

Beheerevaluatie maakt de sturingscirkel rond

Een systematische planning van het beheer is gemeengoed voor bosbeheerders. Het lijkt wel te gebeuren onder het motto: "Doe wel en zie niet om", want de cirkel van de aansturing wordt bijna nooit gesloten (figuur 1). De vorderingen worden meestal niet bijgehouden en zelden worden de bereikte resultaten systematisch vergeleken met de planning. Bij Staatsbosbeheer vindt sinds 1988 een systematische evaluatie van het beheer plaats met behulp van de "interne kwaliteitsbeoordelingen". Eind 1996 is 70% van het areaal onder de loep genomen. De aanpak heeft grote gevolgen gehad.

In 1988 is er bij Staatsbosbeheer een afdeling Interne Kwaliteitsbeoordeling opgezet. Het doel: beoordelen van de mate waarin beheerdoelstellingen per object gerealiseerd zijn, in relatie tot de beheerkosten. De interne kwaliteitsbeoordeling vindt plaats ten behoeve van de interne sturing door de directeur Staatsbosbeheer (onder meer déchargeren van de regiohoofden, verbeteringen aanbrengen in het beheer en herziening van beheerplannen). Bovendien vormt de kwaliteitsbeoordeling de basis voor de kwaliteitsrapportage aan de beleidsdirecties en de Bestuursraad van LNV.

Het ontstaan van kwaliteitsbeoordelingen had in eerste instantie te maken met de wens van het management om te sturen op resultaat. Er worden bij zo'n aanpak afspraken gemaakt met organisatie-onderdelen over de te

bereiken resultaten en het daarvoor beschikbare geld (budget). De organisatie-onderdelen zijn dan vervolgens in hoge mate vrij om te bepalen hoe ze deze resultaten willen bereiken. Het voordeel van deze manier van werken is dat er goed gebruik wordt gemaakt van de lokale terreinkennis en vakmanschap en dat de leiding zich kan concentreren op de hoofdlijnen.

Bedrijfssturing

Interne kwaliteitsbeoordelingen maken deel uit van de systematiek van Bedrijfssturing, die Staatsbosbeheer ontwikkeld heeft. Dat is een stelsel van op elkaar aansluitende planning-, monitoring- en evaluatie-instrumenten. Zie figuur 2. Dit stelsel heeft de volgende karakteristieken:

- doorgaande lijn van beleid van LNV via functievervulling van de terreinen en daarvoor noodzakelijke voorwaarden naar de uit te voeren maatregelen;
- een koppeling van doelen op verschillende organisatieniveaus;
- een afstemming van doelen en

middelen op alle niveaus en een haalbare planning;

- optimalisatie van het terreingebruik: doelstellingen worden gepland op terreinen die daarvoor het meest geschikt zijn;
- rapportage en verantwoording van de bereikte resultaten, waardoor een bijsturing van het beheer mogelijk is.

Nieuw aan de planningskant is het Regionale Beheerschema. Het is een optimalisatie op regio-niveau van de doelstellingen uit de afzonderlijke beheerplannen voor de bossen en natuurterreinen van een regio. Om de doelstellingen te kunnen samennemen wordt gebruik gemaakt van "doeltypen" en van "subdoeltypen". Bij de metingen van de resultaten wordt onder andere gebruik gemaakt van de houtmeetkundige inventarisatie (SYHI), van vegetatie- en broedvogelbasiskarteringen en van een nieuw systeem van verslaglegging van maatregelen (nog in ontwikkeling). De evaluatie per boswachterij of natuurreservaat vindt periodiek plaats met behulp van een interne kwaliteitsbeoordeling.



Interne kwaliteitsbeoordeling

De "Interne kwaliteitsbeoordeling" is een periodieke evaluatie van het beheer. Hierbij wordt geverifieerd, of de geplande doelen zijn bereikt. Het is dus een vergelijking van de realisatie met de planning. De huidige staat van het terrein kan gezien worden als "de realisatie". Om een vergelijking mogelijk te maken moeten planning en realisatie in dezelfde taal beschreven worden. Bovendien moeten deze termen voldoende specifiek, gekwantificeerd en tijdgebonden zijn. Dat stelt dus hoge eisen aan de beschrijvingen en aan het inzicht van de planner in de mogelijkheden van het bos. Bij de beoordelingen is gebleken, dat het vaak schort aan concrete doelstellingen in de oude beheerplannen. Doelen voor de natuurfunctie werden in zeer kwalitatieve termen beschreven. In het planboek stond wel gedetailleerd opgesomd, welke beheermaatregelen de komende tien jaar gepland waren in de verschillende vak/afdelingen. In de modernere beheerplannen wordt de na te streven bosstructuur concreter beschreven: maximaal grondvlak, percentage mengingen, schaal van de verjongingen, hoeveelheid dood hout. Met behulp van criteria voor de maatregelplanning kan de opzichter op opstandniveau af-

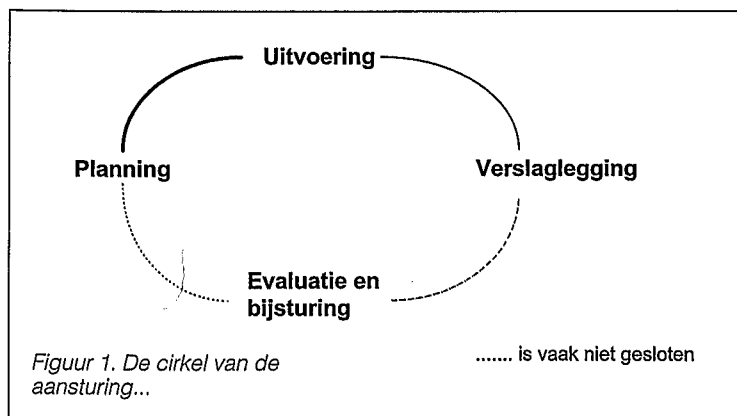


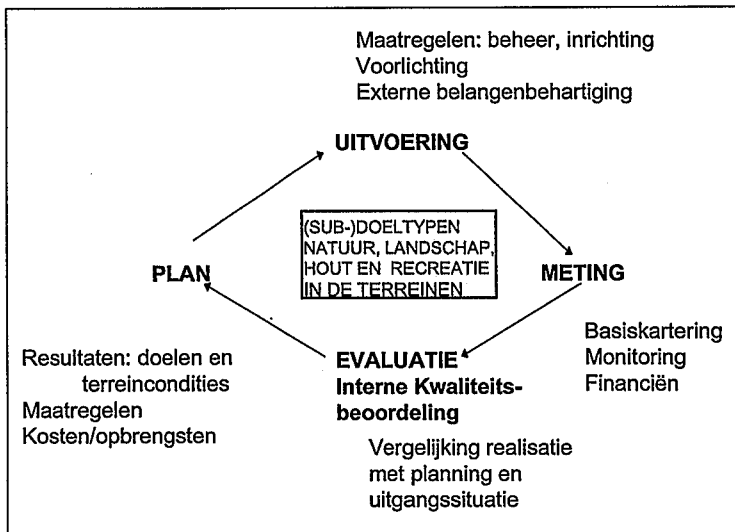
leiden, in welke situaties hij welke maatregelen moet treffen om tot de geplande toestand te geraken. Bij de kwaliteitsbeoordelingen worden de beheerplannen als referentie en norm voor de evaluatie gehanteerd. Afhankelijk van de situatie zijn dat op dit moment zowel verouderde als moderne plannen. In Bedrijfssturing is voorzien om de doelen in terreinen te plannen voor een periode van tien jaar. De evaluatie vindt dus ook eenmaal per tien jaar plaats, voorafgaand aan de herziening van de planning. Een tussentijdse check om te zien of het beheer op koers ligt vindt plaats na vijf jaar. Daarbij wordt dan vooral ge-

keken naar terreincondities: de door de beheerder te beïnvloeden voorwaarden voor de functievervulling (bosstructuur, waterhuishouding, recreatieve voorzieningen en dergelijke). Waar de terreincondities nog niet expliciet gepland waren wordt gekeken of de uitvoering van maatregelen op schema ligt. Afhankelijk van de leeftijd van de vigerende beheersplannen worden nu zowel tussentijdse als eind-beoordelingen uitgevoerd.

Beoordeling is teamwerk

Bij de evaluatie van het beheer zijn alle medewerkers betrokken, die aan de planning en de uitvoering gewerkt hebben. Projectleider is het districtshoofd, die bij Staatsbosbeheer verantwoordelijk is voor het bereiken van de doelen in de afzonderlijke terreinen. Hij laat het evaluatierapport vaststellen door zijn chef het regiohoofd. Bij de evaluatie vervult iedere medewerker een eigen specifieke rol. De opzichter en de boswachter geven informatie over de uitvoering van maatregelen en ze evalueren vanuit hun terreinkennis en praktijkervaring, of de maatregelen en beheermethoden handig in het gebruik en doel-





Figuur 2. *Cyclus Bedrijfssturing Staatsbosbeheer.*

– districtshoofd: voldoet de inrichting van het terrein? Kan via bestuurlijk overleg iets verbeterd worden aan de externe beïnvloeding (gemeente, waterschap)?

– opzichter: worden de maatregelen op de juiste plek met de goede intensiteit uitgevoerd? Begrijpt de blesser welke veranderingen we in het bos willen aanbrengen?

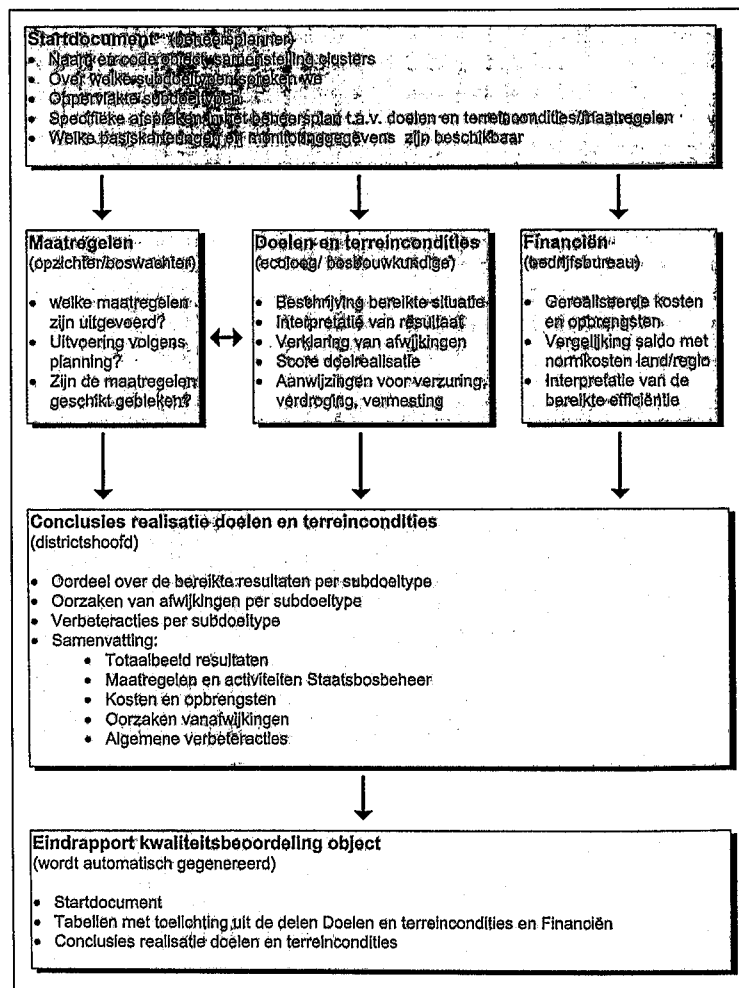
De verbeteracties die naar aanleiding van een beoordeling noodzakelijk worden gevonden zijn goed op elkaar afgestemd, omdat het proces van evaluatie

treffend waren. De ecologen en bosbouwkundigen van het regio-kantoor analyseren de monitorgegevens en de basiskarteringen en ze stellen vast, in hoeverre de geplande doelen en terreincondities zijn gerealiseerd. Het bedrijfsbureau stelt een financiële analyse op en maakt een vergelijking met de normkosten. Het districtshoofd baseert op deze drie bijdragen zijn conclusies. Hij geeft aan hoe hij de afwijkingen van de planning beoordeelt en welke verbeteracties er nodig zijn. Zo kan het beheer bijgestuurd worden tijdens de looptijd van een beheerplan of bij de herziening.

De belangrijkste functie van een systematische evaluatie van het beheer is het opsporen van knelpunten en van aandachtspunten. Hierop kunnen dan verbeteracties worden geformuleerd. De beoordelingen scheppen voor iedereen leermomenten:

–stafmensen: liggen de doeltypen op de goede plek? Is de vertaling van doeltypen naar maatregelen goed gemaakt?

Figuur 3. *Opbouw Werkboek kwaliteitsbeoordeling objecten.*

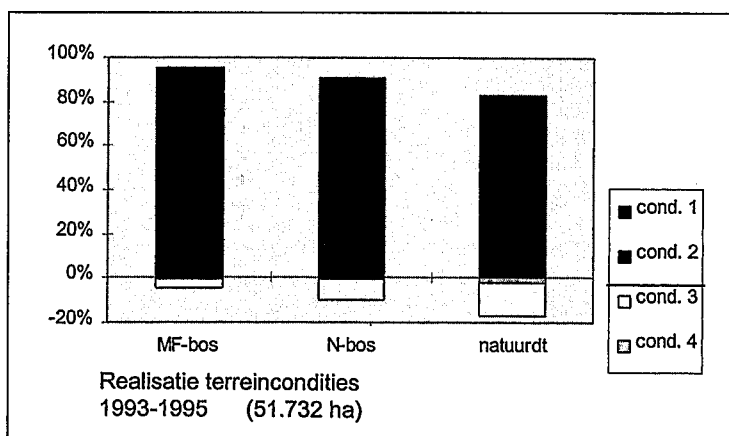
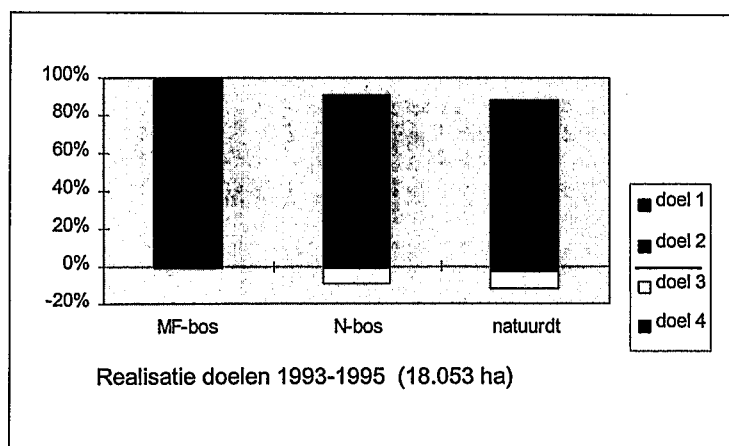


met het hele team gedaan is. Er ontstaat dus een consistent geheel van gelijkgerichte acties.

De uitkomsten van de beoordelingen worden door het regiohoofd jaarlijks met de directeur besproken. Het is een van de weinige gelegenheden voor het management van Staatsbosbeheer om zich systematisch te verdiepen in de inhoudelijke aspecten van het beheer. Omdat successen en mislukkingen op een rij staan en van een analyse zijn voorzien, weet de leiding wat er speelt en welke acties nodig zijn. Daar kan dan ook de directeur in zijn circuit goed geïnformeerd mee aan de slag.

Is zelfbeoordeling mogelijk?

Er is bij Staatsbosbeheer gekozen voor evaluaties door het uitvoerende team, omdat de uitvoerders als eersten moeten weten of hun werk doeltreffend is. Als er problemen zijn is het in hun eigen belang, dat er zo snel mogelijk naar oplossingen wordt gezocht. Voor een echte discussie is in het team openheid en vertrouwen nodig. Het helpt ook als een "buitenstaander" het proces begeleidt en af en toe kritische vragen stelt. Die rol hebben medewerkers van de afdeling Interne kwaliteitsbeoordeling van het hoofdkantoor tot nu toe vervuld door aan elke beoordeling deel te nemen. Nu de beoordelingen min of meer routine zijn zal die begeleiding minder worden. Er is een instrument ontwikkeld om de beoordelingen te ondersteunen in de vorm van een werkboek in WORD. Het werkboek is een checklijst van vragen en tabellen, die een systematische evaluatie mogelijk maken. Voor elk object wordt het werkboek apart met een computerprogramma aangemaakt, toegesneden op de subdoeltypen, de doel-



LEGENDA

MF-bos: Doeltypen multifunctioneel bos

N-bos: Doeltypen bos accent natuur

natuurdt Doeltypen natuurterrein

doel 1/cond. 1: doelen/terreincondities gerealiseerd

doel 2/cond. 2: doelen/terreincondities gedeeltelijk gerealiseerd, vordering volgens planning

doel 3/cond. 3: doelen/terreincondities gedeeltelijk gerealiseerd, vordering niet volgens planning

doel 4/ cond. 4: doelen/terreincondities niet gerealiseerd

componenten en de terreincondities die hier aan de orde zijn (zie artikel Boersma). Elke medewerker krijgt zijn eigen deel om in te vullen. Het gebruik van het werkboek garandeert, dat de evaluaties met voldoende diepgang worden uitgevoerd. Zie figuur 3 voor de opzet van het werkboek. Vanaf 1997 zullen er audits worden gehouden om te toetsen, of de planning-, verslaglegging- en evaluatie-instrumenten op een

correcte manier worden toegepast en of het beheer in lijn is met het beleid van Staatsbosbeheer en LNV. Deze doorlichtingen zullen steekproefgewijs plaats vinden. Er is voor deze audits ook al een instrument beschikbaar. Het is ontwikkeld door Eurosite, een federatie van terreinbeherende organisaties in Europa. In Nederland zijn Natuurmonumenten, de Unie van Landschappen en Staatsbosbeheer lid van Euro-

site. Elke organisatie kan deze opzet zelf toepassen, maar het is ook mogelijk om de audit door een (buitenlandse) collega-beheerder te laten uitvoeren. De uitwisseling van ervaringen en zienswijzen is nuttig om bedrijfsblindheid te voorkomen. De aanpak lijkt wel wat op die van de visitatiecommissies in het onderwijs. De audits werken het beste als de beheerder zelf al zijn vorderingen bij het bereiken van de doelen heeft vastgesteld en geëvalueerd heeft. Het is echter ook mogelijk om deze evaluatie deel te laten uitmaken van de audit. Dan kan er gebruik gemaakt worden van de inzichten en adviezen van de collega-beheerder. In situaties waar men er zelf niet goed uitkomt is dat heel nuttig.

Rapportage aan LNV

De uitkomsten van de kwaliteitsbeoordelingen worden jaarlijks samengevat in een rapport voor LNV. Er worden per jaar ongeveer 40 beoordelingen gehouden die, als het goed is, ongeveer 10% van het areaal van Staatsbosbeheer bestaan. Het samenvatten van de bevindingen is niet eenvoudig, zolang de resultaten nog niet strak zijn gestandaardiseerd. Op dit moment worden de uitkomsten gesorteerd naar doeltypes. Voor elk doeltypes wordt aangegeven, op welk deel van het areaal Staatsbosbeheer haar planning gerealiseerd heeft. De beheerplannen zijn bij de opstelling door de beleidsdirecties van LNV gefiatteerd. Deze afspraken zijn bij het vaststellen van de Regionale Beheerschema's met LNV zonodig bijgesteld en bekrachtigd. Staatsbosbeheer kan dus laten zien, in welke mate ze de afspraken met het beleid nakomt. In figuur 4 en 5 zijn de resultaten gecumuleerd voor de beoordelingen van de afgelopen drie jaar in beeld gebracht. De twee figuren samen hebben be-

trekking op 30% van het areaal van Staatsbosbeheer.

Uit figuur 4 en 5 kan niet afgeleid worden, of Staatsbosbeheer de doeltypes in absolute zin gerealiseerd heeft. Dan zou de gerealiseerde situatie getoetst moeten worden aan vaste normen per doeltypes. Tot op dit moment hanteren we de in het verleden vastgestelde beheerplannen als norm. In de toekomst zal dit verschil verdwijnen, omdat de kwaliteitseisen van de doeltypes in het contract met LNV zijn vastgelegd.

Resultaten in de bossen

Voor bossen steekt de realisatie van de in beheerplannen geplande doelen en terreincondities gunstig af bij de doeltypes van de natuurterreinen. Bij de bossen met accent natuur behoort het grootste deel van de oppervlakte tot de categorie "doelen gedeeltelijk gerealiseerd, vorderingen volgens planning". Volgens figuur 5 zijn de geplande terreincondities zoals waterhuishouding, bosstructuur en verjonging wel op vrijwel de gehele oppervlakte aanwezig. Hoe komt het dan dat de ontwikkeling van de natuur nog niet volledig is? Uit de analyse blijkt dat dit vrijwel overal een kwestie van tijd is. We zien geen structurele belemmeringen voor het bereiken van de geplande natuurdoelen.

In het multifunctionele bos valt op het vlak van de doelrealisatie vrijwel de gehele oppervlakte in de categorie "doelen gedeeltelijk gerealiseerd, vorderingen volgens planning". De verklaring hiervoor is, dat de doelen in de oude beheerplannen voor het multifunctionele bos een situatie beschrijven, die in het algemeen nog vrij ver weg ligt. Dat gaat veranderen met de moderne beheerplannen, waarin doelen voor tien jaar geformuleerd worden. Als we kijken naar de terreincondities valt op dat ook een behoorlijk deel van de

terreincondities nog niet af is (ruim 1/3 deel), maar dat de realisatie wel op schema ligt. Figuur 5 geeft vooral tussentijdse beoordelingen weer, halverwege de planperiode. Dat verklaart waarom nog niet alle resultaten zijn bereikt die gepland waren voor een volledige beheerplanperiode.

Gevolgen en conclusies

Wat worden we wijzer van systematisch uitgevoerde beoordelingen? Volgens mij ligt de belangrijkste winst in het kijken naar het terrein en het gezamenlijk toetsen van hypothesen over beheer en bosontwikkeling. In het verleden probeerde ieder vanuit een vage en persoonlijke onvrede nieuwe richtingen en methoden te propagieren. We kijken kennelijk liever naar de toekomst dan naar het verleden. Maar iedere nieuwe aanpak levert weer nieuwe onverwachte problemen op. Dat heeft tot gevolg dat er maar zelden iets afgemaakt wordt. Nu proberen we de discussie over de verdiensten van het plan en de resultaten van de uitvoering zakelijk en gebaseerd op feiten te voeren. Bij het kijken naar het terrein worden steeds nadrukkelijker gegevens gebruikt. Persoonlijke indrukken zijn niet voldoende. Als we de analyse al zonder gegevens moeten doen, gebeurt dat aan de hand van discussies in het bos waarbij we de zichtbare effecten van ingrepen bespreken.

Het gezamenlijk uitvoeren van de analyses leidt ertoe dat iedere deelnemer zijn zienswijze toetst aan de inzichten van de ander. Zo ontstaat er een gemeenschappelijk gemaakte ervaring die leidt tot afspraken over de eventuele bijstellingen van de koers. Hierop kan dan iedereen zijn eigen verbeteracties afstemmen. Dat komt de continuïteit in het beheer ten goede.