

Van einddoelplanning naar procesplanning – 20 jaar later

Als over strategische (of langetermijn-) planning in het bos- en natuurbeheer wordt gesproken, wordt vaak verwezen naar twee typen van planning, namelijk einddoelplanning en procesplanning. Einddoelplanning was lange tijd dé manier van plannen in de Nederlandse beheerpraktijk, maar werd begin jaren '90 als 'niet doelgericht' en 'inefficiënt' bestempeld. Een procesmatige vorm van planning zou veel realistischer zijn. Heeft de strategische beheerplanning zich de laatste 20 jaar in de praktijk inderdaad in de richting van procesplanning ontwikkeld? Of is einddoelplanning nog steeds de belangrijkste manier van plannen? Een verslag van een verkennend onderzoek.

— Martine Burger en Marjanke A. Hoogstra (Leerstoelgroep Bos- en Natuurbeleid, Wageningen Universiteit)

> BOS- EN NATUURBEHEER IS een zaak van de lange termijn. Het gevolg hiervan is dat beslissingen die nu worden genomen, grote consequenties kunnen hebben voor volgende generaties. Neem de exotendiscussie. Voor de houtproductie in Nederland zijn exoten als douglas, Amerikaanse eik en fijnspar erg belangrijk. Het wel of niet hebben van exoten in het bosbestand kan grote gevolgen hebben voor de toekomstige houtproductie. Of de discussie rond het wel of niet op snoeien van bomen. Om kosten te besparen laten beheerders op snoeien vaak achterwege, maar dit heeft natuurlijk consequenties voor de kwaliteit van het toekomstige oogsten hout.

Eigenaren en beheerders moeten dan ook (ver) vooruit kijken; het hebben van een langetermijnvisie en het tot uitvoer brengen hiervan, is een belangrijke pijler onder bos- en natuurbeheer. Niet voor niets heeft strategische beheerplanning altijd een belangrijke plek

in het bos- en natuurbeheer ingenomen. Bij strategische beheerplanning gaat het om het bepalen van de langetermijndoelstellingen voor een bepaald gebied en de manier waarop deze doelstellingen (globaal) in de loop van de tijd gerealiseerd moeten worden. Een onderdeel van strategische planning is bijvoorbeeld het vaststellen van de functies die een gebied (of bepaalde objecten in een gebied) moet gaan vervullen (houtproductie en/of recreatie en/of biodiversiteit, enzovoort).

Wat precies 'lange termijn' is in de strategische planning, varieert. Sommige beheerders plannen voor tientallen jaren in de toekomst, andere beheerders richten zich op de komende 5 tot 10 jaar (of soms nog korter). Maar in vrijwel alle gevallen gaat het om een termijn die langer is dan 1 jaar. Dat wat er op de korte termijn (binnen een jaar) moet gebeuren, wordt bepaald in de operationele beheerplanning. Dit zijn meestal jaarplannen (soms ook wel

werkplannen genoemd), waarin gedetailleerd en concreet wordt beschreven wat er waar in een bepaald jaar moet gebeuren. Bijvoorbeeld de maatregelen op weg-, vak- of afdelingsniveau, zoals een dunning in een bepaald vak, het omrasteren van een bepaalde opstand of het maaien van een weiland.

Manieren van plannen

Tot in de jaren '80 kreeg de strategische beheerplanning vooral gestalte in de vorm van einddoelplanning (ook wel blauwdrukplanning of rationale planning genoemd). Volgens het ideaaltypische model van einddoelplanning worden – in een weloverwogen proces – eerst de doelen vastgesteld. Voor elk doel kan, zo wordt verondersteld, op grond van een rationele afweging van kosten en baten en met gebruikmaking van wetenschappelijke kennis en analyse, een eenduidige beheerstrategie worden vastgesteld. Constante monitoring en evaluatie moeten ervoor zorgen dat de gestelde





foto Hans van den Bos, Bosbeeld.nl

Rivier natuur vereist een flexibel beheer

doelen gehaald worden. Wijst de monitoring op afwijking, dan volgt bijsturing. Deze manier van planning gaat uit van een min of meer voorstelbare wereld waarin de toekomstige situatie zeker en maakbaar is.

Er is nogal wat kritiek op deze manier van plannen. Hij zou 'te mechanistisch', 'te statisch', 'te utopisch', 'te weinig flexibel', 'te elitair', 'te voorschrijvend', 'niet doelgericht' en 'inefficiënt' zijn. Vooral het feit dat einddoelplanning uitgaat van een zekere en maakbare toekomst is een belangrijk punt van kritiek. De dagelijkse praktijk is vol onverwachte ontwikkelingen en de toekomst is vaak anders dan verwacht en gepland. Flexibiliteit, wat bij einddoelplanning ontbreekt, is daarom erg belangrijk. Strategische beheerplanning zou daarom veel meer een proces moeten zijn van voortdurende geleidelijke stappen zodat je als beheerder kunt inspelen op wat er op dat moment speelt. Als tegenhanger van de einddoelplanning is daarom de

procesplanning (of adaptieve planning) ontwikkeld. Deze manier van planning stoelt op de gedachte dat beheer als een leerproces en een continu experiment moet worden beschouwd. Door te leren van de resultaten uit de praktijk worden continu aanpassingen in het beheer gemaakt. Essentieel is hierbij de rol van de monitoring van de respons op het uitgevoerde beheer. Alleen dan kunnen effecten worden geëvalueerd, veronderstellingen worden aangepast en eventuele nieuwe maatregelen worden gepland.

Adaptieve planning: alleen maar een modewoord?

Adaptief strategische planning lijkt een aantrekkelijk alternatief te zijn voor einddoelplanning. De afgelopen jaren is de roep naar een meer adaptieve manier van strategische planning dan ook steeds groter geworden. Neem bijvoorbeeld het Alterra-rapport van Sander Wijdeven uit 2006 waarin hij schrijft dat de complexe,

dynamische en onzekere ecosysteemontwikkelingen vragen om een flexibel en aanpassingsgericht beheer. Of Simon Klingen's presentatie over planning tijdens de KNBV Studiekringdag in 2007, waarin hij pleitte voor een vorm van "levende planning", waarin flexibiliteit en voortdurende aanpassing van het beheer centraal staat.

Deze manier van planning blijkt in de praktijk echter nog niet zo gemakkelijk te zijn om in te voeren. Sommige onderzoekers stellen zelfs dat adaptieve planning een "modewoord" is geworden; een trendy benadering die in de praktijk eigenlijk niet zoveel meer is dan een ietwat aangepaste vorm van einddoelplanning. Jan Bos en Harrie Hekhuis schreven in 1992 al in het Nederlandse Bosbouw Tijdschrift over de twee manieren van plannen het volgende: "Concluderend kan worden gesteld dat procesplanning en einddoelplanning in hun theoretische uitersten wel verschillen in uitgangspunten, maar



Aanplant winterlinde is een strategische beslissing

foto Hans van den Bos, Bosbeeld.nl

dat ze in hun praktische uitwerking naar elkaar tenderen”.

In ons onderzoek hebben we gekeken naar de manier waarop in het Nederlandse bos- en natuurbeheer strategisch gepland wordt. Is de praktijk, net als 20 jaar geleden, nog steeds een menging van adaptieve en einddoelplanning? Of is de adaptieve strategische beheerplanning toch dominant geworden? Daarbij zijn de planningspraktijken van tien bos- en natuurbeherende organisaties onder de loep genomen. Deze organisaties is gevraagd in te schatten hoe de planning binnen de organisaties zich op twee punten verhoudt, namelijk:

- **de perceptie van de wereld** – bij einddoelplanning wordt er van zekerheid uitgegaan, terwijl met adaptieve planning expliciet rekening gehouden wordt met het feit dat tal van elementen onzeker zijn;
- **de manier waarop het planningsproces is gestructureerd** – bij einddoelplanning hebben we te maken met een statische, zeer gestructureerde benadering met weinig veranderingen, terwijl procesplanning een veel natuurlijker (continuer) proces is met een hogere frequentie van planning.

De reden dat juist voor deze twee punten is gekozen, is dat dit de twee belangrijkste factoren zijn waarop de twee manieren van plannen verschillen. Door deze twee punten tegen elkaar uit te zetten in een tabel (zie tabel 1), zijn de planningspraktijken van de organisaties (geanonimiseerd) bepaald. Als een organisatie hoog scoorde op zekerheid en gestructureerdheid kwam zij linksonder in de tabel terecht (meer in de richting van einddoelplanning). Scoorde zij hoog op onzekerheid en natuurlijke processen, werd zij rechtsboven geplaatst (meer in de richting van procesplanning). Natuurlijk is het ook mogelijk dat een organisatie elementen van beide planningsmodellen bezit en elders in de tabel zijn plek vindt.

Tabel 1 laat duidelijk zien dat we in Nederland te maken hebben met verschillende manieren van strategische beheerplanning. Er is ook geen enkele organisatie die einddoelplanning of adaptieve planning in zijn meest extreme vorm gebruikt. De meeste organisaties zitten ergens tussen de “extremen”, waarbij de een wat meer in richting van einddoelplanning gaat en de ander wat meer in de richting van procesplanning. Einddoelplanning en procesplanning zijn dus in principe slechts twee uitersten van planning en daartussen ligt een continuüm van mogelijke planningspraktijken, waar-

bij de ene organisatie wat meer richting de adaptieve planning gaat en de andere wat meer richting de einddoelplanning.

Hoe effectief en efficiënt is de huidige planningspraktijk?

In dit onderzoek hebben we alleen gekeken naar de vraag welke manier(en) van strategische beheerplanning in het Nederlandse bos- en natuurbeheer worden gebruikt. We hebben niet gekeken naar de vraag welke manier van strategische planning effectiever en efficiënter (lees: beter) is en of organisaties anders zouden moeten plannen. In andere sectoren is hier al wel onderzoek naar gedaan en worden er heftige discussies over gevoerd. Sommige wetenschappers stellen dat einddoelplanning in alle gevallen de juiste is, andere wetenschappers beweren dat adaptieve planning de manier van planning is als het gaat om sectoren die moeten omgaan met snel veranderende situaties. De Nederlandse bos- en natuursector is bij uitstek een sector die te maken heeft met snel veranderende omstandigheden en onverwachte verrassingen. Illustratief is wel het voorbeeld van de huidige regering die binnen zeer korte termijn het natuurbeleid zeer drastisch heeft omgegooid. Maar er zijn meer voorbeelden, zoals de snel veranderende en moeilijk te voorspellen houtmarkt en stormen en natuurbranden die plannen in de war schoppen.

Daaruit zou geconcludeerd kunnen worden dat een meer adaptieve planning voor het Neder-

landse bos- en natuurbeheer beter zou kunnen zijn. Uit een studie naar strategische planning in 656 bedrijven (overigens uitgevoerd buiten de bos- en natuursector) is echter weer gebleken dat in de praktijk strategische planning het meest effectief en efficiënt is wanneer een combinatie van elementen uit zowel de einddoelplanning alsook uit de adaptieve planning gebruikt wordt. En dit is precies wat de door ons onderzochte organisaties al doen.

De ondervraagde organisaties geven zelf aan dat de kwaliteit van de strategische planning nog wel verbeterd zou kunnen worden. Maar deze verbeteringen liggen meer op het vlak van de monitoring en evaluatie. Er zou bijvoorbeeld meer en beter geïnventariseerd kunnen worden. Ook het gebruik van technische hulpmiddelen zou beter kunnen, bijvoorbeeld door gebruik te maken van GIS. Over de manier waarop zij plannen, zijn de organisaties echter allemaal (zeer) tevreden. <

*Martine Burger,
MartineBurger@hotmail.com
Marjanke Hoogstra,
Marjanke.Hoogstra@wur.nl*

Een deel van dit onderzoek is gebaseerd op de afstudeerscriptie van Martine Burger, uitgevoerd bij de leerstoelgroep Bos- en natuurbeleid (Wageningen Universiteit) en begeleid door Marjanke Hoogstra, waarvoor Martine in 2010 de scriptieprijs van Wageningen Universiteit ontving.

Tabel 1 Manieren van strategische beheerplanning in het Nederlandse bos- en natuurbeheer

