

Bosbeleidskunde in ontwikkeling; een systematische benadering

De begrippen beleid en politiek worden vaak nogal losjes gebruikt. Beleid kan kort omschreven worden als een politiek bekrachtigd plan; politiek is dan op te vatten als een 'strijd om beleid'. In dit artikel staat het bosbeleid centraal. Gekozen is voor een systematische benadering vanuit wetenschappelijk gezichtspunt. Eerst wordt een conceptueel kader voor de bosbouwwetenschappen gepresenteerd. Een belangrijke dimensie van bosbouwkunde is de sociale handelingsdimensie: de coördinatie van het menselijk handelen ten aanzien van bosgebruik in zijn vele diverse aspecten. In de bosbeleidskunde gaat het om besluitvorming, doelvaststelling en middelenverwerving voor bosbouw. Bij bosbeleidsontwikkeling kan gebruik worden gemaakt van kennis uit de algemene beleidswetenschappen.

EEN CONCEPTUEEL KADER VOOR DE BOS- BOUWWETENSCHAPPEN

Gewoonlijk wordt ervan uitgegaan dat de bosbouwwetenschappen zich bezighouden met de bestudering van het bos. Dat is slechts zeer ten dele juist. De bosbouwwetenschappen richten zich op de bosbouw als materieel object. De bosbouw, gezien als menselijke handelingspraktijk, heeft wél het bos als object. De

verwarring wordt in de hand gewerkt doordat het begrip bosbouw zowel een handelingspraktijk als een tak van wetenschap kan aanduiden. Voor dat laatste gebruik ik de term bosbouwkunde. Deze drie centrale begrippen worden in de volgende paragrafen nader beschouwd.

Bos

Bos wordt in Nederland meestal gedefinieerd als een levensgemeenschap van planten en dieren waarin boomvormende soorten aspectbepalend zijn. Deze definitie roept een aantal vragen op.

De term levensgemeenschap suggereert dat de abiotische elementen en relaties van het bos buiten beschouwing blijven. Dit wordt nog benadrukt door planten en dieren wél met name te noemen, wat feitelijk overbodig is. Het gebruik van de term ecosysteem zou de definitie in dit opzicht zowel juister als completer maken.

Een ander probleem zit in het aspectbepalende van boomvormende soorten. Is dat een visueel aspect, een aantalsaspect, een biomassa-aspect, een functioneel aspect of nog iets anders? En de boomvormende soorten zelf, zijn dat alle houtige gewassen of alle plantensoorten met een opgaande groeiwijze van een zekere afmeting, of een selectie hieruit? Hoort eikehakhout er wel bij en grienden niet? En wat te doen met tuinen, parken en boomgaarden?

Het is duidelijk dat de genoemde definitie niet erg geschikt is om een zinvolle afbakening van het begrip bos te maken. De definitie lijkt vooral een legitimerende

functie te hebben, een verweer tegen de kritiek dat de bosbouwpraktijk onvoldoende ecologisch zou zijn en te weinig rekening houdt met natuurlijke processen en de rol van dieren daarin. Ter illustratie verwijs ik naar de vaak heftige discussies tussen 'natuurbeschermers' en 'bosbouwers' na de oprichting van de Werkgroep Kritisch Bosbeheer, nu ruim 15 jaar geleden.

De ecosysteembenadering is misschien een goede vondst om van het houtakker-*imago* af te komen, maar het duidt ook op iets anders. Oorspronkelijk was het ecosysteembegrip een wetenschappelijk hulpmiddel, een denkkader voor de modelmatig/systematische bestudering van de levende natuur in relatie tot het abiotisch milieu. Een ecosysteem is in feite een model, een abstractie van de werkelijkheid, een mentale constructie, bedoeld om bepaalde aspecten van de natuur beter te leren kennen. De ecologie was hierin zo succesvol dat het begrip ecosysteem niet alleen in de eigen wetenschappelijke context, maar ook in het algemeen spraakgebruik carrière maakte.

De gangbare definitie van bos geeft al aan dat het begrip ook in de bosbouw is ingeburgerd, zelfs in die mate dat het systeemmodel en de levende werkelijkheid synoniem zijn geworden. Als zodanig is het een duidelijk voorbeeld van de wetenschappelijke invloed op de bosbouwpraktijk, naast een geslaagde poging tot legitimering van het bosbouwkundig handelen. Die legitimering betreft dus niet alleen de bosbouwpraktijk maar ook de

bosbouwwetenschap. Het bevestigt de rol van de professionele bosbouwer, enigszins provocerend samengevat in de volgende definitie: bos is datgene wat door bosbouwdeskundigen als ecosysteem bestudeerd en beheerd wordt.

Zo opgevat gaat de definitie voorbij aan de rol die bos speelt in de samenleving als geheel. Met name in de tropen maar ook in West-Europa wordt bos niet alleen maar beheerd door bosbouwkundigen, met als enige invalshoek de ecologische benadering. Bos wordt wereldwijd door een bonte verzameling van mensen in velerlei verbanden en organisaties voor een breed scala van doelen met alle denkbare middelen beheerd, beschermd, bedreigd en benut. Bos is bos in alle vormen en maten die de mensheid er aan gegeven heeft. Bos heeft een naam omdat het van belang is voor mensen. Daaraan ontleen wij als bosbouwkundigen onze functie, dat geeft ons een zeker maatschappelijk nut.

Bos is bos als mensen het als zodanig benoemen en gebruiken, ongeacht of het als een ecosysteem beschouwd wordt. Dat geldt voor een tropisch regenwoudreservaat maar ook voor een overbenut brandhoutbosje, voor populierenakkers zowel als houtwallen. Bos is dat deel van de menselijke leefomgeving dat bewust als bos behandeld wordt. De verschijningsvorm en het gebruik ervan verschillen naar tijd en plaats. Maar altijd is er een menselijk belang aan verbonden, anders had het geen naam.

Gezien het voorgaande is bos in zijn algemeenheid eigenlijk niet veel beter te definiëren dan als een stuk land met een zekere hoeveelheid bomen er op (zie de bosstatistieken). Afhankelijk van

welk aspect men belangrijk vindt in onderzoek of praktijk kunnen meer specifieke definities uitgewerkt worden voor het object bos. Bijvoorbeeld bos als ecosysteem, als houtakker, als jachtveld, als recreatieterrein, als ecologische verbindingzone, als tijdelijke CO₂-opslagplaats, als grondwaterbeschermingsgebied als genenreservoir of als militair oefenterrein. Kijken we vooral naar gebruiksvormen in de tropen dan komen er nog vele mogelijke definities bij. Al deze definities zijn legitiem en relevant in het licht van het doel dat men met onderzoek, beheer of gebruik van het bos wil bereiken. Ik pleit er slechts voor dat men zich dan ook van dit doel bewust moet zijn, en dat men zich rekenschap geeft van de consequenties/beperkingen die deze keuze met zich meebrengt. Voor het oplossen van bosbouwkundige problemen vormt de ecosysteembenadering in het algemeen zeker een belangrijk hulpmiddel. Maar de geschetste veelsoortigheid aan bosgebruiksvormen geeft al aan dat dit meestal niet de enige en vaak ook niet de meest voor de hand liggende benadering kan zijn, wanneer we de bosbouw in al haar facetten willen doorgronden.

Bosbouw

Bosbouw wordt vaak beschreven als de menselijke activiteit tot ontwikkeling en instandhouding van bos ten behoeve van gebruik door de mens met als belangrijkste aspect de duurzame instandhouding ervan. Ook deze definitie lijkt vooral een legitimerende functie te hebben, en is dus minder geschikt als begripsafbakening van het onderzoeksobject bosbouw. Ontdoen we de definitie van enkele normatief/prescriptieve elementen, dan blijft als bruikbare kern over dat bosbouw bestaat uit doelgerichte menselijk-

ke activiteiten, ter beïnvloeding van het object bos, ten nutte van de mens.

Bosbouw in enge zin kan dan beschouwd worden als het doelgericht beïnvloeden van de biotische en abiotische processen in het bos met het oog op het nut voor de handelende mens. Bosbouw in ruime zin omvat dan al dergelijke handelingen, inclusief de daaraan gerelateerde voorwaardenscheppende en coördinerende activiteiten binnen een samenleving, gericht op de door die samenleving gewenste producten en diensten van het bos.

In deze definities zijn alle normatieve verwijzingen naar duurzaamheid, instandhouding en ontwikkeling van het bos verdwenen. Het is zeker niet mijn bedoeling hiermee te suggereren dat het duurzaamheidsprincipe in de bosbouwpraktijk niet waardevol kan zijn. Maar het onderzoeksobject voor de bosbouwwetenschappen moet niet al bij voorbaat zodanig ingeperkt worden dat we alleen nog maar duurzame vormen van bosbouw bestuderen. Ik denk dat we voor het vinden van oplossingen voor veel bosbouwproblemen juist zouden moeten kijken naar de oorzaken en gevolgen van meerdere vormen van bosbouwkundig handelen, niet alleen van de 'wetenschappelijk goedgekeurde' duurzame bosbouw. Daaraan zijn argumenten en benaderingswijzen te ontleen om bruikbare voorstellen voor een groter arsenaal aan verantwoorde vormen van bosbouw te ontwerpen. En dat is toch een eervolle en uitdagende taak voor de bosbouwkunde als tak van wetenschap?

Ter voorbereiding op een nadere beschouwing van de bosbouwkunde wil ik hier een drietal begrippen introduceren, waarmee we onze wetenschappelijke visie

op bosbouw nog scherper kunnen formuleren. De begrippen zijn ontwikkeld door Koningsveld (1987 a & b), in een poging het begrip landbouw als object van de landbouwwetenschappen systematisch te analyseren. Hij beschouwt landbouw als een maatschappelijk handelingsdomein, waarbinnen hij drie dimensies onderscheidt: één procesdimensie en twee handelingsdimensies. Door de 'Wageningse' vakgebieden te ordenen in deze drie dimensies schetst Koningsveld een beeld van de eenzijdigheid (vooral op de procesdimensie gericht) en gefragmenteerdheid van de landbouwwetenschappen. Als bijdrage aan een mogelijke oplossing hiervoor pleit hij voor het ontwikkelen van een landbouwsysteemtheorie, waarvoor hij zelf een aanzet geeft.

Ter illustratie van de drie dimensies heb ik in de oorspronkelijke beschrijving van Koningsveld het woord landbouw door bosbouw vervangen en enkele termen aangepast (zie bijgaand kader). Hierna wordt deze benadering verder uitgewerkt voor de bosbouwwetenschappen, in de hoop dat dit leidt tot nieuwe inzichten in de samenhang ervan, als eerste stap in de richting van een gemeenschappelijk theoretisch kader.

Bosbouwkunde

Het simpelweg vervangen van landbouwkundige door bosbouwkundige termen in een theorie over de landbouwwetenschappen is in wezen niet meer dan een eerste gedachten experiment. Dit leidt op zich nog niet tot een duidelijke, samenhangende visie op de bosbouw als materieel object van onze wetenschappelijke interesses. Een nauwgezette vertaling van het wetenschapsfilosofische gedachtegoed van Koningsveld naar de

-De procesdimensie. Het gaat in de bosbouw om het op gecontroleerde wijze doen verlopen van biologische processen, gericht op het voortbrengen van produkten en diensten van het bos. Bosbouw is een manier waarop mensen de natuur beheersen en die natuur is in de bosbouw met name in de vorm van biologische processen aan de orde, hoewel op indirecte wijze ook de beheersing van fysische en chemische processen een rol speelt. Deze procesdimensie staat tegenover de beide volgende dimensies, omdat dat beide handelingsdimensies zijn.

-De technische dimensie. In deze dimensie heb ik alle instrumentele handelingen van individuele bosbouw-actoren gesitueerd, die elementen vormen in de beheersing van de bovenbedoelde biologische processen. Binnen de bosbouwtechniek spreekt men van 'bosbouwtechnische activiteiten' (grond bewerken, zaaïen, planten, zuiveren, dunnen, oogsten, snoeien, etc.). Het gaat hier dus om een oneindige verzameling van door individuele bosbouw-actoren

uitgevoerde instrumentele handelingen. In deze technische dimensie plaatsen we daarnaast ook de rationele besluitvorming door een individuele actor, die tot doel- en middelenkeuze leidt (het ontwerpen van een teeltplan door een houtteler bijvoorbeeld), en de planning waarmee zo'n actor zijn eigen bosbouwtechnische activiteiten in ruimte en tijd ordent (bijvoorbeeld zijn dagelijkse werkindeling). (.....)

-De sociale dimensie. De som van een oneindige reeks instrumentele handelingen, rationele beslissingen en rationele planning van individuele actoren vormt nog niet een geordend sociaal handelingsdomein, bosbouw geheten. Daartoe is een bepaalde vorm van sociale coördinatie vereist en die vormt de sociale dimensie van de bosbouw. Op het kleinste schaalniveau kan men hier denken aan de organisatie van de arbeid binnen een bosbedrijf (coördinatie van individuele instrumentele handelingen). Op veel groter schaal aan de markt als coördinatiemechanisme of aan de functie van een sturende staat in het bosbouwbeleid.

■ Vrij naar Koningsveld, 1987b

situatie van de bosbouwwetenschappen vergt echter een studie op zich, om het perspectief voor zo'n studie te schetsen volgt hier een eerste overzicht van de belangrijkste bosbouwvakgebieden, ingedeeld naar de drie beschreven dimensies volgens Koningsveld. Ik ben me bewust van het voorlopige en pragmatische karakter van deze poging. Toch hoop ik hiermee een aanzet te geven voor een mogelijk gemeenschappelijk conceptueel kader voor de bosbouwwetenschappen. In schema 1 zijn de hoofdlijnen kort samengevat.

Procesdimensie

Nemen we als vertrekpunt voor ons overzicht van de bosbouwwetenschappen de procesdimensie, dan bevinden we ons op het niveau van de biotische en abiotische processen in bos, bomen en hout. Dit is vooral het werkterrein van de bosecologie en de houtkunde.

De bosecologie bestudeert de structuur en dynamiek van bos en boscomponenten op vele verschillende niveaus en aan de hand van een groot aantal aspecten. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het theoretisch kader

en de onderzoekmethodologie van de natuurwetenschappen. In het bijzonder de ecologie als veruitgewerkte systeemtheorie in de biologische wetenschappen verschafft de mogelijkheden om de complexiteit van het object hanteerbaar en inzichtelijk te maken. Bos wordt beschouwd als ecosysteem, een verzameling biotische en abiotische elementen en hun onderlinge relaties, binnen een gemeenschappelijke omgeving. Naast de ecologie kunnen ook andere natuur- en levenswetenschappen een belangrijke rol spelen, maar steeds zal het ecosysteemconcept als integratiekader fungeren.

Voor de houtkunde kan een analoge redenering gevolgd worden. Hier bestaat het object niet uit bos of boscomponenten, maar uit hout als materiaal. Hiervan worden structuur en eigenschappen bestudeerd, eveneens met gebruikmaking van natuurwetenschappelijke theorieën, methoden en technieken. Met name fysica en chemie spelen hier een belangrijke rol. Er zijn aanzetten voor een eigen wetenschappelijke theorievorming over de relaties tussen de groeiprocessen in het bos en de uiteindelijke eigenschappen van het materiaal hout. Samenvattend: binnen deze dimensie gaat het dus vooral om het bestuderen van de biotische en abiotische eigenschappen, structuren en processen in en van bos, bomen en hout. Het theoretisch kader hiervoor wordt vooral geleverd door de klassieke natuurwetenschappen. Het gaat hierbij om zuivere, niet-toegepaste wetenschappelijke kennis, los van menselijke gebruiksdoelen.

Technische handelingsdimensie

Stappen we nu over naar de technische handelingsdimensie, dan verschuift de aandacht naar de manier waarop de mens de

bovengenoemde processen (en de resultaten daarvan) zou kunnen beheersen om bepaalde doelen te bereiken. We bevinden ons dan op het niveau van doelgerichte menselijke handelingsprocessen in en met het bos. Het object van onderzoek wordt nu niet meer gevormd door bos, bomen of hout, maar door bosbouw als doelgericht menselijk handelen. Bosteeltkunde en bosbeheerskunde zijn hier de centrale vakgebieden, maar ook de houtkunde speelt nog een rol.

De bosteeltkunde houdt zich bezig met het omzetten van zuivere kennis uit de procesdimensie in toegepaste kennis voor de handelingsdimensie. Kennis over causale (oorzaak-gevolg) relaties wordt verwerkt tot toepassingen in finale (doel-middel) relaties. Inzicht in de effecten van menselijke ingrepen op het bos verschafft de mogelijkheden om de processen in het bos in een door de mens gewenste richting te beïnvloeden. Teeltsystemen zijn verzamelingen van menselijke ingrepen, geordend in ruimte en tijd al naar gelang het gewenste doel dat men in ecologische termen zou kunnen bereiken. Het gaat hier om rationale keuzen op natuurwetenschappelijke basis. De gevolgen voor de houtkwaliteit zouden in dit keuzeprocess eveneens een rol kunnen spelen. De bosbeheerskunde voegt hier nog enkele andere keuzecriteria aan toe. De ecologische mogelijkheden (teeltsystemen) worden nu ingevuld met de economische en technische mogelijkheden voor realisatie van de betreffende menselijke ingrepen. In theorie zou elk teeltsysteem nog in een aantal beheerssystemen kunnen worden uitgewerkt. Welke keuzen binnen gegeven omstandigheden rationeel zijn is nu een kwestie van afweging tussen een aantal ongelijksoortige aspecten.

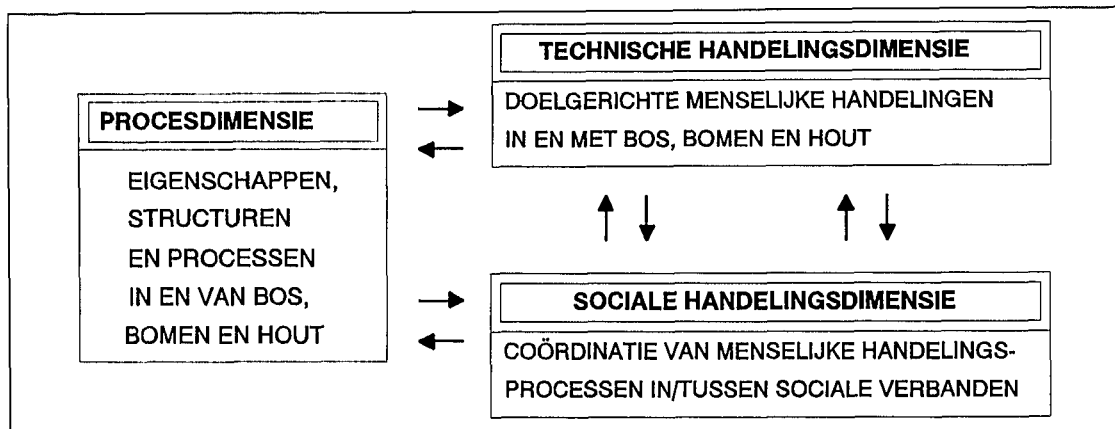
Dit vereist een eigen theorievorming op dit niveau, waarin de natuur- én maatschappijwetenschappelijke aspecten geïntegreerd worden. Het gaat hier overigens nog om de keuzeprocessen op zich, dus los van de eventuele organisatorische verbanden waarbinnen deze plaatsvinden.

Naast beide bosbouwkundige vakgebieden is er binnen de technische dimensie nog een 'uitloper' van de houtkunde te onderscheiden. Dit betreft de theorievorming over hoe het materiaal hout via technische handelingen verwerkt kan worden tot gewenste producten. Strikt genomen maakt dit geen onderdeel uit van de bosbouwkunde, maar de mogelijkheden op dit gebied kunnen wel consequenties hebben voor het bosbouwkundig handelen.

Samenvattend kan gesteld worden dat binnen deze dimensie technische handelingen (in ruime zin bedoeld) het object van onderzoek vormen. Meer specifiek gaat het om doelgerichte menselijke handelingen in en met bos, bomen en hout. Hiervoor is nog geen overkoepelend theoretisch kader ontwikkeld binnen de bosbouwwetenschappen. Voor de bestudering van deelaspecten zijn wel theorieën en methoden beschikbaar. De nadruk ligt op toegepaste wetenschappelijke kennis, gericht op rationalisering van de bosbouwpraktijk.

Sociale handelingsdimensie

Binnen de sociale handelingsdimensie wordt aan bovengenoemde benaderingen nog het aspect van de sociale coördinatie van menselijk handelen toegevoegd. Het object verschuift nu van de menselijke ingrepen op zich naar de sociale verbanden waarbinnen deze handelingen plaatsvinden. Het behoeft geen betoog dat dit aspect van enor-



■ Schema 1: Bosbouw als object van de bosbouwwetenschappen

me invloed kan zijn op de uiteindelijke keuzes uit de grote hoeveelheid technische mogelijkheden. Binnen deze dimensie onderscheid ik achtereenvolgens de vakgebieden bosbedrijfskunde, bosgebruikskunde en bosbeleidskunde.

De bosbedrijfskunde is een uitbreiding van de bosbeheerskunde, waarbij nu ook de organisatorische en sociale aspecten in de overwegingen betrokken worden. Denk aan aspecten als samenwerking, taakverdeling, veiligheid, verantwoordelijkheid, kennis, toezicht. Denk ook aan processen als besluitvorming, doelvaststelling en middelenverwerving die in doelgerichte sociale verbanden een grote rol spelen.

De bosgebruikskunde gaat hierin nog een stap verder, door niet alleen te kijken naar de 'beherende' actoren, maar ook de sociale relaties met de gebruikers (groepen) in de overwegingen te betrekken. Met name bij de keuze van doelstellingen op beheers- en bedrijfsniveau kunnen deze sociale relaties van groot belang zijn. Denk ook aan de conflicten die tussen verschillende gebruikerscategorieën kunnen ontstaan en de consequenties daarvan voor het beheer en uiteindelijk voor het bos. Als gebruikers wor-

den op dit niveau de daadwerkelijke gebruikers beschouwd, niet de samenleving als geheel.

Dat laatste komt wel in de bosbeleidskunde aan de orde, waarbij de samenleving op verschillende niveaus gedefinieerd kan worden. Het gaat nu niet meer alleen om de daadwerkelijk bij een bos betrokken actoren, maar ook om de relaties tussen bossen en sociale verbanden in het algemeen binnen een zeker gebied. Het gaat dan om besluitvorming, doelvaststelling en middelenverwerving voor bosbouw, in afweging met andere menselijke activiteiten. Het onderzoek richt zich op de coördinatiemogelijkheden voor menselijk handelen, zowel binnen de bosbouw als in relatie tot andere maatschappelijke handelingsdomeinen. Denk bijvoorbeeld aan de samenhang met andere vormen van landgebruik, aan de relaties tussen bosbouw en sociaal-economische ontwikkelingen. En denk ook aan de complexe verhoudingen tussen alle personen, groeperingen en organisaties die binnen zo'n breed werkkterrein als de bosbouw actief zijn. Sturingsmogelijkheden binnen dergelijke processen worden gewoonlijk vooral toebedacht aan overheden, maar dat is slechts een deel van het verhaal. Processen van

zelfsturing en -coördinatie binnen en tussen maatschappelijke groeperingen vormen hiervan een noodzakelijk complement.

Samenvattend: binnen deze dimensie gaat het dus vooral om de mogelijkheden tot coördinatie van menselijke handelingsprocessen in en tussen sociale verbanden. Een overkoepelend theoretisch kader voor het verkrijgen van een goed inzicht in de verschillende processen die hierbij een rol spelen ontbreekt nog, zowel binnen als buiten de bosbouwkunde. Deelgebieden van dit theoretisch veld zijn soms wel al vrij ver ontwikkeld, waardoor mogelijkheden ontstaan voor specifieke toepassingen binnen de bosbouwkunde. In de volgende paragrafen worden enkele modellen uit de beleidswetenschappen gepresenteerd die van nut kunnen zijn bij de bestudering van bosbeleid.

EEN SYSTEMATISCHE BENADERING VANUIT DE BELEIDSWETENSCHAP

De beleidswetenschap houdt zich bezig met de studie van de inhoud, processen en effecten van beleid in hun politieke en maatschappelijke omgeving (Hoogerwerf, 1989). In navolging van Van de Graaf en Hoppe

(1989) maak ik voor mijn benadering van bosbeleid gebruik van drie modellen. Eerst komt het beleid zelf aan de orde, beschouwd als een samenstel van doelen en middelen (beleid als plan). Vervolgens wordt aandacht besteed aan de totstandkoming en uitvoering van beleid (het beleidsproces), aan de hand van een aantal deel- of aspectprocessen. Als laatste ga ik in op de processen die zich afspelen in de sector van de maatschappij waarop het beleid zich richt (het beleidsveld).

Beleid als plan

Beleid wordt door Hoogerwerf (1989) omschreven als het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen. Deze definitie is een keuze uit verschillende interpretaties van het begrip beleid, die hij kort toelicht aan de hand van de Nederlandse beleidsliteratuur. Daaruit blijkt dat beleid volgens sommige auteurs een handelen is, volgens andere een plan, en volgens weer anderen zowel een plan als een handelen. Hoogerwerf kiest zelf voor de laatste opvatting. In vergelijking daarmee kiest Kuypers (1986) voor een striktere visie op beleid: een vastgesteld plan van een concrete actor op een bepaald tijdstip. De verschillen tussen beide opvattingen zijn echter niet zo groot dat ze hier niet samen behandeld kunnen worden.

Een beleid, opgevat als plan, bestaat uit elementen die we kunnen beschouwen als middelen en doelen, gerangschikt binnen een bepaalde tijdsruimte. Deze elementen staan niet los van elkaar maar vormen een bepaalde structuur.

De structuur van een beleid berust dus op de relaties tussen de doeleinden, middelen en tijds-

keuzen (Bressers en Klok, 1989). Een doel omschrijven zij als: een wens die een persoon of groep heeft besloten te verwezenlijken. Een doel is dus meer dan zomaar een wens: er is een besluit tot verwezenlijking van de wens genomen. Onder een middel verstaan zij al datgene wat een actor gebruikt of kan gebruiken om het bereiken van een of meer doeleinden te bevorderen. Als laatste onderdeel van de beleidsinhoud behandelen zij de tijdskeuzen: keuzen die in het beleid worden gemaakt met betrekking tot de tijdstippen, het tempo en/of de tijdsvolgorde. Deze keuzen kunnen zowel op het bereiken van de doeleinden als op de toepassing van de middelen betrekking hebben.

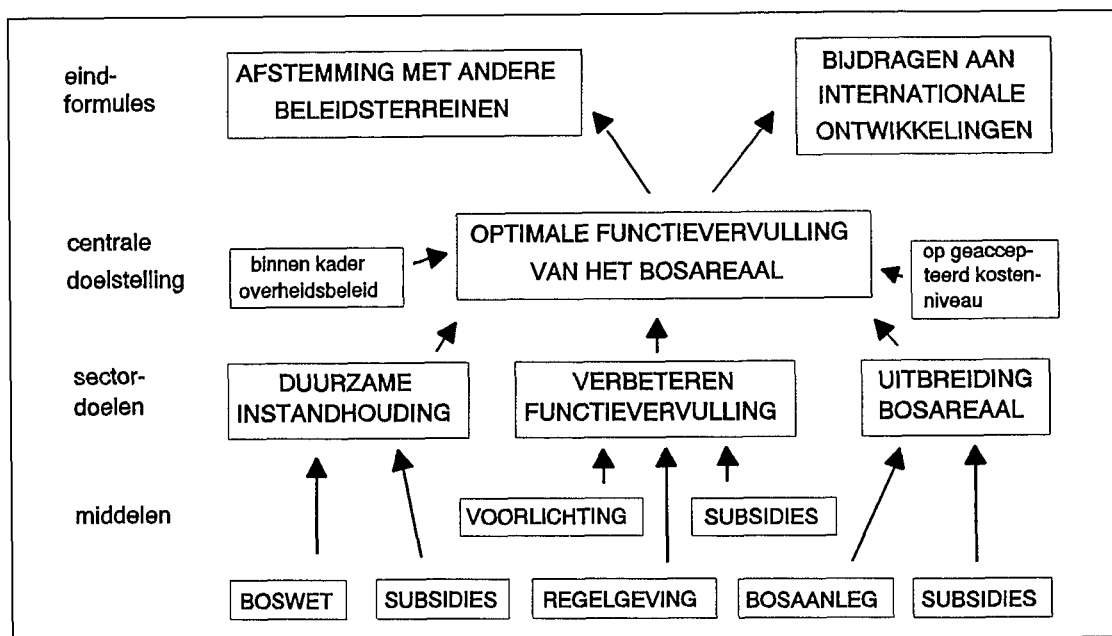
Gezien de definitie van beleid lijken de relaties tussen doelen en middelen (de finale relaties) het beste uitgangspunt voor de beschrijving van de beleidsstructuur. Deze gedachte is door Kuypers (1986) nauwgezet onderbouwd en uitgewerkt tot een eigen theorie over beleid, waarin finale relaties centraal staan. Hij geeft de volgende definitie van beleid: een systeem van gekozen elementen, waarvan elk zich tot één of meer andere verhoudt als een doel tot een middel of als een middel tot een doel. De tekst waarin het beleid wordt weergegeven moet duidelijk maken hoe deze middel-doel relaties geacht worden te verlopen. Hiermee is ook de tijdsvolgorde tussen de elementen vastgelegd.

Het beleid als geheel kan nu in principe worden weergegeven in de vorm van een omgekeerde boom, de doelboom. Schema 2 geeft een simpele weergave van zo'n doelboom voor het Nederlandse bosbeleid (hier uitdrukkelijk alleen bedoeld als illustratie). De pijlen in dit model geven de middel-doel relaties

weer. De eindformules beschrijven de motivering voor de centrale doelstelling van het beleid, die gerealiseerd moet worden via het bereiken van de sectordoelen door de inzet van de daartoe geëigende middelen.

Kuypers toont in zijn boeken aan dat het model van de doelboom in de studie van beleid op de meest uiteenlopende manieren kan worden toegepast. Hij gebruikt het model eerst om een aantal begrippen te verduidelijken die hij in zijn theorie over beleid gebruikt. Vervolgens geeft hij een overzicht van de voornaamste toepassingen op wetenschappelijk en maatschappelijk gebied. Dat brengt hem tot de uitspraak dat van elk beleid een betrouwbare doelboom gemaakt kan worden en dat beleidsanalyse in zijn visie niets anders is dan het te voorschijn brengen van de doelboom. Daarbij moet wel voldaan worden aan bepaalde eisen om tot een bruikbaar en betrouwbaar model van de werkelijkheid te komen. Voor een concrete toepassing van de doelboommethode en de theorie van Kuypers op het bosbeleid verwijs ik naar Potze (1986), die hiermee een analyse maakte van het Nederlandse overheidsbeleid inzake bosuitbreiding.

Bressers en Klok (1989) noemen echter ook enkele nadelen van deze doelboommethode. Als belangrijkste bezwaar zien zij dat op deze wijze geen duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de beleidsinhoud en het beleidsveld waarop het beleid is gericht. Een tweede bezwaar is dat alleen het doel-middel denken van de beleidsvoerder in het beleidsoverzicht terugkeert. Bij elk beleid zijn echter meer actoren dan de beleidsvoerder in het spel, ieder met hun eigen doeleinden en middelen. In de paragraaf over



■ Schema 2: Doelboom Nederlands Bosbeleid

het beleidsveld wordt hier nader op ingegaan.

Het beleidsproces

Van de Graaf en Hoppe (1989) omschrijven het beleidsproces als een verzameling van deel- of aspectprocessen die de bedoeling hebben een bepaald deel van de werkelijkheid naar de hand van de beleidmakers te zetten. Zij benadrukken dat het geheel als een cyclisch en iteratief proces gezien moet worden. Schema 3 geeft een overzicht van de deelprocessen binnen de beleidscyclus.

Onder ideologievorming versta ik hier de vorming van beginselen, normen en waarden die binnen het betreffende beleidsterrein van wezenlijke betekenis geacht worden. Voor het bosbeleid kan het bijvoorbeeld gaan om opvattingen over duurzaamheid, over de rol van de overheid binnen de bosbouwsector, en over de verhouding tussen bosbouwwetenschap en bosbouwpraktijk.

Agendavorming wordt door Hoogerwerf omschreven als het

proces waardoor maatschappelijke problemen de aandacht krijgen van het publiek (de publieke agenda) of van de beleidsbepalers (de officiële agenda); samen vormen zij de politieke agenda.

Het proces van beleidsvorming moet volgens Kuypers gezien worden als de wordingsgeschiedenis van een bepaald beleid. Er zijn dus vele processen van beleidsvorming en die behoren, naast processen van machtsvorming, tot het politiek proces.

In de theorie van Kuypers is in elk proces van beleidsvorming een rode draad te vinden: het proces van besluitvorming, en een daarmee vervlochten groene draad: het proces van beleidsontwikkeling. Beleidsontwikkeling kan gezien worden als het uitwerken van ideeën voor het beleid in kwestie, al dan niet volgens bepaalde methoden. Besluitvorming is dan het beslissen over die ideeën, al dan niet volgens bepaalde procedures. Andere typerende begrippen zijn uitvechten voor besluitvorming en uitdenken voor beleidsontwikkeling.

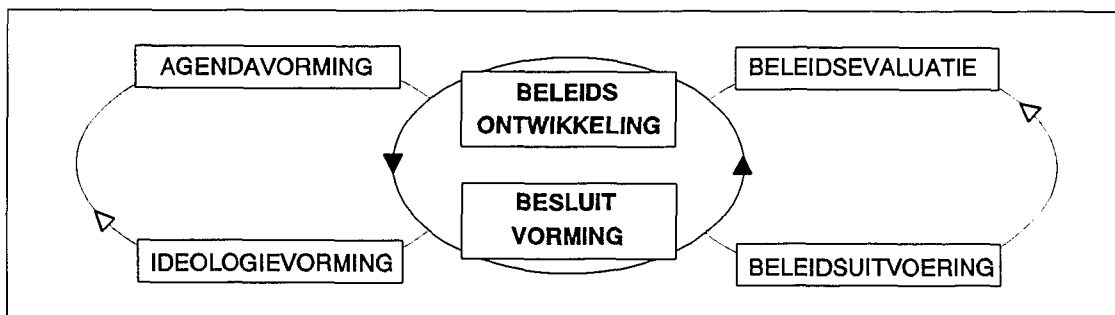
Rood en groen horen bij elkaar: men kan ze beschouwen als complementaire deelprocessen binnen het proces van beleidsvorming (Kuypers, 1986).

Dit laatste proces wordt geacht geëindigd te zijn op het moment dat het beleid in kwestie door de actor is aanvaard. Een begrip dat hier logisch uit voortvloeit is beleidsuitvoering: het proces van de ten uitvoerlegging van het beleid; het toepassen van de gekozen middelen voor de gekozen doeleinden.

Als laatste rest dan het proces van de beleidsevaluatie: het beoordelen van de inhoud, het proces en/of de effecten van een beleid. Door terugkoppeling van de informatie uit de evaluatie kan de kringloop van het beleidsproces geheel of gedeeltelijk opnieuw beginnen, tenzij het beleid wordt beëindigd (Hoogerwerf, 1989)

Bosbeleid intermezzo

Bekijken we de recente geschiedenis van het bosbeleid in Nederland, dan valt een aardige



■ Schema 3: Deelprocessen van de beleidscyclus

parallel te trekken met de hier beschreven deelprocessen (door anderen wel als 'fasen' van het beleidsproces opgevat).

In 1974 publiceerde het Boschap zijn Beleidsprogramma voor bosinstandhouding en bosuitbreiding in Nederland. In dit rapport, dat in formele zin geen beleidsprogramma is maar een advies van de Commissie Thurlings aan het Boschap, wordt het vraagstuk van de bosuitbreiding in Nederland behandeld. De commissie had als taak "de betekenis van het bos in Nederland te analyseren en op grond van die analyse aan te geven in welke mate uitbreiding van het bosareaal gewenst is en welk beleid ten aanzien van de bosbouw aanbeveling verdient". Analyse van de mogelijke betekenis en het feitelijk functioneren van het Nederlandse bos (in de beschrijving waarvan de hand van Van Maaren als werkgroepvoorzitter nog wel te herkennen is) leidt tot de aanbeveling om het bosareaal met tenminste 270.000 ha uit te breiden "in het belang van het milieu, de recreatie, het regionale leefklimaat, en de houtvoortbrenging". Daarnaast worden diverse aanbevelingen gedaan voor concrete maatregelen om de gewenste instandhouding en uitbreiding van het bosareaal te realiseren. Sluitstuk van de aanbevelingen vormt een advies tot opstelling

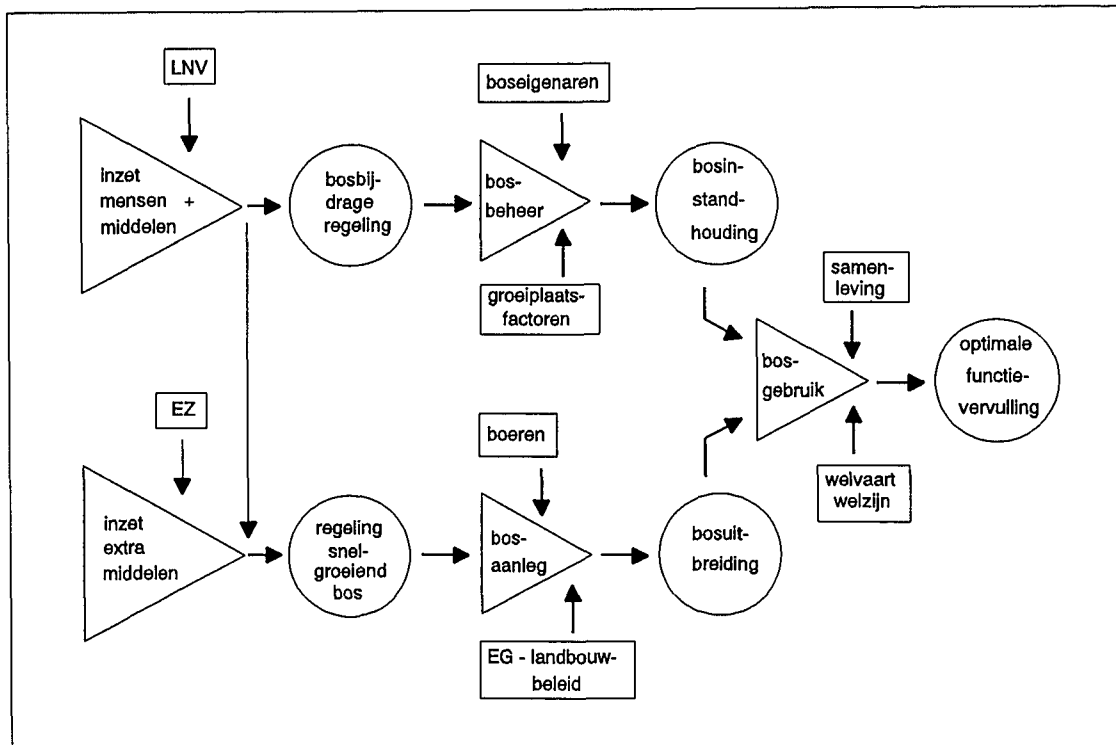
van een meerjarenplan voor de bosbouw "als eerste fase ter realisering van de beleidsvisie op lange termijn op het functioneren van het Nederlandse bos". Later zal blijken dat dit profetische woorden zijn geweest, maar de ontwikkelingen gingen niet zo snel als de commissie wellicht gehoopt had. Het waren pas de eerste stappen in een lang beleidsproces, die vooral te karakteriseren zijn met de termen ideologievorming, agendavorming en beleidsontwikkeling (en dat laatste nog slechts in de vorm van een extern advies, zonder formele betrokkenheid van de overheid als de uiteindelijk beoogde beleidsinstantie).

Toch bleek al vrij snel dat de gesignaleerde problemen inderdaad de politieke agenda hadden bereikt, wat resulteerde in de Structuurvisie op het bos en de bosbouw: een nota van het Ministerie van Landbouw en Visserij waarin de lange-termijn visie op dit beleidsveld wordt uiteengezet. De nota was een van de vele structuurvisies die een rol speelden bij de totstandkoming van de Nota Landelijke Gebieden (deel 3 van de Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening). De betekenis van de Structuurvisie moet vooral gezocht worden in het verzamelen en analyseren van beleidsrelevante informatie en het formuleren van wensen en mogelijkheden voor het te voeren

beleid. De nadruk in het beleidsvormingsproces lag dus meer op de beleidsontwikkeling en minder op de besluitvorming (in de zin van het vaststellen van concrete doelen, middelen en tijdskeuzen).

Zowel in de Structuurvisie (1977) als in de Nota Landelijke Gebieden (1979) wordt aangekondigd dat een Meerjarenplan Bosbouw zal worden opgesteld. Het duurde nog tot 1984 voordat het Beleidsvoornemen Meerjarenplan Bosbouw daadwerkelijk verscheen. Dit was het eerste echte beleidsprogramma in formele zin, waarin de rijksoverheid als beleidsfactor duidelijke uitspraken deed over de doelen die zij wilde bereiken en de middelen die daarvoor ingezet zouden worden. Hier bereikte de beleidsvorming haar volle breedte: gedetailleerde beleidsontwikkeling en volle besluitvorming, tot en met een Regeringsbeslissing in 1986 en parlementaire vaststelling in 1987.

Een opmerkelijk aspect van het Beleidsvoornemen was dat er nog een stevig accent op de ideologievorming lag. Passages over het karakter van bos en bosbouw, over ecologisch verantwoord *ingrijpen*, over de waarde van natuurlijke processen en over het denken op lange termijn in termen van bosontwikkeling: de discussies met Kritisch Bosbeheer hadden hun uitwer-



■ Schema 4: Processen in het bosbeleveld

king blijkbaar niet gemist. Helaas zijn veel van deze informatieve passages in de uiteindelijke Regeringsbeslissing niet meer terug te vinden. Wellicht een gevolg van de nieuwe Haagse ideologie van het 'no-nonsense' beleid?

Al vrij snel na de presentatie van het Meerjarenplan viel de kritiek te beluisteren dat het beleid niet voldoende hard en uitvoeringsgericht was. Men vond de doelen niet duidelijk genoeg, de middelen onvoldoende of de tijdskeuzes te vaag en voorlopig. Met name het bosbouwbedrijfsleven heeft gepleit voor het opstellen van een concreet uitvoeringsprogramma, waar de sector haar eigen beleid op zou kunnen afstemmen. Het Uitvoeringsprogramma Meerjarenplan Bosbouw verscheen uiteindelijk in 1990, opgebouwd uit concrete uitvoeringsprojecten naar het voor-

beeld van het zo succesvolle Natuurbeleidsplan. In 1992 verscheen vervolgens de eerste vijfjaarlijkse Evaluatie van het Meerjarenplan Bosbouw.

Hiermee was de beleidscyclus bijna rond. Op basis van de informatie uit de evaluatie en met het oog op de gewijzigde omstandigheden in het beleidsveld is eind 1992 besloten tot de opstelling van een nieuw Bosbeleidsplan, dat medio 1993 zou moeten verschijnen. Inmiddels staat bosbouw hoog op de politieke agenda en is een jonge generatie beleidmakers actief binnen de nieuwe LNV-directie Natuur, Bos, Landschap en Fauna. De verwachtingen zijn dus hoog gespannen.

Het beleidsveld

In een voorgaande paragraaf zijn al enkele bezwaren tegen het doelboommodel van beleid naar

voren gekomen. Van de Graaf en Hoppe (1989) onderkennen deze bezwaren en besteden daarom ook specifieke aandacht aan de processen in het beleidsveld (dat is de sector van de maatschappij waarin de beleidsactor doelen gerealiseerd en middelen toegepast wil zien). In navolging van Bressers en Klok presenteren zij een model van het beleidsveld, bestaande uit reeksen van processen. Deze bestaan uit activiteiten en interacties die de relaties tot stand brengen tussen een begin- en een eindsituatie, tussen middelen en doelen, tussen oorzaken en gevolgen. Daarnaast worden de processen nog beïnvloed door externe omstandigheden en door de uitvoerende actoren die er aan deelnemen.

Schema 4 geeft een overzicht van de structuur van een gedeelte van het bosbeleveld en de processen daarin (uitdrukkelijk

alleen bedoeld ter illustratie). De driehoeken geven de processen in het beleidsveld weer; de rechthoeken daarboven bevatten de uitvoerende actoren, daaronder de externe omstandigheden; de cirkels staan voor de elementen van het beleid: doeleinden en middelen (zie ook de doelboom in schema 2).

Bressers en Klok (1989) wijzen er op dat een belangrijk verschil met de eerder genoemde analyse van doel-middel relaties is, dat nu de processen waarin de middelen moeten worden toegepast in zicht komen. Daardoor kan ook worden aangegeven welke actoren er bij betrokken zijn en wat de invloed van externe omstandigheden is. Door tevens de kenmerken van de actoren en omstandigheden te inventariseren ontstaat een overzicht dat meer is dan een schema van de beleidsinhoud. De toepassingsmogelijkheden zijn dan ook groter dan bij de doelboommethode, die de beleidsinhoud veel minder in zijn context plaatst.

Van de Graaf en Hoppe (1989) gaan nog een stap verder door de drie gepresenteerde modellen samen te voegen tot een integraal model, waarin de belangrijkste aspecten van de oorspronkelijke modellen nog eens onderstreept worden. Deze benadering is echter nog nauwelijks toegepast op het gebied van bosbeleidsontwikkeling.

CONCLUSIES VOOR DE BOSBELEIDSKUNDE

Na deze excursie langs diverse begrippen en concepten uit theorie en praktijk is het nu tijd om de balans op te maken voor de wetenschappelijke ontwikkelingsmogelijkheden in de bosbeleidskunde. Het was geen excursie langs de bekende gebaande paden, want het geheel had meer

het karakter van een zoektocht. Dat is wellicht een treffende illustratie van de positie waarin de bosbouwwetenschappen in het algemeen en de bosbeleidskunde in het bijzonder zich bevinden: het markeert de overgang van een "ambachtelijke fase" van het vakgebied naar een "wetenschappelijk fase". (De beeldspraak is van Kleefmann, *mond.med.*; de toepassing op ons vakgebied is voor mijn rekening, CvV).

Dat wil niet zeggen dat er geen nuttig wetenschappelijk werk is verricht op het gebied van bos en bosbouw in Nederland. Maar het gaat tot nu toe vooral om werk op losse deelgebieden, zonder een gezamenlijke wetenschappelijke identiteit en zonder een richtinggevend conceptueel kader dat de samenhang waarborgt. Die samenhang is belangrijk voor zowel de bosbouwwetenschap als de bosbouwpraktijk. In de praktijk wordt men geconfronteerd met problemen die zich niets aantrekken van scheidslijnen tussen vakgebieden. Een probleem dient zich aan in alle dimensies die voor de 'eigenaar' van het probleem, de handelende mens, relevant zijn. Voor die 'eigenaar' vormt dat ook het referentiekader om mogelijke oplossingen aan af te meten. Indien de bosbouwwetenschappen een bijdrage willen leveren aan het oplossen van problemen zoals die in de bosbouwpraktijk ervaren worden, dan zullen zij ook een samenhangende visie op de bosbouw moeten ontwikkelen die aansluit bij die praktijk.

Voor de bosbeleidskunde geldt dit alles in nog sterkere mate. Beleid is niet alleen een vorm van doelgericht rationeel handelen, het heeft ook de pretentie daarmee problemen op te lossen, te voorkomen of te verminderen (Hoogerwerf, 1989). Bij een we-

tenschappelijke benadering van bosbeleid speelt de probleemgerichtheid dus als het ware een dubbele rol: de onderzoeker zal zich rekenschap moeten geven van de probleempercepties van zowel de beleidsactoren als van de uitvoerenden in het beleidsveld. En om voor hun problemen oplossingen te ontwerpen zal hij moeten beschikken over twee soorten kennis. Dat is op de eerste plaats kennis van de bosbouw als maatschappelijk handeldingsdomein, in het bijzonder wat betreft de specifieke kenmerken van de actoren en de omstandigheden in het beleidsveld. Maar daarnaast heeft hij ook kennis nodig over hoe beleid in elkaar zit, hoe het tot stand komt en hoe het uitwerkt in de praktijk.

Voor deze laatste vorm van kennis kan met vrucht gebruik gemaakt worden van de conceptuele modellen die de bosbeleidswetenschappen voor dit doel hebben voortgebracht. In de bosbeleidskunde heeft de nadruk tot nu toe vooral gelegen op beleidsanalyse in engere zin, maar er zijn ook studies gedaan waarbij het beleidsproces en het beleidsveld meer centraal stonden (zie bijv. Van der Goot, 1988 en Veugelers, 1987). Met mijn bijdrage heb ik geprobeerd een perspectief te schetsen voor een meer expliciete, systematische en samenhangende toepassing van bosbeleidswetenschappelijke kennis bij de bestudering van bosbeleid.

De vereiste kennis van het bosbeleidsveld zelf moet vooral ontleend worden aan de bosbouwwetenschappen, vandaar dat ik bij dat onderwerp wat langer stil ben blijven staan. Zoals door Van Maaren (o.a. 1984, 1991) is benadrukt moet de bosbouwproblematiek tevens gezien worden binnen een wijdere (maatschap-

pelijke, ruimtelijke) context. Binnen deze benadering zie ik veel perspectief voor verdere wetenschappelijke onderbouwing en uitbreiding van een samenhangend theoretisch kader. Hierbij behoeven twee begrippen nog enige speciale aandacht.

Als eerste is dat het functiebegrip, dat binnen de bosbouw (praktijk en wetenschap) vaak nogal achteloos wordt gebruikt. Men lijkt ervan uit te gaan dat functievervulling onlosmakelijk verbonden is met het begrip bos, en dat we als vanzelf de vruchten daarvan kunnen plukken. De Groot (1992) toont echter aan dat functies tot stand komen in gecompliceerde wederkerige processen tussen de menselijke samenleving en haar natuurlijke omgeving. Daarbij is zowel positieve als negatieve wederzijdse beïnvloeding in het spel. Het benoemen en onderzoeken van deze processen en hun effecten voor het relatieveld tussen mensen en bossen kan een nieuw licht werpen op de samenhang binnen de bosbouwwetenschappen.

Het tweede onderwerp waarvoor ik extra aandacht vraag is het probleembegrip. In veel praktijk-situaties is niet zonder meer vast te stellen wat "het probleem" is, omdat dit afhangt van de percepties van de betrokken actoren, hun mogelijkheden en doelstellingen. Juist voor dergelijke situaties waarin het doel voor probleemoplossing omstreken is, heeft Checkland (1981) zijn 'soft systems' benadering ontworpen. Hiermee kunnen concrete probleemsituaties geanalyseerd

worden, waarbij de verschillende visies van de betrokkenen het vertrekpunt vormen. Uitwerkingen van die visies en hun consequenties leveren de stof voor discussie en overleg, op basis waarvan een zekere overeenstemming binnen bereik kan komen. Voor het beleidsveld rond bos en bosbouw, met zijn vele actoren zoals overheden, boseigenaren, gebruikers en andere betrokkenen, kan deze benadering een welkome aanvulling zijn op het bestaande theoretisch kader.

Tot slot van deze beschouwing over de problemen en perspectieven van het vakgebied bosbeleidkunde wil ik nog een ding kwijt. Mijn bijdrage moet vooral gezien worden als een verkenning voor nieuwe stappen in de toekomst en als een aanzet tot discussie daarover. In de hoop dat deze discussie zal leiden tot overeenstemming over de gewenste verdere ontwikkeling van het vakgebied.

Literatuur

- Bressers, J.Th.A. en P.-J. Klok (1989). De inhoud van het beleid. In: Hoogerwerf, A. (redactie). Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap. Vierde, geheel herziene druk. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn. Serie maatschappijbeelden.
- Checkland, P. (1981). Systems Thinking, Systems Practice. John Wiley & Sons, Chichester.
- Goot, G van der. (1988). Beleid en Bosbeleid; een onderzoek naar de toepassing van beleidswetenschap bij analyse van bosbeleid in Nederland. Scriptie Vakgroep Boshuishoudkunde, Wageningen.
- Graaf, H. van de en R. Hoppe. (1989). Beleid en politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde. Coutinho, Muiderberg.
- Groot, R.S. de (1992). Functions of nature. Evaluation of nature in environmental planning, management and decision making. Wolters-Noordhoff, Groningen.
- Hoogerwerf, A. (redactie) (1989). Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap. Vierde, geheel herziene druk. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn. Serie maatschappijbeelden.
- Koningsveld, H. (1987a). Klassieke landbouwwetenschap. Een wetenschaps-filosofische beschouwing. In: Koningsveld, H. et al. Landbouw, landbouwwetenschap en samenleving: filosofische opstellen. Landbouwuniversiteit, Wageningen. Mededelingen van de vakgroepen voor sociologie 20.
- Koningsveld, H. (1987b). Fragmentatie en systeembenadering in de landbouwwetenschap. In: Koningsveld et al (op.cit.).
- Kuypers, G. (1986). Beginselen van beleidsontwikkeling. Deel A: Basis-theorie. Derde druk. Coutinho, Muiderberg.
- Maaren, A. van (1984). Forests and forestry in national life. In: Hummel, F.C. (editor). Forest policy: a contribution to resource development. Martinus Nijhoff/Dr. W. Junk Publishers, The Hague.
- Maaren, A. van (1991). Planning in het wetenschapsveld bosbouw. In: Permanente Contactgroep Ruimtelijke Organisatie -PCRO-. Ruimtelijke planning in Wageningen: opvattingen in kaart gebracht. Landbouwuniversiteit, Wageningen. Wageningse Ruimtelijke Studies 8.
- Potze, M.A.C. (1986). Evaluatie van het overheidsbeleid inzake bosuitbreiding. Scriptie Vakgroep Boshuishoudkunde, Wageningen.
- Veugelers (1987). Regionalisering van het bosuitbreidingsbeleid. Een verkennende studie naar de mogelijke betrokkenheid van lagere overheden bij beleid t.a.v. bosuitbreiding. Scriptie Vakgroep Boshuishoudkunde, Wageningen.