

**Interactie in de Nederlandse bossector.
Wederzijdse beïnvloeding?**

MSc thesis | Jasprina Kremers

Interactie in de Nederlandse bossector. Wederzijdse beïnvloeding?

MSc thesis Jasprina Kremers

Naam: JMK (Jasprina) Kremers

Reg. nr.: 930821477040

Universiteit: Wageningen UR

Leerstoelgroep: Bos- en natuurbeleid (FNP)
Bosecologie en bosbeheer (FEM)

Begeleiders: Prof. Dr. BJM (Bas) Arts
FNP

Prof. Dr. Ir. GMJ (Frits) Mohren
FEM

Academisch jaar: 2016/2017

Datum: Oktober 2016

Plaats: Wageningen

Dit rapport is gemaakt door een student van Wageningen University & Research als onderdeel van de MSc-opleiding Forest and Nature Conservation.

Het is géén officiële publicatie van Wageningen University & Research. Wageningen University & Research neemt middels dit rapport geen formele positie in, noch representeert het haar visie of mening in deze.

Copyright © 2016. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze publicatie mag worden verveelvoudigd of openbaar gemaakt worden, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs.

Inhoud

Overzicht tabellen en figuren	v
Abstract	1
Summary.....	1
1. Inleiding	3
1.1 Achtergrond	3
1.2 Doelstelling onderzoek.....	4
1.3 Vraagstelling en afbakening onderzoek	4
1.4 Hypotheses.....	5
2. Theoretisch kader.....	6
2.1 Definitie begrippen	6
2.2 Sturing.....	7
2.2.1 Sturingsstrategieën	8
2.2.2 Sturingsinstrumenten.....	9
2.3 Besluitvorming	11
2.4 Sub-vragen vraagstelling	12
3. Methodologie	12
3.1 Onderzoeksstrategie.....	12
3.2 Datacollectie	12
3.2.1 Onderzoeksubjecten en type informatie	12
3.2.2 Vergaring van informatie	13
3.3 Data-analyse.....	14
3.3.1 Verwerking ruwe interviewdata.....	14
3.3.2 Analyse interviewdata	14
4. Resultaten.....	16
4.1 Trends	18
4.1.1 Afname maatschappelijk belang bos en hout	18
4.1.2 Heropleving aandacht bos en hout	19
4.2 Veranderingen.....	23
4.2.1 Van bosbouw naar bosnatuur-beheer	23
4.2.2 Subsidies	29
4.2.3 Decentralisatie	34
4.2.4 Verdwijnen bosbeleid	35
4.2.5 Afname kennis van bossen.....	36
4.2.6 Wetgeving.....	37
4.2.7 Bosuitbreiding.....	38
4.2.8 Overige veranderingen	38
4.3 Hypotheses.....	39
4.3.1 Keuze hypothese 1	40
4.3.2 Keuze hypothese 2	40
4.3.3 Keuze beiden waar	41

4.3.4 Keuze geen van beiden waar.....	41
5. Conclusies en discussie	42
5.1 Belangrijkste veranderingen in de bossector	42
5.2 Meest gebruikte sturingsstrategieën	43
5.3 Reflectie hypothesen	45
Referenties	47
Bijlage A: vragenlijst interviews	50
Bijlage B: documentatie materiaal	51

Overzicht tabellen en figuren

Figuren

Figuur 1: Schematische weergave van de theorie van beïnvloedingsprocessen in de Nederlandse bossector.....	5
Figuur 2: Structuur opzet eerste coderingsfase.....	15
Figuur 3: Veranderingen in de bossector die door de respondenten als belangrijk zijn genoemd.....	17
Figuur 4: Relatie tussen trends en veranderingen in de sector.	17
Figuur 5: Tijdslijn van de belangrijkste subsidies met betrekking tot bosbeheer die in de periode van 1985 tot heden (2016) van kracht zijn geweest.	29
Figuur 6: Hypothesekeuze respondenten..	39

Tabellen

Tabel 1: Voorbeelden van mogelijke sturingsinstrumenten van bosbeheer en bosbeleid.	11
Tabel 2: Onderverdeling respondenten naar rol in de bossector.	20
Tabel 3: Doelstellingen uit het Meerjarenplan Bosbouw van 1986 en het Bosbeleidsplan van 1993.	26

Abstract

In deze studie is onderzoek gedaan naar de interactie tussen bosbeleid en bosbeheer in de Nederlandse bossector in de afgelopen 30 jaar. Door middel van literatuurstudie en het afnemen van interviews is geanalyseerd welke veranderingen in afgelopen 30 jaar als het meest belangrijk zijn ervaren, hoe bosbeheerders en beleidsmakers invloed op deze veranderingen hebben uitgeoefend en wat voor juridische, financiële, communicatieve en fysieke instrumenten hierbij gebruikt zijn. De resultaten laten zien dat de genoemde veranderingen zijn onder te brengen onder één overkoepelende globale golfbeweging, bestaande uit twee trends; de afname van maatschappelijke aandacht voor bos en hout en de heropleving van aandacht voor bos en hout. De belangrijkste beheersverandering is de overgang van bosbouw naar bosbeheer gericht op natuuraspecten, de belangrijkste beleidsverandering is de verandering in subsidieregelingen. In het bosbeheer werden het vaakst communicatieve en fysieke instrumenten gebruikt in het beïnvloeden van bosbeleidsprocessen. Vanuit het bosbeleid zijn juridische, financiële en communicatieve instrumenten ingezet in het beïnvloeden van bosbeheersbeslissingen. Daarnaast zijn twee concurrerende hypothesen over de richting van invloedsprocessen in de sector opgesteld en is in de interviews aan de respondenten gevraagd welke zij als meest 'waar' beschouwde. Voor zowel de keuze voor de eerste hypothese als voor de tweede, werd de invloed van subsidies op het bosbeheer als verklaring voor de hypothesekeuze gegeven.

English abstract

This study focuses on interaction between forest policy and forest management in the Dutch forestry sector in the past 30 years. Research has been carried out on what changes are perceived as most important in this period of time, how policy makers and forest managers have tried to influence these changes and what juridical, financial, communicative and physical instruments they have used in doing so. The results show that the changes can be placed under the overarching trends of the decline in societal regard for forestry and the revival of societal regard for forestry, which together show a fluctuating movement of regard for forestry throughout the past 30 years. The most important change in forest management is the shift from forestry to a forest management type in which the focus is on nature aspects, whereas the most important change in forest policy is the changing of subsidy schemes throughout the years. The steering instruments used most often by forest managers are mainly communicative instruments, as well as physical instruments. Policy makers use juridical, financial and communicative instruments in efforts to influence forest management decisions. Two competing hypotheses about the direction of influencing processes in the forestry sector were formulated. Interviewees were asked which of these two hypotheses they thought was most 'true'. The arguments for choosing either one of the hypotheses were contradictory. For both choices, the arguments given by the interviewees were about the influence of subsidies on forest management.

Summary

In the past 30 years, quite a lot has changed in the Dutch forestry sector. In this study, mutual relations between forest policy and forest management in the Netherlands are analysed by studying interaction between these two sub-sectors. The objective of the study is to get a better idea of the interaction between forest policy and forest management in The Netherlands in the past 30 years by analysing the instruments that are used by the one (policy/management) to influence decision-making of the other (management/policy) and hence create insights in how mutual influencing processes in the forestry sector take place. Interaction, which is a very broad concept, is defined here as the process of influencing mutual decision-making processes. This analysis of interaction is done by looking at what changes have occurred in the sector, how policy makers and managers have tried to influence these changes and what instruments they have used in doing so.

Two research questions, with each two sub-questions, have been formulated. The first research question is; *"How did forest policy and forest management in the Netherlands influence each other in the time between 1985 and 2016?"*, with the following sub-questions; *"What key changes have occurred in the Dutch forest policy since 1985, and to what extent have these been (co)shaped by forest management influences?"*, and in similar fashion *"What key changes have occurred in the Dutch forest management since 1985, and to what extent have these been (co)shaped by forest policy influences?"*.

The second research question is: *"How do steering strategies influence decision-making in the Dutch forestry sector?"*, with the following sub-questions; *"Via what juridical, financial, communicative and/or*

physical instruments have forest managers tried to influence decision-making of forest policy-makers, and which ones were (most) successful?" and "Via what juridical, financial, communicative and/or physical instruments have forest policy-makers tried to influence decision-making of forest managers, and which ones were (most) successful?"

In the literature, different views can be found on whether policy mainly influences management or management mainly influences policy in the forestry sector. Therefore, two competing hypotheses have been formulated to address this discussion. The first hypothesis is; *"Forest policy steers forest management and hence mainly determines what happens in the forest."*, the second, and contrasting hypothesis is; *"Forest management mostly decides independently and forest policy follows the management."*

The theoretical framework concentrates on steering strategies and steering instruments. Theory about instruments originates from theory on policy instruments. However, since in this study influencing processes are studied both ways, the basic principles of policy instrument theory are used to analyse both the influence of policy on management decisions as well as the influence of management on policy decisions. Therefore, in this study, the instruments are called 'steering instruments'.

Four types of instruments are distinguished; juridical instruments, financial instruments, communicative instruments and physical instruments. This classification is based on the classification of Vedung et al. (1998). Juridical instruments are laws and regulations that force the target group to comply with a certain behaviour. Economical instruments involve provision or removal of resources to or from the target group in order to make a certain desirable behaviour more attractive or an undesirable behaviour less attractive. Economic instruments do not force a target group into certain kinds of behaviour but incentivise a certain kind of behaviour by providing resources to that kind of behaviour. Communicative instruments consist of providing information to the target group about alternative kinds of behaviour in order to convince the audience that a certain type of behaviour is the best option to choose, although voluntarily. Research is done by conducting interviews with policy makers and forest managers, and carrying out literature research. In the interviews, interviewees were asked what they perceived to be the most important changes in the sector and how they, and others, have tried to influence these changes.

The results show that the most important changes in the Dutch forestry sector could all be explained in the context of an overarching fluctuating movement consisting of two successive trends; first the decline of societal regard for forestry and then the revival of societal regard for forestry. The most important change in forest management is the shift in forest management type from forestry to forest management focused mainly on nature aspects of the forest. The most important change in forest policy is the changing of subsidy schemes throughout the past 30 years, where subsidies overall changed from forestry-specific subsidies focused on input to general nature subsidies focused on output.

The steering instruments used most often by forest managers were communicative instruments, but also the physical instrument of physically changing forest management practice. Policy makers have a wider array of instruments at their disposal, consisting of juridical, financial as well as communicative instruments.

Interviewees were also asked to choose which of the two hypotheses they regarded as being most 'true'. Answers to this question varied widely, there was no consistent answer. Notable here is that both interviewees who chose the first hypothesis as well as interviewees who chose the second explained their choice by the influence of subsidies on forest management. Interviewees who had chosen the first hypothesis said that subsidies did have a considerable influence on forest management decision, however interviewees who had chosen the second hypothesis stated that subsidies had no significant influence at all.

Due to a change in steering strategy from hierarchical steering to a more network-based strategy, forest managers have become more involved in discussions on policy processes, and hence have gained more influence in policy decision-making processes. This development causes the line between the two hypotheses to fade as policy and management become more intertwined, which could lead to better interaction processes between policy and management and create possibilities to strengthen the foundation on which the Dutch forestry sector is based.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Afgelopen 30 jaar heeft de Nederlandse bossector met een verscheidenheid aan veranderingen te maken gehad, waarvan sommige veranderingen al langer speelden maar pas in de periode vanaf 1985 een vlucht namen. Zo vond er bijvoorbeeld een sectorale verandering plaats, waarbij de eerst min of meer op zichzelf staande bossector moest wijken voor een meer geïntegreerde benadering van bosbeheer als een vorm van algemener natuurbeheer, waarmee de nadruk kwam te liggen op de milieu-, natuur- en recreatieaspecten van het bos (Wiersum & van Vliet, 1999). Al sinds de stormen van 1972 en 1973 groeide de kritische kijk op de productiegerichte monoculturen die toentertijd een groot deel van het bos besloegen (Zevenbergen, 2003). Een aanleiding voor een concrete verandering in de sector is de opkomst van het concept geïntegreerd bosbeheer in de jaren '90 geweest. Dit concept zorgde voor veranderingen in de manier van denken over bosbeheer (Verbij, 2008). Het concept "Naturgemässe Waldwirtschaft" (dat in het Nederlandse bosbeheer is overgenomen als 'natuurvolgend bosbeheer') van de Zwitserse professor in bosbouw Hans Leibundgut heeft hierin, al voorafgaand aan de laatste 30 jaar, een grote rol gespeeld (Leibundgut, 1966).

Deze shift in bosbeheerdiscours paste bij de ontwikkelingen die in het bos zelf hadden plaatsgevonden. De bossen zijn de laatste jaren steeds ouder geworden, en de bosecosystemen daarmee completer en complexer (De Klein & Koopmans, 2011). De verandering in het bos vroeg ook om een verandering in bosbeheersvorm die beter afgestemd was op het ouder geworden bos. In Abma (2001) wordt deze verandering in de kijk op bosbeheer beschreven als een overgang in denken van "de wereld bestaat uit simpele en onafhankelijke systemen" naar "de wereld bestaat uit complexe en met elkaar verbonden systemen", waarbij ook een verandering ontstond in de kijk op de functies die het bos vervulde.

Gerelateerd aan de veranderende opvatting over de functies van het bos heeft ook een beleidsmatige verandering plaatsgevonden. Het bosbeleid, dat eerst een op zichzelf staande beleidssector vertegenwoordigde, werd als onderdeel in het overkoepelende natuurbeleid opgenomen. Het Bosbeleidsplan (uit 1993) is het laatste beleidsdocument dat zich specifiek op de Nederlandse bossector richtte. In de daaropvolgende beleidsnota Natuur voor mensen, mensen voor natuur (uit 2000) was het bos als natuurtipe in de natuurbeleidsnota opgenomen (Ministerie LNV, 1993; Ministerie LNV, 2000).

Vervolgens veranderde ook de structuur van het Nederlandse natuurbeleid (waar dus ook het bos onderdeel van uitmaakt) door de decentralisatie van het natuurbeleid. In het Bosbeleidsplan was al sprake van de wil van de centrale overheid om andere overheden van meer verantwoordelijkheden en bevoegdheden inzake het bosbeleid te voorzien (Ministerie LNV, 2000). Ook Wiersum en van Vliet (1999) spreken van een verandering van de gecentraliseerde rol van het Rijk in bosbeleid en bosbeheer naar een meer gedecentraliseerde benadering.

Hoe belangrijk zijn deze veranderingen geweest voor de bossector? Hoe zijn deze veranderingen ervaren door bosbeheerders en bosbeleidsmakers? Wat voor invloed hebben bosbeheerders en bosbeleidsmakers uitgeoefend in het tot stand komen van deze veranderingen, en welke vorm van invloed was het meest doeltreffend? Wat voor interactie vindt er plaats tussen bosbeheer en bosbeleid, en wat is het effect van deze interactie op de sector? Dit zijn allemaal vragen waarvan het antwoord eigenlijk tot op heden nog niet duidelijk is. Er zijn wel studies gedaan waarin een onderdeel van bosbeheer of bosbeleid geanalyseerd is (bijvoorbeeld De Bruin et al., 2015; Van Gossum et al., 2010; Veenman et al., 2009), maar over hoe de processen tussen bosbeheer en bosbeleid er nou uit zien is nog vrij weinig bekend. In deze studie wordt ingegaan op deze processen en wordt een poging gedaan om de wisselwerking tussen bosbeheer en bosbeleid in kaart te brengen. Hiermee wordt gepoogd een beter beeld te krijgen van hoe de interactieprocessen tussen bosbeheer en bosbeleid in elkaar zitten. Inzicht in het effect van beïnvloedingsinspanningen zou kunnen bijdragen aan betere afstemming van deze inspanningen en effectievere en profijtelijkere interactieprocessen in de Nederlandse bossector.

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In de inleiding worden verder de doelstelling van het onderzoek, de vraagstelling van het onderzoek en de opgestelde hypotheses gedefinieerd. In hoofdstuk 1.2 wordt de doelstelling van het onderzoek geformuleerd, waarna in 1.3 de vraagstelling en de afbakening van het onderzoek worden gegeven. Hoofdstuk 2 gaat in op het theoretisch kader van de studie en geeft een definitie voor enkele belangrijke begrippen. Hoofdstuk 3 beschrijft de methodologie van het onderzoek. Hoofdstuk 4 gaat in op de resultaten van het onderzoek. In hoofdstuk 5 worden de conclusies van het onderzoek beschreven en bediscussieerd.

1.2 Doelstelling onderzoek

Het doel van het onderzoek is om een beter beeld te krijgen van de interactie tussen het bosbeleid en bosbeheer in Nederland door een analyse te maken van de instrumenten die worden gebruikt door de ene partij (bosbeheer/-beleid) om de besluitvorming van de andere partij (bosbeleid/-beheer) te beïnvloeden, en daarmee inzicht te verkrijgen in hoe wederzijdse beïnvloeding in de Nederlandse bossector tot stand komt.

De termen 'beleid' en 'beheer' zijn brede, multi-interpreteerbare begrippen. In het Van Dale woordenboek wordt 'beleid' gedefinieerd als "*gedragslijn voor de verwezenlijking van bepaalde doelstellingen*". In dit onderzoek wordt met 'beleid' het overheidsbeleid bedoeld, omdat in de interviews 'beleid' door de respondenten als overheidsbeleid werd gedefinieerd. Hier gaat het, met oog op de definitie van het Van Dale woordenboek dus om de gedragslijn voor de verwezenlijking van bepaalde overheidsdoelstellingen. Een specifiek bosbeleid is er momenteel niet meer, echter wordt in dit onderzoek wel de term 'bosbeleid' gebruikt, waarmee wordt aangegeven dat het hier om het bosgerelateerde deel van het overkoepelende natuurbeleid gaat.

Beheer wordt in het woordenboek gedefinieerd als "*als verantwoordelijke zorg dragen voor*". Bosbeheer wordt in het woordenboek gedefinieerd als "*bosbedrijf*". In een combinatie van deze twee definities kan bosbeheer worden geïnterpreteerd als "*het als verantwoordelijke instantie voor het bosbedrijf zorg dragen voor het bos*". In hoofdstuk 2.1 van het theoretisch kader wordt de begrippen bosbeleid en bosbeheer, evenals een aantal andere begrippen, nader uitgelegd.

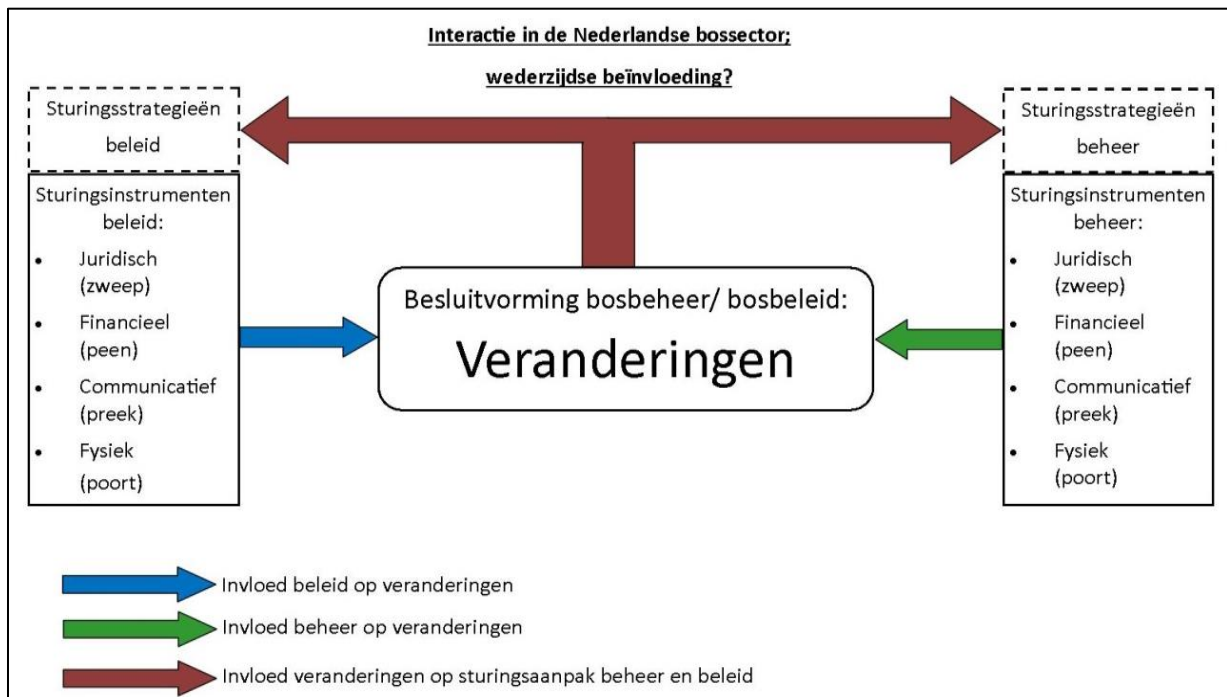
1.3 Vraagstelling en afbakening onderzoek

Vanuit de doelstelling zijn onderzoeksvragen geformuleerd aan de hand waarvan het onderzoek naar interactie door middel van beïnvloeding van besluitvorming tussen bosbeheer en bosbeleid in Nederland heeft plaatsgevonden. Het tijdsframe voor het onderzoek is 30 jaar, van midden jaren '80 (1985) tot heden (2016) omdat in dit relatief korte tijdsframe veel veranderingen in de sector hebben opgetreden.

In Figuur 1 wordt de opzet van het onderzoek gevisualiseerd. Een belangrijke kanttekening die hierbij geplaatst moet worden is dat in de figuur een schematische weergave van processen van beïnvloeding tussen beheer en beleid is weergegeven. De processen van bosbeheer naar bosbeleid zijn niet symmetrisch aan die van bosbeleid naar bosbeheer, maar worden aan de hand van dezelfde algemene classificering van instrumenten bekeken om ze vergelijkbaar te kunnen maken. Ook in de sub-onderzoeksvragen worden deze typen sturingsinstrumenten genoemd; het gaat hier dus om een algemene indeling in typen instrumenten, de daadwerkelijke instrumenten zullen in vorm van elkaar verschillen.

Er zijn twee hoofdvragen geformuleerd, met beiden twee sub-vragen. De sub-vragen zijn gebaseerd op de theorie van het onderzoek en worden omwille van de begrijpelijkheid van deze vragen pas na de beschrijving van het theoretisch kader genoemd. De sub-vragen zijn dus aan het eind van hoofdstuk 2 te vinden. De hoofdvragen zijn als volgt geformuleerd:

1. *Hoe hebben bosbeheer en bosbeleid in Nederland elkaar beïnvloed in de periode 1985-nu?*
2. *Hoe beïnvloeden sturingsstrategieën de besluitvorming in de Nederlandse bossector?*



Figuur 1: Schematische weergave van de theorie van beïnvloedingsprocessen in de Nederlandse bossector. Sturingsinstrumenten worden ingezet (eventueel vormgegeven door een bepaalde sturingsstrategie) om invloed uit te oefenen op besluitvorming van beheer en/of beleid, waardoor veranderingen in de sector optreden. Deze veranderingen kunnen vervolgens weer invloed hebben op hoe in beheer en beleid de inzet van instrumenten voor beïnvloeding wordt aangepakt. Zo kan er een wisselwerking plaatsvinden tussen besluitvormingsprocessen van bosbeheer en bosbeleid. Dit is slechts een schematische weergave, de sturingsstrategieën en -instrumenten van beheer zijn niet symmetrisch aan, en kunnen van vorm verschillen van, de strategieën en instrumenten van bosbeleid.

1.4 Hypotheses

Voor dit onderzoek zijn twee concurrerende hypotheses geformuleerd. De achterliggende gedachte is dat er in de literatuur verschillende geluiden te horen zijn wat betreft de wisselwerking tussen bosbeleid en bosbeheer in Nederland. Aan de ene kant zijn er studies waaruit blijkt dat het bosbeleid invloed heeft op wat er in het bosbeheer voor keuzes worden gemaakt, maar aan de andere kant zijn er ook studies waaruit blijkt dat het bosbeheer eerst zijn eigen gang gaat en pas daarna kijkt naar hoe het bosbeleid hierbij ingepast kan worden.

Uit de studie van Serbruyns en Luyssaert (2006) blijkt bijvoorbeeld dat de financiële sturingsinstrumenten die de overheid in Vlaanderen ingezet heeft om particulier bosbeheer te beïnvloeden maar weinig gewenst effect hebben. Hier bleek dat de Vlaamse boscijbezitters eigenlijk eerst hun eigen plan trokken en pas daarna gingen kijken of er op dat plan subsidies pasten, wat betekent dat de financiële stimulansen niet het effect hadden dat beheerders in hun beheerskeuzes werden beïnvloed. Aan de andere kant blijkt uit de studie van De Bruin et al. (2015) dat onder Nederlandse bosbeheerders nationaal beleid en wetgeving een plek hebben in de top vijf van relevante factoren die meespelen in besluitvorming van het bosbeheer, wat impliceert dat er daadwerkelijk wel invloed is van bosbeleid op de keuzes die in het bosbeheer worden gemaakt.

Van Gossum en de Maeyer (2006) beschrijven een beleidsinitiatief dat succesvol is geweest in het beïnvloeden van de keuzes van boscijbezitters in Vlaanderen. Hier is vanuit de overheid in 1995 het initiatief tot het vormen van bosgroepen gekomen, die diverse beleidsdoelen (zoals houtverkoop en ecologische doelen) in een betere baan moesten gaan leiden. Eerdere pogingen om de implementatie van overheidsbeleid door private boscijbezitters te laten slagen waren niet succesvol omdat de gestelde doelen botsten met de opvattingen van de boscijbezitters en deze doelen dus niet in het beheer werden overgenomen. Een beleidsinitiatief? Een reactie op de wensen van de beheerders? Een wederzijds beïnvloedingsproces?

Een subsidie-gerelateerd voorbeeld van beïnvloeding in Nederland is het afschaffen van de herplantsubsidie in 1994. Afschaffing van deze subsidie maakte het onaantrekkelijk om vlaktegewijze kaalkap en herplant te blijven praktiseren aangezien de flinke kosten die hiermee gemoeid waren niet meer gecompenseerd werden. Door het vervolgens stimuleren van het geïntegreerd bosbeheer als alternatief zijn veel bosbeheerders overgestapt op kleinschalig kappen en natuurlijk verjongen van het bos. (Thomassen & Jans, 2012) Waar komt dit besluit vandaan? In het voorwoord van Van der Jagt et al. (2000) staat dat in de nota "Natuur voor mensen, mensen voor natuur" het geïntegreerd bosbeheer als een van de successen van het gevoerde beleid wordt genoemd, wat impliceert dat het concept van geïntegreerd bosbeheer bij het beleid is ontstaan en vervolgens het bosbeheer beïnvloedt heeft. Echter, in de daaropvolgende inleiding wordt verteld dat bij veel bouseigenaren en bosbeheerders de laatste decennia de interesse voor een multifunctionele beheersvorm, met aandacht voor natuur, beleving en productie, die ook nog financieel rendabel is, is ontwikkeld en toegenomen, en dat overheden deze ontwikkeling proberen te bevorderen (Van der Jagt et al., 2000). Een beleidsinitiatief? Of een geluid vanuit het beheer, waar het beleid gehoor aan heeft gegeven?

Grote verschillen dus in gedachten over waar nou nieuwe ideeën ontstaan en wie nou wie beïnvloedt in hoe nieuwe besluiten in de sector gevormd worden. Vandaar de formulering van de twee concurrerende hypothesen. Deze hypothesen zijn redelijk zwart-wit en bewust enigszins overdreven geformuleerd, om een duidelijke tegenstelling in beïnvloedingsopvattingen weer te geven en uit te nodigen tot filosoferende beschouwing van de situatie.

De eerste hypothese is;

Het beleid stuurt het beheer aan en bepaalt hiermee grotendeels wat er in het bos gebeurt.

De concurrerende hypothese luidt;

Het beheer gaat overwegend zijn eigen gang in het bos en beleid volgt.

2. Theoretisch kader

2.1 Definitie begrippen

Interactie is een breed concept en heeft vele vormen. Godfroij (1981 (via Abma, 2001)) beschrijft interactie als een proces met vier dimensies; communicatie, onderhandeling, besluitvorming en ruil/uitwisseling. Het concept van interactie, zoals het in dit onderzoek gebruikt wordt, komt overeen met de dimensies onderhandeling en besluitvorming. Deze twee dimensies zijn deels gelijk aan elkaar en beschrijven samen het proces van wederzijdse beïnvloeding tussen partijen en hoe deze beïnvloeding effect heeft op de besluitvorming van deze partijen, waarbij de partijen in dit onderzoek bosbeheerders en bosbeleidsmakers zijn. Besluitvorming is hierbij gedefinieerd als "*Het uitsluiten van bepaalde keuzealternatieven ten gunste van bepaalde andere keuzealternatieven.*" (Godfroij, 1981).

Invloed, het beïnvloeden, wordt in Arts & Verschuren (1999) gedefinieerd als "*Het veranderen van het gedrag van een bepaalde actor door het gedrag van een andere actor.*" Hierbij is expliciete tastbare bemiddeling niet per definitie nodig om het handelen van de actor te veranderen; veranderingen kunnen ook veroorzaakt worden door de aanwezigheid, de gedachten en/of (niet doelbewust op beïnvloeding gerichte) handelingen van een andere actor (Arts & Verschuren, 1999). Met het hier beschreven handelen wordt in dit onderzoek het besluitvormingsproces van actoren bedoeld.

Volgens Verbij (2008) bestaat de omkadering van het raamwerk van de bossector uit drie lijnen. De eerste lijn is de betekenis van de bossector, die wordt gevormd door de betekenis die actoren in de sector aan het bos geven. De tweede lijn wordt gevormd door deelname, waarbij actoren een beeld vormen van wie wel bij de bossectorgroep hoort en wie niet. De derde lijn bestaat uit interactie, waarbij de activiteiten van de actoren, en hun betekenis hieraan, geanalyseerd worden.

Een beleidssector wordt in Verbij (2008) gedefinieerd als "*een figuurlijke plek waar een duidelijk gedefinieerde en empirisch observeerbare groep actoren gemeenschappelijk geaccepteerde algemene regels en normen heeft vastgesteld.*" Waarneembare output uit een beleidssector heeft de vorm van bijvoorbeeld het stellen van doelstellingen en formuleren van bijbehorende instrumenten om deze doelstellingen te behalen (bijvoorbeeld: beleidsdocumenten of regelgeving) (Verbij (2008). In dit

onderzoek wordt gekeken naar bosbeleid als beleidssector. Een kritische noot is hier echter wel van toepassing. Een op zichzelf staande bosbeleidssector is er momenteel niet in Nederland. Met de nota *Natuur, bos en landschap in de 21^e eeuw* ("Natuur voor mensen, mensen voor natuur") uit 2000 (Ministerie LNV, 2000) is het bosbeleid opgegaan in het natuurbeleid (Veenman et al., 2009). Echter, aangezien in dit onderzoek alleen wordt gekeken naar het bos-gerelateerde deel van het overkoepelende natuurbeleid wordt in dit onderzoek alsnog de term bosbeleid gebruikt.

Bosbeheer wordt in Den Ouden et al. (2010) gedefinieerd als *"het geheel van menselijke activiteiten die de structuur, samenstelling en dynamiek van het boscossysteem sturen teneinde de doelstellingen van de eigenaar en/of beheerder te realiseren."* Tegenwoordig omvat de term bosbeheer meer functies dan enkel de houtteelt, een verandering die voortkomt uit het veranderde maatschappelijke beeld van de functies van het bos een toenemende maatschappelijke betrokkenheid bij deze veranderende functies (Abma, 2001) (zie bijvoorbeeld Zevenbergen (2003) voor een overzicht van deze veranderingen). Ook recreatie, natuurbescherming en andere ecosysteemdiensten zoals het vastleggen van koolstof uit de lucht en waterbeheer zijn factoren die een rol spelen in de afwegingen voor beheersbeslissingen in het bos (Den Ouden et al., 2010).

Het raakvlak tussen bosbeheer en bosbeleid ligt op het gebied van besluitvorming. Hier ligt het schakelpunt in de wisselwerking tussen het bosbeheer en het bosbeleid. Beslissingen die in het bosbeleid worden gemaakt kunnen van invloed zijn op wat er in het bosbeheer gebeurt, en andersom kunnen ook veranderende beheerkeuzes ervoor zorgen dat er in het beleid opnieuw naar de besluiten wordt gekeken (bijvoorbeeld het in het beheer ontstane duurzaam bosbeheer, waarop in Cubbage et al. (2007) door beleid ingespeeld wordt om het door middel van beleidsinstrumenten te bevorderen).

Besluitvorming kan op allerlei niveaus plaatsvinden, van nationaal niveau tot bosperceelniveau. Er zijn op nationaal niveau wetten en regels waar eenieder zich aan dient te houden, maar sinds de recentelijke decentralisatie worden veel beleidsbesluiten op regionaal en gemeentelijk niveau gevormd (in de nota uit 2000 staat dat de Rijksoverheid de hoofdlijnen stuurt en dat provinciale en gemeentelijke overheden hier een invulling aan geven (Ministerie LNV, 2000)). Voor het beheer van een bepaald gebied vindt ook gebieds-specifieke besluitvorming plaats, maar zouden provinciale beheers- en beleidsprocessen ook een rol kunnen spelen. Door middel van sturingsinstrumenten kan, wanneer nodig, gepoogd worden de besluitvorming van actoren te beïnvloeden. Deze sturingsinstrumenten vormen het theoretisch kader aan de hand waarvan de link tussen het bosbeheer en bosbeleid in Nederland in dit onderzoek is geanalyseerd. De sturingsinstrumenten, die in 2.2.2 beschreven worden, zijn van origine beleidsinstrumenten, maar worden hier voor zowel de beïnvloeding van beleid naar beheer als andersom gebruikt. De basale achterliggende concepten van de instrumenten kunnen voor de beschrijving van beide richtingen gebruikt worden.

2.2 Sturing

Beleidsinstrumenten zijn middelen die door beleidsactoren worden gebruikt om bepaalde beleidsdoelen te bereiken (Abma & In't Veld, 2001; Brukas & Sällnas, 2012; Fobé et al., 2014). Bestuurders pogen een beleidsprobleem op te lossen door het handelen van 'de bestuurden' met het gebruik van bepaalde middelen te beïnvloeden, met andere woorden; het handelen van 'de bestuurde' in de gewenste richting te sturen (Brukas & Sällnas, 2012). Theorieën over sturing en beleidsinstrumenten zijn van origine theorieën met betrekking tot beleid, waarbij met beleid overheidsbeleid bedoeld kan worden, maar wat ook beleidsvorming in zijn algemeenheid kan omvatten (Abma & In't Veld, 2001). Aangezien beleidsinstrumenten in dit onderzoek worden gebruikt om zowel de invloed van beleid op beheer als de invloed van beheer op beleid te analyseren (in plaats van enkel van beleid naar beheer), worden de instrumenten in dit onderzoek verder aangeduid als 'sturingsinstrumenten'. Zo'n tweezijdige sturingsfunctie is mogelijk volgens Korsten (2005).

In Figuur 1 wordt aansluitend op en voorafgaand aan de sturingsinstrumenten een blok met sturingsstrategieën weergegeven. Een sturingsstrategie wordt in dit onderzoek beschreven als de sturingsvisie van een persoon of organisatie en de sturingsinstrumenten die hieruit voortvloeien (naar Korsten (2005)). De sturingsvisie is dus bepalend voor (en daarom hier gelijk aan) de sturingsstrategie, aangezien de sturingsvisie die een persoon/organisatie heeft bepalend is voor de instrumenten die gebruikt zullen worden.

2.2.1 Sturingsstrategieën

In Korsten (2005) worden vier verschillende sturingsvisies (sturingsstrategieën) beschreven. Zo'n visie is een geheel van regels en ideeën dat door een aantal individuen wordt gedeeld, waarbij door deze regels en ideeën een bepaalde aanpak van sturing gevormd wordt.

De rationele strategie

De keuze voor een gereedschapskist met juridische, economische en/of communicatieve sturingsinstrumenten (deze typologie gemaakt door Vedung (1998) wordt in 2.2.2 uitvoerig behandeld) wordt hierbij bij een rationale sturingsstrategie ondergebracht. Belangrijk in deze aanpak is dat, aan de hand van kenmerken van de situatie, een keuze uit deze gereedschapskist gedaan kan worden, waarbij het passende instrument kan worden gekozen bij de benodigde zwaarte van sturing. Een belangrijk onderdeel van deze sturingsstrategie vanuit de overheid is dat de sturing ervan uitgaat dat de overheid wat betreft de andere actoren alle touwtjes in handen heeft en dat de sturing overwegend een top-down manier van denken heeft, een aanname die overeenkomt met wat er in de eerste hypothese gesteld wordt. Vergelijkbaar is het klassieke model dat in Abma & In't Veld (2001) beschreven wordt. In dit model streeft een beleidsactor naar het bereiken van bepaalde beleidsdoeleinden door het inzetten van bepaalde beleidsinstrumenten, waarbij de overheid een centrale sturende positie inneemt en een duidelijk overzicht heeft van de na te streven maatschappelijke doelen en welke instrumenten ingezet kunnen worden om deze doelen te behalen. In Hinssen (1997) wordt deze vorm van sturing hiërarchische sturing genoemd.

De andere drie sturingsstrategieën die in Korsten (2005) worden beschreven zijn de netwerkbenadering, sturing op afstand en sturing via waarden.

De netwerkstrategie

De netwerkbenadering uit Korsten (2005) behandelt sturing als een middel om een netwerk van actoren (waarbij actoren onderling afhankelijk van elkaar zijn) samen te krijgen, om samen een oplossing voor een gesteld probleem te vinden. De achterliggende gedachte in de netwerkstrategie is dat actoren door middel van inzicht in keuzealternatieven en de gevolgen van deze alternatieven in hun gedrag worden beïnvloed (Hinssen, 1997). Hierbij wordt ook benadrukt dat, om tot een goede oplossing voor alle betrokken partijen te komen, de uitwisseling van hulpbronnen zoals financiële middelen (pen), expertise (preek) en macht (zweep), van belang kan zijn (Korsten, 2005). Met oog op de bossector is dit netwerkarakter erg interessant. In de Nederlandse bossector zijn veel verschillende partijen, met allerlei verschillende belangen en ideeën, betrokken bij allerlei verschillende aspecten van het bos (Abma, 2001; Verbij, 2008). In Abma & In't Veld (2001) wordt als kritiekpunt op het eerder genoemde klassieke model (de rationele sturingsstrategie) gegeven dat de centrale positie van de overheid verandert door de toename van betrokken actoren bij maatschappelijke problemen, met elk een eigen visie op het probleem, waarbij elke actor een eigen inbreng aanlevert ter oplossing van het probleem. Beschreven wordt dat het beleid interactiever wordt en de betreffende doelgroep van een bepaald probleem in toenemende mate een stem in beleidskeuzen heeft.

De netwerkbenadering kan vergeleken worden met wat in Abma & In't Veld (2001) het strategische model genoemd wordt. Dit is de opvolger van/ de oplossing voor de, volgens Abma en In't Veld, gebreken van het klassieke model. In het strategische model ligt ook de nadruk op de samenwerking in het netwerk van betrokken en onderling afhankelijke actoren, om samen de gestelde doelen te behalen. Het beschrijft een dynamische omgeving waarin beleid niet alleen maar bestaat uit instrumenten inzetten, maar waar door betrokkenheid van een veelvoud aan actoren het beleid constant gestuurd en bijgestuurd wordt. De overheid heeft hierin meer een toezichhoudende, faciliterende functie dan een strikt regulerende functie, en speelt een bemiddelende rol tussen de verschillen in belangen van betrokken actoren (Abma & In't Veld, 2001). Een netwerksturingsstrategie zet dus in op de deelname van betrokken actoren in het besluitvormingsproces om gestelde doelen te behalen of tot oplossingen voor bepaalde problemen te komen.

Sturing op afstand

De in Korsten (2005) beschreven sturingsstrategie 'sturing op afstand' richt zich vooral op de relaties tussen verschillende organisaties, waarbij input, throughput en output van de sturingsprocessen van belang zijn. Het verschil tussen deze strategie en de rationele sturingsstrategie is dat hier problemen worden uitgewisseld en besproken met betrokken organisaties (wat ook in de netwerkbenadering gebeurt). Het verschil met de netwerkbenadering is dat bij sturing op afstand de overheid haar centrale positie blijft behouden. Deze strategie zit dus in wezen tussen de rationele strategie en de netwerkstrategie in.

De laatste sturingsstrategie die in Korsten (2005) beschreven wordt, sturing via waarden, is eigenlijk altijd van toepassing vanuit de overheid, aangezien de overheid met alles wat ze doet bepaalde waarden boven andere waarden poogt te stellen en promoten. Ook deze sturingsstrategie kan tweezijdig van toepassing zijn, aangezien er van beide kanten (vanuit bosbeheer en vanuit bosbeleid) pogingen tot beïnvloeding gedaan kunnen worden om bepaalde waarden boven anderen te stellen.

In Hinssen (1997) wordt nog een andere strategie genoemd; de transactiestrategie. Dit is een economisch gerichte strategie, waarbij een actor (in het geval van Hinssen de overheid) door middel van financiële regelingen bepaalde gedragingen (on)aantrekkelijker maakt en ervan uit gaat dat de te beïnvloeden actoren hun gedrag hierdoor in de gewenste richting aanpassen. Het concept van deze strategie is in feite hetzelfde als het concept van het financiële sturingsinstrument dat in Vedung et al. (1998) beschreven wordt.

Sturingsstrategieën zijn voor dit onderzoek van belang omdat de visie (de strategie) die een persoon of organisatie er in het bosbeheer/-beleid op nahoudt bepalend is voor het type sturingsinstrument dat gebruikt zal worden in het streven naar beïnvloeding van de besluitvorming van de ander (bosbeleid/-beheer).

2.2.2 Sturingsinstrumenten

In Abma & In't Veld (2001) wordt onder een beleidsinstrument (in dit onderzoek: een sturingsinstrument) verstaan; *"een middel dat een beleidsactor aanwendt om een bepaalde sturingsprestatie (goederen of diensten) of een beoogd sturingseffect (bij de doelgroep) te bereiken."* Instrumenten die door actoren worden ingezet worden dus altijd met een bepaald doel ingezet. Alle middelen die door een actor gehanteerd worden om een bepaald doel te bereiken kunnen als sturingsinstrument bestempeld worden. Dit betekent dat het begrip 'sturingsinstrument' een zeer ruime definitie kan hebben (Abma & In't Veld, 2001).

In de literatuur zijn verschillende manieren te vinden om sturingsinstrumenten te classificeren. Hieronder worden een paar van deze classificeringstypen beschreven om een idee te geven van de variëteit aan typen die er te vinden is. Eerst worden de indelingen van Cubbage et al. (2007) en Schneider en Ingram (1990) kort beschreven, daarna wordt de classificering van Vedung et al. (1998), samen met toepassingen van deze indeling van instrumenten, beschreven. Voor dit onderzoek is de classificering van Vedung et al. (1998) gekozen, vanwege de eenvoudige en daardoor overzichtelijke indeling.

In Cubbage et al. (2007) worden zeven beleidsinstrumententypen beschreven, aan de hand waarvan selectie van instrumenten voor multifunctioneel bosbeheer wordt geanalyseerd, in een rangorde van overheidsinstrumenten tot private marktwerking. De beschreven instrumententypen zijn: overheids eigendom en – planning, overheidsregulatie, subsidies en bescherming, educatie en onderzoek, de private markt, publieke/ private projectfinanciering en publieke/ private marktontwikkeling.

Schneider en Ingram (1990) hebben vijf typen beleidsinstrumenten geclassificeerd aan de hand van een aanname dat beleid erop gericht is om mensen (doelgroepen) bepaalde gedragingen te laten vertonen die ze zonder interventie van het beleid niet vertoont zouden hebben. De instrumenten zijn dus gebaseerd op het veranderen van het gedrag van de doelgroep en zijn geclassificeerd aan de hand van onderliggende motivatiestrategieën voor het beïnvloeden van gedrag. De typen instrumenten die beschreven worden zijn: 1) Autoriteitsinstrumenten. Deze instrumenten zijn gebaseerd op de aanname dat doelgroepen gevoelig zijn voor een leider-volger-organisatiestructuur, waarin de 'volgers' doen wat ze door de 'leiders' wordt opgedragen. 2) Stimuleringsinstrumenten. Bij deze instrumenten wordt ervan uitgegaan dat personen maximalisten zijn, die niet gemotiveerd zijn om bepaalde gewenste gedragingen te vertonen tenzij ze worden gestimuleerd of gedwongen, door middel van het verschaffen van goederen (bijv. geld, grond). 3) Capaciteitsinstrumenten. Hier wordt aangenomen dat stimulansen geen probleem zijn, maar dat doelgroepen verhinderd worden in het vertonen van bepaalde gewenste gedragingen vanwege een gebrek aan informatie/kennis. 4) Symbolische/ aansporende instrumenten. Deze instrumenten gaan ervan uit dat doelgroepen meer geneigd zijn om bepaalde wenselijke gedragingen te vertonen als de doelen voor deze gedragingen overeenkomen met hun eigen overtuigingen. En 5) Educatieve instrumenten. Deze instrumenten worden gebruikt als de basis waarop de doelgroep gestuurd kan worden onbekend of onzeker is, waardoor er geen overeenstemming is over welke instrumenten ingezet kunnen worden. Een belangrijke aanname van deze instrumenten is dat actoren en doelgroepen

over de gedragingen kunnen leren en hiermee van de bovenstaande instrumenten de meest effectieve kunnen uitzoeken.

De sturingsinstrumenten die in Vedung et al. (1998) gebruikt worden om invloed uit te oefenen op andere partijen zijn in drie groepen ingedeeld: juridische, economische en communicatieve instrumenten. Deze drie typen instrumenten worden vaak aangeduid met de populaire metaforische peen, zweep en preek, die het achterliggende idee van sturing van de verschillende instrumenten zeer goed visualiseren. In Vedung et al. (1998) worden deze drie typen uitvoerig beschreven als beleidsinstrumenten die de overheid kan gebruiken om invloed uit te oefenen op de maatschappij. (Wat in deze studie dus gemodificeerd wordt tot wederzijdse sturingsinstrumenten, waarmee zowel van beleid naar beheer, als van beheer naar beleid de beïnvloeding geanalyseerd kan worden.) De intentie van de actor is bepalend voor de categorie waar een instrument aan toebedeeld wordt. Zo hebben bijvoorbeeld economische sancties zoals boetes een juridische context. Het primaire doel van boetes is echter het financieel onaantrekkelijk maken van een bepaalde handeling, wat boetes als financiële sturingsinstrumenten classificeert (Abma & In't Veld, 2001). In Vedung et al. (1989) wordt ook een verdere, gedetailleerdere onderverdeling gemaakt binnen de basisdriedeling van instrumenten, maar omwille van de overzichtelijkheid worden in dit onderzoek enkel de drie fundamentele klassen onderscheiden.

Met juridische instrumenten (de zweep) worden wetten en richtlijnen bedoeld die de ontvanger (lees: de doelgroep waar het uit te voeren sturingsinstrument betrekking op heeft) verplichten om een bepaald gedrag te vertonen. Economische instrumenten (de peen) betreffen het uitdelen of wegnemen van materiële middelen (in geld of goederen) met als doel een bepaald gewenst gedrag voor de ontvanger aantrekkelijker te maken of een bepaald ongewenst gedrag onaantrekkelijker te maken, echter zonder dat de ontvanger verplicht wordt een bepaalde gedraging uit te voeren. Communicatieve instrumenten (de preek) hebben als doel het gedrag van de ontvanger te beïnvloeden door middel van het verschaffen van informatie en voorlichting. In Vedung et al. (1998) wordt dit derde sturingsinstrument beschreven als "*moral suasion*", wat inhoudt dat de ontvanger niet wordt geforceerd om een bepaald gedrag uit te voeren, maar dat de ontvanger door middel van kennis en argumenten wordt overgehaald om vanuit eigen initiatief een bepaald gedrag aan te nemen.

In het gebruik van sturingsinstrumenten zit ook een machtsaspect verweven. Hoe meer macht een partij heeft, des te sturender de instrumenten die de partij tot zijn beschikking heeft. Etzioni (1975, via Vedung et al., 1998) classificeert drie typen macht; 1) coërcieve macht, macht gebaseerd op het opleggen van fysieke sancties, 2) renderende macht; macht gebaseerd op controle over materialen en diensten en 3) normatieve macht; macht gebaseerd op het verschaffen van kennis, aansporing, vermaning en andere persuasieve middelen, ook wel persuasieve macht genoemd.

De driedeling in machtstypen van Etzioni kan over de driedeling van sturingsinstrumenten van Vedung worden gelegd ter illustratie van het achterliggende machtsaspect in deze instrumentenklassen. Juridische instrumenten kunnen worden gezien als instrumenten met coërcieve macht, omdat deze instrumenten de doelgroep dwingen tot het vertonen van een bepaald gedrag, en er sancties volgen als de doelgroep zich niet conformeert aan het gewenste gedrag. Bij financiële instrumenten is er sprake van renderende macht, omdat sturing wordt uitgeoefend doordat de doelgroep materialen of diensten wordt toegezegd of ontnomen. Communicatieve instrumenten kunnen worden geschaard onder de normatieve machtsklasse, waarin macht wordt uitgeoefend door middel van het op persuasieve wijze verschaffen van informatie aan de doelgroep. De machtsdriedeling van Etzioni illustreert hiermee ook het verschil in de mate van sturende invloed van de sturingsinstrumentenklassen.

De metaforische peen, zweep en preek kunnen gebruikt worden om de wederzijdse invloed van bosbeheer en bosbeleid op elkaar te analyseren. In de bos-gerelateerde literatuur worden deze sturingsinstrumenten ook gebruikt om bosbeheer en bosbeleid te evalueren (Brukas & Sällnas, 2012; Cubbage et al., 2007; Pregernig, 2001; Serbruyns & Luyssaert, 2006). Zo wordt bijvoorbeeld in Pregernig (2001) de sturingsinstrumentenclassificatie van Vedung et al. (1998) gebruikt om de effectiviteit van verschillende typen instrumenten in het bevorderen van duurzaam bosbeheer te evalueren. In Serbruyns & Luyssaert wordt aan de hand van deze indeling het succes van initiatieven van de Vlaamse overheid om privaat bosbeheer te sturen geanalyseerd.

In Brukas & Sällnas (2012) worden bosbeheerplannen gebruikt, die als zweep kunnen fungeren door het wettelijk verplicht stellen van het hebben van een bosbeheerplan wat aan bepaalde eisen moet voldoen.

De zweep kan worden gecombineerd met de peen door het hebben van een bosbeheerplan als voorwaarde te stellen voor het in aanmerking komen voor subsidies (Burger, 2010). Bosbeheerplannen kunnen ook als preek dienen vanuit het bosbeheer doordat het voor het beleid een bron van informatie is over de stand van zaken in het bos, waar het beleid de besluiten op kan aanpassen (Brukas & Sällnas, 2012).

Verder kunnen bosbeheerplannen als communicatiemiddel worden gebruikt om betrokken financierende actoren te informeren over wat er met de ontvangen financiële middelen gebeurt. De plannen dienen hiermee als rechtvaardiging naar de betrokken actoren voor het goed omgaan met de gegeven middelen (Burger, 2010). Ook als wordt afgeweken van de opgestelde plannen, is het hebben van de plannen belangrijk als informatiemiddel om voorlichting te kunnen verschaffen over de gemaakte veranderingen (Burger, 2010), om hiermee de betrokken actoren de veranderingen te kunnen laten begrijpen.

In Tabel 1 wordt een aantal voorbeelden gegeven van sturingsinstrumenten vanuit beheer of beleid, die ingezet kunnen worden om invloed uit te oefenen op de andere partij. Deze invloeden kunnen uiteenlopen van lichte nudging richting een bepaalde handeling (bijvoorbeeld door voorlichting of subsidies) tot strenge, verplichtende wetgeving die een bepaalde handeling forceert. Een vierde mogelijke manier van invloed is fysieke invloed (metaforisch: de poort), waarbij fysieke barrières een manier van handelen kunnen stimuleren (de poort staat open) of tegenhouden (de poort is dicht) en zo invloed uitoefenen op de manier van handelen.

	Bosbeheer	Bosbeleid
Zweep (juridisch)	grondeigendom, juridische procedures	Boswet, Flora & Faunawet, internationale regelingen
Peen (economisch)	marktwerking, leveren van grondstoffen/ diensten	subsidies, bezuinigingen
Preek (communicatief)	discussie, informatievoorziening, lobbying, onderzoek	visiedocumenten, voorlichting, onderzoek
Poort (fysiek)	aanpassen bosbeheersvorm, grondeigendom	Ecologische HoofdStructuur

Tabel 1: Voorbeelden van mogelijke sturingsinstrumenten van bosbeheer en bosbeleid, onderverdeeld in de klassen juridische, financiële, communicatieve en fysieke instrumenten. Metaforisch; de zweep, de peen, de preek en de poort.

2.3 Besluitvorming

Tarter en Hoy (1998) definiëren besluitvorming als 'rationele, doordachte, doelgerichte actie die begint met de ontwikkeling van een beslissingsstrategie en overgaat in implementatie en evaluatie van resultaten. Besluitvorming is dus niet alleen het maken van een keuze, het omvat ook de processen die na het maken van de keuze plaatsvinden, waarbij deze processen (de output en evaluatie daarvan) weer input zijn voor de vorming van nieuwe besluiten.

Besluitvorming is in dit onderzoek een object, waarbij wordt gekeken naar de processen rondom dit object, die invloed hebben op het object. De focus ligt in dit onderzoek dus niet op de besluitvormingsprocessen zelf, maar op invloeden daaromheen die een effect hebben op deze processen en de uiteindelijk gevormde besluiten.

Besluitvorming in het bosbeheer is deels afhankelijk van de persoon die de besluiten vormt, maar daarnaast zijn er allerhande andere factoren die van invloed kunnen zijn op het proces, bijvoorbeeld; de gesteldheid van het bos, doelstellingen van de beherende organisatie, budget en economische factoren zoals de fluctuerende houtmarkt, beleid en wet- en regelgeving, nieuwe wetenschappelijke inzichten en maatschappelijke invloeden zoals publieke opinie (De Bruin et al., 2015). Dit soort factoren sturen dus het besluitvormingsproces in de richting van een bepaald besluit. Daarnaast kan perceptie van zekerheid of onzekerheid over de toekomst van invloed zijn op de keuzes die gemaakt worden (Burger, 2010).

2.4 Sub-vragen vraagstelling

Gebaseerd op het theoretisch kader zijn de volgende sub-vragen bij de twee hoofdvragen geformuleerd. Bij de eerste hoofdvraag over hoe bosbeheer en bosbeleid in Nederland elkaar in de afgelopen 30 jaar hebben beïnvloed zijn de sub-vragen als volgt:

- 1.1 Welke belangrijke veranderingen hebben er plaatsgevonden in het Nederlandse bosbeheer sinds 1985, en in hoeverre zijn deze (mede) veroorzaakt door bosbeleidsinvloeden?*
- 1.2 Welke belangrijke veranderingen hebben er plaatsgevonden in het Nederlandse bosbeleid sinds 1985, en in hoeverre zijn deze (mede) veroorzaakt door bosbeheerinvloeden?*

Bij de tweede hoofdvraag over de invloed van sturingsstrategieën op de besluitvorming in de Nederlandse bossector zijn de volgende sub-vragen geformuleerd:

- 2.1 Via welke juridische, financiële, communicatieve en/of fysieke sturingsinstrumenten hebben bosbeheerders geprobeerd om invloed uit te oefenen op de besluitvorming van bosbeleidsmakers, en welke waren (het meest) succesvol?*
- 2.2 Via welke juridische, financiële, communicatieve en/of fysieke sturingsinstrumenten hebben bosbeleidsmakers geprobeerd om invloed uit te oefenen op de besluitvorming van bosbeheerders, en welke waren (het meest) succesvol?*

3. Methodologie

3.1 Onderzoeksstrategie

Het onderzoek is uitgevoerd in de vorm van kwalitatief onderzoek. Hierbij is een casestudy-strategie aangehouden. In een casestudy-onderzoek wordt een bepaald onderdeel van een onderwerp uitgelicht en dieper op ingegaan, in plaats van een breed, globaal onderzoek uit te voeren. Deze casestudy-strategie is in dit onderzoek een relevante methode omdat in dit onderzoek ingegaan wordt op een specifiek onderdeel van een groter geheel, namelijk; de processen van beïnvloeding van bosbeleidsmakers/-beheerders op de besluitvorming van bosbeheerders/- beleidsmakers in Nederland als onderdeel van interactie in de Nederlandse bossector.

In een casestudy wordt het houden en analyseren van interviews gecombineerd met het analyseren van documenten, om zo een compleet en diepgaand beeld te krijgen van het onderwerp van studie. Informatie wordt vergaard aan de hand van een strategische steekproef, waarbij de bronnen bewust in het licht van relevantie voor de vraagstelling worden uitgekozen (een casestudy heeft geen grote aantallen bronnen, waardoor een toevalssteekproef dus niet uitvoerbaar is)(Verschuren & Doorewaard, 2005). Deze methode van informatievergaring is ook in dit onderzoek gehanteerd. In de interviews zijn ervaringen van personen (gezien vanuit het perspectief van deze personen) naar voren gekomen. Deze ervaringen zijn vervolgens vergeleken met wat er in de documenten staat. Hierdoor kon er een beeld worden gevormd van de ideeën die personen hebben over hun rol en de rol van anderen in de beïnvloeding van processen, waarna deze ideeën zijn vergeleken met wat de beïnvloeding volgens de documenten teweeg heeft gebracht.

De casestudie is uitgevoerd aan de hand van de triangulatie-methode zoals beschreven in Arts & Verschuren (1999). Met deze methode zijn meerdere dimensies van informatie gecombineerd, waardoor een completer beeld kan worden gevormd dan wanneer slechts vanuit één perspectief naar het onderwerp zou zijn gekeken. De triangulaire aanpak betekent dat vanuit drie dimensies naar het onderwerp van studie is gekeken: 1) de ego-perceptie; de kijk van personen op hun eigen invloed op processen en veranderingen in de bossector, 2) de alter-perceptie; de kijk van personen op de invloed van anderen in de bossector, en 3) de analyse van de onderzoeker, waarbij informatie uit de ego- en alterperceptie van personen vergeleken is met de percepties van andere personen en met documenten over deze invloeds- en veranderingsprocessen in de sector.

3.2 Datacollectie

3.2.1 Onderzoeksubjecten en type informatie

Aan de hand van de vraagstelling van het onderzoek zijn drie benodigde onderzoeksubjecten gedefinieerd: 1) de perceptie van bosbeheerders en bosbeleidsmakers op besluitvormingsprocessen die hebben plaatsgevonden, 2) de sturingsmiddelen van bosbeheerders en bosbeleidsmakers en 3) vormen

van beïnvloeding die de laatste 30 jaar tussen bosbeheerders en –beleidsmakers hebben plaatsgevonden.

Om een beeld te krijgen van de onderzoeksobjecten waren twee soorten informatie van belang: 1) ervaringen van personen, die de afgelopen 30 jaar in het werkveld van bosbeheer en/of bosbeleid werkzaam zijn geweest, met veranderingen in de bossector en beïnvloeding van besluitvorming in de bossector en 2) gedocumenteerde informatie over veranderingen in de bossector en bijbehorende beleidsbeslissingen en beheerkeuzes die in de afgelopen 30 jaar zijn gemaakt.

3.2.2 Vergaring van informatie

3.2.2.1 Interviews

De benodigde informatie is vergaard door middel van interviews en analyse van documenten en de afgenomen interviews.

De interviews zijn uitgevoerd in de vorm van semi-gestructureerde interviews. Semi-gestructureerde (of, zoals in Berg & Lune (2012) semi-gestandaardiseerde interviews) interviews zijn flexibeler ten opzichte van gestructureerde interviews, waarmee ze de volgende voordelen voor het onderzoek boden; Bij het afnemen semi-gestructureerde interviews mag worden afgeweken van de volgorde van de vragen als dat gewenst is, hoeft formulering van de vragen niet strikt te zijn zoals het geschreven staat, mag de interviewer vragen beantwoorden en uitleg geven om vragen te verhelderen en mogen er extra vragen door de interviewer worden gesteld om dieper in te gaan op de antwoorden die door de respondent worden gegeven (Berg & Lune, 2012). Dit type interview was voor dit onderzoek zeer relevant. Er was wel een vragenlijst opgesteld met vragen die tijdens het interview behandeld moesten worden (zie Bijlage A: vragenlijst interviews), maar door de flexibele opzet van dit type interview kon de volgorde van deze vragen worden aangepast (en kon eventueel worden doorgevraagd bij gegeven antwoorden) zodat de vragen zo optimaal mogelijk aansloten bij het verhaal dat de respondent vertelde en de informatie zo compleet en duidelijk mogelijk verkregen kon worden. De vooraf opgestelde vragenlijst bevatte open vragen, zodat de respondent zo min mogelijk in zijn/haar antwoord door de vraagstelling gestuurd zou worden.

Relevante respondenten zijn door middel van 'snowball-sampling' gevonden (Berg & Lune, 2012). Aan de hand van informantgesprekken (oriënterende gesprekken met ervaren personen uit de sector, uitgevoerd in de verkennende fase van het onderzoek) zijn personen aangewezen die veel relevante ervaring hebben in de bossector in de afgelopen 30 jaar. Dit kan zijn in een bosbeheers- en/of bosbeleidsfunctie, maar kan ook vanuit een andere relevante functie in de bossector zijn. Door bij elk interview de respondent te vragen naar verdere personen met relevante ervaring in de sector zijn weer volgende relevante respondenten aangewezen. Via een strategische steekproef is gekozen welke personen voor een interview werden benaderd. Personen die door respondenten vaak als relevant en ervaren werden genoemd zijn benaderd. In totaal zijn 22 respondenten gesproken. Deze respondenten kunnen, naar aanleiding van hun ervaring en positie in de sector, worden opgedeeld in vier groepen; 'beheerders', 'beleidsmakers', 'intermediair' en 'overig'. Identificering van respondenten als bosbeheerder of bosbeleidsmaker, of beiden, is gedaan door tijdens de interviews aan de respondenten te vragen hoe zij hun rol in de sector definiëren. Een aantal respondenten had niet specifiek een rol als beheerder of als beleidsmaker, maar had zowel ervaring in het beheer als in het beleid. Hiermee hadden deze respondenten een interessante overkoepelende blik op processen en konden de ontwikkelingen in de sector vanuit meerdere hoeken belicht worden. Ook de respondenten in de categorie 'overig' hadden door hun positie in de sector op deze manier een interessante toegevoegde waarde. Het betreft hier respondenten die in hun functie niet direct betrokken zijn bij het bosbeheer of het bosbeleid zelf, maar die vanuit een ander raakvlak in de bossector een interessante kijk op de sector konden geven.

De respondentnummers in Tabel 2 zijn de nummers die bij het beschrijven van de resultaten worden gebruikt om naar respondenten te refereren. Zo kan worden herleid door welke bril de respondent de ontwikkelingen in de sector heeft ervaren. Er zijn 7 beheerders gesproken, 6 beleidsmakers, 6 respondenten met een intermediaire rol en 3 respondenten met een andere rol in de sector. Er is een nagenoeg gelijk aantal beheerders en beleidsmakers gesproken, zodat in de antwoorden een goede verdeling van perspectieven van beheerders en beleidsmakers aanwezig is.

Alle interviews zijn individueel afgenomen, om te voorkomen dat respondenten elkaar in het antwoorden zouden beïnvloeden. De meeste interviews zijn persoonlijk afgenomen. Als een persoonlijk interview niet mogelijk was, is het interview telefonisch gehouden. In Bijlage A is de vragenlijst van de interviews opgenomen.

Rol	Aantal respondenten	Respondentnummer
Beheerder	7	1 t/m 7
Beleidsmaker	6	8 t/m 13
Intermediair	6	14 t/m 19
Overig	3	20 t/m 22

Tabel 2: Onderverdeling respondenten naar rol in de bossector.

3.2.2.2 Documenten

Documenten met informatie over veranderingen, beheersbeslissingen en beleidskeuzes zijn vergaard door via zoekmachines (zoals Google Scholar, WUR Library Catalogue, Scopus) op relevante trefwoorden te zoeken. Aan de hand van gevonden recente publicaties zijn via een sneeuwbalprincipe (het doornemen van de literatuurverwijzingen van de recente publicatie) weer verdere relevante publicaties gevonden. Denk hierbij aan wetenschappelijke literatuur, artikelen in vakbladen zoals het Bosbouw tijdschrift of het Vakblad Natuur Bos Landschap, of gepubliceerde beleidsdocumenten.

Daarnaast zijn ook documenten vergaard via respondenten, door tijdens de interviews naar relevante documenten te vragen.

3.3 Data-analyse

In de datacollectie-fase zijn twee soorten data vergaard; data in de vorm van bosbeheers- en/of bosbeleidsdocumenten met betrekking tot de afgelopen 30 jaar en data in de vorm van aantekeningen en audio-opnamen van interviews. De interviewdata zijn eerst verwerkt voordat analyse van deze data mogelijk was.

3.3.1 Verwerking ruwe interviewdata

Ruwe interviewdata (opnamen van de interviews) zijn door middel van transcriptie omgezet in geschreven tekstdocumenten. De transcriptie is gedaan op een semi-letterlijke wijze, waarbij wel letterlijk de uitspraken en zegswijzen van de geïnterviewden overgenomen zijn, maar waarbij omwille de leesbaarheid niet elke 'uh' en 'ehm' is meegenomen tijdens het uittypen. Deze uitgetypte interviewdocumenten zijn gebruikt in de analyse.

3.3.2 Analyse interviewdata

De analyse van de interviewdocumenten is gedaan in de vorm van kwalitatieve inhoudsanalyse. Met deze vorm van analyse is het mogelijk om de hoeveelheid tekstueel materiaal te reduceren door uit de lange tekstdocumenten de relevante onderdelen te onderscheiden en betekenis te geven (Verschuren & Doorewaard, 2005). Het kwalitatieve karakter van de analyse maakt het mogelijk om de betekenis van gevonden trefwoorden te vergelijken in verschillende documenten en om verschillende trefwoorden met elkaar te vergelijken, waardoor de zo ontstane relaties tussen verschillende onderdelen in de data gebruikt kunnen worden bij het beantwoorden van de vraagstelling. (Verschuren & Doorewaard, 2005). Een kwalitatieve inhoudsanalyse wordt gedaan door middel van codering van de tekstdocumenten en analyse van de gecodeerde onderdelen. (Schreier, 2014)

Codering is gedaan met behulp van ATLAS.ti. ATLAS.ti is computergestuurde kwalitatieve data-analyse-software. De software zelf analyseert geen data, maar helpt bij het analyseproces door in de tekstbestanden codering van belangrijke citaten mogelijk te maken zonder in het document zelf aanpassingen te maken. Aan de hand van de gevonden resultaten kan dieper worden ingegaan op wat er in de desbetreffende tekst over het trefwoord/citaat gezegd wordt (Friese, 2012). Een groot voordeel van data-analyse met een programma als ATLAS.ti (ten opzichte van handmatige analyse) is dat de ruwe data makkelijk toegankelijk blijven (in plaats van teksten steeds weer handmatig door te moeten zoeken), waardoor het makkelijker is om te controleren of gevormde ideeën en gedachten nog steeds overeenkomen met wat er in de documenten gevonden is (Friese, 2012). Een ander voordeel van het programma is het documenteren van het analyseproces. Stappen die gezet zijn tijdens de analyse

worden opgeslagen en kunnen makkelijk getraceerd worden (Frieze, 2012). Dit komt zeer goed van pas bij het evalueren van de ontwikkelingen van gedachten en ideeën die tijdens het analyseproces zijn gevormd.

Codering van de interviewteksten is uitgevoerd als deductieve codering. Het tekstuele materiaal is bekeken aan de hand van voor de vraagstelling relevante categorieën. Deductieve codering neemt de algemene concepten die in het onderzoek aan bod komen als uitgangspunt, en duikt met deze concepten als analyseframe in de teksten (Elo & Kyngäs, 2008). Deze vorm van codering zou 'top-down codering' genoemd kunnen worden, aangezien de coderingscategorieën vanuit voor het onderzoek belangrijke categorieën op de tekst worden toegepast. De codering is uitgevoerd aan de hand van een vooraf opgestelde coderingshiërarchie van vier hoofdcategorieën (zie Figuur 2).



Figuur 2: Structuur opzet codering interviewteksten. Voor codering van veranderingen en sturingsinstrumenten is vooraf een structuur gevormd, waarbij de invulling van de daadwerkelijke codes is gedaan aan de hand van wat er in de interviewteksten over deze categorieën naar voren kwam. Codering van de hypotheses en de definitie van de rol van de respondent als bosbeheerder of bosbeleidsmaker is gedaan volgens een vaste coderingsstructuur.

Uit de vraagstelling van dit onderzoek komen twee belangrijke categorieën naar voren; 1) de veranderingen die hebben plaatsgevonden in de sector en 2) de juridische, financiële, communicatieve en/of fysieke sturingsinstrumenten die zijn gebruikt in (pogingen tot) beïnvloeding van besluitvorming. Deze twee categorieën zijn niet vooraf tot op code-niveau ontwikkeld. Codes voor specifieke veranderingen of specifieke instrumenten zijn tijdens het analyseren gevormd aan de hand van de specifieke instrumenten die in de interviewteksten naar voren kwamen. Een voorbeeld: als in een stukje tekst (een citaat) genoemd wordt dat bepaalde subsidies zijn ingezet om een bepaalde actie te stimuleren, dan valt dit onder de categorie financieel sturingsinstrument. De specifieke code die dan voor dit citaat gevormd wordt is "financieel sturingsinstrument: subsidies". Andere citaten die ook over subsidies gaan krijgen ook deze code. Zo kunnen de citaten die over subsidies gaan worden gegroepeerd en worden gescheiden van andere financiële sturingsinstrumenten zoals bijvoorbeeld marktwerking.

Respondenten noemden vaak overeenkomende veranderingen of sturingsinstrumenten net op een andere manier. Voor de helderheid in het vervolg van de analyse zijn de codes, nadat alle interviewteksten waren doorgenomen, opnieuw bekeken om vergelijkbare codes samen te voegen en te algemene codes specifiek uit te splitsen.

Een derde categorie wordt gevormd door de hypothesen die voor het onderzoek zijn opgesteld, waarbij de categorie 'hypothesen' uit vier codes bestaat: 1) hypothese 1 is waar, 2) hypothese 2 is waar, 3) beide hypothesen zijn waar en 4) geen van beide hypothesen is waar. Deze codes zijn wel al van tevoren vastgelegd omdat er bij deze categorie al duidelijk was welke mogelijke codes van toepassing zouden kunnen zijn.

Verder is het ook voor het vervolg van de analyse belangrijk om onderscheid te maken tussen bosbeheerders en bosbeleidsmakers, daarom is de definitie van de rol van de geïnterviewde als vierde categorie geformuleerd. Deze laatste categorie wordt niet expliciet in de vraagstelling geformuleerd, maar is wel van belang om de vraagstelling te kunnen beantwoorden en is daarom aan de top-down codering toegevoegd. Ook bij deze categorie waren de codes vooraf formuleerbaar.

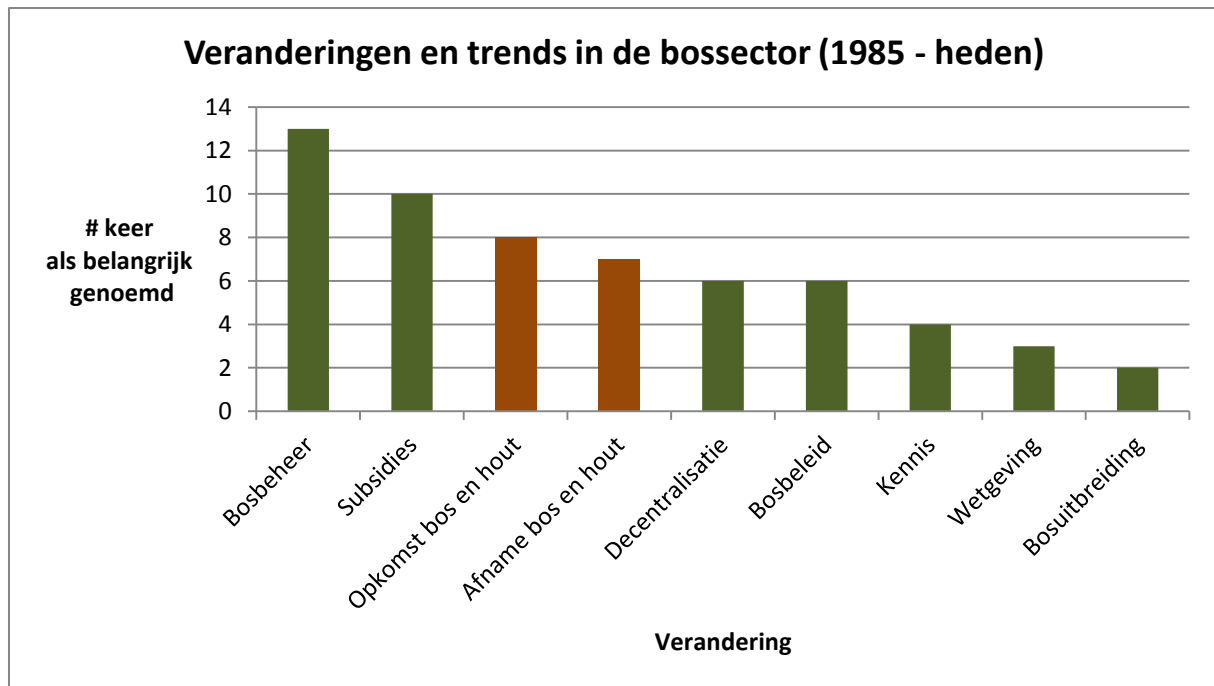
In Figuur 2 wordt de structuur van de eerste coderingsfase schematisch weergegeven.

4. Resultaten

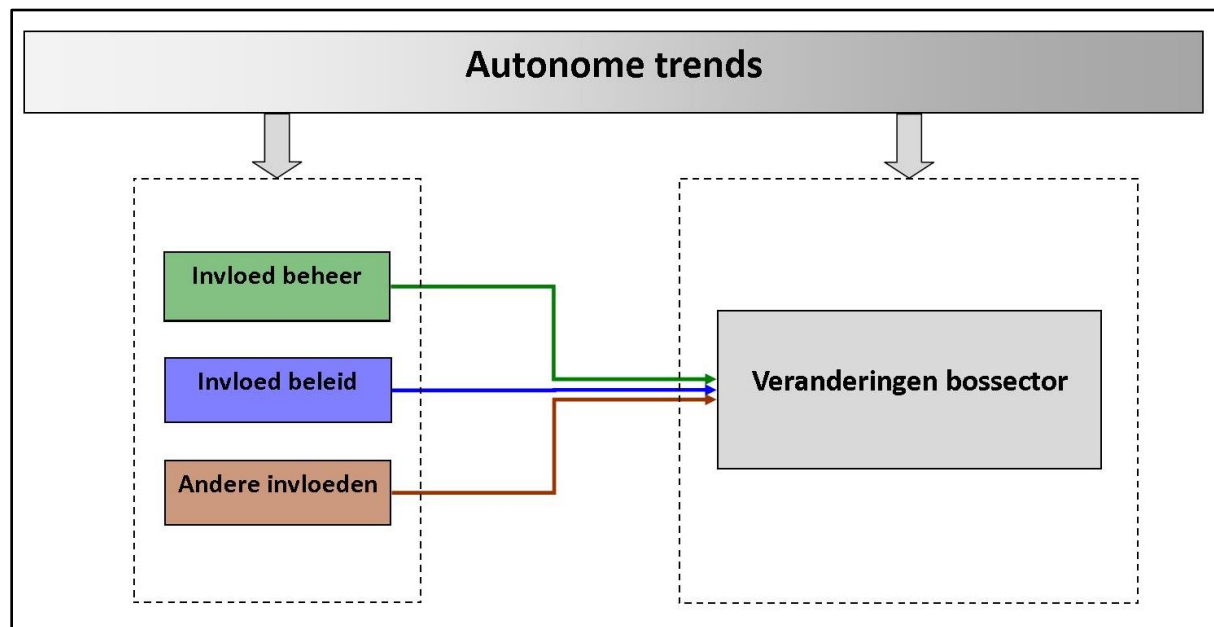
In dit hoofdstuk worden de veranderingen beschreven die uit de interviews als belangrijkste veranderingen in de bossector in de periode 1985 tot heden naar voren zijn gekomen. Dit zijn de veranderingen die door de respondenten het vaakst als belangrijk zijn genoemd. In Figuur 3 wordt weergegeven hoe vaak de verschillende veranderingen door de respondenten als belangrijk zijn genoemd. Zoals ook in de figuur te zien is kunnen de door de respondenten genoemde veranderingen worden opgedeeld in twee typen; veranderingen en trends. Hiermee wordt onderscheid gemaakt tussen veranderingen in de sector waar invloed op uitgeoefend kon worden en algemene autonome maatschappelijke trends die als een soort overkoepelende processen input hebben geleverd voor alle andere genoemde veranderingen. In Figuur 4 wordt deze relatie tussen trends en veranderingen schematisch weergegeven.

Allereerst zullen de algemene trends, die samen een globale golfbeweging vormen, worden beschreven om een context te creëren waarin vervolgens de veranderingen besproken zullen worden. De twee meest genoemde veranderingen worden uitvoerig behandeld, waarbij per verandering uitvoerig wordt beschreven welke invloeden uit het beheer, welke uit het beleid, en welke andere invloeden in de sector een rol hebben gespeeld in het tot stand komen van desbetreffende verandering, en welke sturingsinstrumenten door beheerders, beleidsmakers en andere partijen in de sector zijn ingezet bij het uitoefenen van invloed op de verandering. De andere veranderingen worden hierna ook beschreven. Deze veranderingen zijn ook vaker genoemd, maar minder uitvoerig aan bod gekomen dan de eerste twee veranderingen en worden derhalve minder uitvoerig beschreven. Hierna worden nog even kort de overige veranderingen genoemd, die slechts eenmaal door een respondent als belangrijke verandering zijn genoemd (en daarom niet in Figuur 3 worden beschreven).

Tot slot worden in onderdeel 4.11 de resultaten van de hypothesekeuzes van de respondenten beschreven.



Figuur 3: Veranderingen (groen) en trends (oranje) in de bossector die door de respondenten als belangrijk zijn genoemd. Bosbeheer = Verandering in bosbeheersvorm van bosbouw naar bosnatuur-beheer. Subsidies = Veranderingen in subsidies rondom bos. Opkomst bos en hout = De heropleving van de aandacht voor bos en hout. Afname bos en hout = De afname van maatschappelijk belang voor bos en hout. Decentralisatie = Decentralisatie van beleid in de bossector. Bosbeleid = Het verdwijnen van autonoom bosbeleid. Kennis = De afname van kennis van bossen en bosbeheer. Wetgeving = Veranderingen in wetgeving rondom bos. Bosuitbreiding = Verandering in bosuitbreidingsdoelen.



Figuur 4: Relatie tussen trends en veranderingen in de sector. Invloed vanuit beheer, beleid en andere invloeden vanuit de sector leveren input voor het tot stand komen van veranderingen in de sector. De overkoepelende autonome trends zijn ook input voor de veranderingen, maar hebben daarnaast ook invloed op de vorm en inzet van de invloedsfactoren. Trends hebben dus op twee niveaus invloed op de veranderingen.

4.1 Trends

De twee trends uit Figuur 3 vormen samen een globale, overkoepelende golfbeweging over de gehele periode van 1985 tot heden. Allereerst nam de maatschappelijke aandacht voor bos en hout in Nederland af, waardoor bijvoorbeeld ook het bosbeleid verdween en de kennis van bossen afnam. Recentelijk, echter, neemt de aandacht voor bos en hout weer toe en worden er initiatieven genomen om de Nederlandse bossen weer op de kaart te zetten. In Figuur 3 is weergegeven dat de afname van het maatschappelijk belang van bos en hout één keer minder (7 keer genoemd) als belangrijk is genoemd dan de heropleving van de aandacht voor bos en hout (8 keer genoemd). Omdat het hier echter om een golfbeweging gaat, waar in de tijd eerst een afname in interesse voor bos en hout plaatsvond en daarna de aandacht voor bos en hout opnieuw opkwam, worden de twee trends hier in chronologische volgorde beschreven in plaats van aan de hand van de rangorde in de figuur.

4.1.1 Afname maatschappelijk belang bos en hout

Verandering in maatschappelijke interesse is een trend waarbij het moeilijk is om aan te wijzen wie er op welke manier invloed op heeft gehad. Om die reden is ook het duiden van welke instrumenten specifiek zijn ingezet om invloed uit te oefenen op deze trend nauwelijks mogelijk. Zoals respondent 11 aangeeft: *"Of iets een maatschappelijk issue is of niet, daar heb je als beleidsambtenaar heel weinig invloed op. Je kunt een beetje sturen en je kunt een beetje iemand die een goed verhaal heeft stimuleren. En zeggen je moet toch nog wat harder roepen. Maar dat is maar heel beperkt."* Daarom is in dit onderdeel geen verdeling gemaakt in invloed vanuit beheer, beleid of overig, zoals bij de andere trend en de twee belangrijkste veranderingen wel het geval is.

Volgens respondent 11 is bos geen maatschappelijk issue meer. Het is geen onderwerp waar in de Tweede Kamer over gedebatteerd wordt. In de tijd van het Meerjarenplan Bosbouw en het Bosbeleidsplan waren er volgens de respondent meer discussies in de samenleving omtrent bossen, bijvoorbeeld over het probleem van zure regen. Toen was er een maatschappelijke druk om regelend op te treden om de zure regen tegen te gaan. Momenteel is dit volgens de respondent veel minder het geval. De respondent reflecteert: *"Vroeger hadden we een Directie Bos en Landschapsbouw en daar werkte wel 80 man, waarvan denk ik een man of vijftig zich met bos en bosbouw bezig hield. En nu hebben we daar nog ééntje voor... En dat is niet omdat men een hekel heeft aan bos, maar omdat het geen maatschappelijk issue is."* De maatschappelijke discussies zouden een communicatieve vorm van sturing genoemd kunnen worden die ervoor zorgde dat bos maatschappelijk relevant gevonden werd, en die hiermee beleidsmakers beïnvloedde om zich met bos en bosbouw bezig te houden. De afname van de discussies heeft de invloed gehad dat ook bij de beleidsmakers een afname in aandacht voor bossen optrad.

Respondent 16 redeneert dat met het ontstaan van de EHS, de heersende publieke opinie en de groeiende ledenaantallen van Natuurmonumenten, de natuur en het natuurbesluit veel aandacht hebben gekregen, zowel maatschappelijk als politiek. De EHS zou hierbij een fysieke vorm van sturing genoemd kunnen worden, die door het inpassen van een fysieke natuur-infrastructuur door Nederland de opkomst van de aandacht voor natuur bevorderde. De respondent denkt dat er geen bewuste strategie van de natuursector achter zat om de bossector te verdringen, maar dat het door de vele aandacht voor natuur wat op de achtergrond is geraakt. Respondent 10 zegt hierover: *"Die maatschappelijke omslag en de grote betekenis die aan natuur wordt toegekend. En bereidheid om daar in het beleid geld voor vrij te maken en daar prioriteit aan te geven. Dat heeft grote invloed gehad."*

Ook volgens respondent 21 is de ontwikkeling van de aandacht voor natuur in het bos heel sterk geweest *"omdat 'we' in Nederland natuur heel belangrijk vinden"*. De respondent geeft aan dat door deze sterke opkomst het moeilijker werd om over houtproductie te praten. Op het moment dat geprobeerd werd om nuance aan te brengen in de natuurfocus, ten voordele van houtproductie en –oogst, dan kwam je, volgens de respondent, vanuit een soort defensief ten opzichte van natuur de discussie in. De communicatieve instrumenten (de argumentatie) die ten voordele van hout werden ingezet vonden geen gehoor in de discussie omdat het natuuraspect van bos meer aandacht kreeg. De respondent beschrijft de situatie; *"En dan kom je in een soort conflictsituatie terecht, die ga je niet meer winnen, in een context waarin er algehele sympathie is voor natuur."*

Respondent 15 geeft aan dat er vanuit de Bosgroepen is geprobeerd om bij de overheid aandacht voor het bos te behouden door informatie te verschaffen over de gevolgen van bepaalde keuzes voor het bos. Volgens de respondent is het niet gelukt om daarmee veel invloed uit te oefenen, ook dit

communicatieve sturingsinstrument had weinig invloed. Ook 'het verhaal van de bossector', pogingen die vanuit het bosbeheer zijn gedaan om de aandacht voor het bos bij overheid en maatschappij te behouden, is volgens de respondent niet aangeslagen. Een reden die de respondent geeft is dat de maatschappij geen probleem zag. *"Dat bos is bos, dat groeit wel, wat is nou het probleem?"* Er was dus bij de overheid geen voedingsbodem voor het onderwerp bos omdat er uit de maatschappij geen interesse voor was. Hierdoor was ook houtproductie politiek gezien geen interessant onderwerp, wellicht zelfs een onprettig onderwerp, zoals de respondent vertelt; *"Er werd zelfs vaak geprotesteerd tegen houtproductie. Dus daar maakte je geen mooie sier mee in Den Haag, om voor houtproductie te zijn."*

Respondent 15 zegt dat op een gegeven moment het streven naar zelfvoorziening van hout in Nederland, waaruit ook de bosuitbreidingsdoelstellingen geformuleerd waren, niet meer belangrijk werd gevonden. Als redenen hiervoor geeft de respondent ten eerste het groeiend besef van de mondiale economie, wat betekende dat veel hout uit het buitenland gehaald werd en het gebruik van inlands hout minder noodzakelijk werd, wat dan weer betekende dat de markt voor inlands hout afnam. Ook de hoge bevolkingsdichtheid van Nederland bemoeilijkte het houtvoorzieningsstreven. Dit zou gezien kunnen worden als een fysieke invloed op het loslaten van het zelfvoorzieningsdoel, omdat het fysiek niet mogelijk was om meer bossen in Nederland te ontwikkelen. Daarnaast was er ook nog het feit dat de grond waarop bosuitbreiding zou kunnen plaatsvinden als landbouwgrond meer waard was, wat een financieel instrument met grote invloed op het besluit om bosuitbreiding te plegen genoemd zou kunnen worden. Met het loslaten van het zelfvoorzieningsdoel hadden ook de bosuitbreidingsdoelen geen basis meer.

In de tijd van het Meerjarenplan Bosbouw en het Bosbeleidsplan was de Rijksoverheid ook de partij die de doelstellingen van de beleidsbepalingen te realiseren had. Volgens respondent 10 is dat nu niet meer aan de orde. Het Rijk ziet zichzelf niet meer als de partij die de huidige doelstellingen in de praktijk moet realiseren. De respondent geeft als voorbeeld dat in het beheer ook een vrij sturende invloed van de overheid aanwezig was door middel van financiële instrumenten zoals subsidies voor verjonging of snoei. In combinatie met de ontwikkeling dat bos minder belangrijk wordt gevonden is de sturing voor bossen behoorlijk afgenomen. Zoals respondent 1 zegt *"Bos wordt minder belangrijk gevonden. Dan hoef je er ook minder kennis in te stoppen, of geld naartoe te sluizen."* Hieruit kan een verandering in sturingsstrategie bij de overheid opgemaakt worden. De overheid trok zich terug en zette minder instrumenten in om op het handelen in het bosbeheer te sturen.

Respondent 1 denkt dat er in de Nederlandse samenleving weinig kennis meer is over wat natuur en bos is, omdat de meeste mensen redelijk ver weg zijn komen te staan van natuur en bos. En, zegt de respondent, dingen die wat verder van de samenleving vandaan staan zijn politiek niet interessant. Naast de afstand die is ontstaan tussen samenleving en natuur en bos is er ook meer afstand gekomen tussen wet- en regelgeving die in het beleid geformuleerd worden en de toepasbaarheid hiervan in het beheer. Respondent 20 geeft als verklaring hiervoor de verstedelijking van de Randstad. *"De dingen die men wil zijn heel begrijpelijk, maar, als je ver van de praktijk af staat, hoe blijf je dat dan matchen met de praktijk?"*

De resultaten laten zien dat de communicatieve instrumenten aan sturingsinvloed omtrent verloren door de toenemende aandacht voor natuur ten koste van aandacht specifiek voor bos. Informatievoorziening en argumentatie ten voordele van de houtproductiefunctie van bos sloegen niet aan. Met de implementatie van de EHS werd de aandacht voor natuur in bosgebieden die binnen deze structuur vielen fysiek vastgelegd. Ook financiële sturing door middel van subsidies nam aan invloed af omdat de overheid zich uit haar voorheen sterker sturende rol terugtrok.

4.1.2 Heropleving aandacht bos en hout

Bij deze trend is wel een indeling gemaakt in de invloed van beheer, beleid en andere invloeden in de sector, omdat deze trend bewuster opgepikt is vanuit de sector en concreter initiatieven zijn aan te wijzen die pogen bij te dragen aan de heropleving van de maatschappelijke aandacht voor bos en hout.

De in de figuur (Figuur 3) tweede trend die door de respondenten als belangrijk werd genoemd is de terugkomst van aandacht voor bos als meer dan alleen een natuurstype, als een plek waar ook een belangrijke grondstof geproduceerd wordt. 16 respondenten noemden deze heropleving, waarvan 8 respondenten aangaven dit een belangrijke verandering te vinden. Respondent 22 zegt: *"Bos, bosbouw en houtproductie doen er weer toe, ook beleidsmatig, en dat vind ik een hele grote verandering."*

In de meest recente bosvisie van Staatsbosbeheer, "De Groeiende Toekomst", is volgens respondent 3 een koerswijziging te merken ten opzichte van het bosbeleid van de afgelopen 20-25 jaar, namelijk dat er weer wat meer aandacht is voor houtproductie. Zo wordt in de visie beschreven *"Mikkend op een goede balans tussen beschermen, beleven en benutten, gaat Staatsbosbeheer de komende periode weer meer investeren in het productievermogen van het bos voor de volgende generaties."* (Staatsbosbeheer, 2015). Respondent 18 vertelt dat zelfs bij Natuurmonumenten, waar houtoogst lang een taboe was geweest, een terugkerende beweging te zien is, waarbij ook hier de opvatting groeit *"dat houtoogst wel prettig is, omdat dat inkomsten levert die je ook weer kunt gebruiken."*

Een vaak genoemde reden voor deze hernieuwde aandacht is de opkomst van het besef van klimaatverandering, de ontwikkeling van alternatieve/duurzame energiebronnen en de opkomst van de biobased economy. 8 respondenten noemen de ontwikkeling van de groene, biobased, circulaire economie, en ook 8 respondenten noemen de opkomst van het onderwerp klimaatverandering en bossen. Respondent 5 beschrijft de ontwikkeling: *"Dat [bos en hout] was helemaal naar de achtergrond verdwenen, totdat we dus nu in de huidige tijd zitten met schoon en zuinig, een energieakkoord en dat soort dingen. En daar komt opeens de houtproductierol en het gebruik van inlands hout weer tevoorschijn."* Ook respondent 4 noemt dit: *"De overheid realiseert zich dat het bos een belangrijke bron voor de biobased economy is."* De 'biobased economy' wordt door de Wetenschappelijke Technische Commissie voor Biobased Economy gedefinieerd als *"een economie die zijn grondstoffen grotendeels betreft uit de levende natuur (biomassa, 'groene grondstoffen'), als onderdeel van een groene of duurzame economie."* (Hoeven & Reinshagen, 2011)

Met de opkomst van de biobased economy is er een groeiende aandacht voor biomassa. Niet alleen biomassa in de zin van hout of houtrestanten, maar ook biomassa als grondstof voor producten als karton en lignine. Door innovaties in producten en houttechnologische ontwikkeling is er veel meer aandacht voor en vraag naar biomassa, waarbij hout een belangrijke vorm van biomassa is, zo vertelt respondent 22.

Respondent 21 beschrijft de heropleving van de aandacht voor bos en hout als een imago-verandering van productie in het bos. Bos als plaats waar geproduceerd wordt, met de begrippen houtproductie en houtoogst, landde volgens de respondent niet. *"dat zijn geen lekkere begrippen [...] dat matchte niet met het concept van bos is natuur"*. Nu het over biomassa voor de biobased economy gaat, verandert de kijk op productie in het bos. *"Dan is produceren opeens prettig en goed [...] het gaat over dezelfde productie van het bos, productieaspecten in het bos, maar er komt een hele andere mind-set bij kijken."*

Respondent 18 geeft aan dat veel bossen zich ook lenen voor multifunctioneel beheer en noemt het positief dat niet overal enkel loofhoutnatuurbossen nagestreefd worden: *"Om alles maar rücksichtslos om te vormen naar loofhout... je kunt je afvragen of je daarmee de natuur wel helemaal dient, want ook je naaldbossen hebben een bepaalde flora en een bepaalde vogelpopulatie die je loofhoutnatuur niet heeft."*

4.1.2.1 Invloed vanuit beheer

Respondent 4 vertelt dat, toen verjongen met natuurlijke verjonging opkwam, dat dat op het landgoed waar de respondent over het bosbeheer gaat ook een tijd is gedaan. Maar, dat ze er op een gegeven moment achter kwamen dat de genetische kwaliteit van het bos niet zodanig was dat natuurlijke verjonging altijd gewenst was. Om deze reden wordt er op het landgoed ook met niet-natuurlijke verjonging gewerkt om de kwaliteit van het bos te waarborgen. Hier is dus het fysieke element van de kwaliteit van het bos, in combinatie met de doelstelling van het landgoed dat er bos van bepaalde kwaliteit gewenst is, van invloed geweest op het besluit hoe het bos verjongd wordt.

De respondent vertelt ook dat het hout dat uit het bos gehaald wordt op het landgoed zelf wordt gebruikt. Dit houtgebruik wordt ook gepromoot met het doel mensen te laten zien dat producten uit het eigen bos veel beter vermarkt kunnen worden dan dat doorgaans gebeurt. Het fysieke aanpassen van het bosbeheerstype kan hiermee gezien worden als een fysiek instrument ter bevordering van de houtproductie. In combinatie met het communicatieve element van promotie van eigen hout probeert de respondent bij te dragen aan de heropleving van inlands hout. De respondent merkt op dat aandacht voor vermarkting van hout als product uit het bos iets is waar de Nederlandse bosbouw over het algemeen vrij slecht in is. *"Je ziet dat bos in zijn algemeenheid bij bestemmingsplannen en de ruimtelijke ordening gewoon onder natuur gevoegd wordt."* Respondent 4 probeert door promotie en vermarkting van hout van het landgoed hier verandering in te brengen. Vermarkting van hout van het landgoed kan

worden gezien als een financieel sturingsinstrument; er worden goederen aangeboden met als doel het besluit om inlands hout te gebruiken te beïnvloeden.

Respondent 18 geeft aan dat er vanuit de Bosgroepen aan voorlichting wordt gedaan over de hernieuwde aandacht voor bos en hout en hoe bosbeheerders kunnen inspelen op deze verandering. *"Ik hoor vanuit de Bosgroepen ook dat de voorraad van ons bos en de bijgroei afneemt, en dat je er eigenlijk wat in [in het bos] moet gaan doen."* Ervaringen en kennis vanuit het beheer worden hier gebruikt als communicatief instrument richting bosbeheerders en beleidsmakers, waarmee de Bosgroepen een rol spelen in de heropleving van bos en hout.

Respondent 16 vertelt dat Staatsbosbeheer betrokken is bij de opkomst van de biobased economy als leverancier van groene grondstoffen (bijv. houtchips) en als faciliteerder van ontwikkeling en innovatie. Door nieuwe projecten of firma's die behoefte hebben aan groene grondstof te voorzien van houtchips stimuleert Staatsbosbeheer de ontwikkeling van de biobased economy. Dit is een vorm van financiële sturing. Staatsbosbeheer levert materiële middelen met als doel het voor de projecten of firma's aantrekkelijker te maken om de besluiten aan 'biobased' innovatie te gaan doen.

Invloed vanuit beheer bestaat dus voornamelijk uit communicatieve instrumenten, waarmee wordt geprobeerd kennis over de mogelijkheden van de houtproductiefunctie van bos te vergroten en daarmee ook de aandacht voor deze functie te doen toenemen. Verder is het aanpassen van het bosbeheer om de houtproductiekwaliteit te bevorderen een belangrijk fysiek instrument, en kan vanuit het bosbeheer als financieel instrument het vermarkten van inlands hout worden ingezet om Nederlands hout meer onder de aandacht te brengen. Daarnaast wordt ook door het faciliteren van ontwikkeling en innovatie door middel van het financiële instrument van grondstoffenvoorziening bijgedragen aan de het stimuleren van het gebruik van biomassa als duurzame grondstof.

4.1.2.2 Invloed vanuit beleid

Volgens respondent 3 heeft het feit dat staatssecretaris Bleker een aantal jaar geleden heeft gezegd dat er meer zelf geld verdiend moest worden bijgedragen aan het opnieuw oplaaien van de discussie over bos als natuurterrein en bos als leverancier van hout. Ook respondent 14 noemt staatssecretaris Bleker, alsmede de economische crisis, als aanleiding voor de vernieuwde aandacht voor bossen. *"En ook wel door het beleid van Bleker [...] er weer meer ruimte komt om te ondernemen."*

Respondent 15 vertelt dat grote terreinbeheerders zoals Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten, die zich een tijd voornamelijk op de natuur gericht hadden, mede gedwongen door bezuinigingen in het natuurbeleid zich weer zijn gaan richten op hun bossen. Respondent 4 noemt, ook met name voor de grote terreinbeheerders, de teruglopende subsidies als een van de oorzaken voor de weer toenemende aandacht voor de houtproductiefunctie van bossen. *"Het is niet meer vanzelfsprekend dat ze voor alles geld krijgen. Ze moeten dus ook weer meer geld verdienen. En nu zie je in één keer weer kapvlaktes verschijnen."* Ook in Arts et al. (2014) wordt gesteld dat onder andere en met name door de stevige bezuinigingen van 600 miljoen in het natuurbeleid, die in 2010 in het regeerakkoord van kabinet Rutte I werden ingevoerd (en in Rutte II enigszins werden bijgesteld naar 400 miljoen, maar alsnog flinke bezuinigingen bleven), bij Staatsbosbeheer de aandacht voor de houtproducerende functie van het bos hebben hernieuwd. De bezuinigingen en teruglopende subsidies kunnen worden gezien als financiële instrumenten die invloed uit hebben geïnd op de keuze om weer aan houtproductie te doen. Door afnemende financiële stimulansen voor het bos als natuur is het financieel onaantrekkelijk om bos enkel als natuur te blijven beheren en zijn terreinbeheerders en eigenaren genooddacht om zelf meer inkomsten uit het bos te genereren, waarbij houtproductie een bosfunctie met meer inkomstenpotentiaal is dan de functie van bos als natuur.

Wat betreft klimaat en duurzaamheid, daarentegen, is de aandacht voor bossen, en daarmee de stimulering van bossen in deze context in opkomst. Respondent 16 noemt de SDE+, de subsidieregeling voor duurzame energie, als een belangrijke invloed (een belangrijk financieel sturingsinstrument) in de ontwikkeling van de biobased economy in het bosbeheer. De financiële regeling gaat gepaard met *"een behoorlijk voorlichtingsapparaat"* om biobased oplossingen en ontwikkelingen te stimuleren. Stimulans van biomassa stimuleert ook de vraag naar biomassa, waar vanuit het bos in voorzien kan worden. Respondent 10 noemt het een grote ontwikkeling dat er nu *"in Parijs een afspraak is gemaakt over hoeveel graden warmer het maximaal mag worden"*. De respondent geeft aan dat er wel al doelstellingen omtrent klimaat waren, maar dat die hiermee krachtiger op de agenda komen te staan. *"Er moet geïnvesteerd worden in bossen want die leggen koolstof vast."* Deze klimaatafspraken kunnen worden

gezien als juridische sturingsinstrumenten, die een regulerende invloed zullen hebben op de ontwikkeling van klimaat-gerelateerde functies van de Nederlandse bossen.

Respondent 9 noemt het zelf gebruiken van inlands hout op kantoor als vorm van zelf direct invloed hebben van het ministerie van EZ. Toen er tijdens verbouwing nieuwe kozijnen moesten komen heeft de respondent aangegeven dat als het ministerie zelf het goede voorbeeld wilde geven, dat er kozijnen van Nederlands hout moesten komen. Dit is toen ook gebeurd. Door zelf fysiek voor inlands hout te kiezen gaat het ministerie andere partijen voor in het maken van de keuze voor het hout uit eigen land.

Vanuit het ministerie zijn verschillende projecten geïnitieerd die kunnen worden gezien als vormen van communicatieve sturing richting het beheer. Respondent 9 heeft een project begeleid genaamd 'Nederlands hout doet mee', een project dat erop was gericht om door middel van voorlichting bosteigenaren te stimuleren om trots te zijn op de houtproductiefunctie van hun bos en kennis te bieden over wat je met dat hout kunt doen en hoe je dat produceren van hout het beste kon doen. Met het project zijn voorbeeldprojecten over houtproductie gedaan, waar over is gecommuniceerd naar beheerders en eigenaren door middel van bijvoorbeeld krantjes, bijeenkomsten en een boek.

Respondent 9 vertelt dat het ministerie de Agenda voor het Nederlandse Bos heeft laten schrijven. De aanleiding hiervoor was het EU Forest Action Plan, dat in 2006 door de Europese Commissie was aangenomen, waarnaar in Nederland een Nationaal Bossen Programma opgesteld moest worden. Het ministerie van LNV heeft toen het initiatief genomen om dit te organiseren. Alle partijen die direct bij het Nederlandse bos betrokken waren werden uitgenodigd om hun visie voor het bos te formuleren (Wijdeven & Luisman, 2008). De respondent vertelt dat aan de hand hiervan een visiedocument is ontstaan met acties die nodig waren in het bos en wie deze acties uit ging voeren. Dit zou gezien kunnen worden als een poging tot het ontwikkelen van een regulerend instrument voor het bosbeheer. De aanpak vanuit het ministerie heeft de vorm van een netwerkstrategie, zoals ook uit de ontwikkelde Agenda blijkt: *"Gefaciliteerd door het ministerie van LNV hebben partijen die betrokken zijn bij bos invulling gegeven aan De Agenda"* en *"Deze Agenda is ontstaan uit een interactief proces waarbij ongeveer 50 organisaties hun bijdragen leverden."* (Wijdeven & Luisman, 2008). Respondent 9 geeft echter aan dat dit document daarna totaal niet van de grond is gekomen. Over het waarom hiervan zijn verschillende geluiden te horen. Het document is volgens de respondent verder niet opgepakt door de sector omdat de lobbykracht van de Nederlandse bossector te gering is. Volgens respondent 8 ontstond het initiatief in de vorm van een samenwerking, maar trok het ministerie zich gaandeweg het proces langzaam terug uit het project. Volgens deze respondent is de reden dat De Agenda niet opgepakt is dat vanuit het ministerie de aandacht verschoven was in de richting van internationaal beleid voor bossen, waardoor er voor de Nederlandse bossen minder tijd en aandacht was.

Respondent 16 geeft aan dat vanuit Staatsbosbeheer een rol wordt gespeeld in het meedenken bij allerlei beleidsprocessen en in werkgroepen; een vorm van communicatieve input in beleidsontwikkelingen. Een voorbeeld hiervan is het actieplan Wat Snijdt Hout, waarin door heel veel partijen wordt meegedacht over de te voeren strategie omtrent de houtproductiefunctie van het Nederlandse bos. Respondent 11 noemt het actieplan een voorbeeld van hoe op het moment geprobeerd wordt het belang van hout in de circulaire economie onder de aandacht te brengen. *"Hout is een grondstof die vernieuwbaar is, die klimaatvriendelijk is in vergelijking met alternatieven ervoor, en die dus in de circulaire economie een hele goede plek zou moeten krijgen. [...] En dat hout komt uit het bos, dus daarmee kan je ook het bos een nieuwe inkomstenbron en een wat betere bestaansbasis geven."* Door de veelvoud aan actoren die bij het formuleren van het plan betrokken zijn, kan worden gezegd dat dit plan is geïnitieerd vanuit een netwerksturingsstrategie. Betrokken partijen geven ieder vanuit eigen zienswijze hun input, waardoor de te ontwikkelen houtproductiestrategie is gebaseerd op al de aangedragen inzichten van de deelnemers.

De resultaten laten zien dat er vanuit het beleid voornamelijk invloed geprobeerd wordt uit te oefenen door middel van voorlichtingsprojecten als communicatieve instrumenten ter stimulering van de aandacht voor de productiefunctie van het bos, waarbij in het proces in toenemende mate andere partijen vanuit het beheer of andere posities in de sector worden betrokken. Financieel is er op twee manieren invloed uitgeoefend op de weer toenemende aandacht voor het bos; zowel door het afnemen van financiële stimulansen voor natuur vanwege bezuinigingen, waardoor houtproductie als inkomstenbron interessanter werd, als door het introduceren van een subsidieregeling voor duurzame energie, wat van biomassa uit bossen een interessanter product maakt waar in toenemende mate vraag

naar is. Verder zijn op juridisch gebied de klimaatafspraken in Parijs een belangrijke invloed geweest, waardoor het investeren in de klimaatgunstige functies die het bos te bieden heeft een belangrijke impuls gekregen heeft.

4.1.2.3 Andere invloeden

Respondent 19 geeft aan dat er nu weer meer aandacht komt voor bos en hout omdat we het nu hebben over energievraagstukken en klimaatverandering, waar bossen een rol in kunnen spelen. Het heeft volgens de respondent heel erg te maken met de voedingsbodem voor het onderwerp; omdat klimaat en energie nu belangrijke vraagstukken in de samenleving zijn, is er ook weer meer aandacht voor bossen en hoe deze kunnen bijdragen in het oplossen van de vraagstukken.

Dat het bos sinds een paar jaar weer in beeld is bij Economische Zaken komt ook volgens respondent 14 door opkomende onderwerpen als klimaat en biobased economy. Er is weer meer aandacht voor investeren in houtproductie, er is vanuit het ministerie weer geld voor projecten en de respondent geeft aan weer aan belangenbehartiging bij het ministerie te kunnen doen. Het ministerie staat dus open voor invloeden van partijen uit de sector en zet in op het stimuleren van ontwikkelingen in de bossector rondom bovengenoemde thema's.

Met de toenemende aandacht voor klimaat en bio-energie wordt ook de discussie omtrent bossen veel breder. Volgens respondent 10 werd de discussie eerst gedomineerd door mensen die in de bos- en houtsector zaten maar wordt ze nu op allerlei terreinen gevoerd. Hierdoor verandert ook de beleidsopgave; ook hierin moeten allerlei uiteenlopende thema's zoals energie, duurzaamheid, landbouw en bos gecombineerd worden.

Respondent 4 noemt de AVIH als *"een partij die wel aan de weg timmert om te laten zien dat er ook een economische factor aan het bos zit."* Respondent 21 geeft aan dat vanuit de AVIH wordt meegewerkt aan het verzinnen van projecten omtrent productie, oogst, handel en verwerken van biomassa, in samenwerking met een aantal boscijgeenaren, RVO Nederland en de houtindustrie. De AVIH probeert invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van het gebruik van biomassa door middel van voorlichting en onderzoek; inzet van communicatieve middelen. Door bijvoorbeeld brochures of een filmpje te maken met feitelijke informatie over biomassa promoot de AVIH de mogelijkheden van biomassa. Ook geeft de respondent aan dat de AVIH betrokken is bij onderzoeksvoorstellen van Alterra omtrent de eventuele gevolgen van het gebruik van biomassa, om meer te weten te komen over potentiële risico's voor bijvoorbeeld de mineralenhuishouding van de bosbodem bij oogst van biomassa. Hiermee wordt vanuit de AVIH bijgedragen aan de heropkomst van de aandacht voor bossen in de samenleving.

4.2 Veranderingen

4.2.1 Van bosbouw naar bosnatuur-beheer

De verandering die door de respondenten het vaakst als belangrijk is genoemd, is de omslag in het bosbeheer van traditionele bosbouw naar bosbeheer gericht op natuuraspecten in het bos. Dit bosbeheer gericht op natuuraspecten van het bos wordt hier "bosnatuur-beheer" genoemd, om de focus op natuur in deze beheersvorm te benadrukken. Bij deze vorm van bosbeheer wordt het bos gezien als een natuurtype. De functie van het bos als leverancier van grondstof is hierbij op den duur grotendeels op de achtergrond geraakt.

In 19 van de 22 interviews werd iets over deze verandering gezegd en 13 van de respondenten gaven aan dit een belangrijke verandering te vinden. Een belangrijk aspect van deze omslag in bosbeheer is de overgang van overwegend kaalkapbeheer en herplant van monocultures gelijkjarig plantsoen naar kleinschaligere kap (bijvoorbeeld uitkap) en regeneratie door middel van natuurlijke verjonging, zo zegt respondent 3. De toegenomen aandacht voor natuuraspecten van het bos uit zich onder andere in de aanwezigheid van meer dood hout in het bos en het streven naar meer gemengd bos in zowel soortensamenstelling als in gelaagdheid in leeftijdsklassen van het bos.

In de bosbouw van de jaren '80 stond, ook in het beleid, de multifunctionaliteit van het bos voorop, vanuit de gedachte dat het bos het bos blijft maar dat de functies die aan het bos toegekend worden in de tijd kunnen veranderen en dat het bos dusdanig beheert dient te worden dat ook toekomstige, nog onvoorziene functies vervuld kunnen worden (de Lange, 1985; Ministerie LNV, 1986). Respondent 15 en 17 beschrijven dat dit uitgangspunt voor het bosbeleid en -beheer is veranderd in een bosbeleid wat zich

vooral richt op de ecologische functies van het bos, op natuurlijker bos, waarbij bos niet meer als een aparte bedrijfstak wordt gezien, maar waar bos een natuurtype is en op eenzelfde wijze wordt aangestuurd als andere natuurtypen zoals bijvoorbeeld heide, bloemrijk grasland of hoogveen. In het Meerjarenplan Bosbouw uit 1986 was houtproductie nog een belangrijk onderdeel van het beleidsplan. In het Bosbeleidsplan, dat in 1993 verscheen, was volgens respondent 8 de aandacht voor houtproductie veel minder en namen de maatschappelijke kant (*beleving*) en de natuurkant (*biodiversiteit*) van bos een belangrijke positie in. Het Meerjarenplan Bosbouw en het Bosbeleidsplan worden in Tekstbox 1 beschreven.

Volgens respondent 16 was deze verandering in bosbeheer een verandering die voor de hand liggend was. Het bos ontwikkelde zich, het bos werd ouder en er was behoefte aan een ander beheersysteem dat hier beter bij aansloot. *"De tijd was rijp voor een omslag in beheer."*

Echter, respondent 19 vertelt dat de sterk opkomende natuurgolf ook voor spanningen zorgde tussen de traditionele bosbouwers, die houtproductie een belangrijk onderdeel van het bosbeheer vonden, en de traditionele ecologen, die natuur en biodiversiteit in het bos een belangrijk onderdeel vonden. De toenemende aandacht voor natuur zorgde ervoor dat de natuuraspecten in het bos steeds belangrijker gevonden gingen worden, ten koste van de houtproducerende functie van het bos. Respondent 16 geeft aan dat er op een gegeven moment een optimalisatiewens ontstond, waarbij de wens was om in het bos niet meer alleen voor natuur te gaan, of niet meer alleen voor houtproductie, maar om meerdere functies tegelijk op een locatie te vervullen. Een uitkomst voor deze tegenstelling in functies bood het concept geïntegreerd bosbeheer, dat begin jaren '90 zijn entree maakte. Dit concept bood een beheersvorm waarbij integratie plaatsvindt van de bosfuncties natuur, beleving en houtproductie (Van der Jagt et al., 2000). Respondent 19 noemt het geïntegreerd bosbeheer de oplossing om de 'bosjongens' en de ecologen dichter bij elkaar te brengen. Volgens respondent 19 kwam het concept precies op het goede moment, en heeft het om die reden ook veel ruimte gekregen in de sector. Geïntegreerd bosbeheer bood een handvat voor de bosbeheerders om iets te doen tegen en met de sterke natuurgolf. Het was daarmee bevorderend voor de natuurkwaliteit van het bos zonder al te veel ten koste te gaan van de andere functies van het bos, zo zegt respondent 11.

4.2.1.1 Invloed vanuit beheer

De verandering van bosbouw naar bosnatuur-beheer is een verandering die volgens respondent 6 is ingezet door het beheer. Het beleid heeft wel met middelen zoals subsidies deze verandering bevorderd, maar volgens deze respondent is de ontwikkeling hier niet begonnen omdat de overheid niet het niveau van bosbouwkennis bezit om uit eigen initiatief na te denken over geïntegreerd bosbeheer.

In het beleidsdocument Meerjarenplan Bosbouw is volgens respondent 3 in feite een tendens opgeschreven die sowieso al gaande was. In het bosbeheer was meer belangstelling gekomen voor natuuraspecten in het bosbeheer, zoals bijvoorbeeld kleinschaligere verjonging, meer dood hout in het bos en menging van boomsoorten. Met het opstellen van het MJPB is het beleid volgens respondent 3 volgend geweest aan de ontwikkelingen die in het beheer plaatsvonden.

In het Meerjarenplan Bosbouw waren dingen als natuurdoelstellingen en dood hout dus wel al opgenomen, maar dit was nog niet heel praktisch vormgegeven, zo beschrijft respondent 11. De respondent vertelt dat bij het formuleren van het Bosbeleidsplan het beleidsvormingsproces een participatiever karakter had en mensen uit de praktijk (uit het bosbeheer) betrokken werden. Mensen met een visie op het beheer werden betrokken in het formuleren van het nieuwe beleid, waardoor het beleid beter op de praktijk afgestemd werd. Hiermee heeft het bosbeheer dus invloed kunnen uitoefenen op wat er in het beleid besloten werd omtrent het nieuw te formuleren bosbeleid. Deze verandering in beleidsvormingsproces duidt op een verandering in sturingsstrategie bij de overheid, zoals ook in Tekstbox 1 genoemd is. Het formuleringsproces van het MJPB had de vorm van rationele sturing, waarbij de overheid grotendeels zelf het beleidsplan geformuleerd had. De formulering van het Bosbeleidsplan had meer het karakter van een netwerkbenadering, waarbij actoren uit de sector betrokken werden bij de formulering van het plan. Er is in het Bosbeleidsplan dus meer input vanuit het bosbeheer geweest dan bij het MJPB het geval was. Deze input vanuit het beheer vond plaats in de vorm van het verschaffen van kennis over de Nederlandse bossen en hun beheer en deelname in discussies over de inhoud van het te formuleren plan. Dit zijn vormen van communicatieve sturingsinstrumenten vanuit het beheer, waarbij het voorzien van informatie als middel is gebruikt om beleidsmakers over te halen bepaalde aspecten in het Bosbeleidsplan op te nemen of juist achterwege te laten.

Volgens respondent 11 zijn in het Bosbeleidsplan natuurdoelstellingen als vanzelfsprekender opgenomen dan dat in het MJPB het geval was, en waren de punten van Kritisch Bosbeheer (een pleidooi voor dood hout en natuur als hoofddoelstellingen in het bos), die bij de formulering van het MPJB een struikelpunt vormden, geen problematische factor meer.

Meerjarenplan Bosbouw & Bosbeleidsplan

De regeringsbeslissing over het beleidsvoornemen van het Meerjarenplan Bosbouw (MJPB) werd in 1986 aan de Tweede Kamer gepresenteerd. Het was een vervolg op en combinatie van eerdere plannen met betrekking tot structuurschema's voor de groene ruimte en beleidsvoornemens ten aanzien van de houtproductie en -voorziening. Het Meerjarenplan was het eerste beleidsdocument dat over bosbouwbeleid in zijn geheel ging (Wiersum & van Vliet, 1999) en beschreef het beleid tot het jaar 2000, gevormd in een langetermijnvisie naar het jaar 2050. De hoofddoelstelling van het Meerjarenplan luidde: *"Het binnen het kader van het totale overheidsbeleid bevorderen van zodanige voorwaarden en omstandigheden, dat het bosareaal in Nederland naar omvang en kwaliteit zo goed mogelijk tegemoet komt aan de in de samenleving bestaande wensen ten aanzien van de functievervulling van het bos, nu en in de toekomst, op een door die samenleving geaccepteerd kostenniveau."* (Ministerie LNV, 1986). De beleidsdoelstellingen voor de lange termijn die uit deze hoofddoelstelling voortvloeide staan beschreven in Tabel 3.

In het MJPB stond het voornemen elke 5 jaar een evaluatie van het plan uit te voeren en zo nodig het plan aan te passen. In 1991 vond de eerste beleidsevaluatie van het Meerjarenplan plaats, waaruit werd geconcludeerd dat sinds de regeringsbeslissing de omstandigheden rond het bos dermate veranderd waren dat aanpassing van het beleidsplan rondom bos wenselijk was. Dit was de aanleiding voor het ontwikkelen van het Bosbeleidsplan (BBP) (Ministerie LNV, 1992). Dit plan werd in 1993 aan de Tweede Kamer voorgelegd.

Uit de evaluatie van het Meerjarenplan bleek dat de hoofddoelstelling wel nog steeds relevant was (Wiersum & van Vliet, 1999). De hoofddoelstelling van het BBP is dan ook voor een groot deel overeenkomstig met hoofddoelstelling van het MJPB, en luidt: *"Bevorderen dat het bos in Nederland naar kwaliteit en omvang zo goed mogelijk tegemoet komt aan de in de samenleving bestaande wensen ten aanzien van de functievervulling van het bos en tevens het in internationaal verband bevorderen van bosinstandhouding en bosuitbreiding."* (Ministerie LNV, 1993). Nieuw in deze hoofddoelstelling, ten opzichte van het MJPB, is de toevoeging van bosbeheer in internationaal verband. Dit weerspiegelt het toenemende bewustzijn van internationale relaties in het bosbeleid (ook met andere beleidsvelden zoals landbouw en milieu) (Wiersum & van Vliet, 1999). Wat er ten opzichte van de vorige doelstelling niet meer in staat is de nadruk op functievervulling van het bos in de toekomst. Doelstellingen die uit deze hoofddoelstelling zijn voortgevloeid staan in Tabel 3.

Wat opvalt in Tabel 3 is dat in de doelstellingen van het Meerjarenplan nog aandacht is voor de groeiplaats van bos. Deze doelstelling wordt in het BBP niet meer genoemd. In het MJPB wordt expliciet de functievervulling op lange termijn genoemd. Deze term komt in de doelstellingen van het BBP niet meer voor. Wel wordt in enkele doelstellingen de term 'duurzaam' gebruikt. Nieuw ten opzichte van het MJPB zijn de doelstellingen met betrekking tot het internationale belang van bossen en de betrokkenheid van andere partijen dan de nationale overheid bij het invullen van het bosbeleid.

Een belangrijk ander verschil tussen MJPB en BBP is dat de opvatting van de overheid over haar rol als overheid veranderde. De overheid richtte zich enkel nog op het globaal formuleren van nationale beleidsdoelen. De implementatie van deze doelen werd overgelaten aan provinciale overheden en andere stakeholders (Wiersum & van Vliet, 1999).

Het Meerjarenplan Bosbouw en het Bosbeleidsplan zijn beleidsdocumenten die worden gezien als belangrijke mijlpalen voor het Nederlandse bosbeleid (Wiersum & van Vliet, 1999).

Tekstbox 1: Beleidsdocumenten Meerjarenplan Bosbouw uit 1986 en Bosbeleidsplan uit 1993.

Tabel 3: Doelstellingen uit het Meerjarenplan Bosbouw van 1986 en het Bosbeleidsplan van 1993.

Meerjarenplan Bosbouw (Ministerie LNV, 1986)	Bosbeleidsplan (Ministerie LNV, 1993)
1) Bescherming en ontwikkeling van de groeiplaats.	1) Duurzaam in stand houden en ontwikkelen van het bestaande bosareaal in het algemeen en van kenmerkende boscossystemen in het bijzonder.
2) Totstandkoming van een gevarieerd samengesteld bosareaal, waarbij de bossamenstelling wordt uitgedrukt in bosdoeltypen.	2) Bevorderen dat de bosfuncties optimaal vervuld kunnen worden.
3) Functievervulling op lange termijn, van de functies houtproductie, natuurbehoud, openluchtrecreatie, landschapsbouw en economische aspecten.	3) Uitbreiden van het areaal bos door de Rijksoverheid en stimuleren van bosaanleg door andere overheden en particulieren.
4) Uitbreiding van het bosareaal op lange termijn.	4) Bevorderen van een duurzaam bosbeheer dat zoveel mogelijk uit de opbrengst van marktbaar producten kan worden betaald en het nastreven van een doelmatige inzet van rijksmiddelen.
	5) Leveren van een actieve bijdrage aan duurzame bescherming, herstel en beheer van de bossen elders in de wereld en aan effectieve uitbreiding van het mondiale bosareaal.
	6) Bevorderen van de medebetrokkenheid en eigen verantwoordelijkheid van anderen dan de Rijksoverheid bij het bosbeleid.

Zes van de respondenten hebben aangegeven dat een belangrijke vorm van invloed is geweest dat bepaalde personen op bepaalde posities in de sector zaten. Het netwerk van personen in de sector dus. De Nederlandse bossector is een betrekkelijk kleine sector en bosbeheerders en bosbeleidsmakers kenden elkaar nog uit de studietijd in Wageningen of Velp of van eerdere samenwerking in de sector, zo zegt respondent 10. Respondent 19 spreekt van een 'Old boys bosbouwnetwerk', waar in een soort 'ons kent ons'-wereldje allemaal bekenden werken. Ook respondent 20 noemt het belang van sleutelpersonen in de sector. Dit soort personen zijn bekend in en met de sector en hebben door hun kennis en ervaring enig gezag in de sector. Zo worden bijvoorbeeld Simon Klingen en Jaap Kuper door 14 van de respondenten als invloedrijke bosbeheerders genoemd. Respondent 16 beschrijft hen als ambassadeurs, als voortrekkers van de beweging van bosbouw richting bosbeheer met natuuraspecten. Het sturingsinstrument hier is dus het netwerk van de sleutelpersonen. Door de omvang van hun netwerk, en hun positie als ervaren bosbeheerder met veel kennis, hebben zij veel invloed kunnen uitoefenen, zowel op mede-bosbeheerders als op beleidsmakers. Dit instrument zou een communicatief sturingsinstrument genoemd kunnen worden, waarbij de communicatieve input van de sleutelpersonen, zoals argumentatie voor de overgang van bosbouw naar bosnatuur-beheer, vanwege het netwerk van deze personen veel gehoor vond in de sector.

Respondent 3 geeft aan vanuit het beheer veel invloed te hebben gehad op de overgang van bosbouw naar geïntegreerd bosbeheer met natuuraspecten, voornamelijk door het verschaffen van kennis door middel van onder andere het geven van cursussen en het schrijven van documenten zoals boeken en brochures. De respondent heeft dus door het gebruik van communicatieve instrumenten bijgedragen aan de verandering in bosbeheersvorm.

Respondent 2 geeft aan een rol te hebben gespeeld in de afschaffing van de herplantsubsidie door te laten zien dat het ook anders kon dan kaal te kappen. De afschaffing van de herplantsubsidie heeft een belangrijke rol gespeeld in de grootschalige overgang in het bosbeheer van 'bosbouw' naar 'bosnatuur-beheer' (dit wordt in hoofdstuk 4.2.2 uitgebreider behandeld). Door het eigen bosbeheer aan te passen en in delen van het bosareaal natuurvolgend bosbeheer toe te gaan passen had de respondent een belangrijke invloed in de sector als pionier van de nieuwe beheersvorm. Deze aanpassing van de bosbeheersvorm kan worden gezien als een fysiek sturingsinstrument, het is een fysieke ingreep in de structuur van het bos. Hiermee zette de respondent de metaforische poort open om de weg naar natuurlijker bosbeheer te bevorderen. Met excursies en artikelen in het bosbouw tijdschrift informeerde de respondent collega-bosbeheerders en beleidsmakers over de kenmerken en effecten van het gebruik van natuurlijke verjonging in het bos en informeerde hiermee zowel beheerders als beleidsmakers over

welke voordelen het afschaffen van de herplantsubsidie met zich mee zou brengen. Door middel van deze communicatieve sturingsinstrumenten en de fysieke sturing door aanpassing van het beheerssysteem zelf heeft de respondent dus vanuit het beheer invloed uitgeoefend op het beleidsmatige besluit om de herplantsubsidie af te schaffen.

Een belangrijke invloed vanuit het beheer is volgens respondent 2 de oprichting van de Nederlandse Pro Silva-afdeling in 1990 geweest. Hiermee werd een platform geboden voor bosbeheerders om met elkaar te discussiëren over het bosbeheerconcept van 'Naturgemäße Waldwirtschaft', waarnaar de idealen van Pro Silva zijn gevormd. Pro Silva is net als geïntegreerd bosbeheer een bepaald idee over bosbeheer waarbij aandacht wordt geschonken aan natuuraspecten in het bos. Een verschil tussen Pro Silva en geïntegreerd bosbeheer is dat Pro Silva de houtoogst veel sterker in het verhaal heeft zitten. Pro Silva introduceerde ook het concept van het bos beheren met elkaar, waarbij met elkaar het bos in gaan en over het bos discussiëren een centrale positie inneemt, zo zegt respondent 17. De respondent noemt dit concept een belangrijk punt van de beweging. Deze discussies vinden voornamelijk plaats tijdens de halfjaarlijks georganiseerde excursies. Ook hier is weer sprake van communicatieve sturing van invloed op de verandering van beheersvorm. Door middel van de discussies in het bos werd kennis verschaft over de gang van zaken in het bosbeheer en aandacht geschonken aan het Pro Silva gedachtengoed over bosbeheer. Omdat niet alleen beheerders, maar ook beleidsmakers werden uitgenodigd om de discussies over deze nieuwe vorm van beheren bij te wonen, kregen ook beleidsmakers een beeld van wat er in het bosbeheer gaande was, wat vervolgens in de beleidsformulering meegenomen kon worden, vertelt respondent 5. Volgens de respondent heeft Pro Silva hiermee een belangrijke rol gespeeld in de overgang van bosbouw naar bosnatuur-beheer.

Een partij die als vertegenwoordiger van het bosbeheer betrokken is geweest bij de verandering in beheersvorm is het Bosschap; de publiekrechtelijke organisatie voor bossen (sinds 2008 voor bos én natuur) die per 1 januari 2015 is opgeheven (de VBNE, Vereniging voor Bos- en Natuurterreineigenaren heeft veel van de activiteiten van het Bosschap overgenomen en voortgezet) (Bosgroepen, 2015; Bosschap, 2010). Respondent 13 geeft aan dat het Bosschap een belangrijke rol speelde in het laten horen van de stem van de beheerders richting het beleid. Respondent 21 vertelt dat vanuit het Bosschap is geprobeerd om in de verandering van denken over bos, waar natuurwaarden en bos als natuur steeds meer aandacht kregen, toch de aandacht voor bos als bos te behouden. Door middel van informatievoorziening en lobbying heeft het Bosschap geprobeerd om invloed uit te oefenen op het beleid. En ook door zelf onderzoekjes te laten doen naar bijvoorbeeld bosomvorming en hierover te communiceren en discussiëren met het beleid. Ook deze vorm van beïnvloeding bestaat dus uit communicatieve sturingsinstrumenten. Door het verschaffen van kennis en het hiermee vormen van argumenten heeft het Bosschap geprobeerd om beleidsmakers te overtuigen van het belang van bos als bos.

Voornamelijk communicatieve instrumenten dus, die vanuit het beheer zijn ingezet in het veranderen van de algemene bosbeheersvorm van bosbouw naar bosnatuur-beheer. Ook het fysiek aanpassen van het bosbeheer gaat gepaard met een communicatief instrumentarium om collega-beheerders en beleidsmakers te informeren over het aangepaste beheer. Ook het effect van het bossector-netwerk is gerelateerd aan communicatieve sturing, aangezien het de invloed van de communicatieve inzet van beheerders met een belangrijke positie in de sector vergroot.

4.2.1.2 Invloed vanuit beleid

Een belangrijke invloed vanuit het beleid is de afschaffing van de herplantsubsidie geweest. Deze subsidie was een financieel sturingsinstrument, de metaforische peen die herplant na kaalkap een financieel aantrekkelijke beheersvorm maakte doordat de kosten voor de herplant grotendeels vergoed werden. Veel respondenten (7 van de 22) noemen deze afschaffing als een van de belangrijkste factoren voor de overgang van bosbouw naar bosnatuur-beheer. Respondenten 6, 2, 21 en 11 geven aan dat met de afschaffing van de herplantsubsidie veel bosbeheerders de keuze voor natuurlijke verjonging gemaakt hebben. Het kaalkapsysteem werd te duur omdat de heraanplant niet meer vergoed werd. Hiermee viel dus een belangrijke driver weg om te herplanten. Respondent 8 noemt de afschaffing een negatieve prikkel. De positieve stimulans voor heraanplant na kaalkap werd teniet gedaan, waardoor het onaantrekkelijk werd gemaakt om te herplanten. Bosbeheerders werden dus volgens de respondent in feite niet gestimuleerd om iets anders te doen, maar werden in hun keuze gestuurd doordat er juist géén prikkel was om iets te doen. Het weghalen van het financiële sturingsinstrument is dus een belangrijke vorm van sturing vanuit het beleid geweest. In Hekhuis et al. (1997) wordt beschreven dat met de

afschaffing van de herplantsubsidie een afname is waargenomen in het beheer in de omvang van kapvlakten en daar parallel aan een toename waarneembaar was van groepsgewijze kap en kap van individuele bomen. Ook was er een afname te zien in het gebruik van kunstmatige verjonging en een toename in het gebruik van natuurlijke verjonging. Deze verandering van beheersvorm was voor de verandering van subsidies al in ontwikkeling, maar heeft op het moment dat de herplantsubsidie werd afgeschaft een impuls gekregen. (Hekhuis et al., 1997)

Respondent 14 noemt nog twee andere subsidiestelsels die invloed hebben gehad op de toenemende aandacht voor bos als natuur. Eerst via de subsidieregelingen van Programma Beheer en later via SNL werd vanuit de overheid gestuurd op natuurwaarden in het bos. Deze financiële beleidsinstrumenten waren dus voornamelijk gericht op het voor beheerders aantrekkelijk maken van de keuze om aandacht te schenken en ruimte te geven aan natuuraspecten in het bos. (Subsidies worden in 4.2.2 uitgebreider behandeld.)

Respondent 14 vertelt dat de Provincie Gelderland in 1995 het project 'Stimulering Geïntegreerd bosbeheer Gelderland' heeft opgezet om bosbeheerders te overtuigen het kaalkapsysteem te verlaten en over te gaan op het geïntegreerd bosbeheer. Als onderdeel van het project werd een netwerk aan voorbeeldbedrijven opgezet, waarop het beheersconcept werd toegepast, waarvan beheerders door middel van voorbeeldsituaties konden leren hoe het concept van geïntegreerd bosbeheer toe te passen (Van Wijk et al., 2001). Dit zou gezien kunnen worden als een fysieke vorm van sturing met een communicatief doel. De respondent vertelt dat met het stimuleringsproject voor elke deelnemende bosbeheerder een inventarisatie van het bos werd gemaakt en aan de hand daarvan een beheerplan waarmee naar het idee van geïntegreerd bosbeheer beheerd kon worden. Het geschreven beheerplan is een communicatief instrument richting de beheerders, waarmee geïnformeerd wordt over hoe de beheerder de overgang van een kaalkapsysteem naar een meer geïntegreerd bosbeheer kan aanpakken. Verder werden er excursies georganiseerd naar bij het project aangesloten beheerders, waarmee beheerders van elkaar konden leren en met elkaar de overgang van bosbeheersvorm konden bediscussieren. Ook dit zijn vormen van communicatieve sturing, waarbij door het verschaffen van informatie en uitwisselen van kennis de keuze voor de nieuwe beheersvorm richting beheerders gepromoot wordt.

Respondent 16 noemt ook de Dorschkamp als belangrijke promotor van het geïntegreerd bosbeheer. Hier werd onderzoek gedaan naar de effecten van dit type bosbeheer en werden de uitkomsten van het onderzoek via voorlichting en voorbeeldbedrijven richting de sector gecommuniceerd. Hierdoor werden zowel het bosbeheer als het bosbeleid geïnformeerd over deze vorm van beheer.

Ook via de Bosgroepen is invloed uitgeoefend op de overgang van bosbouw naar bosnatuur-beheer. Respondent 15 geeft aan vanuit het de Bosgroepen voornamelijk in een informerende rol invloed te hebben gehad door middel van bijvoorbeeld brochures en voorlichtingsactiviteiten. De Bosgroepen hebben richting bosbeheerders, hun leden, invloed uitgeoefend in de vorm van voorlichting en advies. Op basis van de beleidsmatige stimuleringsregelingen voor meer natuur in het bos zijn er vanuit de Bosgroepen projecten georganiseerd waarin bosbeheerders over deze regelingen zijn geïnformeerd en geadviseerd. Op deze manier hebben de Bosgroepen door middel van communicatieve instrumenten de invloed van het beleid op het beheer geleid door de financiële prikkel van het beleid te vertalen naar een bosbeheeradvies voor de beheerders.

In het beleid zijn dus naast communicatieve instrumenten zoals onderzoek, voorlichting en advies ook financiële instrumenten gebruikt in de verandering van beheersvorm van bosbouw naar bosnatuur-beheer, waarbij de financiële instrumenten de vorm van subsidies hebben.

4.2.1.3 Andere invloeden

In het Meerjarenplan Bosbouw werd nog expliciet een houtvoorzieningsdoel voor hout als grondstof voor de lange termijn (tot 2050) beschreven. Dit houtvoorzieningsdoel is echter de jaren daarna wat op de achtergrond geraakt. Volgens respondent 5 is dit doel niet van de grond gekomen omdat Nederland zo rijk was geworden dat het zich kon permitteren om het omtrent het bos alleen maar over natuur te hebben. De aandacht voor bos als producent van een belangrijke grondstof verdween en bos werd overwegend gezien als een natuurtype.

Toenemende publieke aversie tegen grote kaalslagen heeft ook een rol gespeeld in de keuze van beheerders om over te gaan op kleinschaliger verjongen. Respondent 3 geeft aan dat er vanuit het

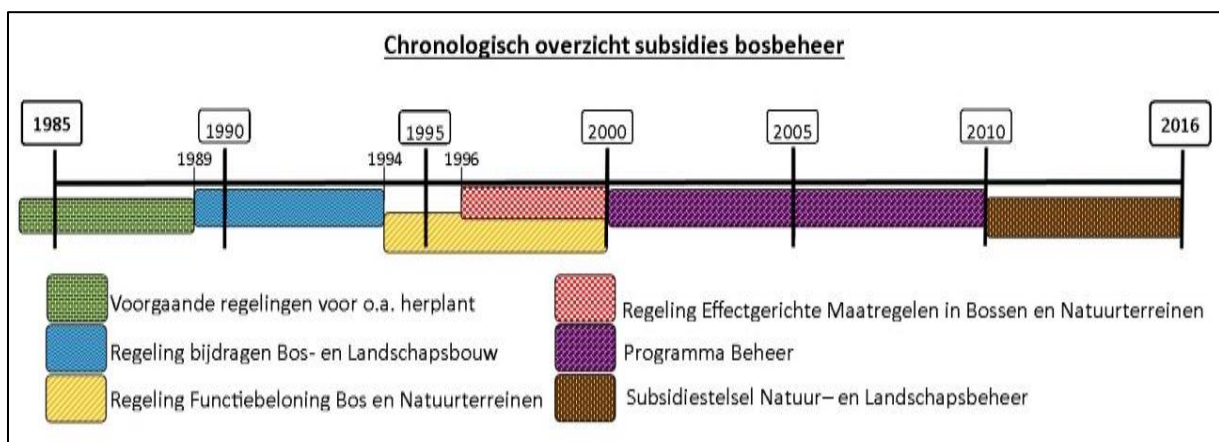
publiek een lawaaierige en provocerende reactie op kaalgeslagen gebieden kon ontstaan, waardoor beheerders eerder kozen voor kleinschaligere kap om dit protest uit de weg te gaan. Dit protest kan ook gezien worden als een vorm van communicatieve sturing. Door de negatieve promotie waarmee het publiek zijn ongenoegen uit wordt de beheerder beïnvloed in de keuze van beheersmethode.

Iemand die een belangrijke rol heeft gespeeld in de overgang van kaalkapbeheer naar bosbeheer met oog voor natuuraspecten is Jan Sevenster. Hij was docent bosbouw op hogeschool Van Hall Larenstein en heeft daar zijn studenten 'het nieuwe bosbeheer' geleerd, zo vertelt respondent 2. Dit is, net als het eerder genoemde 'ons-kent-ons'-netwerk, een voorbeeld van invloed van het bossector-netwerk. Doordat docent Sevenster op die positie op Larenstein zat heeft hij veel invloed gehad op de volgende generatie bosbeheerders. Als daar iemand anders met andere opvattingen had gezeten had deze vorm van beïnvloeding misschien niet plaatsgevonden. Deze invloed is van communicatieve aard, aangezien het hier om het verschaffen van kennis aan de studenten gaat. Zoals respondent 2 het beschrijft: *"Jan Sevenster heeft daar het zaad gezaaid ..[voor natuurlijker bosbeheer]."* Respondent 6 zegt over de pioniersrol van Sevenster: *"Sevenster opereerde nog volledig in de tijd dat er wel herplantsubsidie was. [...] Dus ik denk dat het signalen zijn die voor een deel ook door de overheid worden opgepakt bij de voorlopers."* Eerder is al genoemd dat bepaalde sleutelpersonen belangrijk zijn voor het beïnvloeden van besluiten en het inzetten van verandering. Jan Sevenster is vanuit het onderwijs zo'n sleutelpersoon geweest. Respondent 17 noemt als voorbeeld de invloed van Simon Klingen en Jan Sevenster als ambassadeurs van het geïntegreerd bosbeheer op de beleidsvoering: *"Je hebt altijd smaakmakers in het beleid, dat zijn vaak de individuen die gewoon conceptueel een goed verhaal hebben. Het geïntegreerd bosbeheer is daar één van; Simon Klingen samen met Jan Sevenster."* Hier is dus ook weer sprake van communicatieve sturing, het "conceptueel goede verhaal", waarvan de invloed versterkt wordt door de positie van de persoon in het netwerk.

Vanuit de houtsector is de AVIH altijd heel actief geweest. Respondent 9 geeft aan dat de AVIH actief aan lobbyen deed en zelfs Kamervragen liet stellen. Respondent 21 zegt dat de AVIH via Kamerleden de juiste signalen probeert af te geven bij kameroverleg. De respondent beschrijft het lobbyen als *"praten, bellen, schrijven, mailen, vergaderen"*, waarbij door middel van discussie en informatievoorziening wordt geprobeerd invloed uit te oefenen. Respondent 21 heeft wel nog een kritische noot betreffende deze vormen van beïnvloeden. De respondent geeft aan dat het op zich allemaal goede pogingen zijn, die ook zeker niet nagelaten moeten worden, maar dat het moeilijk is te zeggen wat er nou echt effect heeft gehad.

4.2.2 Subsidies

Veranderingen in subsidies, die tijdens de onderzoeksperiode van 1985 tot heden hebben plaatsgevonden, werden door 10 respondenten als belangrijk gezien. In 15 van de interviews kwam deze verandering aan bod. In Figuur 5 is een overzicht te zien van de subsidies met betrekking tot bosbeheer, die in de periode 1985 tot nu de revue zijn gepasseerd. In Tekstbox 2 wordt deze geschiedenis kort beschreven.



Figuur 5: Tijdslijn van de belangrijkste subsidies met betrekking tot bosbeheer die in de periode van 1985 tot heden (2016) van kracht zijn geweest.

Subsidies 1985 - heden

In 1989 werd de Regeling bijdragen Bos- en Landschapsbouw (BLB) geïntroduceerd. Deze regeling bevatte een bijdrage voor duurzaam bosbeheer en een aantal maatregelensubsidies, waaronder de subsidie voor herbebossing (de herplantsubsidie) (Hekhuis et al., 1997). (De overheidsvergoeding voor verplichte herplant bestaat echter al langer. In Zevenbergen (2002) wordt over de periode vlak na de Tweede Wereldoorlog al beschreven dat een dergelijke financiële bijdrage vanuit de overheid mogelijk was.)

Op 1 januari 1994 werd de Regeling Functiebeloning Bos en Natuurterreinen van kracht. Met ingang van deze regeling werden de maatregelensubsidies uit de regeling BLB opgeheven (Bosbouwvoorlichting, 1994). De regeling Functiebeloning had als doel bosbeheerders en -eigenaren te stimuleren om de in het Bosbeleidsplan van 1993 ten doel gestelde functies voor het bos te vervullen. Functiebeloning werd hiermee de eerste regeling waarbij niet zozeer op maatregelen gestuurd werd, maar waar de financiële sturing gericht was op de output van het beheer (de vervulde functies in het bos). (Hekhuis et al., 1997)

Op 1 januari 1996 trad de Regeling Effectgerichte Maatregelen in Bossen en Natuurterreinen (EGM) in werking. De subsidieregeling was onderdeel van het Overlevingsplan Bos en Natuur, wat als streven had de negatieve impact van onvoldoende milieukwaliteit op natuur terug te dringen. Met de regeling EGM werden maatregelen gericht op herstel van de effecten van verzuring, vermesting en verdroging in bos- en natuurgebieden vergoed (Ommering & Hendriks, 2002).

In 1997 werd een nieuwe nota omtrent bos en natuur ontwikkeld; de Nota Programma Beheer (Faber, 1999). In 1999 werd de eerste fase van het Programma Beheer geëvalueerd en werd het concept heroverwogen, om in 2000 als onderdeel van de Nota Natuur, Bos en Landschap in de 21^e eeuw (Wiertz et al., 2007) als nieuwe, overkoepelende regeling in dienst te treden. Binnen het nieuwe Programma Beheer werden twee nieuwe subsidieregelingen opgesteld, de Regeling Natuurbeheer (SN) en de Regeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) (Faber, 1999; Meeuwissen & Mulder, 1999; Wiertz et al., 2007). Deze regelingen, met name de Regeling Natuurbeheer, vervingen vanaf 2000 een aantal bestaande regelingen voor bos- en natuurbeheer, waaronder de Regeling Effectgerichte Maatregelen in Bossen en Natuurterreinen en de Regeling Functiebeloning Bos en Natuurterreinen (Meeuwissen & Mulder, 1999). In het nieuwe Programma Beheer werden, naast de bestaande aandacht voor benodigde maatregelen, ook behaalde resultaten bij het verstrekken van subsidie (natuurkwaliteit) van belang (sturing op output), de bosbeheerder ontving alleen subsidie als de vereiste resultaten waren behaald (Meeuwissen & Mulder, 1999, Wolf et al., 2002). Dit programma was een lange tijd actief, tot SNL zijn intrede deed.

Per 1 januari 2010 is het Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL) ingevoerd. Dit stelsel vervangt de provinciale subsidieregelingen Natuurbeheer (PSN) en Agrarisch Natuurbeheer (PSAN) (de in 2007 gedecentraliseerde subsidieregelingen SN en SAN van het Programma Beheer). SNL is ontwikkeld uit een uniforme 'natuurtaal', de Index Natuur en Landschap. Deze Index is een oplossing voor de verscheidenheid aan ontwikkelde natuur-classificeringen die verschillende partijen ontwikkeld hebben, zoals de Programma Beheerpakketten, natuurdoeltypen en door sommige beheerders zelf ontwikkelde typologieën, en integreert ook de habitattypen van Natura2000 in één en dezelfde 'taal'. Door dit nieuwe stelsel ontstaat er weer meer uniformiteit tussen de door decentralisatie uit elkaar gegroeide subsidieregelingen van de provincies. (IPO, 2010)

In Figuur 5 is een overzicht van de bovengenoemde subsidies in de tijd weergegeven.

Tekstbox 2: chronologische beschrijving van een aantal belangrijke subsidieregelingen rondom bos en natuur die van kracht zijn geweest van 1985 tot nu (2016).

Met name de afschaffing van de herplantsubsidie werd door veel respondenten (7 respondenten) specifiek als grote verandering genoemd. Zo zei respondent 18 bij het opnoemen welke veranderingen bepalend zijn geweest in de sector: *"Nummer 1 is het afschaffen van de herplantsubsidie ... en dan blijf ik heel stil..."* En zo noemt respondent 10 de afschaffing van de herplantsubsidie *"Misschien wel de belangrijkste maatregel van de afgelopen 50 jaar in het bosbeheer."*

Respondent 12 beschrijft de grote invloed van het afschaffen van de herplantsubsidie op het handelen van de boscigenaren: *"Het was wel makkelijk voor de boscigenaar, want inkomsten uit hout zijn onbelast. En als dan opnieuw de aanplant volledig betaald werd uit subsidie, nouja dat is wel een riante positie. Dus in die tijd werd er ook nog vrij veel kaalkap gepleegd, omdat dat de handigste manier was om weer opnieuw aan te planten. [...] Toen die subsidie eraf ging werd er op kosten van de boscigenaar zelf niet meer aangeplant, tenzij de noodzaak heel groot was, dat bijvoorbeeld de natuurlijke verjonging niet van de grond kwam en je vanuit de Boswet verplicht werd om alsnog aan te planten."*

Een andere belangrijke ontwikkeling in subsidies die uit de interviews naar voren kwam is de overgang van inputsubsidies (subsidies voor maatregelen) naar outputsubsidies (subsidies voor behaalde resultaten). Respondent 18 geeft aan dat hier een verandering in de houding van de overheid ten opzichte van de intensiteit van sturing heeft plaatsgevonden. Met maatregelensubsidies stuurde de overheid heel erg op het handelen van de beheerder, de sturing was vrij detaillistisch op beheersniveau. Met de outputsubsidies werd de sturing van globaler niveau, waarbij de aandacht lag bij het resultaat van de beheersinspanningen. Ook respondent 13 vertelt dat de maatregelensubsidies, die je bijvoorbeeld voor aanplant, dunning of op snoei kon krijgen, echt op de uitvoer van het beheer gericht waren. Hierbij kon je per maatregel per hectare een vergoeding krijgen voor de uitvoer van de maatregel.

In latere subsidies is de vorm van vergoeding veranderd naar vaste bedragen per hectare, waarin dat soort beheersmaatregelen werden opgevangen, zegt respondent 13. De Regeling Functiebeloning is de eerste regeling die op deze wijze op output, op resultaten van het gevoerde beheer, stuurde. Respondent 21 illustreert: *"In het functiebeloningssysteem werd een bedrag X per hectare betaald voor bostypen als 'bos met accent natuur' of 'bos met recreatie', waarbij verschillende types verschillende bedragen ontvingen. Vervolgens was het aan de boscigenaar zelf om te beslissen hoe hij/zij dat geld wilde inzetten."* Ten opzichte van de maatregelensubsidies was Functiebeloning eenvoudiger (minder administratieve belasting), was er een vast budget en was er meer beheersvrijheid, wat door boscigenaren over het algemeen als positief ervaren werd (Hekhuis et al., 1997).

Deze verandering in subsidies duidt op een verandering in de positie die de overheid haarzelf toeschrijft, een verandering in sturingsstrategie van de overheid. Met de maatregelensubsidies reguleerde de overheid sterk sturend, vanaf een centrale, hiërarchische sturingspositie. Met de overgang naar outputsubsidies trok de overheid zich enigszins terug uit deze sterk regulerende functie en stuurde op een globalere manier, waarbij de beheerder meer zelf invulling kon geven aan de ontvangen financiële stimulans. Deze veranderde rol van de overheid komt meer overeen met de positie die in de netwerksturingsstrategie door de overheid wordt ingenomen.

Respondent 1 noemt een punt van kritiek op de ontwikkeling van de subsidies SNL en Programma Beheer, en beschrijft dit als de 'technocratisering' van natuurbeleid, *"het in hokjes gieten van bostypen en het daaraan koppelen van subsidieregels en verantwoording"*. Respondent 16 noemt dit in hokjes stoppen van bos- en natuurtypen, en het daarop baseren van een subsidieregeling, een 'juridificering' van het beleid. Als een oorzaak van deze ontwikkeling noemt respondent 16 dat het beleid rondom bos- en natuur kleiner is geworden, en het zich om die reden is gaan concentreren op de juridische kant van het beleid. Terwijl, volgens de respondent, de bosbeheersector altijd meer had met een stimuleringsbeleid waar ook aandacht werd geschonken aan voorlichting en onderzoek. Respondent 22 laat zich positiever over het subsidiestelsel uit. Deze respondent noemt het stelsel een belangrijk beleidsinstrument wat heel nauwkeurig en gedetailleerd de te realiseren natuurtypen beschrijft. Hierbij wordt wel benadrukt dat er altijd een vertaalslag tussen beleid en beheer zit. SNL is vrij operationeel opgezet, maar een interpretatieslag voor een specifiek bos- of natuurgebied is altijd nodig om het beleid passend te krijgen aan de lokale omstandigheden.

4.2.2.1 Invloed vanuit beheer

Respondent 2 geeft aan een belangrijke hoofdrol te hebben gespeeld in de afschaffing van de herplantsubsidie door op het Kroondomein als eerste van het vlaktegewijze kapsysteem met kunstmatige herplant over te stappen op kleinschaligere kap met natuurlijke verjonging. Door vervolgens beleidsambtenaren uit Den Haag erbij te halen en te laten zien dat het ook op een andere manier kon

dan kaalkap te plegen en te herplanten had de respondent vanuit het beheer een belangrijke invloed op het besluit om de herplantsubsidie af te schaffen. Dit aanpassen van de beheersvorm kan worden gezien als een fysiek sturingsinstrument vanuit het bosbeheer. Wel denkt de respondent dat de invloed deels zo groot was omdat het Kroondomein *"een vooruitgeschoven post"* was ten opzichte van andere bosbeheerders. *"Daarom kwamen die ambtenaren en ministers uit Den Haag gemakkelijker een keer kijken om te bedenken van hé wat gebeurt daar en kan dat zo?"* Door deze positie in de sector was de respondent in staat om, door middel van informeren en fysieke voorbeelden te laten zien, beleidsambtenaren en ministers te overtuigen om de herplantsubsidie af te schaffen. Dit is weer de invloed die bevorderd wordt door de positie van de respondent in het bossector-netwerk.

In het Programma Beheer kreeg het multifunctionele beheer heel weinig subsidie (*"misschien nog maar 10 euro"*). Respondent 11 redeneert: *"Naarmate je minder subsidie krijgt horen er ook minder voorwaarden en regeltjes te volgen, dus dat heeft het voordeel dat je meer je gang kunt gaan als beheerder."* Dat de subsidies voor bosbeheer niet zo hoog meer zijn is volgens respondent 8 geen slecht gegeven. *"Je zou kunnen zeggen dat het helpt om de economische basis zelf te versterken. Als je minder afhankelijk bent van subsidie en je meer op hout of andere inkomstenbronnen richt... Daar valt wel wat voor te zeggen, om minder afhankelijk te zijn van de overheid, die toch wel redelijk wispelturig kan zijn. Wie weet over zes jaar dat ze in een keer bedenken nou gaan we wat anders doen. Ja als daar je hele bedrijfsvoering op gebaseerd is, dan ben je wel kwetsbaar."* Ook respondent 11 zegt dat de bosbeheerder hierdoor minder naar de overheid is gaan kijken en meer naar wat hij/zij nou eigenlijk zelf wil met het bos. Dit is niet zozeer een invloed vanuit het bosbeheer, maar als de invloed vanuit het beleid minder is, dan is de beheerder meer in de mogelijkheid om gebaseerd op invloed van eigen doelen en overwegingen besluiten over het bosbeheer te vormen.

Respondent 8 geeft aan bij de formulering van de SNL betrokken te zijn geweest in het meedenken wat er voor het bos in moet komen te staan: *"wat voor type bos, waar wordt er gestuurd en op wat voor kwaliteiten"*. In eerste instantie was de bedoeling om, met een aantal grote terreinbeheerders, een soort beheerssystematiek te ontwikkelen, waarbij natuur werd opgedeeld in verschillende types, om vervolgens onder deze types een soort gemiddeld beheerregime te beschrijven en uit te rekenen hoeveel dat regime kostte. Aanvankelijk was het systeem bedoeld om een gezamenlijke beheerstaal te ontwikkelen onder de terreinbeheerders; de Index Natuur en Landschap (zie Tekstbox 2). Op een gegeven moment heeft het ministerie het systeem overgenomen en er een subsidiestelsel van gemaakt. Hier is dus sprake van een systeem dat in het beheer, bij de terreinbeheerders, is ontwikkeld, en wat vervolgens door het beleid, het ministerie, is overgenomen. Vanuit het beheer is hiermee dus in feite communicatieve input geleverd voor de ontwikkeling van het subsidiestelsel SNL door middel van overleg over de ontwikkeling van de beheerssystematiek en informatievoorziening over het systeem richting het beleid.

Verandering in subsidies gaat eigenlijk om een verandering in financiële sturing vanuit beleid. Doordat deze financiële sturing in sturende invloed afnam, kreeg de beheerder meer vrijheid in het maken van keuzes in het bos. Invloeden vanuit het beheer op deze verandering in subsidies zijn overwegend communicatief van aard. Het fysiek aanpassen van het bosbeheer is gecombineerd met communicatieve instrumenten om de boodschap dat het bosbeheer ook zonder herplant kan over te kunnen brengen. Ook het meedenken in het formuleren van het subsidiestelsel is een communicatieve vorm van sturing.

4.2.2.2 Invloed vanuit beleid

Over de invloed van het beleid op de verandering in subsidies kwam vanuit de interviews geen antwoord naar voren. In principe zijn subsidiestelsels ook onderdeel van het beleid, dus is een verandering in subsidies in feite een verandering in beleid. De respondenten vanuit het beleid reageerden op de vraag wat hun persoonlijke invloed op veranderingen is geweest vaak dat beleidsvormingsprocessen nooit door één persoon worden bepaald. Zoals respondent 11 beschreef: *"Je bent altijd maar een radertje in het geheel."* De verandering in subsidies werd vaak in de vorm van de invloed van verandering van subsidies op het beheer beschreven. Om die reden wordt hier de veranderende invloed vanuit beleid op beheer door de verandering in subsidies besproken. De ontwikkeling van de veranderende subsidies vertoont overeenkomst met de verandering van bosbouw naar bosnatuur-beheer. Bij het beschrijven van de invloed van de subsidies blijkt dat deze invloed ook bij de vorige verandering beschreven is, bijvoorbeeld de toenemende natuurfocus van de subsidies die parallel op gaat met de toenemende aandacht voor natuuraspecten in het bosbeheer. De veranderingen zijn dus nauw verbonden met elkaar. Beide veranderingen vallen dan ook onder de trend van de afname van aandacht voor bos en hout door de toenemende aandacht voor natuur.

Uit het onderzoek dat het LEI elk jaar doet naar de financiële situatie van particuliere boseigenaren blijkt dat subsidies zo'n 80% van het inkomen uitmaken, vertelt respondent 19. Dit geeft het belang van subsidies aan. Als er verschuivingen in subsidies zijn, dan heeft dat effect op wat de bosbeheerder gaat doen. De respondent illustreert dit: *"En dan kan je ook strategisch na gaan denken, van misschien kan ik beter maar natuurbos gaan doen, want daar krijg ik eigenlijk meer voor dan dat ik mijn productiebos houd, want ik krijg toch niks voor het hout."* In dit licht zouden subsidies dus gezien kunnen worden als financiële sturingsinstrumenten met grote invloed op het beheer dat in het bos gevoerd wordt.

Ook de openstellingssubsidie heeft een grote invloed. Het is in Nederland niet verplicht om je gebied open te stellen (Ministerie LNV, 1993). Respondent 19 zegt hierover: *"De openstellingssubsidie is de wortel [de peen; financiële prikkel] voor de boseigenaar om het bos open te stellen. Als die wortel wegvalt, dan kan het heel goed zijn dat heel veel dingen afgesloten worden."*

In het Bosbeleidsplan waren de bostypen 'bos met accent natuur' en 'multifunctioneel bos' geclassificeerd. Respondent 21 legt uit dat bostype 'bos met accent natuur' een duurder beheertype is, want daar wordt geen hout geoogst, dus krijgt dit type vanuit de regeling meer subsidiegeld. Bos waarin wel geoogst wordt krijgt minder subsidie, want daar zijn wel inkomsten uit houtoogst. De respondent zegt hierover dat dit ervoor zorgde dat elke prikkel voor de bosbeheerder om in het bos te investeren weg is. *"Even heel zwart-wit gezegd: niets doen levert geld op, iets doen daar krijg je minder geld voor."* Vanuit dit oogpunt werd de bosbeheerder door middel van de subsidies dus in feite gestuurd op het besluit om het bos minder intensief te beheren.

Ook vanuit de huidige subsidies wordt natuurbos volgens respondent 8 redelijk vergoed. Multifunctioneel bos daarentegen wordt nauwelijks vergoed, daar krijg je *"ongeveer een tientje per hectare per jaar"* voor. De respondent is van mening dat particuliere eigenaren *"niet allerlei toeters en bellen ervoor gaan doen, om dat extra tientje te krijgen. Want je moet ook verantwoorden en monitoren"*. Dus als de subsidieregeling binnen het bestaande beheer past, en het niet nodig is om allerlei speciaals te moeten doen om aan de regeling te voldoen, dan vragen eigenaren wel subsidie aan. Maar als het niet past, dan gaan ze ook geen extra maatregelen ondernemen om het wel passend te maken. Respondent 8 concludeert: *"Dus in die zin is het niet sturend, en het is eigenlijk geen financiële prikkel om het te doen [om subsidie aan te vragen]."*

De regeling SNL, en daarvoor Programma Beheer, zijn subsidieregelingen die over meer gaan dan alleen maar bos. Deze regelingen gaan over alle natuurterreinen, waar ook bos onder valt. Respondent 8 vraagt zich af of het beleid omtrent deze subsidieregelingen voor het bos zo effectief is geweest. Volgens de respondent zijn veel particulieren bij het multifunctionele bos gebleven, waarbij de subsidie niet veel invloed heeft. Sommige landgoederen zullen net wat meer subsidie kunnen krijgen voor het onderhouden van hun natuurbossen, maar verder is de respondent van mening dat over het algemeen de regeling voor het bos niet heel sturend is geweest.

Ook respondent 18 denk dat SNL voor het beheer van multifunctionele bossen, waar ook productie plaatsvindt, maar weinig effect heeft. In het subsidiestelsel wordt sturing gedaan aan de hand van provinciale natuurbeheerplankaarten, waarin wordt aangegeven welke natuur op welke locatie wordt nagestreefd, en voor het realiseren van welk natuurype op welke locatie dus subsidie beschikbaar is (Kuindersma et al., 2015). Volgens respondent 18 zit er voor het bosbeheer, met name voor productiebosbeheer, geen differentiatie in de natuurbeheerplankaarten. De kaart richt zich meer op het verschil tussen bijvoorbeeld hooilanden, rietlanden en heide dan op het verschil tussen bostypen. De invloed op het beheer van bossen is hierdoor niet zo groot.

Uit de resultaten zijn dus verschillende geluiden over de invloed van subsidies te horen. Aan de ene kant lijkt de invloed groot vanwege het substantiële aandeel van subsidies in het inkomen van het bosbeheer. Aan de andere kant lijkt de invloed door de natuurgerichte regelingen juist gering. Deze controverse weerspiegelt ook in de resultaten van de hypothesekeuzes van de respondenten (verderop in de resultaten, hoofdstuk 4.3), waar de invloed van subsidies voor beide keuzes vaak als verklaring werd gegeven.

4.2.2.3 Andere invloeden

Respondent 11 noemt als een oorzaak voor het aanpassen van de subsidieregeling Bijdragen Bos- en Landschapsbouw het onderzoek dat is uitgevoerd nadat een rentmeesterkantoor *"had geklaagd bij de minister president dat grote rentmeesterkantoren werden bevoordeeld over de kleintjes, dat er sprake was van oneerlijke concurrentie."* Dit zou een vorm van communicatieve sturing genoemd kunnen

worden. Door de informatie van het rentmeesterkantoor, dat er aan de subsidieregeling iets niet in orde was, is er besloten om een onderzoek uit te voeren naar de oorzaak hiervan. Uit het onderzoek bleek dat veertig procent van de kosten van het bosbeheer naar de uitvoering van de subsidieregeling ging. De subsidieregeling was zo ingewikkeld geworden dat het uitvoeren van de regeling heel veel geld kostte. Respondent 11 vertelt dat men toen is gaan kijken hoe het anders kon, en dat toen het functiebeloningsstelsel is ontstaan, waarbij minder gestuurd werd op het beheer zelf, maar meer op de essentie van het beheer. Er werd dus meer overgelaten aan de beheerder. In Hekhuis et al. (1997) wordt ook genoemd dat de kosten van de regeling Functiebeloning ten opzichte van de voorgaande regeling, de regeling Bijdragen Bos- en Landschapsbouw, zijn gedaald.

Respondent 6 zegt invloed geprobeerd te hebben uitgeoefend vanuit een positie bij de FPG en vanuit de Bosgroepen door middel van lobbying, maar geeft aan bij het daadwerkelijk vaststellen of invoeren van regelingen geen invloed te hebben gehad; *"..wel gelobbyd, maar uiteindelijk heb ik niet aan de knoppen gezeten."* Lobbying kan gezien worden als een communicatief sturingsinstrument omdat door middel van argumentatie en verschaffing van informatie getracht wordt invloed uit te oefenen. De respondent heeft wel input geleverd over de praktische kant van beleidsformulering, door te discussiëren over hoe beleid in het veld vertaald kan worden en hoe ver het beleid de invloed wil laten doorvoeren in het dagelijks bosbeheer, maar geeft hierbij aan dat dit mogelijk was door de positie die de respondent op dat moment had. *"Iemand die alleen met bosbeheer bezig is zou zulke invloed niet gehad hebben, dat had meer te maken met dat ik toen bij die organisaties zat."* Dit is weer een voorbeeld van de invloed die een persoon heeft door op een bepaalde plek in het bossector-netwerk te zitten.

4.2.3 Decentralisatie

Decentralisatie is 6 keer door respondenten genoemd als belangrijke verandering die in de sector heeft plaatsgevonden. Over wanneer het proces van decentralisatie begonnen is zijn de opvattingen echter verdeeld. Volgens respondent 22 is decentralisatie vanaf 2007 aan de gang. Respondent 13 daarentegen is van mening dat het in de jaren '90 is begonnen. En volgens respondent 19 is decentralisatie een ontwikkeling die al begin jaren 80 is begonnen.

Deze verandering werd door de respondenten vrijwel alleen maar in algemene termen beschreven. Welke specifieke sturingsinstrumenten zijn ingezet om invloed op deze verandering uit te oefenen was niet concreet te duiden. Respondent 13 beschrijft dit voor de invloed van beleidsmakers op decentralisatie: *"Als ambtenaar ben je dienend [...] je legt alternatieven voor en geeft de consequenties daarvan aan."* Wat betreft de invloed van beheerders beschrijft de respondent hoe beheerders op de processen ná de beleidskeuze van decentralisatie invloed proberen uit te oefenen. De respondent geeft aan dat beheerders zich georganiseerd hebben in belangengroeperingen, zoals bijvoorbeeld de VBNE, om te zorgen dat hun stem gehoord werd en ze aan konden geven wat voor consequenties wets- of subsidiewijzigingen voor het beheer zouden hebben. Hier is dus de rol van de beleidsmakers en de rol van de beheerders van communicatieve aard. Door middel van informatievoorziening wordt gepoogd om invloed uit te oefenen op de ontwikkelingen van het decentralisatieproces.

Ook respondent 6 geeft aan dat over invloed op de keuze van de overheid om te decentraliseren niet zoveel te zeggen is, maar dat, als er dan gedecentraliseerd wordt, wel geprobeerd kan worden om invloed uit te oefenen op wat dat dan betekent. Als voorbeeld geeft de respondent het betrokken zijn bij de provinciale uitwerking van regelingen omtrent het bos. De respondent heeft de eerste concepten van de regelingen bekeken en becommentarieerd om zo, door middel van het delen van kennis en ervaring uit de praktijk, bij te dragen aan het formuleren van provinciale beleidsregelingen. Dit zou een vorm van invloed door middel van communicatieve sturingsinstrumenten genoemd kunnen worden.

Respondent 11 denkt dat in het bosbeheer weinig gemerkt is van de decentralisatie. Dit omdat er volgens de respondent wat betreft subsidies niet heel veel veranderd is. *"Het subsidiestelsel is eigenlijk niet veranderd door de decentralisatie, dus voor de beheerder zou het wel ongeveer lood om oud ijzer zijn of hij nou door de staat of door de provincie wordt betaald."*

Andere respondenten ervaren de decentralisatie wel als een grote verandering voor het bos. Volgens respondent 12 is de decentralisatie een wezenlijke verandering geweest omdat nu de volledige verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid bij de provincies is komen te liggen. De respondent noemt het Natuurpact, dat in 2013 gesloten is, waarmee de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van bos- en natuurbeleid bij de provincies terecht is gekomen. Wel meent de respondent dat dit momenteel voornamelijk het algemene natuurbeleid betreft, en dan met name de grote thema's zoals

de PAS en Natura2000.

Respondent 19 noemt de verschuiving van de verantwoordelijkheid over de Boswet naar de provincies en de ontwikkeling van de nieuwe Natuurwet, die per 1 januari 2017 onder het bevoegd gezag van de provincies valt een belangrijke verandering. Ook respondent 13 noemt het overgaan van de Boswet naar de provincies, wat betreft uitvoering van de wet. De respondent geeft aan dat hierna het hele natuurbeleid is gevolgd en dat provincies nu autonoom verantwoordelijk zijn voor het bos- natuur- en landschapsbeleid.

Invloed op het besluit tot decentralisatie is dan moeilijk te bevatten, maar de interactie tussen beheer en beleid is dóór het decentralisatieproces wel veranderd, doordat het aanspreekpunt van het beleid is veranderd, zo zegt respondent 9. *“Als je een natuurorganisatie bent en voorheen was er wat, dan ging je lobbyen in Den Haag. Nu moet je voor een deel lobbyen in Den Haag en voor een deel in 1, 2 of drie provincies.”*

Volgens respondent 9 is het verschuiven van de het beleid van Den Haag naar de provincies een verandering die het voor bosbeheerders ingewikkelder heeft gemaakt. *“Want in één keer gaat niet meer één minister over het natuurbeleid, maar gaat dat een twaalfstal provincies, die daarin zo goed mogelijk samenwerken maar ook wel hun eigen accenten leggen. En dat is voor het bos natuurlijk best ingewikkeld, want het bos houdt niet op bij de provinciegrens.”* Dit geldt met name voor grote, landelijke organisaties; *“Je moet twaalf keer een netwerk opbouwen en een goede relatie houden en kijken wat er allemaal aan de hand is.”*

Respondent 16 is van mening dat de decentralisatie van het bosbeleid een nog lopend proces is. *“Het bosbeleid is nog onderweg van Den Haag naar de provincies. Het is daar nog niet aangekomen. De afzender weet niet heel goed of hij het verstuurd heeft en de ontvanger die heeft geen idee wat hij nou eigenlijk zou moeten ontvangen en wat hij daarmee wil.”*

Volgens respondent 22 is de ontvankelijkheid van provincies en gemeentes voor ervaringen uit de praktijk, wat een soort feedback voor toekomstig beleid kan zijn, groter geworden omdat praktijk en beleid dicht bij elkaar zijn komen te staan. Dit zou dus kunnen betekenen dat sturingsinstrumenten die vanuit het beheer ingezet worden meer invloed kunnen hebben dan voor de decentralisatie het geval was.

4.2.4 Verdwijnen bosbeleid

Het verdwijnen van het autonome bosbeleid is ook een verandering die onder de koepel van de trend van afname van aandacht voor bos en hout geschaard kan worden. Respondent 1 noemt deze trend en verandering in één adem. De respondent noemt de bezuinigingen en de afname van het aantal mensen dat zich bij de Rijksoverheid bezighoudt met bos en natuur belangrijke aspecten van de afname van de aandacht voor bos en het verdwijnen van een autonoom bosbeleid. Ook respondent 11 beschrijft deze ontwikkeling op die manier en geeft aan dat er geen bosbeleid meer is omdat bos geen maatschappelijk issue is. De verandering is 6 keer door respondenten als belangrijke verandering genoemd.

Deze verandering, en dus de shift van bosbeleid naar een overkoepelend natuurbeleid, is terug te vinden in de ontwikkeling van door de Rijksoverheid gepresenteerde beleidsdocumenten. Respondent 8 en 12 vertellen dat in het Meerjarenplan Bosbouw van 1986 en het Bosbeleidsplan van 1993 nog concrete beleidsdoelen voor bossen beschreven stonden (zie hiervoor Tekstbox 1). De daaropvolgende Nota Natuur, Bos en Landschap in de 21^e eeuw (Natuur voor mensen, mensen voor natuur), uitgekomen in het jaar 2000, was een gecombineerde nota voor bos en natuur. De ervaring van respondent 13 is dat toen het Bosbeleidsplan uitkwam, dat daar nauwelijks wat mee gedaan werd. Al heel snel werd het Structuurschema Groene Ruimte, dat twee jaar later (1995) verscheen, leidend. En daarna kwam de Nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Respondent 12 vertelt dat dit in feite de laatste nota is geweest, er is hierna geen nieuwe nota meer gekomen. Wel is er in 2014 nog een natuurvisie gepresenteerd; ‘Rijksnatuurvisie 2014 Natuurlijk verder’. Zo is eigenlijk het bosbeleid opgenomen, en wat betreft aandacht ook verdwenen, in het natuurbeleid. Hiermee is ook de sturing van de overheid op bosdoelen veel minder geworden. Respondent 22 illustreert deze ontwikkeling: *“Eerst verdwijnt het woord bosteelt [in beleidsdocumenten], dan verdwijnt het woord houtteelt, dan verdwijnt het woord hout en houtproductie. Dan verdwijnt dus bosbouw, dan verdwijnt het woord bos, dat wordt allemaal natuur. [...] Nu is het allemaal natuur, en bos en bosbouw is onderdeel van het natuurbeleid.”*

Respondent 12 noemt de opname in en overgang van bosbeleid naar een algemeen natuurbeleid een belangrijke verandering; *"dat heeft gewoon consequenties gehad wat betreft de na te streven doelen [...] het is nu een soort algemeen beleid geworden, waarbij toch, als je het over natuurbeleid hebt, vooral de focus ligt op niet-bos."* De respondent noemt de verandering samen met de verandering van decentralisatie en geeft aan dat, nu de verantwoordelijkheid van het bos- en natuurbeleid is overgedragen naar de provincies, dat die provincies voornamelijk bezig zijn met het uitvoeren van natuurbeleid, en dat het bosbeleid nog niet aan bod is gekomen.

Wat betreft de natuurwaarden van het bos is het volgens respondent 14 nog niet zo gek om dat in het natuurbeleid integraal mee te nemen. Maar, zo meent de respondent, het economische beleid voor bos is in het natuurbeleid niet meer aanwezig. Er is dus op het moment geen vigerend hout- en bosproductiebeleid, wat volgens de respondent als problematisch gezien kan worden. Er is door de focus op natuurwaarden volgens de respondent een groeiende discrepantie tussen wat er uit het bos komt, wat door het bos geleverd wordt en wat de Nederlandse houtindustrie vraagt; *"Er is steeds minder populier, naalddhoutsoorten lopen ook terug, de grove den die gebruikt zou kunnen worden vertoont in zijn leeftijdsopbouw ook bepaalde gaten."*

Volgens respondent 16 is het bosbeleid afgeslankt tot enkel de juridische aspecten. Communicatieve aspecten uit het bosbeleid zoals voorlichting, onderzoek en kennis zijn volgens de respondent heel erg afgebouwd. De respondent is van mening dat er hierdoor ook minder interactie plaatsvindt tussen het beleid en bijvoorbeeld particulieren of bosgroepen. Volgens respondent 14 is er op deze verandering in beleid weinig invloed uitgeoefend vanuit het beheer; *"Zolang die natuursubsidies voldoende waren is er eigenlijk weinig invloed uitgeoefend, en als die uitgeoefend werd dan werd die wel een beetje uitgeoefend door particulieren denk ik, en wellicht door Staatsbosbeheer die moest verzelfstandigen en steeds meer zelf de broek moest ophouden, maar dat is van recentere datum."*

Respondent 15 geeft aan dat er vanuit de Bosgroepen is geprobeerd om invloed uit te oefenen op deze verandering door te lobbyen voor het behouden van het bosbeleid. Volgens de respondent is het niet gelukt om hiermee de gewenste invloed uit te oefenen; *"We hebben gewezen op de gevolgen ervan. We hebben gewezen op het belang van bossen als begroeiingstype náást natuur. We hebben erop gewezen dat dat niet hetzelfde is en dat je die dus ook niet hetzelfde moet benaderen. Gewezen op het economisch belang van het hout dat geoogst wordt uit bossen. We hebben gewezen op het belang van bosonderzoek. Allemaal dat soort dingen, maar het is gewoon geschrapt."* Als reden waarom het lobbyen geen invloed heeft gehad wordt de verandering weer aan de overkoepelende trend gelinkt; het was politiek niet interessant omdat de maatschappelijke aandacht uitging naar natuur.

Ook noemt respondent 15 als oorzaak van het verdwijnen van bosbeleid de veranderende rolopvatting van de Rijksoverheid over haar eigen positie. De rol van de overheid veranderde in de jaren '90 van *"wij realiseren, wij doen"*, waarbij door de overheid terreinen aangekocht en ingericht werden, naar *"we regelen, we maken mogelijk (we laten anderen doen)"*. De respondent zegt dat dit betekent dat de sterke sectoren, die zich het luidst kunnen laten horen, beleidsaandacht krijgen, en sectoren die niet de politieke wind mee hebben, zoals de bossector, krijgen dan geen beleidsaandacht meer.

4.2.5 Afname kennis van bossen

Vier respondenten noemden als belangrijke verandering de afgenomen kennis van bosprocessen en bosbeheer in de sector. Dit is volgens respondent 1 en 20 te merken aan het feit dat veel bouseigenaren bijvoorbeeld adviesbureaus, rentmeesterkantoren of Bosgroepen inschakelen voor professioneel advies omtrent het bosbeheer.

Zo noemt respondent 1 bijvoorbeeld het Kennis- en Informatiesysteem Bos (KIS-Bos), een communicatieproject gefinancierd door het ministerie van LNV ter stimulering van voorlichtingsprogramma's voor bosbeheerders en – eigenaren. Dit was een project van begin 2000 (in 2004 kwam de informatiemap KIS-Bos uit, een informatiedocument over allerlei aspecten van bosbeheer (KIS-Bos, 2004)). De respondent beschrijft dat, naarmate de beleidskracht rondom bos afnam, ook de mogelijkheid tot het organiseren van dit soort voorlichtingsprojecten vanuit het beleid afnam. Er zijn in de sector nog wel andere mogelijkheden tot kennisuitwisseling, zoals bijvoorbeeld bosbouwcontactkringen, Pro Silva, de bosbouwvereniging, of informatieve bijeenkomsten over bos van de Federatie Particulier Grondbezit, maar dit is volgens de respondent *"geen hele stevige basis onder een sector"* als het gaat om kennisontwikkeling.

Als belangrijke ontwikkeling, die een op een gepaard gaat met de afname van kennis van bossen, noemt respondent 9 dat er steeds minder onderzocht wordt als het gaat om bossen. De respondent beschrijft dat er vroeger een groot bosonderzoeksprogramma was en er hele bosonderzoeksinstituten bestonden. Bij IBN-DLO (Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek, de voorloper van Alterra) werd, gefinancierd door het ministerie, jarenlang onderzoek gedaan. Ook noemt de respondent dat allerlei meetreeksen die al ongeveer sinds de jaren '50 lopen in een keer zijn stopgezet; *"Dus dan weten we alle ontwikkelingen van 1950 tot 1990, en daarna weten we niks meer."* De respondent is van mening dat het *"nu echt een bijzonderheid is als er een keer een onderzoekje over bos gepleegd wordt."* De respondent verklaart deze ontwikkeling door uit te leggen dat het ministerie steeds minder onderzoeksgeld beschikbaar had en moest prioriteren waar het aan uitgegeven werd, *"en dan even niet de keuze gemaakt heeft voor bosbouw."* De provincies hebben ook geen budget voor onderzoek, dus die onderzoeken ook weinig. Dan komt het op de terreineigenaren aan om zelf te gaan onderzoeken, maar die hebben daar ook geen budget voor, aldus de respondent.

Deze verandering wordt vaak samen genoemd met de twee trends; de afname van aandacht voor bossen en de heropkomst van aandacht voor bossen. Respondent 14 en 22 beschrijven dat Staatsbosbeheer, dat nu weer met meer aandacht naar de houtproductie kijkt, er opeens achter komt dat de bosbouwexpertise grotendeels verdwenen is. *"Dat is niet voor niks. Dat betekent dus dat ze jarenlang vooral op natuurdoelen hebben gestuurd en daarvoor de goede mensen in huis hebben gehaald, en dat ze die kennis om met het houtbedrijf bezig te zijn gewoon langzaam kwijt zijn geraakt"*, zo zegt respondent 14. Nu er weer explicieter naar het houtproductiedoel wordt gekeken is er volgens respondent 22 *"de constatering dat er eigenlijk meer dan voorheen bosbouwexpertise nodig is omdat daar de eigen bedrijfsdoelstellingen weer versterkt op worden ingezet."* Overigens, zo zegt respondent 22, is Staatsbosbeheer hier slechts een voorbeeld. Dit is een ontwikkeling die in de gehele bossector gaande is.

Respondent 15 noemt als voorbeeld van een recent ontwikkeld onderzoeksinitiatief de marteloscopie die op verschillende plekken in Nederland zijn aangewezen; oefenbossen bestemd voor onderzoek en leren. Een marteloscoop is een opstand waarvan alle gegevens (bijvoorbeeld stamtal, bijgroei) bekend zijn. Met behulp van modellen kunnen virtuele dunningen uitgevoerd worden en kan worden gezien wat voor gevolgen dit zou hebben voor de ontwikkeling van de bijgroei van de opstand. Hiermee kan veel worden geleerd over de effecten van dunningen (Den Ouden, 2016). De respondent geeft aan dat dit initiatief een samenwerking is tussen onder andere Staatsbosbeheer en de Bosgroepen. Dit soort samenwerking is volgens de respondent illustrerend voor de afwezigheid van bosbouwkundige kennis bij terreinbeheerders. *"Bij de Bosgroepen zit veel bosbouwkennis, omdat dat altijd een kerntaak is gebleven. En dat zien terreinbeherende organisaties, dus die zoeken de Bosgroepen daarvoor op."*

4.2.6 Wetgeving

Drie respondenten noemden wetgeving bij het aanduiden van belangrijke veranderingen in de bossector. Hierbij werd echter niet altijd de verandering, maar ook de continuïteit als belangrijk genoemd.

Respondent 18 noemt de Boswet een hele belangrijke wet; *"De Boswet is, als je naar de effectiviteit kijkt een van de meest effectieve wetten die we hebben als het gaat om instandhouding van bepaalde vormen van ruimtegebruik."* Respondent 19 geeft aan dat de Boswet een enorme sturende invloed heeft, maar dat die eigenlijk sinds het van kracht worden niet is veranderd. De respondent noemt dit gek; *"De Boswet is een kwantitatieve wet, gewoon 'zoveel hectare blijft zoveel hectare', maar daar is nooit een kwalitatieve slag overheen gekomen."* De respondent denkt dat dit komt doordat dit in Nederland via de wet Natuurbescherming en de Flora en Faunawet gedaan wordt. Maar dus niet via de Boswet. *"Dat is omdat er meer energie in natuur zit [...] dan zie je dat er geen energie op het bos zit, dan ga je er ook geen energie in steken om die wetten te veranderen."* Dit verwijst weer naar de afname van de aandacht voor bossen door de opkomende aandacht voor natuurwaarden.

Een verandering die nog moet gaan plaatsvinden is de nieuwe Wet natuurbescherming die vanaf 1 januari 2017 zal ingaan. Respondent 18 noemt het een grote wijziging dat deze wet er komt en dat de Boswet een onderdeel hiervan gaat worden (en dus geen zelfstandige wet meer zal zijn). In de nieuwe Wet natuurbescherming gaat drie wetten vervangen; de Natuurbeschermingswet, de Flora- en faunawet en de Boswet (Rijksoverheid, 2016). Respondent 13 speculeert dat de herplantplicht uit de Boswet met het in elkaar schuiven van de wetten het risico loopt om te verdwijnen, waardoor beheerders niet meer de verplichting hebben om, als ergens een oppervlak bos gekapt wordt, te zorgen dat hiervoor

gecompenseerd wordt door ergens eenzelfde oppervlak bos weer aan te planten of door natuurlijke verjonging te laten ontwikkelen. *"Bos is natuurlijk het grootste terreintype wat we hebben in Nederland, op het gebied van natuur, maar op een aantal punten nu ook misschien wel het minst beschermd."* Wat voor gevolgen de nieuwe wet gaat hebben zal nog moeten blijken.

Respondent 13 geeft aan vanuit het Bosschap invloed te hebben uitgeoefend op de totstandkoming van de nieuwe wet. Niet inhoudelijk, maar meer op het proces van totstandkoming door te zorgen dat beheerders betrokken werden en beheersorganisaties mee konden praten in het proces. Hiermee heeft het Bosschap communicatieve sturing vanuit het beheer op het beleid gefaciliteerd.

4.2.7 Bosuitbreiding

De verandering bosuitbreiding wordt door 2 respondenten als een belangrijke verandering genoemd, waarbij zij beide bedoelen dat de opkomst en uitvoer van de bosuitbreidingsdoelen een belangrijke verandering in sector is geweest.

Zo is respondent 15 van mening dat er door de bosuitbreidingsdoelen ook inderdaad meer bos is gekomen, en geeft aan hier een rol in te hebben gespeeld door voorlichting te geven aan boeren over bosuitbreiding op voormalige landbouwgronden. Ook respondent 17 geeft aan een belangrijke rol gespeeld te hebben in de bosuitbreiding, door een praktisch bosbouwkundig concept te ontwikkelen en toe te passen voor te bebossen gebieden, waarin een dusdanige menging wordt gebruikt dat zowel aan de bosuitbreidingsfinancieringseisen van het ministerie van LNV, van het ministerie van EZ als aan de eisen van stichting FACE (waar CO₂-vastlegging de doelstelling was) werd voldaan. *"Zo kon je gebruik maken van drie subsidieregels. Nou die truc heeft gewerkt."*

In totaal noemden vijf respondenten de bosuitbreiding. Andere respondenten die de bosuitbreiding noemden (maar deze dus niet als belangrijke verandering bestempelden) deden dit echter in het licht van het verdwijnen van de bosuitbreidingsdoelen. Hierbij werd de link gelegd met de trend van de afname van aandacht voor bos. Respondent 15 geeft aan dat bosuitbreiding een beleidsitem was in de tijd dat Nederland wat betreft hout nog zelfvoorzieningsdoelen had (refereert hiermee naar de jaren '80). Respondent 10 vertelt dat er toen nog een heel bosuitbreidingsprogramma was van zowel tijdelijk als permanent bos. Maar, zegt de respondent, dat is in 25-30 jaar totaal weggezaakt. In Van Gossum et al. (2010) worden twee van de andere veranderingen genoemd als factoren die mogelijk een rol gespeeld hebben in het wegzakken van de bosuitbreidingsdoelen, namelijk het opgaan van het bosbeleid in het natuurbeleid en de decentralisatie. Beschreven wordt dat de bosuitbreidingsdoelen niet behaald worden vanwege inadequate implementatie van het bosuitbreidingsbeleid.

In 4.1.1 wordt respondent 15 geciteerd met een verklaring voor het wegzakken van de bosuitbreidingsdoelen. Door de ontwikkeling van de mondiale economie, waardoor steeds makkelijker hout uit alle hoeken van de wereld geïmporteerd kon worden, werden de Nederlandse zelfvoorzieningsdoelen voor hout niet meer heel belangrijk gevonden, en daarmee werden ook de bosuitbreidingsdoelen minder relevant.

4.2.8 Overige veranderingen

De overige veranderingen, die slechts één enkele keer zijn genoemd als belangrijke verandering en daarom niet in Figuur 3 opgenomen zijn, zijn:

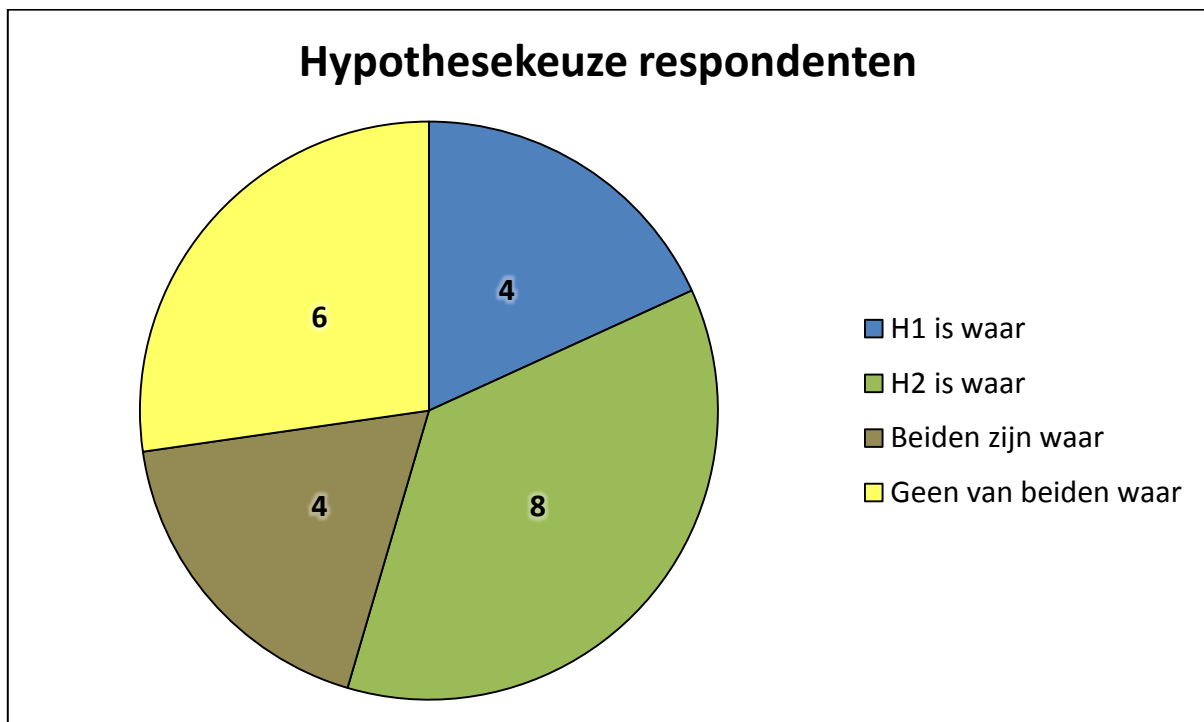
- De transformatie die Staatsbosbeheer onderging toen het een zelfstandig bestuursorgaan werd. Toen Staatsbosbeheer nog een onderdeel van de Rijksoverheid was viel bosbeleid en beheer van overheidsterreinen onder één instantie. Volgens respondent 5 heeft de splitsing van beleid en beheer bij Staatsbosbeheer ervoor gezorgd dat ook de afstand tussen beleid en beheer in zijn algemeenheid groter werd, waarbij met name het geluid van het beheer naar het beleid toe zwakker is geworden.
- Het mondiger worden van de maatschappij en de toenemende participatie van de maatschappij in het bos. Volgens respondent 9 ontstond onder burgers steeds meer de notie dat het bos van hun was, waar ze iets van moesten vinden en iets mee moesten willen. Dit was volgens de respondent 'vroeger' helemaal niet het geval. Hier hoort ook het betrekken van deze burgers bij projecten die met het bos te maken hebben bij, om hiermee draagvlak te creëren voor het bos. Draagvlak is van belang om te voorkomen dat betrokken burgers tot protest overgaan bij impopulaire beheersmaatregelen (zoals kap of branden).
- Het niet mee ontwikkelen van sturing met de maatschappelijke ontwikkelingen rondom bos. Respondent 14 illustreert deze, eigenlijk niet-verandering door uit te leggen dat met het produceren

van de duurzame grondstof hout door het bos een klimaatdienst wordt geleverd, maar dat de waarde van die klimaatdienst niet verzilverd kan worden. Ook CO₂-vastlegging door bossen is een voorbeeld van een belangrijke meerwaarde van bossen, waar boseigenaren en beheerders niet voor beloond worden. De respondent geeft aan dat dit uiteraard ook niet zo makkelijk is om te regelen, maar is van mening dat vanuit de overheid ook niet te merken is dat zij omwille van het klimaatbeleid hier verandering in probeert te brengen.

- De instorting van de houtmarkt. Volgens respondent 22 had op een gegeven moment de bos- en houtsector als leverancier van een grondstof geen belangrijke positie meer. Dit heeft deels te maken met de laatste verandering, het wegvallen van de grenzen binnen Europa, waardoor hout gemakkelijker uit andere Europese landen geïmporteerd kon worden. Volgens de respondent is er in de 70er en 80er jaren veel ingezet op houtproductie met het oog op een toekomstig houttekort. Maar, zo zegt de respondent, die beheerders hebben niet gezien dat de houtprijzen stegen, in tegendeel. Hierdoor moesten beheerders wat anders bedenken om aan inkomsten te komen.
- Het wegvallen van de grenzen binnen Europa. Respondent 22 noemt het wegvallen van de grenzen binnen Europa als belangrijke verandering, met name voor de houtmarkt (wat bij de vorige verandering beschreven is). Hierdoor is volgens de respondent het bos en de houtsector ondergeschoven geraakt bij het natuurbeleid, omdat de houtproductiefunctie van het bos minder noodzakelijk, en dus minder belangrijk werd geacht.

4.3 Hypotheses

In dit onderdeel van de resultaten worden de hypothesekeuzen van de respondenten beschreven. Tijdens de interviews zijn de twee hypotheses aan de respondenten voorgelegd met de vraag welke hypothese de respondenten als het meest 'waar' zagen. In Figuur 6 is de verdeling van de antwoorden op deze vraag te zien. Tien van de respondenten kozen niet voor een hypothese en gaven aan dat beide hypotheses waar waren of geen van beide hypotheses waar was, met een onderbouwing voor dit antwoord. Omdat het hier niet om een kwantitatieve studie gaat, en hier juist de argumentatie achter het antwoord van belang is, zijn deze antwoorden ook meegenomen en worden ook deze antwoorden hier beschreven.



Figuur 6: Hypothesekeuze respondenten. Hypothese 1 (H1) luidt: "Het beleid stuurt het beheer aan en bepaalt hiermee grotendeels wat er in het bos gebeurt.", hypothese 2 (H2) luidt: "Het beheer gaat overwegend zijn eigen gang in het bos en beleid volgt.". 4 respondenten gaven aan dat H1 het meest 'waar' was, 8 respondenten vonden H2 het meest 'waar'. 4 respondenten vonden beide hypothesen waar, en 6 respondenten gaven aan geen van beide hypothesen waar te vinden.

4.3.1 Keuze hypothese 1

Zoals in Figuur 6 te zien is kozen 4 van de respondenten voor hypothese 1. Respondent 1 geeft als argument voor deze keuze dat er een aantal belangrijke beslissingen genomen zijn in het bosbeleid die door de meeste bosbeheerders zijn opgevolgd. Als tweede argument noemt de respondent dat aan beleid vaak een subsidiestroom zit gekoppeld, die vaak bepalend kan zijn voor wat er in het bos gebeurt, en die in het verleden ook bepalend is geweest.

Volgens respondent 14 is de eerste hypothese meer waar dan de tweede hypothese, omdat het bos voor een groot deel een maatschappelijke functie heeft. *"Bij het sturen en inrichten van die maatschappelijke functies speelt de overheid een hele grote rol door middel van subsidies en wet- en regelgeving."* De respondent geeft aan dat, vanwege de subsidieregels, met name het economisch reilen en zijlen van het bosbeheer sterk door de overheid wordt beïnvloed. Andersom, zegt de respondent, heeft het bosbeheer weinig invloed op het beleid. De respondent denkt dat het beleid bepaald wordt via de politieke arena en opvattingen uit de maatschappij, en dat de bosbeheerders hierin hun stem nauwelijks weten over te brengen, mede door het feit dat milieu- en natuurorganisaties een belangrijke invloed hebben.

Respondent 1 denkt dat bosbeheerders in het algemeen vrij volgend zijn in wat hen wordt aangeboden aan kennis en subsidiemogelijkheden. Als voorbeeld noemt de respondent de opkomst van het geïntegreerd bosbeheer, gepaard met het afschaffen van de herplantsubsidie, waarbij veel mensen in het concept van geïntegreerd bosbeheer meegingen. Wel geeft de respondent aan dat deze meegaandheid enkel aan de orde is als ontwikkelingen makkelijk te volgen zijn. Als het echter te ingewikkeld wordt, zo zegt de respondent, dan gaan de meeste beheerders er niet in mee. Als voorbeeld noemt de respondent het niveau van houtoogst in het Nederlandse bos: *"Er is al een paar keer door de Nederlandse overheid vrij hard geroepen dat er meer hout in Nederland geproduceerd zou kunnen of mogen worden. En om dat te doen zou je toch echt wel wat meer dan vijftig of zestig procent van de bijgroei kunnen oogsten. Nou dat gebeurt dus niet. Er zijn wel mensen die dat doen, maar dat is niet de main stream.[...]Daar zal een keuze achter zitten. Maar daarin zijn ze [beheerders] dan weer wat minder volgend."*

Respondent 6 is van mening dat, over het algemeen, het beleid stuurt op de keuzes die in het veld gemaakt worden. En dat vertaalt zich, volgens de respondent, in subsidiesystemen. Deze subsidiesystemen hebben invloed omdat bosbouw op zichzelf vaak financieel lastig is, zegt de respondent, waardoor men toch vaak voor een deel afhankelijk is van die subsidies. De respondent illustreert dit door te speculeren dat, als men over 50 jaar naar de bosstatistiek van Nederland kijkt, er een jaar met een enorme piek te zien is. *"Dat was het laatste jaar dat iedereen nog subsidie kon krijgen voor herplant, en toen dacht iedereen 'nou gaan we nog even snel kaalkappen en herinplant plegen'. En toen is er ongelooflijk veel verjongd in één jaar."* Ook respondent 20 beaamt dat bosbeheer geen rendabele activiteit is en dat om deze reden de sturing van de overheid door middel van subsidies invloedrijk is.

Respondent 9 noemt ook vooral de subsidies als belangrijke vorm van invloed van beleid op beheer. In tegenstelling tot respondent 6 is respondent 9 van mening dat, in de dagelijkse beheersactiviteiten, de beheer doet wat hij/zij denkt het beste is aan de hand van de doelstellingen die door de beheerder (of de eigenaar) zelf zijn geformuleerd. Maar, benadrukt respondent 9, als het gaat om geld doet het beheer vooral wat het beleid bepaalt. De respondent geeft aan meegemaakt te hebben dat beheerders bepaalde Programma Beheer-pakketten kozen om in het beheer na te streven, omdat die pakketten het meeste geld zouden opleveren. Met subsidie-instrumenten, zegt de respondent, is het beleid dus wel heel sturend.

4.3.2 Keuze hypothese 2

Acht van de respondenten gaven aan hypothese twee het meest 'waar' te vinden. Respondent 12 kiest voor de tweede hypothese, omdat *"beleid altijd achterloopt op ontwikkelingen"*. Volgens de respondent is dit een soort standaard, die voor bossen niet anders is dan voor andere beleidsvelden.

Respondent 2 vindt de keuze heel makkelijk en zegt dat de tweede hypothese waar is, omdat beheerders volgens de respondent gewoon doen wat ze vanuit hun eigen doelstelling willen doen. *"De beheerder heeft gewoon zijn eigen doelen, en ookal zouden die niet overeenkomen met de overheidsdoelen, dan gaat hij daar gewoon zijn eigen gang mee."* De respondent redeneert dat, als het een beheerder hoofdzakelijk gaat om geld verdienen, en de overheid zou heel veel geld geven als er niet geoogst wordt, dan zou de beheerder kunnen beslissen om maar niet te oogsten omdat dat winstgevender is. Maar, zegt

de respondent, dat is nooit zo geweest. *"In die zin heeft die subsidie voor het nalaten van oogst maar heel beperkt zin gehad, want het bedrag wat je daarvoor kreeg was veel kleiner dan het bedrag dat je verdiende aan houtoogst. Dus dat werkte niet."*

Respondent 4 geeft aan dat, op het landgoed waar de respondent over het bosbeheer gaat, vooral de eigen koers wordt gevaren in het bosbeheer. Hierbij zegt de respondent wel dat er, zowel vanuit beleid als vanuit beheer, naar een derde pijler wordt gekeken; het onderzoek. De respondent zegt dat vanuit beheer op het landgoed het onderzoek goed in de gaten wordt gehouden, en dat als daar nieuwe inzichten uit komen die voor het landgoed relevant zijn, dat die dan in het beheer toegepast worden. Maar, zegt de respondent, dat doet het beleid ook. Aan de hand van dezelfde nieuwe inzichten kan ook in het beleid een nieuwe koers bepaald worden. De respondent geeft aan dat, als vanuit de overheid subsidieregelingen ontwikkeld worden voor een bepaalde vorm van beheer die op het landgoed ook toegepast wordt, dat daar dan natuurlijk wel gebruik van gemaakt wordt. Als voorbeeld geeft de respondent de subsidie die het landgoed vanuit de provincie ontvangt voor de teelt van biomassa. Vanuit het beheer zijn bewust bossen aangelegd om hout te produceren voor biomassa, gecombineerd met natuurontwikkeling en waterretentie. Vanuit de provinciale overheid bleek hier veel interesse voor te zijn en ontving het landgoed op een gegeven moment subsidie, waarmee bijvoorbeeld onderzoek gedaan kon worden naar de gevoerde beheersvorm. Maar, benadrukt de respondent, het initiatief voor het beheer was in het beheer van het landgoed zelf ontwikkeld.

Respondent 8 geeft aan zonder aarzelen voor de tweede hypothese te kiezen. Op het moment is er volgens de respondent geen beleid, *"en het beheer kan prima zonder het beleid, als we het even zo bekijken. [...] we hebben de afgelopen 10-15 jaar met verdacht weinig beleid dat bos gewoon best goed beheerd."* Er neigt nu wel weer naar beleid, zegt de respondent, maar dat komt doordat het beheer die gesprekken initieert.

Als voorbeeld van een ontwikkeling in bosbeheer, die in het beleid is overgenomen, noemt respondent 8 het aspect van dood hout in het bos. Dit aspect is ontwikkeld in beheer, met behulp van onderzoek. Dit heeft stevige discussies, ook in de beheersector, opgeleverd maar is nu een algemeen geaccepteerd concept. *"Zelfs de meest hardcore houtboer vindt dood hout heel normaal."* Beleid is hier volgend geweest aan het beheer, en heeft het concept, dat in het beheer opkwam, opgepakt en gemeengoed gemaakt in het gehele Nederlandse bosbeheer. Respondent 15 noemt de opkomst van het concept geïntegreerd bosbeheer vanuit het beheer en de opname en promotie ervan door het beleid in eenzelfde context van ontwikkeling. Dood hout is in het geïntegreerd bosbeheer een belangrijk onderdeel. Deze twee ontwikkelingen hebben parallel aan elkaar plaatsgevonden.

4.3.3 Keuze beiden waar

Vier respondenten gaven aan beide hypothesen waar te vinden. Respondent 5 maakt geen keuze, want volgens de respondent zitten er in beide hypothesen waarheden. Aan de ene kant zegt de respondent dat het de eigenwijsheid van de beheerder is, die gewoon zijn eigen ding doet, dat op de lange termijn ontwikkelingen in het beheer door het beleid worden opgepikt als het beleid er iets in ziet. Aan de andere kant geeft de respondent aan dat het Rijk 'de gouden koorden in handen heeft'. Bij het beleid zitten de subsidielijnen, en dat heeft invloed. Ook stelt het Rijk kaderrichtlijnen op, waarmee kaders voor het beheer worden gevormd. Ook dit heeft volgens de respondent evidente invloed op het beheer.

4.3.4 Keuze geen van beiden waar

Zes respondenten gaven aan geen van beide hypothesen helemaal waar te vinden. Zo geeft respondent 10 aan dat het sturen op natuur door de overheid ertoe heeft geleid dat veel bosbeheerders hun bos een functie natuur hebben gegeven, meer dan er misschien zonder de sturing gedaan hadden, omdat ze er geld voor kregen. De respondent zegt dat er echter een shift in sturing heeft plaatsgevonden, en daarmee in invloed. In het verleden werd er veel meer gestuurd, en waren de instrumenten veel krachtiger. Als voorbeeld noemt de respondent de herplantsubsidie, die ervoor zorgde dat beheerders eerder de keuze maakten om te herplanten, omdat het toch niks kostte. De respondent denkt dat nu de beheerders grotendeels zelf bepalen wat ze in hun bos doen. En wat betreft herplant een andere afweging maken omdat de investering nu uit eigen zak betaald moet worden. Respondent 11 beschrijft dezelfde tendens.

Respondent 16 zegt dat welke hypothese van toepassing is verschuift in de tijd. In de tijd van het Meerjarenplan Bosbouw en het Bosbeleidsplan was er in Nederland een actief bosbeleid, met

subsidiereregelingen, voorbeeldbedrijven en voorlichting. Sinds die tijd is het bosbeleid als zelfstandig onderdeel langzaam verdwenen omdat het opging in het natuurbeleid. Volgens de respondent is het bosbeleid hierdoor heel klein geworden en heel erg op afstand komen te staan, waardoor de invloed enorm is afgenomen.

Respondent 19 geeft aan de keuze een lastige te vinden. De respondent noemt de subsidieregeling SNL, die heel sturend is voor het beheer van natuurterreinen, maar die volgens de respondent veel minder sturend is voor het beheer van bossen. De respondent zegt dat voor het multifunctionele bos de Boswet wel heel sturend is, en noemt dit 'de sterkste sturing die we hebben'. Wel gaat deze vorm van sturing voornamelijk over het bosoppervlak, op de beheerkeuzes in het bos zelf is weinig invloed.

5. Conclusies en discussie

5.1 Belangrijkste veranderingen in de bossector

De eerste onderzoeksvraag luidde: *"Hoe hebben bosbeheer en bosbeleid in Nederland elkaar beïnvloed in de periode 1985-nu?"*, met de bijbehorende sub-vragen: *"Welke belangrijke veranderingen hebben er plaatsgevonden in het Nederlandse bosbeheer (respectievelijk bosbeleid) sinds 1985, en in hoeverre zijn deze (mede) veroorzaakt door bosbeleidsinvloeden (respectievelijk bosbeheerinvloeden)?"*

Twee van de door de respondenten genoemde veranderingen waren geen specifieke veranderingen, maar beschreven meer autonome trends, die samen een globale golfbeweging met betrekking tot de mate van maatschappelijke aandacht voor bos en hout beschreven. Deze golfbeweging strekt zich uit over de gehele onderzoeksperiode en vormt het kader waarbinnen alle andere veranderingen te verklaren zijn.

Zo is de verandering van bosbeheersvorm, waarbij natuuraspecten in het bos in toenemende mate de focus van het beheer vormen, hierdoor te verklaren. Zo zijn ook de veranderingen in subsidies, evenals het verdwijnen van het bosbeleid, te verklaren door de toegenomen aandacht voor natuur ten koste van de aandacht specifiek gericht op bossen. Ook de afname van de kennis van bossen is te verklaren door de afgenomen aandacht voor bossen als meer dan enkel een natuurtype. Kennisontwikkeling over beheer met betrekking tot andere bosfuncties vond hierdoor veel minder plaats. Overigens heeft deze ontwikkeling niet exclusief alleen in Nederland plaatsgevonden. Ook in Vlaanderen, wat in termen van bosoppervlak (bosindex bij beiden ongeveer 10%) en situering van het bos (bevolkings- en recreatiedruk en versnippering) vergelijkbaar is, was een soortgelijke trend waar te nemen. Bij de Vlaamse overheid is de Afdeling Bos en Groen overgegaan in het Agentschap voor Natuur en Bos, wat eenzelfde shift naar meer aandacht voor natuur weergeeft. Al bleef in Vlaanderen, in tegenstelling tot in het Nederlandse beleid, het bos wel als apart onderdeel van natuur genoemd worden, zoals te zien is in de naamgeving van het Agentschap.

De andere trend, de heropleving van de aandacht voor bos en hout, is een trend die pas recentelijk ontstaan is. Met de groeiende discussies over en aandacht voor klimaatverandering, duurzaamheid en circulaire economie groeit ook weer de aandacht voor bos en de functies die bos te bieden heeft. Door deze ontwikkeling worden ook andere veranderingen weer in een ander daglicht geplaatst. Zo is er nu recentelijk weer meer aandacht voor de houtproducerende functie van bossen omdat hout als hernieuwbare grondstof en als grondstof voor onder andere biomassa weer interessant is. Hierdoor verandert de beheersvorm en wordt er in het beheer weer meer gekeken naar het ook benutten van de houtproducerende kwaliteiten van het bos. Met de hernieuwde aandacht voor bos en hout krijgt ook de kennisontwikkeling omtrent bos en hout weer een impuls. Er wordt geconstateerd dat de kennis van bossen niet alleen is afgenomen, maar ook juist weer heel erg nodig is. Een kentering in de verandering van kennisafname is dus wenselijk.

De verandering in bosbeheersvorm naar meer natuurlijker bosbeheer is de belangrijkste verandering die in het bosbeheer heeft plaatsgevonden. Deze verandering, die ontstaan is in het beheer zelf, is op een gegeven moment door voorlichtingsinspanningen vanuit het beheer opgepikt door het beleid. Het beheer heeft hier dus een belangrijke rol gehad in het beïnvloeden van het beleidsbesluit om in te gaan op de ontwikkeling die in het beheer gaande was. Het beleid heeft door middel van voornamelijk financiële stimuleringsregelingen een belangrijke rol gehad in de grootschalige overgang naar natuurlijker bosbeheer. Met stip bovenaan staat de invloed van de afschaffing van de herplantsubsidie, wat voor een

enorme impuls in het besluit van beheerders om af te stappen van kunstmatige herplant en over te gaan op natuurlijke verjonging heeft gezorgd. Hier heeft dus, ondanks dat de verandering in het beheer zelf al gaande was, het beleid een belangrijke invloed gehad. Belangrijk hier is dat de ontwikkeling van het idee over natuurlijker bosbeheer al ver voor de onderzoeksperiode van dit onderzoek is begonnen. Al vanaf de stormen in '72 en '73 groeide langzaam de gedachte dat 'natuurlijker' bos meer divers en dus resistenter zou zijn dan het op dat moment nog veel toegepaste kaalkap- en herplantsysteem. Er was dus in het beheer wel al meer interesse ontstaan in het overgaan naar natuurlijker bosbeheer, maar deze ontwikkeling zou in veel lager tempo hebben plaatsgevonden als het beleid hier niet op ingespeeld had en dit gedachtengoed niet grootschalig gestimuleerd had.

De verandering in subsidies is de belangrijkste verandering die in het beleid heeft plaatsgevonden. De verandering werd met name beschreven als de overgang van subsidies sturend op input naar subsidies sturend op output. Daarnaast werd ook de verschuiving genoemd van subsidieregelingen specifiek gericht op bosbeheer naar algemenere regelingen voor natuurbeheer, waar bos als natuurtype onderdeel van uitmaakt. Hiermee veranderde het niveau van sturing van het beleid op het beheer, waarbij de algemene impressie is dat de sturende invloed van het beleid op het beheer is afgenomen. Met inputsturing werd sterk gestuurd op bosbeheersniveau, op het niveau van besluitvorming over uit te voeren maatregelen in het bos. De overgang naar outputgerichte subsidieregelingen voor natuurtypen maakte dat sturing op een globaler niveau plaatsvond en zich enkel richtte op het behalen van resultaten die voldeden aan de beschrijving van de na te streven natuurtypen. Wat er verder in het bos gebeurde, en hoe die resultaten gehaald werden, dat was aan de beheerder zelf om over te besluiten. Op deze overgang is vanuit het beheer echter weinig invloed uitgeoefend. De verandering is hoofdzakelijk in het beleid zelf ontstaan, waarbij de maatschappelijke ontwikkeling van de toenemende aandacht voor natuur een belangrijke rol heeft gespeeld in de ontwikkeling van meer (algemeen) natuurgerichte subsidie-instrumenten, waarin ook bossen enkel als natuurtypen worden geclassificeerd.

Op de vraag hoe bosbeheer en bosbeleid elkaar beïnvloeden hebben is geen eenduidig antwoord te geven. Processen in het bos zijn processen die zich over vele jaren, decennia of zelfs eeuwen uit kunnen spreiden. Ontwikkelingen in de bossector zijn daarom vaak ontwikkelingen die niet van de ene op de andere dag gebeuren, maar waar een aanloopproces van vele jaren aan vooraf kan gaan, waarin door allerlei actoren direct of indirect bijgedragen wordt aan het beïnvloeden van het proces. Sommige veranderingen zijn concreet genoeg om het mogelijk te maken concreet aan te wijzen welke actoren invloed hebben uitgeoefend in de totstandkoming van de verandering, bijvoorbeeld de verandering in beheersvorm of de verandering in subsidies. Voor andere veranderingen, die abstracter of algemener van aard zijn, is het echter moeilijk om aan te duiden waar en hoe beïnvloeding heeft opgetreden om de veranderingen te doen plaatsvinden, bijvoorbeeld bij de afname van kennis van bossen. Omdat ook deze veranderingen grote impact op de sector kunnen hebben is het belangrijk dat ook de processen van dit soort veranderingen worden geëvalueerd en begrepen, zodat een bewuste afweging kan worden gemaakt in hoeverre de ontwikkeling voor de sector wenselijk is, en zodat waar nodig bijgestuurd of ingegrepen kan worden als blijkt dat aanhoudende veranderingen niet wenselijk voor de sector zijn.

5.2 Meest gebruikte sturingsstrategieën

De tweede onderzoeksvraag was: *"Hoe beïnvloeden sturingsstrategieën de besluitvorming in de Nederlandse bossector?"*, met de bijbehorende sub-vragen: *"Via welke juridische, financiële, communicatieve en/of fysieke sturingsinstrumenten hebben bosbeheerders (respectievelijk bosbeleidsmakers) geprobeerd om invloed uit te oefenen op de besluitvorming van bosbeleidsmakers (respectievelijk bosbeheerders), en welke waren (het meest) succesvol?"*

Uit de resultaten blijkt dat vanuit het beheer voornamelijk communicatieve sturingsinstrumenten zijn ingezet bij het proberen te beïnvloeden van beleidsbesluitvorming. Deze communicatieve instrumenten bestaan uit het verschaffen van informatie en kennis over bossen, deelname in discussies en overleg met beleidsmakers, lobbying, promotie en het uitvoeren van onderzoekjes (als grondslag voor het verschaffen van nieuwe kennis en informatie). Voorbeelden van concrete middelen waarmee informatievoorziening gedaan wordt zijn; cursussen, boeken, brochures en artikelen in vakbladen (bijvoorbeeld het Vakblad Natuur Bos Landschap). Een voorbeeld van deelname in discussies is de betrokkenheid van beheerders in het formuleren van het Bosbeleidsplan, waarbij kennis over de beheerpraktijk als input werd gegeven in het formuleren van het plan.

Ook fysieke sturing in de vorm van het aanpassen van de bosbeheersvorm wordt genoemd als instrument vanuit het bosbeheer. Het doel van deze fysieke sturing is om fysiek in het bos te laten zien

hoe (en dat) de gevoerde bosbeheersvorm werkt om als voorbeeld te dienen voor andere beheerders en beleidsmakers te laten zien wat de mogelijkheden zijn. Dit instrument gaat altijd gepaard met communicatieve instrumenten zoals cursussen en artikelen, om zo kennis over de nieuwe beheersvorm en de effecten hiervan op collega-beheerders en beleidsmakers over te kunnen brengen.

In de interviews kwam niet naar voren dat er door beheerders juridische of financiële instrumenten worden gebruikt om invloed uit te oefenen op beleidsprocessen. Dit is niet heel verrassend, aangezien juridische en financiële instrumenten hoofdzakelijk instrumenten zijn die de overheid ter beschikking heeft, bijvoorbeeld de ontwikkeling van wetgeving of subsidieregelingen. Vanuit het beleid is er dus in theorie een hogere mate van sturende invloed mogelijk dan vanuit het beheer, omdat vanuit het beheer enkel instrumenten vanuit de 'laagste machtsklasse' (uit de driedeling van Etzioni (1975)) ingezet kunnen worden om beleidsbesluitvorming te beïnvloeden. Met de toenemende betrokkenheid vanuit beheer bij beleidsvormende processen zal de invloed van deze 'lage' communicatieve wel kunnen toenemen omdat het beleid meer open zal staan voor de input die door de uitgenodigde beheerders gegeven wordt.

Het beleid heeft dus, naast communicatieve instrumenten, ook juridische en financiële instrumenten ter beschikking voor het beïnvloeden van besluitvorming in het beheer. Voorbeelden van juridische sturing zijn de Boswet, de Flora- en faunawet, de nieuwe Wet natuurbescherming (die vanaf 1 januari 2017 in werking zal treden en de twee eerstgenoemde wetten, alsmede de Natuurbeschermingswet, zal vervangen) en de klimaatafspraken die eind 2015 in Parijs zijn gemaakt (dit zijn weliswaar afspraken op mondiaal niveau, maar deze zullen worden vertaald naar klimaatdoelen voor Nederland). Financiële sturing vanuit beleid is voornamelijk in de vorm van subsidies, zoals bijvoorbeeld de subsidieregeling Functiebeloning, Programma Beheer, SNL of SDE+.

Wat betreft communicatieve documenten zijn er verschillende vormen, zoals de visiedocumenten Meerjarenplan Bosbouw en Bosbeleidsplan die de beleidsvoornemens van de overheid omtrent bossen verwoordde. Daarnaast zijn er vanuit beleid ook campagnes gevoerd, zoals de campagne "Nederlands hout doet mee", waarbij met voorbeeldprojecten, bijeenkomsten en een boek informatie werd verschaft ter stimulering van de houtproductiefunctie van het bos. Een actueel project is het actieplan "Bijdrage van bos aan een groene economie" (onder de titel "Wat Snijdt Hout?") dat momenteel wordt opgesteld. Hiervoor worden bijeenkomsten georganiseerd met betrokken stakeholders, waarbij gediscussieerd kan worden over de inhoud van het te formuleren plan en waarbij de betrokken partijen input kunnen leveren voor het plan.

De opzet van het project "Wat Snijdt Hout?" heeft duidelijk een netwerksturingsstrategie; een netwerk van actoren wordt samengebracht om samen een plan te ontwikkelen voor de bijdrage van Nederlands bos aan de groene economie. De overheid heeft hier een faciliterende rol in het samenbrengen van de actoren en het mogelijk maken van discussies over het onderwerp teneinde het gestelde doel van een actieplan te behalen.

Deze opzet karakteriseert een verandering die is opgetreden in de relatie tussen beleid en beheer. Binnen het tijdsframe van dit onderzoek, de periode van 1985 tot heden, is een verandering merkbaar in de rol van de overheid in de sector, waarbij de sturingsstrategie van de overheid veranderde van een rationale sturingsstrategie naar een netwerkstrategie. Hiermee veranderde ook de invloed van beleid op beheer, alsmede de invloed van beheer op beleid. Er zijn twee belangrijke aspecten te onderscheiden. Ten eerste trekt de overheid zich terug uit haar sterk sturende en regelende rol en laat meer van de uitvoer van beleid over aan andere partijen. Hier vindt dus een overgang plaats van rationele sturing naar sturing op afstand. De overheid blijft hier nog wel haar centrale, sturende rol behouden, maar de intensiteit van de sturing vanuit de overheid op de uitvoer van het beheer neemt af. Hierdoor ontstond meer afstand tussen beleid en beheer, waardoor het beleid meer op afstand kwam te staan van wat er in het beheer gebeurde. Het tweede aspect is dat actoren uit het beheer juist meer betrokken werden bij de formulering van beleid. Dit begon al bij de formulering van het Bosbeleidsplan, waar ook als nieuwe doelstelling het betrekken van andere partijen in geformuleerd was. Er vindt hier dus een overgang plaats van de rationale sturingsstrategie van de overheid, via de sturingsstrategie als tussenfase, naar een netwerkstrategie waarin beheerders betrokken worden bij beleidsprocessen rondom bos. De ontwikkeling van de netwerkstrategie zorgt er juist weer voor dat de afstand tussen beleid en beheer weer kleiner gemaakt kan worden. Hierdoor kunnen de ontwikkelingen in het beheer beter kenbaar gemaakt worden in het beleid en kan vanuit het beleid beter worden ingespeeld op de wensen en behoeften van het beheer.

Wat ook vaak als belangrijke invloed werd genoemd is het belang van bepaalde personen op bepaalde posities in de sector; het netwerk van personen in de sector. Doordat de bossector geen grote sector is, en veel beheerders en beleidsmakers elkaar nog kennen van de studie of van eerdere samenwerkingen, is er sprake van een sector met een hoog 'ons-kent-ons'-gehalte. De belangrijke invloed van dit netwerk is dat men weet bij wie men moet zijn om bepaalde dingen gedaan te krijgen, dat de drempel om iemand te benaderen lager is dan wanneer er een ander, onbekender, persoon op die positie zou zitten, en dat de ontvankelijkheid voor de over te brengen boodschap groter is dan wanneer iemand anders desbetreffende positie zou bekleden. Hierdoor kan het netwerk bijvoorbeeld een positieve invloed hebben op de effectiviteit van communicatieve instrumenten, en op die manier is het bossector-netwerk aan sich een belangrijke vorm van sturing. Het is niet gek dat deze invloed in dit onderzoek vaak werd genoemd. Doordat de Nederlandse bossector relatief erg klein is, komt men elkaar vaak tegen en leert men elkaar goed kennen. In grotere sectoren zoals de land- en tuinbouw of de transportsector zal dit netwerkeffect veel minder substantieel zijn. Aan het hoge 'ons-kent-ons'-gehalte in de sector kleeft echter ook een nadeel. Door dit netwerk binnen de sector kan een soort tweedeling ontstaan tussen mensen die wel tot dit netwerk horen en mensen die er niet bij horen. Deze mensen vallen dan buiten de boot bij initiatieven vanuit het netwerk en worden niet gehoord in besluitvormingsprocessen en ontwikkelingen.

Ook voor dit onderzoek is het belangrijk rekening te houden met het netwerk-effect. Respondenten voor dit onderzoek zijn geselecteerd door middel van snowball-sampling. Hierdoor zijn personen gesproken die volgens andere respondenten veel ervaring hebben in de Nederlandse bossector en daardoor ook zeer relevant waren om te spreken. Het zou hierbij echter wel kunnen zijn dat door het 'ons-kent-ons'-netwerk enkel mensen zijn gesproken die door anderen zijn aangewezen omdat zij in hetzelfde circuit zitten, waardoor andere eventuele relevante respondenten, die niet in dit circuit zitten, over het hoofd zijn gezien. Aangezien het hier kwalitatief onderzoek betreft is het ook om deze reden belangrijk om te onthouden dat de resultaten gebaseerd zijn op de opvattingen van de gesproken respondenten. Het is dus belangrijk bedachtzaam te zijn op het feit dat de hier geformuleerde conclusies niet per definitie generaliseerbaar zijn voor de gehele sector. De conclusies verstrekken een inzicht in de sector gebaseerd op de ervaringen van de voor dit onderzoek gesproken respondenten.

5.3 Reflectie hypothesen

Opvallend in de resultaten van de hypotheskeuzes is dat de argumenten van respondenten voor het meest 'waar' zijn van hypothese 1 of 2 allebei grotendeels over de invloed van subsidies gaan en daarin heel tegenstrijdig zijn. Respondenten die hypothese 1 als het meest waar zagen beargumenteerde dit vooral met het feit dat sturing vanuit de overheid door middel van subsidies heel sterk is, omdat bosbeheer op zichzelf financieel vaak lastig is. Respondenten die hypothese 2 kozen waren juist van mening dat de subsidies helemaal geen sterke sturende invloed hadden. Volgens deze respondenten zetten beheerders hun eigen koers uit, en maakten enkel gebruik van subsidies als die bij deze koers aansloten. Er zijn dus verschillende geluiden, verschillende meningen, te horen over de invloed van subsidies op het bosbeheer.

Wat bij de respondenten die geen keuze maakte voor een van de hypothesen vaak naar voren kwam is dat er in de onderzoeksperiode (1985 – nu) veel veranderd is waardoor niet één hypothese als 'waar' voor de hele periode aangewezen kan worden. In het verleden, rond het begin van de onderzoeksperiode, was er vanuit beleid heel veel aandacht voor bossen en werden er ook bosdoelen vanuit beleid geïnitieerd (bijvoorbeeld de bosuitbreidingsdoelen uit het Meerjarenplan Bosbouw). Met de toename van maatschappelijke aandacht voor natuur richtte beleid zich ook steeds meer op natuur, waardoor het beleid specifiek voor bossen minder bepalend werd. Zoals ook uit de verandering in subsidies bleek bepalen beheerders nu meer zelf wat ze doen omdat de sturing vanuit beleid, onder andere door subsidies, die in het verleden veel krachtiger was, heel erg is afgenomen. Door de afgenomen aandacht voor bos als méér dan een natuurstype was het echter ook zo dat beleid de ontwikkelingen in het beheer minder nauwlettend volgde. Beheer ging weliswaar zijn eigen gang, maar vanuit beleid werd daar niet op gevolgd, zoals in hypothese 2 was aangenomen. Tijdens de onderzoeksperiode heeft er dus een verschuiving plaatsgevonden, waarbij eerst hypothese 1 het meest 'waar' was en waarna de situatie steeds meer richting hypothese 2 verschoof. (al bleef het 'volgen' van beleid dus grotendeels uit, waardoor hypothese 2 niet volledig als 'waar' gezien kan worden)

In feite is de lijn tussen hypothese 1 en hypothese 2 momenteel in toenemende mate aan het vervagen. Door de veranderende sturingsstrategie vanuit beleid wordt het beheer in toenemende mate betrokken bij het formuleren van visies en doelen voor het bos. Er wordt vanuit het beheer meer geïnitieerd,

waardoor het beleid meer volgend wordt aan de input die vanuit het beheer voor beleidsvorming gegeven wordt. Hiermee wordt er dus wel beleid geformuleerd dat in het beheer geïmplementeerd wordt (of kan worden), maar wordt dit beleid meer dan voorheen ingegeven door wat vanuit het beheer voorgesteld wordt.

Dit is een positieve ontwikkeling voor de interactieprocessen tussen beleid en beheer in de Nederlandse bossector. De toenemende betrokkenheid van beheer bij beleid, en vice versa, nemen ook de mogelijkheden voor wederzijdse beïnvloeding toe. Hiermee kan de fundering onder de Nederlandse bossector worden versterkt waardoor de sector in het actuele en toekomstgerichte kader van klimaat en duurzaamheid een belangrijke en veelzijdige bijdrage aan de maatschappij kan leveren.

Referenties

- Abma, R. (2001). *Samenhang in het bos- en natuurbeleidsnetwerk. Zicht op de positionering van belangenorganisaties in het beleidsveld*. Wageningen Universiteit, leerstoelgroep Bos- en natuurbeleid.
- Abma, T. & In't Veld, R. (2001). *Handboek beleidswetenschap. Perspectieven, thema's en praktijkvoorbeelden*. Amsterdam: Uitgeverij Boom. ISBN- 90-5352-6951
- Arts, B. J. M., Buijs, A. E., Elands, B. H., de Groot, M., Hoogstra-Klein, M. A., Kamphorst, D. A., & Turnhout, E. (2014). " *Interactief kappen*": *Staatsbosbeheer en de maatschappelijke acceptie van houtoogst*. Alterra.
- Arts, B., & Verschuren, P. (1999). Assessing political influence in complex decision-making: An instrument based on triangulation. *International Political Science Review*, 20(4), 411-424.
- Berg, B. L., Lune, H. (2012). *Qualitative research methods for the social sciences*. Boston, MA: Pearson Education, Inc. ISBN-10 0-205-23496-8
- Bosbouwvoorlichting (1994). *Themanummer Regeling Functiebeloning Bos en Natuurterreinen*. Bosbouwvoorlichting, 33^e jaargang nr. 7.
- Bosgroepen (2015). Het Bosschap is opgeheven: wat zijn de gevolgen voor u?. Website van de Bosgroepen <http://bosgroepen.nl/gevolgen-verdwijnen-boschap/>, gezien op 21 september 2016.
- Boschap (2010). Meerjarenstrategie Bosschap 2010- 2014.
- Brukas, V., & Sallnäs, O. (2012). Forest management plan as a policy instrument: Carrot, stick or sermon?. *Land Use Policy*, 29(3), 605-613.
- Burger, M. (2010). *Planning for tomorrow, today: how (Dutch) forest and nature management organizations cope with uncertainty*. Wageningen University, Forest and Nature Conservation Policy.
- Cubbage, F., Harou, P., & Sills, E. (2007). Policy instruments to enhance multi-functional forest management. *Forest Policy and Economics*, 9(7), 833-851
- De Bruin, J. O., Hoogstra-Klein, M. A., Mohren, G. M., & Arts, B. J. (2015). Complexity of Forest Management: Exploring Perceptions of Dutch Forest Managers. *Forests*, 6(9), 3237-3255.
- De Klein, J., & Koopmans, G. (2011). Geïntegreerd bosbeheer. In *Bos4D: naar integratie van tijd, schaal en ontwerp in het bosbeheer (pp. 08-10)*. Bos4D.
- Den Ouden, J. (2016). *Marteloscoopen – studiemateriaal voor de praktijk*. Vakblad Natuur, Bos, Landschap. Vakblad januari 2016.
- Den Ouden, J., Muys, B., Mohren, F., & Verheyen, K. (2010). Bosecologie en bosbeheer. *Uitgeverij Acco, Leuven*. ISBN 978-90-334-7782-9
- Elo, S., & Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of advanced nursing*, 62(1), 107-115.
- Etzioni, A., (1975). *A comparative analysis of complex organizations: on power, involvement and their correlates*. New York: The Free Press. ISBN 0-02-909650-2. Via Vedung et al., (1998).
- Fobé, E., Brans, M., & Wayenberg, E. (2014). Beleidsinstrumenten: theoretische perspectieven en keuzemodellen. SBOV.
- Friese, S. (2012). *Qualitative data analysis with ATLAS.ti*. London: SAGE Publications. ISBN 978-0-85702-130-4
- Godfroij, A. (1981). *Netwerken van organisaties: strategieën, spelen, structuren*. Den Haag: Vuga.
- Hinssen J.P.P. (1997). Sturing van nationale parken in Nederland. *CSTM Studies en rapporten, achtergrondrapport nummer 5*. Project Netwerksturing in het bos- en natuurbeleid, mogelijkheden en effecten. Wageningen: Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek.

Hoeven, D., & Reinshagen, P. (2011). *Naar groene chemie en groene materialen: kennis-en innovatieagenda voor de biobased economy*. Wetenschappelijke en Technologische Commissie voor de Biobased Economy.

IPO (2010): Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer. Den Haag: Inter provinciaal Overleg. Publicatie van website Partaal Natuur en Landschap gehaald.
https://www.portaalnatuurenlandschap.nl/assets/basisboek_subsidiestelsel_snl_opgemaakte_versie.pdf, gezien op 22 september 2016.

KIS-Bos (2004): Informatiemap KIS-Bos, Unie van Bosgroepen.

Korsten, A.F.A. (2005). De keuze van een sturingsaanpak. Website van Arno Korsten
<http://www.arnokorsten.nl/PDF/Beleid/De%20keuze%20van%20een%20sturingsstrategieen%20070107.pdf>, gezien op 7 april 2016

Kuindersma, W., Boonstra, F. G., Arnouts, R. A., Folkert, R., Fontein, R. J., Hinsberg, A. van, Kamphorst, D.A. (2015). *Vernieuwing in het provinciaal natuurbeleid; Vooronderzoek voor de evaluatie van het Natuurpact*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen UR. WOt- technical report 35.

Lange, C. J. (1985). De bosbouwer denkt er het zijne van. *Nederlands bosbouw tijdschrift*. 57(1985)2, 43-47.

Leibundgut, H. (1966). *Die Waldpflege*. Bern: Haupt Verlag.

Ministerie LNV (1992). Evaluatie Meerjarenplan Bosbouw 1986 – 1991. *Ministerie van LNV, Den Haag*.

Ministerie LNV (1993). Bosbeleidsplan. *Ministerie van LNV, Den Haag*.

Ministerie LNV (2000). Natuur voor mensen, mensen voor natuur. *Ministerie van LNV, Den Haag*.

Pregernig, M. (2001). Values of forestry professionals and their implications for the applicability of policy instruments. *Scandinavian journal of forest research*, 16(3), 278-288.

Rijksoverheid (2016). Nieuwe Natuurwet. Website van de Rijksoverheid
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur-en-biodiversiteit/inhoud/nieuwe-natuurwet>, gezien op 15 september 2016.

Schreier, M. (2014). Qualitative content analysis. *The SAGE handbook of qualitative data analysis*, 170-183.

Serbruyns, I. & Luyssaert, S. (2006). Acceptance of sticks, carrots and sermons as policy instruments for directing private forest management. *Forest Policy and Economics*, 9(3), 285-296.

Staatsbosbeheer, 2015. *Groeiende Toekomst*. Bosvisie van Staatsbosbeheer.

Tarter, C. J., & Hoy, W. K. (1998). Toward a contingency theory of decision making. *Journal of educational administration*, 36(3), 212-228.

Thomassen, E. A. H., & Jans, M. F. F. W. (2012). Particulier natuurbeheer en bos. *De Levende Natuur*, 113(5), 247.

Van der Jagt, J.L., Paasman, J.M., Klingen, L.A.S., Houtzagers, M.R. & Konings, C.J.F. (2000). *Geïntegreerd bosbeheer. Praktijk, voorbeelden en achtergronden*. Wageningen: Expertisecentrum LNV. . ISBN 90-75789-05-X.

Van Gossum, P., Arts, B., Van Laar, J., & Verheyen, K. (2010). Implementation of the forest expansion policy in the Netherlands in the period 1986–2007: Decline in success?. *Land Use Policy*, 27(4), 1171-1180.

Van Gossum, P., & De Maeyer, W. (2006). Performance of forest groups in achieving multifunctional forestry in Flanders. *Small-scale forest economics, management and policy*, 5(1), 19-36.

Van Wijk, M. N., de Jong, J. J., & van den Berg, C. A. (2001). *5 jaar voorbeeldbedrijven geïntegreerd bosbeheer in Gelderland: na 5 jaar monitoring alle vragen beantwoord?* (No. 337, p. 85). Alterra.

Vedung, E., Bemelmans-Videc, M-L., & Rist, R.C. (1998). *Carrots, sticks and sermons. Policy instruments and their evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers. ISBN 1-56000-338-3.

Veenman, S., Liefferink, D., & Arts, B. (2009). A short history of Dutch forest policy: The 'de-institutionalisation' of a policy arrangement. *Forest Policy and Economics*, 11(3), 202-208.

Verbij, E. (2008). *Inter-sectoral coordination in forest policy. A frame analysis of forest sectorization processes in Austria and the Netherlands*. Proefschrift Wageningen Universiteit.

Verschuren, P. J. M., & Doorewaard, H. (2005). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht: Uitgeverij LEMMA BV. ISBN 90-5189-886-X

Wiersum, K. F., & Vliet, K. V. (1999). *Context and content of national forestry programmes in the Netherlands*. In: Glueck, P., Oesten, G., and Schanz, H. (1999). *Formulation and implementation of national forest programmes: proceedings of the international seminar held in Freiburg, Germany, 18-20 May 1998*.

Wijdeven, S., & Luisman, H. (2008). De Agenda voor het Nederlandse Bos tot 2020: voorstellen van de bossector. *Rapport/Wing*. Nr.038.

Zevenbergen, M. (2003). *De teloorgang van de Bosbouw? Een historisch overzicht van de discussie over de zelfvoorzieningsgraad van hout in Nederland* (No. 2003-1). Forest and Nature Policy Group.

Bijlage A: vragenlijst interviews

Interview met:

Datum:

Locatie:

Introductie

1. Korte introductie jezelf
2. Korte introductie onderzoek.
3. Doel interview.
4. Wat kunt u vertellen over uzelf en uw werkzaamheden in de bossector?
5. (Hoe zou u uzelf definiëren; als bosbeheerder of als bosbeleidsmaker?)

Hypotheses

6. Voor het onderzoek heb ik twee hypotheses opgesteld. Als u er één zou moeten kiezen, welke zou u dan als het meest 'waar' aanwijzen?
 1. *Het beleid stuurt het beheer aan en bepaalt hiermee grotendeels wat er in het bos gebeurt.*
 2. *Het beheer gaat overwegend zijn eigen gang in het bos en beleid volgt.*
7. Waarom heeft u voor deze hypothese gekozen?
8. (Wat voor argumenten kunt u bedenken die voor de andere hypothese zouden kunnen pleiten?)

Veranderingen

9. Wat zijn voor u de belangrijkste veranderingen in het Nederlandse bosbeheer/bosbeleid van de afgelopen 25 jaar geweest?
10. In hoeverre bent u zelf betrokken geweest bij deze veranderingen?
11. In hoeverre heeft u zelf directe invloed op deze veranderingen gehad?
12. Op welke wijze heeft u deze invloed gerealiseerd?

Interactie

13. Door welke andere spelers dan uzelf zijn deze veranderingen tot stand gekomen?
14. Op welke wijze hebben deze spelers invloed gerealiseerd?
15. (Wat is de invloed van spelers uit beheer/beleid (de andere partij) geweest in deze veranderingen?)

Afsluiting

16. Heeft u verder nog ervaringen of opmerkingen die nog niet behandeld zijn maar die u alsnog wilt delen?
17. Weet u nog documenten die voor dit onderzoek relevant zijn om te raadplegen?
18. Kent u nog personen die voor dit onderzoek relevant zijn om te spreken?

Bijlage B: documentatie materiaal

Het materiaal vergaard tijdens de interviews had de vorm van audio-opnamen en aantekeningen. Door middel van een transcriptieprogramma (Philips SpeechExec Transcribe) zijn de audio-opnamen omgezet in tekstdocumenten per interview. De tekstdocumenten zijn opgeslagen onder het nummer waarmee in het rapport naar desbetreffende respondent gerefereerd wordt (bijvoorbeeld "Transcriptie Interview Respondent 1"). Deze documenten zijn gebruikt in het data-analyseproces.