

A. van Maaren

Vakgroep Boshuishoudkunde LH, Wageningen

In de volgende onderdelen wordt eerst een algemene beschouwing gegeven, tegen de achtergrond waarvan het meest centrale beleidsvraagstuk moet worden gezien: hoe wordt met de diverse functies van het bos omgegaan en hoe worden ze verweven tot een consistent beleid. Niet alle relevante filosofieën, concepties, systemen en modellen kunnen hier de revue passeren; men leze daartoe zelf het Meerjarenplan Bosbouw dat behoorlijk gedocumenteerd is. Er zal in het volgende regelmatig naar pagina's in het MJPB worden verwezen.

Er kan gerust gesteld worden dat het MJPB voor vrijwel de gehele wereld uniek is. Uit Zwitserland is de "Gesamt-konzeption" bekend (1). Daarin is een duidelijke koppeling gelegd tussen bosinstandhouding, het toerisme en de houtvoorziening. Het is echter geen document voor beleid van de centrale regering; bosbeleid is "Kantons-Sache". In het Verenigd Koninkrijk is dezelfde problematiek als bij ons aanwezig, o.a. de zelfvoorzieningsgraad hout opvoers van 8 naar 25 procent (2), waardevolle bosproecten bewaren (3).

Men is echter nog niet toe aan een integraal bosbeleid. In Canada is men nog maar net begonnen de bosbouw om te vormen van "mijnbouw" tot bosbeheer. Nederland is één van de dichtstbevolkte landen ter wereld, hetgeen geleid heeft tot bestemming en intensief gebruik van bijna iedere vierkante meter. Het MJPB is dan ook ontwikkeld onder de paraplu van de Derde Nota Ruimtelijke Ordening en geeft de uitwerking van de afstemming die in het kader van de Nota Landelijke Gebieden heeft plaatsgevonden. Landevaluatie en landgebruiksplanning (bostypen) nemen terecht een belangrijke plaats in.

Het MJPB tracht een balans aan te geven tussen de zeer verschillende en onderling concurrerende behoeften, die de samenleving ten aanzien van de bossen in Nederland heeft. Deze balans heeft geen statisch maar een dynamisch karakter. De verwachtingen van de samenleving zijn in beweging; de sinds omstreeks 1850 aangelegde bossen zijn evenzeer volop in ontwikkeling.

Merkwaardig is ook, dat pas tegen het einde van de

twintigste eeuw zo'n beleidsplan in Nederland ontstaat. Onze bossen zijn in feite ontstaan, uitgedijd en ontwikkeld tegen de verdrukking in. Van 50.000 ha in 1850 tot ca. 300.000 ha nu, maar dan wel in de schaduw van landbouwkundige, industriële en stedelijke ontwikkelingen, ten aanzien waarvan het al sinds jaar en dag niet aan krachtig beleid heeft ontbroken. Het merendeel van het huidige bos is er vooral dank zij de noeste arbeid van vele particuliere personen: boeren, burgers en buitenlui. De uit werkgelegenheidsprojecten en de verstedelijking voortgekomen nieuwe bossen zijn aanvullingen daarop.

Uit het MJPB blijkt, dat de Rijksoverheid het voortouw van de bosontwikkeling en het bosgebruik ter hand heeft genomen. De vraag rijst wel in hoeverre er rekening gehouden is met het particulier initiatief, dat zoveel fraai en nuttig bos heeft voortgebracht. In een tijd van privatisering en deregulering mag de vraag gesteld worden of er voldoende mogelijkheden voor dit initiatief zijn ingebouwd, ter zake van bosaanleg en -beheer, dan wel of dit – min of meer automatisch – in een dwangbuis van overheidsbemoediging wordt geperst (4).

### Verdeling bosgebruikstypen

De bosgebruikstypen die in het MJPB bosdoeltypen worden genoemd, omdat ze op veel plaatsen nog of verder ontwikkeld moeten worden – kunnen worden gegroepeerd naar beleidsdoelstelling zoals tabel 1 laat zien.

Groep 1 vormt 12,4 procent van het bestaande bos. Dit areaalgedeelte komt overeen met de oppervlakte bos in beheer bij natuurbeschermingsorganisaties (pag. 31), die naar verluidt niet bepaald gelukkig zijn met deze getalsmatige overeenstemming. Deze groep bossen is op basis van de verdeling in tabel 6.1. (pag.

Tabel 1 Bosgebruikstypen in hectares.

1. bos zonder houtoogst (spontaan/begraasd)	35.000
2. bos met beperkte (ca. 50%) houtoogst	21.000
3. multifunctioneel bos, bestaand door de overheid aan te leggen	35.000
4. bos door particulieren aan te leggen	15.000

\*) Overgenomen uit het Landbouwkundig Tijdschrift

99) goed voor een houtvoortbrengend vermogen van ruim 170.000 m<sup>3</sup> per jaar.

Groepen 1 en 2 samen met 56.000 ha de hoofdfunctie natuur vormend, leveren zelfs een jaarlijkse houtopbrengstderiving van ruim 225.000 m<sup>3</sup> ofwel 25 procent van de huidige jaarlijkse houtoogst. Het gaat dus beslist niet om marginale bosgronden. De betreffende bosgronden zouden echter wel vóór 2000 in de gemeentelijke bestemmingsplannen vastgelegd moeten zijn (pag. 113).

Spontaniteit en begrazing lijken daarbij gelijkgesteld aan het summum van natuurwaarden, maar het is alerminst aangetoond, dat dit, en nog wel op deze schaal, juist is (5). Prof. V. Westhoff noemde in 1975 het gewenste areaal aan "bosreservaten" ca. 5 procent van het bestaande bosareaal (ca. 14.000 ha) toereikend. Groep 4, de 15.000 ha door particulieren aan te leggen op commerciële basis (pag. 113) is zeker niet meer dan 5 procent van het thans beoogde toekomstige bosareaal. Aangezien alle overige bossen (groep 3) multifunctioneel worden geacht, lijkt deze 15.000 ha de tegenhanger te zijn van de 56.000 ha van de groepen 1 en 2. In het MJPB wordt daarbij gesuggereerd, dat deze 15.000 ha geen duurzaam in stand te houden bos zou zijn. Dat moet de tijd nog leren; kortere omlopen zijn niet bij voorbaat in strijd met duurzaamheid. De erbij behorende bosgebruikstypen zijn niet vermeld; en of het houtvoortbrengend vermogen van ca. 200.000 m<sup>3</sup> per jaar (pag. 113) zo hoog zal zijn?

Een belangrijk punt is het verschil in tijdstip van realisatie van de verschillende groepen. De groepen 1 en 2 zouden vóór 2000 in RO-plannen moeten zijn vastgelegd. Groep 3 (zie ook pag. 103) is een overheidsvoornemen, waarvan 30 procent niet vóór 2000 gehaald zal worden (pag. 104). De overige voornemens, met name inzake de houtvoortbrenging, worden eveneens twijfelachtig wanneer in het plan wordt geconstateerd dat essentiële resultaten pas tegen het midden van de volgende eeuw worden verwacht (pag. 103). Concluderend kan gesteld worden, dat:

- vóór 2000 het houtvoortbrengend vermogen van het huidige bos met ruim 25 procent wordt verminderd – met alle economische en sociale (werkgelegenheid) gevolgen van dien – zonder dat de noodzaak van deze haast uit een oogpunt van natuurlijk milieu is vastgesteld;
- de bevordering van de houtvoorziening slechts langzaam op gang zal komen.

### Recreatie en landschapsbouw

De openluchtrecreatie blijkt volgens MJPB weinig problemen op te leveren. Het gevoerde beleid lijkt gecontinueerd te worden. Toch is er een soortgelijk span-

ningsveld aanwezig als voor de eerder genoemde 56.000 ha met hoofdfunctie natuur ten aanzien van de houtvoorziening: in ruim 20 procent van het bestaande bos zal de intensieve openluchtrecreatie vrij sterke beperkingen worden opgelegd (pag. 106). Welke de relatie is tussen openluchtrecreatie en houtvoorziening is niet aangegeven in het MJPB.

Het wordt wel pikant, indien de aan landschapsbouw toegedachte taak wordt gezien. Indien de op pag. 107 en 115 aan dit onderwerp gewijde wel erg summiere passages worden vergeleken, dan valt op (pag. 107), dat de regering voornemens is erop toe te zien, dat het beheer van bossen onder meer wordt gericht op "het bevorderen van een verdere integratie van functies door omvorming van eenzijdig functionerende bossen". Deze opdracht zou mijns inziens eenvoudiger zijn als de voornemens inzake het eenzijdig functioneren van 35.000 à 56.000 ha (zie boven) werd teruggebracht binnen redelijke proporties met name wat betreft "geen houtoogst".

### Milieu-aspecten

Een scenario hoe de regering zich voorstelt dat de in vitaliteit achteruitgaande bossen door de eerstkomende – vervuilde – decennia worden heengeloodst wordt node gemist. De voorgestelde verschuiving in boomsoorten en de omloopverlengingsideeën (pag. 102) zouden aan zo'n scenario getoetst moeten kunnen worden.

Wat het financieel-economisch perspectief betreft staan de volgende onderling samenhangende uitspraken centraal

- geen ruimte voor een verhoging van het overheidsbudget voor bos en bosbouw (pag. 96);
- de kosten van instandhouding en ontwikkeling van het bestaande bos moeten zoveel als mogelijk uit de opbrengst van marktbaar producten worden betaald (pag. 97);
- beperkte budgettaire mogelijkheden voor bosuitbreiding door de overheid; de particulieren doen het vast wel op commerciële basis (pag. 103 en 104).

Kan het plan op basis hiervan wel uitgevoerd worden? Mijns inziens scoort het MJPB op dit punt niet hoog en is een nadere uitwerking nodig, waarbij rekening gehouden wordt met de draagkracht van de bosbeheerders.

### Het Regionale Bosplan, RBP

Het MJPB is wel heel erg terughoudend met het uitwerken van het twee-sporen-beleid beheer en bestemming. Indien elders (pag. 113) keihard het opnemen van de bossen met hoofdfunctie natuur, in bestemmings- en beheersplannen als beleid wordt aangege-

ven, dan kan de totstandkoming van RBP's onmogelijk in termen van vrijwilligheid worden beschreven (pag. 122-125). De opmerking, dat "de regering hoopt op ondersteuning van alle betrokkenen" lijkt mij wat strijdig met de eis inzake de bestemmingsplannen (pag. 113). Helaas werkt deze houding ook door in de Wettelijke maatregelen zoals verwoord op de pagina's 131 en 132. Dat kan beter: het RBP en daarmee het streekplan is het niveau waar de afweging van belangen bestuurlijk zal moeten plaatsvinden. De Wet Ruimtelijke Ordening functioneert sinds 1965; de huidige Boswet van 1962 zal op korte termijn moeten worden versterkt (6). De ervaringen met het RBP komen zeer binnenkort ter beschikking uit Noord-Brabant, Gelderland en Utrecht.

Vaagheid zal immers tot ongewenste ontwikkelingen kunnen leiden, waarmee zeker het particulier initiatief, dat zoveel en vrijwillig moet ondernemen, niet gediend zal zijn.

### **Alternatief beleid?**

Uit het voorgaande volgt de behoefte aan verbetering van de beleidsonderbouwing en een hogere graad van consistentie. Zonder de grote lijnen van het gewenste beleid los te laten zou het te voeren beleid aan de volgende procedure onderworpen kunnen worden.

– Hantering van de nieuwe bosstatistiek (1984) inzake het aanwezige bosgebruik – inclusief hoofdfunctie natuur – de verschillende potenties en de eigendomsituatie in aanmerking genomen.

– Toetsing aan het gewenste integrale beleid via het RBP, waarbij de eerste stappen gezet worden om een en ander waar en voorzover nodig in de RO-plannen vast te leggen.

– Evaluatie van de ecologische, sociale en economische resultaten alsmede voortgang via het bosbeheer met de realisatie van de beleidslijnen, gevolgd door bijstellingen van de RO-plannen enzovoort.

Op deze wijze kan het zogenaamde twee-sporenbeleid, sector- en ruimtelijke ordening (pag. 214), concreet ontwikkeld worden. Het beleid stoelt dan minder op einddoelplanning – vastleggen nu – en wordt meer tot procesplanning: het besturen van de gewenste ontwikkelingen met alle mogelijkheden van bijsturing in de tijd daarvan.

### **Tenslotte**

In het beleidsvoornemen MJPB lijkt het nodige voor verbetering vatbaar. De geboden inspraakgelegenheid biedt mogelijkheden. Moge het MJPB – zeker te waarderen als een bijzondere stap in de goede richting – een werkbaar raamwerk opleveren, dat het vertrouwen krijgt van overheden en particulier initiatief.

### **Literatuur**

1. Gesamtkonzeption für eine schweizerische Wald- und Holzwirtschaftspolitik. Hauptbericht der vom Eidg. Departement des Innern am 16.8.1971 eingesetzten Expertenkommission. Bern, 1975. Ausg. Eidg. Oberforstinspektorat, 3000 Bern 14.
2. Strategy for the U.K. Forest Industry, C.A.S. Report no. 6, Feb. 1980. C.A.S., University of Reading. Zie referaat R. J. Cooper in: Forest Ecology and Management, 3(1980/81): 355-368.
3. Broadleaves in Britain, a consultative paper. Forestry Commission, Edinburgh. 1984. Zie referaat J. J. Westra, in: Ned. Bosbouw Tijdschrift 56 (12).
4. Maaren, A. van. 1982. Het Bosschap en de ontwikkeling van het bos en de bosbouw. Ned. Bosbouw Tijdschrift 54(11/12): 348-354.
5. Doing, H., V. Westhoff e.a. 1976. Het bos als levensgemeenschap – instandhouding en ontwikkeling. Thema-nummer Ned. Bosbouw Tijdschrift 48 (3): 55-102. Eveneens in: C. P. van Goor (red.), 1983. Ecologie en gebruik van bossen. Pudoc, Wageningen.
6. Maaren, A. van. 1984. Regionale Bosplannen: Quo Vadis? Ned. Bosbouw Tijdschrift 56 (8): 215-217.