

KLEINE MARGES IN NATUURBEHEER

Piet Winterman

Staatsbosbeheer beheert vanaf haar oprichting in 1899 staatsnatuurgebieden en -bossen in Nederland. Dit artikel gaat over de marges waarbinnen het beheer en de beheersveranderingen zich afspelen.

beheren

Bij het beheren van natuur- en bosgebieden gaat het om verschillende dingen. Zo zijn er de terreinen met de daarbij behorende planten en dieren, zoals weidevogelgebieden, ganzengebieden, hoogveen, moerassen, water en oevers, uiterwaarden, bossen. Er zijn mensen en organisaties, die daar wat van verwachten: recreanten, mensen die zoals velen in een verstedelijkte wereld van tijd tot tijd naar buiten willen; waterwinningsbedrijven, die voor een elementaire levensbehoefte van de bevolking produceren; natuurliefhebbers, geïnteresseerd in vogels, planten, vlinders, vissen, bevers, enzovoorts; houtverwerkende industrie, gericht op een verzekering van haar grondstofvoorziening; buur-boeren, die ruimte zoeken om vee in te scharen of land te pachten. En dan is er het beleid van de overheden: Rijk, Provincie, Gemeente, Waterschap, Zuiveringschap en Recreatieschap.

beheer en beleid

Staatsbosbeheer is een rijksdienst, met als opdracht de staatsnatuur- en bosgebieden te beheren, alsmede bepaalde landschappelijke en cultuurhistorische elementen. Hierbij is als taak meegegeven de op de natuurbeleving gerichte recreatie te bevorderen, de jacht te verhuren, tenzij dat strijdig is met de eerdergenoemde doelen, en een door de volksvertegenwoordiging vastgesteld oogstvolume hout op de markt te brengen.

Het beleid van het Rijk, dat SBB moet uitvoeren, is onder meer vastgelegd in het Nationaal natuurbeleidsplan, het Meerjarenplan bosbouw, de Visie landschap, het Structuurschema land-

inrichting en de Rijksbegroting.

Als beheerder van bossen, natuurterreinen, landschappelijke en cultuurhistorische elementen met een belangrijke functie voor de openluchtrecreatie en een sterke ruimtelijke en milieukwaliteitswerking in het landelijk gebied heeft SBB ook te maken met het provinciale beleid. Dit is onder meer vastgelegd in een Streekplan, Provinciale recreatienota's, Provinciale waternota's en een Provinciaal waterhuishoudingsplan.

Als eigenaar en beheerder van een belangrijk deel van de "groene ruimte" heeft SBB eveneens te maken met het gemeentelijk beleid, zoals vastgelegd in onder meer Structuurplannen, Bestemmingsplannen en Algemene politieverordeningen.

De bossen en natuurgebieden vormen een deel van het landelijk gebied. De terreinen hebben groot belang bij een goede waterhuishouding, zowel wat betreft hoeveelheden als kwaliteit van grond- en oppervlaktewater. Staatsbosbeheer heeft daarom te maken met het beleid en het beheer van de water- en zuiveringschappen, dat onder meer vastgelegd is of gaat worden in Beheersplannen en Waterschapsreglementen. De kwaliteiten van de natuurterreinen, de mensen, die er wat van verwachten, en de consequenties van het beleid moeten uitmonden in het werk in het veld. Het vergt een gedegen aanpak om daar op een verantwoorde manier uit te komen!

plannen

Een gedegen aanpak betekent nogal wat. Terreinen worden geïnventariseerd om te weten wat er is. Onderzocht wordt hoe het landschaps-ecologische systeem in elkaar zit. Hierbij wordt

de ecohydrologie (beschrijft de rol van de waterhuishouding voor natuurlijke processen) steeds belangrijker. Steeds duidelijker wordt ook de essentiële betekenis van de waterkwaliteit naast waterkwantiteit.

Alle gegevens worden opgeslagen in het Natuurwetenschappelijk archief (NWA). Doelstellingen en werk worden gepland op basis van de beschikbare gegevens. Beheersplannen worden opgesteld per terrein. Hierbij wordt rekening gehouden met de samenleving, die wat van Staatsbosbeheer verwacht, zoals de overheid (rijk, provincie, gemeente), boeren, burgers en belangengroeperingen.

De middelen, die beschikbaar worden gesteld, zijn voor het grootste deel vastgelegd in de rijksbegroting. Een klein deel (ca. 20%) van de middelen wordt verkregen uit de verkoopopbrengsten van hout en andere natuur(bij)produkten. De laatste jaren wordt het financiële aspect steeds belangrijker.

De manier van werken, waarbij doelstellingen voor de terreinen worden vastgelegd, gebaseerd op het meewegen van de financiële consequenties, is betrekkelijk nieuw voor het werk van SBB. In het verleden kwam het voor, dat gebieden gekocht werden voor een bepaald doel (bijv. weidevogels of zeldzame planten) en dat er niet of slechts zeer terloops werd nagedacht over de beheersconsequenties van die aankoop. Beheer kost namelijk geld.

Dit ging goed, omdat in de jaren '60-'70 sprake was van steeds toenemende beschikbaarheid van middelen. In de 80-er jaren kwamen de grote bezuinigingsoperaties bij de rijksoverheid. Tegelijkertijd geraakte het beschermen en beheren van bos- en natuurterreinen eindelijk uit de sfeer van de maatschappelijke tegenbeweging en kwam veel meer in een positief maatschappelijk daglicht te staan.



Hooilandbeheer

foto Jacob Bijlsma

keuzen maken

Krimpemde middelen aan de ene kant en aan de andere kant een grotere acceptatie als onderdeel van beleid en bestuur, leidde enerzijds tot het minder kunnen uitvoeren van beheersmaatregelen en anderzijds tot een regelmatige uitbreiding van het areaal.

Tussen deze twee tegenstrijdige ontwikkelingen moest (en moet) Staatsbosbeheer het goede evenwicht weten te vinden. Mede hierdoor werd de noodzaak tot het maken van keuzen steeds duidelijker!

Keuzen maken betekent, dat je sommige dingen wel en andere niet meer kunt doen. *Er kan niet meer, zoals wel gedacht werd, op alle plaatsen aan alle doelstellingen worden voldaan!*

Op basis van de te verwachten middelen en de te realiseren doelen wordt een strategie bepaald. Het beleid van Staatsbosbeheer wordt geformuleerd in overleg met vertegenwoordigers van de rijksdiensten van het Ministerie van Landbouw Natuurbeheer & Visserij. Ook het overleg met de provincies wordt steeds belangrijker. Immers, de provincies hebben de sleutels in handen voor een goede afstemming van ruimtelijke ordening, milieuregelgeving, waterhuishouding en toezicht op de waterschappen.

beheersplan

Bijna vanaf zijn ontstaan kent Staatsbosbeheer het instrument beheersplannen voor terreinen. In het traditionele beheersplan stonden de inventarisatiegegevens van het terrein, werd de doelstellingenkeuze voor het terrein bepaald, werd het beheer voor de langere termijn aangegeven en werden de beheersmaatregelen voor de komende 20 jaar vastgesteld. Later werd daaraan toegevoegd, dat de kosten van het beheer voor de komende 10 jaar in beeld gebracht moeten worden. In 1988 kwam op tafel, dat ook de financiële aspecten moeten meespelen bij de doelstellingenkeuze. Om dit goed en helder te kunnen is nog wel wat problematisch. Maar het is technisch mogelijk op basis van ervaringscijfers. Maar dan komt de betrokkenheid van de mensen, die daadwerkelijk beheren in het veld, om de hoek kijken. Het werkelijk laten vallen van te dure of technisch/ecologisch niet meer haalbare doelstellingen vergt een omschakeling in denken. Om de genoemde afwegingen goed te kunnen maken, werd het noodzakelijk om bij de doelstellingenkeuze niet alleen naar één terrein te kijken, maar om alle terreinen binnen een district of zelfs binnen een regio in hun onderlinge verband te beschouwen. De regionale beheersschema's werden geboren.

regionaal beheersschema

In een regionaal beheersschema wordt het gehele areaal van Staatsbosbeheer in een regio in beschouwing genomen. Er wordt gezocht naar de meest optimale plaatsen voor de verschillende te realiseren doelstellingen. Hierbij speelt de financiële kant van het verhaal een duidelijke rol.

Nu regionale afwegingen steeds beter in beeld komen binnen de beperkte financiële kaders, is het noodzakelijk om een duidelijke taakstelling voor de regio's vast te stellen. Om deze regionale taakstellingen echter goed scherp te krijgen is het noodzakelijk helderheid te krijgen ten aanzien van de doelen die SBB als geheel

moet bereiken/realiseren op basis van het landelijk strategisch beleid met bijvoorbeeld het Meerjarenplan Bosbouw en het Nationaal natuurbeleidsplan. Hiertoe wordt een Landelijk strategisch plan Staatsbosbeheer opgesteld.

landelijk strategisch plan

Staatsbosbeheer is bezig om zijn landelijke taakstelling te destilleren uit de veelheid van beleidsstukken en beleidsrichtingen. Enkele voorbeelden zijn:

recreatie-voorzieningen. In de 60-er jaren werden er grote investeringen gedaan ten bate van recreatieve inrichting van bepaalde delen van de terreinen; bijvoorbeeld speelweiden, spartelvijvers, toiletgebouwen, afvalopvangsystemen. Niet alleen de investeringen waren hoog, maar het beheer en onderhoud, dat vervolgens moest plaatsvinden, bleek heel duur en legde een groot beslag op de beschikbare middelen. Dit leidde tot het vaststellen in 1986 van de 'Nota Beleid inzake het Recreatiebeheer bij SBB' in overleg met de beleidsdirecties van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. In deze nota werd vastgesteld, dat op de beleving van de terreinen gerichte recreatievormen een taak van SBB waren, maar los van de terreinen staande intensieve recreatievormen niet. Hiermee werden investeringen, beheer en onderhoud duidelijk gestuurd. Tevens is in deze nota nog eens vastgesteld dat alle terreinen van SBB in beginsel zijn opengesteld, tenzij dit de natuurdoelstellingen nadelig beïnvloedt.

Grote Efficiency Operatie Recent is in het kader van de Grote Efficiency Operatie door het Ministerie van LNV besloten, dat het beheer van de algemene kampeerterreinen niet meer bekostigd kan worden uit het beheersbudget van Staatsbosbeheer. SBB zoekt nu naar optimale oplossingen om met behoud en verbetering van de kwaliteit van het aanbod in deze sector tot een goede exploitatiestructuur te komen.

de 'vaargebieden' De zogenaamde vaargebieden (Eilandspolder, Waterland, N.W. Overijssel, sommige Friese gebieden) werden indertijd op basis van het rijksbeleid van het toenmalige Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk verworven om natuurwetenschappelijk en historisch-landschappelijke doelstellingen te realiseren. Door voortgaande ontwikkelingen in het landbouwbeleid (melk- en mestquotering) en de moderne landbouwbedrijven (hoogwaardig melk-vee) ontstaan plaatselijk problemen, omdat de agrarische bedrijven wegtrekken en gesaneerd worden in deze streken. De afzetmogelijkheden voor gras nemen af. De prijs van het beheer gaat omhoog door daling van inkomsten en verhoging van kosten. Dit laatste bijvoorbeeld als gevolg van het moeten opbrengen van stortgelden op plaatsen, waar het niet verkoopbare gewas wegens de recente milieuregelgeving niet op het land mag worden opgeslagen of gecomposteerd. Inmiddels wordt in het kader van een grasland-

project gezocht naar nieuwe beheersvormen om de waarden van het graslandareaal duurzaam veilig te stellen.

natuurontwikkeling Natuurontwikkeling is een nieuwe vraag vanuit de samenleving en het beleid. De basisgedachte hierbij is, dat het ingrijpen van de mens in grote(re) natuurgebieden (de jaarlijkse beheersinspanningen) tot een minimum wordt teruggebracht en natuurlijke ontwikkelings- en successieprocessen een kans krijgen. Hierbij worden de te verwachten natuurwaarden gebaseerd op vergelijkbare gebieden (zogenaamde referentiegebieden) in het land of elders ter wereld, of gebaseerd op historische reconstructies. Soms vergt het inrichten van de uitgangssituatie voor de gewenste ontwikkelingen een ingreep in het gebied, waarbij het kostenniveau nogal kan variëren. Of het beheer in dit soort gebieden op den duur goedkoop zal zijn wegens minimalisering van het menselijk ingrijpen is nog nauwelijks te overzien. De ervaringen met dit soort doelstellingen en beheer zijn nog nieuw. Evenals voor het beheer van bestaande (traditionele) natuurwaarden (halfnatuurlijke patronen) zullen ook deze nieuwe doelstellingen meegewogen worden in de nieuwe benaderingswijze. Waar Staatsbosbeheer op den duur meer traditioneel beheer en waar meer natuurontwikkelingsbeheer zal gaan voeren, wordt bepaald door de wisselwerking met de omgeving en het overleg met beleids- en bestuursinstanties. SBB volgt in beginsel wat het beleid vraagt, met dien verstande, dat SBB vanuit zijn ervaring en deskundigheid de technische, ecologische en financiële randvoorwaarden zal aangeven van de beleidsmatige wensen.



Staatsbosbeheer sinds 1899 foto Dick Goslinga

marges

De samenleving stelt eisen deels via het beleid, deels via belangengroepen en deels via burgers. Staatsbosbeheer geeft duidelijkheid over wat wel en niet (meer) kan op basis van deskundigheid, beschikbare financiën en ecologische omstandigheden. Om dit in goede banen te leiden is het nodig planmatig te werken! SBB pakt dit aan. Het vraagt wel een omschakeling. Het vergt flexibel

en met open oren en ogen de natuur en het bos in de terreinen aanzien, maar ook de mensen om je heen, het beleid en de middelen. Het vergt ook de eigen praktijkmensen betrekken in de besluitvorming.

Duidelijk is, dat de marges voor het maken van keuzen met zoveel beleidsplannen, overheden en belangengroepen, alsmede de betrokkenheid van de uitvoerende mensen, klein zijn. Bijbuiging of verandering van doelstellingen gaat alleen geleidelijk en met kleine stapjes. Kleine veranderingen in de terreinen kunnen echter wel grote financiële gevolgen hebben voor de beheerder.

Staatsbosbeheer

De marges zijn klein. Binnen deze marges maakt Staatsbosbeheer duidelijk en inzichtelijk wat zij doet, door voor alle terreinen beheersplannen op te stellen. Ze maakt bespreekbaar welke kant ze op gaat met de functies van haar terreinen door de concepten van doelstellingen van de beheersplannen te overleggen met beleidsconsulenten en anderen. Tenslotte maakt SBB afstemming mogelijk met anderen door regionale beheersschema's te maken en de concepten voor functietoekenning van de terreinen hierin te overleggen met beleidsdirecties en lagere overheden.

Ir. P. Winterman, 9-9-1991

Piet Winterman, geboren in 1954, is hoofd sectie beheersplanning van Staatsbosbeheer te Driebergen.
