



EVALUATIE VAN STAATSBOSBEHEER

Ruimte in het bos!

Staatsbosbeheer als maatschappelijke organisatie



Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer



Ruimte in het bos!

Staatsbosbeheer als maatschappelijke organisatie

EVALUATIE VAN STAATSBOSBEHEER / AUGUSTUS 2009

Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer

Aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Mevrouw G. Verburg
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Nijmegen, 10 september 2009

Betreft: Evaluatie Staatsbosbeheer

Mevrouw de minister,

Staatsbosbeheer evalueren is het evalueren van zowel een organisatie als een organisme. De *organisatie* presenteert zich sinds de verzelfstandiging als een ZBO, een Zelfstandig Bestuursorgaan. Zij spant zich als semi-publieke organisatie in om te doen wat 'de politiek' van haar vraagt. Met de middelen die ter beschikking staan. Hoewel daarvan ruim een kwart wordt verworven uit marktactiviteiten is het geen productiebedrijf. Als er in termen van productie gesproken wordt, is dat binnen het raamwerk van de verbruikshuishouding die Staatsbosbeheer feitelijk is. Aan het begin van het jaar is duidelijk hoeveel geld te spenderen valt. Staatsbosbeheer heeft het goed gedaan als dat aan het eind van het jaar is verbruikt, mits dit is besteed aan politiek bestuurlijk gewenste activiteiten. Overschotten vormen een aanleiding tot bezuinigingen, tekorten leiden niet automatisch tot aanvullende middelen.

Staatsbosbeheer slaagt er de afgelopen vier jaar redelijk in om binnen de marges van de begroting te functioneren. De ramingen lijken in de ogen van de 'politiek' doorgaans te hoog, in die van de professionals van Staatsbosbeheer veelal te laag.

Daarbij speelt een rol dat Staatsbosbeheer niet alleen een organisatie is maar tevens een *organisme*, d.w.z. een verzameling van goed gemotiveerde, gedreven professionals, die zelf het beste weten wat goed is voor het land als het om behoud, beheer en ontwikkeling gaat van natuur in brede zin. Dat vraagt haast per definitie om meer dan beschikbaar is.

Het vergt een bijzondere manier van aansturing. Immers een organisatie van professionals is niet automatisch een professionele organisatie. In de zelfregulering van een organisme is verandering zelden af te dwingen. Die spanning tussen organisatie en organisme heeft zich ook in de voorbije vier jaar weerspiegeld in de performance van Staatsbosbeheer.

Eenzijds heerste bij LNV de overtuiging dat met reorganisaties, structurele ombuigingen, stevige

interventies, strakke budgettering en planning en control de gewenste veranderingen wel konden worden afgedwongen, anderzijds was er ook het respect voor Staatsbosbeheer als organisme dat vooral floreert als het klimaat aangenaam is en de voeding en overige conditionering goed. Het lukt Staatsbosbeheer steeds beter de balans te vinden tussen gewenste organisatieverandering en het instandhouden van het door het politiek bestuur gewenste organisme als publieke infrastructuur voor natuurbeheer.

De Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer heeft tegen die achtergrond de thermometer in Staatsbosbeheer gestoken. De resultaten duiden niet op koortsachtige ontwikkelingen, noch manifesteerden zich onderkoelingsverschijnselen. In feite blijkt 'Staatsbos' als maatschappelijke institutie tamelijk onomstreden. Kritische bejegeningen waren hoofdzakelijk incidenteel van aard, kwamen veelal langs politieke kanalen in de publiciteit, niet zelden geïnspireerd door partieel belanghebbenden.

De Commissie komt bijgevolg niet met spectaculaire uitkomsten, maar kon de voorkeur geven aan conclusies en aanbevelingen met een veronderstelde meerwaarde voor zowel de positie van Staatsbosbeheer in de samenleving als voor de minister in haar omgang met Staatsbosbeheer.

De conclusies en aanbevelingen leiden niet tot een fundamentele herpositionering van Staatsbosbeheer.

Het zou desondanks zinvol kunnen zijn om in deze tijd van verandering in de verhouding markt - overheid weer eens scherper te kijken naar blijvend nut en noodzaak van de verzelfstandigingen binnen de overheid. Een zekere modieusheid valt daarin immers, zeker achteraf, niet te ontkennen. Dan is het goed te weten dat weinigen, van de velen die we gesproken hebben, voorstander zijn van een verdere verzelfstandiging van Staatsbosbeheer, laat staan privatisering. Velen zijn ook huiverig om Staatsbosbeheer als departementale dienst of agentschap weer dicht tegen de overheid aan te laten kruipen. En voor zover dat al het geval is, wordt de exclusieve verantwoordelijkheid van LNV voor Staatsbosbeheer betwijfeld. Ook VROM komt dan in beeld.

De Commissie zag in die context geen aanleiding voor fundamentele herbezinning en beperkt zich tot een globale sterkte-zwakte analyse van enkele alternatieven.

Een maatschappelijk debat over wat precies natuurdoelen zijn, zou naar de mening van de Commissie eveneens zinvol kunnen zijn. Natuurdoelen als begrip bieden immers talloze interpretatiemogelijkheden. De Commissie is daarvan geen voorstander, nu de nieuwe Index een pragmatische insteek biedt om verantwoord met het vraagstuk om te gaan. Weliswaar is de interpretatie van het natuurbegrip nodig om de doelmatigheid in de voorbije periode te beoordelen (zonder heldere doelen is doelmatigheid moeilijk te beoordelen), anderzijds zijn jaar in jaar uit de

natuurdoelstellingen van LNV en Staatsbosbeheer voldoende omschreven om de doelmatigheid en doeltreffendheid als toereikend te beoordelen.

De efficiency leende zich gemakkelijker voor een meer exacte beoordeling, omdat vele elementen daarvan meetbaar waren en vergelijkbaar met gegevens uit eerdere jaren. In de afgelopen vier jaar heeft Staatsbosbeheer wat dat betreft betekenisvolle vorderingen gemaakt.

Wel heeft de Commissie geworsteld met het begrip 'vermaatschappelijking'. De 'Grote van Dale' biedt daarvoor vele aanknopingspunten. De Commissie koos daaruit voor 'integratie in de samenleving' als leidraad.

Enige nuchterheid past wel bij de behoefte aan 'vermaatschappelijking'. Het kan immers niet gaan om het ongebreideld ter beschikking stellen van natuur aan het publiek en evenmin om tegemoetkoming aan elke klacht vanuit de samenleving. Ook hier gaat het om een balans, die zowel de oriëntatie raakt van Staatsbosbeheer als maatschappelijke institutie als de terughoudendheid van de politiek in het omgaan met particuliere of deelbelangenbehartiging in de samenleving.

In haar reflectie op de sturing van Staatsbosbeheer komt de Commissie tot de slotsom dat het goed zou zijn om nog eens naar de 'governance-verhoudingen' bij Staatsbosbeheer te kijken en 'besturen' en 'toezien' als de twee hoofdaspecten daarvan beter in balans te brengen.

De Raad van Toezicht wordt extern nog teveel als de verlengde arm van de minister gezien.

De Raad van Toezicht ziet zichzelf wel als 'toezichthouder' op het functioneren van Staatsbosbeheer als geheel. Naar het oordeel van de Commissie een juiste zienswijze. De taak -en bevoegdheidsverdeling tussen toezichthoudend bestuur en uitvoerend bestuur dienen verder aangepast te worden. De minister kan dan ook beter haar verantwoordelijkheid nemen voor beleid, beleidskaders en financiering en daarover verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer zonder overal op aangesproken te hoeven worden.

De Commissie legt haar bevindingen aan u voor in het vertrouwen dat de aanbevelingen bijdragen aan het functioneren van Staatsbosbeheer.

Namens de Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer,



Mr. E.M. d'Hondt
voorzitter

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
Deel 1 Advies	
1 Achtergrond	10
2 Conclusies en aanbevelingen	11
Karakteristieken van Staatsbosbeheer	
Uitgangspunten van de Commissie	
Positionering van Staatsbosbeheer	
Doelmatigheid en doeltreffendheid bij Staatsbosbeheer	
Vermaatschappelijking van Staatsbosbeheer	
Aansturingsrelatie LNV - Staatsbosbeheer	
3 Perspectief	28
4 De positionering verder onderzocht	29
Variant 1: Weer in de invloedssfeer brengen van LNV (Van ZBO naar agentschap)	
Variant 2: Meer op afstand plaatsen van LNV en eventueel in combinatie met een fusie met Natuurmonumenten en de Landschappen	
Variant 3: Decentralisatie: Opsplitsen in 12 en samenvoegen met Provinciale Landschappen	
Variant 4: Versterken van de Raad van Toezicht	
5 Meer zicht op de Raad van Toezicht	33
6 Slotbeschouwing	35
Deel 2 Toelichting	
1 Aanleiding voor deze evaluatie	37
2 Opdracht van de Commissie	38
3 Doelen en werkwijze van de Commissie	41
4 Context	43

5	Maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen sinds 2003	45
6	Doelmatigheid en doeltreffendheid van het beheer	52
	• Definiëring en uitgangspunten van de Commissie	
	• Bevindingen op basis van literatuur en gesprekken	
	• Beschouwingen en aanbevelingen.	
7	Vermaatschappelijking bij Staatsbosbeheer	63
	• Definiëring en uitgangspunten van de Commissie	
	• Bevindingen op basis van literatuur en gesprekken	
	• Beschouwingen en aanbevelingen	
8	Aansturingsrelatie LNV Staatsbosbeheer	74
	• Definiëring en uitgangspunten van de Commissie	
	• Bevindingen op basis van literatuur en gesprekken	
	• Beschouwingen en aanbevelingen	
9	Tot slot	85
	Bijlagen:	91
1	Samenstelling van de Commissie	91
2	Geraadpleegde literatuur	92
3	Geraadpleegde personen	94

Samenvatting

Dankzij de externe verzelfstandiging in 1998 ontwikkelt Staatsbosbeheer zich tot een maatschappelijk gewaardeerde organisatie die in grote lijnen adequaat functioneert en voorziet in een grote maatschappelijke behoefte.

De positionering van Staatsbosbeheer is tweeslachtig. Enerzijds is het een terrein-beherende overheidsdienst en anderzijds een marktorganisatie. Dat stelt hoge eisen aan de 'governance' (toezicht, bestuur, management etc.). Een duidelijker kader van het ministerie van LNV omtrent commercialisering en vermaatschappelijking is gewenst. Het is vervolgens aan de Raad van Toezicht van Staatsbosbeheer om te bewaken dat Staatsbosbeheer binnen die kaders opereert. In het rapport worden voorstellen gedaan om de positie van de Raad van Toezicht te versterken. Van de Raad van Toezicht wordt verwacht dat ze transparanter wordt over haar toezichtskader en haar werkwijze. Alternatieven voor de huidige positionering van Staatsbosbeheer, zoals terugkeer als departementale dienst, privatisering of decentralisatie zijn niet realistisch of niet gewenst. Wettelijke wijzigingen in de positie van Staatsbosbeheer acht de Commissie niet nodig.

Staatsbosbeheer dient – als eerstverantwoordelijke voor het functioneren van een publieke infrastructuur voor natuurbeheer – een voorhoederol te vervullen bij de vermaatschappelijking van het natuurbeleid. Van Staatsbosbeheer mag sterker dan van de andere terreinbeheerders verwacht worden dat het andere publieke belangen dan alleen natuurbeschermingsbelangen meeweegt bij de aansturing van de organisatie. Voor een goede verbinding van natuur met de samenleving is het noodzakelijk om uit te gaan van een breed scala aan natuurbeelden. Dat is mede noodzakelijk omdat de verhouding van natuur en samenleving de afgelopen vijf jaar veranderd is. Ook de verhoudingen tussen burgers en overheid zijn de afgelopen vijf jaar veranderd. Burgers manifesteren zich steeds duidelijker en willen betrokkenheid bij wat er in hun omgeving gebeurt. De Commissie acht daarom een sterkere, regionale inbedding van Staatsbosbeheer gewenst. Staatsbosbeheer dient verder haar communicatieve en maatschappelijke gevoeligheid te versterken.

De aansturingrelatie LNV – Staatsbosbeheer is de laatste jaren sterk verbeterd. De huidige sturingsinstrumenten acht de Commissie voldoende. Spanningen tussen de Tweede Kamer, LNV en Staatsbosbeheer zijn inherent aan de ZBO constructie. Het is gewenst dat alle partijen zorgvuldig met die spanningen omgaan.

Gelet op de beschikbare middelen acht de Commissie het door Staatsbosbeheer uitgevoerde beheer bevredigend. De aanwezigheid van de boswachter in de terreinen moet desondanks vergroot worden. Het is verder gewenst dat Staatsbosbeheer en LNV financiële afspraken maken over de aanpak van achterstallig onderhoud. Een studie naar een gezamenlijke back-office van de terreinbeherende organisaties is gewenst. Naast het systeem van normkosten (Index) is het gewenst om tot een betere uitwisseling van 'best practices' tussen alle terreinbeheerders te komen. Daarmee kan de doelmatigheid de komende jaren verder versterkt worden.

De Commissie heeft er vertrouwen in dat Staatsbosbeheer in het komend decennium een belangrijke rol blijft vervullen voor de Nederlandse samenleving. Dat zal niet zonder kritiek gebeuren omdat Staatsbosbeheer met haar grote hoeveelheid terreinen midden in de samenleving staat. Toch is het aanpassingsvermogen voldoende ontwikkeld om op de nieuwe maatschappelijke behoeften en uitdagingen in te spelen.

De aanwezigheid van de boswachter in de terreinen moet vergroot worden.





Deel I | Advies

staatsbosbeheer

1 | Achtergrond

Op basis van artikel 32 van de Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer moet elke vier jaar een evaluatie plaats vinden van de doeltreffendheid en doelmatigheid van Staatsbosbeheer. Dit verslag dient naar de Tweede Kamer te worden gezonden.

Naast deze wettelijke reden verzocht de Tweede Kamer in juni 2008 bij motie ‘de regering begin 2009 te komen met een evaluatie van Staatsbosbeheer en deze aan de Kamer voor te leggen’ (1, cijfer verwijst naar de bijgevoegde literatuurlijst in bijlage 2).

De minister van LNV heeft bij brief van 11 maart 2009 de Tweede Kamer gemeld dat een Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer o.l.v. Mr. E.M. d’Hondt is ingesteld (2).

Het rapport van die Commissie ligt voor u en bestaat uit twee delen.

Deel I is het hoofdadvis en omvat de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

Deel II betreft een toelichting op Deel I. Dit omvat o.a. de vraagstelling, onderzoeksopzet, gehanteerde definities, bevindingen en algemene beschouwingen.

In dit rapport wordt een antwoord gegeven op de drie evaluatievragen die de minister heeft voorgelegd aan de Commissie. Deze drie vragen luiden als volgt:

- 1 In welke mate heeft Staatsbosbeheer de afgelopen jaren doelmatig en doeltreffend gefunctioneerd?
- 2 Heeft de vermaatschappelijking van Staatsbosbeheer zich in een goede richting ontwikkeld?
- 3 Hoe functioneert de aansturingsrelatie in relatie tot de uitvoering van de primaire taken door Staatsbosbeheer?

De volledige opdracht is in deel II opgenomen.

Deze vragen zijn vertrekpunten geweest voor het onderzoek dat de Commissie in de periode maart 2009 tot en met augustus 2009 heeft uitgevoerd. Daarbij bleek dat de beantwoording van de vragen niet los gezien kan worden van de positionering van Staatsbosbeheer. Daarom wordt - voorafgaande aan de beantwoording van de vragen - ingegaan op de dilemma’s omtrent de positie van Staatsbosbeheer.



2 | Conclusies en aanbevelingen

2.1. Karakteristieken van Staatsbosbeheer anno 2009

De Commissie concludeert – op basis van een groot aantal gesprekken (zie bijlage 3) – dat Staatsbosbeheer in het maatschappelijk veld beschouwd wordt als een gewaardeerde organisatie. Staatsbosbeheer geniet een grote naamsbekendheid en de bezoekers van de gebieden van Staatsbosbeheer zijn tevreden met het primaire product (3). Vooral de motivatie, deskundigheid en gedegenheid van de medewerkers op het gebied van het beheer worden als kernkwaliteiten gezien.

Staatsbosbeheer beheert een zeer grote diversiteit aan terreinen, variërend van Randstadgroenstructuur tot Oostvaardersplassen, van gebruiksgroen tot biodiversiteitsgroen in allerlei gradaties, van speelbossen, landgoederen en kastelen tot boswachterijen waar houtexploitatie plaatsvindt.

Er wordt uitgegaan van een 100 á 150 miljoen bezoeken per jaar aan de terreinen van Staatsbosbeheer. Daarmee is Staatsbosbeheer veruit de druk bezochtste beheerder van de groene infrastructuur van Nederland. En veruit de grootste publiekstrekker van Nederland. Tevens levert het - als grootste beheerder - een belangrijke bijdrage aan een groene leefomgeving in Nederland en de biodiversiteit van onze delta. Inmiddels beheert Staatsbosbeheer ruim 250.000 ha.

Beheren van terreinen is een continubedrijf dat 24 uur per dag en 365 dagen per jaar om persoonlijk toezicht vraagt. Naast beheer wordt veel aandacht besteed aan educatie en vorming: In 2008 bracht Staatsbosbeheer bijna 210.000 kinderen in de leeftijd van vier tot achttien jaar in contact met de natuur (10).

De Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer in 1998 heeft er toe geleid dat de organisatie midden in de samenleving is komen te staan. Het heeft haar beleid sterk gericht op het vergroten van de toegankelijkheid van haar terreinen. Daarbij wordt rekening gehouden met mogelijke gevolgen voor de natuurwaarden. Sinds de verzelfstandiging is Staatsbosbeheer in toenemende mate gericht op publieke dienstverlening.



2.2. Uitgangspunten van de Commissie

- De Commissie beschouwt Staatsbosbeheer als een taakgerichte overheidsdienst bedoeld voor veiligstelling van de nationale basisvoorziening voor natuur, landschap, cultuurhistorie en recreatie.
 - De Commissie baseert zich - wat betreft de doelstellingen - op de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer. Hierin wordt Staatsbosbeheer een bredere doelstelling toegekend dan andere terreinbeheerders en wordt verwacht dat zij in overeenstemming met het geformuleerde rijksbeleid handelt. Staatsbosbeheer heeft een belangrijke taak bij het realiseren van beleid, het adviseren bij beleidsontwikkeling en een rol als voortrekker bij de realisering van nieuw beleid (4).
 - De Commissie beschouwt een marktgerichte opstelling en een bedrijfsmatige benadering als een gegeven, maar meent dat commerciële activiteiten dienen te geschieden in het kader van de publieke taakopdracht. Daarbij dient marktconformiteit uitgangspunt te zijn. Dat betekent dat er geen sprake mag zijn van concurrentievervalsing en dat de toerekening van kosten transparant dient te zijn.
 - Hoewel de parlementaire geschiedenis niet eenduidig is, gaat de Commissie er vanuit dat de zgn. 'vermaatschappelijking' de belangrijkste reden voor de externe verzelfstandiging is geweest.
 - Voor een goede verbinding van de natuur met de samenleving is het volgens de Commissie noodzakelijk om uit te gaan van een breed scala aan natuurbeelden: van enerzijds ecologische natuurbeelden gericht op biodiversiteit (intrinsieke waarden) en anderzijds stedelijk gebruiksgroen en productienatuur (nutswaarden van de natuur)
- Deze uitgangspunten vormen het vertrekpunt voor de Commissie bij de beantwoording van de evaluatievragen.

2.3. Positionering van Staatsbosbeheer

De beantwoording van de drie evaluatievragen kan niet los gezien worden van de positie van Staatsbosbeheer. Staatsbosbeheer verkeert tussen overheid en markt. Het is sinds zijn verzelfstandiging niet meer van de overheid en evenmin van de markt. Eigenlijk is het van niemand, behalve van zichzelf. In het beste geval kun je zeggen dat het van iedereen is, maar ook dan is het feitelijk van niemand. Die positie heeft iets van een

spagaat: enerzijds fungeert Staatsbosbeheer als een uitvoerende dienst die aangestuurd wordt door het ministerie van LNV en anderzijds als een terreinbeherende organisatie die er alles aan moet doen om haar terreinen te beschermen en die desnoods een mening moet vertolken die afwijkt van opinies van het ministerie. Tegelijkertijd moet Staatsbosbeheer als marktpartij in het daarbij behorende maatschappelijk krachtenveld acteren.

Burgers hebben de laatste jaren kritische geluiden afgegeven over Staatsbosbeheer. Die kritische bejegening is volgens de Commissie ook het gevolg van de onduidelijke positie van Staatsbosbeheer. Staatsbosbeheer opereert in een maatschappelijk krachtenveld van tegenstellingen. In dat krachtenveld weet de omgeving niet altijd precies wat ze van Staatsbosbeheer kan verwachten. Omdat Staatsbosbeheer in een maatschappelijk krachtenveld opereert, waarbij sprake is van tegenstrijdige belangen, wordt de opstelling van Staatsbosbeheer al snel door groepen ter discussie gesteld: 'Alsof Staatsbosbeheer van niemand is'. Er is niet langer een eigenaar of beschermheer die het voor de organisatie opneemt. Dit verklaart mede waarom de afgelopen jaren ook de Tweede Kamer zich indringend over de rol van Staatsbosbeheer gebogen heeft. In verschillende overleggen heeft de Tweede Kamer stil gestaan bij de rol en het gedrag van Staatsbosbeheer. Daaruit bleek een toenemende behoefte om meer 'grip' te krijgen op Staatsbosbeheer ondermeer door het aannemen van een motie waarin de Kamer *'verzoekt de regering te komen met voorstellen tot aanpassing van de relevante wetgeving die ertoe leidt dat in de toekomst Staatsbosbeheer zich gedraagt als een beheer uitvoerende organisatie'* (5).

Er zijn bij de Tweede Kamer, het ministerie van LNV en de maatschappelijke organisaties verschillende verwachtingen ten aanzien van Staatsbosbeheer waarbij verschillende publieke waarden in het geding zijn en om een afweging vragen. Zo wordt van Staatsbosbeheer verwacht dat het -conform één van de redenen voor verzelfstandiging - in staat is om een beter product tegen lagere kosten voor de overheid te leveren. Anderzijds ondervindt Staatsbosbeheer dat de grenzen voor het commercieel opereren van overheidsorganisaties onduidelijk zijn. De slepende parlementaire afhandeling van het wetsontwerp Markt en Overheid speelt daarbij een rol.

De Commissie heeft geconstateerd dat het Bestuur en de Raad van Toezicht van Staatsbosbeheer door de politiek niet als eerste aanspreekpunt gezien wordt om veranderingen bij Staatsbosbeheer te entameren. De Tweede Kamer richt zich bij voorkeur tot de minister, gelet op de ministeriële verantwoordelijkheid. De positie van de Raad van Toezicht is daarbij tweeslachtig. Benoemd door de minister fungeert zij enerzijds als 'ogen

en oren' van de minister, zo men wil extern toezicht. Anderzijds vormt zij binnen Staatsbosbeheer het onafhankelijk bestuurlijk toezicht als evenknie voor het operationeel bestuur dat aan de directie van Staatsbosbeheer is toebedeeld. Kenmerkend is dat in de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer bestuurlijke toezichtbevoegdheden worden toegekend aan de Raad van Toezicht, maar in het nieuwe sturingsmodel (6) bijvoorbeeld weer wel wordt afgesproken dat de minister van LNV moet instemmen met de jaarlijkse begroting van Staatsbosbeheer alvorens de Raad van Toezicht die goedkeurt. Dit laatste is gebeurd om de aansturing van Staatsbosbeheer in lijn te brengen met de Kaderwet ZBO's (Zelfstandige Bestuursorganen), maar doet uiteraard afbreuk aan de zelfstandige bestuursfunctie die de R.v.T.heeft. In paragraaf 5 komen we terug op de positie van de Raad van Toezicht.

De positionering van Staatsbosbeheer brengt een aantal spanningen met zich mee die eigen zijn aan de dilemma's situatie of spagaat waarin Staatsbosbeheer op een aantal punten permanent verkeert. De conclusies en aanbevelingen van de Commissie zijn slechts goed te wegen als men zich bewust is van deze dilemma's. De belangrijkste **dilemma's** die de Commissie op basis van de gesprekken en literatuurstudie tegenkwam zijn de volgende:

- 1 Staatsbosbeheer ontwikkelt zich tot een maatschappelijke organisatie die actief inspeelt op maatschappelijke ontwikkelingen. Dat verdraagt zich niet altijd met datgene wat politiek bestuurlijk gewenst wordt.
- 2 LNV verwacht van Staatsbosbeheer dat het zoveel mogelijk geld uit de markt haalt, maar laat daarvoor slechts beperkte ruimte. Die bewegingsvrijheid heeft niet geleid tot heldere en hanteerbare condities voor een terreinbeherende organisatie als Staatsbosbeheer.
- 3 Staatsbosbeheer wordt steeds sterker geconfronteerd met een politieke disciplinerende door de Tweede Kamer die niet zelden een korte termijn- en ad hoc-karakter heeft. Dat verdraagt zich moeilijk met de aard van natuurbeheer waarbij continuïteit en stabiliteit op langere termijn voorwaarden voor het beheer zijn. Incidenten bleken soms aanleiding om de hele 'governance' ter discussie te stellen.
- 4 Staatsbosbeheer wordt enerzijds gezien als de publieke hoeder van de groene infrastructuur in Nederland, maar anderzijds wordt het articuleren van de 'eigen mening' om de belangen van zijn gebieden veilig te stellen beperkt gewaardeerd.
- 5 Op basis van een gewenste verdere vermaatschappelijking van Staatsbosbeheer is het

noodzakelijk dat Staatsbosbeheer zorgt voor een brede schakering van natuurbeelden in haar organisatiefilosofie, terwijl het tegelijkertijd vanuit LNV heel sterk afgerekend wordt op met name biodiversiteitsnatuur.

CONCLUSIE: De Commissie is van mening, dat er meer duidelijkheid dient te komen in de positionering van Staatsbosbeheer. In paragraaf 4 en 5 doet zij daartoe enige aanbevelingen. Verder is het gewenst dat LNV en Staatsbosbeheer handvatten vinden om zorgvuldig met die dilemma's om te gaan.

2.4. Vraag 1: Doelmatigheid en doeltreffendheid bij Staatsbosbeheer

Conclusies en aanbevelingen

Bedrijfsvoering

- a** Na het vorige evaluatierapport 'Vooruit op eigen benen' (8) en het rapport van de Commissie Witteveen (8) zijn door Staatsbosbeheer de bedrijfssystemen aangepast om te zorgen voor een betere verantwoording op prestatieniveau. Staatsbosbeheer heeft in de evaluatieperiode haar bedrijfsvoering op orde gebracht. Volgens KPMG, de accountant van Staatsbosbeheer, is de organisatie 'in control' (9).
- b** Door het versterken van de eigen inkomsten heeft Staatsbosbeheer voldaan aan één van haar opdrachten: Staatsbosbeheer heeft haar eigen opbrengsten substantieel verhoogd in de periode 2004-2008 (van ruim € 43 miljoen in 2004 naar € 53 miljoen in 2008). Verder is Staatsbosbeheer in staat gebleken om de met het ministerie afgesproken natuurdoelen en de doelen voor de houtoogst in grote lijnen te realiseren (10). Staatsbosbeheer is er verder in geslaagd om een vijf procent groter areaal dan in 2004 met hetzelfde aantal medewerkers te beheren. Verder levert zij een groter aantal maatschappelijke diensten (zoals educatieve programma's, groene gebiedsontwikkeling, voorlichting e.d.) dan in 2004. LNV krijgt dus meer waar voor

Staatsbosbeheer heeft in de periode 2004-2008 haar eigen opbrengsten aanzienlijk verhoogd.





achterstallig
onderhoud
bij recreatieve
voorzieningen
en gebouwen

zijn geld. Op grond van deze indicatoren is de Commissie van mening dat Staatsbosbeheer haar doelmatigheid heeft weten te vergroten gedurende de evaluatieperiode.

Ook blijkt uit berekeningen van het afgelopen jaar dat de feitelijke beheerskosten voor verschillende natuurdoeltypen aanzienlijk hoger zijn dan de kosten die LNV aan Staatsbosbeheer heeft betaald (11, rapport Cie Brabers 2008, rapport Cie Verheyen 2009).

Beheer van de terreinen en gebouwen

- c** Op basis van het onderzoek door het Milieu-en Natuurplanbureau (16) concludeert de Commissie dat het beheer van de terreinen door Staatsbosbeheer bevredigend plaatsvindt. Er is geen cijfermateriaal waaruit blijkt dat er sprake is van achterstallig onderhoud en beheer. Wel zijn er klachten over achterstallig onderhoud bij recreatieve voorzieningen en gebouwen. Om beter te bepalen of er sprake is van achterstallig beheer en onderhoud is naast deugdelijk cijfermateriaal een duidelijke normering en een adequaat kwaliteitssysteem gewenst. LNV en Staatsbosbeheer wordt geadviseerd om afspraken te maken over de aanpak van achterstallig beheer en onderhoud. Dat betekent zowel scherper in kaart (laten) brengen van eventuele achterstanden als afspraken over de financiering daarvan.

Monitoring

- d** Een duidelijk beeld van de ecologische, cultuurhistorische of maatschappelijke ontwikkelingen in de verschillende gebieden ontbreekt. Om goed inzicht te verkrijgen in de ontwikkeling van de natuurkwaliteit van de terreinen in de tijd verdient het aanbeveling dat LNV - in overleg met de provincies op korte termijn besluiten neemt over een landelijk monitoringssysteem. Dat moet er toe leiden dat bij een volgende evaluatie een kwaliteitssysteem beschikbaar is waaruit een duidelijker beeld ontstaat van de ontwikkeling van de biodiversiteit in de verschillende typen natuurterreinen bij de verschillende beheerders.

De Commissie constateert dat de monitoring van zaken die met vermaatschappelijking, recreatie en cultuurhistorie te maken hebben onderontwikkeld is. Het verdient aanbeveling om daar systematisch vorm aan te geven. Daarbij dient het niet alleen te gaan om monitoring van de output en de bedrijfsresultaten, maar ook van de outcome (maatschappelijke resultaten).

Index

e Door de terreinbeherende organisaties is in samenwerking met de provincies en het ministerie de zgn. Index ontwikkeld. Hiermee wordt een grote stap gezet op weg naar een gemeenschappelijke taal voor communicatie over de na te streven natuur- en recreatiedoelen. Met de huidige gegevens was de Commissie niet in staat om een goede vergelijking te maken tussen bijvoorbeeld het beheer bij Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer. De commissie gaat er van uit dat met de nieuwe Index de onderlinge vergelijkbaarheid vergroot zal worden. Om die voordelen tot haar recht te doen komen, verdient het aanbeveling dat de terreinbeherende organisaties afspraken maken over onderlinge benchmarking van vergelijkbare terreinen. In het kader van de Index zijn berekeningen gemaakt van de kosten van het beheer van de verschillende doeltypen. Het ministerie van LNV zal op basis daarvan een tegemoetkoming verstrekken voor het te voeren beheer.

De Commissie verwacht de komende jaren een toenemende kloof tussen de groeiende beheerskosten enerzijds en de huidige tegemoetkoming anderzijds. Het kan niet zo zijn dat Staatsbosbeheer telkens met extra taken wordt belast zonder dat LNV daar extra middelen voor vrijmaakt.

Normkosten

f De normkostenbenadering zoals die in de evaluatieperiode gehanteerd werd, bleek niet effectief, omdat er geen overeenstemming bestond tussen LNV en Staatsbosbeheer over de interpretatie van de te hanteren normkosten. Met de introductie van de Index en het nieuwe sturingsprotocol is er een nieuwe basis gelegd voor een constructieve dialoog over de kosten, verbonden aan het beheer van de verschillende doeltypen.

h De Commissie realiseert zich dat het werken met normkosten een handvat biedt om tot een inschatting te komen van de te verwachten kosten. Echter het systeem van normkosten is te weinig flexibel om snel op veranderende marktomstandigheden in te kunnen springen. Het systeem geeft weinig prikkels voor vernieuwing en innovatie die kostenbesparingen en /of opbrengstvermeerderingen tot gevolg hebben. De ervaringen met maatstafconcurrentie in andere sectoren van de samenleving (onderwijs, energie en zorg) zijn weinig hoopgevend. Naast het systeem van de normkosten

verdient het aanbeveling om tot een betere uitwisseling van 'good practices' tussen alle terreinbeheerders te komen. Dit kan bijdragen aan een efficiënter besteding van middelen. Zoals het bestaande netwerk OBN (Ontwikkeling en beheer natuurkwaliteit) zorgt voor het uitwisselen van ervaringen met ecologische successen, zou ook een uitwisseling van goede ervaringen met kostenbesparing en vermaatschappelijking nuttig kunnen zijn.

Marktactiviteiten

- i De Commissie heeft geconstateerd dat de commerciële activiteit van Staatsbosbeheer op de houtmarkt spanningen oproept met andere actoren in de houtbranche. De Commissie is van mening dat - zoals ook neergelegd in het wetsvoorstel Markt en Overheid - het legitiem is als een overheidsinstantie commerciële activiteiten verricht, mits binnen duidelijke kaders. Dat wil zeggen dat er sprake dient te zijn van marktconformiteit en dat oneerlijke concurrentie voorkomen dient te worden. De Commissie heeft geen aanwijzingen dat Staatsbosbeheer zich niet aan deze kaders houdt. De Commissie heeft geconstateerd dat Staatsbosbeheer n.a.v. de kritiek in de Tweede Kamer en de motie Snijder-Hazelhoff (TK 2007-2008, 29659) ten aanzien van de activiteiten van Staatsbosbeheer op de houtmarkt besloten heeft om de inkoop van hout van derden sterk terug te brengen. Voorts verzorgt Staatsbosbeheer Dienstverlening voor anderen de verkoop, marketing en logistiek van hout; zij ontvangt hiervoor een vergoeding (31). Dat neemt niet weg dat de minister van LNV aanbevolen wordt om beleidskaders voor Staatsbosbeheer op dit thema te verduidelijken. Met name zal opgenomen moeten worden hoe een integraal kostprijsstelsel er uit ziet. En voorts dat de toerekenbaarheid van kosten transparant moet zijn. Daarnaast zou het goed zijn als de Eerste Kamer zo spoedig mogelijk het wetsvoorstel Markt en Overheid afrondt, zodat ook politieke duidelijkheid gecreëerd wordt over de condities die van kracht zijn als overheidsinstanties op de commerciële markt actief zijn.
- j De economische ordening van Staatsbosbeheer kan gezien worden als een verbruikshuishouding, waarbij de voor enig jaar daadwerkelijk beschikbare middelen besteed worden. Voor Staatsbosbeheer bestaat het risico dat bij een verbetering van de efficiency de daaruit voortvloeiende baten worden 'afgeroomd' (inboeken van efficiencykortingen) door LNV dan wel LNV minder geld beschikbaar stelt voor Staatsbosbeheer. Voor LNV bestaat het risico dat bij tegenvallende houtprijzen of andere (markt)opbrengsten LNV de tekorten bij Staatsbosbeheer moet aanvullen.

De afspraken tussen LNV en Staatsbosbeheer bieden Staatsbosbeheer ruimte om te reserveren (max. 10 % van de totale jaaromzet) om tekorten bij de exploitatie op te vangen of voor meerjarige investeringsplannen, maar het verdient daarnaast aanbeveling om ook afspraken te maken over prikkels en indicatoren om de doelmatigheid van Staatsbosbeheer de komende jaren verder te versterken. Zowel in het jaarplan als bij de jaarrekeningen dienen de marktactiviteiten separaat zichtbaar gemaakt te worden. Hierdoor is het resultaat (kosten, opbrengsten) eenvoudig vast te stellen. Het is de Commissie opgevallen dat de op het oog gezonde balans- en liquiditeitspositie van Staatsbosbeheer bij analyse een andere werkelijkheid verbergt. De functie van het eigen vermogen als weerstandsvermogen en financiering blijkt nauwelijks aangesproken te kunnen worden evenmin als de liquiditeiten, waartegenover voor het merendeel al langer lopende verplichtingen blijken te staan. Het zou goed zijn wanneer de lopende investeringsverplichting evenals de noodzakelijke vervangings/innovatieinvesteringen op basis van het vigerende beleid preciezer in beeld worden gebracht zodat het karakter van de benodigde dekking middels financiering uit eigen en vreemd vermogen beter tot uiting komt. Zo zal ook duidelijk worden welke middelen ingezet kunnen worden voor achterstallig onderhoud.

Interne organisatie

k Voor een verdere verbetering van de doelmatigheid van de organisatie is ook aandacht voor de interne cultuur van belang. De cultuur van de organisatie is meer gericht op ecologische successen dan op zakelijke successen. Dat werkt belemmerend voor verdere kostenreductie en rendementsverbetering. Het verdient aanbeveling om bij cultuurveranderingstrajecten binnen Staatsbosbeheer zich ook rekenschap te geven van deze bevindingen.

De Commissie constateert dat de commerciële doelstellingen met name landelijk en centraal gestuurd worden en dat de realisatie van de ecologische en vermaatschappelijkdoelstellingen vooral regionaal georganiseerd is. De Commissie vraagt zich af of hierdoor de commerciële doelstellingen niet te geïsoleerd in de totale organisatie staan en daardoor onvoldoende tot ontplooiing komen. De zichtbaarheid in de regio van de commerciële units van Staatsbosbeheer laat volgens de Commissie te wensen over. Het is voor andere regionale organisaties onvoldoende helder wie men bij Staatsbosbeheer kan aanspreken op activiteiten die Staatsbosbeheer als ondernemer in de regio ontplooit. De Commissie is van mening dat voor een effectiever commer-

ciel opereren van Staatsbosbeheer ook een verbetering van de marketing en 'performance' van Staatsbosbeheer nagestreefd moeten worden. Staatsbosbeheer kan daarbij inspelen op een toenemende maatschappelijke behoefte aan rust, zingeving, belangstelling voor dieren en natuurlijke producten. Het verdient aanbeveling dat Staatsbosbeheer onderzoekt wat de mogelijkheden zijn van een betere 'branding' van de Staatsbosbeheerproducten; bij voorkeur in samenwerking met ketenverbanden en door bijvoorbeeld samenwerking met recreatieondernemers.

In gesprekken is meermalen gewezen op een kloof tussen het hoofdkantoor en de mensen in het veld. Afspraken met het hoofdkantoor komen traag door in het veld of andersom. Voor een vergroting van de effectiviteit van de organisatie is een versterking van de interne sturing gewenst. Voor een versterking van de functie 'boswachter' kan een ondersteuning vanuit de regionale kantoren noodzakelijk zijn. Dat mag echter niet ten koste gaan van de slagvaardigheid van het hoofdkantoor.

- I** De aanwezigheid van boswachters en opzichters in het bos laat te wensen over. De Commissie heeft de indruk dat zij veel tijd moeten besteden aan administratieve verplichtingen ten gevolge van omvangrijke verantwoordingsinformatie. De Commissie heeft niet scherp kunnen krijgen of die sturingsinformatie een gevolg is van de 'Haagse' eisen of dat het een gevolg is van de eisen van het hoofdkantoor van Staatsbosbeheer. Het verdient daarom aanbeveling om de tijdsbesteding scherper te (laten) analyseren en zodanig bij te sturen dat de 'groene uniformen' vooral in de bossen te vinden zijn.
- m** Ook de komende jaren zal een verdere kostenreductie wenselijk zijn. Het verdient aanbeveling om te onderzoeken of een gezamenlijke back-office van de terreinbeherende organisaties in Nederland op termijn tot een verdere kostenbesparing kan leiden. Voor het publiek, dat een van de vele natuurgebieden in Nederland bezoekt maakt het weinig uit of de boswachter een embleem van Natuurmonumenten of Staatsbosbeheer draagt. De Commissie respecteert de wens van de diverse natuurbeherende organisaties om hun eigen identiteit te behouden. Maar het behoud van hun identiteit kan volgens de Commissie samengaan met verdere samenwerking aan de basis (gebouwen, gezamenlijke inkoop, verzekeringen, personeel, materiaal etc). Nu verloopt die samenwerking tussen de organisaties op vrijwillige basis. Maar de toenemende kosten van het natuurbeheer zullen verdere aanpassingen in de toekomst noodzakelijk maken. Een beroep op extra middelen voor het beheer zal ongetwijfeld beantwoord worden met een verzoek om verdere kostenbesparingen te realiseren. Bij een studie

naar een gezamenlijke back-office van de organisaties dient ook aandacht te zijn voor de bestuurlijke aansturing en de politieke controle.

ALGEMENE CONCLUSIE OVER VRAAG 1: De doelmatigheid en doeltreffendheid van Staatsbosbeheer zijn verbeterd. De Commissie acht die doelmatigheid en doeltreffendheid op zich goed, maar er zijn verdere verbeteringen mogelijk. Daarvoor is Staatsbosbeheer echter mede afhankelijk van de ruimte die LNV en de Tweede Kamer de organisatie willen bieden.

2.5. Vraag 2: De vermaatschappelijking van Staatsbosbeheer

Conclusies en aanbevelingen

Rol als gastheer

a Staatsbosbeheer heeft haar publieke rol als gastheer goed ontwikkeld. Staatsbosbeheer heeft het afgelopen decennium vakkundig ingespeeld op de behoeften van recreanten. Er is een sterke toename van het bezoek aan de terreinen van Staatsbosbeheer al zijn er geen exacte cijfers over de aantallen mensen die de terreinen van Staatsbosbeheer bezoeken. De schattingen variëren tussen de 100 en 150 mln bezoeken per jaar. Eveneens geschat komen jaarlijks ruim één miljoen mensen naar de bezoekerscentra van Staatsbosbeheer. Uit belevingsonderzoek blijkt een relatief grote tevredenheid van de bezoekers (12). De toenemende drukte kan de komende jaren effect gaan krijgen op de mate van tevredenheid omdat er - zeker in het westen van het land - te weinig aanbod is. Ook kan de beperkte aanwezigheid van de boswachter in het bos van invloed zijn op de tevredenheid van de bezoekers. Het verdient aanbeveling om per regio de ontwikkeling van de bezoekersaantallen scherper in beeld te krijgen. Een exacter inzicht in de tevredenheid van bezoekers maakt duidelijk waar succes -en faalfactoren zitten voor de organisatie. Met name voor het gevoel van veiligheid is voldoende toezicht noodzakelijk.

Doelgroepen

b Staatsbosbeheer heeft - vergeleken met andere terreinbeheerders - een voorhoederol als het gaat om doelgroepen (m.n. jeugd). Onder bezoekers van de natuurgebieden in Nederland - en dus ook bij Staatsbosbeheer - is jeugd ondervertegenwoordigd.





De concurrentie bijvoorbeeld tussen andere spelletjes en spelen in de natuur valt in het voordeel van het eerste uit. Staatsbosbeheer heeft desondanks in de afgelopen periode een groot aantal programma's en projecten ontwikkeld om de jeugd kennis te laten maken met de natuur in Nederland. Het concept 'speelbossen' is een succes. Inmiddels zijn er 15 in gebruik: Honderden groepen schoolkinderen maken daar jaarlijks gebruik van. Voor de jeugd is natuur steeds sterker een bewegingsomgeving. Een algemeen diversiteitsbeleid vraagt de aandacht. Ook allochtonen zijn sterk ondervertegenwoordigd onder de bezoekers aan de terreinen van Staatsbosbeheer. Het verdient aanbeveling om – samen met organisaties van allochtonen – de komende jaren gericht aandacht aan deze ondervertegenwoordiging te besteden. Het kan leiden tot specifieke inrichtingswensen in gebieden in de stedelijke invloedssfeer.

Communicatie

- c In de communicatie met de omgeving is in de afgelopen periode een aantal zaken niet goed gegaan. Met name in 2008 zijn incidenten in de Tweede Kamer aan de orde geweest die te maken hadden met soms onhandige communicatie door Staatsbosbeheer. Het ontbreken van een adequate communicatiestrategie of een beperkte politieke gevoeligheid in het apparaat hebben incidenten soms een disproportioneel karakter gegeven. Het leek Staatsbosbeheer te overkomen zonder daar goed op voorbereid te zijn of te kunnen anticiperen op potentiële spanningen. Bij politiek en maatschappelijk gevoelige onderwerpen lijkt ook een sterkere centrale strategie en sturing nodig. Het verdient aanbeveling om de politieke en communicatieve gevoeligheid van de organisatie verder te versterken.
- d Bij regionale overheden en regionale organisaties wordt de kennis en ervaring van Staatsbosbeheer gewaardeerd, maar wordt een helder gezicht van Staatsbosbeheer gemist. Er vindt onvoldoende profilering plaats, waardoor er weinig gewerkt wordt aan meer draagvlak. Het verdient aanbeveling om bij regionale processen de rol van Staatsbosbeheer scherper te definiëren en duidelijk te maken waar het voor staat en wat anderen kunnen verwachten (13).

Vermaatschappelijking van het natuurbegrip

- e Voor een goede verbinding van de natuur met de samenleving is het volgens de Commissie noodzakelijk om uit te gaan van een breed scala aan natuurbeelden: van enerzijds ecologische natuurbeelden gericht op biodiversiteit (intrinsieke waarden) en

anderzijds stedelijk gebruiksgroen en productienatuur (nutswaarden van de natuur). De Commissie constateert dat daarnaast ook de 'podiumfunctie' die Staatsbosbeheer in toenemende mate vorm geeft (Oerol, marathonschaatsen op de Oostvaardersplassen etc.), bijdraagt aan vermaatschappelijking. Verdere vermaatschappelijking kan ook gevolgen hebben voor de inrichtingseisen die aan de terreinen worden gesteld. De Commissie vindt het een maatschappelijke opgave voor Staatsbosbeheer om een goed evenwicht te vinden tussen de belangen van biodiversiteit en maatschappelijke acceptatie. Als biodiversiteit te technocratisch benaderd wordt, zal dat extra maatschappelijke weerstanden opleveren. Om een maatschappelijk draagvlak voor biodiversiteit te vergroten is het gewenst ook andere vormen van natuur te stimuleren waar mensen van kunnen genieten. Historisch heeft Staatsbosbeheer veel ervaring met productienatuur (houtexploitatie). Die ervaring kan van nut zijn om ook het grotere publiek te betrekken bij hedendaagse vormen van productienatuur en gebruiksnatuur. Het kan daarbij inspelen op de trend van de 'bewegingscultuur'. De Commissie is van mening dat aan Staatsbosbeheer in vergelijking met de andere terreinbeheerders hogere eisen aan de synthese van meerdere doelen en publieke belangen gesteld mogen worden. Staatsbosbeheer wordt in ieder geval door andere overheden, media en beleidsmakers overwegend gezien als maatschappelijke organisatie met een specifieke taakopdracht én tegelijkertijd als overheid.

De plaats van vermaatschappelijking binnen Staatsbosbeheer

f In de evaluatieperiode is de aansturing door LNV van de 'vermaatschappelijking' minder scherp geweest dan van ecologische doelen. Voor VEV-(Voorlichting, educatie en vermaatschappelijkings)producten, recreatie, cultuurhistorie en landschap vindt de Commissie het gewenst dat er duidelijker toetsbare resultaatafspraken worden gemaakt. Omdat de doelstellingen voor vermaatschappelijking minder concreet vorm gegeven zijn, is bij bezuinigingen soms meer bezuinigd op vermaatschappelijking dan op de beheerstaken. In enkele gevallen is dat mede op verzoek van LNV gebeurd.

Maatschappelijk draagvlak

g De maatschappelijke verankering van Staatsbosbeheer is voor verbetering vatbaar. Staatsbosbeheer heeft geen leden of donateurs die voor een maatschappelijke legitimatie zorgen. Er is geen breed netwerk van ambassadeurs die het voor Staatsbosbeheer opnemen. Zoals bij de paragraaf over positionering is aangegeven lijkt het of

Staatsbosbeheer van niemand is. Dat maakt een organisatie kwetsbaar. Een bredere maatschappelijke inbedding, zowel op regionaal als op landelijk niveau is wenselijk. Op grond daarvan verdient het aanbeveling om meer te investeren in een groter maatschappelijk draagvlak in de regio. De gebruikersgroepen van Staatsbosbeheer - waar Staatsbosbeheer al jaren ervaring mee heeft - zijn een nuttig instrument om lokaal draagvlak op te bouwen of te behouden. De gebruikersgroepen en de drieduizend vrijwilligers zijn mogelijke startpunten voor een verder uit te bouwen strategie. Naast de horizontale verantwoording op landelijk niveau zijn ook vormen denkbaar van horizontale verantwoording op regionaal niveau (klantenfora, recreatie-ondernemers, burgemeesters, enquêtes etc.). Het gaat erom systemen / structuren te vinden waardoor Staatsbosbeheer feedback krijgt op haar diensten en producten op regionaal niveau. Dit kan ook een inspiratiebron zijn voor haar werk.

Het instellen van regionale 'gebruikersraden' (vergelijkbaar met de districtscommissies van Natuurmonumenten) kan mogelijk zorgen voor een betere bestuurlijke inbedding in de regio. Zo'n gebruikersraad zou grotendeels kunnen bestaan uit vertegenwoordigers van gebruikersgroepen, vrijwilligers en maatschappelijke organisaties in de regio. Vervolgens zouden vertegenwoordigers van die regionale gebruikersraden opgenomen kunnen worden in de landelijke Raad van Advies.

ALGEMENE CONCLUSIE OVER VRAAG 2 (VERMAATSCHAPPELIJING): *Staatsbosbeheer doet veel moeite om vermaatschappelijking vorm te geven. Staatsbosbeheer is hier voor een deel in geslaagd, maar de komende jaren ligt hier nog een grote opgave. De hybride positie van Staatsbosbeheer heeft een remmende invloed op de gewenste vermaatschappelijking. Staatsbosbeheer heeft ruimte nodig om daar mee om te gaan.*

2.6. Vraag 3: Aansturingsrelatie LNV - Staatsbosbeheer

Conclusies en aanbevelingen

Ministeriële verantwoordelijkheid

- a In de eerste jaren van deze evaluatieperiode was er sprake van een moeizame relatie tussen LNV en Staatsbosbeheer. In de afgelopen periode zijn er grote verbeteringen

gerealiseerd in de sturingsrelatie tussen LNV en Staatsbosbeheer. Het onlangs afgesproken nieuwe sturingsprotocol is daar een resultaat van (6). Maar uit dat protocol blijkt ook hoe moeilijk het voor LNV is om los te laten. Hierin is bijvoorbeeld opgenomen dat de minister van LNV moet instemmen met de jaarlijkse begroting alvorens de Raad van Toezicht die kan goedkeuren. Volgens de Commissie betekent de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid niet dat de minister aangesproken kan worden op alle beslissingen van Staatsbosbeheer. De scheidslijnen daarover zijn niet helder. Eigenlijk zou de minister bij Tweede Kamer debatten niet op incidentele activiteiten van een extern verzelfstandigd bestuursorgaan moeten worden aangesproken zolang die binnen de taak-en bevoegdheidsverdeling vallen. (14).

- b De huidige politieke aandacht voor Staatsbosbeheer in de Tweede Kamer heeft de afgelopen jaren tot een zekere verkramping bij zowel LNV als bij Staatsbosbeheer geleid. Met name Staatsbosbeheer wordt daardoor geremd in haar maatschappelijke rol als initiator en innovator. De politieke debatten hebben veel impact gehad binnen de organisatie. Zowel positief in die zin: de organisatie is zich meer bewust geworden van haar maatschappelijke rol, maar ook negatief: het zelfvertrouwen en zelfrespect van de medewerkers is hierdoor beïnvloed. Mark van Twist van het NSOB (Nederlandse School voor Openbaar Bestuur) beschouwt de spanningen tussen Tweede Kamer, LNV en Staatsbosbeheer als inherent aan de gekozen ZBO-constructie, waarbij alle partijen er naar zouden moeten streven om zorgvuldig met die spanningen en dilemma's om te gaan(15). De Commissie is het daarmee eens.

Relatie tussen LNV en Staatsbosbeheer

- c De Commissie beschouwt de relatie tussen Staatsbosbeheer en LNV als een open, maar ook als een kwetsbare relatie. Het is geen vanzelfsprekendheid dat Staatsbosbeheer wordt betrokken bij de beleidsontwikkeling van LNV. LNV zou meer gebruik kunnen maken van een grote terreinbeherende organisatie met zijn wortels in de praktijk; een dienst die beschikt over veel kennis van zaken in de regio's. Maar ook binnen Staatsbosbeheer bestaat een gereserveerde houding ten opzichte van het Haagse die remmend werkt op een grotere inbreng in de beleidsontwikkeling. Hierdoor is het risico aanwezig dat LNV beleid ontwikkelt, waarmee Staatsbosbeheer (en andere terreinbeheerders) bij de uitvoering niet goed overweg kan. Maar ook het omgekeerde is van belang: Houdt Staatsbosbeheer zich aan de beleidslijnen van LNV? De Commissie heeft de indruk dat Staatsbosbeheer bij de uitvoering van het beleid

binnen de kaders blijft van het rijksbeleid. Alleen in uitzonderingsgevallen wordt een eigen weg tot een rechtsgang toe bewandeld. De Commissie acht dat alleen verstandig als het gaat om zaken, die los staan van het natuurbeleid van de minister en verondersteld worden zelfstandig door Staatsbosbeheer behartigd te worden.

Raad van Toezicht (RvT)

d De positie van de Raad van Toezicht is niet helder. Door velen wordt de Raad van Toezicht beschouwd als het verlengstuk van het ministerie. De Commissie is van mening dat de Raad van Toezicht er in de eerste plaats is voor Staatsbosbeheer: haar opdracht is toezicht houden op de uitoefening van de taken die aan Staatsbosbeheer zijn opgedragen. Als de RvT namens LNV zou opereren zou dat een nadelig effect kunnen hebben op de vertrouwensrelatie tussen directie en Raad van Toezicht. In de visie van de Commissie vormt de RvT een onderdeel van de governance. De Commissie constateert dat in de evaluatieperiode de RvT zich indringend heeft beziggehouden met een verbetering van de bedrijfsvoering. De laatste jaren heeft ze haar rol verbreed. Naar aanleiding van de debatten in de Tweede Kamer in 2008 heeft ze zich ook gewend tot de leden van de Vaste Commissie van de Tweede Kamer voor LNV. De Commissie vindt het gewenst dat de RvT helder maakt welke rol zij in de toekomst wil vervullen, transparant is over haar toezichtskader en helder verantwoording aflegt over haar toezicht.

De Commissie pleit ervoor om de rol van de RvT te versterken. In paragraaf 4.4 en 5. komen we hier op terug.

ALGEMENE CONCLUSIE OVER DE STURINGSRELATIE LNV STAATSBOSBEHEER (VRAAG 3): In de eerste jaren van de evaluatieperiode was er sprake van een moeizame relatie tussen LNV en Staatsbosbeheer. De laatste jaren is die relatie sterk verbeterd, hetgeen heeft geleid tot nieuwe sturingsafspraken. De Commissie acht de huidige sturingsinstrumenten voldoende. Een toenemende spanning tussen het beschikbare budget en het benodigde budget (en mogelijke bezuinigingen) kunnen de aansturingsrelatie echter weer onder druk zetten. Dat hangt samen met de hybride positie van Staatsbosbeheer en de dilemma's zoals die eerder geschetst zijn.

3 | Perspectief voor Staatsbosbeheer

Naar aanleiding van de dilemma's over de positionering en de conclusies over de drie evaluatievragen heeft de Commissie zich beraden over een wenkend perspectief voor Staatsbosbeheer en de mogelijkheden om de positionering van Staatsbosbeheer te verduidelijken en te verbeteren.

De Commissie ziet Staatsbosbeheer zich ontwikkelen tot een maatschappelijke organisatie die steeds meer ervaring opdoet met het gewenste beheer voor haar terreinen. Een organisatie die stappen zet om de publieke dienstverlening te optimaliseren en leert anticiperen op maatschappelijke behoeften. In dat toekomstbeeld speelt Staatsbosbeheer een leidende rol in discussies over het beleid voor natuur, landschap en recreatie in Nederland. En heeft ze een breed maatschappelijk draagvlak opgebouwd met een netwerk van ambassadeurs. Verder is in de samenleving een breed verantwoordelijkheidsgevoel ontstaan voor de natuur die door Staatsbosbeheer beheerd wordt ('we zorgen met zijn allen voor dit mooie gebied'). In een dergelijk perspectief zien we Staatsbosbeheer zich ontwikkelen als een drager van ruimtelijke kwaliteit in Nederland. Door een bredere focus (ruimtelijke kwaliteit, klimaatbeleid, cultuurhistorie, educatie, gezondheid e.d.) zal ook de gerichtheid op andere ministeries groter worden. Daarbij passen nieuwe allianties met andere ministeries, waarbij LNV meer als coördinerend ministerie gaat optreden.

Om haar maatschappelijke rol beter te kunnen waarmaken is een duidelijker positie voor Staatsbosbeheer gewenst. Er is daarvoor meer ruimte, geld en flexibiliteit nodig. Gelet op de steeds terugkerende discussie over de positie van Staatsbosbeheer in relatie tot de evaluatievragen willen we nader ingaan op de positionering.

4 | De Positionering verder onderzocht

De Commissie heeft in haar gesprekken met de omgeving gesproken over mogelijke varianten voor de huidige positionering van Staatsbosbeheer. Daarbij bleek dat de beelden over mogelijke alternatieven voor Staatsbosbeheer niet altijd gebaseerd zijn op een brede evenwichtige afweging van feiten en mogelijkheden. Dit vormt een reden voor de Commissie om nader stil te staan bij mogelijke varianten. Varianten die daarbij de revue passeerden zijn:

- 4.1. Staatsbosbeheer meer in de invloedssfeer brengen van LNV: van ZBO (Zelfstandig Bestuursorgaan) naar een agentschap.
- 4.2. Meer op afstand zetten van LNV en al of niet in combinatie met een fusie met Natuurmonumenten en Landschappen.
- 4.3. Decentralisatie: Opsplitsen in twaalf en samenvoegen met de Provinciale Landschappen
- 4.4. Versterken van de Raad van Toezicht.

Met inachtneming van wat hierover breed in de wetenschappelijke en meer in het bijzonder in de bestuurskundige literatuur aan argumentatie wordt aangedragen, geeft de Commissie haar hoofdoverwegingen weer t.a.v. de varianten.

4.1. Variant 1: Staatsbosbeheer meer in de invloedssfeer van LNV brengen (Van ZBO naar agentschap).

Een eerste mogelijkheid om wijzigingen aan te brengen in de positie van Staatsbosbeheer is het beëindigen van de ZBO status. Staatsbosbeheer zou dan weer als een departementale dienst of agentschap deel uit kunnen maken van het kernministerie. Dat zou meer duidelijkheid geven aan de Tweede Kamer en meer sturingsmogelijkheden voor de minister.

Een dergelijke operatie zou een desinvestering zijn van opgebouwde leerervaringen. Het zou ook voor Staatsbosbeheer heel ongelukkig uitpakken. Het zou remmend werken op de gewenste vermaatschappelijking en de commercialisering. Ook zouden daarmee de mogelijkheden om een 'eigen geluid' naar voren te brengen verder worden beperkt. Het

zou de organisatie weer meer bureaucratisch maken met alle nadelen van dien. Een organisatie die weer deelt uitmaakt van het kernministerie heeft minder mogelijkheden om te experimenteren met nieuwe principes. Een verzelfstandigde organisatie kan beter sonderen hoe nieuwe beleidsopvattingen overkomen.

Ook zou de vermarkting van haar (neven)producten geremd worden bij een nieuwe reorganisatie en een nieuwe overheidsstatus. Een dergelijke variant past niet in de huidige ontwikkelingen.

CONCLUSIE: het is niet verstandig om Staatsbosbeheer weer als een uitvoerende dienst binnen het departement te halen.

4.2. Variant 2a: meer op afstand plaatsen van LNV en 2b.in combinatie met een fusie met Natuurmonumenten en de Landschappen.

Aan de gespreksdeelnemers is ook gevraagd naar de wenselijkheid van privatisering van Staatsbosbeheer. In een dergelijke variant worden de formele banden tussen LNV en Staatsbosbeheer losgeknipt.

Bij een geprivatiseerde dienst zou zowel LNV als Staatsbosbeheer minder kunnen profiteren van de relatief korte lijnen die er bestaan, waardoor ze wederzijds kunnen profiteren van elkaars kennis en ervaring. Privatisering van overheidsdiensten past niet meer in de huidige politieke tijdsgeest. Het is gewenst dat de rijksoverheid verantwoordelijk blijft voor het beheer en handhaven van de groene infrastructuur van Nederland.

Het feitelijke verschil tussen een dergelijke geprivatiseerde dienst en Natuurmonumenten zou dan steeds kleiner worden. Dat zal leiden tot een roep om een dergelijke dienst dan samen te voegen met Natuurmonumenten en de Landschappen (variant 2b).

Uit het oogpunt van beheer zou met een fusie van de terreinbeherende organisaties in Nederland een verdere doelmatigheid en kostenbesparing bereikt kunnen worden. Op die manier ontstaat een hele grote organisatie die slagvaardig kan optreden.

Een dergelijke grote organisatie zou waarschijnlijk ook als een te grote machtsfactor op het platteland gezien worden; Het is de vraag of dit door andere partijen geaccepteerd

zou worden.

Ook zou iets van de onderlinge wedijver en concurrentie verdwijnen.

Het meerkleurenpalet in de natuurbescherming is een afspiegeling van het poldermodel in Nederland, waarbij juist de diversiteit er toe leidt dat veel burgers zich met één van de organisaties kunnen identificeren en een bijdrage aan die organisatie willen leveren (bijvoorbeeld legaten nalaten). Als er een eenheidsworst ('Nationale Groendienst' of een 'National Trust' zoals in het Verenigd.Koninkrijk) van gemaakt zou worden, zou die identificatie wel eens veel minder kunnen worden.

Het blijkt dat Natuurmonumenten weinig voelt voor een dergelijke ontwikkeling. Zij stellen prijs op het handhaven van hun eigen identiteit en vereniging. Hetzelfde geldt voor de Landschappen.

CONCLUSIE: voor een meer op afstand plaatsen van LNV is weinig draagvlak aanwezig. Een fusie van Staatsbosbeheer met Natuurmonumenten en de Landschappen wordt niet gewenst en zou niet haalbaar zijn.

4.3. Variant 3: Decentralisatie (Staatsbosbeheer in twaalf delen opsplitsen en samenvoegen met de provinciale landschappen).

De huidige provinciale Landschappen hebben een sterke regionale binding. Een opsplitsing van Staatsbosbeheer en toevoegen aan de provinciale Landschappen zou echter leiden tot een sterke versnippering van kennis. Ook zouden daarmee de voordelen van centrale commerciële activiteiten worden gemist. Uit een evaluatie van het Milieu- en Natuur Planbureau (16) blijkt dat de kwaliteit van het beheer bij de grote terrein-beherende organisaties beter is dan bij de kleinere organisaties. Daarom is een dergelijk model niet verstandig.

Voorts hecht de Commissie er aan dat de rijksoverheid haar verantwoordelijkheid blijft behouden voor de groene infrastructuur. Voor de rijksoverheid is Staatsbosbeheer ook belangrijk als groene bestemmingsbewaker. Een decentralisatie van Staatsbosbeheer naar de provincies zou de kans vergroten op verdere bezuinigingen bij de rijksoverheid voor de groene infrastructuur. Door goede afspraken met Staatsbosbeheer hebben de provincies voldoende mogelijkheden voor sturing van de organisatie. Verder verwacht de Commissie dat Staatsbosbeheer - zeker in relatie tot de WILG - de komende jaren ook zal werken aan een betere maatschappelijke inbedding in de regio.

CONCLUSIE: een opsplitsen van Staatsbosbeheer en samenvoegen met de provinciale Landschappen is niet verstandig.

4.4. Variant 4: Versterken van de Raad van Toezicht

De Commissie heeft geconstateerd dat de RvT van Staatsbosbeheer blijk heeft gegeven een actievere rol te willen spelen in het ontwikkelen van Staatsbosbeheer tot een zelfstandige maatschappelijke organisatie. De RvT verdient hierin het vertrouwen van LNV en de Tweede Kamer om Staatsbosbeheer op die manier verder te ontwikkelen. In de visie van de Commissie is de RvT van de organisatie en fungeert het niet als inspectie van LNV.

Daarbij mag van de RvT verwacht worden dat hij meer helderheid geeft over die rol en duidelijkheid geeft over zijn toezichtkader en dat zijn verslaggeving voldoet aan de normen die onlangs door de Algemene Rekenkamer zijn geformuleerd (17).

De Commissie vindt het gewenst dat in een raamovereenkomst tussen de Raad van Toezicht van Staatsbosbeheer aan de RvT een sterkere rol wordt toegekend in het operationaliseren en bewaken van de doelstellingen van Staatsbosbeheer. De Raad dient ook borg te staan voor een uitgebreider horizontale verantwoording op regionaal niveau. LNV treedt hierbij kaderstellend op. Verder kan de Raad van Toezicht een actieve rol vervullen bij het toetsen van de commerciële activiteiten aan de beleidskaders van LNV.

CONCLUSIE: Alternatieven voor een andere wettelijke positie van Staatsbosbeheer zijn niet verstandig of niet realistisch. Er is sprake van een subtiel evenwicht waarbij alle partijen hun rol zorgvuldig moeten spelen. Dat vereist een versterking van de positie van de Raad van Toezicht. Daarom wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan op dit handelingsperspectief.

5 | Meer zicht op de Raad van Toezicht

Zoals wel vaker in semi-publieke organisaties is ook in Staatsbosbeheer toezicht - naar het inzicht van de Commissie - niet helder gepositioneerd. De Commissie gaat er van uit dat toezicht beschouwd dient te worden als één van de twee hoofdbestanddelen van het bestuur van de organisatie. Het operationele bestuur - in de Angelsaksische verhoudingen veelal als 'executive' aangeduid - berust bij de Raad van Bestuur c.q. de directie / management; het niet-operationele, het Angelsaksische 'non-executive' bestuur berust bij de Raad van Toezicht. Tenminste belangrijke besluiten als mede de jaarstukken behoren aan de goedkeuring van de RvT onderworpen te zijn.

In de Nederlandse verhoudingen wordt toezicht vaak onderscheiden in intern en extern toezicht. Het interne toezicht wordt dan geacht te berusten bij een RvT. Het externe toezicht ligt veelal in handen van een departementale Inspectie dan wel een zgn. Autoriteit. Beiden hebben doorgaans vergaande taken en bevoegdheden, die niet zelden het hele terrein bestrijken van de klassieke trias politica.

Door de gegeven situatie wil een Raad van Toezicht van een semi-publieke organisatie nogal eens klem komen te zitten tussen enerzijds het externe toezicht en de zelfstandige uitoefening daarvan, gesanctioneerd door het politieke bestuur, c.q. een bewindspersoon, en anderzijds het operationele bestuur van een organisatie. Het externe toezicht gedraagt zich bij het maken van regels, het geven van aanwijzingen en het opleggen van sancties als bestuur, gelegitimeerd door de betrokken bewindspersoon. Is er geen sprake van extern toezicht, dan wordt die functie niet zelden binnen het departement belegd, dan wel benoemt de bewindspersoon de leden van een 'interne' Raad van Toezicht als haar ogen en oren. Een dergelijke RvT wordt vervolgens dikwijls met enige argwaan bekeken door het operationele bestuur van de semi-publieke organisatie. Feitelijk is er dan geen sprake van toezicht als bestuur, maar van toezicht als een operationele informatiefunctie, die de bewindspersoon voldoende kennis dient te verschaffen om al dan niet politieke interventie te kunnen plegen.

Goede persoonlijke verhoudingen zorgen er veelal voor dat het niet uitloopt op scherp-slijperij, maar in de kern is het niet helder geregeld.

Toezicht hoort als bestuur geen onderscheid te kennen tussen intern en extern. Toezicht is bestuur en moet duidelijk onderscheiden worden van de noodzakelijke informatie-

functie ten behoeve van politieke besluitvorming.

Bestuurlijke bevoegdheden dienen zo beschouwd geheel bij de RvT en Raad van Bestuur c.q. de directie / management te liggen.

Als een bewindspersoon intervenueert gebeurt dat als 'ultimum remedium', waar een bestuur zich niet wenst te houden aan het politiek gewenste beleid of het bestuur (dus RvT én RvB.) zijn taak grondig verwaarloost.

Leden van de RvT horen in deze visie ook niet door de minister benoemd te worden (behalve bij de start van de organisatie), maar conform wettelijk dan statutair geregelde procedures door de RvT zelf.

Een dergelijke visie laat ook niet toe dat een begroting, zoals bij Staatsbosbeheer, eerst de goedkeuring van de minister moet hebben alvorens hij kan worden goedgekeurd door de RvT. Uiteraard moet de minister goed geïnformeerd zijn, maar de bestuurlijke bevoegdheden liggen na de verzelfstandiging bij het Bestuur van Staatsbosbeheer c.q. de RvT en de Directeur. Dat naar de Kaderwet ZBO wordt gewezen als rechtvaardiging doet daar niet aan af.

Naar het oordeel van de Commissie zijn alle betrokken partijen gebaat bij heldere verhoudingen. Het bestuur bestuurt, de regering regeert, dat wil zeggen: bepaalt beleid, stelt kaders, maakt regels en zorgt voor middelen.

Politieke interventies zijn naar hun aard grof en stevig (wijziging regelgeving, gehele of gedeeltelijke intrekking van financiering c.q. subsidies of ontslag bestuur). Bestuurlijke interventies kunnen genuanceerd zijn en beslaan het hele terrein van de bedrijfsvoering. Er zou geen sprake dienen te zijn van een soort escalatieladder van politieke interventies, waarbij een bewindspersoon door de Tweede Kamer gedwongen kan worden om voor alle mogelijke incidenten eigenstandig in te grijpen, of met een gesprek over een beperkte dan wel een grovere maatregel of een aanwijzing. Haast per definitie gaat dat ten koste van het gezag van de ministeriële verantwoordelijkheid en van de geborgde verantwoordelijkheid voor goed bestuur van de organisatie. Per saldo leidt het tot onduidelijkheden wie verantwoordelijk is en wie het voor het zeggen heeft. Bij een volgende wijziging van het Bestuursstatuut / sturingsprotocol van LNV- Staatsbosbeheer kunnen naar het oordeel van de Commissie tegen die achtergrond verbeteringen gevonden worden.

6 | Slotbeschouwing

Staatsbosbeheer krijgt de komende jaren te maken met nieuwe maatschappelijke opgaven. Daarvoor is het gewenst om de vereiste condities te creëren. De Commissie acht geen wettelijke wijzigingen nodig in de positie van Staatsbosbeheer. Met het nieuwe aansturingprotocol wordt de aansturing in lijn gebracht met de Kaderwet ZBO's (Zelfstandige Bestuursorganen), ook al hoort Staatsbosbeheer niet als een ZBO beschouwd te worden (in de termen van de Kaderwet) omdat er geen sprake is van openbaar gezag. De Commissie acht het ook niet wenselijk om Staatsbosbeheer sterker onder de teugels te brengen van het ministerie. Heel nadrukkelijk heeft de Commissie geconstateerd dat de directie van Staatsbosbeheer binnen de lijnen van het overheidsbeleid wil opereren. Bovendien biedt de Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer voldoende instrumenten aan de minister om bij te sturen als dat nodig mocht blijken. Een verder op afstand plaatsen van het ministerie acht de Commissie niet noodzakelijk, omdat de huidige wet en het aansturingprotocol aan Staatsbosbeheer voldoende ruimte bieden om als zelfstandige organisatie haar taken uit te oefenen. Wel wordt geadviseerd om de positie van de Raad van Toezicht te versterken.

Een verbetering van de monitoring / kwaliteitsbewakingssysteem en benchmark van de ontwikkelingen en een versterkte rol van de Raad van Toezicht, die jaarlijks verantwoording aflegt over de organisatie kunnen een periodieke evaluatie minder noodzakelijk maken.

De Commissie heeft er vertrouwen in dat Staatsbosbeheer in het komend decennium een belangrijke rol blijft vervullen voor de Nederlandse samenleving. Dat zal niet zonder kritiek gebeuren omdat Staatsbosbeheer met haar grote hoeveelheid terreinen midden in de samenleving staat. Toch is het aanpassingsvermogen voldoende ontwikkeld om op de nieuwe maatschappelijke behoeften en uitdagingen in te spelen.

Staatsbosbeheer staat de komende jaren voor de opgave om sterker inhoud te geven aan een vermaatschappelijking van het natuurbeleid. Haar te sterk inperken in een politiek corset en met te weinig middelen op pad sturen stelt de organisatie voor een onmogelijke opgave. Hier ligt een taak voor de minister van LNV en de Tweede Kamer.



Deel 2 | Toelichting

1 | Aanleiding voor deze evaluatie

In de Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer (art.32) is een wettelijke verplichting opgenomen voor een periodieke rapportage: *'Onze Minister zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet en vervolgens telkens na vier jaar aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van Staatsbosbeheer'*.

De eerste evaluatie 'Vooruit op eigen benen' verscheen januari 2004 (7). Ook heeft de Tweede Kamer in 2008 aan de minister van LNV verzocht om zo spoedig mogelijk tot een evaluatie van Staatsbosbeheer te komen. Dit leidde tot de instelling van een Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer 2009. De minister van LNV heeft per brief van 11 maart 2009 de Tweede Kamer hierover nader geïnformeerd (2).

De evaluatie-opdracht wordt in de volgende paragraaf aan de orde gesteld.

2 | Opdracht voor de Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer

De Commissie heeft van de minister van LNV de volgende opdracht gekregen:

‘Op 1 januari 1998 is de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer in werking getreden. Hiermee werd Staatsbosbeheer verzelfstandigd in de vorm van een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO).

Het kabinet had 2 belangrijke redenen om van Staatsbosbeheer een zelfstandig bestuursorgaan te maken.

De eerste reden voor deze verzelfstandiging was ‘het leveren van een beter product tegen lagere kosten voor de overheid’. Een belangrijk argument was dat Staatsbosbeheer hiermee de herkenbaarheid en eigen identiteit zou worden versterkt en hiermee het vermogen om zelf inkomsten te genereren uit de markt kon worden verhoogd.

Het tweede belangrijke argument was de ‘vermaatschappelijking van Staatsbosbeheer’. Het betrekken van de burger bij het werk van Staatsbosbeheer (participeren) was een issue. De gedachtegang was dat als Staatsbosbeheer duidelijk een eigen gezicht en (aantrekkelijke) identiteit zou ontwikkelen het makkelijker was om in te spelen op de wensen van het publiek.

In 2003, vijf jaar na de verzelfstandiging, is door de Commissie Schmitz Staatsbosbeheer geëvalueerd. De drie kernvragen van de commissie Schmitz zijn in feite nog steeds actueel en worden voor deze evaluatie opnieuw gebruikt. Wel zullen hierbij nieuwe accenten worden gelegd:

1 In welke mate heeft Staatsbosbeheer de afgelopen jaren doelmatig en doeltreffend gefunctioneerd?

De vraag in hoeverre Staatsbosbeheer doeltreffend en doelmatig heeft gefunctioneerd is een wettelijk verplichte evaluatie vraag. De vraag hierbij is of de oorspronkelijke doelstelling van de verzelfstandiging ‘een beter product tegen een lagere prijs’ is gerealiseerd.

Wat betreft doeltreffendheid gaat het erom in welke mate de doelstellingen ten aanzien van de kerntaken zijn gerealiseerd. Verwacht wordt een beschrijving waarin helder wordt hoe de kwaliteit wat betreft natuur landschap, cultuurhistorie en recreatie zich de afgelopen 5 jaar heeft

ontwikkeld op de Staatsbosbeheerterreinen. Dit ook in relatie tot de landelijke trend (bijvoorbeeld natuurbalansen).

Wat betreft de doelmatigheid gaat het erom of Staatsbosbeheer haar taken op een efficiënte manier uitvoert. Expliciet hierbij hoort de ontwikkeling van de marktactiviteiten van de afgelopen 5 jaar en welke invloed dat heeft op de kosten. De bedoeling is dat in de evaluatie aandacht wordt besteed aan de ontwikkelingen van deze activiteiten in het licht van de beleidsopvattingen over markt en overheid. Mogelijk kan er een vergelijking plaatsvinden van de gerealiseerde kwaliteit met de resultaten van vergelijkbare organisaties zoals Natuurmonumenten (benchmark)

2 Heeft de vermaatschappelijking van Staatsbosbeheer zich in een goede richting ontwikkeld?

Staatsbosbeheer heeft bij de verzelfstandiging de opdracht gekregen meer te vermaatschappelijken zodat meer burgers konden participeren in de activiteiten van Staatsbosbeheer. Deze evaluatie zou zich moeten richten op de vraag hoe Staatsbosbeheer invulling heeft gegeven aan vermaatschappelijking en participatie. Van belang hierbij is dat er inzicht wordt gegeven welke ontwikkelingen zich hier de afgelopen 5 jaar hebben voorgedaan en in welke mate Staatsbosbeheer burgers bereikt en de samenleving bedient. De vermaatschappelijking had mede als doel om het draagvlak voor natuur te vergroten. De evaluatie zou ook uitspraken moeten doen in hoeverre de activiteiten van Staatsbosbeheer het draagvlak voor natuur helpen vergroten. Ook is de vraag aan de orde in hoeverre Staatsbosbeheer heeft bijgedragen aan maatschappelijke issues zoals bijvoorbeeld jeugd betrekken bij natuur en natuur en zorg. Staatsbosbeheer heeft recentelijk kritiek te verwerken gekregen omdat zij te weinig oog zou hebben voor de belangen van haar 'buren', terwijl bij de verzelfstandiging het juist de bedoeling was dat Staatsbosbeheer makkelijker zou kunnen inspelen op de wensen van het publiek. Een belangrijke vraag is ook in hoeverre de marktactiviteiten, voortkomend uit de opdracht om doelmatig te werken conflicteren met de wens tot vermaatschappelijking.

De vraag hierbij is aan de orde of Staatsbosbeheer als organisatie voldoende is toegerust en voldoende ruimte krijgt (ook financieel) om de wens tot vermaatschappelijking in het veld vorm te geven.

3 Hoe functioneert de aansturingsrelatie in relatie tot de uitvoering van de primaire taken door Staatsbosbeheer?

Sinds de vorige evaluatie van Staatsbosbeheer door de commissie Schmitz is er veel veranderd.

Zo is er intussen het advies van de commissie Witteveen verschenen waarin adviezen worden gegeven om de sturing te verbeteren. Een deel van deze adviezen is inmiddels gerealiseerd. Ook is er in de omgeving van Staatsbosbeheer veel veranderd. Op 1 januari 2007 is de Wet Inrichting Landelijk Gebied in werking getreden die de provincies een andere rol geeft in het landelijk gebied. Ook zitten we momenteel midden in het proces van het maken van de beheersplannen voor de Natura 2000 gebieden. Staatsbosbeheer heeft een opdrachtrelatie met het rijk. Gezien de bovengenoemde ontwikkelingen in het speelveld komt de vraag naar voren wat de invloed van deze ontwikkelingen is op de opdrachtrelatie Staatsbosbeheer-LNV. De Minister van LNV is en blijft verantwoordelijk voor Staatsbosbeheer en dient er voor te zorgen dat Staatsbosbeheer haar opdracht kan vervullen, zowel qua handelingsruimte als in financieel opzicht. Aan de evaluatiecommissie wordt gevraagd om uitspraken te doen over de vraag of er voldoende heldere afspraken zijn gemaakt tussen LNV en Staatsbosbeheer over de handelingsruimte en financiering die Staatsbosbeheer krijgt van LNV.

Overige trajecten

Komende tijd spelen er naast deze evaluatie nog een tweetal andere trajecten waarmee afstemming wenselijk is en betrokken horen te worden in deze evaluatie. Dit zijn:

- 1 De index natuur, landschap en recreatie. Het nieuwe stelsel dat op verzoek van de provincies en LNV door de terreinbeheerders is ontworpen.*
- 2 Het IBO natuur, waarbij onder leiding van het ministerie van Financiën de doeltreffendheid en doelmatigheid van het natuurbeleid wordt geëvalueerd' (2).*

3 | Doelen en werkwijze van de Commissie

Onafhankelijkheid

Voor deze evaluatie is een onafhankelijke Commissie ingesteld (zie bijlage 1), bestaande uit deskundigen uit het openbaar bestuur, het bedrijfsleven, de wetenschap en vanuit de recreatie- en natuurbeschermingswereld. Ze hebben op persoonlijke titel deelgenomen aan het werk van de Commissie. Aan de Commissie is een secretaris toegevoegd vanuit het Ministerie van LNV, die verantwoordelijk was voor de voorbereiding en uitvoering van de besluiten van de Commissie. De Commissie heeft breed informatie verzameld en vele bronnen gebruikt (zie bijlage 2 en bijlage 3).

Doelstellingen

De Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer 2009 heeft voor haar werk de volgende doelstellingen geformuleerd:

- a De evaluatie beoogt een adequate verantwoording te geven voor de ontwikkeling van Staatsbosbeheer in de periode 2004 tm juli 2009. Dit toegespitst op de in de evaluatieopdracht geformuleerde vragen.
- a Op basis van deze verantwoording zal de evaluatie ook aanbevelingen bevatten voor verbetering van de prestaties van Staatsbosbeheer en LNV. Daarbij worden leereffecten nagestreefd voor de betrokken partijen. Ook worden door de Commissie kansen aangegeven voor de ontwikkeling van Staatsbosbeheer voor de toekomstige ontwikkeling, met name toegespitst op de knelpunten die door de Commissie zijn geconstateerd.

Werkwijze

De Commissie is met haar werkzaamheden gestart op 19 maart; op 1 september 2009 zijn deze beëindigd.

Zij heeft relevante documenten en literatuur bestudeerd (zie bijlage 2). Daarna is geïnterviewd met welke personen gesprekken gevoerd zouden moeten worden om tot nadere verbreding en verdieping te komen. De Commissie heeft hierbij gekozen voor het uitnodigen van een breed scala aan gesprekspartners.

Zo heeft zij gesprekken gevoerd met personen gelieerd aan Staatsbosbeheer (centraal en regionaal), waaronder directie, leidinggevenden en de Raad van Toezicht. Tevens is gesproken met de Minister en de ambtelijke leiding van LNV. Tot slot is er gesproken met vertegenwoordigers van organisaties die in hun functioneren veel met Staatsbosbeheer te maken hebben, zoals andere terreinbeherende organisaties (Natuurmonumenten), De Algemene Vereniging voor Inlands Hout, Het Bosschap, particuliere grondeigenaren (FPG), provincies, de Recron, de KNJV en de ANWB. De geïnterviewde personen zijn vermeld in bijlage 3. Veel van de gesprekken gingen over de positionering van Staatsbosbeheer en over mogelijkheden om die te verduidelijken.

Over het onderwerp 'vermaatschappelijking' heeft de Commissie op 18 mei 2009 een ronde-tafel gesprek met een groot aantal maatschappelijke organisaties georganiseerd. Aan de hand van zowel de literatuur als de gesprekken is de Commissie tot haar oordeel gekomen, zoals dat is weergegeven in dit rapport.

4 | Context

De beantwoording van de 3 evaluatievragen over doelmatigheid, doeltreffendheid, vermaatschappelijking en de aansturingsrelatie LNV-Staatsbosbeheer kan niet los gezien worden van opvattingen over de positie van Staatsbosbeheer. Die opvattingen zijn aan verandering onderhevig. Zien we Staatsbosbeheer als een ZBO (Zelfstandig Bestuursorgaan) wat als bedrijf moet fungeren of meer als een natuurbeschermingsorganisatie. En is de ZBO status het meest geëigend voor de taak van Staatsbosbeheer?

Parlementaire geschiedenis van de Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer

In de MvT (Memorie van Toelichting) van deze wet wordt een kwalitatief beter product voor een lagere prijs als belangrijkste reden voor de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer gegeven. In de Nota naar aanleiding van het eindverslag bij deze wet (4) schrijft de Regering dat de belangrijkste reden voor de verzelfstandiging de 'vermaatschappelijking' van Staatsbosbeheer is. Op basis van de parlementaire geschiedenis is dus niet eenduidig te formuleren wat het belangrijkste doel vormt van de verzelfstandiging. Kerntaak is het beheer van de nationale basisvoorziening voor natuur en recreatie. Een van de redenen voor de *externe* verzelfstandiging vormde ook de wenselijkheid volgens de toenmalige minister (van Aartsen) dat Staatsbosbeheer een eigen geluid naar voren kon brengen. Als dat nodig was voor de bescherming en belangenbehartiging van haar terreinen zou het mogelijk moeten zijn om een eigen standpunt in te nemen wat wel eens af zou kunnen wijken van het standpunt van de minister. Als Staatsbosbeheer onderdeel zou blijven van het ministerie van LNV zou dat veel moeilijker zijn.

In de MvT wordt ook benadrukt dat de marktactiviteiten een sterke samenhang vertonen met de beheerstaken en dat de kansen die de houtmarkt biedt optimaal benut moeten worden. Maar daarbij wordt tevens aangegeven dat die commerciële activiteiten geschieden in het kader van de publieke taakopdracht ('*te beschouwen als het bijproduct van het gevoerde beheer*'). Dit betekent dat het maken van winst niet als het belangrijkste doel beschouwd kan worden. Het verwerven van meer inkomsten moet vooral gezien worden als de mogelijkheid om de kosten van het beheer voor de overheid te beheersen.

In de eerste evaluatie van Staatsbosbeheer ('Vooruit op eigen benen') is aangegeven dat Staatsbosbeheer als een zelfstandige onderneming in de markt moet opereren en bedrijfsmatig moet werken. De minister van LNV heeft in 2005 in zijn reactie op dat rapport aangegeven dat een verdere verzelfstandiging in de vorm van een NV of andere rechtsvorm nauwelijks meerwaarde oplevert. Wel dat Staatsbosbeheer meer als een zelfstandige onderneming in de markt dient te opereren en bedrijfsmatig dient te werken op terreinen waar het zich in een vergelijkbare positie bevindt als andere terreinbeheerders. Volgens de minister biedt de huidige wet voldoende ruimte voor een zelfstandig en meer op afstand opereren door Staatsbosbeheer. Het nog verder op afstand zetten van Staatsbosbeheer kan volgens de minister op gespannen voet komen te staan met de ministeriële verantwoordelijkheid.

Ministeriële verantwoordelijkheid

De discussie over de ministeriële verantwoordelijkheid vormde ook een van de hoofdpunten bij de totstandkoming van de Kaderwet ZBO's in de periode 2002-2006. Met het aannemen van de Kaderwet ZBO's is impliciet erkend dat ZBO's een rol kunnen spelen bij de uitvoering van beleid. En dat de Minister met name een systeemverantwoordelijkheid draagt, maar redelijkerwijs niet aangesproken kan worden op incidenten met de bedrijfsvoering die zich bij een ZBO voordoen. Volgens de minister van BZK (Binnenlandse Zaken) gaat het bij ZBO's altijd om bestuursorganen die krachtens de wet met openbaar gezag zijn bekleed. Een kenmerk van openbaar gezag is dat eenzijdige beslissingen kunnen worden genomen met rechtsgevolgen. Dat is bij Staatsbosbeheer niet het geval. Daarom is de vraag aan de orde of dit orgaan een ZBO is, volgens de minister van BZK in september 2008 in de Tweede Kamer. Het is aan de minister van LNV om samen met de Tweede Kamer een keuze te maken. In 2008 heeft de Tweede Kamer in een motie aan de regering gevraagd om er voor te zorgen dat Staatsbosbeheer zich gedraagt als een beheer uitvoerende organisatie. Dat betekent dat het zich richt naar het beleid van de minister. Ook wordt in deze motie aan de minister gevraagd om aan te geven hoe de ministeriële verantwoordelijkheid voor het optreden van Staatsbosbeheer in de toekomst wordt vormgegeven, rekening houdend met de Kaderwet ZBO's (nr. 29659, nr 19). Als reactie heeft de Minister in juni 2008 aangegeven dat de Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer in lijn gebracht zal worden met de Kaderwet ZBO's.

5 | Maatschappelijke ontwikkelingen sinds de vorige evaluatie.

5.1. Bestuurskundige ontwikkelingen

De wijze waarop verzelfstandigde overheidsorganisaties zoals Staatsbosbeheer worden aangestuurd is sterk beïnvloed door het bestuurskundig denken in de jaren negentig. Sinds het verschijnen van 'Reinventing Government' in 1992 is de zuinigheidsdoelstelling van het New Public Management (NPM) expliciet op de agenda geweest: *'Er wordt niet alleen zuinigheid nagestreefd, maar ook regelconformiteit en politieke of managementcontrole over de uitvoering van het beleid'*. In latere literatuur wordt onderkend dat in de publieke sector niet een enkele, maar altijd verschillende, niet duidelijk van elkaar te onderscheiden vaak conflicterende doelstellingen worden gediend' (18).

Noordergraaf, een bekende Nederlandse bestuurskundige, omschrijft het als volgt: *'Bestuur werd een zaak van efficiency, kostenbeheersing en macrobudgettaire matiging. Problemen worden in mechanistische systemen van planning en controle geperst. Overheden zijn 'managerial states' geworden waarvoor vooral het 'hier en nu' telt. Naast de organisatorische hervorming (verzelfstandiging, privatisering) en bedrijfseconomische hervorming betrof dit ook een politieke hervorming. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de politieke omarming van de VBTB methodiek (Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording). Er wordt een koppeling gelegd tussen beleid, prestaties en geld. Deze manier van begroten en verantwoorden heeft grote invloed op overheidsorganisaties, zij moeten steeds gedetailleerder aangeven wat zij doen, ten behoeve van welk beleidsdoel, hoeveel dat kost en wanneer er resultaten opgeleverd zullen worden.'* (19). Noordergraaf plaatst ook kanttekeningen bij deze benadering: *'Het 'accountability(verantwoording) perspective wordt dominant; het verantwoorden hoe de verkregen gelden zijn besteed en of de vooraf gehaalde doelen zijn behaald is een complexe en tijdrovende aangelegenheid. En door het accent te leggen op accountability en het meten van resultaten wordt er uitgegaan van kenbaarheid van causaliteit'*. Het is volgens hem lastig om resultaten toe te schrijven aan inspanningen en past de werkelijkheid niet in de standaarden en labels van de subsidieverstrekker waaraan wordt gerapporteerd. Noordergraaf wijst op het risico van de *'teloorgang van meer substantiële waarden, zoals sociale en ecologische waarden, externe effecten en de zorg voor toekomstige generaties als*

efficiëntie en effectiviteit gaan domineren'.

In zijn oratie gaat Aardema (20) in op de politieke context waarin de overheidsmanagers zich bevinden en dat de praktijk van planning en control leiden tot schijnplanning en schijncontrol: *'Bovendien weten alle betrokkenen dat zowel de totstandkoming als de politiek-bestuurlijke behandeling van voortgangsrapportages meestal rituelen zijn die niet of nauwelijks gedragsnormerend werken c.q. leiden tot bijstelling of beëindiging van beleid'.* Volgens Aardema: *'Wat in de uiteindelijk vastgestelde plannen en rapportages staat is ontzielde informatie, het leven is eruit gehaald. Daar valt niet op te sturen'.*

Bij de presentatie van het Jaarverslag 2008 ging Tjeenk Willink in op het gebrekkige evenwicht dat bestaat tussen markt en overheid. Hij plaatst ook kritische kanttekening bij het denken van de overheid als bedrijf: *'De economische rationaliteit (kosten/baten) en het (financiële) beheer kwamen binnen de staat voorop te staan. Burgers werden geacht zich vooral door economische motieven te laten leiden. Maatschappelijke organisaties moesten als bedrijven gaan draaien. De eigen visie van politieke partijen op de staat, op de verhoudingen binnen de staat en op de verhouding tussen staat en burgersamenleving verloor aan scherpte. 'Lean and mean' zou de staat slagvaardiger zijn en beter te controleren. Het bleek niet zo te werken' (21).*

De Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer is een product van het bestuurskundig denken uit de jaren negentig (NPM). De sturingsprotocollen van 1997, 2005 en 2009 vormen daar een resultante van. De vraag rijst of in die recente sturingsmodellen al voldoende rekening gehouden wordt met het bestuurskundige denken van de laatste jaren.

5.2. Kaderwet ZBO

Alhoewel Staatsbosbeheer geen echte ZBO is omdat er geen sprake is van openbaar gezag, heeft de discussie over de Kaderwet ZBO in de periode 2000-2007 invloed gehad op de aansturing van Staatsbosbeheer. Nadat in 2000 een wetsvoorstel voor een Kaderwet ZBO bij de Tweede Kamer was ingediend heeft het tot 2007 geduurd voordat de invoering een feit was. Doelen van de Kaderwet ZBO zijn vierledig:

- 1 het aanbrengen van enige ordening in de grote hoeveelheid organisatieregelingen;
- 2 het bieden van een heldere regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid;

- 3 het scheppen van meer helderheid ten aanzien van de financiële controle op zbo's;
- 4 het vergroten van het publieke inzicht in zowel het vóórkomen als het functioneren van zelfstandige bestuursorganen.

De Kaderwet is bovenal een politieke wens van de Tweede Kamer geweest. Hierbij kan bijvoorbeeld gewezen worden naar de motie Scheltema-De Nie die door de Kamer reeds in 1995 was aangenomen waarin het Kabinet wordt verzocht een dergelijke Kaderwet te creëren. Vervolgens diende hetzelfde Kamerlid in 1997 een motie in waarin het Kabinet werd verzocht haast te maken met het realiseren van een Kaderwet. De Kamer verwoordt hierin het standpunt dat *'inzichtelijkheid van het openbaar bestuur en het streven naar beteugeling van de diversiteit in verzelfstandigingen een zodanige Kaderwet vereisen'* (Tweede Kamer, 1997). Ook een motie van het Kamerlid Fierens in 2005 is illustratief voor de politieke wens om nu eens haast te maken met de Kaderwet. Zo drong de Kamer via deze motie bij de regering aan om binnen één jaar, in plaats van de voorgestelde vijf jaar, te beoordelen welke huidige zbo's op basis van de gestelde criteria onder de Kaderwet dienen te vallen en de Kamer hierover te rapporteren (TK, 2005a).

In de tussentijd vroeg de regering de Commissie Kohnstamm of het wel nodig is *'de ministeriële verantwoordelijkheid te beperken voor het uitvoeren van overheidstaken om effectiever, doelmatiger en burgergericht te kunnen werken'* (IBO, 2004: 5). De Commissie Kohnstamm adviseerde dat *'...(vrijwel) alle huidige zbo's kunnen vervallen omdat er inhoudelijk en juridisch geen noodzaak voor is'* (IBO, 2004: 8). Dit zou een ware omslag betekenen. De noodzaak van een Kaderwet zbo's zou volgens de Commissie Kohnstamm hiermee ook komen te vervallen. Met het aannemen van een Kaderwet zouden volgens die Commissie zbo's rijksbreed en definitief, uniform bestaansrecht krijgen. Uiteindelijk is in 2006 de parlementaire besluitvorming over de Kaderwet ZBO in 2006 afgerond. De instellingswetten / bepalingen van de zbo's dienden Kaderwet conform gemaakt te worden.

Voor Staatsbosbeheer betekende dit volgens de Minister van LNV dat *'de Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer in lijn gebracht moet worden met de Kaderwet ZBO'* (22). Bij de aansturingrelatie LNV - Staatsbosbeheer wordt hier nader op teruggekomen.

5.3. ILG (Investeringsfonds Landelijk Gebied)

Andere bestuurlijke verhoudingen in Nederland, zoals de introductie van het ILG hebben ook invloed op de positionering van Staatsbosbeheer. In 2007 is een belangrijke verandering in de algemene aansturingrelatie tussen het Rijk, de provincies en beheerders van natuurgebieden gerealiseerd. Tussen Rijk en provincies zijn twaalf bestuurs-overeenkomsten gesloten over prestaties die provincies in de periode 2007 - 2013 realiseren. Hiermee hebben de provincies de regie over de realisatie van het beleid. Tot en met 2006 was de minister van LNV verantwoordelijk voor de doelen en prioriteiten van het natuur-, bos-, landschaps- en recreatiebeleid (NBLR-beleid). Ook wat betreft financiering en prioriteitsstelling van Staatsbosbeheer lag de verantwoordelijkheid voor vrijwel alle onderdelen van beleid bij de minister van LNV. Met de inwerkingtreding van de WILG (Wet Inrichting Landelijk Gebied) en het investeringsfonds ILG hebben de provincies een vooraanstaande rol in het bepalen van de prioriteiten van het NBLR-beleid. Ook is de rol van de provincies in de financiering van het NBLR-beleid veel groter. Met uitzondering van het beheer van de eigendommen van Staatsbosbeheer gaat de financiering van de NBLR beleid verlopen via de provincies. Voor Staatsbosbeheer betekent dit dat voor de beleidsonderdelen verwerving, inrichting, soortenbeleid en milieucondities in en rond de natuurgebieden de provincies het aanspreekpunt zijn en voor de genoemde onderdelen de prioriteiten bepalen. In de paragraaf over de aansturingrelatie LNV - Staatsbosbeheer zal op het ILG worden teruggekomen.

5.4. Andere verhouding burger overheid

Burgers stellen steeds hogere eisen aan de overheid. Voor een organisatie als Staatsbosbeheer, die midden in de samenleving staat en als een brug fungeert tussen overheid en burger, zijn andere maatschappelijke verhoudingen tussen burgers en overheid van grote invloed. Het laatste decennium is de houding van de burger t.a.v. de overheid aan het veranderen. Zo zijn burgers beter in staat om eventuele onvrede neer te leggen bij de politiek en de politiek toont zich ook ontvankelijker voor de geluiden uit de samenleving. Ondersteund door de mogelijkheden van internet is een snelle mobilisatie van maatschappelijke tegenmacht mogelijk. *‘De positie van de burger is wezenlijk veranderd.*

De laatste jaren is onzekerheid bij burgers een belangrijk thema gebleken in een omgeving waar de politiek marktwerking en open grenzen als heilzaam zag. Volgens de analyses van het MNP (Milieu en Natuur Planbureau) kiezen de meeste burgers op de assen nationaal-mondiaal en publiek-privaat voor nationaal en publiek terwijl de politiek vele jaren het accent legde op mondiaal en privaat. De laatste verkiezingen stemden de burgers van links tot rechts dan ook voor conservatieve varianten van de traditionele partijen: de CU groeide ten koste van het CDA, de SP groeide ten koste van de PvdA en de PVV groeide ten koste van de VVD. De burger heeft nog steeds zijn idealen en vindt milieu, natuurbehoud en armoedebestrijding nog steeds heel belangrijk, maar in het stemhokje en de winkel blijkt de consument meestal voorrang te krijgen' (23)

De grotere mondigheid van burgers heeft ook gevolgen voor Staatsbosbeheer. Steeds meer burgers weten de weg naar de Tweede Kamer te vinden als ze klachten hebben over het gedrag van Staatsbosbeheer. De vraag rijst of Staatsbosbeheer hier voldoende op voorbereid en voor uitgerust is. Bij het onderwerp 'vermaatschappelijking' zal dit verder aan de orde komen.

5.5. Klimaatcrisis

De Klimaatcrisis heeft ook invloed op Staatsbosbeheer. Zowel aan de preventiekant als aan de adaptatiekant is er een rol voor Staatsbosbeheer weggelegd. Wat de preventiekant betreft is met name het convenant Schoon en Zuinig van het kabinet aan de orde. Als grootste terreinbeheerder zorgt Staatsbosbeheer voor vastlegging van CO2. Staatsbosbeheer heeft met andere partijen de verplichting op zich genomen om meer biomassa te genereren voor de opwekking van duurzame energie. Hier liggen voor Staatsbosbeheer grote kansen om een maatschappelijke meerwaarde te leveren aan de preventie van de groeiende CO2 uitstoot.

Aan de adaptatiekant is een groeiende behoefte aan ruimte voor water. Voor Staatsbosbeheer is daar een mogelijkheid voor de invulling van zgn. klimaatbuffers, gebieden die een opvangfunctie voor water vervullen en tevens een natuurfunctie vervullen.

5.6. Vergrijzing en de Multi-culturele samenleving

Demografische ontwikkelingen zoals de toenemende vergrijzing en de ontwikkeling naar een multiculturele samenleving zijn ook van invloed op Staatsbosbeheer. Recreatie in het groen zal in een verstedelijkend Nederland een belangrijke rol blijven spelen. Wel zullen die maatschappelijke veranderingen leiden tot andere behoeften en eisen aan de inrichting van de terreinen van Staatsbosbeheer. Voor allochtonen zijn sociale motieven belangrijk bij het bezoek van groene gebieden. Dat betekent ook dat de behoefte aan pick-nicktafels, barbecueplaatsen e.d. de aandacht vraagt.

5.7. Ontwikkelingen in het natuurbeleid sinds 2004

Inschakeling particulieren

Het belangrijkste kerndoel van het natuurbeleid vormt de realisatie van de EHS (Ecologische Hoofdstructuur) als ruimtelijk samenhangend netwerk in 2018. Anders dan in 1990 ten tijde van het Natuurbeleidsplan zijn de afgelopen jaren afspraken gemaakt om ook een gedeelte van de EHS te laten beheren door particulieren. Op 27 mei 2009 is door alle belanghebbende terreinbeheerders een verklaring (van Linschoten) ondertekend voor een verdere samenwerking met particulieren om de EHS te realiseren. Voor Staatsbosbeheer betekent dit dat zij ook een begeleidende taak op zich neemt voor particulieren die binnen de EHS particulier beheer willen realiseren.

Natura 2000

De implementatie van Natura 2000 heeft de laatste jaren nogal wat stof doen opwaaien. Natura 2000 staat voor de Nederlandse aanwijzing in het kader van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. In 2007 is een eerste tranche aangewezen van 111 gebieden die daarvoor in aanmerking komen. Thans wordt door de provincies en het rijk gewerkt aan de definitieve begrenzing en het opstellen van beheerplannen. Staatsbosbeheer levert een



actieve bijdrage bij het opstellen van deze beheerplannen. Het participeert daarbij volop in het maatschappelijk krachtenveld waar zich rond het thema ammoniak en natuurkwaliteit grote spanningen voordoen met de landbouwsector.

Index

Op 1 januari 2010 zal het nieuwe Subsiestelsel Natuur en Landschapsbeheer (SNL) van start gaan, waarin alle vergoedingen voor het beheer van natuur en landschap zijn samengebracht. Daartoe is door de terreinbeherende organisaties in overleg met de provincies en LNV een zgn. Index ontwikkeld. Het gaat hier om een gezamenlijke 'taal'-structuur van doelen, kwaliteitsniveaus en standaardkosten. Daarmee kunnen eenduidige afspraken gemaakt worden over de gewenste kwalitatieve ontwikkeling van natuurgebieden en de daaraan gekoppelde kosten voor het beheer en kan daarvoor verantwoording worden afgelegd.

Voor Staatsbosbeheer betekent deze ontwikkeling dat de Index ook het voertuig wordt voor de aansturing door LNV(24). Deze Index zal door Staatsbosbeheer ook gebruikt worden voor interne sturing.

IBO Natuur

In september 2008 is een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) gestart. Daarbij wordt onderzocht hoe biodiversiteit zo efficiënt mogelijk kan worden veiliggesteld, of de doelstellingen haalbaar zijn en of aanpassing nodig is van het ingezette instrumentarium.

De resultaten van dat onderzoek zijn nog niet beschikbaar. De Commissie heeft derhalve geen rekening kunnen houden met de uitkomsten van dit onderzoek.

*Vernatting in de Peel.
De implementatie
van Natura 2000
heeft nogal wat stof
doen opwaaien.*

6 | Evaluatievraag 1: Doelmatigheid en doeltreffendheid van het beheer

6.1. Definiëring en uitgangspunten

Bij het onderzoek naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering gaat het om de relatie tussen input en output. Het gaat er dan om hoe efficiënt de inzet van de middelen plaatsvindt gelet op de geleverde producten. Het onderzoek naar de doeltreffendheid concentreert zich op de relatie tussen de output en de effecten (25). Bij doeltreffendheid gaat het om de vraag of de doelen gerealiseerd worden als gevolg van de inzet van middelen (25).

Wat betreft de doelmatigheid bij Staatsbosbeheer is in de Memorie van Toelichting van de Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer opgemerkt dat *‘Staatsbosbeheer in staat wordt gesteld een beter product te leveren tegen lagere kosten voor de overheid’* (p.2). Ook is toen een verband gelegd tussen de noodzaak van een externe verzelfstandiging en de marktactiviteiten van Staatsbosbeheer: *‘Tenslotte is een belangrijk argument voor de externe verzelfstandiging van Staatsbosbeheer dat daarmee het inkomstengenererende vermogen van Staatsbosbeheer kan worden verhoogd’* (p. 11).

Om tot een zo groot mogelijke doelmatigheid te komen, wordt in de MvT een marktgerichte opstelling bepleit in combinatie met een zakelijke benadering. Tevens wordt verwacht dat er mogelijkheden zijn om het profijtbeginsel in te voeren en wordt verwacht dat Staatsbosbeheer in staat zal zijn om meer sponsorgelden aan te trekken (p 12 MvT).

Efficiencyverbeteringen worden - net als bij andere overheidsorganen - ook verwacht van Staatsbosbeheer. Bij het regeerakkoord februari 2007 is Staatsbosbeheer een efficiencykorting opgelegd van vijf procent. Daarnaast zijn door LNV in de afgelopen periode ook nog andere kortingen opgelegd aan Staatsbosbeheer.

Uitgangspunt voor een beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van Staatsbosbeheer vormen de taken zoals die voor hem zijn geformuleerd in art 3 lid 1 van de Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer (4):

‘het beheer van objecten (art.3 lid 1 van de Wet): natuurterreinen, landschapselementen, wateren, bossen en andere houtopstanden en op die terreinen gelegen opstallen. Die van (potentieel) belang zijn om hun natuurwetenschappelijke, bosbouwkundige, landschappelijke, archeologische, aardkundige, cultuurhistorische of recreatieve betekenis, dan wel de met die waarden verband houdende bestaande of potentieel aanwezige (natuur)educatieve mogelijkheden. Staatsbosbeheer wordt beschouwd als beheerder van het nationale groene erfgoed (MvT, p5)’.

In dit gedeelte over doelmatigheid zal ingegaan worden op de aspecten natuur, bosbouw, landschap en cultuurhistorie. Bij het onderwerp vermaatschappelijking zal ingegaan worden op recreatie en educatie.

Beoordelingen in eerdere rapporten

In het rapport ‘Vooruit op eigen benen’ wordt over de eerste evaluatievraag het volgende opgemerkt: *‘De Commissie is van mening dat de gewenste doelmatigheid- en efficiencyverbetering niet aantoonbaar is, maar dat de voorwaarden ervoor aanwezig zijn c.q. er aan gewerkt wordt om ze te creëren. De wenselijke vergroting van de eigen inkomsten, naast de bijdrage van de overheid, is niet significant gerealiseerd’(7).*

In het rapport van de Commissie Witteveen (p 18) worden ook kritische opmerkingen gemaakt over een doelmatigheidsbeoordeling: *‘Het jaarverslag biedt veel informatie, maar valt niet te herleiden tot de offerte die de basis vormt voor de begroting van Staatsbosbeheer. Laat staan dat er een ‘match’ te maken is met de begroting (en verantwoording) van het ministerie van LNV. Het feit dat de aansluiting tussen de offerte en het jaarverslag nauwelijks valt te maken, bemoeilijkt de rechtmatigheids- en doelmatigheidsbeoordeling door het departement. De huidige verantwoordingsdocumenten bieden onvoldoende inzicht in de realisatie van opgedragen taken. Met andere woorden, er moeten duidelijke prestatiegegevens komen; kernachtige en gestructureerde informatie over de beoogde en/of gerealiseerde effecten van beleid, de daartoe te leveren en/of geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten. Echter, Staatsbosbeheer beschikt momenteel over onvoldoende managementinformatie om over doelmatigheid een uitspraak te kunnen doen. De bedrijfssystemen zijn niet afgestemd op verantwoording op prestatieniveau. Sterker nog, de systematiek van kostentoerekening (normkosten) is momenteel vooral rekenkundig van aard, waarmee geen betekenisvolle relatie bestaat tussen kosten en kostenobjecten’(8).*

6.2. Bevindingen van de Commissie

Een aantal ontwikkelingen dat duidt op de verbetering van doelmatigheid bij Staatsbosbeheer:

- Uit de jaarlijkse rapporten Doelrealisatie van Staatsbosbeheer blijkt dat de met het ministerie van LNV afgesproken natuurdoelen en de doelen voor de houtoogst in grote lijnen gerealiseerd worden (10).
- Staatsbosbeheer blijkt er sinds 2004 in geslaagd te zijn om de eigen opbrengsten substantieel te verhogen (van ruim 43 miljoen euro in 2004 naar 53 miljoen euro in 2008).
- Ondanks een forse groei van het areaal van Staatsbosbeheer (van 223.000 ha in 1998 naar 256.000 in 2008) is het aantal formatieplaatsen gedaald van 1030 in 1998 naar 966 in 2008. Deze afname is vooral gerealiseerd in de periode 1998-2004. Overigens is in 2008 weer een stijging opgetreden van het aantal medewerkers.
- Staatsbosbeheer heeft naar aanleiding van het rapport 'Vooruit op eigen benen' en het rapport van de Commissie Witteveen een aantal verbeteringen doorgevoerd in de bedrijfsvoering. Dit blijkt uit een vergelijking van de accountantsrapporten van 2004 met die van 2008. De sturing is eenduidiger geworden doordat het aantal budgethouders is beperkt; Per divisie is een controller geïntroduceerd die functioneel aangestuurd wordt door de concerncontroller.
- In 'Zichtbaar beter, beter zichtbaar', het Ondernemingsplan 2008-2011 van Staatsbosbeheer (25) wordt aangekondigd dat de administratieve last voor buitenmedewerkers verder verminderd zal worden: *'Wij willen dan ook het vereiste bureauwerk van medewerkers in de beheerseenheden met tenminste 25 procent verminderen in de komende periode met een accent op 2008 en 2009'*.
- Wat betreft prijs/ prestatieverhouding is een vrij constante lijn bij Staatsbosbeheer zichtbaar; indien een correctie plaatsvindt in verband met de prijsinflatie (2008=100 procent) dan schommelen de beheerskosten per ha tussen de 400 euro en 430 euro negatief in de afgelopen 10 jaar. De kostenstijging van het beheer per ha wordt gecompenseerd door de stijging van de opbrengsten; het aantal mensen wat zich met het feitelijke beheer bezig houden is sterk afgenomen, hetgeen duidt op een toename van de efficiency van het primaire beheer; daar staat tegenover een toename van duurdere medewerkers voor 'maatschappelijke taken' en het leveren van maatschappelijke diensten (educatie, belangenbehartiging e.d).

- Staatsbosbeheer wordt alom gezien als een organisatie die veel kennis over beheer in huis heeft. Deskundigheid en intrinsieke motivatie bij de medewerkers worden als kernkwaliteiten van Staatsbosbeheer gezien.

Maar er bestaat nog steeds een aantal zorgpunten die ook eerder werden geconstateerd:

- De toerekenbaarheid van kosten blijkt nog moeizaam te realiseren: er is een nieuwe kostprijsstructuur en - berekening gemaakt voor de beheerdoeltypen, maar ontbreken voor de VEV (Voorlichting, Educatie en Vermaatschappelijking) producten; er worden onvoldoende nacalculaties gedaan om te toetsen of de begrotingen overeenstemmen met de feitelijke kosten. In het nieuwe sturingsprotocol is opgenomen dat nacalculaties zullen plaatsvinden en na vijf jaar bijsturing van het kostprijsmodel zal plaatsvinden.
- Normen en indicatoren voor doelmatigheid zijn in de afgelopen periode veranderd waardoor vergelijkingen moeilijk kunnen plaatsvinden.
- De normkostenbenadering zoals die afgesproken was in het sturingsprotocol van 1998 bleek in de periode 2004-2008 niet effectief omdat er geen overeenstemming bestond tussen LNV en Staatsbosbeheer over de te hanteren normkosten. Volgens Staatsbosbeheer was het verschil tussen de normkosten en de daadwerkelijk gerealiseerde productkosten 2004 in totaal 4,7 miljoen euro negatief.
- Er is sprake van achterstallig onderhoud bij Staatsbosbeheer. Vooral aan gebouwen en recreatieve infrastructuur. Dit kan veroorzaakt zijn door bezuinigingen die LNV heeft opgelegd maar LNV heeft een aantal middelen geëarmarkt voor afschrijvingen en onderhoud dus het achterstallig onderhoud kan ook ontstaan zijn door de allocatie van middelen binnen Staatsbosbeheer waarbij er veel ruimte voor de regio's is om daar een eigen invulling aan te geven.
- Volgens een studie van het MNP (Milieu- en Natuur Planbureau, tegenwoordig PBL, Planbureau voor de Leefomgeving) betekent het realiseren van de met LNV afgesproken natuurdoelen nog niet dat daarmee de biodiversiteit zich goed ontwikkelt; Op een aantal terreinen is een toename van soorten geconstateerd; in een deel van de terreinen van Staatsbosbeheer is ook een achteruitgang van soorten waarneembaar. Er is echter geen landelijk overzicht van de huidige situatie in natuurtypen waartegen het doelbereik kan worden afgezet. Daarom is de systematiek op nationaal niveau niet transparant, aldus het MNP (16).
- In de opdracht aan de Commissie wordt gevraagd om een vergelijking te maken met

andere terreinbeheerders, b.v. een benchmark met Natuurmonumenten. De vergelijkbaarheid van de gegevens is echter zo beperkt dat de Commissie hier geen verantwoord oordeel over kan geven. Wel blijken - volgens een studie van het MNP de ecologische doelen beter gerealiseerd te kunnen worden bij de terreinbeherende organisaties dan met agrarisch natuurbeheer (16).

Verbeteringen die in de pijplijn zitten:

- Naar aanleiding van de eerder genoemde rapporten zijn tussen LNV en Staatsbosbeheer nieuwe afspraken gemaakt over een nieuw sturingsprotocol waarbij ook de nieuwe Index een belangrijke rol gaat spelen. Met de Index ontstaat een gemeenschappelijke taal tussen rijk, provincies en terreinbeheerders over de na te streven natuur- en recreatiedoelen. Op basis van de benadering met de Index wordt het duidelijker of er efficiënt gewerkt wordt; in ieder geval is een betere toetsbaarheid mogelijk en is een betere verantwoording mogelijk.
- Verder is op 18 mei 2009 een nieuw sturingsprotocol afgesproken tussen de minister van LNV en de directeur van Staatsbosbeheer. Hierop zal in het hoofdstuk over de aansturingrelatie verder worden ingegaan.

6.3. Beschouwingen en aanbevelingen van de Commissie

De doelmatigheid van de bedrijfsvoering

De Commissie constateert dat de uitvoering van verbetervoorstellen zoals die in het rapport Witteveen zijn genoemd - na enkele jaren van voorbereiding - nu in hoofdlijnen gerealiseerd is.

De Commissie realiseert zich dat het werken met normkosten een handvat biedt om tot een inschatting te komen van de te verwachten kosten maar het systeem van normkosten is weinig flexibel om snel op veranderende marktomstandigheden in te kunnen springen. Het systeem geeft te weinig prikkels voor vernieuwing en innovatie waardoor kostenbesparingen zouden kunnen plaatsvinden. De ervaringen met normkosten in andere sectoren van de samenleving (energie, onderwijs, zorg) zijn weinig hoopgevend. Het verdient aanbeveling om tot een betere uitwisseling van 'good practices' tussen alle

terreinbeheerders te komen. Dit kan tot een verdere verlaging van kosten leiden.

De Commissie constateert dat LNV niet daadwerkelijk geïnteresseerd is in de wijze waarop Staatsbosbeheer haar doelmatigheid realiseert. Zij beschouwt dit als een interne aangelegenheid van een verzelfstandigde organisatie. Zo ontbreken met name voor de VEV producten (voorlichting, educatie en vermaatschappelijkingsproducten) afspraken over welke indicatoren gehanteerd worden om de doelmatigheid te beoordelen, waardoor een gezamenlijke dialoog daarover moeilijk kan plaatsvinden. Het opleggen van bezuinigingen aan Staatsbosbeheer leidt niet per definitie tot een doelmatiger werken. Dat dit tot achterstallig onderhoud en beheer kan leiden en of dit acceptabel is, komt daarmee minder ter sprake.

Het verdient aanbeveling om te onderzoeken of een gezamenlijke back-office van de terreinbeherende organisaties in Nederland op termijn tot een verdere kostenbesparing zal leiden. Voor het publiek, dat een van de vele natuurgebieden in Nederland bezoekt maakt het weinig uit of de boswachter een embleem van Natuurmonumenten of Staatsbosbeheer draagt. De Commissie respecteert de wens van de diverse natuurbeherende organisaties om hun eigen identiteit te behouden. Maar het behoud van hun identiteit kan volgens de Commissie samengaan met verdere samenwerking aan de basis (gebouwen, gezamenlijke inkoop, verzekeringen, personeel, materiaal etc). Nu verloopt die samenwerking tussen de organisaties op vrijwillige basis. Maar de toenemende kosten van het natuurbeheer zullen verdere aanpassingen in de toekomst noodzakelijk maken. Een beroep op extra middelen voor het beheer zal ongetwijfeld beantwoord worden met een verzoek om verdere kostenbesparingen te realiseren. Bij een studie naar een gezamenlijke back-office van de organisaties dient ook aandacht te zijn voor de bestuurlijke aansturing en de politieke controle.

Over de output: kwaliteit en natuurdoelen

De Commissie beschouwt Staatsbosbeheer als een deskundig beheerder, waarbij periodiek via interne en externe audits gecheckt wordt of bijsturing nodig is. Het gaat hier om een formeel gestandaardiseerde kwaliteitsbeoordeling die sterk gericht is op geïsoleerde interne kwaliteitsdoelen. Daarbij wordt geen recht gedaan aan de meer gedifferentieerde samenhangende aanpak van natuurbeheer, recreatie en agrarische productie. De kwaliteitsbeoordelingen geven echter onvoldoende beeld van de ontwik-

kelingen over een langere periode en zijn moeilijk onderling vergelijkbaar. Interessant is het kwaliteitsbeoordelingssysteem van Natuurmonumenten waarbij elk jaar verschillende gebieden met hetzelfde doeltype met elkaar vergeleken worden (interne benchmark), hetgeen meer mogelijkheden biedt voor onderlinge vergelijking en leermogelijkheden.

Verder is het gewenst dat het ministerie van LNV en de provincies op korte termijn tot besluiten komen over een landelijk uniforme, centrale monitoring. Dit moet er toe leiden dat over vijf jaar een adequater beeld aanwezig is over de vooruitgang of achteruitgang van de biodiversiteit in de verschillende gebieden bij de verschillende beheerders. Tot op heden ontbreken adequate gegevens om hier een helder oordeel over te geven. Behalve inzicht in de vooruitgang of achteruitgang van soorten is het gewenst om inzicht te verkrijgen in de oorzaken van eventuele achteruitgang.

De Commissie constateert dat bij de afspraken tussen Staatsbosbeheer en LNV over na te streven doelen het accent vooral gelegd wordt op natuurdoelen en doelen voor houtproductie en in mindere mate op landschap, recreatie en cultuurhistorie. Sinds 2006 krijgt Staatsbosbeheer jaarlijks bijna 1 mln euro via 'meerwerkopdrachten' voor een landschapsherstelplan. Voor recreatie gaat de belangstelling van LNV vooral uit naar Recreatie om de Stad (RODS) en minder naar de ontwikkeling en omvang van de recreatie in de Staatsbosbeheerterreinen. Dat is mogelijk een verklaring voor het ontstaan van achterstallig onderhoud van recreatievoorzieningen bij de terreinen: Staatsbosbeheer wordt meer beoordeeld op het realiseren van natuurdoelen. Wat betreft cultuurhistorie ontbreken duidelijke toetsbare afspraken tussen LNV en Staatsbosbeheer, waardoor prestaties van Staatsbosbeheer op dit onderwerp ook onvoldoende zichtbaar zijn.

De Commissie constateert dat de door Staatsbosbeheer gehanteerde natuurbeelden bij de natuurdoeltypenbenadering sterk verschillen van de natuurdoelen van het publiek. De normen zoals Staatsbosbeheer die hanteert zijn ingegeven door (sub)typedoelstellingen. Dit is niet verwonderlijk gezien de (Europese) richtlijnen die aan natuurbehoud en biodiversiteit worden gesteld en die Staatsbosbeheer zichzelf stelt bij het onderhouden van de terreinen. Dit zijn echter kwaliteitsdoelstellingen die weinig directe waarde of zichtbaarheid hebben voor het publiek. Slechts een enkeling binnen de grote doelgroep

(het Nederlandse publiek) zal erin geïnteresseerd zijn dat er verschillende typen van een bepaalde soort in een terrein voorkomen. De burger en ook lokale overheden zullen meer geïnteresseerd zijn in andere kwaliteitsdoelstellingen zoals toegankelijkheid, veiligheid, et cetera. Er is, met andere woorden, een discrepantie tussen de systeemwereld en de leefwereld (27).

In navolging van het Visitatiecollege (27) adviseert de Commissie om ook de andere factoren te monitoren zodat bijsturing mogelijk is op basis van adequate gegevens. Monitoring omtrent zaken die met cultuurhistorie, recreatie en vermaatschappelijking samenhangen komen bij Staatsbosbeheer minder uit de verf dan zaken die met ecologie te maken hebben.

Staatsbosbeheer als marktpartij: over commercialisering.

De Commissie heeft kennis genomen van de conclusie van het rapport Mazars over de commerciële activiteiten van Staatsbosbeheer op de houtmarkt: 'Het onderzoeksrapport maakt duidelijk dat de houtmarktactiviteiten van Staatsbosbeheer niet concurrentievervalsend zijn. Van kruissubsidiëring in de betekenis dat publiek geld is gebruikt om beneden de integrale kostprijs te verkopen, is geen sprake. Ook is er geen aanwijzing gevonden van misbruik van economische machtspositie' (28). De Commissie is van mening dat - in navolging van het wetsvoorstel Markt en Overheid - het legitiem is dat een overheidsinstantie commerciële activiteiten uitvoert, mits dit binnen duidelijke kaders plaatsvindt. Daarbij dient er sprake te zijn van marktconformiteit en dient oneerlijke concurrentie voorkomen te worden. De Commissie heeft geen aanwijzingen dat Staatsbosbeheer zich niet aan deze kaders houdt. De Commissie vindt het gewenst dat zowel in het jaarplan van Staatsbosbeheer als bij de jaarrekeningen de marktactiviteiten separaat zichtbaar gemaakt worden. Hierdoor is het resultaat (kosten, opbrengsten) eenvoudig vast te stellen. De Commissie heeft geconstateerd dat Staatsbosbeheer n.a.v. de kritiek in de Tweede Kamer en de motie Snijder-Hazelhoff (juni 2008) over de activiteiten van Staatsbosbeheer op de houtmarkt op eigen initiatief besloten heeft om naast het hout van de andere terreinbeheerders de inkoop van hout van derden sterk terug te brengen. Het is politiek vaak lastig om duidelijke keuzes te maken tussen markt en overheid. Indien die keuzes niet gemaakt worden is het van groot belang dat de overheid heldere voorwaarden vastlegt vanuit de optiek dat het publieke belang voor het commerciële belang gaat. Dat kan er overigens toe leiden dat extra overheidsfinanciën nodig zijn. Dat

neemt niet weg dat Staatsbosbeheer er alles aan zal moeten doen om tot kostenreductie te komen en daarbij duidelijkheid geeft over de kostprijzen in de verschillende schakels van de keten.

Zolang de politiek geen helderheid verschaft over het acceptabele overheidshandelen is het verstandig dat Staatsbosbeheer geen onomkeerbare besluiten neemt over al of niet afstoten van commerciële objecten (bv. huizen, erfpachtgrond, kampeerterreinen e.d.). Het is logisch dat Staatsbosbeheer aan houtexploitatie en verhuur van oude boswachterswoningen doet. Of ze zelf campings moeten exploiteren i.p.v. verpachten voor een marktconforme prijs onder stricte condities vindt de Commissie thans geen opportune kwestie. Zelfexploitatie biedt kansen om meer inkomen uit de markt te halen, mits daarbij duidelijk is dat er geen kruissubsidiëring plaatsvindt.

De Commissie constateert dat Staatsbosbeheer vanuit het ministerie van LNV gestimuleerd wordt om tot vergroting van de eigen inkomsten te komen, maar dat de Tweede Kamer scherpe kaders formuleert voor het commercieel opereren. Hierdoor worden de mogelijkheden voor Staatsbosbeheer om doelmatig en commercieel in de markt te opereren beperkt. Dat geldt b.v. voor het slagvaardig handelen op de houtmarkt, maar ook bij het toepassen van het profijtbeginsel te komen zoals b.v. bij de erfpachttarieven op de Waddeneilanden. Die onduidelijkheid heeft ook te maken met de trage besluitvorming over het door de regering ingediende wetsvoorstel Markt en Overheid. Bij dit wetsvoorstel wordt de Mededingingswet om kaders te formuleren voor het commercieel handelen door overheidsinstellingen. Maar in de tussenliggende periode mag ook van de minister van LNV verwacht worden dat ze haar kaders duidelijk expliciteert om de uitvoerende organisatie niet afhankelijk te maken van ad-hoc-ontwikkelingen. In dat wetsvoorstel Markt en Overheid staat het begrip 'integraal kostprijsstelsel' centraal. Dat betekent dat LNV bij haar kaderstelling dient aan te geven hoe een dergelijk stelsel er uit ziet voor de houtsector en welke eisen gesteld worden aan de transparantie over de toerekenbaarheid van kosten.

De Commissie constateert dat vanuit het regeringsstreven naar een duurzame energievoorziening het gebruik van biomassa voor verwarmingsdoeleinden en groene grondstoffen gestimuleerd zou moeten worden. Staatsbosbeheer dient daarbij – gelet op haar grote areaal – een leidende rol te vervullen. Optimaliseren van de levering van biomassa kan in het kader van het klimaatbeleid als een publiek belang gezien worden dat de komende jaren alleen maar groter zal worden. Het bieden van voldoende ruimte aan Staatsbosbeheer om een leidende rol te vervullen op dit terrein, waar innovatie hard

nodig is, is een publiek belang. Faciliteren van Staatsbosbeheer met onderzoek naar een betere benutting van biomassa is gewenst.

De Commissie is van mening dat de jaarlijkse steun van het ministerie van ruim tachtig miljoen euro als een cofinanciering beschouwd zou moeten worden, waarbij Staatsbosbeheer uitgedaagd wordt om met de betreffende middelen zakelijk en commercieel in de markt te opereren. Het gaat dan om het realiseren van waardecreatie op basis van het unieke product dat Staatsbosbeheer in de markt kan zetten: producten die geassocieerd worden met gezondheid, met natuurlijkheid en een regionale herkenbaarheid. De Commissie is van mening dat Staatsbosbeheer hier nog kansen laat liggen. Incidenteel of op ad hoc basis vinden interessante initiatieven plaats, maar die voorbeelden worden onvoldoende met centrale regie opgepakt en vertaald naar een bedrijfsstrategie voor de gehele organisatie. De Commissie constateert dat de cultuur van Staatsbosbeheer sterk gericht is op ecologische successen. Daardoor is er een beperkte voedingsbodem voor zakelijke successen. Het verdient aanbeveling om bij cultuurveranderingstrajecten binnen de organisatie hier aandacht aan te besteden.

De Commissie constateert dat de commerciële doelstellingen landelijk en centraal georganiseerd zijn en dat daarentegen de realisatie van de ecologische en vermaatschappelijkingsdoelstellingen vooral regionaal georganiseerd zijn. De Commissie vraagt zich af of hierdoor de commerciële doelstellingen niet te veel geïsoleerd van de totale organisatie komen te staan en daardoor onvoldoende tot hun recht komen. De zichtbaarheid in de regio van de commerciële units van Staatsbosbeheer laat volgens de Commissie te wensen over. Het is voor regionale organisaties onvoldoende helder wie men bij Staatsbosbeheer kan aanspreken op de activiteiten die Staatsbosbeheer als ondernemer in de regio uitoefent.

De Commissie is van mening dat voor een effectiever commercieel opereren van Staatsbosbeheer ook een verbetering van de marketing en 'performance' van het product Staatsbosbeheer nagestreefd moet worden. Ze kan daarbij inspelen op een toenemende behoefte aan rust, zingeving, belangstelling voor dieren en natuurlijke producten.

De Commissie is van mening dat het gewenst is dat Staatsbosbeheer meer financiële armslag zou moeten hebben om eigen financiering in te brengen bij regionale projecten. In toenemende mate is eigen financiering gewenst bij projecten voor de inrichting van een gebied, bij Interregprojecten of voor projecten gericht op groene gebiedsontwikkeling. In principe biedt het nieuwe sturingsmodel mogelijkheden om reserveringen bij het

Groenfonds hiervoor te benutten. Het verdient aanbeveling om daar de komende jaren verder ervaring mee op te doen zodat Staatsbosbeheer daar in de regio slagvaardiger mee kan omgaan.

7 | Evaluatievraag 2: Vermaatschappelijking

7.1. Definiëring en uitgangspunten

De 'vermaatschappelijking' van Staatsbosbeheer vormt de belangrijkste reden voor de externe verzelfstandiging van Staatsbosbeheer (4, nota naar aanleiding van het eindverslag). *'Gelet op het takenpakket is Staatsbosbeheer een overheidsdienst die zich in de kern bezighoudt met publieke dienstverlening. Dit maakt niet alleen dat Staatsbosbeheer zich binnen de kaders van het overheidsbeleid moet richten naar de wensen van het publiek, maar ook dat Staatsbosbeheer zeer afhankelijk is van dat publiek'* (MvT, p8).

Bij de parlementaire behandeling van de Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer heeft de Minister (in de Nota naar aanleiding van het eindverslag) een drietal zaken genoemd die voor de Minister onder vermaatschappelijking vallen:

- *de burgers invloed geven op het terreinbeheer*
- *de burgers inschakelen bij de taakuitvoering (bv. vrijwilligers)*
- *'kleur bekennen': Laten zien dat Staatsbosbeheer ergens voor staat.*

Ook wordt bij de parlementaire behandeling gewezen op het vergroten van het maatschappelijk draagvlak voor natuur dat met de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer bereikt kan worden. Burgers zullen zich daardoor meer betrokken voelen bij het werk van Staatsbosbeheer. In 2007 heeft LNV nog een aantal elementen aangegeven die relevant zijn:

- *Actief gastheerschap en publieksdiensten, gericht op maximaal gebruik en beleving, niet vanuit Corporate Communication;*
- *Ruimte bieden aan activiteiten van derden;*
- *Actief faciliteren van andere partijen;*
- *Medezeggenschap van stakeholders in een zo groot mogelijk aantal gebieden;*
- *Inbreng in bestuurlijke gremia voor de te beheren terreinen en ;*
- *Experimenten met eigenaarsvormen; (29)*

In 2007 heeft de Minister bij een vraag uit de Tweede Kamer over wat zij onder vermaatschappelijking van het natuurbeleid verstond, geantwoord dat zij daaronder vooral de dialoog en de samenwerking tussen de rijksoverheid, maatschappelijke partijen (NGO's, bedrijven) en burgers voor zich zag. Daarbij noemde ze o.a. aansluiting bij maat-

schappelijke ontwikkelingen, steun zoeken voor de doorwerking van het beleid, goede initiatieven steunen en ruimte bieden (belangstelling, waardering).

In het rapport 'Maatvoering bij vermaatschappelijking' van Staatsbosbeheer is de volgende werkdefinitie opgenomen: '*Vermaatschappelijking is het proces waarmee Staatsbosbeheer haar positie als Zelfstandig Bestuursorgaan versterkt door het verlenen van diensten, het vergroten van draagvlak en bekendheid en het aanboren van pluriforme financieringsvormen op de publieke -, de politiek/bestuurlijke - en de bedrijvenmarkt*'. De Commissie Schmitz ('Vooruit op eigen benen') heeft deze definitie overgenomen (7).

Bij vermaatschappelijking gaat het ook om de communicatie van de organisatie met de samenleving en de wijze waarop met de omgeving wordt omgegaan. Het gaat niet alleen om het aanbieden van diensten, maar ook om de communicatie over die diensten met de omgeving; het gaat niet alleen om het genereren van bekendheid, maar ook om het stimuleren van de omgeving om gebruik te maken van de terreinen van Staatsbosbeheer. Bij een definitie van vermaatschappelijking dienen ook het 'eigen geluid', het kleur bekennen alsmede de voorlichting en educatie een plek te krijgen.

Voor de Commissie is vermaatschappelijking van Staatsbosbeheer het proces waarbij Staatsbosbeheer anticipeert op maatschappelijke ontwikkelingen en een synthese zoekt van haar kerntaken (adequaat beheer van gronden) en maatschappelijke behoeften; een proces waarbij Staatsbosbeheer haar omgeving betreft bij de uitoefening van haar taken en bij de wijze waarop zij in het maatschappelijk krachtenveld opereert om de belangen van de publieke waarden waar ze voor staat veilig te stellen. In feite gaat het om de vraag of Staatsbosbeheer voldoende geïntegreerd is in de samenleving.

Beoordeling van de vermaatschappelijking in de eerste evaluatie

In het rapport 'Vooruit op eigen benen' wordt over vermaatschappelijking het volgende opgemerkt: '*De vermaatschappelijking is voortvarend ter hand genomen, maar is zeker niet afgerond. Een van de aanbevelingen hierover luidde: de te bereiken doelen op het gebied van vermaatschappelijking dienen te 'berusten op meetbare prestaties en moeten vooraf gedefinieerd en afgesproken worden in samenhang met de daarvoor noodzakelijke middelen'* (p. 20)

7.2. Bevindingen van de Commissie op basis van literatuur en gesprekken

Er is een aantal ontwikkelingen dat er op wijst dat de vermaatschappelijking bij Staatsbosbeheer zich op een goede manier verder ontwikkeld heeft:

- Uit imago-onderzoek blijkt dat 94% van de Nederlanders bekend is met Staatsbosbeheer (11) en 71% noemt zich sympathisant van Staatsbosbeheer (9)
- Wat betreft de gebruikersparticipatie blijkt dat Staatsbosbeheer ruim drieduizend geregistreerde vrijwilligers heeft (10) en dat er ruim vijftig gebruikersgroepen betrokken zijn bij het beheer van terreinen; dat is meer dan is afgesproken met het ministerie van LNV (10)
- Staatsbosbeheer heeft het afgelopen decennium vakkundig ingespeeld op de behoeften van recreanten en heeft het vermogen om haar terreinen ter beschikking te stellen van vele recreanten. Er is een sterke toename van het bezoek aan de terreinen van Staatsbosbeheer. Er zijn geen exacte cijfers over de aantallen bezoekers die de terreinen van Staatsbosbeheer bezoeken, maar de schattingen variëren tussen de 100 á 150 miljoen per jaar. Naar schatting komen er jaarlijks ruim één miljoen mensen naar de bezoekerscentra van Staatsbosbeheer. Uit belevingsonderzoek blijkt een relatief grote tevredenheid van de bezoekers (11). De toenemende drukte kan de komende jaren effect gaan krijgen op de mate van tevredenheid omdat er - zeker in het westen van het land - te weinig groen aanwezig is.
- Bij het bezoek aan de terreinen van Staatsbosbeheer is een ondervertegenwoordiging van de jeugd. De concurrentie tussen Internet en games en spelen in de natuur valt vaak in het voordeel van de eerste uit. Staatsbosbeheer heeft in de afgelopen periode een groot aantal programma's en projecten ontwikkeld om de jeugd kennis te laten maken met de natuur in Nederland. Het concept 'speelbossen' is op grote schaal toegepast waar honderden schoolgroepen jaarlijks gebruik van maken (30).



'In 2008 bracht Staatsbosbeheer 210.000 kinderen in de leeftijd van vier tot achttien jaar in contact met de natuur. Zo'n 75.000 kinderen deden mee aan begeleide activiteiten, terwijl 135.000 kinderen gebruik maakten van de speelzones in onze natuurgebieden' (10) Daarnaast zijn in samenwerking met Jantje Beton en het NISB (Nederlands instituut voor bewegen) projecten ontwikkeld en uitgevoerd om kinderen in de natuur te laten spelen.

- *Maatschappelijke stages: 'Een coalitie bestaande uit IVN, Landschapsbeheer Nederland, Geldersch Landschap, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer heeft de intentie gezamenlijk vanaf 2011 3600 groene maatschappelijke stageplaatsen aan te bieden aan leerlingen uit het voortgezet onderwijs'* (25).
- Uit een evaluatie van pilots in het kader van de Groene gebiedsontwikkeling door Staatsbosbeheer, blijkt dat groene gebiedsontwikkeling een goede en effectieve manier van belangenbehartiging binnen de veranderende aanpak van de ruimtelijke ordening in Nederland is. Groene gebiedsontwikkeling is voor Staatsbosbeheer een adequaat instrument om de kwaliteit van haar eigen huidige en toekomstige terreinen veilig te stellen en groene doelen te realiseren. Gebiedsgericht werken is het kenmerk van gebiedsontwikkeling. Zo'n gebied is nooit beperkt tot de huidige en toekomstige terreinen van Staatsbosbeheer alleen, maar betreft altijd de omgeving inclusief deze terreinen. De resultaten van gebiedsontwikkeling zijn dan ook nooit beperkt tot de huidige en toekomstige terreinen van Staatsbosbeheer alleen. Alhoewel de know-how van Staatsbosbeheer in de regio gewaardeerd wordt, blijkt er bij veel andere regionale partners onduidelijkheid te bestaan over de rol van Staatsbosbeheer in de regio (13). Een duidelijke strategie en profiel waar zij voor staat ontbreekt.
- Staatsbosbeheer is in de afgelopen periode een aantal samenwerkingsactiviteiten gestart in de gezondheidszorg. Samen met zorgverzekeraars worden speciale excursies voor bijzondere doelgroepen georganiseerd. Ook worden groene reïntegratietrajecten gestart (31). De betekenis van groen en natuur voor de gezondheid van mensen krijgt steeds meer aandacht en Staatsbosbeheer speelt hier op een goede manier op in.

Niettemin blijven ten aanzien van vermaatschappelijking ook een aantal aandachtspunten te signaleren:

- In haar communicatie met de omgeving zijn in de afgelopen periode zaken niet goed gegaan. Met name in 2008 zijn incidenten in de Tweede Kamer aan de orde geweest, die soms te maken hadden met onhandige communicatie door Staatsbosbeheer. Het ontbreken van een adequate communicatiestrategie of de beperkte politieke gevoelig-

heid van het apparaat was niet zelden de oorzaak van die incidenten. Het leek Staatsbosbeheer te overkomen. Zonder daar goed op voorbereid te zijn of te kunnen anticiperen op potentiële spanningen. In een artikel in regionale bladen wordt gesproken over de arrogantie van Staatsbosbeheer en het gebrekkig luisteren van medewerkers van Staatsbosbeheer (32).

- Van Staatsbosbeheer wordt verwacht dat het 'kleur bekent', dat ze heel duidelijk maakt dat Staatsbosbeheer ergens voor staat. Dat wordt Staatsbosbeheer niet altijd in dank afgenomen en gelet op de kritiek in de Tweede Kamer is Staatsbosbeheer erg terughoudend geworden om zich in het publieke debat te uiten, terwijl juist van Staatsbosbeheer verwacht wordt dat het als grote terreinbeheerder het voortouw zal nemen in het debat over de inrichting van het platteland.
- Burgers echt invloed geven op het beheer vraagt een houding bij de medewerkers in de regio die gebaseerd is op wederzijds vertrouwen en respect. Soms bestaat bij ecologisch georiënteerde medewerkers de angst dat er kwaliteitsverlies optreedt zodra andere mensen mee gaan praten over het beheer.
- De multiculturele samenleving: In de terreinen van Staatsbosbeheer zijn allochtonen ondervertegenwoordigd. Er is geen apart beleid voor deze groep ontwikkeld. Er wordt vanuit gegaan dat een apart beleid niet bevorderend zal werken voor de integratie van allochtonen en dat het verstandiger is om via de reguliere programma's (scholen) aandacht te besteden aan deze groepen. Daarmee wordt voorbijgegaan aan de mogelijkheid dat de recreatiebehoeften van allochtonen anders kunnen zijn. Voor deze groep is het recreëren in het groen ook vooral een sociale activiteit. Dat kan ook betekenen dat er andere eisen gesteld worden aan de inrichting van terreinen (barbecueplaatsen, pick-nick banken, smulbossen etc.).



*Bosbessen
maken bossen tot
smulbossen*



Deel 2 | Toelichting

Te weinig toezicht leidt tot verrommeling.

- Geconstateerd wordt dat door de verschillende directeuren van Staatsbosbeheer telkens een verschillende invulling is gegeven van 'vermaatschappelijking'. Hierdoor is er gebrek aan uniformiteit en continuïteit in de aanpak opgetreden.
- Vermaatschappelijking is nog beperkt verankerd in de organisatie gebleken, waardoor bij bezuinigingen vermaatschappelijking als eerste het kind van de rekening werd. Bezuinigingen hebben geleid tot achterstanden bij publieke voorzieningen zoals bankjes, fiets-en wandelpaden e.d. Hierdoor ontstaat een risico voor het afbrokkelen van de publieke dienstverlening. Overigens zijn deze bezuinigingen op vermaatschappelijking mede beïnvloed door LNV omdat vanuit LNV minder prioriteit gegeven werd aan vermaatschappelijking dan aan beheer.
- De omgeving ervaart dat de boswachter steeds minder aanwezig is in de terreinen; voor de omgeving is het niet altijd helder waar men moet zijn; de zichtbaarheid en de benaderbaarheid zijn daarmee aandachtspunten. Te weinig toezicht kan leiden tot verrommeling of vandalisme.
- In de cultuur van Staatsbosbeheer is - ondanks de verandering ten goede - nog steeds een zekere ambtelijkheid (gerichtheid op procedures, verantwoordelijkheden, niet altijd resultaatgericht). Dat kan remmend werken op de gewenste vermaatschappelijking, waarbij de omgeving verwacht dat men flexibel inspeelt op de wensen uit de omgeving.
- Bij grote maatschappelijke organisaties is het beeld ontstaan dat de directie van Staatsbosbeheer de laatste jaren prioriteit heeft gegeven aan het versterken van de relaties met Den Haag (LNV, Tweede Kamer) waardoor het 'stakeholdersmanagement' (het overleg met andere landelijke organisaties) minder aandacht heeft gekregen.
- Er bestaat een grote kloof tussen Driebergen en de regio; als in Driebergen iets beslist of toegezegd wordt aan de buitenwereld, wil dat nog niet zeggen dat beslissingen op het lokale niveau dan anders gaan uitvallen. Dat vereist een zorgvuldig verwachtingenmanagement van de directie naar haar omgeving.
- Bij de offerteaanvraag door LNV zijn de VEV (voorlichting, educatie, vermaatschappelijking) producten onvoldoende SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden) ingevuld. Vermaatschappelijking heeft bij LNV minder aandacht en prioriteit gehad van LNV dan de natuurdoelen.
- In de offerte-aanvraag 2007 wordt door LNV aangegeven dat er een beleidskader 'Vermaatschappelijking natuur' aan de Kamer zal worden aangeboden. Dit is tot op heden achterwege gebleven. De beleidskaders voor 'vermaatschappelijking' zijn daarmee nooit goed uitgekristalliseerd.

Recente ontwikkelingen

Naar aanleiding van de kritiek in de Tweede Kamer over Staatsbosbeheer heeft de directie van Staatsbosbeheer een aantal organisatorische aanpassingen doorgevoerd. Zo is o.a. een nieuwe functie van Directeur Communicatie gecreëerd. Verder hebben met het management een groot aantal reflectiedagen plaatsgevonden om zich over de situatie te beraden.

Ook is in december 2008 een nieuw ondernemingsplan (26) gepresenteerd waarbij de directie nieuwe lijnen heeft uitgezet voor de toekomst.

7.3. Beschouwingen en aanbevelingen van de Commissie over vermaatschappelijking

Maatschappelijke omgeving van Staatsbosbeheer

De Commissie constateert dat er relatief weinig onderzoek beschikbaar is naar de maatschappelijke effecten van Staatsbosbeheer op haar omgeving. In de opdracht wordt aan de Commissie gevraagd om aan te geven in welke mate het draagvlak voor natuur vergroot is door de activiteiten van Staatsbosbeheer. Uit een periodiek onderzoek naar opvattingen in de samenleving blijken wel trends beschikbaar over het draagvlak voor natuur, maar er is niet aan te geven in welke mate dit mede beïnvloed wordt door Staatsbosbeheer (34). De Commissie gaat er van uit dat burgers steeds sterker invloed willen uitoefenen op wat er in hun omgeving gebeurt. Dat betekent dat Staatsbosbeheer rekening zal moeten houden met wat er in haar omgeving leeft. Ook moet Staatsbosbeheer in een vroegtijdig stadium communiceren met relevante doelgroepen en lokale overheden. Daarbij is een complicerende factor dat opvattingen van omwonenden steeds verder uit elkaar lopen (zeker bij onderwerpen als jacht e.d.). Staatsbosbeheer moet zich realiseren dat burgers de bomen in hun omgeving als hun bomen beschouwen en dus betrokken willen worden bij het al of niet kappen daarvan.



Staatsbosbeheer moet zich realiseren dat zaken die vroeger als normaal beheer werden beschouwd (zoals het kappen van bomen) nu anders beoordeeld worden.

De Commissie zou graag zien dat Staatsbosbeheer meer pro-actief inspeelt op maatschappelijke kansen en ontwikkelingen en weerstanden. Het tijdsgewricht van 2009 is anders dan vijf of tien jaar geleden. Voor een terreinbeherende organisatie is een maatschappelijke antenne heel belangrijk om adequaat in te spelen op de wensen van de omgeving. Staatsbosbeheer moet zich meer realiseren dat zaken die vroeger als

normaal beheer werden beschouwd (omgang met dieren, jacht, kappen van bomen e.d) tegenwoordig anders beoordeeld worden.

De Commissie vindt het evident dat een publieke organisatie die opkomt voor publieke waarden functioneert in een maatschappelijk krachtenveld. Dat geeft onvermijdelijk botsingen met partijen met andere belangen. Dat vraagt van Staatsbosbeheer een grote alertheid en een lerend vermogen om hier mee om te gaan.

Interne ontwikkelingen bij Staatsbosbeheer

De Commissie is van mening dat het streven naar een efficiënte organisatie gepaard is gegaan met een regionale opschaling waarbij de aanwezigheid van de groene uniformen in het veld verminderd is. Een parallel doet zich voor met de reorganisatie bij de politie die niet gepaard ging met meer blauw op straat. Voor een organisatie als Staatsbosbeheer is de aanwezigheid in het veld cruciaal voor contacten met het publiek en voor toezicht in de terreinen. De Commissie onderschrijft de beleidslijn van het nieuwe ondernemingsplan om daar verbetering in te brengen omdat een kritische ondergrens genaderd is. Met alle daarbij behorende risico's van overtreding van gedragsregels (honden los laten lopen, geluidsoverlast, vandalisme, vuilnis achter laten etc.). Die overlast kan voor andere recreanten zeer belemmerend worden. Uit een onderzoek van Motivaction blijkt dat recreanten het belangrijk vinden dat Staatsbosbeheer meer aandacht besteedt aan veiligheid en er voor zorgt dat de gebieden schoon zijn (bijvoorbeeld door het plaatsen van meer prullenbakken en vaker legen van de huidige prullenbakken). Meer toezicht wordt wenselijk geacht (6).

De Commissie heeft de indruk dat de onderlinge communicatie tussen de vier regio-eenheden bij Staatsbosbeheer beperkt is en dat er weinig uitwisseling is van positieve en negatieve ervaringen die in de verschillende regio's wordt opgedaan. Het principe van de 'lerende organisatie' over de gehele organisatie is zwak ontwikkeld t.a.v. vermaatschappelijking en vraagt nadere aandacht. Staatsbosbeheer zou bij vermaatschappelijking ook meer van andere organisaties gebruik kunnen maken; Staatsbosbeheer moet er voor waken dat men weer het wiel gaat uitvinden.

Binnen de organisatie zijn veel verantwoordelijkheden gedelegeerd naar de districten. Het risico van een eilandencultuur is aanwezig. Districtshoofden vervullen een belangrijke scharnierfunctie tussen datgene wat in Driebergen besloten wordt en de feitelijke

realisatie in de districten. Van hen wordt verwacht dat ze de signalen uit de praktijk goed vertalen naar Driebergen en andersom. Risico's op een te groot verschil tussen de formele en informele besluitvorming zijn niet ondenkbeeldig. Goede voelhorens van de directie in de regio zijn essentieel.

De Commissie heeft veel waardering voor de wijze waarop Staatsbosbeheer deelneemt in de Handvestgroep Publiek Verantwoorden. In deze groep beoordelen verzelfstandigde overheidsorganisaties elkaar en verantwoorden ze naar elkaar hoe ze invulling geven aan een opgestelde gedragscode. Alhoewel horizontale verantwoording niet in de plaats kan komen voor verticale verantwoording mag van de toezichthouders (LNV, Tweede Kamer, RvT) verwacht worden dat ze inzien dat deze aanpak een nuttige bijsturing van de organisatie tot gevolg kan hebben.

Kansen voor versterking van de vermaatschappelijking

De Commissie ziet ook kansen voor Staatsbosbeheer om meer allochtonen te stimuleren om een bezoek te brengen aan de Staatsbosbeheer terreinen. Dat vereist rekening houden met hun belevingswereld en hun wensen. Mensen die vooral om sociale redenen en in groepen een gebied willen bezoeken zullen extra waarde toekennen aan picknicktafels, barbecueplaatsen en bankjes. Een strategie daarvoor ontwikkelen is wenselijk om daarmee adequater in te spelen op de multiculturele samenleving. Interessant zijn de initiatieven van de Stichting wAarde om in natuurgebieden inburgeringsexcursies te houden. Daar zijn extra kansen voor Staatsbosbeheer om een maatschappelijke rol te vervullen.

De Commissie verwacht dat de toenemende belangstelling voor dieren in Nederland – en zeker bij kinderen – kansen biedt voor Staatsbosbeheer om via gerichte excursies aan die behoeften tegemoet te komen. Vooral de grotere zoogdieren zoals herten, grote grazers, zwijnen en vossen bieden aantrekkelijke mogelijkheden om de affiniteit met natuur te vergroten.

De Commissie sluit zich aan bij de aanbevelingen van het Visitatiecollege in 2006 om een strategie te ontwikkelen voor gebruikersgroepen. Het moet er niet om gaan minimaal vijftig gebruikersgroepen te hebben, maar een heldere prioriteitskeuze te maken wanneer een dergelijke groep gewenst is en hoe je zo'n groep wilt betrekken bij het

De toenemende belangstelling voor dieren is een kans voor Staatsbosbeheer. Grote zoogdieren zoals de Schotse hooglander bieden aantrekkelijke mogelijkheden om de affiniteit met natuur te vergroten.



beheer. Vooral als er signalen uit de bevolking zijn of als Staatsbosbeheer wijzigingen nastreeft met het beheer of de inrichting zijn dergelijke groepen gewenst. Dergelijke groepen kunnen ook als ambassadeurs van je gebied gaan optreden.

Het betrekken van burgers bij het beheer vergt ook een cultuuromslag van de medewerkers. Het is dan cruciaal om echt proberen te begrijpen wat burgers willen. Het vergt ook een zekere flexibiliteit bij Staatsbosbeheer om rekening te houden met de wensen van de omgeving. Er ligt ook een valkuil op de loer: Het rekening houden met de omgeving mag niet ontaarden in 'teveel je oren laten hangen' naar de omgeving. Het is van groot belang dat de omgeving ook duidelijk weet waar Staatsbosbeheer voor staat.

De Commissie vindt dat er voor Staatsbosbeheer de komende jaren een grote uitdaging ligt om de communicatie van de organisatie verder te professionaliseren. Dat betekent zorgen dat je publiciteit krijgt met de successen van je organisatie en speerpunten kiezen waarmee je je als organisatie positief wil profileren. Uiteraard vraagt dit om een zorgvuldig balanceren tussen verschillende publieke belangen. Er kunnen tegenstrijdige belangen zijn waarbij gevoelige standpunten tot onnodige maatschappelijke weerstanden kunnen leiden. Een voorbeeld was in 2008 aan de orde: Het roepen dat de wolf en de lynx terug moeten komen in Nederland kan averechts werken op het draagvlak voor het natuurbeleid in Nederland. Een subtiel evenwicht tussen enerzijds een terreinbeherende organisatie en anderzijds een overheidsdienst vraagt om zorgvuldig

optreden. Een centrale strategie voor politiek en maatschappelijk gevoelige onderwerpen en de daarbij benodigde centrale sturing was niet altijd aanwezig of merkbaar.

De filosofie van Staatsbosbeheer dat ze met haar terreinen een gastheerfunctie vervult voor de samenleving wordt inmiddels breed gedragen in de organisatie. Die omslag is op een goede manier gerealiseerd. Voor het komend decennium zal het erom gaan dat de Nederlandse samenleving zich meer verantwoordelijk gaat voelen voor de gebieden van Staatsbosbeheer: 'dat we (de mensen in de regio) met zijn allen voor dit mooie gebied zorgen; dat het van ons wordt'. Dat betekent afscheid nemen van de angst dat participatie tot verlies van natuurwaarden zal leiden. Als de betrokkenheid van de bevolking vergroot kan worden, betekent dat op langere termijn meer steun voor het in standhouden voor het natuurlijk en cultureel erfgoed van Nederland. Staatsbosbeheer moet haar legitimatie op een andere manier zien te krijgen dan verenigingen die via de leden zorgen voor een breder draagvlak. Het is gewenst dat de organisatie daarvoor vormen vindt die een vergelijkbaar effect hebben. Een versterking van vormen van horizontale verantwoording in de regio is gewenst. Op die wijze kan ook een betere inbedding van Staatsbosbeheer in de regio plaatsvinden.

De verantwoordingsketen bij vermaatschappelijking.

In de keten van verantwoording van Tweede Kamer naar LNV en vervolgens naar Staatsbosbeheer heeft de Tweede Kamer via het budgetrecht een sterk middel in handen om het beleid bij te sturen. Als het gaat om vermaatschappelijking bij Staatsbosbeheer ontbreekt een apart begrotingsartikel. Financiering van Staatsbosbeheer verloopt via afzonderlijke begrotingsartikelen (beheer EHS, buiten EHS, recreatie en landschap), waar ook vermaatschappelijking uit betaald moet worden. In zekere zin betekent dit een risico als er bezuinigd moet worden.

8 | Evaluatievraag 3: Sturingsrelatie LNV Staatsbosbeheer

8.1. Definiëring en uitgangspunten

Voor de Commissie zijn voor dit onderwerp een aantal uitgangspunten van belang. Deze uitgangspunten zijn ontleend aan de discussies over de vernieuwing van de Rijksdienst.

- De rolverdeling tussen 'eigenaar', opdrachtgever en opdrachtnemer is helder en de samenwerkingsrelatie tussen 'eigenaar' en opdrachtnemer ten aanzien van efficiency, kwaliteit en continuïteit is transparant. Die rolverdeling is gebaseerd op gedeelde principes, en een heldere, goede informatievoorziening door de uitvoerende organisatie.
- De opdrachtgever stuurt maximaal op basis van outcome. De opdrachtgever geeft aan 'wat' er dient te gebeuren. De opdrachtnemer bepaalt 'hoe'. Op deze wijze wordt tevens zorg gedragen voor voldoende ruimte voor de professional.
- Processen zijn gericht op evenwichtige afweging van beleid, uitvoering en toezicht. Centraal staat gelijkwaardigheid tussen beleid en uitvoering in de gehele beleids-cyclus. Dit impliceert dat uitvoering op het hoogste niveau en vanaf het begin is betrokken.
- Houding en gedrag zijn gebaseerd op gelijkwaardigheid en vertrouwen (ruimte bieden, respect, en reciprociteit). Relaties worden ervaren als gelijkwaardig en zijn gebaseerd op vertrouwen. Gelijkwaardig maar niet gelijk. Beleid, uitvoering en toezicht hebben immers een verschillende verantwoordelijkheid. Oorzaken van cultuurprobleem zijn weggenomen. Gezonde confrontatie is mogelijk en productief.
- De onderlinge relatie is gebaseerd op gedeelde principes. De principes hebben tot doel de verwachtingen over en weer af te stemmen ten aanzien van prestaties, processen en personen. Hierdoor ontstaan een gemeenschappelijke taal, omgangsvormen en beeld over rollen en verantwoordelijkheden. De principes vormen een communicatiemiddel tussen beleid, uitvoering en toezicht en helpen daarmee het lerend vermogen

van de rijksoverheid te versterken. Ze zijn gebaseerd op en worden regelmatig bijgewerkt met good practices. (35).

Voor een goede sturingsrelatie zijn vier zaken nodig: een goede organisatie van de sturingsrelatie, de aanwezigheid en goed gebruik van instrumenten om te sturen, wederzijds vertrouwen en 'druk' oftewel prikkels om het steeds beter en efficiënter te doen (36). Het gaat er niet alleen om dat partijen tevreden zijn met de sturingsrelatie, maar ook dat taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden helder belegd zijn en dat die rollen ook adequaat opgepakt worden. Daarnaast is het gewenst dat bij de sturingsrelatie meetbare afspraken gemaakt worden.

'De beleidstheorie van verzelfstandiging is dat het de politieke bemoeienis met de uitvoering vermindert. In de praktijk is deze theorie niet volledig houdbaar. Er doet zich om allerlei redenen vaak een verzelfstandigingsparadox voor: de mate van politieke sturing neemt na verzelfstandiging dan niet af maar toe. Dit blijkt op allerlei manieren' (Schillemans, 2007)

Beoordelingen in eerdere rapporten

Het rapport 'Vooruit op eigen benen' van 2004 was positief over de relatie tussen LNV en Staatsbosbeheer. *'Essentieel voor de relatie tussen de Minister en een ZBO is de duidelijkheid, die de Minister biedt omtrent het door hem gewenste beleid, de inzichtelijke verantwoording die door de ZBO wordt afgelegd en de open informatie die deze ZBO aan de Minister biedt. Vaak wordt bij verzelfstandiging gesproken over 'scheiding van beleid (bij Minister) en uitvoering (bij ZBO).'*' Deze aanduiding wordt vaak té gemakkelijk gehanteerd. *Vergeeten mag immers niet worden dat er een wisselwerking bestaat tussen beleid en uitvoering. Juist daarom is een goede relatie tussen Minister en ZBO van wezenlijk belang. Enerzijds blijft de Minister verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op de hoofdlijnen van het beleid en de uitvoering daarvan, zoals dat in de wet is bepaald. Anderzijds dient een ZBO in hoge mate zelfstandig te kunnen functioneren binnen de grenzen van afspraken en begroting. Het is de Commissie gebleken dat die open relatie tussen Minister en Staatsbosbeheer wel degelijk bestaat'* (7).

In 'Sturen in het bos' (8) is uitgebreid de relatie LNV-Staatsbosbeheer aan de orde geweest: *'Tussen ministerie en Staatsbosbeheer bestaat wederzijds onvrede over de onder-*



Deel 2 | Toelichting

linge verhouding. Het ministerie heeft het gevoel weinig greep op Staatsbosbeheer te hebben. Onduidelijk is of wat het ministerie wil ook werkelijk gebeurt. Een oordeel over de prestaties van Staatsbosbeheer is moeilijk te vormen. Ook de redelijkheid van budgettaire wensen van Staatsbosbeheer is lastig in te schatten. En omdat de prestaties van Staatsbosbeheer niet gemakkelijk op waarde te schatten zijn, zijn eventuele sancties op tekortkomingen in de beleidsuitvoering een illusie. Bovendien loopt de minister voortdurend de kans naar de Kamer te worden geroepen als de handelwijze van Staatsbosbeheer daar aanleiding toe geeft' .(8) en andersom: ' Omgekeerd heeft Staatsbosbeheer juist het gevoel te pas en te onpas door het ministerie gestuurd te worden. Het kost erg veel procedures en papier om tot opdrachten te komen, waarbij bovendien Staatsbosbeheer zelf veelal de opdrachten formuleert. Er wordt oneindig veel informatie aangeleverd wanneer het ministerie maar wil. Er bestaat overigens ook geen enkele neiging om informatie achter te houden. De kwaliteit van de professionals bij Staatsbosbeheer wordt onderschat, terwijl de ruimte voor ondernemerschap ten onrechte wordt beperkt. De manier waarop Staatsbosbeheer zich moet verantwoorden sluit weliswaar aan op de manier waarop de ministeries functioneren, doch allerminst op de realiteit van het natuurbeheer.(8).

Het Visitatiecollege beschrijft de houding van LNV (de principaal) als volgt: ' Ten aanzien van het ontwikkelpad van de organisatie is eveneens van belang dat de verzelfstandigingfilosofie van de principaal niet samenhangend is geweest. Enerzijds beoogde de principaal een zelfstandige organisatie in het leven te roepen die eigen inkomsten dient te genereren, anderzijds dient Staatsbosbeheer zich te voegen in rijksbeleid dat juist belemmerend werkt voor bijvoorbeeld het genereren van eigen inkomsten (bijvoorbeeld door het denken over markt & overheid)' (27).

8.2. Bevindingen van de Commissie

- Over de mogelijkheden van sturing verklaarde de Minister van LNV op 30 september 2005 in de TK bij de behandeling van het rapport 'Vooruit op eigen benen': ' het wettelijk kader lijkt hem nu ruim genoeg om de andere doelstellingen, grotere doelmatigheid, betere efficiency en vermaatschappelijking te realiseren' .
- De Commissie constateert dat het principe dat de opdrachtgever vooral op het 'wat' stuurt en de uitvoerende dienst stuurt op het 'hoe' vooral heeft plaatsgevonden voor de ecologische doelen en de houtproductiedoelen. Voor de andere onderwerpen (vermaatschappelijking, landschap, cultuurhistorie, recreatie) komt de vraagsturing

- minder uit de verf.
- In de jaren 2004-2006 is er sprake van een groeiende spanning tussen LNV en Staatsbosbeheer. Een van de spanningsvelden tussen LNV en Staatsbosbeheer betrof in de periode 2004-2006 de normkostenbenadering. LNV heeft op basis van de door Staatsbosbeheer ingediende normkostenbenadering voor de periode 2005-2009 een 'tegenonderzoek' laten doen door Ernst & Young. In dit onderzoek (37) werden veel kanttekeningen geplaatst bij de door Staatsbosbeheer aangeleverde normkosten. Spanningen over de financiering blijken uit het Jaarverslag 2006 waarbij Staatsbosbeheer aangeeft dat het een offerte van 88 miljoen euro heeft gemaakt en de teleurstelling over de extra bezuiniging: *'De realiteit in 2006 is dat de bijdrage van het ministerie van LNV uiteindelijk is uitgekomen op 80,4 miljoen (2005: 84,5 miljoen)'*. Door de regelmatige bezuinigingen en de meningsverschillen heeft het normkostenmodel niet als zodanig gewerkt in de periode 2004-2008.
 - Vanaf 2006 / 2007 is door Staatsbosbeheer en LNV bewust geïnvesteerd in een verbetering van de relatie. De Commissie Witteveen, waarbij Staatsbosbeheer en LNV intensief zochten naar een nieuwe samenwerkingsvorm, heeft daarbij nuttige diensten geleverd.
 - Met de introductie van de Index ontstaat in principe een nieuwe gemeenschappelijke taal voor de na te streven doelen voor natuur en recreatie.
 - Bij LNV bestaat weinig inzicht in de doelmatigheid van Staatsbosbeheer; LNV vindt dit niet passen bij een extern verzelfstandigde organisatie. Toch wordt er in het nieuwe sturingsprotocol (2009) vanuit gegaan dat jaarlijks de minister van LNV zal instemmen met de Begroting van Staatsbosbeheer voor het komende jaar.
 - Wat betreft de twintig miljoen euro die jaarlijks wordt uitgetrokken voor de zgn. VEV (Voorlichting, educatie en vermaatschappelijking) producten zijn duidelijker afspraken (SMART) gewenst. Toetsbare afspraken zijn onontbeerlijk. Een verbetering van het opdrachtgeverschap is gewenst.
 - ILG: Staatsbosbeheer maakte zich de afgelopen evaluatieperiode zorgen om de komst van het ILG. E.e.a. blijkt uit jaarverslagen en doelrealisatierapporten: In haar offerte 2007 wijst Staatsbosbeheer op de gevolgen voor haar positie: *'Voor de contractafpraak tussen LNV en Staatsbosbeheer bestaat het risico dat deze afspraken door provinciale prioriteiten doorkruist kunnen worden en uiteindelijk bijgesteld moeten worden. Van de minister van LNV wordt daarom gevraagd dat hij in de afspraken tussen het rijk en de provincies let op zijn bestaande afspraken met en de belangen van*

Staatsbosbeheer. In de nabije toekomst zal Staatsbosbeheer een grotere inspanning moeten leveren aan een pro-actieve benadering van de provincies dan nu het geval is bij gelijkblijvende kwaliteit van producten en diensten. Een verhoging van het budget belangenbehartiging is in de nabije toekomst dan ook ons inziens onvermijdelijk. Het overdragen van verantwoordelijkheden naar de provincie kan gevolgen hebben voor de doelrealisatie van Staatsbosbeheer. Daarbij moet gedacht worden aan bijvoorbeeld de prioriteitsstelling van een provincie op gebied van omgevingsfactoren, die mogelijk niet overeenkomt met afspraken die LNV en Staatsbosbeheer in het kader van het basisdocument of de opdrachtverlening met elkaar hebben gemaakt. De ontwikkelingen rondom het ILG vragen daarmee dus alertheid van LNV waar het gaat om de afspraken en belangen van Staatsbosbeheer. Daarnaast is te verwachten dat voor Staatsbosbeheer het ILG zal leiden tot een grotere inefficiency van de uitvoering. Er zal met twaalf provincies afzonderlijk gesproken moeten worden' (29).

De Commissie heeft geconstateerd dat de introductie van het ILG tot een intensivering van de contacten van Staatsbosbeheer met de provincies heeft geleid. Het heeft tot op heden niet tot grote spanningen geleid. De sombere verwachting die in het bovengenoemde citaat is weergegeven is niet uitgekomen, maar er worden hogere eisen gesteld aan de interne sturing nu de provincies ook afspraken willen maken over de resultaten van Staatsbosbeheer.

- In de jaarverslagen en de websites van Staatsbosbeheer is – gelet op de normen die de Algemene Rekenkamer hanteert voor de verslaggeving door de Raden van Toezicht – slechts een summiere beschrijving te vinden van wat de RvT van Staatsbosbeheer doet en vanuit welke visie en kaders hij opereert. Hier wordt later verder op ingegaan.

Recente ontwikkelingen

In de evaluatie-opdracht is aangegeven dat een deel van de adviezen van de Commissie Witteveen gerealiseerd is. Dat blijkt uit de overeenstemming die op 18 mei 2009 bereikt is tussen de minister van LNV en Directeur Kalden (Staatsbosbeheer) over een nieuw sturingsprotocol.

Met dit nieuwe sturingsprotocol worden niet alleen de voorstellen van de Commissie Witteveen geïmplementeerd, maar wordt ook invulling gegeven aan de politieke wens om de aansturing van Staatsbosbeheer in lijn te brengen met de Kaderwet ZBO. Het gaat daarbij om de goedkeuring van de jaarlijkse begroting van Staatsbosbeheer door de minister, goedkeuring van de bestuursreglementen en het versturen van het jaarverslag aan de Tweede Kamer.

8.3. Beschouwingen en aanbevelingen van de Commissie

De Commissie beoordeelt het nieuwe sturingsprotocol als een sterke verbetering t.o.v. het oude sturingsprotocol. Zij vertrouwt erop dat door het meerjarenkarakter meer continuïteit bereikt zal worden in het beheer van de groene infrastructuur. Continuïteit is in het natuurbeheer heel belangrijk om resultaten te bereiken.

Ministeriele verantwoordelijkheid

De Commissie is van mening dat in een debat met de Kamer de minister eigenlijk niet op alle individuele beslissingen van een zelfstandig bestuursorgaan behoort te worden aangesproken. De ratio van de instelling van een ZBO is dat de individuele beslissingen van ministeriële verantwoordelijkheid worden uitgesloten. Daarvoor is de minister dus niet verantwoordelijk. De essentie van een zelfstandig bestuursorgaan is immers: 'De ministeriële verantwoordelijkheid verdwijnt niet geheel, maar wordt beperkt tot de bevoegdheden, die de minister jegens het orgaan resteren (14). De Commissie vindt de controle door de Kamer meer incidentgericht dan vroeger. De controle is daarbij vaak gebaseerd op het mechanisme van het 'brandalarm', d.w.z. op de signalering door derden. Het incident wordt dan gezien als symptoom van mogelijke misstanden. De Commissie beschouwt het dan als een taak van de Kamer om te onderzoeken of het om een incident gaat of dat het een signaal is van een patroon.

Relatie LNV – Staatsbosbeheer

De Commissie ziet kansen voor verbetering van de relatie tussen Staatsbosbeheer en LNV. Staatsbosbeheer wordt nauwelijks betrokken bij de beleidsontwikkeling. LNV zou meer gebruik kunnen maken van een grote terreinbeherende organisatie met haar wortels in de praktijk en die beschikt over veel kennis van zaken in de regio's. Ook kan Staatsbosbeheer een rol vervullen om de successen van het natuur- en landschapsbeleid voor LNV voor het voetlicht te brengen.

De Commissie heeft geconstateerd dat vooral bezuinigingen tot spanningen heeft geleid tussen Staatsbosbeheer en LNV. Met de Index en de daarbij behorende kostenberekeningen (11) blijkt dat de beheerskosten hoger zijn dan de beschikbare middelen. Dat kan nieuwe spanningen geven in de relatie tussen LNV en Staatsbosbeheer. Nieuwe bezuinigingen zijn - gelet op de economische ontwikkelingen en het oplopende tekort op

de Rijksbegroting - niet uitgesloten. Dat kan opnieuw de relatie onder druk zetten. In dat kader is het ook gewenst om heldere normen te ontwikkelen voor achterstallig onderhoud en beheer. Externe reviews kunnen - indien de situatie daartoe aanleiding vormt - dan een objectief beeld geven of er sprake is van achterstallig onderhoud en beheer.

De Commissie heeft de indruk dat er binnen LNV geen algemeen gedeeld beeld over de positionering van deze terreinbeherende organisatie bestaat. Tevens lijkt er bij LNV te weinig worden nagedacht over hoe die dienst ook sterker een rol kan vervullen bij de ontwikkeling en uitvoering van het ministeriële beleid. Een verbreding van de LNV betrokkenheid bij Staatsbosbeheer en andersom kan er voor zorgen dat ook bij LNV het besef levend blijft dat Staatsbosbeheer een terrein beherende organisatie is voor realisatie van LNV-doelen..

De Commissie is van mening dat de verhouding tussen LNV en Staatsbosbeheer zakelijk en transparant dient te zijn. Om de doelmatigheid bij Staatsbosbeheer adequaat te beoordelen ontbreekt de kennis bij LNV. Om toch een dialoog tussen beide organisaties mogelijk te maken over het functioneren van de organisatie verdient het aanbeveling dat Staatsbosbeheer en LNV afspraken maken over indicatoren die gehanteerd worden om de doelmatigheid van Staatsbosbeheer te monitoren.

ILG (Investeringsbudget Landelijk Gebied)

De nieuwe bestuurlijke verhoudingen die door het ILG ontstaan zijn, vragen van de natuurorganisaties in de provincies om een sterkere inzet bij de regionale gebiedsontwikkelingen. Dat heeft in de meeste provincies geleid tot een sterkere taakverdeling, waarbij afspraken zijn gemaakt welke organisatie in welk gebied de belangen behartigt op het terrein van natuur en landschap.

De Commissie heeft de indruk dat de natuurbeschermingsorganisaties en ook Staatsbosbeheer hier adequaat op hebben ingespeeld. Wel blijken de regio's dusdanig groot dat het daarmee voor de regiodirecteuren moeilijk wordt om de bestuurlijke contacten met de provinciale besturen adequaat te onderhouden. Dat werkt nadelig uit voor de bestuurlijke zichtbaarheid en herkenbaarheid in de regio. Staatsbosbeheer dient zich af te vragen of hiervoor - binnen de bestaande organisatiestructuur - voorzieningen te creëren zijn.

Goede afspraken met Staatsbosbeheer geven de provincies voldoende mogelijkheden

om Staatsbosbeheer bij te sturen, zoals bijvoorbeeld bij de lum-sum overeenkomst die de Provincie Gelderland met Staatsbosbeheer heeft afgesproken. Hierbij zijn heldere prioriteiten en prestaties vastgelegd tot 2012. Daarbij ontstaat voor beide partijen meer duidelijkheid over wat men van elkaar kan verwachten. Dit mag uiteraard niet leiden tot een zodanig gefixeerd schema dat alle flexibiliteit om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen verdwijnt.

Raad van Toezicht

De Commissie is - in navolging van de Algemene Rekenkamer - van mening dat de verantwoording van de Raad van Toezicht helder dient te zijn. Normen die de Algemene Rekenkamer voor die verantwoording hanteert zijn:

- welke toezichtsvisie de raad hanteert;
- welk toetsingskader de raad heeft gebruikt;
- welke werkzaamheden de raad in dit kader heeft verricht;
- welke vergoedingen de leden van de raad ontvangen voor hun werkzaamheden en welke (neven)functies zij bekleden;
- of het bestuur de afgesproken resultaten heeft gehaald, dan wel de doelstellingen heeft gerealiseerd (inclusief doelstellingen voor de continuïteit van de organisatie);
- tot welke oordelen de raad van toezicht is gekomen over het bestuur. Een verslag van activiteiten volstaat dus niet, het gaat om het inzichtelijk maken van consequenties voor het bestuur;
- of het jaarverslag en de jaarrekening zijn goedgekeurd;
- (indien van toepassing) welke informatie relevant is voor de minister vanuit diens verantwoordelijkheid;
- hoe de raad van toezicht de deskundigheid en onafhankelijkheid van de raad als geheel heeft gewaarborgd;
- welke informatiebronnen de raad van toezicht hanteert;
- of de organisatie de eventueel aanwezige governancecode onderschrijft en ernaar handelt, dan wel welke onderdelen ervan niet worden nageleefd en waarom niet (17). Hier zijn verbeteringen bij Staatsbosbeheer wenselijk. Zo ontbreekt nog een toezichtskader waarbinnen de RvT haar werkzaamheden uitoefent. En is de verslaggeving van de RvT in jaarverslagen erg summier.

De positie van de Raad van Toezicht is niet helder. Door sommigen wordt de RvT gezien als het verlengstuk van de minister. De Commissie is van mening dat de Raad van



Toezicht er in de eerste plaats is voor Staatsbosbeheer. Als de RvT namens LNV zou opereren loopt de Raad de kans het vertrouwen te verliezen van de directie; het Toezicht is onderdeel van het besturen. De Commissie constateert dat in de afgelopen periode de RvT zich indringend heeft beziggehouden met een verbetering van de bedrijfsvoering. De laatste jaren heeft ze haar rol verbreed. N.a.v. de debatten in de Tweede Kamer heeft ze zich ook gewend tot de leden van de Vaste Commissie van de Tweede Kamer voor LNV. De Commissie vindt het gewenst dat de RvT helder maakt welke rol zij in de toekomst wil vervullen en transparant is over haar toezichtskader en helder verantwoording aflegt over haar toezicht. De Commissie pleit ervoor om de rol van de RvT te versterken. Verder is de taakomschrijving voor de RvT relatief beperkt. De RvT dient er niet alleen te zijn voor de directeur, maar voor de gehele organisatie.

De Commissie vindt het gewenst dat in een raamovereenkomst tussen de Raad van Toezicht van Staatsbosbeheer aan de RvT een sterkere rol wordt toegekend in het operationaliseren en bewaken van de doelstellingen van Staatsbosbeheer. De Raad dient ook borg te staan voor een uitgebreider horizontale verantwoording op regionaal niveau. LNV treedt hierbij kaderstellend op. Verder kan de Raad van Toezicht een actieve rol vervullen bij het toetsen van de commerciële activiteiten aan de beleidskaders van LNV. Een andere mogelijkheid om de rol van de RvT te verzwaren is de RvT een sterkere rol te geven bij grondtransacties. In het nieuwe sturingsprotocol wordt aangegeven dat voor grondverkoop in de EHS toestemming nodig is van het ministerie van LNV. Het verdient overweging om voor vervreemdingen en ruilingen in het kader van gebiedsontwikkeling – uitgaande van bepaalde kaders – de bevoegdheid van het ministerie van LNV te verplaatsen naar de RvT. Ook zou de RvT haar rol kunnen versterken door toetsingen van afwijkingen van de meerjarenplannen.

9 | Tot slot

Waardering en betekenis

De Commissie is van mening dat Staatsbosbeheer beschouwd kan worden als een maatschappelijk gewaardeerde organisatie. Uit imago-onderzoek blijkt een grote bekendheid met de organisatie. Staatsbosbeheer wordt vooral gezien als een deskundig beheerder van de vele natuurterreinen en bossen. Kenmerkend zijn de grote betrokkenheid en gemotiveerdheid van de boswachters die met hun groene uniform gezichtsbepalend zijn voor Staatsbosbeheer. De Commissie vindt het van groot belang - analoog aan de discussie over meer blauw op straat - dat er voldoende groene uniformen in het bos zichtbaar blijven. De Commissie vindt het daarom een goede zaak dat in het nieuwe Ondernemingsplan van Staatsbosbeheer de wens uitgesproken wordt om de werkvloer te versterken.

Staatsbosbeheer is van cruciaal belang voor het behoud van de groene infrastructuur in Nederland. Als grootste terreinbeheerder zorgt ze voor een deskundig beheer van ruim 250.000 ha. Het gaat om een taakgerichte organisatie die naast het beheer ook verantwoordelijk is voor de zorg van onze leefomgeving en voor publieke dienstverlening en die in moet spelen op maatschappelijke behoeften.

Staatsbosbeheer beheert een zeer grote diversiteit van terreinen. Variërend van de Randstadgroenstructuur tot de Oostvaardersplassen; van gebruiksgroen naar bio-diversiteitsgroen in allerlei gradaties. Van speelbossen, landgoederen en kastelen tot boswachterijen waar houtexploitatie plaatsvindt. Dit is haar kracht, die verder uitgebouwd kan worden.

Vermaatschappelijking

De gewenste vermaatschappelijking vormde de belangrijkste reden voor de externe verzelfstandiging van Staatsbosbeheer in 1998. De Commissie is van mening dat Staatsbosbeheer de afgelopen tien jaar een grote veranderingsslag heeft doorgemaakt en met haar gezicht naar de samenleving is komen te staan. De Commissie is er van overtuigd

dat dit zonder een externe verzelfstandiging niet gelukt was. Dat wil nog niet zeggen dat de relatie tussen Staatsbosbeheer en de samenleving altijd vlekkeloos verloopt. Regelmatig zijn er de afgelopen jaren incidenten geweest waarbij burgers melding maakten van hun ongenoegen over het gedrag van Staatsbosbeheer. Dit heeft ook tot een aantal debatten in de Tweede Kamer geleid waarbij de Tweede Kamer zich kritisch uitgelaten heeft over de opstelling van Staatsbosbeheer. De Commissie heeft daar in haar gesprekken met de omgeving en de directie van Staatsbosbeheer uitvoerig bij stilgestaan. De Commissie constateert dat Staatsbosbeheer niet ongevoelig is gebleken voor de maatschappelijke en politieke werkelijkheid. Het nieuwe Ondernemingsplan is daar een uiting van.

De Commissie heeft geconcludeerd dat Staatsbosbeheer haar communicatieve, maatschappelijke en politieke gevoeligheid moet versterken. Daarbij is een spanning aanwezig tussen enerzijds de kerntaken van de organisatie, die gericht is op het beheer wat naar de aard van de zaak een lange termijn aangelegenheid is die continuïteit vraagt, en anderzijds een gewenste cultuurverandering binnen de organisatie die meer flexibiliteit vraagt. Meer aandacht daarbij voor de principes van de lerende organisatie is gewenst. Van Staatsbosbeheer mag verwacht worden dat ze als overheidsdienst sterker rekening houdt met andere publieke belangen en publieke waarden dan van de andere terreinbeheerders verwacht wordt. Dat vereist dat zowel op regionaal als op landelijk niveau de organisatie zorgvuldige afwegingen maakt als er sprake is van botsing tussen verschillende publieke waarden.

Door de komst van het ILG (Investeringsbudget Landelijk gebied) is de politieke constellatie waarbinnen Staatsbosbeheer haar werk moet uitvoeren gecompliceerder geworden. Er zijn als het ware twaalf opdrachtgevers (provincies) bijgekomen, waarbij ook naar die twaalf opdrachtgevers verantwoording afgelegd moet worden. E.e.a. kan er toe gaan leiden dat de totale verantwoordingslast met alle toezichthouders (Raad van Toezicht, ministerie LNV, Tweede Kamer) relatief groot wordt.

Vergeleken met andere organisaties, zoals de ANWB of Natuurmonumenten of de Landschappen zijn er geen leden of donateurs die voor een maatschappelijke legitimatie zorgen. Een versterking van de maatschappelijke inbedding op regionaal niveau is gewenst. Daarbij is het nuttig om gebruik te maken van de regionale vrijwilligers en de gebruikersgroepen die actief zijn. Het model van regionale gebruikersraden (vergelijkbaar met de districtscommissies van Natuurmonumenten) kan een instrument zijn om meer regionaal bestuurlijk draagvlak te krijgen. Vanuit dergelijke regionale gebruikers-

raden zijn dan verbindingen wenselijk met de Raad van Advies van Staatsbosbeheer. Vertegenwoordigers van die regionale raden zouden dan een extra schakel kunnen vormen tussen het landelijke en het regionale beleid.

Spagaatpositie

De spagaatpositie van Staatsbosbeheer als overheidsorganisatie enerzijds en anderzijds een zelfstandige terreinbeheerder stelt hoge eisen aan het besturen van de organisatie. Er is sprake van een subtiel evenwicht tussen enerzijds het opereren op een markt en anderzijds het werken binnen de kaders van het overheidsbeleid. De Commissie is van mening dat een marktgerichte opstelling en een meer zakelijke benadering gewenst is, maar commerciële activiteiten blijven geschieden in het kader van de publieke taakopdracht. De Commissie constateert daarbij dat enerzijds Staatsbosbeheer vanuit het ministerie van LNV 'geprest' wordt om meer inkomsten uit de markt te halen, maar dat anderzijds de speelruimte beperkt wordt en strakke kaders geformuleerd worden dat dit ten koste kan gaan van een meer doelmatige aanpak. Dit manifesteert zich vooral bij de activiteiten op de houtmarkt en de biomassamarkt. Dat neemt niet weg dat Staatsbosbeheer de komende jaren met verdere bezuinigingen in het vooruitzicht er alles aan zal moeten doen om tot een verdere reductie van kosten te komen.

De Commissie heeft geconstateerd dat – weliswaar met een zekere traagheid – sinds de vorige evaluatie in 2003 een groot aantal verbetervoorstellen van die evaluatie zijn gerealiseerd. Met de nieuwe Index voor natuurbeheer is thans een werkzaam en uniform instrument ontwikkeld om gezamenlijke afspraken te maken tussen terreinbeherende organisaties, provincies en ministerie van LNV. Hierdoor kan het beheer van de verschillende organisaties beter vergeleken worden. Tezamen met het nieuwe Sturingsprotocol dat in mei 2009 is afgesproken tussen de Minister van LNV en Staatsbosbeheer zijn thans de instrumenten voorhanden voor een betere aansturing dan in de afgelopen periode is gebeurd. Vooral het meerjarig karakter spreekt de Commissie aan, omdat op die wijze de organisatie in staat is een duidelijker strategie voor de langere en middenlange termijn uit te zetten. De organisatie moet in beweging blijven, maar heeft ook rust nodig. De Commissie acht geen wettelijke wijzigingen nodig in de positie van Staatsbosbeheer. Met het nieuwe aansturingsprotocol wordt de aansturing in lijn gebracht met de Kader-

wet ZBO, ook al hoort Staatsbosbeheer niet als een ZBO beschouwd te worden omdat er geen sprake is van openbaar gezag. De Commissie acht het ook niet wenselijk om Staatsbosbeheer sterker onder de teugels te brengen van het ministerie. Heel nadrukkelijk heeft de Commissie geconstateerd dat de directie van Staatsbosbeheer binnen de lijnen van het overheidsbeleid wil opereren. Bovendien biedt de Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer voldoende instrumenten aan de minister om bij te sturen als dat nodig mocht blijken. Een verder op afstand plaatsen van het ministerie acht de Commissie niet noodzakelijk, omdat de huidige wet en het aansturingsprotocol aan Staatsbosbeheer voldoende ruimte bieden aan Staatsbosbeheer om als zelfstandige organisatie haar taken uit te oefenen. Wel wil de Commissie in overweging geven om de positie van de Raad van Toezicht te versterken om de organisatie meer armslag te geven als het gaat om beperkte grondtransacties. Hierdoor zou Staatsbosbeheer effectiever kunnen optreden bij gebiedsgerichte processen. Ook zou de taak van de RvT wat breder kunnen zijn; dat ze niet alleen een rol heeft naar de directeur, maar naar de gehele organisatie. Wel is het dan gewenst dat de Raad van Toezicht transparanter is wat betreft haar werkwijze en haar toezichtkader.

Tot slot

De Commissie heeft er vertrouwen in dat Staatsbosbeheer in het komend decennium een belangrijke rol blijft vervullen voor de Nederlandse samenleving. Dat zal niet zonder kritiek plaatsvinden omdat Staatsbosbeheer met haar grote hoeveelheid terreinen midden in de samenleving staat. Toch is het aanpassingsvermogen voldoende ontwikkeld om op de nieuwe maatschappelijke behoeften en uitdagingen in te spelen. Dat betekent wel dat de organisatie daarvoor zowel politiek als financieel voldoende de ruimte dient te krijgen. Anders wordt de organisatie voor een onmogelijke opgave geplaatst. Hier ligt een belangrijke rol voor de minister van LNV.



A photograph of three young girls sitting at a desk in a classroom. They are looking at a document on the desk. The girl in the foreground is writing with a pen. The background is a window with a view of the outdoors. A yellow banner is overlaid on the image with the text 'Bijlagen'.

Bijlagen

Bijlage 1 | Samenstelling van de Commissie

De commissie bestond uit:

Mr. E.M. (Ed) d'Hondt, Nijmegen, voorzitter

Mr. F.G. (Frieda) van Diepen-Oost, Huizen

Prof.dr.ir. J.T. (Hans) Mommaas, Tilburg

Drs. P. (Paul) Rutten, Gulpen

Ing. H.K.M. (Henk) Lugtmeijer, Bilthoven

Ir. J. (Joost) de Jong, Den Haag, secretaris

Bijlage 2 | Geraadpleegde literatuur

- 1 Tweede Kamer. 2008. nr 29659, nr. 19.
- 2 Brief Minister van LNV aan de Tweede Kamer van 11 maart 2009.
- 3 Trendanalyse bezoekersenquêtes Staatsbosbeheer 1997-2006. December 2007. Leisure Result.
- 4 Parlementaire geschiedenis Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer. 1997
- 5 Tweede Kamer 2008; nr. 29659, nr. 18.
- 6 Sturingsprotocol LNV-Staatsbosbeheer 2009.
- 7 Vooruit op eigen benen. Evaluatie van de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer 1998-2003.
- 8 Sturen in het bos. Op weg naar een volwassen sturingsrelatie. Task-force Witteveen. 2006.
- 9 Verslagen Raad van Toezicht. 2009.
- 10 Rapporten Doelrealisatie 2005,2006,2007 en 2008 van Staatsbosbeheer.
- 11 Index Natuur, Landschap en Recreatie. 2008 en de bijbehorende rapporten van externe Commissies: 'De Index gewogen'. Advies van de Commissie Audit Index Natuur, Landschap en Recreatie (Cie Brabers) en Advies commissie-Verheijen: 'Herberekening standaardkostprijzen natuurbeheer'.
- 12 Motivaction 2007: 'Bekendheid, waardering en imago van Staatsbosbeheer'.
- 13 Analyse externe audits. Staatsbosbeheer 2009.
- 14 Proefschrift 'In dienst van het algemeen belang. Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen' door R.K.Visser. 2008 p.237
- 15 Beelden van beheer. Een analyse van beeldvorming over Staatsbosbeheer. NSOB essay 2009. Mark van Twist e.a.
- 16 Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer. Programma Beheer en Staatsbosbeheer 2000-2006. MNP. 2007.
- 17 Algemene Rekenkamer. Handreiking kaders voor toezicht en verantwoording 2008. Verslagen van Raden van Toezicht met elkaar vergeleken. 2009.
- 18 De cirkel rond, drie decennia management van performance. D. Bannink.

Bestuurskunde 2008,4

- 19 Duurzaam besturen. Noordergraaf,2006
- 20 Stille Waarden. H. Aardema. Oratie 2005.
- 21 Jaarverslag Raad van State 2008.
- 22 Brief minister van LNV van 16 juni 2008 aan de Tweede Kamer.
- 23 Verlangen goed te leven. Bram van de Klundert. 2008.
- 24 Sturingsprotocol LNV - Staatsbosbeheer, mei 2009
- 25 RPE (Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek. Ministerie van Financiën. Staatsc. 28 april 2006.
- 26 Zichtbaar beter, beter zichtbaar, Ondernemingsplan 2008-2011 van Staatsbosbeheer.
- 27 Verslag van de visitatie van Staatsbosbeheer. Handvestgroep Publiek Verantwoorden 2006
- 28 Rapport naar aanleiding van onderzoek naar de houtmarktactiviteiten van Staatsbosbeheer. Mazars, 2007.
29. Offerte-aanvraag 2007 van LNV aan Staatsbosbeheer
- 30 Factsheet Staatsbosbeheer, 2008
- 31 Jaarverslag Staatsbosbeheer 2007 en 2008.
- 32 Dagblad van het noorden. De staat in de staat. Oktober 2008.
- 33 Rapport Kroes: Staatsbosbeheer op Terschelling en Vlieland, 2008
- 34 Het groene hart van burgers. Publieksenquête 2006, H.de Bakker, K. van Koppen, J. Vader.
- 35 Vernieuwing van de Rijksdienst, 2009. Verbetering van de relaties tussen beleid, uitvoering en toezicht in de rijksdienst.
- 36 P.J.Linker, Sturing in de rijksdienst,2006
- 37 Ernst & Young. De bomen en het bos. 2006
- 38 Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties. T. Schillemans, 2007.

Bijlage 3 | Geraadpleegde personen.

Dhr. R. Barendse, directeur Financieel Economische Zaken van het ministerie van LNV

Dhr. M. Brabers, voormalig directeur Staatsbosbeheer

Dhr. G. Beukema, directeur IPO (Interprovinciaal Overleg)

Dhr. K. Boon, directeur AVIH (Algemene Vereniging Inlands Hout)

Dhr. T. Bos, afdelingshoofd bij de Vereniging Natuurmonumenten

Dhr. L. Cleiren, districtshoofd Staatsbosbeheer

Mevr. K. o'Connor, medewerkster Jeugd van Staatsbosbeheer

Dhr. J. van Dalen, ex-directeur van het IVN (Instituut voor Natuureducatie)

Dhr. A. Dijkhuis, directeur KNJV (Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging)

Dhr. J.J. de Graeff, directeur Vereniging Natuurmonumenten

Mevr. H. Heukers, directeur Juridische Zaken van het ministerie van LNV

Dhr. B. Hummelen, districtshoofd Staatsbosbeheer

Dhr. J.J. Jansen, secretaris van het Bosschap

Dhr. H. Keerweer, Gedeputeerde van de Provincie Gelderland

Dhr. S. Klingen, bosbouwdeskundige.

Dhr. E. Nijpels, voorzitter van het Bosschap.

Dhr. Z. van Olst, Hoofd Dienstverlening van Staatsbosbeheer

Dhr. G. Raaphorst, ex-directeur directie Natuur van het ministerie van LNV

Mevr. M. Sanders, wetenschappelijk onderzoeker Alterra

Dhr. A. Schimmelpenninck, bestuurslid FPG (Federatie Particulier Grondbezit)

Dhr. J. Thönissen, directeur RECRON

Mevr. G. Verburg, minister van LNV

Dhr. K. Vriesman, voormalig directeur Staatsbosbeheer

Mevr. S. Vrijenhoek, boswachter Staatsbosbeheer te Breda

Dhr. J. Wiertz, onderzoeker van het PBL (Planbureau voor de Leefomgeving,
vroeger MNP)

Dhr. G. van Woerkom, directeur ANWB

Mevr. A. Wouters, directeur-generaal van het ministerie van LNV

Dhr. A. van der Zande, secretaris-generaal van het ministerie van LNV

Colofon

Uitgave

Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer 2009
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Fotografie

Staatsbosbeheer

Hans van den Bos: pag 12, 67
Rob de Wind: pag 9, 11, 22, 36, 69, 76, 90
Ruben Smit: pag 83, 89
Ernst Dirksen: 23
Liesbeth Dinnissen: 65
LNV
Joost de Jong: pag 16, 17, 51, 65, 68, 72
Rob Oele: pag 96

Projectbegeleiding

Dienst Bedrijfsvoering i.o.
Bedrijfsuitgeverij, ministerie LNV

Grafische vormgeving

Zeevonk grafisch ontwerp, Den Haag

Oplage

300 exemplaren

Den Haag, augustus 2009

