

Vergaderjaar 2022–2023

33 576

Natuurbeleid

Nr. 350

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR NATUUR EN STIKSTOF

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 mei 2023

Hierbij zend ik u de antwoorden op de vragen van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over het rapport «Bosbeheer in beeld; Over (Staats)bosbeheer en bossenstrategie» (Kamerstuk 33 576, nr. 328), waarover op 16 februari 2023 een technische briefing heeft plaatsgevonden in aanwezigheid van de Algemene Rekenkamer.

De Minister voor Natuur en Stikstof,
Ch. van der Wal-Zeggelink

1

In het rapport van de ARK wijst hij op uw stelstelverantwoordelijkheid voor het bosbeleid en voor het toezicht op doelmatige en doeltreffende uitvoering van de taken van Staatsbosbeheer. Hierbij constateert de ARK dat u door de decentrale inrichting van het natuurbeleid in het huidige systeem weinig invloed heeft op de doelen van Staatsbosbeheer. Daarbij komt de vraag op hoe u deze uitspraak van de ARK ziet en daarop reflecteert. Het kan namelijk zo zijn dat de conclusie van de ARK dat er onvoldoende inzicht is in de niet-financiële resultaten van Staatsbosbeheer niet op zichzelf staan, maar potentieel illustratief kunnen zijn voor het financieel beheer van het in te stellen begrotingsfonds en de verantwoording van de uitgaven.

Antwoord

In mijn bestuurlijke reactie op het onderzoek van de ARK heb ik aangegeven dat zowel het Rijk, als eigenaar, als de provincies een belang hebben in het duurzaam in stand houden van de terreinen van Staatsbosbeheer.

De verantwoordelijkheid voor het natuurbeheer van Staatsbosbeheer ligt bij de provincies. Net als andere beheerders kan Staatsbosbeheer voor het beheer van bossen en andere natuurgebieden gebruik maken van de Subsidieregeling Natuur en Landschap (SNL), en de daaraan verbonden verplichtingen en voorwaarden.

De verantwoordelijkheid van het Rijk voor het zelfstandig bestuursorgaan Staatsbosbeheer behelst het toezicht op het vervullen van de wettelijke taakopdracht, conform de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer. Instrumenten die hierbij horen zijn onder andere de goedkeuring door de Minister van begroting en jaarverslag en de wettelijke evaluatie, elke vier jaar, van doelmatigheid en doeltreffendheid van Staatsbosbeheer.

Dit betekent dat vragen over het bosbeheer van Staatsbosbeheer allereerst met de provincies moeten worden besproken. Het Rijk komt in beeld wanneer de uitvoering van de wettelijke taakopdracht van Staatsbosbeheer in het geding komt.

Ik heb in mijn reactie op het rapport laten weten dat ik mij kan vinden in de suggestie van de ARK om met Staatsbosbeheer nadere afspraken te maken over het periodiek leveren van informatie over de uitvoering van de wettelijke taken. Dit betreft dan niet zozeer het bosbeheer als wel de ontwikkeling en functievervulling van de bossen bij Staatsbosbeheer op de langere termijn.

2

Kunt u een reflectie geven op het feit dat, zeker in een gedecentraliseerd beleidsterrein als dit natuurbeleid, voldoende inzicht nodig is in niet-financiële resultaten om sturingsproblemen te voorkomen? Heeft u hier zorgen over en zo ja, hoe kunnen deze worden weggenomen?

Antwoord

Op landelijk niveau kunnen we goed aangeven wat de kwaliteit van de natuur is. We beschikken over een landelijk dekkende natuurmonitoring, het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM). Vele professionals en duizenden vrijwilligers verzorgen deze monitoring. Op basis hiervan kunnen we rapporteren over de Vogel- en Habitatrichtlijnen aan de Europese Commissie. De uitdaging ligt vooral bij het verkrijgen van een beter beeld van de natuur op gebiedsniveau. Daarom werken wij samen met onder andere provincies aan een Programma Natuurmonitoring om een nog beter beeld te krijgen van de effectiviteit van natuurmaatregelen,

systeemherstel om tot de gewenste omgevingscondities te komen en het doelbereik in de Natura 2000-gebieden op land en water.

Ik wijs u er daarnaast op dat het decentraliseren van het natuurbeleid in 2013 een bewuste politieke keuze is geweest. De consequentie hiervan is dat het Rijk minder direct kan sturen op de uitvoering van het natuurbeleid.

3

Bent u van mening dat de strategische interpretatie van de interbestuurlijke verhoudingen onvoldoende is voor doeltreffend en doelmatig uitvoeren van het transitiefonds, gezien u in het rapport stelt dat Staatsbosbeheer niet verder hoeft te gaan in de actieve informatievoorziening aan provincies dan waar een subsidieovereenkomst toe is vastgelegd? Welke bestuurlijke interventies heeft u tot uw beschikking om dit bij te sturen en keuzes te kunnen maken?

Antwoord

Zoals uiteengezet in het antwoord op vraag 1 ligt de verantwoordelijkheid voor natuurbeheer van Staatsbosbeheer bij provincies en is het Rijk verantwoordelijk voor het toezicht op het vervullen van de wettelijke taakopdracht. Ik ben van mening dat de huidige voornemens in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) goed passen in de interbestuurlijke verhoudingen en verantwoordelijkheden ten aanzien van het natuurbeleid.

Om bij te sturen zijn meerdere bestuurlijke interventies mogelijk. Voor het NPLG leveren provincies hun provinciale gebiedsprogramma's landelijk gebied en maatregelpakketten op, die door het Rijk en onafhankelijke externe partijen integraal worden beoordeeld. De integrale beoordeling speelt mee bij de toekenning van middelen uit het transitiefonds. Bij het opstellen en uitvoeren van deze gebiedsprogramma's kunnen provincies gebruik maken van de expertise en de uitvoeringskracht van Staatsbosbeheer. Dit betekent dat de provincies ook afspraken maken met Staatsbosbeheer en andere terrein-beherende organisaties over de mogelijke bijdrage aan de doelen en de uitvoering van de maatregelen binnen een gebiedsprogramma. Via een jaarlijks programmaboek wordt verantwoord over behaalde resultaten met de middelen uit het Transitiefonds. Voor de monitoring en verantwoording op doelbereik met het NPLG wordt een integraal stelsel ingericht dat gebruik maakt van bestaande monitoring. Voor natuurmonitoring is de systematiek beschreven in het antwoord op vraag 2. De verantwoording over resultaten kan aanleiding geven voor bestuurlijke bijsturing over een opvolgende toekenning van middelen uit het Transitiefonds.

4

In het rapport van de ARK stelt hij dat er geen garantie is op duurzaam bosbeheer, dat er te weinig verjonging van het bos plaatsvindt en dat er geen goed toezicht wordt gehouden op de herplantplicht. Kunt u aangeven wat de definitie van duurzaam bosbeheer is en of hierin ook biodiversiteitsdoelen worden meegenomen? Indien die niet worden meegenomen, bent u het eens dat het verstandig is om biodiversiteitsdoelen mee te nemen?

Antwoord

De definitie van duurzaam bosbeheer is de definitie zoals die door de FAO al langere tijd wordt gebruikt. Het gaat in die definitie om het beheer en gebruik van bossen op een manier waardoor bossen voor de huidige en toekomstige generaties hun ecologische, economische en sociale functies kunnen blijven vervullen. Staatsbosbeheer wordt door zowel het Forest

Stewardship Council (FSC) als door de Stichting Certificering SNL getoetst op respectievelijk de duurzaamheid van het bosbeheer als op biodiversiteitsdoelen. De resultaten van deze audits zijn tot op heden altijd positief geweest.

5

Als onduidelijk is wat de resultaten van het gevoerde bosbeheer zijn (geen inzicht in de relatie tussen de inzet van personeel en geld aan de ene kant en de kwaliteit van het bos op lange termijn aan de andere kant), hoe kan er dan worden gezegd dat houtoogst geen negatieve gevolgen heeft voor CO₂-opslag of biodiversiteit?

Antwoord

Er is veel bekend over de toestand van de Nederlandse bossen en de effecten van bosbeheer op onder andere klimaat en biodiversiteit. Uit cijfers van de Nederlandse Bosinventarisatie, die met een grote steekproef van 4.000 punten werkt en aanvullend gebruik maakt van luchtfoto's, blijkt dat het Nederlandse bosbeheer succesvol genoemd mag worden. Het gemeten bos wordt steeds ouder en de staande houtvoorraad neemt de afgelopen decennia toe. Dat betekent dat er dus steeds meer CO₂ wordt vastgelegd in de bomen. Ook andere indicatoren, op het gebied van biodiversiteit, laten in veel gevallen een positief beeld zien. Dit zijn veelal indicatoren die een directe relatie hebben met het gevoerde beheer. Zo is het oppervlakte gemengd bos toegenomen, is er fors meer staand en liggend dood hout bij gekomen (belangrijk voor veel soorten) en is er meer structuur in het bos. *Bron: M.J. Schelhaas et al. 2022. Zevende Nederlandse Bosinventarisatie. WOt-rapport 142. ISSN 1871-028.*

6

Hoe wordt bijgehouden wat de gevolgen van de houtoogst dan wel bomenkap zijn voor het bos, de biodiversiteit en de CO₂-opslag? Welke indicatoren worden hiervoor gebruikt?

Antwoord

De meeste beheerders hanteren een bepaalde maximale oogst van de bijgroei. Vaak is dit in multifunctionele bossen (een vorm van bosbeheer waarin meerdere functies van het bos gezamenlijk worden bevorderd, zoals houtproductie, recreatie, natuurbescherming en waterbeheer) rond de 80%. In natuurbossen (bos waarvan structuur en samenstelling nog min of meer in overeenstemming zijn met wat er van nature zou voorkomen) is dit maximaal 20%, maar dit percentage blijkt in de praktijk meestal lager te liggen. De afgelopen jaren laten inventarisaties zien dat er steeds minder hout uit de Nederlandse bossen geoogst wordt. Dit heeft te maken met het feit dat beheerders zorgvuldige afwegingen maken en bijvoorbeeld in tijden van droogte ervoor hebben gekozen om minder te oogsten. Onder het provinciale Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) wordt ook monitoring van soorten vereist. Uit deze gegevens blijkt of de natuurwaarden een goede trend laten zien. Tenslotte monitort LNV op landelijk niveau de koolstofvastlegging. Dit gebeurt eens in de vier jaar. *Bron: M.J. Schelhaas et al. 2022. Zevende Nederlandse Bosinventarisatie. WOt-rapport 142. ISSN 1871-028.*

7

Kunt u aangeven welke bomen waar worden gekapt en met welke redenen? Indien dit niet bekend is, bent u bereid om Staatsbosbeheer te verzoeken deze data inzichtelijk te maken, het liefst via bijvoorbeeld een Geografisch informatiesysteem (GIS) of andere digitale kaarten?

Antwoord

Sinds de decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies rapporteert Staatsbosbeheer over kap aan de provincies en niet meer centraal naar het Rijk. Verjongingskap en calamiteitenkap worden jaarlijks, mede in het kader van de Wet natuurbescherming (onderdeel houtopstanden), vastgelegd en gerapporteerd aan het bevoegd gezag (provincies). De Wet natuurbescherming ziet er op toe dat onder meer het bos(areaal) behouden blijft en bij verjongingskap ook weer een nieuwe bosgeneratie ontstaat. De fijnmazige kap middels dunning, waarbij het bos intact blijft, wordt niet geadministreerd.

Voor kap (en her-/aanplant) werkt Staatsbosbeheer in een cyclus van 4 tot 6 jaar (gebiedspecifiek). In het eerste jaar wordt gedund en verjongingskap (of calamiteitenkap) gepleegd. In de opvolgende 3 tot 5 jaren komen zaken als schouw, her-/aanplant en verzorging aan bod. Kap van bomen wordt in elk opvolgend jaar in februari afzonderlijk vastgelegd en gemeld aan het bevoegd gezag van het betreffende gebied waar de kap plaatsvindt.

8

Kunt u aangeven hoe het (verhogen) van de houtoogsten verenigbaar is met de doelstelling om meer bos bij te planten?

Antwoord

De doelstelling om meer bos bij te planten is verenigbaar met houtoogsten, omdat het percentage van de bijgroei hoger is dan het percentage houtoogst in Nederland. *Bron: M.J. Schelhaas et al. 2022. Zevende Nederlandse Bosinventarisatie. WOt-rapport 142. ISSN 1871-028.*

9

Kunt u aangeven hoe houtoogst verenigbaar is met de doelstelling om meer CO₂ op te slaan, wanneer deze houtoogst wordt verbrand als houtige biomassa?

Antwoord

Het Rijk streeft ernaar om hout dat wordt geoogst in Nederland, een zo hoogwaardig mogelijke bestemming te geven. Resthout kan desgewenst worden gebruikt voor verbranding ten behoeve van energie.

10

Uit het rapport blijkt dat er geen goed inzicht is in de doelmatige besteding van gelden door Staatsbosbeheer, kunt u aangeven of dit geldt voor alle terreinbeherende organisaties (TBO's)?

Antwoord

Zoals uiteengezet in het antwoord op vraag 1, ligt de verantwoordelijkheid voor het natuurbeheer bij de provincies. TBO's en andere natuurbeheerders kunnen voor het beheer van bossen en andere natuurgebieden gebruik maken van de Subsidieregeling Natuur en Landschap (SNL), en zijn daarmee gehouden de daaraan verbonden verplichtingen en voorwaarden. Voor meer informatie over de kwaliteitsborging van natuurbeheer, de bewijsvoering van TBO's en hoe de SNL-subsidie wordt bepaald, verwijs ik u graag naar de Kamerbrief van 23 november 2021 over de Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2022 (Kamerstuk 35 925 XIV, nr. 21), pagina 18 t/m 20.

11

Deelt u de mening dat TBO's voor verstrekte subsidies voor beheer aan afrekenbare doelen zouden moeten worden gehouden?

Antwoord

Zoals in het antwoord op de vragen 1 en 10 uiteengezet, maken provincies en beheerders afspraken over het natuurbeheer en de daarbij geldende kwaliteitseisen en controlemechanismen. Kwaliteitsborging van het uitgevoerde beheer vindt plaats via drie sporen:

- 1) Onafhankelijke certificering (en auditing) van beheerders;
- 2) monitoring van de natuurkwaliteit en,
- 3) het goede gesprek tussen provincie en beheerder over de natuurkwaliteit.

De resultaten kunnen aanleiding geven tot het verwijderen van terreinen uit de subsidiebeschikking, het bijstellen van de natuurdoelen in het natuurbeheerplan, of tot het uitvoeren van extra inrichtingsmaatregelen in een gebied.

12

Zijn er afspraken gemaakt met betrekking tot voorwaarden voor geldverstrekking en zo ja, welke afspraken?

Antwoord

Ja, er zijn afspraken gemaakt. Zie hiervoor het antwoord op de vragen 1, 10 en 11.

13

Hoe kunt u verantwoorden dat er opnieuw veel geld wordt gestoken in natuurherstel, terwijl onduidelijk is of de verstrekte middelen doelmatig zijn besteed?

Antwoord

Zoals uiteengezet in het antwoord op de vragen 1, 10 en 11 maken provincies en beheerders afspraken over het natuurbeheer. Provincies hebben in hun natuurbeheerplan per terrein vastgelegd welk beheertype daar aanwezig is. Om voor subsidie in aanmerking te komen dient de beheerder dit beheertype in stand te houden en alle activiteiten te verrichten of na te laten die nodig zijn voor die instandhouding.

14

Kunt u aangeven op welke termijn u inzicht heeft in welke beheermaatregelen niet zijn uitgevoerd, terwijl daar wel middelen voor verstrekt zijn? Kunt u aangeven wat de mogelijke consequenties daarvan zijn geweest?

Antwoord

Ik kan u hier geen inzicht in geven, omdat dit een verantwoordelijkheid is van provincies.

15

Welke acties onderneemt u naar aanleiding van de conclusies in het rapport «Bosbeheer in beeld; Over (Staats)bosbeheer en bossenstrategie»?

Antwoord

De acties die ik onderneem naar aanleiding van de conclusies in het rapport «Bosbeheer in beeld; Over (Staats)bosbeheer en bossenstrategie» zijn de volgende:

- 1) Er zullen nadere afspraken gemaakt worden met Staatsbosbeheer over het periodiek leveren van informatie over de uitvoering van de wettelijke taken. Dit betreft dan niet zozeer het *bosbeheer* als wel de ontwikkeling en functievervulling van de bossen bij Staatsbosbeheer.
- 2) Er zal aan een monitoringssystematiek voor de landelijke doelen invulling worden gegeven.

- 3) Het maken van afspraken met provincies en TBO's over hun concrete bijdrage aan het bereiken van de landelijke doelstellingen zal via het NPLG trapsgewijs worden georganiseerd.
- 4) Voor 19.000 hectare nieuw bos geldt dat deze wordt opgenomen als doelstelling van het Nationaal Programma landelijk gebied (NPLG). Daarmee is het mogelijk voor provincies om in hun gebiedsplannen ook deze 19.000 hectare te realiseren. Daarbij is van belang dat er slimme combinaties worden gemaakt, onder meer met de VHR doelstellingen, de klimaatdoelstellingen, maar ook met opgaven rondom waterkwaliteit.

Voor meer toelichting op deze acties verwijs ik u graag naar de Bestuurlijke reactie op het concept-rapport Bosbeheer in Beeld.