

Vergaderjaar 2018–2019

29 659

Evaluatie Staatsbosbeheer

Nr. 151

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2018

Hierbij bied ik u de evaluatie Staatsbosbeheer aan, die door het externe bureau Ecorys is uitgevoerd en die ik onlangs heb ontvangen¹.

Aanleiding

Ik heb Ecorys opdracht gegeven tot het uitvoeren van deze evaluatie op grond van artikel 32 van de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer, waarin is vastgelegd dat elke vier jaar de doelmatigheid en doeltreffendheid van Staatsbosbeheer wordt geëvalueerd. Daarnaast heb ik Ecorys gevraagd om in deze evaluatie ook de evaluatie mee te nemen van het Convenant EZ/Staatsbosbeheer uit december 2014 dat, op grond van artikel 14 van dat convenant, na drie jaar moest worden geëvalueerd. Hiermee wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie Dik-Faber c.s. (Kamerstuk 29 659, nr. 127), die de regering verzocht het convenant na drie jaar (in plaats van na vijf jaar) te evalueren. Vanwege de nauwe samenhang tussen beide aspecten zijn beide elementen in één samenhangend evaluatierapport over de periode 2015–2017 weergegeven. De evaluatie is begeleid door een begeleidingscommissie, waarin naast Staatsbosbeheer en mijn ministerie ook het Planbureau voor de Leefomgeving en iemand vanuit provincies zitting hadden. Ik zal in deze brief reageren op de hoofdconclusies en aanbevelingen uit de evaluatie.

Hoofdconclusies

In het evaluatierapport worden twee hoofdvragen beantwoord:

1) Hoe doeltreffend en doelmatig was het functioneren van Staatsbosbeheer in de periode 2015–2017?

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Ecorys constateert dat Staatsbosbeheer goed op koers ligt om de vastgestelde doelstellingen op het gebied van beter beschermen, meer beleven, duurzaam benutten en een excellente publieke organisatie te realiseren en dat de inzet hierbij over het algemeen doeltreffend was. Tegelijkertijd constateert Ecorys dat er nog uitdagingen voor de toekomst liggen, zeker op het gebied van het inzichtelijk maken van het effect op de biodiversiteit van inspanningen op het terrein van het beter beschermen. Ecorys concludeert voorts dat, hoewel lastig is om de ontwikkeling in doelmatigheid precies te koppelen aan de doelstellingen, er wel indicaties zijn dat het functioneren van Staatsbosbeheer in de evaluatieperiode doelmatiger is geworden. Zo zijn de eigen inkomsten en omzet van Staatsbosbeheer gegroeid en is de sturing van het bedrijfsmatig werken geprofessionaliseerd.

Ik onderschrijf deze conclusie. Staatsbosbeheer heeft de afgelopen jaren, na een turbulente periode met veel financiële, organisatorische, politieke en maatschappelijke ontwikkelingen, buitengewoon effectief geopereerd. Staatsbosbeheer heeft een wezenlijke bijdrage geleverd aan het bereiken van zijn maatschappelijke doelen, terwijl de organisatie financieel en organisatorisch tot rust is gekomen. De bekroning hiervan vormde de onderscheiding van Staatsbosbeheer als overheidsorganisatie van het jaar 2017. Ik deel ook de door Ecorys gesignaleerde aandachtspunten en uitdagingen. Ik kom hier bij de aanbevelingen op terug.

2) Hoe is het Convenant EZ/Staatsbosbeheer uit 2014 uitgevoerd en in welke mate zijn de doelstellingen uit het convenant na drie jaar gerealiseerd?

Dit convenant heeft de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken u in april 2014 in concept toegestuurd (Kamerstuk 29 659, nr. 123) en is in december 2014 ondertekend en van kracht geworden (Stcrt. 2016, nr. 35709). In het convenant zijn de uitgangspunten verankerd die staan omschreven in de Kamerbrief over de gewenste positionering van Staatsbosbeheer uit januari 2014 (Kamerstuk 29 659, nr. 122), zoals de ambitie om de maatschappelijke betrokkenheid van en bij Staatsbosbeheer te versterken en het aandeel private financiering te verhogen. Daarnaast is in het convenant de aanstuuringsrelatie van het Rijk met Staatsbosbeheer geactualiseerd en is rekening gehouden met de decentralisatie van het natuurbeheer naar provincies, die ook voor Staatsbosbeheer grote gevolgen heeft gehad en substantiële transitie-inspanningen heeft gevegd.

Ecorys constateert dat het Staatsbosbeheer «in toenemende mate lukt om de maatschappelijke betrokkenheid te vergroten, dat zij in staat is gebleken om meer middelen uit de markt te halen en dat zij als overheidsorganisatie in staat is gebleken om zich goed te positioneren en de samenwerking met provincies te optimaliseren». Daarmee is Staatsbosbeheer volgens Ecorys «goed op weg bij het realiseren van de doelstellingen uit het convenant». Ook het addendum bij het convenant uit 2015 (gericht op de goedkeuringsprocedure) blijkt volgens Ecorys goed te werken.

Ik ben blij met deze conclusie uit de evaluatie, die ook aansluit bij mijn eigen ervaringen. Het is goed om te merken dat de afspraken die in 2014 zijn gemaakt in de praktijk goed blijken te werken. Uiteraard zijn we er hiermee nog niet. Zo vergt een onderwerp als het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid, een ambitie die al bij de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer in 1998 is benoemd, blijvende aandacht.

Aanbevelingen

Ecorys doet in het evaluatierapport dertien aanbevelingen, verdeeld over algemene aanbevelingen en aanbevelingen gericht op de vier door

Staatsbosbeheer benoemde ambities: beter beschermen, meer beleven, duurzaam benutten en een excellente publieke organisatie.

Algemeen

3) Zet de werkwijze op het gebied van de uitvoering tussen LNV en Staatsbosbeheer voort;

4) Blijf Staatsbosbeheer de ruimte geven om de balans tussen de taken te blijven waarborgen;

5) Zorg tegelijkertijd dat de discussie over de balans gevoerd blijft worden.

Ik ben tevreden met de vaststelling in de evaluatie dat de uitwerking van de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer in het convenant tussen mijn ministerie en Staatsbosbeheer en in het Ondernemingsplan van Staatsbosbeheer goed is vorm gegeven. Hierdoor heeft Staatsbosbeheer voldoende houvast en flexibiliteit bij de uitvoering van zijn wettelijke taken. Ik steun dan ook de aanbeveling van Ecorys om deze werkwijze voort te zetten en geen wijzigingen aan te brengen in de aansturingrelatie tussen mijn ministerie en Staatsbosbeheer.

In 2014 is, na de verkenning van de positie van Staatsbosbeheer conform het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II (Kamerstuk 33 410, nr. 15), de positie van Staatsbosbeheer als onderdeel van de rijksoverheid herbevestigd, ook met steun van uw Kamer. In lijn hiermee is Staatsbosbeheer de afgelopen jaren, meer dan in de periode daarvoor, mede ingezet om actief invulling te geven aan rijksbeleid. Zo is diverse malen gebruikge maakt van de mogelijkheid in de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer (artikel 3, tweede lid), om aan Staatsbosbeheer «overige taken» op te dragen, aanvullend op de kerntaken die voortvloeien uit artikel 3, eerste lid, van de wet. Voorbeelden hiervan zijn de uitvoering van het programma Nadere Uitwerking Rivierengebied (NURG), het opzetten van het Uitvoeringsbureau Nationale Parken en een bijdrage aan de uitvoering van de Programmatische Aanpak Grote Wateren. Ook is in 2016 een samenwerkingsagenda opgesteld met een aantal thema's, zoals natuurinclusieve landbouw, waarop beleidsdepartement en uitvoeringsorganisatie elkaar kunnen versterken.

Ecorys constateert terecht dat Staatsbosbeheer als zelfstandig bestuursorgaan een grote mate van vrijheid heeft in het bewaken van de balans tussen beter beschermen, meer beleven en duurzaam benutten en adviseert deze ruimte te behouden. Ik deel deze aanbeveling. Ik ben het ook eens met het advies om de discussie over deze balans te blijven voeren; wat mij betreft zowel binnen Staatsbosbeheer als in de buitenwereld. Ik vind het van groot belang dat Staatsbosbeheer de balans tussen de verschillende functies blijft bewaken en daarbij zijn wettelijk verankerde kerntaken als richtsnoer houdt. Ook is het noodzakelijk dat Staatsbosbeheer als publieke organisatie in samenspraak met de samenleving verantwoording blijft afleggen over de keuzes die het maakt. Ten slotte wil ik benadrukken dat niet alleen de relatie met mijn ministerie, maar ook die met de provincies van belang is. Dat belang is sterk toegenomen door de decentralisatie van het natuurbeheer naar de provincies. Sinds 2014 moet ook Staatsbosbeheer, net als andere beheerders, beheersubsidie aanvragen via de provinciale Subsidieregeling Natuur en Landschap (SNL). Dit betekent dat voor het natuurbeheer, in ieder geval binnen het Natuurnetwerk Nederland, het beleid van de provincies leidend is.

Ik constateer dat provincies en Staatsbosbeheer de afgelopen jaren steeds dichter naar elkaar zijn toegegroeid. Zo heeft Staatsbosbeheer zijn interne organisatie zodanig gewijzigd, dat het optimaal kan inspelen op beleidsmatige wensen van en de maatschappelijke context binnen provincies.

Beter beschermen

- 6) Blijf inzetten op het beter beschermen van natuur als doelstelling;*
- 7) Zorg voor betere overzichten van de monitoring van de doelstellingen.*

De conclusies over biodiversiteit in Nederland zijn in lijn met de recent uitgebrachte Balans voor de Leefomgeving. De (langjarige) dalende lijn is gemiddeld genomen afgevlakt, maar voor het structureel verbeteren van de natuurkwaliteit is meer nodig. Ik ben het met Ecorys eens dat Staatsbosbeheer als grootste terreinbeherende organisatie hieraan een belangrijke bijdrage kan leveren. Zo is Staatsbosbeheer, met steun van mijn ministerie en in lijn met mijn LNV-visie, gestart met experimenten op het gebied van natuurinclusieve landbouw, in samenwerking met agrariërs die gronden van Staatsbosbeheer pachten. Ook zijn in veel provincies projecten in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) in uitvoering. Ook in en rondom de grote wateren (zoals de uiterwaarden) liggen er veel mogelijkheden om mede met behulp van Staatsbosbeheer de natuur te versterken, zoals de afgelopen jaren al is gebeurd met het NURG-programma. Daarnaast ben ik benieuwd naar de voorstellen uit het Deltaplan Biodiversiteit. Ten aanzien van monitoring zal ik in gesprek gaan met Staatsbosbeheer over de aangekondigde verbeteringen. Ook wijs ik u op mijn recente brief over toekomstbestendige monitoring van natuur (Kamerstuk 33 576, nr. 136).

Meer beleven

- 8) Blijf duidelijk communiceren over de positie van Staatsbosbeheer;*
- 9) Zorg dat maatschappelijk denken in het handelen van Staatsbosbeheer nog meer plaats krijgt.*

Staatsbosbeheer is als zichtbare uitvoeringsorganisatie in heel Nederland een «aanspreekpunt» voor allerlei opvattingen en wensen. Een duidelijke positionering van Staatsbosbeheer is daarbij van belang. Ik constateer dat Staatsbosbeheer via de boswachters zeer actief met het publiek communiceert, bijvoorbeeld bij werkzaamheden in bossen. Het bereik via blogs en andere (social) media is groot. Tegelijkertijd worden aan die communicatie steeds hogere eisen gesteld.

Hier ligt echter ook een opgave voor mijn ministerie: in gesprek blijven met stakeholders over opgaven en de dilemma's die daarbij bestaan, maar ook helder te zijn over de rol van politieke besluitvorming.

Staatsbosbeheer geeft zich ook in bredere zin volop rekenschap van zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid. Zo biedt Staatsbosbeheer werk aan ruim achthonderd mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, werkt het samen met zesduizend vrijwilligers en duizenden agrariërs en voeren jaarlijks zo'n 1600 mensen uit de reclassering hun taakstraf bij Staatsbosbeheer uit. De organisatie ontvangt een groeiende stroom bezoekers door de toename van de bevolking, maar ook het groeiend inkomend toerisme. Ook geeft Staatsbosbeheer grond uit ten behoeve van andere maatschappelijke functies, zoals duurzame energie. Waar nieuwe kansen zich aandienen, worden deze zoveel mogelijk benut. Ik blijf dit ook stimuleren.

Duurzaam benutten

- 10) Denk goed na over de verhouding publieke en private middelen bij overheidsorganisaties;*
- 11) Zet de bedrijfsmatige benadering van de afgelopen jaren door;*
- 12) Voorzetting discussie over versnipperd bezit wenselijk.*

Ik deel de analyse van Ecorys dat het aandeel eigen inkomsten van ongeveer 50% hoog is voor een overheidsorganisatie. Mede door de gestage stijging van dit percentage en de door Ecorys vermelde bedrijfsmatige benadering is Staatsbosbeheer er de afgelopen periode in geslaagd te groeien en zijn financiële positie te versterken, ondanks teruglopende overheidsbijdragen. Dat is een compliment waard. Ook het Buitenfonds, ingesteld voor particuliere bijdragen aan projecten waarvoor reguliere financiering ontbreekt, begint van de grond te komen. Terecht memoreert Ecorys dat hierdoor ook een spanningsveld kan ontstaan. Een verdere verschuiving naar eigen inkomsten zou er op termijn toe kunnen leiden dat de functie «beter beschermen» onder druk komt te staan. Dat wil ik voorkomen; zie ook mijn opmerking over het belang van de wettelijke taakopdracht bij de algemene aanbeveling. Ik wil dit de komende jaren goed blijven volgen, ook tegen de achtergrond van de door Ecorys geschetste relevante ontwikkelingen in de maatschappelijke context; externe ontwikkelingen waar de organisatie zelf geen invloed op heeft (zoals de recreatiedruk en de verscheidenheid in gebruik) en die van invloed kunnen zijn op de doeltreffendheid van de inzet van Staatsbosbeheer. Indien nodig ga ik hierover het gesprek aan met Staatsbosbeheer en zal ik bezien wat nodig is. Staatsbosbeheer blijft zich inspanssen om te komen tot grotere aaneengesloten eenheden natuur, waardoor de natuur meer ruimte krijgt en het beheer efficiënter kan worden georganiseerd. Staatsbosbeheer doet dit door samenwerking (bijvoorbeeld door middel van grondruilingen) met andere terreinbeherende organisaties, particuliere eigenaren en provincies. Het indien mogelijk overdragen van versnipperd bezit is geen doel op zichzelf, maar past bij deze strategie. Zie ook de brief die mijn voorganger over dit onderwerp aan u heeft geschreven (Kamerstuk 29 659, nr. 139).

Een excellente publieke organisatie

- 13) Na een turbulente periode is het betrachten van rust van groot belang;*
- 14) Geef Staatsbosbeheer de kans om doelstellingen te bereiken;*
- 15) Blijf structureel nadenken over proces- en productinnovaties om de stijging in personele lasten op te vangen.*

Ik deel de aanbevelingen om organisatorische rust in te bouwen en Staatsbosbeheer binnen de overeengekomen kaders de ruimte te geven zijn doelstellingen waar te maken, van harte. Op basis van deze evaluatie houd ik vast aan de positie van Staatsbosbeheer en de afgelopen jaren ingezette koers. Het kader uit de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer en de actuele uitwerking hiervan in het convenant van 2014 voldoen. Staatsbosbeheer kan, met oog voor de samenleving, zelfstandig invulling blijven geven aan zijn maatschappelijke taken. De ontwikkelingen in maatschappelijke context vragen om een goede balans tussen overheidsbijdrage en proces- en productinnovaties om deze maatschappelijke taken te kunnen blijven waarmaken. En met zijn grote bereik in de samenleving zal Staatsbosbeheer gezamenlijk met mijn ministerie blijven werken aan realisatie van de beleidsdoelstellingen van dit kabinet.

Ten slotte

Ik heb de uitkomsten van de evaluatie besproken met Staatsbosbeheer. Staatsbosbeheer kan zich vinden in de conclusies van de evaluatie. De aanbevelingen uit het evaluatierapport zijn wat Staatsbosbeheer betreft

goed werkbaar. Staatsbosbeheer zal zich dan ook in samenspraak met mijn ministerie en alle andere betrokken partijen inspannen om invulling te geven aan de aanbevelingen.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten