Zo bleek bij analyse van het bosuitbreidingsbeleid in het Meerjarenplan Bosbouw dat in feite geen nieuwe instrumenten

Summary

Forest Policy in Sweden

In this article, a description is given of forest policy in Sweden. Special attention is paid to the instruments used by the National Board of Forestry, the central administrative authority responsible for the implementation of forest policy. Four types of instruments are identified: communication, financial instruments, authority (laws) and direct government action. Analysis of this instrument-mix shows that communication with forest owners is very important. The National Board of Forestry is given courses or individual advice and is producing instructional materials like books and video tapes. The budget for subsidies is rather small. The Forestry Act is mainly used as a standard for good forestry practice.

An instrument-mix like in Sweden can be useful in other countries where government wants the private forest owners to participate more in the national forest policy.

worden ingezet ter stimulering van de aanleg van duurzaam bos door particulieren. En dat terwijl men bij gelijkblijvend of teruglopend budget juist afhankelijk is van realisering van het bosbeleid door particuliere eigenaren (Potze, 1986: 19).

Als we daarnaast ook vaststellen dat Zweden sinds jaar en dag een scheiding kent van het beleidsorgaan en de beheersdienst voor de staatsbossen dan wordt het Zweedse bosbeleid nog interessanter. Zo'n scheiding wordt immers ook bij Staatsbosbeheer gerealiseerd. Het staatsbedrijf dat in Zweden op commerciële basis het beheer voert over de staatsbossen (1.7 miljoen hectare) en andere domeingronden heet Domänverket. In het bosbeleid wordt Domänverket behandeld als een normale bosbouwonderneming.

In dit artikel beschrijf ik de manier waarop het bosbestuur in Zweden functioneert. Daarbij zal ik de meeste aandacht schenken aan de toegepaste instrumenten.

Zweedse bosbouwstudenten bestude-
ren de groei van eiken; Blekinge in zuid
Zweden.



Skogsstyrelsen: het bosbestuur

De overheidsdienst die belast is met het bosbeleid heet Skogsstyrelsen. Letterlijk betekent Skogsstyrelsen "het bosbestuur". Vroeger was het inderdaad niet meer dan een bestuurscollege. Tegenwoordig is het een complete dienst met 4700 werknemers verspreid over heel Zweden. In de zomer van 1987 ben ik vier maanden te gast geweest bij Skogsstyrelsen en heb ik de organisatie van het bosbestuur en het bosbeleid in Zweden kunnen bestuderen.

Skogsstyrelsen is sterk gedecentraliseerd. Het centrale kantoor bevindt zich te Jönköping in zuid Zweden; er werken 130 mensen. Iedere provincie ("län") kent een bosdienst. Elke provincie is opgedeeld in districten. In heel Zweden zijn er 270 districten, globaal één per gemeente. Een gemeente kan aardig groot zijn. Het districtskantoor in Jokkmokk, waar ik enige tijd heb gewerkt, verzorgt een gemeente ter grootte van half Nederland.

Officieel wordt Skogsstyrelsen geleid door het bestuur. In het bestuur hebben naast de directeur-generaal van Skogsstyrelsen zeven leden zitting. Traditioneel zijn dit vier kamerleden en drie vertegenwoordigers van belangengroepen (industrie, werknemers en Domänverket). Het bestuur heeft slechts een beperkte macht. Het houdt zich bezig met de grote beleidslijnen en oefent toezicht uit op het functioneren van de dienst. Zo besluit het bestuur onder meer over budgetten, werkmethodes en organisatorische vraagstukken. Ook al gezien de geringe frequentie van samenkomsten van het bestuur mag gezegd worden dat de feitelijke leiding van de dienst in handen is van de directeur-generaal.

Het is ook de directeur-generaal die verantwoordelijk is voor het functioneren van de dienst. Dit in tegenstelling met Nederland waar het openbaar bestuur gebaseerd

is op het principe van ministeriële verantwoordelijkheid. In Zweden hebben de ministeries een ondersteunende taak voor regering en parlement. De beleidsuitvoering is geheel toevertrouwd aan zelfstandige centrale diensten of zelfstandige bestuursorganen zoals ze in de Nederlandse literatuur genoemd worden (Scheltema, 1974). Gevolg van deze organisatorische verdeling is dat het grootste deel van de ambtenaren bij de zelfstandige diensten werkt zoals Skogsstyrelsen, terwijl de ministeries compact en slagvaardig blijven. Bij de ministeries werken totaal 2000 mensen. Het Ministerie van Landbouw telt krap 100 werknemers, waarvan er zich twee permanent met bosbeleid bezig houden.

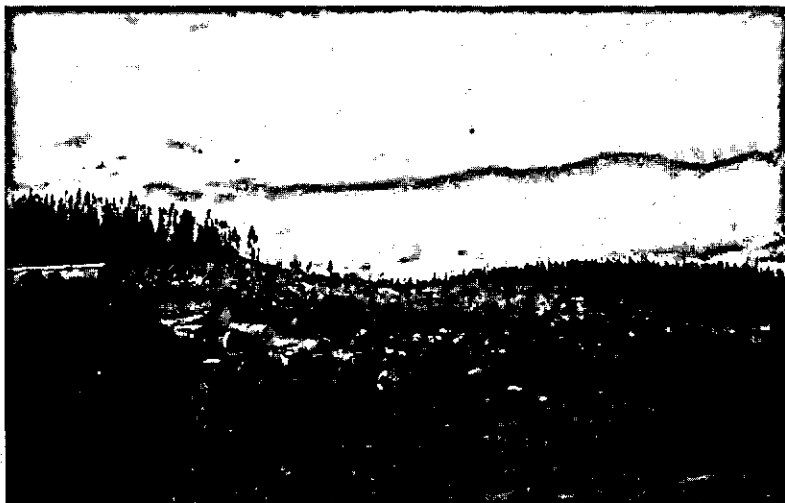
Het Zweedse bosbeleid: doelen

De hoofddoelstelling van het bosbeleid, zoals vermeld in de portaalparagraaf van de jongste boswet uit 1979, luidt:

"Bosgrond met het bos dient door een goede benutting van het producerend vermogen zo beheerd te worden dat er een hoge en waardevolle houtopbrengst gerealiseerd wordt. Bij het beheer dient rekening gehouden te worden met natuurbehoud en andere algemene belangen."

(Skogsvårdslagen handbok, 1987)

Onder bosgrond wordt alle voor houtproductie geschikte grond verstaan die niet voor een ander doel wordt aangewend. Ook grond waar schermbos op staat (of zou moeten staan) is bosgrond. Een producerend vermogen van 1 m³/ha/jaar wordt al voldoende geacht voor houtproductie. Later is deze doelstelling geconcretiseerd tot een jaarlijkse kap van 75 miljoen m³ voor heel Zweden. Daarmee en daarnaast wordt de bosbouwsector geacht



Een normale kapvlakte is tientallen hectares groot. Omgeving Alvsbyn, Norrbotten.

bij te dragen aan hogere doelen zoals: economische groei, volledige werkgelegenheid, een goed leefmilieu en balans in de spreiding van economische activiteiten over het land.

Duidelijk zal zijn dat de nadruk in het beleid ligt op de houtproductie, al worden ook andere functies genoemd, zij het meer als randvoorwaarden. In de formulering van de hoofddoelstelling met betrekking tot de houtproductie zitten duidelijk twee componenten. De eerste is de benutting van het producerend vermogen. De essentie hiervan is het, gegeven de randvoorwaarden, optimaal benutten van de standplaats. Een maat voor de benutting is de verhouding tussen de lopende aanwas (gecorrigeerd voor een ongelijke leeftijdsclassenverdeling) en het maximaal producerend vermogen. Voor deze verhouding wil ik de term bezettingsgraad gebruiken, analoog aan het gebruik van dit begrip bij industriële processen (en te onderscheiden van de term "bezettingsaan-

deel", zoals gebruikt in de bosstatistiek). Het deel van het bosbeleid dat gericht is op optimalisatie van de bezettingsgraad noem ik het **bijgroei-beleid**: men poogt een zo hoog mogelijke bijgroei te realiseren over de gehele omloop. Aangezien hierbij het vestigen van een goede nieuwe opstand verreweg het belangrijkste is, gebruiken de Zweden voor bijgroei-beleid de term "återvaxtpolitik" (verjongingsbeleid).

De tweede component in de hoofddoelstelling is "een hoge en waardevolle houtopbrengst", die duurzaam gerealiseerd moet worden. Mijs inziens staat deze formulering genoteerd om er de nadruk op te leggen dat het gegroeide produkt (als resultante van het bijgroei-beleid) daadwerkelijk geoogst moet worden. Dit deel wordt aangeduid met "avverkningspolitik", oftewel **kapbeleid**.

Vanaf de oprichting van de provinciale bosdiensten aan het begin van de eeuw hebben bosbestuur en bosbeleid zich allereerst gericht op het bijgroei-beleid. Een bijgroei-



Bosbouw op de grens van zijn kunnen, herplant met grove den ten noorden van de poolcirkel en op 330 meter hoogte. Kvikkjokk, Lappland.

Bosbouw in de zogenaamde "Fjällnära skogar", de (oer)bossen nabij de boomgrens, is onderwerp van felle discussie. In dit geval slaan ze er nog onaangeroerd bij. Nautijaur, Lappland.



beleid waarvan de resultaten nu zichtbaar zijn. Nilsson (1987) schat de bezettingsgraad voor 1978-1982 op 82%. Eind jaren zeventig begint men zich in bosbouwkringen te realiseren dat bijgroei alleen niet voldoende is, er moet ook geoogst worden. In veel landen is het een probleem dat er meer geoogst wordt dan er bijgroeit. In Zweden blijft de kap de laatste jaren ongeveer gelijk terwijl de bijgroei, mede als gevolg van het bijgroei-beleid, steeds verder toeneemt (zie figuur 1).

siteit aan middelen in. Directeur-generaal Björn Häglund pleegt te spreken van "een orkest van beleidsinstrumenten". Hieronder zal ik de in Zweden gebruikte instrumenten kort bespreken. Daarbij zal ik een indeling in vier typen beleidsinstrumenten naar Hood hanteren. Die vier typen zijn:

- 1 gezag (wetten en regels)
- 2 beïnvloeding (voorlichting en advisering)
- 3 budget (subsidies en heffingen)
- 4 organisatie

(Hood, 1983)

Gezag: de boswet

Bij bestudering van de Zweedse boswet ben je geneigd om het intensieve beheer van het bos als een gevolg van die wet te zien. De boswet is namelijk bijzonder strikt en gedetailleerd. Een aantal bepalingen komt overeen met de Nederlandse regelgeving: herplantplicht en meldingsplicht bij kap. Daarnaast zijn er in de Zweedse wet bepalingen opgenomen ten aanzien van het beheer: zuiveringsplicht en dunningsplicht, gekoppeld aan voorschriften voor het aantal planten/hectare in verschillende stadia van de omloop en minimale omlooptijden. Bovendien bestaat er een plantplicht op ongebruikte gronden en een kapplicht voor laagproducerend bos (bos dat minder dan de helft van de maximale productie produceert). Deze bepalingen dienen de doelstellingen van het bijgroei-beleid.

Sinds de invoering van de laatste boswet zijn er tevens regels gesteld die de kap moeten stimuleren: maximale omlooptijden en een gereguleerd kapareaal per bedrijf. Ook het afwegen van andere belangen dan houtproductie, zoals recreatie, natuurbehoud, behoud van cultuurmomenten en landschap is voorgeschreven.

Naast de boswet bestaat er een aparte "edelloofboswet" (ädellövs-kogslagen) die als oogmerk heeft 120.000 ha loofbos in het zuiden van Zweden te behouden. On-

Figuur 1 Jaarlijkse kap en bijgroei in Zweden (Holm, 1987:23).

Als we aannemen dat de voorraad ideaal is dan is dit verschil tussen werkelijke kap en potentiële kap ongewenst. In 1986 werd 65 miljoen m³ gekapt, terwijl de potentiële kap op ruim 78 miljoen m³ wordt geschat (Nilsson, 1987). Dat deze verschillen tussen werkelijke kap en gewenste kap kunnen ontstaan komt door het bekende bosbouwkundige fenomeen van een ongemerkte overgang van produktiemiddel naar produkt of vice versa.

Het Zweedse bosbeleid: instrumenten

Zoals het een moderne overheid betaamt zet Skogsstyrelsen ter realisering van het bosbeleid een grote diver-



Sneeuwhoge en gepunte stobben kunnen door de trage afbraakprocessen anno 1987 getuigen van een velling aan het begin van deze eeuw. Nautijaur, Lappland.

der deze wet vallen 50.000 ha eik en 50.000 ha beuk, die door lucratievere naaldboomsoorten vervangen dreigen te worden. Berk, wilg en populier vallen niet onder deze wet.

Al deze bepalingen zullen menig Nederlandse boscigenaar doen huiveren. Dit gebeurt weliswaar ook bij sommige Zweedse collega's. In het algemeen echter zijn de bepalingen in brede kring geaccepteerd. Hiervoor zijn twee belangrijke redenen. Ten eerste komt een nieuwe boswet pas tot stand na langdurig en breed overleg. Het streven naar consensus over de te nemen beleidswijzigingen staat altijd voorop, zoals overal bij de Zweedse overheid. Op deze manier weet men steeds een goed evenwicht te vinden tussen vernieuwing en acceptatie. Als tweede reden voor de brede acceptatie zie ik de ondersteuning van de wettelijke bepalingen door de andere beleidsinstrumenten.

Beïnvloeding en budget

Ondersteuning van de wet vindt onder andere plaats door het uitbrengen van zogenaamde RoA's aan boscigenaren. RoA is een ambtelijke afkorting die staat voor een combinatie van Raad en Aanwijzing. Raad, vrijblijvend advies, wordt moeiteloos gecombineerd met een Aanwijzing, een mededeling dat het bos niet in overeenstemming met de wet wordt beheerd. Aldus wordt met de wet als norm geadviseerd over het te voeren beheer. Advies dat door de grote kennis van de lokale omstandigheden bij de districtsmedewerkers goed bruikbaar is voor de boscigenaar. En adviezen die goed bruikbaar blijken te zijn scheppen een vertrouwensrelatie tussen de dienstverlenende overheidsdienst en de burgers. Naast dit specifieke advies, dat veelal gratis wordt gegeven, probeert Skogsstyrelsen structureel het kennisniveau van de bosbeheerders en boscigenaren op te vijzelen. Daartoe wordt een breed pakket aan instruc-

De belangstelling voor de teelt van berken is groeiende in Zweden, mede als gevolg van de activiteiten van concurrent Finland met deze boomsoort. Blekinge (zuid-Zweden).



tiemateriaal, cursussen en boeken geproduceerd, dat tegen kostprijs beschikbaar wordt gesteld. Dit materiaal is primair gericht op de particuliere eigenaren. De bosbouwondernemingen hebben een lagere prioriteit, omdat die voldoende deskundigheid in huis hebben. Toch maken ook zij dikwijls gebruik van het lesmateriaal of sturen hun werknemers naar cursussen van Skogsstyrelsen.

Bij de financiële instrumenten (type 3) ligt de nadruk op investeringssubsidies. In het budgetjaar 1985/86 reserveerde het parlement 230 miljoen Zweedse kronen (70 miljoen gulden) voor subsidies aan de bosbouw. Hiervan werd 50 miljoen Zweedse kronen (SEK) bestemd voor verbetering van boswegen, 108 miljoen SEK voor omvorming van laagproducerend bos en 10 miljoen SEK voor ontwatering. Steun voor het vestigen van een goede verjonging wordt alleen gegeven in een steungebied in noordwest Zweden. Daar is bosbouw van groot belang voor de lokale economie, terwijl het klimaat juist zeer ongunstig is voor bomen.

Organisatie

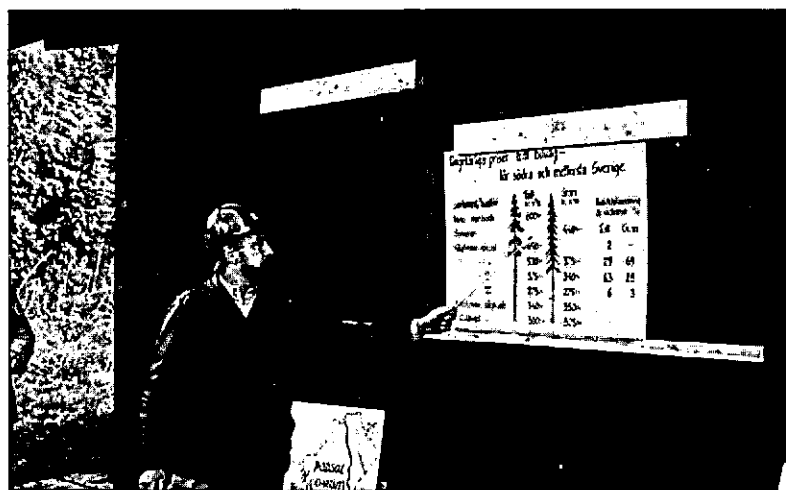
Het laatste type beleidsinstrument, organisatie, behelst directe realisering van het bosbeleid door de eigen overheidsdienst. Indien beheersdienst en beleidsorgaan zijn ondergebracht in één organisatie, zoals in ons land altijd het geval is geweest, is de neiging groot om beleid te effectueren door het geven van opdrachten aan de beheersdienst. In Zweden is een dergelijke kortsluiting niet mogelijk, gezien de organisatorische scheiding van Domänverket en Skogsstyrelsen. In plaats daarvan biedt Skogsstyrelsen een groot aantal diensten aan, vooral bestemd voor de kleine privé-eigenaren. De grote bosbouwondernemingen (Domänverket inclusief) worden geacht zelf te voorzien in hun behoefte aan beheersdiensten. De dienstverlening door Skogsstyrelsen is in principe kostendekkend. Daarnaast leveren de provinciale

bosdiensten bosplantsoen van een twintigtal kwekerijen. Skogsstyrelsen heeft een aandeel van 50 procent in de markt voor plantmateriaal. De reden om met deze dienstverlening te starten was het vrijwel ontbreken van particuliere beheersbureaus, ingenieursbureaus en kwekerijen. Ook nu zijn die nog zeer schaars. De dominantie van de staat in de dienstverlening aan particuliere bouseigenaren wordt als een belangrijke belemmering gezien voor groei van de enkele bestaande bureaus en kwekerijen of vestiging van nieuwe.

Lessen voor Nederland

Bij alle beleidsinspanningen dient de boswet als standaard voor een goed bosbeheer. Het is een (minimum)-norm, die intern en extern richting geeft aan het beleid. Realisering van het gewenste bosbeheer, zoals vastgelegd in de wet, wordt nagestreefd door inzet van een uitgebalanceerde instrumentenmix. En zoals Stjernquist (1973) laat zien is een goede communicatie en samenwerking het belangrijkste in die instrumentenmix. Door het aanbieden van kennis en informatie (instrument type 2), investeringssubsidies (type 3) en dienstverlening aan de bouseigenaren (type 4) wordt het voor de individuele bosbeheerders mogelijk en aantrekkelijk gemaakt om een beheer te voeren dat in overeenstemming is met het landelijke bosbeleid.

Ongeacht de grote verschillen tussen het Nederlandse en Zweedse bos en de overheidsdoelstellingen inzake, lijkt het mij dat de hierboven omschreven opvatting van de boswet (als leidraad) en de overheid (als dienstverlenende en ondersteunende instantie) meer aandacht verdient in Nederland. Men is er in Zweden van overtuigd dat men op deze wijze ook in de toekomst de bouseigenaren kan stimuleren in de richting van nieuwe ambitieuze doelen. En zeker voor multi-functionele bosbouw, die naast houtproductie ook andere



Een functionaris van Skogsstyrelsen geeft voorlichting over de productie van kwaliteitshout.



Bosbeleid in Zweden behelst voorlichting en diensverlening aan de beseigenaar.

functies wil vervullen, wordt deze beleidsopvatting als de enige goede gezien. Juist een hoogwaardig, multi-functioneel bos is niet in wetten en regels te vangen. Opbouw en beheer van een dergelijk hoogwaardig en complex systeem kan slechts tot stand komen door het stimuleren en adviseren van de beseigenaars. Daarbij dient boven een bepaald minimumniveau van goed bosbeheer, zoals vastgelegd in de boswet, de beseigenaar de vrijheid te krijgen om op basis van eigen kennis, kunde en inzicht de maatschappelijk gevraagde functies te vervullen. Naar rato van de functievervulling dient er door de overheid, namens de consumenten, beloning plaats te vinden. Verder kan de staat zich beperken tot structuurverbetering, zowel van eigendoms- als eigenaarsstructuur. Bij het eerste valt te denken aan het vergroten van de beheerseenheden, bij het tweede aan het verbeteren van het kennisniveau bij de bosbeheerders. Na dit pleidooi voor een verschuiving van het zwaartepunt in het Nederlandse bosbeleid naar een instrumentarium dat beter dan tot nu toe is afgestemd op de particuliere

eigenaren naar aanleiding van de in Zweden gebruikte instrumenten, wil ik als nagerecht een enkele beschouwing wijden aan de toekomst van de bosbouw in Zweden.

Toekomst van de Zweedse bosbouw

In de inleiding is Zweden genoemd als een belangrijk exportland van houtprodukten. Niet genoemd is het feit dat Zweden ook een steeds belangrijker importeur van hout wordt. In 1986 werd er zo'n 7 miljoen m³ aan rondhout geïmporteerd. De groei in de import illustreert de verplaatsing "stroomafwaarts" in de houtproductieketen van de houtverwerkende industrieën. Binnen de houtverwerking ziet men bij Skogsstyrelsen vooral mogelijkheden voor de papier- en pulpindustrie, die gebaseerd is op hoogwaardige technologieën en grote investeringen. De hoogte van de houtprijs is hier minder van belang, gezien de grote toegevoegde waarde (Holm, 1987: 100). Bij de zaagindustrie, waar de gebruikte techniek relatief eenvoudig is, vormt de grondstofprijs een veel groter aandeel in de prijs van het eindprodukt. Hierdoor is het voor Zweden moeilijker om te concurreren met landen waar de houtprijzen lager zijn. Voor de zaagindustrie liggen de mogelijkheden vooral in specialisatie in hoge kwaliteiten zaaghout, waarbij de specifieke eigenschappen van het hout ten gevolge van de groeiomstandigheden in Scandinavië zo goed mogelijk worden uitgebuit.

(Jeroen de Jong, Bernarda Maagd en professor A. van Maaren hebben bijgedragen aan dit artikel door commentaar te leveren op eerdere versies).

Literatuur

- Hecló, H. and H. Madsen, 1987. Policy and Politics in Sweden; Principled Pragmatism; Philadelphia, Temple University Press.
- Holm, S. et al. 1987. Skogen var räddningsplancka ?; Sektorsrapport för skogsbruket till LU87; Stockholm, Allmänna Förlaget.
- Hood, C. C. 1983. The Tools of Government; London etc., Macmillan, Public Policy and Politics.
- Maaren, A. van. 1986. Beseigendom en toekomstperspectief. Nederlands Bosbouw tijdschrift 58 (11/12): 352-356.
- Nilsson, N. E., 1987. Forest Policy in Sweden; Jönköping National Board of Forestry.
- Potze, M. A. C. 1986. Evaluatie van het overheidsbeleid inzake bosuitbreiding; Wageningen (vakgroep Boshuishoudkunde Landbouwwuniversiteit).
- Scheltema, M. 1974. Zelfstandige bestuursorganen, oratie; Groningen, Tjeenk Willink.
- Skogsvårdslagens handbok. 1987. Jönköping, Skogsstyrelsen.
- Stjernquist, P. 1973. Laws in the Forests; A Study of Public Direction of Swedish Private Forestry; Lund (CWK Gleerup) Skrifter utgivna av Kungl. Humanistiska Vetenskapssamfundet i Lund.