Evaluatie Staatsbosbeheer

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van LNV

Rotterdam, 11 april 2023

Evaluatie Staatsbosbeheer

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van LNV

Michel Briene
Elvira Meurs
Hannah Schutte
Dennis de Koning
Bea Weber

Rotterdam, 11 april 2023

Inhoudsopgave

Samenvatting 5

1 Inleiding 13
1.1 Achtergrond en doel 13
1.2 Doel en onderzoeksvragen 14
1.3 Leeswijzer 14

2 Aanpak van de evaluatie 15
2.1 Uitgangspunten 15
2.2 Dataverzameling 16

3 Beleidscontext 19
3.1 Inleiding 19
3.2 Historie van Staatsbosbeheer 19
3.3 Wettelijk kader 20
3.4 Veranderingen in de beleidscontext 21
3.5 Ondernemingsplannen 23

4 Veranderingen in de maatschappelijke context 26
4.1 Verandering op het gebied van milieu en klimaat 26
4.2 Juridische veranderingen 27
4.3 Economische veranderingen 28
4.4 Sociaal 28

5 Doeltreffendheid 30
5.1 Inleiding 30
5.2 Beter beschermen 30
5.3 Meer beleven 34
5.4 Duurzaam benutten 37
5.5 Doelbereik in breder perspectief 39

6 Doelmatigheid 41
6.1 Inleiding 41
6.2 Inkomsten en uitgaven Staatsbosbeheer 41
6.3 Uitkomsten kostprijsonderzoek SIRA 45
6.4 Risicomanagement 45
6.5 Beoordeling Staatsbosbeheer 48

7 Organisatie en uitvoering 51
7.1 Inleiding 51
7.2 Organisatiestructuur 51
7.3 Doeltreffendheid van het functioneren van Staatsbosbeheer als toonaangevende publieke organisatie 53
7.4 Samenwerking met externe partijen 55

8 Conclusies en aanbevelingen 59
8.1 Inleiding 59
8.2 Hoofdconclusies 59
8.3 Aanbevelingen 61

Geraadpleegde bronnen 64

Bijlagen 67
Bijlage 1 Beantwoording deelvragen 68
Bijlage 2: Deels niet gefinancierde activiteiten (lijst opgesteld door Staatsbosbeheer) 80

Samenvatting

1 Achtergrond en doel

Verankering en wettelijke taken Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer is opgericht in 1899 en heeft als wettelijke taak het beheren en duurzaam tot maatschappelijk nut brengen van de aan Staatsbosbeheer toevertrouwde terreinen. Met de invoering van de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer in 1998 is de organisatie een apart overheidslichaam geworden, buiten het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV). Door externe verzelfstandiging wordt Staatsbosbeheer in staat gesteld een betere prestatie te leveren tegen lagere kosten voor de overheid.

Convenant uit 2014 maakt meer private betrokkenheid mogelijk

In 2014 is de positie van Staatbosbeheer opnieuw bezien en in een convenant vastgelegd om (nog) meer private betrokkenheid mogelijk te maken. Zo is afgesproken om de aandacht te verleggen van beheer naar het beschermen van kwetsbare natuur, het benutten van minder kwetsbare natuur-terreinen door het toestaan van meer maatschappelijke activiteiten en een grotere focus op de behoeftes van het publiek. Mede als gevolg van teruglopende overheidsfinanciën vroeg het kabinet aan Staatsbosbeheer ook om zelf meer budget te genereren binnen de kaders die de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer biedt.

Periodieke evaluatie van Staatsbosbeheer

In de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer (art. 32) is opgenomen dat de minister van LNV elke vier jaar een verslag dient te sturen aan de Eerste en Tweede Kamer ter beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan. De vorige evaluatie van Staatsbosbeheer dateert uit oktober 2018 en beslaat de periode 2014 t/m 2017. In de nu voorliggende evaluatie wordt gekeken naar de periode 2018 t/m 2021. Het doel van de evaluatie is het formuleren van eventuele aanbevelingen voor het verbeteren van de doeltreffendheid, doelmatigheid van het functioneren van Staatsbosbeheer, de realisatie van doelstellingen uit het convenant en het uitgevoerde risicomanagement.

2 Vraagstelling en werkwijze

Onderzoeksvragen

Door LNV zijn bij aanvang van de evaluatie de volgende drie hoofdvragen geformuleerd:

1. Hoe doeltreffend en doelmatig was het functioneren van Staatsbosbeheer in de periode 2018-2021?
2. Hoe wordt het convenant EZ/ SBB uit 2014 uitgevoerd en in welke mate zijn de doelstellingen uit het convenant na zeven jaar gerealiseerd?
3. Hoe gaat Staatsbosbeheer om met risicomanagement en is dit toekomstbestendig ingericht?

Deze hoofdvragen zijn vervolgens uitgewerkt in een aantal verdiepende onderzoeksvragen.

Uitvoering conform Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE)

Een belangrijk onderdeel van de evaluatie heeft betrekking op het verkrijgen van inzicht in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van Staatsbosbeheer. Doelmatigheid van het beleid wordt in de RPE gedefinieerd als de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd. De doeltreffendheid van het beleid is de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. In de RPE zijn eveneens kwaliteitseisen opgenomen voor de wijze waarop doeltreffendheid en doelmatigheid in beeld moet worden gebracht.

Dataverzameling

Bij het analyseren van het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende databronnen. Via deskstudie is informatie verzameld uit de verschillende beleidsdocumenten die relevant zijn voor de evaluatieperiode. Ook is zo veel mogelijk gebruik gemaakt van voorgaande evaluaties en andere relevante bronnen zoals jaarverslagen. Een belangrijke bron voor inzicht in de verschillende financiële aspecten is het kostprijsonderzoek dat parallel aan de evaluatie is uitgevoerd door SIRA. Vervolgens zijn interviews gevoerd met de verschillende belanghebbende partijen en is een validatiesessie georganiseerd met LNV als het verantwoordelijke beleidsdepartement, de overige leden van de begeleidingscommissie en vertegenwoordigers van Staatsbosbeheer.

3 Beleidscontext

Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer

Door de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer uit 1998 is Staatbosbeheer ingesteld als rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT) en daarmee een publiekrechtelijke organisatie[1]. De kern van de wet is dat Staatsbosbeheer het beheren, het duurzaam benutten en het maatschappelijk benutten van de door het Rijk toevertrouwde natuurterreinen als wettelijke taak heeft. In de memorie van toelichting bij de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer wordt het collectieve belang van nationaal georganiseerd natuurbeheer onderstreept: *"De terreinen van Staatsbosbeheer vormen tezamen de nationale basisvoorziening op het gebied van natuur en recreatie. Een groene infrastructuur die veilig is gesteld, ook voor toekomstige generaties."*
Hieruit volgt dat de terreinen vrij toegankelijk moeten zijn voor het publiek. Verder dient Staatsbosbeheer bij haar beheer en exploitatie rekening te houden met de bestaande of potentiële waarden die ontleend worden aan de terreinen. Deze waarden worden gekenmerkt als natuurwetenschappelijk, bosbouwkundig, landschappelijk, recreatief, archeologisch, aardkundig, cultuurhistorisch of educatief. Deze wettelijke taak maakt Staatsbosbeheer tot een groen nutsbedrijf, in tegenstelling tot louter een natuurbeschermingsorganisatie. In de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat door *"de externe verzelfstandiging van Staatsbosbeheer het inkomstengenererend vermogen van Staatsbosbeheer kan worden verhoogd. Een betere herkenbaarheid en een grotere aantrekkingskracht bieden meer mogelijkheden voor toepassing van het profijtbeginsel bij een aantal activiteiten van Staatsbosbeheer, alsook voor het genereren van particuliere fondsen, zoals sponsorgelden en groen beleggen."*

[1] Convenant tussen het ministerie van Economische Zaken en Staatsbosbeheer 'Staatsbosbeheer een maatschappelijke onderneming', 2014.

Convenant ‘Staatsbosbeheer, een maatschappelijke onderneming’

Het convenant ‘Staatsbosbeheer, een maatschappelijke onderneming’ is in 2014 door Staatsbosbeheer en het toenmalige ministerie van Economische Zaken opgesteld. Het convenant faciliteert de uitbreiding van de maatschappelijke rol van Staatsbosbeheer en het vergroten van het aandeel eigen financiering. Als gevolg van dit convenant moet er meer interactie plaatsvinden tussen Staatsbosbeheer en zowel publieke als private marktactiviteiten worden uitgevoerd. Middels het convenant wordt de organisatie in staat gesteld om meer bedrijfsmatig, maatschappelijk rendement te realiseren. Daarnaast moet Staatsbosbeheer zoveel mogelijk eigen middelen genereren, gelijkstaand aan andere natuurbeheerorganisaties. In 2015 is een addendum op het convenant verschenen. Het addendum bestaat uit twee nieuwe procedures, met als doel de doelmatigheid van de uitwerking van het convenant te vergroten.

Ondernemingsplannen

De ondernemingsplannen zijn opgesteld conform de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer. In deze evaluatieperiode waren er twee ondernemingsplannen. In 2015 is het ondernemingsplan 2015-2020 ‘Ziel en zakelijkheid’ opgesteld met als uitgangspunt het dicht(er)bij brengen van de natuur en de samenleving. Staatsbosbeheer wil daarbij gekenmerkt worden als een groen nutsbedrijf in plaats van een natuurbeschermingsorganisatie pur sang. Zo richt Staatsbosbeheer zich niet alleen op beheer en ontwikkeling van groen erfgoed, maar ook op het bieden van de nationale basisvoorziening van natuur en recreatie en is de organisatie systeemverantwoordelijke voor het behalen van internationale natuurdoelen. De missie uit het genoemde ondernemingsplan 2015-2020 is op hoofdlijnen onveranderd en is tevens het startpunt voor het ondernemingsplan 2020-2025 ‘Veerkracht en verbinding’. Net als in het voorgaande ondernemersplan vormen de vier resultaatgebieden beter beschermen, meer beleven, duurzaam benutten en excellente/ toonaangevende publieke organisatie het fundament. Bij het resultaatgebied ‘duurzaam benutten’ wordt overigens in het ondernemingsplan 2020-2025 ‘Veerkracht en verbinding’ meer focus toegebracht aan het bijdragen aan een circulaire samenleving en een gezond vestigingsklimaat, naast de mogelijkheid om de eigen financiering te versterken en zijn de KPI’s hier ook meer op aangepast.

Veranderingen context

De maatschappelijke context waarin Staatsbosbeheer zich begeeft verandert voortdurend. Het is van belang om de gevolgen van deze veranderende context in kaart te brengen om eventuele veranderingen in de bedrijfsvoering te verklaren. Relevante ontwikkelingen tijdens de evaluatie periode zijn:

- Als gevolg van klimaatverandering worden de terreinen van Staatsbosbeheer vaker geteisterd door calamiteiten zoals vaker voorkomende natuurbranden, (plant)ziekten en uitzonderlijke droogte. Deze calamiteiten beïnvloeden de bedrijfsactiviteiten van Staatsbosbeheer.
- In toenemende mate wordt er drugsafval gedumpt in de natuurgebieden van Staatsbosbeheer. Dit brengt hoge opruimkosten met zich mee.
- Juridische veranderingen en het werk wat dit met zich meebrengt zoals in de inwerkingtreding van de AVG en werkzaamheden met betrekking tot de Wet open Overheid en de participatiewet.
- Een belangrijke ontwikkeling is eveneens de sterke prijsstijging waarmee Staatsbosbeheer tijdens de in beschouwing genomen periode is geconfronteerd. Daarmee samenhangend is er sprake van vergrijzing, ontgroening en een moeilijke arbeidsmarkt.
- Staatsbosbeheer is eigenaar of medebeheerder van 128 Natura2000-gebieden, waarvan er 111 stikstofgevoelig zijn. Door de depositie van stikstof staan een groot aantal van deze gebieden onder druk..

- Vanwege de coronapandemie (2020 en 2021) zijn de bezoekersaantallen van natuur- en recreatieterreinen sterk toegenomen. Hierdoor was er noodzaak tot extra toezicht- en handhavings-capaciteit.
- Vanuit de samenleving is in toenemende mate behoefte aan uitleg en dialoog. De vraag naar participatieprocessen en communicatie vanuit de burger neemt toe. Dit beïnvloedt het werk van Staatsbosbeheer.

4 Beantwoording hoofdvragen

In navolgende tekst geven we een antwoord op de gestelde hoofdvragen. Voor een antwoord op de achterliggende deelvragen verwijzen we omwille van overzichtelijkheid naar de bijlage.

Hoe doeltreffend was het functioneren van Staatsbosbeheer in de periode 2018-2021?

Staatsbosbeheer heeft zijn wettelijke taken gerubriceerd tot drie hoofddoelen (beschermen, benutten en beleven). Deze hoofddoelen zijn diepgeworteld in de organisatie. De hoofddoelen zijn onlosmakelijk met elkaar en met het Rijksbeleid verbonden. Hierdoor heeft Staatsbosbeheer de opgave om hier een juiste balans tussen te vinden. De taken per hoofddoel kunnen soms conflicteren. Ook moet de organisatie door de recent opgetreden verliezen door (deels) niet gefinancierde activiteiten (zie bijlage) in de toekomst wellicht afwegingen maken tussen de wettelijke taken binnen de drie B's, waarbij een afwegingskader wordt gehanteerd. Er worden gesprekken tussen Staatsbosbeheer en het ministerie van LNV over mogelijke oplossingsrichtingen.

Staatsbosbeheer heeft ook als doelstelling om te functioneren als een toonaangevende publieke organisatie. De organisatie wordt door de gesproken personen voor deze evaluatie nog steeds gezien als een echte beheersorganisatie die haar wettelijke taken succesvol uitvoert. Staatsbosbeheer ontwikkelt zich als beheerorganisatie in toenemende mate naar een organisatie met een ontwikkeltaak. Waar Staatsbosbeheer vroeger gekarakteriseerd werd als enkel een terreinbeherende organisatie, staat de organisatie tegenwoordig bekend als groen nutsbedrijf. De Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer biedt voldoende ruimte om deze taakverbreding te accommoderen. Dit levert wel vragen op binnen de organisatie en onder zijn partners over de wijze waarop nieuwe ontwikkeltaken geborgd kunnen worden.

We beschouwen het functioneren van Staatsbosbeheer als overwegend doeltreffend. Met betrekking tot beter benutten kan worden geconcludeerd dat wordt voldaan aan deze doelstelling hetgeen onder ander blijkt uit de omzet die naast overheidsbijdragen wordt behaald uit de kap en verkoop van hout, pacht en recreatie en de grotere focus op verduurzaming en circulair en verantwoordwoord ondernemerschap. De prestatie indicatoren voor 'meer beleven' zijn overwegend positief terwijl in het nieuwe ondernemingsplan meer dan voorheen wordt ingezet op het realiseren van maatschappelijke opgaven, zoals op educatief vlak voor jeugd of zorg en kwetsbare groepen uit de samenleving. De doelstelling 'beter beschermen' is moeilijk te monitoren, waardoor de doeltreffendheid eigenlijk niet kan worden vastgesteld. Staatsbosbeheer kan dat overigens niet alleen omdat ook elders geen goed over-all beeld bestaat van de kwaliteit van de biodiversiteit.

Hoe doelmatig was het functioneren van Staatsbosbeheer in de periode 2018-2021?

In de evaluatieperiode zijn zowel de bedrijfsopbrengsten als de bedrijfskosten van Staatsbosbeheer toegenomen, waarbij de kosten hoger lagen dan de opbrengsten. De organisatie voert meer projecten uit en opereert meer op projectbasis dan in eerdere jaren. De kosten die aan deze projecten verbonden zijn, zijn met name uitbestede en externe kosten. De hieruit voortvloeiende overheadkosten en de algemene overheadkosten (ICT systemen voor verantwoording en rapportage, AVG regels, etc.) worden niet volledig doorberekend richting de opdrachtgevers en komen dus deels voor rekening van Staatsbosbeheer zelf. Dit brengt financiële druk met zich mee, die zich voor Staatsbosbeheer de laatste jaren uit in rode cijfers. Op dit moment vinden er gesprekken plaats tussen het ministerie van LNV en Staatsbosbeheer om te kijken naar oplossingsrichtingen.

Of projecten en andere taken door Staatsbosbeheer doelmatig worden uitgevoerd is lastig te beoordelen. Een belangrijke reden hiervoor is het ontbreken van een goed inzicht in de relatie tussen output en beschikbare budgetten. Om een beter inzicht te verkrijgen in deze relatie is door SIRA onlangs een onderzoek uitgevoerd naar de kostprijsopbouw. Een van de conclusies uit de conceptpresentatie van 12 januari 2023 was dat de huidige kostentoerekening niet geschikt is om kostendekkendheid in relatie tot de kerntakendiscussie te analyseren, er ligt wel een goede basis. Hierdoor ontbreekt derhalve het inzicht om een beter beeld te geven op welke activiteiten verlies wordt geleden of winst wordt gemaakt.

Hoe wordt het convenant tussen het toenmalige ministerie van Economische Zaken en Staatsbosbeheer uit 2014 uitgevoerd en in welke mate zijn de doelstellingen uit het convenant na zeven jaar gerealiseerd?

De verdere vermaatschappelijking van Staatsbosbeheer is goed opgepakt. Staatsbosbeheer is in staat gebleken om zeker in de eerste jaren na het convenant meer eigen middelen te genereren hetgeen ook een belangrijke doelstelling was in het convenant. Met het oog op de huidige evaluatieperiode dient de vraag te worden gesteld of het genereren van meer eigen middelen als doelstelling nog steeds veel aandacht moet krijgen. Hierbij spelen met name een aantal maatschappelijke ontwikkelen mee die invloed hebben op de bedrijfsvoering en uitoefening van taken door Staatsbosbeheer waaronder de veranderende inzichten over houtkap en de veranderende eisen die klimaatdoelstellingen stellen aan het bosbeheer.

De wens om beter aan te sluiten bij het provinciale beleid heeft onder andere vorm gekregen door het overhevelen van de aansturing van medewerkers vanuit de hoofdvestiging in Amersfoort naar provinciale kantoren. Een belangrijk voordeel van deze overheveling van de aansturing is het feit dat werkzaamheden en taken van Staatsbosbeheer beter aansluiten op de situatie ter plaatse en hierover ook betere afspraken kunnen worden gemaakt tussen Staatsbosbeheer en de betreffende provincie, hetgeen de slagvaardigheid van Staatsbosbeheer als organisatie bevorderd. Nadeel kan zijn dat gebiedsoverstijgende opgaven lastiger zijn te realiseren. In de praktijk wordt dit opgelost doordat themaverantwoordelijken elkaar goed weten te vinden. Wel wordt aangegeven dat de informatie-uitwisseling tussen het hoofdkantoor en de decentrale organisatieonderdelen minder vanzelfsprekend wordt.

Staatsbosbeheer ontwikkelt zich als beheerorganisatie in toenemende mate naar een organisatie met een ontwikkeltaak en profileert zich ook steeds meer als zodanig. De taakverbreding brengt de noodzaak tot het maken van nieuwe afspraken met zich mee. Zoals eerder opgemerkt speelt hierbij ook de toenemende onbalans tussen kosten en opbrengsten.

Hoe gaat Staatsbosbeheer om met risicomanagement en is dit toekomstbestendig ingericht?

In de voorgaande evaluatie werd geconstateerd dat Staatsbosbeheer een sterkere nadruk kreeg op een bedrijfsmatige benadering en risicobeheersing. Via de kwaliteitscycli zoals vastgelegd in de kwaliteitshandboeken voor certificering van SNL, ISO (9001 Kwaliteit en 14001 Milieu) en FSC wordt de kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taken, het terreinbeheer in brede zin, geborgd.

In de periode 2018-2021 is de nadruk op het risicomanagement verder vergroot. In het nieuwe risicomanagementbeleid is de directeur van Staatsbosbeheer verantwoordelijk voor integratie van risicomanagement in alle activiteiten van de organisatie. Het directieteam van Staatsbosbeheer heeft in 2021 besloten om de in het ondernemingsplan vastgelegde herijking en doorontwikkeling van risicobeheersing op te pakken. Hier opvolgend is het risicomanagementbeleid en het implementatieplan in 2022 vastgesteld. In hoofdstuk 5 worden taken en verantwoordelijkheden beschreven. Om het risicomanagement verder te verbeteren en toekomstbestendig te maken dienen nog enkele stappen genomen te worden. Het gaat hierbij om: a) uniformering van de risico-inschattingen over de organisatieonderdelen; b) bepalen van de politiek-bestuurlijke risico's; c) bepalen van de grote financiële risico's; d) betere weergave van projectrisico's en de dekking van de kosten.

5 Aanbevelingen

Doeltreffendheid

1) Takenpakket afstemmen op wettelijke kader

Door de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer uit 1998 is Staatbosbeheer ingesteld als rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT) en daarmee een publiekrechtelijke organisatie. In deze wet zijn de taken en verantwoordelijkheden van Staatsbosbeheer ruim beschreven. Door deze ruime formulering passen alle werkzaamheden die Staatsbosbeheer uitvoert binnen het wettelijk geformuleerde kader. Dit biedt enerzijds flexibiliteit van handelen, maar maakt het moeilijker om vanuit de wet goed gefundeerde keuzen te maken, zeker nu het speelveld van opdrachtgevers vergroot is en de bekostiging hierbij achterblijft. Om dit te veranderen is het denkbaar om de wet aan te passen, maar het opstellen van een nieuw convenant is eenvoudiger uitvoerbaar. Als kanttekening hierbij geldt wel dat de complexiteit niet moet worden vergroot en dat het convenant niet in strijd kan zijn met de wet. Op korte termijn kan ook koppeling met het nieuwe ondernemingsplan soelaas bieden.

2) Nieuwe vraagstukken vragen om een grotere regie

Staatsbosbeheer voert als zbo een overheidstaak uit, maar neemt een bijzondere positie in binnen de Rijksoverheid. Deze positie paste goed in een periode dat de rijksoverheid terug trad en beleid heeft gedecentraliseerd. In deze periode werd in de driehoek tussen eigenaar, opdrachtgever en Staatsbosbeheer steeds goed overlegd over de taken en verantwoordelijkheden en de bekostiging van de organisatie.

Inmiddels zijn er allerlei nieuwe vraagstukken ontstaan, zowel binnen het ministerie van LNV als bij andere departementen en de provincies. Hierdoor is (op sommige onderwerpen en thema's) meer regie vanuit de (rijks)overheid wenselijk. Dit gaat enerzijds om het coördineren van een overkoepelend opdrachtgevers overleg, welke in onze optiek door het ministerie van LNV zou moeten worden georganiseerd (als systeemverantwoordelijke voor het natuurbeleid en

opdrachtgever richting de provincies) en anderzijds om het vergroten van de mogelijkheden die Staatsbosbeheer heeft om binnen haar eigen verantwoordelijkheid niet-gefinancierde activiteiten te bekostigen.

Een voorbeeld dat gegeven is in de gesprekken is de klimaatdiscussie en daarmee samenhangende maatregelen waaronder de aanplant van nieuw bos. Financiering van dergelijke maatregelen wordt nu vooral opgevangen via de uitvoering van projecten, maar een meer structurele bekostiging biedt voor Staatsbosbeheer meer zekerheid op de langere termijn. Het overleg over een meer structurele bekostiging zou vanuit de eigenaar georganiseerd moeten worden binnen het ministerie van LNV, waarbij ook de opdrachtgevers een rol hebben. Ook kan gedacht worden aan wijziging van de wet zodat Staatsbosbeheer gemakkelijker vreemd vermogen kan aantrekken en minder afhankelijk is van bijdragen van opdrachtgevers.

3) Beleven wordt steeds belangrijker, dus dit is een kans

Onder ‘meer beleven’ verstaat Staatsbosbeheer het actief betrekken van verschillende bezoekersgroepen uit de samenleving bij de gebieden van Staatsbosbeheer. Dit gebeurt onder andere door toegankelijkheid van de terreinen te waarborgen, door aanleg en beheer van een basisinfrastructuur voor wandelen en fietsen. De hiervoor beschikbare middelen zijn relatief beperkt. De verwachting is echter dat juist het belevingsaspect belangrijker zal worden. Dit biedt voor Staatsbosbeheer nieuwe kansen die moeten worden benut, mits kan worden voorzien in adequate financiering. In het nieuwe ondernemingsplan wordt hierop al meer ingezet op het realiseren van maatschappelijke opgaven, zoals op educatief vlak voor jeugd of zorg. Voor kwetsbare groepen uit de samenleving realiseert Staatsbosbeheer bijvoorbeeld, in samenwerking met diverse partners, verschillende werksoorten in het beheer.

4) Behoud en versterk aandacht voor communicatie

Vanuit de samenleving is in toenemende mate behoefte aan uitleg en dialoog. De vraag naar participatieprocessen en communicatie vanuit de burger neemt toe en beïnvloedt het werk van Staatsbosbeheer. Zo zijn er meer boswachters nodig voor het bieden van uitleg in aanvulling op het uitvoeren van beheer binnen natuurgebieden. Ook worden er door Staatsbosbeheer nieuwe communicatiemiddelen ingezet om in de groeiende informatiebehoefte te voorzien. Daarnaast kost voorlichting in het algemeen meer capaciteit van Staatsbosbeheer onder meer in relatie tot de nieuwe ‘Wet open Overheid’. Ook in het convenant uit 2014 wordt deze ontwikkeling beschreven. De groeiende vraag naar dialoog vraagt om meer aandacht en inzet op communicatie. Staatsbosbeheer heeft hierin al extra stappen gezet, maar naar verwachting zal behoud en verdere versterking van de aandacht voor communicatie van belang blijven.

Doelmatigheid

5) Stem prestatieafspraken beter af op beschikbare budgetten

Staatsbosbeheer staat de afgelopen jaren financieel onder druk, hetgeen tot uitdrukking komt in oplopende verliezen. Dit verlies is ten laste van de vrije reserve genomen. Maar deze reserve staat inmiddels dusdanig onder druk, dat dit geen structurele oplossing biedt. Oplossingsrichtingen voor het weer in balans brengen van kosten en opbrengsten kunnen gezocht worden in het vergroten van de inkomsten (via bijvoorbeeld een verhoging van de Rijksbijdrage, het vergroten van de eigen omzet en/of het verhogen van de vergoedingen vanuit SNL). Daarnaast kan de kostendekkendheid worden vergroot door een vermindering van de kosten via vermindering van de taken en duidelijkere afspraken over de bekostiging van taken.

6) Vergroot inzicht in de relatie tussen inkomsten en uitgaven

Vanuit het kostprijsonderzoek komt naar voren dat er voldoende inzicht is in de inkomsten van Staatsbosbeheer. Ook is er voldoende inzicht in de uitgaven van Staatsbosbeheer. Inzicht in hoe de inkomsten en de uitgaven op het niveau van opdrachtgevers of projecten aan elkaar te koppelen zijn, ontbreekt echter. Dit komt met name omdat er geen sprake is van een projectmanagement-systeem waarin outputs en uitgaven aan elkaar gekoppeld zijn op projectniveau. Een managementsysteem waarin een koppeling kan worden gelegd om outputs te koppelen aan uitgaven is essentieel om kostprijsdekkende tarieven te kunnen bepalen en afdoende verantwoording af te leggen richting subsidiegevers en opdrachtgevers. De noodzaak voor een goed managementsysteem voor deze activiteiten neemt toe onder meer omdat het belang van projectfinanciering binnen de begroting van Staatsbosbeheer sterk is toegenomen en beschikbare financiële middelen beter moeten worden verantwoord. Dit geldt zeker voor de door Staatsbosbeheer opgestelde lijst aan niet-gefinancierde activiteiten (zie ook bijlage 2), waarbij afstemming plaats moet vinden tussen het ministerie van LNV en Staatsbosbeheer om te bezien welke opdrachtgever aangesproken dient te worden op bekostiging of welke activiteiten dan niet meer dienen te worden uitgevoerd. Voor de Rijksbijdrage, de vrije ruimte en de reguliere beheertaken (SNL) is dit minder relevant, voor dit laatste omdat dit beheer vooral bekostigd wordt op basis van standaardkostprijzen, waarbij vooral de inspanning maatgevend is.

Risicomanagement

7) Aanscherping risicomanagement gewenst

Als uitvloeisel van het vorige ondernemersplan zijn flinke stappen gezet in de ontwikkeling van het risicomanagement van Staatsbosbeheer. Relevante risico’s zijn benoemd en er is een systeem ontwikkeld om de risico’s te beoordelen. Om het risicomanagement verder te verbeteren en toekomstbestendig te maken dienen nog enkele stappen genomen te worden. Het gaat hierbij om: a) uniformering van de risico-inschattingen over de organisatieonderdelen, waaronder de provinciale eenheden; b) bepalen van de politiek-bestuurlijke risico’s; c) bepalen van de grote financiële risico’s; d) betere weergave van projectrisico’s en de dekking van de kosten.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en doel

Verankering en wettelijke taken Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer (opgericht in 1899) beheert als publiekrechtelijk 'rechtspersoon met wettelijke taak'[2] circa 270.000 hectare bos, natuur en landschap, en circa 1.800 gebouwde objecten en duizenden kilometers wandelpaden, fietspaden en onverharde wegen in Nederland. De wettelijk taak van Staatsbosbeheer, het beheren en duurzaam tot maatschappelijk nut brengen van de aan Staatsbosbeheer toevertrouwde terreinen, is geborgd in de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer[3].

Met de invoering van deze wet is Staatsbosbeheer in 1998 een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) geworden, buiten het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Door externe verzelfstandiging wordt Staatsbosbeheer in staat gesteld een betere prestatie te leveren tegen lagere kosten voor de overheid [4].

In 2014 is de positie van Staatbosbeheer binnen de kaders van de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer en hun positie als rechtspersoon met een wettelijke taak opnieuw bezien en zijn in een convenant[5] nadere afspraken vastgelegd om meer private betrokkenheid mogelijk te maken. Zo is afgesproken om de aandacht te verleggen van beheer naar het beschermen van kwetsbare natuur, het benutten van minder kwetsbare natuurterreinen door het toestaan van meer maatschappelijke activiteiten en een grotere focus op de behoeftes van het publiek. Mede als gevolg van teruglopende overheidsfinanciën vroeg het kabinet aan Staatsbosbeheer ook om zelf meer budget te genereren binnen de kaders die de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer biedt.

Periodieke evaluatie van Staatsbosbeheer

In de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer (art. 32) is opgenomen dat de minister van LNV elke vier jaar een verslag dient te sturen aan de Eerste en Tweede Kamer ter beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van Staatsbosbeheer. Het gaat hierbij niet om het evalueren van beleid, maar om de evaluatie van Staatsbosbeheer als een organisatie met wettelijke taken die uitvoering geeft aan bepaalde onderdelen van dat beleidsterrein. Ook in het genoemde convenant 'Staatsbosbeheer, een maatschappelijke onderneming' (art. 14) is opgenomen dat de werking van het convenant na drie jaar geëvalueerd wordt, evenals de werking van het in 2015 verschenen addendum op dit convenant.

Nieuwe evaluatie gewenst in opvolging van vorige evaluatie uit 2018

De vorige evaluatie van Staatsbosbeheer als organisatie met wettelijke taken dateert van oktober 2018 en beslaat de periode 2014 t/m 2017. Belangrijkste conclusies uit deze, door Ecorys uitgevoerde evaluatie waren ten eerste de geslaagde implementatie van de doelstellingen uit het convenant dat in 2014 is gesloten en ten tweede het feit dat de organisatie het eigenlijk beleid op de vier doelstellingen van Staatsbosbeheer, te weten 'beter beschermen, meer beleven, duurzaam benutten en het zijn van een excellente publieke organisatie, doeltreffend wist uit te voeren. En ten

---

2 Convenant tussen het ministerie van Economische Zaken en Staatsbosbeheer 'Staatsbosbeheer een maatschappelijke onderneming', 2014.

3 Beschikbaar op: https://wetten.overheid.nl/BWBR0008904/2020-01-01

4 Convenant tussen het ministerie van Economische Zaken en Staatsbosbeheer 'Staatsbosbeheer een maatschappelijke onderneming', 2014.

5 Convenant tussen het ministerie van Economische Zaken en Staatsbosbeheer 'Staatsbosbeheer een maatschappelijke onderneming', 2014.

derde dat de organisatie doelmatig opereert, getuige enkele specifieke voorbeelden, maar dat het moeilijk is deze doelmatigheid in harde cijfers te meten.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Doel van de evaluatie

Omdat na de vorige evaluatie inmiddels weer een aantal jaren zijn verstreken, heeft LNV behoefte aan een nieuwe evaluatie die de periode 2018 t/m 2021 bestrijkt. Het doel van de wettelijke evaluatie is het formuleren van eventuele aanbevelingen voor het verbeteren van de doeltreffendheid, doelmatigheid van het functioneren van Staatsbosbeheer, de realisatie van de doelstellingen uit het convenant en het uitgevoerde risicomanagement.

Onderzoeksvragen

Door LNV zijn bij aanvang van de evaluatie de volgende drie hoofdvragen geformuleerd:

1. Hoe doeltreffend en doelmatig was het functioneren van Staatsbosbeheer in de periode 2018-2021?
2. Hoe wordt het convenant tussen het toenmalige ministerie van Economische Zaken en Staatsbosbeheer uit 2014 uitgevoerd en in welke mate zijn de doelstellingen uit het convenant na zeven jaar gerealiseerd?
3. Hoe gaat Staatsbosbeheer om met risicomanagement en is dit toekomstbestendig ingericht?

In hoofdstuk 2 worden de genoemde hoofdvragen verder uitgewerkt in een aantal verdiepende onderzoeksvragen.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de gekozen aanpak voor uitvoering van de evaluatie. Daarbij wordt onder andere aangegeven op welke wijze de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van Staatsbosbeheer zijn bepaald en welke informatiebronnen zijn gebruikt om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

Om de evaluatie in het juiste perspectief te kunnen plaatsen gaat hoofdstuk 3 in op de historie van Staatsbosbeheer en het wettelijke kader.

In hoofdstuk 4 worden een aantal relevante maatschappelijke ontwikkelingen op een rij gezet die van invloed zijn op het functioneren van Staatsbosbeheer in de afgelopen jaren.

In hoofdstuk 5 wordt gekeken naar de mate waarin Staatsbosbeheer als organisatie doeltreffend heeft gefunctioneerd in de periode 2018-2021.

Hoofdstuk 6 behandelt het doelmatig functioneren van Staatsbosbeheer over de periode 2018 tot en met 2021.

De organisatiestructuur staat centraal in hoofdstuk 7. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk ook nader ingegaan op een aantal belangrijke uitvoeringsaspecten.

In hoofdstuk 8 worden de belangrijkste conclusies op een rij gezet en worden aanbevelingen geformuleerd om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van Staatsbosbeheer te verbeteren.

2 Aanpak van de evaluatie

2.1 Uitgangspunten

Uitvoering conform Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE)

Een belangrijk onderdeel van de evaluatie heeft betrekking op het verkrijgen van inzicht in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het functioneren van Staatsbosbeheer. In het geval van zbo's is er onderscheid te maken tussen het evalueren van het beleid dat het zbo uitvoert, en de wijze waarop het zbo als organisatie dat doet.

Om de doeltreffendheid van het beleid in beeld te brengen wordt doorgaans aangesloten bij de definities uit de RPE. De doeltreffendheid van het beleid is de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. Doelmatigheid van het beleid wordt in de RPE gedefinieerd als de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd.

In het geval van zbo's is de doeltreffendheid anders geformuleerd. Doeltreffendheid definiëren we, zoals in de handleiding evaluaties zbo's wordt meegegeven, als de mate waarop Staatsbosbeheer op een effectieve wijze invulling geeft aan de te behalen doelen zoals die tussen het departement (eigenaar en opdrachtgever) en Staatsbosbeheer zijn overeengekomen.

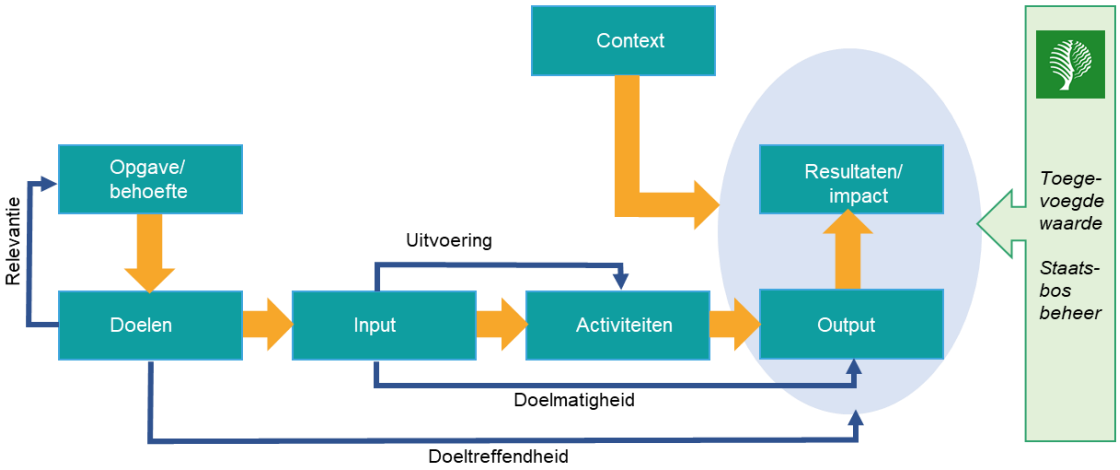
Scope en afbakening

Voorliggende evaluatie beslaat de periode 2018 tot en met 2021. Het is van belang om in deze periode zowel naar de effecten van belangrijke veranderingen in de eigen organisatie te kijken als naar veranderingen in de brede context die van invloed zijn op het functioneren van Staatsbosbeheer. Belangrijke veranderingen die in de analyse worden meegenomen zijn, onder andere: de nieuwe organisatiestructuur van Staatsbosbeheer per 1 januari 2021, beleidsveranderingen, Covid-19 het stikstofvraagstuk en de gevolgen van klimaatverandering. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op genoemde veranderingen.

Bepalen van doeltreffendheid en doelmatigheid

De navolgende figuur geeft het standaard evaluatiekader van Ecorys weer voor de doorlichting van beleid en organisaties. Dit evaluatiekader heeft alle voor de RPE verplichte onderdelen in zich (denk aan doelmatigheid, doeltreffendheid, e.d.) en is aangepast aan de evaluatie van Staatsbosbeheer in de toelichtende tekst. Daarnaast geeft de figuur de onderlinge relaties en verbanden tussen de onderdelen aan.

Figuur 2.1 Evaluatiekader – Doeltreffendheid en doelmatigheid



Bron: Ecorys

De volgende basisonderdelen maken onderdeel uit van het evaluatiekader:

- Input: inzet in tijd en geld. Relevant voor de evaluatie van Staatsbosbeheer is dat de financiële middelen substantieel zijn gestegen, maar het financiële resultaat over 2019 en 2020 onder andere vanwege stijgende kosten en achterblijvende opbrengsten een negatief resultaat liet zien.
- Activiteiten: de activiteiten die door Staatsbosbeheer worden uitgevoerd en die bijdragen aan de bredere beleidsdoelstellingen van het ministerie van LNV.
- Output: de meetbare resultaten die bereikt worden met de activiteiten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de aanplant van X hectare bos of een toename met een X aantal bezoekers aan de opengestelde gebieden (zie ook figuur 2.2. waarin de indicatoren verder zijn uitgewerkt); zoals met het ministerie van LNV vooraf is afgestemd.
- Resultaat: hierbij gaat het om het beoogde resultaat dat bereikt dient te worden met de inzet die gepleegd is.
- Impact: de (beleids)doelstelling die met het ingezette middelen bereikt dient te worden. In het geval van Staatsbosbeheer zou deze impact op basis van de missie van de organisatie in algemene zin kunnen worden omschreven als het bijdragen aan de situatie dat huidige en toekomstige generaties vele belangrijke waarden van natuur kunnen beleven, in balans met het duurzaam benutten van onze gebieden met de samenleving.

2.2 Dataverzameling

Bij het analyseren van het onderzoek is gebruik gemaakt van de ‘mixed method’ benadering. Hierdoor worden tekortkomingen in de ene informatieverzamelingsmethode opgevangen door de andere, waardoor de uitkomsten van de evaluatie bovendien beter onderbouwd en betrouwbaarder worden.

- Via deskstudie is informatie verzameld uit de verschillende beleidsdocumenten die relevant zijn voor de evaluatieperiode. Ook is zo veel mogelijk gebruik gemaakt van voorgaande evaluaties en andere relevante bronnen zoals jaarverslagen.
- Financieel onderzoek: voor het analyseren van de doelmatigheid en het beantwoorden van de vragen voortvloeiend uit het Convenant is het van belang dat de verschillende financiële aspecten goed onder de loep worden genomen. Hiervoor dient het financieel onderzoek. Een belangrijke bron hierbij is het kostprijsonderzoek dat parallel aan de evaluatie is uitgevoerd door SIRA

- Interviews: na uitvoering van het deskresearch en financieel onderzoek is het van belang om resultaten te verifiëren en waar nodig aan te vullen. Hiervoor zijn gesprekken gevoerd met de verschillende belanghebbende partijen (zie ook bijlage voor een overzicht van de organisaties waarmee is gesproken).
- Tot slot is een validatiesessie georganiseerd met LNV als het verantwoordelijke beleidsdepartement, de overige leden van de begeleidingscommissie en vertegenwoordigers van Staatsbosbeheer. De validatiesessie is bedoeld om uiteindelijk te komen tot een gedragen eindbeeld voor een mogelijke verbetering en daarbij behorende aanpassingen en aanbevelingen.

Evaluatiematrix

In tabel 2.1 zijn de eerder benoemde hoofdvragen uit hoofdstuk 1 verder uitgewerkt in een aantal verdiepende vragen en wordt per vraag aangegeven welke bronnen zijn gebruikt om de betreffende vraag te beantwoorden

Tabel 2.1 Evaluatiematrix

Hoofdvraag	Verdiepende vraag	Methodiek/ databronnen			
		Deskstudie	Financiële analyse	Interview	Werksessie
Hoofdvraag 1 *Hoe doeltreffend en doelmatig was het functioneren van Staatsbosbeheer in de periode 2018-2021?*	1. Heeft Staatsbosbeheer de doelen uit het Ondernemingsplan 2015-2020 gehaald en ligt het op koers om de doelen uit het Ondernemingsplan 2020-2025 te realiseren, meer specifiek de hierin beschreven doelstellingen ten aanzien van beter beschermen, meer beleven, duurzaam benutten en een excellente publieke organisatie?	■	■	■	
	2. Hoe gaat Staatsbosbeheer om met de spanning die kan optreden tussen beschermen, beleven en benutten?	■		■	■
	3. Is het natuurbeheer door Staatsbosbeheer goed ingebed in het provinciale natuurbeleid en aangehaakt op de provinciale Subsidieregeling Natuur-en Landschap (SNL)?			■	
	4. Hoe functioneert het interne toezicht op Staatsbosbeheer?	■		■	
	5. Beschikt Staatsbosbeheer over voldoende middelen om de opgelegde taken uit te voeren (relatie met onderzoek naar kostprijsmodel)?		■		■
	6. Op welke wijze wordt Staatsbosbeheer gefinancierd en hoe verhoudt dit zich dit tot de te behalen doelstellingen van Staatsbosbeheer (bij de beantwoording van deze vraag kunnen de uitkomsten van het onderzoek naar het kostprijsmodel van Staatsbosbeheer gebruikt worden)?	■	■	■	
	7. Hoe ziet het krachtenveld van Staatsbosbeheer eruit? Welke rol neemt Staatsbosbeheer hier zelf in en hoe verhoudt dit zich tot de doelen die het rijk heeft gesteld?			■	
	8. Hoe gaat Staatsbosbeheer om met de financiering van recreatie, toezicht en handhaving, en vermaatschappelijkingsopgaven, zoals educatie en vrijwilligers?	■	■		
	9. Op welke wijze is opvolging gegeven aan de aanbevelingen uit de voorgaande wettelijke evaluatie?	■		■	

Hoofdvraag	Verdiepende vraag	Methodiek/ databronnen			
		Deskstudie	Financiële analyse	Interview	Werksessie
Hoofdvraag 2 *Hoe is het convenant* tussen het toenmalige ministerie van Economische Zaken en Staatsbosbehee r *uit 2014 uitgevoerd en in welke mate zijn de doelstellingen uit het convenant na zeven jaar gerealiseerd?*	10. Ligt Staatsbosbeheer op koers om de in het convenant overeengekomen doelen te realiseren?	■	■	■	■
	11. Hoe geeft Staatsbosbeheer invulling aan de ambitie vermaatschappelijking? Hoe doet Staatsbosbeheer dit in vergelijking met Natuurmonumenten en de 12 Landschappen (ook terreinbeherende organisaties, maar wel wezenlijk andersoortige organisaties qua structuur/juridische vorm)? Wat kunnen ze in dit opzicht van elkaar leren?	■		■	
	12. Hoe geeft Staatsbosbeheer invulling aan de ambitie aanboren meer eigen middelen?		■		
	13. Hoe verloopt de samenwerking met de andere grote terreinbeherende organisaties Natuurmonumenten en de 12 Landschappen?			■	■
	14. Hoe geeft Staatsbosbeheer invulling aan de afspraken uit het Addendum op het convenant, met name de nieuwe procedure voor goedkeuring voor het (mede) oprichten van rechtspersonen en voor het vervreemden van vastgoed? En wat zijn de praktijkervaringen met de toepassing van deze nieuwe afspraken?			■	
	15. Is het convenant in zijn huidige vorm geschikte voor de toekomst en de uitdagingen in het landelijke gebied?			■	
	16. Heeft Staatsbosbeheer zicht op de risico's die zij lopen en beschikt zij over de instrumenten om hier vervolgens naar te handelen?	■	■	■	■
Hoofdvraag 3 *Hoe gaat Staatsbos-beheer om met risico-management en is dit toekomst-bestendig ingericht?*	17. Is de maximale wettelijke reserve van 10% van de eigen omzet voldoende en sluit dit aan op de risico's die de organisatie loopt anno 2022? Zo nee, wat zou een passender niveau zijn?		■	■	
	18. In hoeverre waarborgt de inrichting van het risicomanagement kwalitatieve hoogwaardigheid in de signalering, beheersing en monitoring van risico's binnen Staatsbosbeheer?		■	■	
	19. In hoeverre beschikt Staatsbosbeheer over een risicostrategie?	■		■	
	20. Hoe definieert Staatsbosbeheer risico's?	■		■	
	21. Hoe gaat Staatsbosbeheer om met de signalering, beheersing en monitoring van risico's met een forse impact, bijvoorbeeld op financieel niveau?	■	■	■	
	22. In hoeverre beschikt Staatsbosbeheer over een actieve risicocultuur waarbij de top periodiek stil staat bij risico's en de risicobereidheid, en hierover communiceert met de rest van de organisatie?			■	■
	23. In hoeverre heeft Staatsbosbeheer een balans kunnen vinden tussen de signalering, beheersing en monitoring van risico's binnen Staatsbosbeheer en daarbij behorende financiële middelen?			■	■
	24. In hoeverre is de huidige inrichting van het risicomanagement van Staatsbosbeheer toekomstbestendig?			■	■

3 Beleidscontext

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de beleidscontext van Staatsbosbeheer. Eerst worden de historie van Staatsbosbeheer en het wettelijk kader kort beschreven. Vervolgens worden de relevante ondernemingsplannen en het nationale natuurbeleid toegelicht. Het ondernemingsplan *'Ziel en Zakelijkheid'* heeft betrekking op de periode 2015-2020. Voor de periode 2020-2025 is een nieuw ondernemingsplan opgesteld met als titel '*Veerkracht en Verbinding'.* Daarnaast wordt ingegaan op de verandering in de financiering van Staatsbosbeheer als gevolg van de decentralisatie van het natuurbeleid. Als laatste worden belangrijke veranderingen beschreven die invloed hebben gehad op de taken en uitvoeringspraktijk van Staatsbosbeheer.

3.2 Historie van Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer is in 1899 opgericht, met als toebedeelde hoofdtaak vanuit het Rijk het terugdringen van stuifzand. In de jaren daarna legde Staatsbosbeheer productiebossen aan voor onder andere de mijnbouw. De groeiende vraag naar hout bracht ook de noodzaak van natuurbescherming met zich mee. Eveneens begon Staatsbosbeheer met advies geven aan Rijkswaterstaat, waardoor Staatsbosbeheer ook landinrichting als taak kreeg. Door de groeiende vraag naar natuurrecreatie verwierf Staatsbosbeheer op den duur het bieden van recreatie-voorzieningen als taak. Op deze manier ontwikkelde Staatsbosbeheer zich binnen 110 jaar tot een multifunctionele organisatie, die met de inzet en het beheer van grond bijdraagt aan de bredere maatschappelijke opgaven in Nederland.

Sinds haar oprichting beheert Staatsbosbeheer circa 270.000 hectare bos, natuur en landschap[6]. Ook beheert de organisatie circa 1.800 gebouwde objecten en duizenden kilometers wandelpaden, fietspaden en onverharde wegen. Staatsbosbeheer is een publiekrechtelijk rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT, zie ook paragraaf 3.3.1). Deze wettelijke taak bestaat uit het beheer van objecten en het verkrijgen van objecten, met als doelstelling bestaande, onderscheidenlijk potentiële, natuurwetenschappelijke, bosbouwkundige, landschappelijke, recreatieve, archeo-logische, aardkundige of cultuurhistorische waarden, dan wel de met die waarden verband houdende bestaande of potentieel aanwezige educatieve waarden, in het algemeen belang duurzaam in stand te houden, onderscheidenlijk met het oog daarop te ontwikkelen, een en ander in overeenstemming met het ten aanzien van de instandhouding en ontwikkeling van de voornoemde waarden door de minister van LNV geformuleerd beleid[7]. . Een belangrijk onderdeel hiervan is dan ook het vinden van een balans tussen de verschillende maatschappelijke opgaven, zoals klimaatadaptatie, energietransitie en woningbouw.

---

6 Memorie van toelichting op de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer.

7 Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer, artikel 3, lid 1.

3.3 Wettelijk kader

3.3.1 Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer

Door de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer uit 1998 is Staatbosbeheer ingesteld als zelfstandig rechtspersoon met wettelijke taken (RWT) en daarmee een publiekrechtelijke organisatie.[8] Staatsbosbeheer is bij de verzelfstandiging op afstand van de minister geplaatst, maar anders dan andere zelfstandige bestuursorganen nog nauw verbonden met het ministerie van LNV. In de memorie van toelichting wordt bijvoorbeeld aangegeven dat de toenmalige minister van LNV het *"werk van Staatsbosbeheer dan ook van groot belang acht voor een goede wisselwerking tussen de beleidsontwikkeling en de beleidsuitvoering op het vlak van het natuurbeleid. Een van de kerntaken van Staatsbosbeheer is immers de vertaling van dit beleid naar de concrete uitvoeringspraktijk en het terugkoppelen van bevindingen en ervaringen bij de beleidsrealisatie naar de beleidsmakers".*

De kern van de wet is dat Staatsbosbeheer, als externe zelfstandige het beheren, duurzaam benutten en maatschappelijk benutten van de door het Rijk toevertrouwde natuurterreinen als wettelijke taak heeft (zie voorgaande paragraaf). In de memorie van toelichting bij de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer wordt het collectieve belang van nationaal georganiseerd natuurbeheer onderstreept: *"De terreinen van Staatsbosbeheer vormen tezamen de nationale basisvoorziening op het gebied van natuur en recreatie. Een groene infrastructuur die veilig is gesteld, ook voor toekomstige generaties."* Met dit laatste komt ook dat de terreinen vrij toegankelijk moeten zijn voor het publiek. In de Memorie van Toelichting op de Wet wordt aangegeven dat het uitgangspunt is dat ten minste 90% van de gronden voor het publiek dient te zijn opengesteld en voor een ieder toegankelijk moet zijn. Deze wettelijke taak maakt Staatsbosbeheer tot een groen nutsbedrijf, in plaats van louter een natuurbeschermingsorganisatie.

In de memorie van toelichting wordt daarnaast vermeld dat *"met natuurbeheer op zich geen winst valt te behalen. Er zal dus steeds sprake moeten zijn van een zekere mate van collectieve financiering."* Verderop in de memorie van toelichting wordt hieraan toegevoegd dat de toenmalige minister er ook van overtuigd is dat het werk van Staatsbosbeheer voor een aanzienlijk deel moet worden gefinancierd vanuit de openbare middelen. Er wordt daarom belang aan gehecht dat Staatsbosbeheer een overheidsinstelling blijft. Onder paragraaf 2.5 wordt in de Memorie van Toelichting op de wet nog gesteld dat door *"de externe verzelfstandiging van Staatsbosbeheer het inkomstengenererend vermogen van Staatsbosbeheer kan worden verhoogd. Een betere herkenbaarheid en een grotere aantrekkingskracht bieden meer mogelijkheden voor toepassing van het profijtbeginsel bij een aantal activiteiten van Staatsbosbeheer, alsook voor het genereren van particuliere fondsen, zoals sponsorgelden en groen beleggen."*

3.3.2 Convenant 'Staatsbosbeheer, een maatschappelijke onderneming'

Het convenant 'Staatsbosbeheer, een maatschappelijke onderneming' is in 2014 door Staatsbosbeheer en het toenmalige ministerie van Economische Zaken opgesteld.

Het convenant focust op de uitbreiding van de maatschappelijke rol van Staatsbosbeheer en het vergroten van het aandeel eigen financiering. Als gevolg van dit convenant moet er meer interactie plaatsvinden tussen Staatsbosbeheer en zowel publieke als private marktactiviteiten worden uitgevoerd. Middels het convenant moet de organisatie meer bedrijfsmatig maatschappelijk rendement realiseren. Staatsbosbeheer wordt geacht zoveel mogelijk eigen middelen te genereren, gelijkstaand aan andere natuurbeheerorganisaties.

---

[8] Convenant tussen het ministerie van Economische Zaken en Staatsbosbeheer 'Staatsbosbeheer een maatschappelijke onderneming', 2014.

In het convenant wordt ook ingegaan op de verandering in de context. Met ingang van 1 januari 2014 werd het natuurbeleid vanuit het Rijk naar de provincies gedecentraliseerd. Voor de gebiedsgerichte kanten van de activiteiten van Staatsbosbeheer werden de provincies hiermee een partner, omdat de verantwoordelijkheid voor de realisatie van gebiedsbericht beleid en de financiering daarvan in belangrijke mate werd neergelegd bij de provincies. Waarbij gehandeld dient te worden overeenkomstig de kaders en ambities waarover het Rijk en de provincies afspraken hebben gemaakt.

In 2015 is een addendum op het convenant verschenen. Het addendum bestaat uit twee nieuwe procedures, met als doel de doelmatige toepassing van het convenant te vergroten. Ten eerste biedt het addendum een nieuwe procedure betreffende de goedkeuring van te vervreemden objecten. De generieke goedkeuring zorgt voor verminderde administratieve lasten bij de verkoop en ruil van gronden. De procedure is namelijk een vereenvoudiging van het voormalige proces, waarin de minister van Economische Zaken voor iedere transactie wettelijk gezien goedkeuring moest geven, naar een generieke goedkeuring met een jaarlijkse controle. Ten tweede maakt het addendum het mogelijk voor Staatsbosbeheer om het (mede)oprichten van rechtspersonen te versnellen. Ten slotte is in het addendum opgenomen dat Staatsbosbeheer in haar jaarverslagen rapporteert over het verloop van deze nieuwe procedures..

Doelstellingen uit het convenant 'Staatsbosbeheer, een maatschappelijke onderneming'
Het convenant beschrijft de doelstellingen van Staatsbosbeheer in het kader van de nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden als maatschappelijke onderneming (als gevolg van de status van Staatsbosbeheer als rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT) en de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer). Het convenant bevat de visies op de invulling van wettelijke taken (vermaatschappelijking), zoals grotere maatschappelijke betrokkenheid door het verbinden van natuur en landschap met maatschappelijke waarden, ruimte voor het genereren van eigen inkomsten, en de afstemming met het Rijk, de provincies en andere overheden.

Door de verzelfstandiging in 1998 blijft de organisatie duidelijk verbonden aan het Rijk vanwege haar nationale en internationale belang voor het behoud van natuur en landschap. Toch zal Staatsbosbeheer ook een grotere mate van private betrokkenheid moeten verwerven en zich verder ontwikkelen als maatschappelijke onderneming. Een belangrijk faciliterend onderdeel van de ontwikkeling tot maatschappelijke onderneming is een effectieve samenwerking met de provincies, maar ook met andere overheden en maatschappelijke spelers. Dit is belangrijk voor de succesvolle implementatie van de ambities van alle betrokken partijen. Ook zullen de samenwerkingen houvast bieden in het zoeken van synergie in maatschappelijke belangen, zoals waterveiligheid, recreatie, economie, gezondheid, energie en klimaat.

3.4 Veranderingen in de beleidscontext

De financiering van natuur en de maatschappelijke en economische functie die natuur kan en moet hebben is al vele jaren onderwerp binnen het Nederlandse natuurbeleid. Hieronder schetsen we in het kort de belangrijkste ontwikkelingen sinds de decentralisatie van het natuurbeleid in 2013.

Het Rijk en de provincies hebben in 2013 in het Natuurpact afspraken gemaakt over de ambities en financiering van het Natuurbeleid. Ze hebben daarbij de ambitie uitgesproken een netwerk van natuurgebieden (Natuurnetwerk Nederland) af te ronden in 2027, de biodiversiteit te verbeteren en de natuur meer te verbinden met de economie en de maatschappij[9]. Daarnaast zijn er in het Natuurpact afspraken gemaakt over de financiering van het Nederlands natuurbeleid. De financiële

[9] PBL, 2020. Lerende evaluatie Natuurpact.

dekking van de ambities is opgebouwd uit de afspraken in het bestuursakkoord natuur (budgettaire afspraken en het grond-voor-grond principe), de € 200 min. Intensivering waartoe het kabinet bij regeerakkoord heeft besloten, EU-cofinanciering en bijdragen van provincies en derden[10].

Per 1 januari 2014 is het natuurbeleid vervolgens vanuit het Rijk daadwerkelijk naar de provincies gedecentraliseerd. Ook is er in 2014 de Rijksnatuurvisie *'Natuurlijk Verder'* gepubliceerd. In deze visie wordt onder meer onderstreept dat ook de maatschappelijke en economische betekenis van natuur groter kan en moet worden. Ook wordt onderstreept dat Staatsbosbeheer ruimere mogelijkheden moet hebben om zijn maatschappelijke positie te versterken en met bedrijven samen te werken. Het convenant van Staatsbosbeheer volgde in de tijd op deze Rijksnatuurvisie.

De Wet Natuurbescherming is op 1 januari 2017 in werking getreden, omdat de voorgaande natuurwetgeving erg ingewikkeld geworden was en vereenvoudigd moest worden. In de memorie van toelichting van de Wet Natuurbescherming wordt aangegeven dat natuur van groot algemeen belang is en dat de kwetsbaarheid van natuur en de voortdurende achteruitgang van natuur zorg vanuit de overheid rechtvaardigt. Er staat onder meer wat de overheidsverantwoordelijkheid is voor de bescherming van natuur. "*De bescherming van natuur door de overheid heeft in hoofdzaak twee componenten. Ten eerste zorgt de overheid voor actieve bescherming van natuur door met publieke middelen natuurgebieden en leefgebieden van bedreigde dier- en plantensoorten in Nederland te ontwikkelen en te beheren en te zorgen voor gunstige condities (bijvoorbeeld milieu- en watercondities) voor de vestiging en het behoud van deze soorten. Ten tweede zorgt de overheid voor passieve bescherming van natuur, door met wetgeving en planologische instrumenten te verzekeren dat mensen bij hun handelen rekening houden met de belangen van de natuur.*"[11]

Het Rijk en de provincies hebben in 2019 in hun ambitiedocument 'Nederland Natuurpositief' uitgesproken om het natuurbeleid (verder) te verbinden met de opgaven voor kringlooplandbouw, klimaat, infrastructurele projecten en woningbouw. Daarnaast is in 2019 het Klimaatakkoord opgesteld om de toenemende dreiging van klimaatverandering te mitigeren. In april 2020 werden nadere afspraken gemaakt om de stikstofproblematiek het hoofd te bieden. Om dit te bereiken is extra inzet nodig om de natuur verder te versterken en stikstofgevoelige habitats en leefgebieden van soorten herstellen. Met het Programma Natuur werken Rijk en provincies de komende 10 jaar aan verdere verbetering. Het kabinet maakt hiervoor vanuit het beschikbare geld voor de stikstofaanpak tot 2030 jaarlijks tot € 300 miljoen vrij.[12]

Gevolgen voor Staatsbosbeheer

Uit het bovenstaande trekken wij als evaluatoren de conclusie dat natuur van groot maatschappelijk belang geacht wordt. Bescherming van natuurwaarden moet steeds hand in hand aan met de maatschappelijke en economische betekenis van natuur. Staatsbosbeheer is opgericht zodat natuurbeheer op Rijksniveau kon plaatsvinden. Lokale overheden konden de kosten voor natuurbeheer niet zelfstandig dekken. Inmiddels is het natuurbeheer weer gedecentraliseerd naar de provincies. In 2013 werd daarom na ruim 110 jaar de financiering van Staatsbosbeheer geheel omgevormd en veranderde de directe betrekkingen tussen Staatsbosbeheer en het Rijk in het kader van natuurbeheer. Ook heeft Staatsbosbeheer haar bedrijfsvoering moeten aanpassen op de decentralisatie.

---

10 Natuurpact, 2013.

11 Memorie van Toelichting op de wet natuurbescherming. Beschikbaar via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33348-3.html

12 https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/12/08/rijk-en-provincies-eens-over-besteding-3-miljard-euro-voor-sterke-natuur

Als gevolg van de decentralisatie van natuurbeleid is het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) tot stand gekomen voor de financiering van het leeuwendeel van de beheer- en landschapstypen. Via SNL verlenen provincies subsidie voor het behoud en de ontwikkeling van natuurgebieden en landschappen. Partijen die dit beheer doen zijn naast Staatsbosbeheer ook andere terreinbeherende organisaties (zoals de Provinciale Landschappen en Natuur-monumenten), particuliere natuureigenaren en verenigingen van particuliere natuureigenaren (natuurcollectieven). Daarnaast bekostigt het Rijk een klein gedeelte van de kosten. De overige inkomsten van Staatsbosbeheer komen uit terreinbeheerdiensten, zoals pacht, verkoop van natuurlijke grondstoffen en (verblijfs)recreatie. Recent is de SNL-subsidie voor alle aanvragers verhoogd van 75% naar 84% van de standaardkostprijs wegens de toename in kosten voor Staatsbosbeheer. Naast de SNL-regeling is de onafhankelijke stichting 'Buitenfonds' door Staatsbosbeheer opgericht om financiering te verkrijgen vanuit bedrijfsleven en van particulieren voor projecten waarvoor geen financiering (meer) aanwezig is. Vanuit dit fonds worden projecten gerealiseerd in de natuurgebieden van Staatsbosbeheer.

Het Klimaatakkoord uit 2019 heeft implicaties voor het beleid van Staatsbosbeheer. De organisatie beschikt immers over vele hectaren aan natuurgebied die een rol kunnen spelen in zowel het oplossen van het stikstofvraagstuk als het realiseren van de doelstellingen het Klimaatakkoord. Op basis van het Klimaatakkoord richt de aanpak van Staatsbosbeheer zich vooral op biodiversiteits-herstel en het bewerkstellingen van de gewenste landbouw- en klimaattransities.

In het ondernemingsplan 2020-2025 is de bijdrage van Staatsbosbeheer aan het Klimaatakkoord opgenomen. In samenspraak met de provincies worden de doelstellingen het Klimaatakkoord uitgewerkt. Staatsbosbeheer zal koers zetten naar het voorkomen van ontbossing, het aanleggen van bos en het vastleggen van CO_2 in bestaand bos door klimaatslim bosbeheer. Daarnaast zal de organisatie veengebieden vernatten en de toepassing van groene grondstoffen versterken. Een belangrijke doelstelling binnen het Klimaatakkoord is de aanleg van 37.000 hectare nieuw bos in de komende tien jaar, waarvan 5.000 hectare door Staatsbosbeheer. Dit houdt in dat Nederland tien procent meer bos zal hebben in 2030. Hiervoor is de Nationale Bossenstrategie in leven geroepen, waarin Staatsbosbeheer samenwerkt met het Rijk en provincies.

Het belang van de bijdrage van natuur aan de grotere maatschappelijke ontwikkelingen wordt in de periode vanaf 2019 steeds groter. Hiermee wordt in de tijd ook de rol van de (rijks)overheid groter, omdat zij hoofdverantwoordelijk is voor de grotere maatschappelijke ontwikkelingen. Voor de financiering van natuur zijn steeds afspraken gemaakt tussen het Rijk en de Provincies. Tegelijkertijd zijn het vraagstukken met een gebiedsgerichte component, op terreinen waar Staatsbosbeheer de beheerder is. Er wordt dan ook regelmatig inbreng van Staatsbosbeheer gevraagd. De vraag is echter in hoeverre voor deze aanvullende taken voor Staatsbosbeer voldoende afspraken zijn gemaakt tussen Rijk, Provincies en Staatsbosbeheer.

3.5 Ondernemingsplannen

Staatsbosbeheer stelt elke vijf jaar ondernemingsplannen op, die de missie en ambitie voor de komende periode beschrijven. In de ondernemingsplannen zit idealiter de vertaling van het Rijksbeleid naar de plannen van Staatsbosbeheer. Deze paragraaf gaat in op de ondernemingsplannen binnen deze evaluatieperiode.

3.5.1 *Ondernemingsplan 2015-2020 'Ziel en zakelijkheid'*

Het ondernemingsplan uit 2015 heeft als uitgangspunt het dicht(er)bij brengen van de natuur en de samenleving. De missie wordt in het ondernemingsplan omschreven als volgt:

"Wij, de medewerkers van Staatsbosbeheer, beschermen en ontwikkelen het kenmerkende groene erfgoed van Nederland. Wij zijn er op gericht dat huidige en toekomstige generaties de vele belangrijke waarden van de natuur kunnen beleven, in balans met het duurzaam benutten van onze gebieden met de samenleving."

Vanwege haar brede missie wil Staatsbosbeheer gekenmerkt worden als een groen nutsbedrijf in plaats van een natuurbeschermingsorganisatie pur sang. Zo richt Staatsbosbeheer zich niet alleen op beheer en ontwikkeling van groen erfgoed, maar ook op het bieden van de nationale basisvoorziening van natuur en recreatie. Daarnaast is de organisatie systeemverantwoordelijke voor het behalen van internationale natuurdoelen (o.a. via de Flora- en Faunawet).

Op basis van haar missie en visie heeft Staatsbosbeheer in het ondernemingsplan 'Ziel en Zakelijkheid' vier 'resultaatgebieden' opgesteld. De resultaatgebieden zijn beter beschermen, meer beleven, duurzaam benutten en het zijn van een excellente publieke organisatie. Deze resultaatgebieden sluiten aan bij de beleidsdoelen zoals in de voorgaande paragraaf beschreven.

Voortdurend balanceert de organisatie tussen haar resultaatgebieden, welke als volgt worden beschreven:

- Beter beschermen: het beheren, versterken en uitbreiden van terreinen van nationale en internationale betekenis. De drie leidende principes hierbij zijn Nationale Parken nieuwe stijl, Grote Wateren en de Groene Metropool;
- Meer beleven: vergroten van de betrokkenheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties om daarmee het maatschappelijk draagvlak te versterken;
- Duurzaam benutten: het gebruiken van natuurlijke grondstoffen in het kader van waterveiligheid, drinkwatervoorzieningen en energie;
- Excellente publieke organisatie: opschalen van het publiek rendement en de marktinkomsten door de operationele effectiviteit te verbeteren.

Voor de uitvoering van de resultaatgebieden heeft Staatsbosbeheer in 'Ziel en Zakelijkheid' strategische prioriteiten opgesteld. Overeenkomstig met het convenant uit 2014 richt het ondernemingsplan zich op de volgende vier strategische prioriteiten:

- positie versterken door zich te richten op grote systemen, de ontwikkeling van robuuste aaneengesloten natuurgebieden en de verhoging van de biodiversiteit;
- vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid door synergie te zoeken tussen de terreinen van staatsbosbeheer en maatschappelijke opgaven;
- verminderde afhankelijkheid overheidsfinanciën door het genereren van private financiering door het vergoten van de financiële betrokkenheid van bedrijven en burgers voor het duurzaam ontwikkelen en in stand houden van de natuur;
- professionalisering en verzakelijking van bedrijfsprocessen en werkwijzen om een excellente en efficiënte publieke organisatie te worden.

3.5.2 *Ondernemingsplan 2020-2025 'Veerkracht en verbinding'*

De missie uit het bovenstaande ondernemingsplan 2015-2020 is op hoofdlijnen onveranderd en is tevens het startpunt voor het ondernemingsplan 2020-2025. 'Veerkracht en verbinding' zijn sleutelfactoren binnen de relatie tussen natuur en samenleving. Tevens staan deze waarden centraal bij de invulling van de vermaatschappelijkingsopdracht van Staatsbosbeheer. In het ondernemingsplan 'Veerkracht en verbinding' wordt deze opdracht verder uitgewerkt. Het plan is

opgesteld binnen de kaders van het Biodiversiteitsverdrag (CBD), de Natura 2000-wetgeving en de daaruit volgende afspraken, de Visie en het Realisatieplan 'Waardevol en Verbonden' van de minister van LNV en het Klimaatakkoord.

In het huidige ondernemingsplan vormen de vier resultaatgebieden beter beschermen, meer beleven, duurzaam benutten en toonaangevende publieke organisatie het fundament. In dit ondernemingsplan zijn deze resultaatgebieden ten opzichte van het vorige ondernemingsplan verder uitgewerkt. En bij het onderdeel duurzaam benutten is de vergrote (beleids-)focus op circulariteit opgenomen. In het kort houden de gebieden in dit ondernemingsplan het volgende in:

- beter beschermen: het beschermen en vergroten van biodiversiteit en het behoud van natuur, landschap en cultuurhistorische waarden middels diverse activiteiten (o.a. meer bosaanleg, aangepast bosbeheer en vernatting van veengebieden);
- meer beleven: versterking van het maatschappelijk draagvlak door middel van het aanbieden van groene recreatie, educatieve diensten en sociale diensten;
- duurzaam benutten: slimmere inzet van grondstoffen (bijv. duurzaam inzetten van klei, zand en grind) en daarmee toenemende inkomsten en het bijdragen aan een circulaire samenleving en een gezond vestigingsklimaat;
- toonaangevende publieke organisatie: verbeterde operationele effectiviteit door de verbetering van processen en producten (o.a. communicatie en certificering), het in stand houden van deskundigheid en het ontwikkelen van leiderschapskwaliteiten (o.a. tevredenheidsonderzoek). ten opzichte van het vorige ondernemingsplan is de kwalificatie 'excellent' vervangen door de kwalificatie 'toonaangevend'.

Samenvattend volgen vijf prioriteitsgebieden uit het ondernemingsplan, namelijk:

- de biodiversiteit en de veerkracht van de ecosystemen, voornamelijk in natura 2000-gebieden;
- de bijdrage aan het klimaatakkoord met bos en veen;
- de inzet van kwetsbare mensen in het groen met betrekking tot de participatiewetgeving;
- het versterken van de belevingsmogelijkheden van topnatuur, voornamelijk in nationale parken;
- en de bijdrage aan de circulaire samenleving met de nadruk op natuurinclusieve landbouw.

4 Veranderingen in de maatschappelijke context

De context waarin Staatsbosbeheer zich begeeft verandert voortdurend. Het is van belang om de gevolgen van deze veranderende context in kaart te brengen om eventuele veranderingen in de bedrijfsvoering en/of de taakuitvoering te verklaren. Het gaat hierbij om exogene ontwikkelingen die wel van invloed zijn op het functioneren van Staatsbosbeheer, maar waarop Staatsbosbeheer als organisatie zelf geen echte invloed heeft. Om de veranderingen in de maatschappelijke context te ordenen, delen we de veranderingen in de volgende categorieën in: veranderingen op het gebied van milieu, juridische -, economische - , sociale -, technische -; en maatschappelijke veranderingen.

4.1 Verandering op het gebied van milieu en klimaat

Klimaatverandering: extremere weersomstandigheden

Naast reguliere bosverjonging en noodzakelijke kwaliteitsimpulsen krijgen de natuurgebieden van Staatsbosbeheer ook te maken met andere uitdagingen. Als gevolg van klimaatverandering worden de terreinen van Staatsbosbeheer vaker geteisterd door calamiteiten. Voorbeelden hiervan zijn vaker voorkomende natuurbranden, (plant)ziekten en uitzonderlijke droogte. De kosten als gevolg van de calamiteiten beïnvloeden de bedrijfsactiviteiten van Staatsbosbeheer in negatieve zin. Dit brengt ook de vraag met zich mee in hoeverre van Staatsbosbeheer in alle redelijkheid nog kan worden gevraagd al deze financiële risico's zelfstandig te dragen.

Aanzienlijke natuurbranden zoals de branden in De Meinweg en in de Deurnsche Peel in 2020 ruïneren vele hectaren aan natuurgebied. Langdurige perioden van droogte brengen de natuurgebieden ook behoorlijke schade toe, zoals het geval was in de extreem droge jaren 2018, 2019 en 2020. In 2021 was er juist sprake van water- en windschade. Door deze klimaatextremen ontstaat de noodzaak om Nederland weerbaarder te maken tegen droogte. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) onderstreepte de noodzaak hiervan in 2019[13]. Staatsbosbeheer erkende de urgentie hiervan.

Naast extremere weersomstandigheden zoals branden en droogte, komen ziekten en plagen ook vaker voor als gevolg van klimaatverandering. In 2018 kampte Staatsbosbeheer bijvoorbeeld met essentaksterfte en is onder leiding van een speciaal opgerichte taskforce een groot deel van de essen gekapt. Eveneens in 2021 bracht klimaatverandering uitdagingen voor de natuur, zoals de snelle en acute sterfte van de fijnspar. Daarnaast was in 2021 ook sprake van aanzienlijke wateroverlast die vroegen om additionele beheerinspanningen.

Stikstofdepositie zorgt voor druk op natuurgebieden

Staatsbosbeheer is juridisch eigenaar of medebeheerder van 128 Natura2000-gebieden, waarvan er 111 stikstofgevoelig zijn. Door de depositie van stikstof staan een groot aantal van deze gebieden onder druk. Staatsbosbeheer is hierdoor een belangrijke spil binnen het vraagstuk doordat de organisatie schuifruimte kan bieden voor een verbeterde zonering van landgebruik rondom Natura2000-gebieden. Op deze manier kan de organisatie bijdragen aan biodiversiteits-herstel, klimaatadaptatie en natuurinclusieve landbouw. Dit kan bewerkstelligd worden door onder andere CO_2-vastlegging door bosaanleg, veenvernatting en kringlooplandbouw op de terreinen van Staatsbosbeheer. De stikstofmaatregelen brachten meer projectomzet in de vorm van nieuwe

[13] Zie kamerbrief TK 27 625 nr. 489

taakopdrachten betreft natuurherstel vanuit het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Tegelijkertijd zorgt het meedenken aan oplossingsrichtingen in de gebiedsplannen ook voor extra kosten, waar niet altijd dekking tegenover staat.

Steeds meer drugsafval in natuurgebieden

In toenemende mate wordt er drugsafval gedumpt in natuurgebieden. De eigenaar van de grond is wettelijk verplicht dit op te ruimen. Dit bracht ook voor Staatsbosbeheer in de evaluatieperiode stijgende en hoge opruimkosten met zich mee, die niet of maar gedeeltelijk worden gedekt door een bijdrage vanuit de provincie en/of het Rijk. Ook zijn er grote regionale en provinciale verschillen tussen de frequentie en hoeveelheid waarmee er drugsafval wordt gedumpt. Als gevolg van de wettelijke verplichting, maar ook vanwege de maatschappelijke druk is Staatsbosbeheer tot op heden verplicht forse opruimkosten te maken. Het Rijk gaat overigens via een nieuwe regeling meer kosten vergoeden voor het opruimen van drugsafval om te voorkomen dat eigenaren van grond in geval van dumping van drugsafval een hoge rekening uit eigen zak moeten betalen of het milieu de dupe wordt omdat afdoende middelen voor het opruimen ontbreken.

4.2 Juridische veranderingen

In de evaluatieperiode zijn een aantal wettelijke eisen ingevoerd en veranderd waaraan Staatsbosbeheer dient te voldoen. Deze juridische veranderingen zorgen, er volgens Staatsbosbeheer, voor dat er meer mankracht moet worden ingezet en er meer en andere ICT systemen nodig zijn. Zij geven aan dat deze veranderingen geld kosten, maar dat er geen afspraken zijn gemaakt over de vergoeding hiervan. De belangrijkste juridische veranderingen zijn hieronder weergeven.

Inwerkingtreding van de AVG

Vanaf 25 mei 2018 is de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) rechtstreeks van toepassing in alle lidstaten van de Europese Unie. De Verordening is de opvolger van de Wet bescherming persoonsgegevens in Nederland. Het doel van de Verordening is om twee belangen te waarborgen: de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van hun gegevens en het vrije verkeer van persoonsgegevens binnen de Europese Unie (‘EU’).

De Wet open Overheid (WOO)

De Wet open overheid (Woo) regelt het recht op informatie over alles wat de overheid doet. Het is sinds 1 mei 2022 de opvolger van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) die al langere tijd in werking was. Het grote verschil tussen de huidige Woo en de voormalige Wob betreft de actieve openbaarmaking van overheidsinformatie. Voor passieve openbaarmaking (openbaarmaking op verzoek) zijn de twee wetten bijna volledig identiek.

Participatiewet

Sinds 1 januari 2015 is de Participatiewet van kracht. Deze wet verving de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong). De Participatiewet moet ervoor zorgen dat meer mensen werk vinden, ook mensen met een arbeidsbeperking. Staatsbosbeheer biedt op verschillende manieren plaats aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Zij richten zich hierbij op vier groepen: deelnemers dagbesteding, deelnemers met afstand tot de arbeidsmarkt (waaronder statushouders), taakgestraften en leerlingen Vso, Pro en entreeopleiding. Om dit te bereiken wordt samengewerkt met instellingen uit het sociaal-maatschappelijk domein in alle provincies. Van zorginstellingen tot leerwerkplaatsen en van Reclassering tot Binnenwerk.

4.3 Economische veranderingen

Stijgende kosten

Een belangrijke ontwikkeling die genoemd is in de gevoerde gesprekken, is de sterke prijsstijging waarmee Staatsbosbeheer tijdens de in beschouwing genomen periode is geconfronteerd. De sterk gestegen prijzen werden aanvankelijk gevoed door de wereldwijd aantrekkende economische groei, het sneller dan verwachte herstel van bepaalde markten in de wereld en de toenemende vraag naar onder andere olie-, staal- en hout-gerelateerde producten. Door corona stegen vervolgens de vervoerskosten drastisch door de sluiting van Chinese havens en de mondiale dislocatie van containers. Als gevolg van gestegen prijzen is het beheer van de gebieden voor Staatsbosbeheer duurder geworden. Hiertegenover staat overigens dat Staasbosbeheer als producent ook heeft weten te profiteren van de gestegen houtprijzen.

Vergrijzing en ontgroening

In de gesprekken die gehouden zijn kwam naar voren dat vergrijzing en ontgroening van de bevolking zowel kansen als beperkingen voor Staatsbosbeheer oplevert. Enerzijds wordt de groep actieve ouderen de komende jaren nog groter. Zij trekken de natuur in en zorgen voor meer (dag)recreatie in eigen land. Ook kunnen zij een bijdrage leveren als vrijwilliger en zo een bijdrage leveren aan het werk van Staatsbosbeheer. Anderzijds zorgt ontgroening, oftewel het wegtrekken van jongeren voordat zij een gezin stichten, er binnen bepaalde (plattelands)gebieden voor dat er minder vrijwilligers en werknemers zijn in bepaalde gebieden.

Krapte op de arbeidsmarkt

De evaluatieperiode kenmerkt zich door een hoge spanning op de arbeidsmarkt. Deze spanning wordt onder andere zichtbaar door veel openstaande vacatures, terwijl er weinig werkloze beroepsbevolking was. Dit zorgde er, volgens de gesproken personen, bij Staatsbosbeheer voor, net als bij veel andere organisaties overigens, dat vacatures moeilijker vervult werden in de evaluatieperiode.

4.4 Sociaal

Op sociaal gebied zijn de volgende zaken in de evaluatieperiode van belang geweest.

Coronapandemie: meer bezoekers

De coronapandemie heeft een groot deel van de evaluatieperiode beïnvloed (2020 en 2021). Staatsbosbeheer zag tijdens de pandemie de bezoekersaantallen van haar natuur- en recreatieterreinen sterk toenemen. Dit maakte zichtbaar hoe belangrijk het nationale groene erfgoed voor de samenleving is. Tegelijkertijd waren de inkomsten van huur en pacht lager dan in eerdere jaren.

Toenemende vraag naar handhaving

Daarbij bracht de toename aan bezoekers ook de noodzaak tot extra toezicht- en handhavings-capaciteit met zich mee, onder andere om de Covid-19 maatregelen te handhaven. De drukte lijkt blijvend te zijn toegenomen in de natuurgebieden van Staatsbosbeheer. De extra kosten voor deze toezicht- en handhavingscapaciteit zijn, volgens Staatsbosbeheer, nog niet of onvoldoende gedekt en daarvoor dient een oplossing te worden gevonden.

Verantwoorden voor de license to operate

Vanuit de samenleving is in toenemende mate behoefte aan uitleg en dialoog over de werkwijze van Staatsbosbeheer. De vraag naar participatieprocessen en communicatie over de werkwijze van Staatsbosbeheer vanuit de burger neemt toe. Dit beïnvloedt het werk van Staatsbosbeheer.

Een voorbeeld van de groeiende vraag naar communicatie is de opschudding over ontwikkelingen binnen het natuurgebied de Oostvaardersplassen. De geplande ontwikkelingen van Nationaal Park Nieuw Land, waar de Oostvaardersplassen deel van uitmaakt, kwamen prominent in het nieuws. Hier vroeg met name het beheer van grote grazers om veel samenwerking en communicatie met de omgeving. Dit werd gedaan via initiatieven zoals de ‘schuurdialogen’. Ook bracht de houtoogst in Natura2000-herstel- en omvormingsprojecten verhitte discussies met zich mee.

5 Doeltreffendheid

5.1 Inleiding

In het ondernemingsplan 2020-2025 'Veerkracht en verbinding' worden vier hoofddoelen benoemd: beter beschermen, duurzaam benutten, meer beleven en een toonaangevende publieke organisatie. Deze doelstellingen zijn opgesteld en afgeleid uit de wettelijke taken van Staatsbos-beheeren het convenant uit 2014. Daarnaast dragen deze doelen bij aan de visie van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, het Klimaatakkoord, het Programma Aanpak Grote Wateren, het Deltaplan en het Biodiversiteitsverdrag. Ook vormden zij de basis van het ondernemingsplan 2015-2020 'Ziel en zakelijkheid'. Het ondernemingsplan vormt de basis voor het kunnen monitoren van de afspraken die gemaakt zijn tussen het ministerie van LNV en Staatsbosbeheer. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de doeltreffendheid van het functioneren van Staatsbosbeheer. Dit wordt gedaan door te bezien in hoeverre de gemaakte afspraken ook zijn nagekomen.

We behandelen eerst de drie hoofddoelen beschermen, benutten en beleven, welke onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en samen de 'drie B's' worden genoemd. De verbondenheid tussen deze begrippen blijkt uit de voortdurende opgave om hier een juiste balans tussen te vinden. Hierna behandelen we de doeltreffendheid op het vierde hoofddoel (toonaangevende publieke organisatie). We beschouwen het functioneren van Staatsbosbeheer doeltreffend als de organisatie haar wettelijke taken binnen deze vier doelstellingen weet uit te voeren en daarmee uitvoering geeft aan de beleidsdoeleinden van LNV.

De analyse op de doeltreffendheid van het functioneren van Staatsbosbeheer is als volgt opgebouwd: allereerst zijn de relevante ondernemingsplanen over de periode 2015-2020 en 2020-2025 geanalyseerd. Staatsbosbeheer heeft in de genoemde ondernemingsplannen per hoofddoel enkele prestatie-indicatoren opgesteld. Omdat de gehanteerde prestatie-indicatoren in beide ondernemingsplannen verschillen hebben we de indicatoren van beide ondernemingsplannen separaat opgenomen. Deze prestatie-indicatoren hanteren we als uitgangspunten om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid. Aan de hand van deskresearch van relevante documenten over de resultaten en voortgang van projecten peilen we hoe Staatsbosbeheer scoort op deze prestatie-indicatoren. Vervolgens geven we hier aan de hand van de verkregen input via interviews extra duiding aan, wat uiteindelijk resulteert in een beoordeling van de doeltreffendheid per hoofddoel.

5.2 Beter beschermen

Onder het hoofddoel Beter beschermen verstaat Staatsbosbeheer het beter beschermen van bos, natuur, landschap en cultuurhistorische waarden. Hier valt het ontwikkelen en versterken van de biodiversiteit en veerkracht in kenmerkende hoofdsystemen van het Nederlandse landschap, met name in de Natura 2000-gebieden, ook onder. Staatsbosbeheer geeft invulling aan dit doel door, in samenwerking met gebiedspartijen, meer aaneengesloten beheergebieden te creëren binnen de kaders van de Wetnatuurbescherming en de Nationale Natuurvisie. Het streven is de komende jaren het aantal natuurterreinen dat in goede conditie verkeert te vergroten. Het accent ligt hierbij op de gebieden met de zwaarste beschermingsstatus, zoals Natura 2000, Ramsar wetlands en andere bijzondere nationale natuurgebieden.

In het nieuwe ondernemingsplan ligt meer nadruk op de bijdrage van Staatsbosbeheer aan het klimaatvraagstuk. Deze bijdrage wordt concreet gemaakt door middel van meer bosaanleg, aangepast bosbeheer en waar mogelijk het vernatten van veengebieden.

5.2.1 *Voortgang op geformuleerde prestatie indicatoren*

De prestatie-indicatoren in het nieuwe Ondernemingsplan zijn voor de jaren 2019 en 2020 anders geformuleerd dan voor 2018. Daarom zijn twee verschillende tabellen opgenomen die voor de verschillende perioden inzicht bieden in de doelmatigheid op het doel beter beschermen. De eerste kolom van de eerste tabel geeft tevens inzicht in de beginwaarde van de prestatie-indicator in 2015.

Navolgende tabel laat zien dat een aantal indicatoren in het derde kwartaal van 2019 achterloopt op het gestelde doel in 2020 en/of daar verder van verwijderd is geraakt. De randlengte van het beheerareaal is nagenoeg gelijk aan de streefwaarde, maar is wel afgenomen ten opzichte van 2015. Ook is de totale aaneengesloten oppervlakte afgenomen. Het aantal contracten met boeren en lokale ondernemers is de afgelopen jaren toegenomen, maar ligt in 2019 nog van de streefwaarde af. Daarnaast laat het aantal beschikbare BOA-uren een lichte stijging zien, maar loopt het aantal in 2019 nog ver achter op de doelstelling. In 2018 is wel voldoende gescoord op de streefdoelen op het gebied van biodiversiteitswinst in de beheerde gebieden.

Tabel 5.1 Overzicht feiten en cijfers in relatie tot Beter Beschermen.

	2015 a)	2018 b) (Q3)	2019 c) (Q3)	Doelstelling 2020
Biodiversiteitswinst beheerde gebieden	Streefdoelen vastgesteld	Voldoende gescoord op streefdoelen	Meting 1 x per jaar	Voldoende gescoord op streefdoelen
Monitoring en evaluatie van afgesproken doelen in percentage van de beheerde oppervlakte	2%/jaar	8%/jaar	Meting 1 x per jaar	8%/jaar
Externe audits	2	1	Vervallen	4
Oppervlakte bos waar bosverjonging via kap en verjonging wordt bereikt	1-1,5%	0,68%	Meting 1 x per jaar	1%
Totale randlengte van ons beheerareaal (in kilometer)	26.280	24.970	24.966	25.000
De totale aaneengesloten oppervlakte van de grote eenheden (>500 hectare) (in hectare)	96.424	89.936	91.168	100.000
Percentage van ons beheerareaal dat samen met derden wordt beheerd	20%	20%	Meting 1 x per jaar	>25%
Aantal contracten met boeren en lokale ondernemers	4.715	4.810	4.810	5.000
Aantal beschikbare BOA-uren	27.000	37.021	31.603	55.000
Hoogwaterbescherming	Geen indicatoren			
Drinkwatervoorziening	Geen indicatoren			

Bron: Ecorys, Evaluatie Staatsbosbeheer 2018
Bron: Concernrapportage 30 september 2018 (t.m. Q3)
Bron: Concernrapportage Q3 2019 (t.m. Q3)

Tabel 5.2 laat zien dat de aanleg van nieuw bos in 2021 nog ver af staat van de streefwaarden in 2025 (192 ha in 2021 tegenover een streefwaarde van meer dan 2.500 ha in 2025). Op de andere KPI's is nog geen trend waar te nemen omdat de cijfers voor 2020 en/of 2021 ontbreken.

Tabel 5.2 Prestatie-indicatoren Beter beschermen voor de periode 2020-2025

Succesfactor	KPI	2020	2021	Streven in 2025
Verbeteren van beheerconditie van onze terreinen in goede staat conform. CMSi. Focus op Natura 2000-gebieden.	% terreinen met beheer-conditie in goede staat in alle terreinen in beheer	17%	Nb	>40%
	% terreinen met beheer-conditie in goede staat in Natura 2000-gebieden in beheer	23%	Nb	>50%
Bijdrage klimaatakkoord door aanleg nieuw bos (doel 5.000 ha in 2030)	Aantal hectares	0	192	>2.500 ha
Bijdrage klimaatakkoord door vernatting veengebieden (doel 5.000 ha in 2030)	Aantal hectares	0	Nb	>2.500 ha
Vergroten van hoofdecosystemen in beheer (N2000, NNN, en in het kader van Programma Aanpak Grote Wateren en Integraal Rivier Management, volgens MAB-concept)	Aantal extra hectares hoofdecosystemen in beheer	0	Nb	>5.000 ha

Bron: Veerkracht en verbinding. Ondernemingsplan Staatsbosbeheer 2020-2025.

De doelstellingen en bijbehorende indicatoren zijn de afgelopen jaren door Staatsbosbeheer herzien, onder andere om moeilijk te meten doelstellingen, zoals biodiversiteit en hoogwater-bescherming, algemener meetbaar te maken. Daarnaast zijn, conform het nieuwe ondernemingsplan, doelen om bij te dragen aan het klimaatakkoord toegevoegd. In vergelijking met de tabel uit het vorige ondernemingsplan, laten de doelstellingen en KPI's voor de periode 2020-2025 daarom een meer strategisch karakter zien.

Wat betreft biodiversiteit is het lastig om voor de verschillende beheertypen van Staatsbosbeheer een algemene uitspraak te doen over de biodiversiteitswinst. In het nieuwe ondernemingsplan is biodiversiteit meer algemeen meegenomen in de doelstelling voor beheer. Via het Conservation Management System International (CMSi) zijn beheerplanen voor de gebieden opgesteld, waar biodiversiteitsmanagement in wordt meegenomen.

Ook de voortgang op het behoud van natuur, landschap, cultuurhistorische waarden, hoogwaterbescherming en drinkwatervoorziening is lastig te monitoren door de onvolledigheid van meetgegevens of moeilijkheden bij het meten. Als resultaat zijn meer strategische doelstellingen en KPI's, zoals 'Vergroten van hoofdecosystemen in beheer' en 'Aantal extra hectares hoofd-ecosystemen in beheer' geformuleerd. Hier is hoogwaterbescherming een onderdeel van.

5.2.2 Duiding

Het formuleren en bijhouden van de KPI's is een goede manier om de voortgang op doelstellingen 'smart' te maken. Het verhaal om de cijfers heen is echter breder, zo blijkt uit de interviews die zijn gehouden. Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen.

Beter beschermen is een kerntaak van Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer is in de ogen van provincies en andere samenwerkende partijen van de 'drie B's' het meest gelieerd aan deze doelstelling. De organisatie wordt nog steeds gezien als een beheerorganisatie die haar wettelijke taken succesvol uitvoert. In dit kader worden vaak de **Natura-2000 gebieden** genoemd, om aan te tonen hoe Staatsbosbeheer succesvol invulling geeft aan de doelstelling beter beschermen. Volgens de geïnterviewden werkt Staatsbosbeheer hier namelijk en succesvol aan het bereiken van de ecologische doelen die door de Europese Commissie zijn gesteld.

Staatsbosbeheer is integraal onderdeel van het stikstof vraagstuk

Met het grote areaal aan Natura-2000 gebieden is Staatsbosbeheer zich bewust van de sleutelrol in het stikstof-vraagstuk. Op landelijk niveau heeft Staatsbosbeheer veel informatie beschikbaar en kennis gedeeld, wat de politiek heeft geholpen in het vinden van passende oplossingen. Ook heeft Staatsbosbeheer grond beschikbaar gesteld aan pachters om extensieve, natuurinclusieve landbouw op te bedrijven en zo stikstofemissies van landbouwbedrijven te reduceren. Deze grond vormt een uitbreiding op de grond die pachters reeds in bezit hebben of al pachten. Deze toename in beschikbaarheid van grond voor boeren bedrijven moet ervoor zorgen dat er natuurvriendelijker en duurzamer wordt geboerd. De Rabobank is partner in deze aanpak door deelnemende agrariërs een (bescheiden) verlaging van de hypotheekrente aan te bieden. Voor de uitvoering is echter nog niet geheel duidelijk wat de doelen van Staatsbosbeheer op het gebied van het terugdringen van de stikstofuitstoot zijn. Een aantal geïnterviewde partijen geven aan dat het nuttig is als LNV en Staatsbosbeheer hierover met elkaar in gesprek gaan.

Werkhouding wordt door geïnterviewden als enthousiast en toegewijd ervaren

In vrijwel alle interviews wordt gesproken over het enthousiasme en de toewijding waarmee de werknemers van Staatsbosbeheer terreinen beheren en beschermen. Het personeel is inhoudelijk betrokken en straalt plezier uit om in en/of voor de natuur te werken. Samenwerkende partijen merken dat de communicatie soepel verloopt. Door deze opstelling is er veel waardering voor de organisatie.

Monitoring doeltreffendheid is lastig

De prestatie indicatoren die de doeltreffendheid van 'beter beschermen' moeten meten zijn lastig te monitoren (zie tabel 5.2 hierboven). Staatsbosbeheer zelf ziet dit als een aandachtspunt. Ook andere terrein beherende organisaties hebben hier overigens moeite mee. Blijkbaar lopen organisaties hier dus tegen de grenzen van meetbaarheid aan en is het de vraag of er door Staatsbosbeheer überhaupt een goed monitoringsysteem voor 'beter beschermen' kan worden ontwikkeld.

De maatschappij wordt tegelijk kritischer

De geïnterviewde partijen geven aan dat het maatschappelijk debat toeneemt en de maatschappij kritischer wordt over de werkzaamheden die Staatsbosbeheer uitvoert. De mondige burger en het toenemende maatschappelijk belang van groen maken dat discussies steviger worden, zoals in het geval van de ophef over de sterfte van grote grazers in de Oostvaardersplassen en de discussie over het wel of niet bijvoeren van dieren.[14] Onder druk van actievoerders zijn de dieren destijds toch bijgevoerd en is het advies van Staatsbosbeheer door de provincie niet opgevolgd. Ook wordt

[14] https://nos.nl/artikel/2220345-doodsbedreiging-van-boswachters-ongewild-beloond

er soms bos bekapt om bepaalde natuurdoelen te halen, wat lastig uit te leggen is aan het publiek en direct omwonenden. Het belang van duidelijke communicatie vanuit Staatsbosbeheer neemt daardoor toe en de samenwerking hierin met provincies c.q. Rijk. Boswachters vangen volgens de geïnterviewden namelijk vaak 'de eerste klappen' op. Communicatiebeheer is voor Staatsbosbeheer echter lastig door de veelheid aan taken en doelgroepen, geeft een van de geïnterviewde partijen aan.

5.3 Meer beleven

Onder meer beleven verstaat Staatsbosbeheer het actief betrekken van verschillende bezoekersgroepen uit de samenleving bij de gebieden van Staatsbosbeheer. Dit gebeurt onder andere door toegankelijkheid van de terreinen te waarborgen, door aanleg en beheer van een basisinfrastructuur voor wandelen en fietsen. Door de beperkte financiering is Staatsbosbeheer de afgelopen jaren gedwongen meer of minder accent te leggen op gebieden qua voorzieningen en ontsluiting. In de icoongebieden, met name de Nationale Parken Nieuwe Stijl, wordt gericht ingezet op bijzondere belevingsconcepten. In stedelijk gebied wil Staatsbosbeheer bijdragen aan een aangename woonomgeving met voldoende groen en recreatiemogelijkheden dicht bij huis.

In vergelijking met het oude ondernemingsplan, wordt in het nieuwe ondernemingsplan meer ingezet op het realiseren van maatschappelijke opgaven, zoals op educatief vlak voor jeugd of zorg. Voor kwetsbare groepen uit de samenleving realiseert Staatsbosbeheer bijvoorbeeld, in samenwerking met diverse partners, verschillende werksoorten in het beheer.

5.3.1 Voortgang op geformuleerde prestatie indicatoren

Onderstaande tabel 5.3 laat zien dat veel van de indicatoren dichtbij of zelfs hoger dan de beoogde doelstelling liggen in het derde kwartaal van 2019. Een positieve ontwikkeling is bijvoorbeeld het klanttevredenheidscijfer, dat met een 8,5 hoger ligt dan de gestelde 8. Ook het aantal gemeenten met een recreatief samenwerkingsverband, het aantal basisschoolscholieren dat meedoet aan natuureducatieactiviteiten en het aantal evenementen ligt (soms fors) hoger dan de doelstelling. Het aantal bezoekers aan buitencentra is in de evaluatieperiode afgenomen. Na 2019 waren hier geen cijfers meer van beschikbaar, maar gezien de coronapandemie en de sluiting van de buitencentra is het aannemelijk dat deze ook in 2020 en 2021 gedaald zijn, terwijl het aantal bezoekers van natuurgebieden is gestegen. Daarnaast is het aantal vrijwilligers de afgelopen jaren gegroeid en kwam het aantal in 2019 dicht bij de doelstelling van 7.500. Het aantal sociale arrangementen met zorginstellingen en gemeenten lag in 2019 echter achter op de doelstelling, waarin het aantal arrangementen met gemeenten de afgelopen jaren is gedaald.

Tabel 5.3 Overzicht feiten en cijfers in relatie tot Meer Beleven

	2015 a)	2018 b) Q3	2019 c)	Doelstelling 2020 2020 2020
		(Q3)	(Q3)	
Bezoekers buitencentra	1.033.496	961.000	920,000	1.400.000
Deelnemers natuuractiviteiten incl. excursies	21.000	23.971	30.903	10% groei
Klanttevredenheid	Nb	8,2	8.5	8
Gemeenten met een recreatief samenwerkingsverband	22	40.	40	150
Aantal basisschoolscholieren dat meedoet aan een natuureducatieactiviteit	1,2 mln.	0,625 mln	2,04 mln	1,5 mln.

	2015 a)	2018 b) Q3	2019 c)	Doelstelling 2020 2020 2020
		(Q3)	(Q3)	
Aantal culturele en andere evenementen	91	56	57	50
Aantal geregistreerde vrijwilligers	5.950	6.826	7.319	7.500
Sociale arrangementen met zorginstellingen	90	73	82	120
Sociale arrangementen met gemeenten	14	12	9	30

a) Bron: Ecorys, Evaluatie Staatsbosbeheer 2018

b) Bron: Concernrapportage 30 september 2018 (t.m. Q3)

c) Bron: Concernrapportage Q3 2019 (t.m. Q3)

In lijn met de veranderingen in het nieuwe ondernemingsplan zijn de doelen en KPI's op het doel 'meer beleven' aangepast, bijvoorbeeld door het toevoegen van doelen op het gebied van maatschappelijke participatie. Tabel 5.4 laat de ontwikkeling op de prestatie-indicatoren zien voor de periode 2020 en 2021. Het aantal vrijwilligers is in deze periode sterk toegenomen en komt in de buurt van de gestelde streefwaarde. Ook het gemiddeld aantal mensen dat werkt in het beheer is toegenomen. Daarnaast laat het klanttevredenheidscijfer ook een positieve ontwikkeling zien en ligt hoger dan de streefwaarde in 2025 en hoger ten opzichte van de voorgaande jaren.

Het aantal deelnemers aan natuurprogramma's is in 2021 ten opzichte van 2020 afgenomen en loopt hiermee achter op het streefgetal van 2025. De afgelopen jaren zijn er geen nieuwe visitorcenters bijgekomen, waardoor het aantal van vier nieuwe visitorcenters in 2025 ver weg lijkt. Voor twee KPI's is het niet mogelijk een trend te beschrijven, gezien gegevens ontbreken.

Tabel 5.4 Prestatie indicatoren 'Meer beleven' voor de periode 2020-2025

Succesfactor	KPI	2020[a)]	2021[b)]	Streven in 2025
Vergroten maatschappelijke participatie bij terreinbeheer voor deelnemers met afstand tot de arbeidsmarkt	Gemiddeld aantal mensen werkzaam in het beheer gedurende het jaar	160	269	500
Versterken van de beleefbaarheid van de Nationale Parken nieuwe stijl in samenwerking met maatschappelijke partijen en bedrijfsleven	Aantal nieuwe NP visitorscentres	0	0	4
Vergroten maatschappelijke betrokkenheid bij terreinbeheer voor burgers	Aantal vrijwilligers	7.300	8.265	9.000
Vergroten klanttevredenheid bezoekers	Rapportcijfer Klanttevredenheid	8	8,7	8,3
Vergroten deelname aan innovatieve (verblijfs-)recreatie belevingsconcepten in de Nationale Parken nieuwe stijl	Aantal innovatieve projecten	1	Nog niet bekend	5
Vergroten deelname jeugd en gezinnen aan natuurprogramma's	Aantal deelnemers	1 miljoen deelnemers	870.440	1,2 miljoen deelnemers

Succesfactor	KPI	2020[a)]	2021[b)]	Streven in 2025
Vergroten van natuur en groen bij stadsontwikkeling vanuit de visie Groene Metropool	Aantal steden waarbij Staatsbosbeheer betrokken is bij de vergroening	Nulmeting	Nb	20

Bron a) Veerkracht en verbinding. Ondernemingsplan Staatsbosbeheer 2020-2025
Bron b) Concernrapportage 2021, 4e kwartaal versie 2.0 AC

5.3.2 Duiding

Aantal vrijwilligers en klanttevredenheidscijfer zijn toegenomen

De ontwikkelingen rondom corona maken het aannemelijk dat de activiteiten die samenhangen met de doelstelling 'meer beleven' ook in de samenleving aan populariteit hebben gewonnen. Dit is onder andere terug te zien in de toename van het aantal vrijwilligers en het hoge klanttevredenheidscijfer. Zowel in de gehouden interviews als in de jaarverslagen wordt gerefereerd naar de toename in vrijwilligers. Onder andere de behoefte om bezig te zijn in de natuur tijdens corona wordt als verklaring genoemd voor de stijging van het aantal vrijwilligers in 2021, terwijl in 2020 juist nog sprake was van afwezigheid van vrijwilligers en binnenwerk-medewerkers door corona. In 2020 werden daardoor veel snoei- en onderhoudswerkzaamheden niet of nauwelijks uitgevoerd. Door vrijwilligers worden werkzaamheden uitgevoerd die anders blijven liggen en Staatsbosbeheer waardeert dan ook hun enthousiasme en inzet.

Staatsbosbeheer is actief in het aantrekken van nieuwe doelgroepen

Staatsbosbeheer wordt als een ambitieuze organisatie gezien als het gaat om het betrekken van meerdere bezoekersgroepen. Ter onderbouwing hiervan worden in de interviews enkele initiatieven benoemd, die als goede voorbeelden dienen voor hoe Staatsbosbeheer haar doelstelling 'meer beleven' actief probeert in te vullen. Veel van de initiatieven hebben betrekking op de bossen en natuurparken. Zo is het initiatief 'Buitenlevenvakanties' een voorbeeld van hoe Staatsbosbeheer op een innovatieve manier zo veel mogelijk mensen de natuur laat beleven.

Buitenlevenvakanties

Samen met Natuurmonumenten en Landschappen NL stelt Staatsbosbeheer onder het platform Buitenlevenvakanties oude verlaten boswachterswoningen (ca. 100) beschikbaar die voor vakantiedoeleinden gebruikt kunnen worden. Deze huisjes liggen midden in de natuur verscholen. Tot op heden is het een succesvol concept met een hoge bezettingsgraad. Er is geen verdienmodel voor Staatsbosbeheer aan verbonden.

Het accent op meer beleven verschilt per regio

Staatsbosbeheer is op verschillende terreinen in Nederland in het buitengebied actief, waardoor ze een groter gebied van Nederland ontsluiten en niet alleen bos dat voor recreatie wordt gebruikt. In de interviews wordt opgemerkt dat Staatsbosbeheer natuurbeleving breder opvat dan alleen de bossen. Het accent verschilt wel per regio. In stedelijke gebieden is Staatsbosbeheer bijvoorbeeld actief in het voorzien in de behoefte van groen nabij steden. Het programma 'Groene Metropool' is hier een goed praktijkvoorbeeld van.

Groene Metropool

Rondom steden zijn er traditioneel veel automobiele gebieden die zich richten op bezoekers die met de auto komen. Mede door corona is er echter een verschuiving van met de auto naar vanuit huis op pad gaan. Hierdoor ontstaat er een andere vraag vanuit de samenleving betreffende het type natuurgebieden dat men wil bezoeken. Binnen en buiten de stad ontstaan er groene gebieden waardoor er een groen netwerk ontstaat vanaf de voordeur. Het programma Groene Metropool is daarom ontstaan vanuit de betekenis die groen in de stad heeft voor mensen. Door het netwerk aan groen ontstaat er ook meer verplaatsing van de natuur, zoals door dieren en insecten. Het perspectief vanuit Groene Metropool is dan ook dat de Nederlandse natuur niet alleen buiten de steden hoeft te bestaan. Op deze manier is er ook een nieuw perspectief op natuur ontstaan in Nederland in brede zin.

Overname van het beheer van recreatieschappen sluit aan bij de doelstelling meer beleven

In 2017 heeft Staatsbosbeheer het beheer van zeven recreatieschappen in de provincie Zuid-Holland overgenomen. Vanaf 1 januari 2023 beheert, ontwikkelt en exploiteert Staatsbosbeheer ook de gebieden van Recreatieschap Stichtse Groenlanden. De overname van het beheer van deze recreatieschappen sluit aan bij de doelstelling meer beleven. Bij overname van het beheer richt Staatsbosbeheer zich namelijk op het beheer, handhaving en toezicht en daarbij de ontwikkeling van projecten die ervoor zorgen dat gebieden aantrekkelijker worden voor bezoekers. Staatsbosbeheer vergroot door deze overnames van het beheer ook het beheer van recreatiegebieden in en nabij stedelijke gebieden, wat aansluit bij de ambities van het programma Groene Metropool.

Monumenten vragen veel onderhoud en zijn moeilijk te exploiteren

Ten aanzien van het wettelijk kader en de doelstelling ‘meer beleven’ voelt Staatsbosbeheer verantwoordelijkheid voor het in stand houden van monumenten in haar gebieden. Instandhouding wordt over het algemeen bereikt, al wordt opgemerkt dat Staatsbosbeheer soms moet terug komen op vooropgestelde ambities. Het onderhouden en exploiteren van monumenten is kostbaar en intensief. Een van de geïnterviewden geeft aan dat wegens de lastendruk niet alles in oorspronkelijke staat behouden hoeft te blijven. Als voorbeeld wordt het beheer van Radio Kootwijk genoemd, dat volgens betrokkenen niet rendabel is (zie hiervoor ook het hoofdstuk Doelmatigheid).

Drukte in natuurgebieden heeft gezorgd voor druk op natuurgebieden en organisatie

Corona heeft gezorgd voor een sterkte toename in het aantal bezoekers in de gebieden van Staatsbosbeheer. Dit heeft voor schade gezorgd in sommige natuurgebieden, door bijvoorbeeld loslopende honden en het achterlaten van afval door bezoekers. Ook moest drukte in natuurgebieden door boa’s in goede banen worden geleid. Handhaving en communicatie (zie ook ‘beter beschermen’) zijn voorbeelden van taken die steeds meer bij Staatsbosbeheer terecht komen en lasten met zich mee brengen. De inspanning van boa’s gaat omhoog, terwijl de kosten niet gefinancierd worden vanuit het SNL. De provincies en Staatsbosbeheer zijn over de kostendekking verdeeld.

5.4 Duurzaam benutten

Vanuit met name het convenant zijn de prioriteiten onder de doelstelling Duurzaam Benutten gericht op slimmere inzet van grondstoffen en de hiermee samenhangende toename van inkomsten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het op duurzame wijze inzetten van klei, zand en grind uit natuurontwikkelingsprojecten. Daarnaast wordt in toenemende mate biomassa gebruikt in de chemie of andere duurzame toepassingen. Tegelijkertijd richt Staatsbosbeheer zich op het verbeteren van de vermogenspositie, reservevorming via het Nationaal Groenfonds, een stijging

van inkomsten uit ecosysteemdiensten, toerisme en recreatie, en het benutten van fondsvorming en gebruiksrechten.

5.4.1 *Voortgang op geformuleerde prestatie indicatoren*

De Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer biedt ruimte voor commerciële activiteiten, binnen de kaders van de Mededingingswet. Bij de inschakeling van marktpartijen is de Aanbestedingswet van toepassing en voor zover Staatsbosbeheer met overheidsmiddelen aan derden financiële voordelen verschaft, geldt het staatsteunkader. De navolgende tabel laat zien dat de doelstellingen voor baggerspecie en klei voor dijkverzwaring in de jaren 2018 en 2019 niet worden behaald. Deze hangen echter sterk samen met de uitvoering van grote(re) infrastructurele werken. In de praktijk zijn dit type projecten niet gelijkmatig verspreid over de tijd. Voor verdere financiële informatie verwijzen wij naar hoofdstuk 6.

Tabel 5.5 Overzicht feiten en cijfers in relatie tot Beter Benutten

	2015 b)	2018 c) (Q3)	2019 d) Q3	Doelstelling 2020
Oogsten van hout (m^3)	338.140	245.084	180.277	310.000
Oogsten van biomassa (m^3) [a)]	46.427	24.997	41.393	70.000
Ontvangen baggerspecie (m^3)	406.250	66.002	333.755	625.000
Klei voor dijkverzwaring	450.000	131.944	7.185	1 mln.
Meten van klanttevredenheid (B-to-B) (rapportcijfer)	Nb	Nb	Nb	8
Stijging omzet door nieuwe ingebruikgeving op duurzame wijze (agrarisch, recreatief, zorg, etc.)	Nb	0,29 mln euro	0,8 mln euro	+10%
Vastgoedportfolioconversie	5 mln.	1,6 mln euro	3,9 mln euro	10 mln.
Recreatief ondernemerschap (eigen terreinen, excursies, etc.)	7,0 mln.	6,3 mln euro	8,6 mln euro	7 mln.

a) Realisatie exclusief gras en riet.
b) Bron: Ecorys, Evaluatie Staatsbosbeheer 2018
c) Bron: Concerorapportage 30 september 2018 (t.m. Q3)
d) Bron: Concerorapportage Q3 2019 (t.m. Q3)

Voor de periode 2020-2015 zijn de prestatie indicatoren voor ‘duurzaam benutten’ aangepast. Navolgende tabel geeft een overzicht van de nieuwe indicatoren, alsmede de beginwaarde voor het startjaar, de voortgang in het jaar 2021 en de streefwaarde op de einddatum van het nieuwe ondernemingsplan in 2025.

Tabel 5.6 Prestatie-indicatoren ‘Duurzaam benutten’ voor de periode 2020-2025

Succesfactor	KPI	2020	2021	Streven in 2025
Optimaliseren van duurzaam en klimaatslim bosbeheer conform. FSC®-keurmerk incl. boscompensatie	% van het bosareaal dat voldoet aan FSC®-keurmerk	100%	100%.	100%
Bijdrage aan de circulaire economie door hoogwaardige toepassing van natuurlijke grond- en reststoffen uit het terreinbeheer	% van de aangeleverde grond- en reststoffen dat wordt hergebruikt	75%	Nb	85%

Succesfactor	KPI	2020	2021	Streven in 2025
Ruimte bieden aan groen en duurzaam ondernemerschap als publieke opdrachtgever en bij de uitgifte van gebouwen en terreinen (2030: 100% duurzame inkoop en aanbesteding)	Nulmeting Duurzaamheids-criteria o.b.v. rijksbeleid	Nulmeting	Nb	>80%
Ruimte bieden aan kringlooplandbouw natuurinclusieve landbouw	Aantal deelnemende bedrijven	10	3	>40
	Aantal hectares in gebruikgeving	Nulmeting	94	>4.000 ha
Het in kaart brengen van de maatschappelijke en economische waarde van ecosysteemdiensten van Staatsbosbeheer in het jaarverslag	Bijdrage aan schone lucht, water en bodem	Vaststellen van methode	Nb	100% beschreven

Bron a) Veerkracht en verbinding. Ondernemingsplan Staatsbosbeheer 2020-2025
Bron b) Concernrapportage 2021, 4e kwartaal versie 2.0 AC

5.4.2 *Duiding*

Over het algemeen blijkt, net als bij de andere doelstellingen, dat Staatsbosbeheer de wettelijke taken van het doel duurzaam benutten doeltreffend uitvoert. Een groot deel van de omzet wordt bijvoorbeeld behaald uit de kap en verkoop van hout, pacht en recreatie (ongeveer 80-85%, zie ook Tabel 6.1).

Staatsbosbeheer moet meer eigen inkomsten genereren

In het convenant heeft duurzaam benutten meer aandacht gekregen, door de nadruk op ruimte voor het genereren van eigen inkomsten. Dit maakt dat Staatsbosbeheer een bijzonder karakter heeft. In tegenstelling tot veel andere zbo's is Staatsbosbeheer een Rijksorganisatie die voor een groot deel haar eigen broek op moet houden.

Er bestaat spanning tussen benutten, beleven en beschermen

Staatsbosbeheer staat bij haar afnemers bekend als een betrouwbare en transparante organisatie die worstelt met de spanning die kan ontstaan tussen de 'drie B's'. Staatsbosbeheer heeft voor publiek het imago van een beheerorganisatie en geen exploitatiebedrijf. Voor houtkap en andere commerciële activiteiten heeft het publiek steeds minder begrip. Houtkap is in volume afgenomen door toename in kosten voor houtoogst en een afname van het rendement, maar ook de kritische houding van de maatschappij speelt in deze afname een rol. Deze spanning vraagt in toenemende mate om een combinatie van economische en maatschappelijke afwegingen en wordt door andere organisaties (h)erkend.

5.5 Doelbereik in breder perspectief

Afwegingen drie B's vragen om lokaal maatwerk

De drie B's kunnen op strategisch niveau niet los van elkaar worden gezien. In sommige gebieden kunnen verschillende doelstellingen leiden tot schuring. Dit is in mindere mate het geval als er van één doelstelling sprake is (beleven of beschermen). Via de SNL bepalen provincies of een bos het label 'natuurbos' of 'multifunctioneel' krijgt. Bij natuurbos ligt de focus van Staatsbosbeheer volledig op beschermen, terwijl multifunctionele bossen worden ingezet voor alle doelstellingen (de drie B's). In de afweging tussen de drie B's wordt dus zoveel mogelijk lokaal maatwerk toegepast.

De spanning tussen de drie B's wordt verhoogd door het toenemende belang van groen in de maatschappij (onder andere door corona en de klimaatcrisis) en het kritische maatschappelijke debat (zie ook 'beter beschermen'). Bij het kappen van een stuk bos in het kader van duinontwikkeling bij Schoorl werd er bijvoorbeeld via social media kritiek geuit op dit besluit van Staatsbosbeheer. Daarnaast kan ook sprake zijn van een financiële spanning tussen de drie B's. Zo zal meer aandacht voor beleven of beschermen kunnen leiden tot hogere kosten voor Staatsbosbeheer terwijl de mogelijkheden voor beter benutten hierdoor juist wordt beperkt.

De drie doelstellingen worden op veel plekken, ondanks de soms lastige afwegingen binnen de organisatie, met succes uitgevoerd. Een treffend voorbeeld waar de drie B's met succes op één locatie worden gecombineerd zijn de duinen. Deze beschermde Natura-2000 gebieden zijn cruciaal voor waterwinning (benutten) en zijn, doormiddel van fiets- en wandelpaden, voor recreatie toegankelijk.

De taakopvatting is aan het veranderen van beheer- naar ontwikkelorganisatie

Staatsbosbeheer is van oorsprong vooral een beheerorganisatie. Mede door het verdwijnen van andere organisaties zoals de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en de bijdrage van Staatsbosbeheer aan maatschappelijke opgaven, heeft de organisatie steeds meer een ontwikkeltaak gekregen. Door grote landelijke transities (woningbouw, energie, klimaat) wordt Staatsbosbeheer steeds vaker gevraagd om mee te denken en te helpen in de uitvoering van maatregelen. Zo draagt Staatsbosbeheer bij het aan opstellen van gebiedsagenda's en de ontwikkeling van natuur- en landbouwterreinen in het kader van klimaat- en stikstofdoelstellingen.

Wettelijk takenpakket is ruim gedefinieerd

In diverse interviews wordt opgemerkt dat het wettelijke takenpakket ruim is gedefinieerd en veel verschillende taken vervolgens door Staatsbosbeheer worden uitgevoerd. Als voorbeeld wordt het beheer van oude forten genoemd, welke zijn overgedragen aan Staatsbosbeheer en volgens de organisatie relatief veel onderhoudskosten met zich mee brengen die niet altijd zijn gedekt en daarnaast lastig te exploiteren zijn (zie hiervoor ook doelstelling ''meer beleven''). Discussie over een duidelijke taakafbakening is (nog) niet gevoerd. Omdat de lasten van Staatsbosbeheer in de loop van de tijd zijn toegenomen wordt hier nu kritischer naar gekeken. Dit knelpunt wordt verder besproken in Hoofdstuk 6.

6 Doelmatigheid

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat nader in op de doelmatigheid van het functioneren van Staatsbosbeheer over de periode 2018 tot en met 2021. Voor de toetsing van de doelmatigheid van het functioneren wordt naast het gebruik van financiële gegevens ook gekeken naar de uitkomsten van het eerder genoemde kostenonderzoek van SIRA met als doel om een relatie te leggen tussen de opgeleverde producten en diensten van Staatsbosbeheer en de daarmee verband houdende kosten. Op basis van genoemde relatie kan vervolgens een uitspraak worden gedaan of voor de betreffende producten en diensten sprake is van een reële vergoeding. Daarnaast wordt informatie gehaald uit de verdiepende vragen die gesteld zijn in de interviews. Onder doelmatigheid worden ook de vragen over risicomanagement meegenomen.

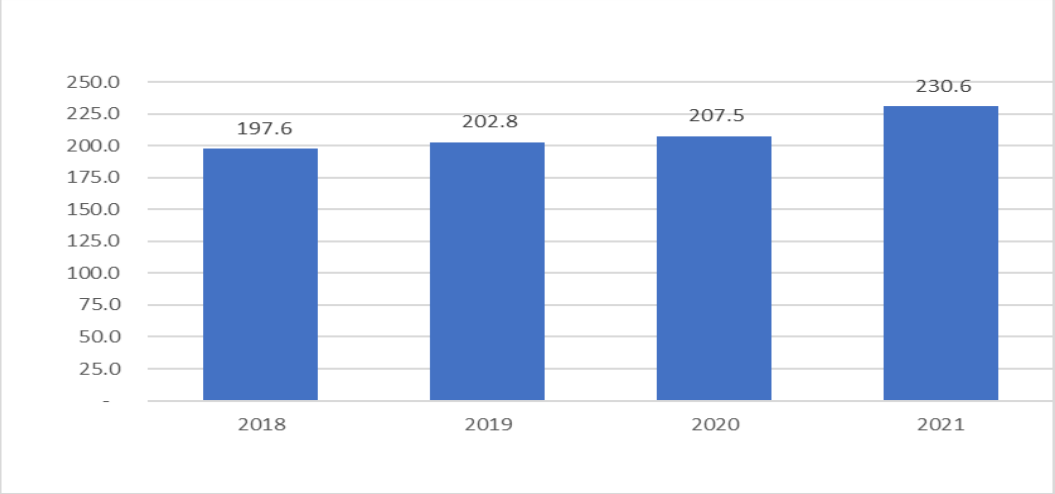
6.2 Inkomsten en uitgaven Staatsbosbeheer

6.2.1 Ontwikkeling inkomsten

Totaal inkomsten

De totale inkomsten van Staatsbosbeheer zijn over de evaluatieperiode 2018 tot en met 2021 opgelopen van 197,6 miljoen euro naar 230,6 miljoen euro. Ten opzichte van het jaar ervoor zijn de inkomsten steeds toegenomen, met de sterkste stijging in 2021 ten opzichte van 2020. De navolgende figuur laat de ontwikkeling zien in de afgelopen jaren.

Figuur 6.1 Ontwikkeling totale inkomsten Staatsbosbeheer over de periode 2018-2021 (x miljoen euro)



Bron: Jaarverslag 2019 Staatsbosbeheer (p. 55) en Jaarverslag 2021 Staatsbosbeheer (p. 57)

Samenstelling en ontwikkeling inkomsten per categorie

In de navolgende tabel zijn de jaarlijkse inkomsten gesplitst naar categorie en is de ontwikkeling over de periode 2017 tot en met 2021 inzichtelijk gemaakt. Belangrijke aspecten worden hieronder per categorie toegelicht.

Conform de Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer wordt er een Rijksbijdrage toegekend op basis van normkosten en geleverde prestaties. In de praktijk heeft de rijksbijdrage echter vooral een lump sum karakter hetgeen ook blijkt uit het feit dat de Rijksbijdrage van het ministerie van LNV over de hele periode ongeveer gelijk is gebleven met circa 28 miljoen euro jaarlijks. Omdat de totale inkomsten in 2021 hoger lager, werd het relatieve aandeel van de Rijksbijdrage in dat jaar kleiner. In 2021 kwam dit neer op 12,2 procent van de totale bedrijfsopbrengsten. Deze bijdrage is grotendeels bestemd voor de algemene organisatiekosten van Staatsbosbeheer.

Na de decentralisatie van het natuurbeleid, is ook de bekostiging van Staatsbosbeheer grotendeels decentraal georganiseerd, middels het provinciefonds via het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL). Tot en met 2020 werd een vergoeding van 75% uitbetaald van de standaardkostprijzen[15] voor het natuurbeheer. Deze standaardkostprijzen worden periodiek geactualiseerd. Vanaf 2021 is dit verhoogd naar 84% van de standaardkostenprijzen. De opbrengsten vanuit de SNL subsidies nemen dan ook in het jaar 2021 toe.

De projectbijdragen zijn over de periode 2018 tot en met 2021 fors toegenomen. In totaal bedroeg de omzet vanuit projecten in 2021 zo'n 56,6 miljoen euro, bijna een verdubbeling ten opzichte van het jaar 2018. De kosten die aan deze projecten verbonden zijn, zijn met name uitbestede en externe kosten. De meeste projecten zijn gekoppeld aan bosbeheer, maar ook op het gebied van recreatie, natuurherstel en de natura-2000 gebieden wordt veel gedaan.

Door middel van het convenant 'Staatsbosbeheer een maatschappelijke organisatie', is de nadruk meer komen te liggen om meer eigen inkomsten te genereren voor Staatsbosbeheer. Dit zijn zowel inkomsten vanuit projecten, als inkomsten afkomstig van pacht, verkoop van natuurlijke grondstoffen (hout) en recreatie.

De omzet vanuit recreatie komt voort vanuit verhuur van vakantiewoningen, omzet van kampeer-terreinen en bijvoorbeeld excursies. Over het algemeen is een stijging vanuit opbrengsten vanuit recreatie te zien, met name veroorzaakt door een stijging in de omzet van vakantiewoningen en kampeerterreinen. De dip in de omzet in 2020 kan verklaard worden door een teruglopende vraag als gevolg van de lockdowns van de corona crisis.

De inkomsten uit ingebruikneming zijn met name het betalen van erfpacht door derden. Ook valt agrarische ingebruikneming hieronder. De stijging van de omzet heeft met name te maken gehad met prijsontwikkelingen van de huur- en pachtprijs per hectare.

De omzet uit houtverkopen loopt in de evaluatieperiode terug, terwijl de prijs per kuub hout sterk gestegen. Hoewel dit op voorhand economische voordelen biedt, kiest Staatsbosbeheer er voor minder volumes te leveren. Dit komt voornamelijk door de hoger wordende maatschappelijk spanning omtrent houtkap. Staatsbosbeheer krijgt steeds meer te maken met tegengeluid, wat om extra niet-gefinancierde uitleg en communicatie vraagt.

[15] Voor opbouw van de standaardkostprijzen zie bijvoorbeeld https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2022/08/Vastgestelde-SKP-Natuur-en-Landschap-2022-subsidie-2023.pdf

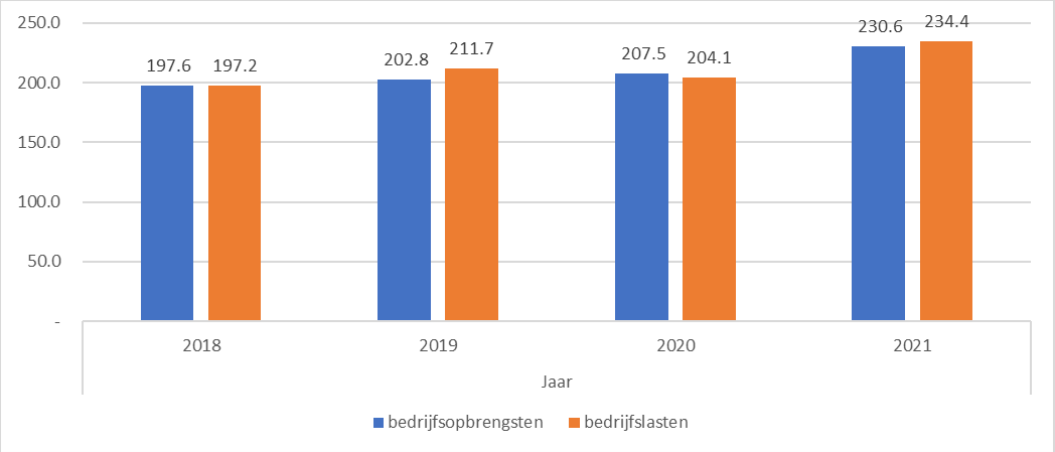
Tabel 6.1 Samenstelling en ontwikkeling totale bedrijfsopbrengsten Staatsbosbeheer over de periode 2018-2021 (x miljoen euro)

	2018	2019	2020	2021
Rijksbijdrage, subsidies en projectbijdragen	119,8	129,8	127,8	153,5
Rijksbijdrage ministerie van LNV	*26,7*	*27,1*	*28,0*	*28,2*
Subsidies provincies uit SNL	*62,8*	*64,6*	*61,0*	*69,1*
Omzet projecten	*30,3*	*38,0*	*38,8*	*56,2*
Netto omzet	70,1	66,6	63,9	66,6
Omzet recreatie	*8,1*	*8,5*	*7,6*	*9,7*
Omzet ingebruikneming	*20,8*	*21,2*	*22,5*	*22,0*
Omzet houtverkoop en biomassa	*27,4*	*25,5*	*23,6*	*23,5*
Omzet overige producten	*2,3*	*2,4*	*1,8*	*2,7*
Omzet recreatieschappen	*11,4*	*9,0*	*8,5*	*8,7*
Overige bedrijfsopbrengsten	7,7	6,5	15,8	10,5
Totale bedrijfsopbrengsten	**197,6**	**202,8**	**207,5**	**230,6**

6.2.2 Ontwikkeling uitgaven

De uitgaven van Staatsbosbeheer zijn de afgelopen jaren gestegen van zo'n 197 miljoen euro naar ruim 234 miljoen euro. In onderstaande figuur zijn zowel de bedrijfsopbrengsten, als de bedrijfskosten opgenomen. Hierin is duidelijk zichtbaar dat de bedrijfslasten in 2019 en 2021 hoger uitkwamen dan de bedrijfsopbrengsten. Het tekort liep in het jaar 2021 op tot bijna 4 miljoen euro.

Figuur 6.2 Ontwikkeling bedrijfsopbrengsten en bedrijfslasten Staatsbosbeheer over de periode 2018-2021 (x miljoen euro)



Bron: Jaarverslag 2019 Staatsbosbeheer (p. 55) en Jaarverslag 2021 Staatsbosbeheer (p. 57)

Samenstelling en ontwikkeling bedrijfslasten per categorie

De grootste kostenpost van Staatsbosbeheer is de post *'Kosten uitbesteed werk en andere externe kosten'.* Deze post is sterk toegenomen in de evaluatieperiode van 94,9 miljoen euro naar 123 miljoen euro. De tweede grootste post is *'Lonen en salarissen'*, welke over de gehele periode ongeveer gelijk gebleven is.

Tabel 6.2 Samenstelling en ontwikkeling totale bedrijfslasten Staatsbosbeheer over de periode 2018-2021 (x miljoen euro)

	2018	2019	2020	2021
Kosten van grond- en hulpstoffen	17,6	17,1	16,3	17,0
Kosten uitbesteed werk en andere externe kosten	94,9	98,4	97,6	123,0
Lonen en salarissen	65,0	70,1	67,6	66,8
Sociale lasten en pensioenpremies	16,0	17,7	18,2	20,0
Afschrijving (im)materiele vaste activa	6,1	5,8	5,5	4,8
Overige waardeveranderingen van (im)materiele vaste activa	-1,7	-1,0	-1,5	-0,9
Overige bedrijfskosten	-0,7	3,6	0,4	3,6
Bedrijfslasten	**197,2**	**211,7**	**204,1**	**234.4**

Bron: Jaarverslag 2019 Staatsbosbeheer (p. 55) en Jaarverslag 2021 Staatsbosbeheer (p. 57)

Overige financiële indicatoren

In de evaluatieperiode is het eigen vermogen van Staatsbosbeheer afgenomen met meer dan 20 miljoen euro. De afname van het eigen vermogen wordt veroorzaakt door een afname van de zogenaamde vrije reserve waarvoor op grond van de wet of statuten geen verplichting bestaat om deze aan te houden. De maximale wettelijke omvang van de vrije reserve van Staatsbosbeheer is begrensd op 10% van de totale jaaromzet in het betrokken boekjaar (zie artikel 5,lid 4 uit het Convenant). De vrije reserve is sinds 2018 flink gedaald en in 2020 en 2021 zelfs negatief geworden. Door de daling in eigen vermogen is de solvabiliteit tevens achteruitgegaan in de periode 2018-2021. De liquiditeit is daarentegen sterk gegroeid met bijna 80 miljoen euro gedurende de evaluatieperiode, daar staan echter ook fors hogere uitgaven tegenover.

Tabel 6.3: Overige financiële indicatoren Staatsbosbeheer over de periode 2018-2021 (bedragen in miljoen euro)

	2018	2019	2020	2021
Netto omzet	70,1	66,6	63,9	66,6
Eigen vermogen	86,8	86,8	66,0	62,3
w.v vrije reserve	17,7	18,4	-5,7	-2,3
Liquiditeit	145,8	155,1	223,7	221,4
Solvabiliteit	34,2%	29,8%	21,2%	19,2%

Bron: Jaarverslag 2018 Staatsbosbeheer (p. 12), Jaarverslag 2020 Staatsbosbeheer (p.15-16) en Jaarverslag 2021 Staatsbosbeheer (p. 24, 111)

6.2.3 Percepties over de financiën van Staatsbosbeheer

In de interviews wordt de financiële situatie van Staatsbosbeheer uitvoerig besproken. Onder de streep zijn provincies en andere samenwerkende organisaties het erover eens dat Staatbosbeheer te maken heeft met een structurele mismatch tussen opbrengsten en kosten en dat dit dient te worden opgelost voor de continuïteit van de taakuitvoering van Staatsbosbeheer. Hier worden in de interviews verschillende oorzaken voor gegeven.

SNL-regeling

Zoals eerder gezegd is het vergoedingspercentage van SNL van 75% naar 84% gegaan. De overheadkosten zijn niet in zijn geheel in deze gestandaardiseerde kostprijs opgenomen omdat er vanuit gegaan wordt dat de terreinbeheerders ook kunnen beschikken over andere middelen. Een volledige dekking is hierdoor niet reëel. Tegelijkertijd zijn de uitvoeringskosten wel gestegen en wordt in de interviews de vraag gesteld in hoeverre de 84% vergoeding kan worden verhoogd. Hierbij moet worden aangetekend dat de 84% vergoeding niet alleen geldt voor Staatsbosbeheer,

maar ook voor de andere terreinbeherende organisaties en andere partijen die gebruik maken van SNL. Staatbosbeheer valt anders dan andere TBO's echter onder de CAO-rijk en heeft hierdoor hogere personeelskosten. Onduidelijk is in hoeverre en onder welke omstandigheden een verdere verhoging naar bijvoorbeeld volledige kostendekkende vergoedingen mogelijk is vanuit de provincies.

Decentralisatie van het natuurbeleid

Ook het gedecentraliseerde en verschillende beleid wordt als oorzaak genoemd van de toenemende kosten bij Staatsbosbeheer. Door het gedecentraliseerde beleid heeft Staatsbosbeheer te maken met de twaalf provincies en het ministerie van LNV, waarbij afspraken gemaakt moeten worden over uit te voeren werkzaamheden en bijbehorende vergoedingen.

Overhead wordt onvoldoende meegenomen in uitvoering van projecten

Steeds vaker ontvangt Staatsbosbeheer incidentele projectfinanciering om projecten uit te voeren voor de Rijksoverheid. Het gaat hierbij om projecten waarbij het Rijk eigenlijk de regie wil houden (bijv. stikstofvraagstukken). De uitvoering van deze projecten, zorgt voor een vergroting van de overhead bij Staatsbosbeheer. Deze kosten worden op dit moment nog niet meegenomen in de begrotingen voor deze projecten. Navraag door de evaluatoren laat echter zien dat hier wel mogelijkheden toe bestaan. Staatsbosbeheer mag een opslag rekenen voor de overhead binnen de projecten. Hier staat tegenover dat er dan ook een duidelijke projectadministratie moet zijn, om deze kosten ook inzichtelijk en daarmee onderbouwd te maken. Deze onderbouwing is op dit moment echter niet voldoende aanwezig.

6.3 Uitkomsten kostprijsonderzoek SIRA

Om een beter inzicht te krijgen in de relatie tussen de opgeleverde producten en diensten van Staatsbosbeheer en de daarmee verband houdende kosten is door SIRA een kostprijsonderzoek uitgevoerd. Op basis van genoemde relatie kan vervolgens een uitspraak worden gedaan of voor de betreffende producten en diensten sprake is van een reële vergoeding. Op basis van het uitgevoerde onderzoek concludeert SIRA echter dat de huidige kostentoerekening door Staatsbosbeheer niet geschikt is om de kostendekkendheid in relatie tot de kerntakendiscussie te analyseren, maar er wel een goede basis ligt.

6.4 Risicomanagement

Al in de voorgaande evaluatie werd geconstateerd dat Staatsbosbeheer een sterkere nadruk kreeg op een bedrijfsmatige benadering en risicobeheersing. Dit laatste wordt van belang geacht om tijdig in te grijpen wanneer het mis dreigt te gaan binnen de reguliere werkzaamheden en de uitgevoerde projecten en programma's. Door tijdig risico's te herkennen en te mitigeren worden de financiële risico's beperkt. Via de kwaliteitscycli zoals vastgelegd in de kwaliteitshandboeken voor certificering van SNL, ISO (9001 Kwaliteit en 14001 Milieu) en FSC wordt de kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taken, het terreinbeheer in brede zin, geborgd.

In de periode 2018-2021 is de nadruk op het risicomanagement verder vergroot. Het directieteam van Staatsbosbeheer heeft in 2021 besloten om de in het ondernemingsplan vastgelegde herijking en doorontwikkeling van risicobeheersing op te pakken. Hier opvolgend is het risicomanagementbeleid en het implementatieplan in 2022 vastgesteld. Ondanks dat deze laatste ontwikkelingen buiten de evaluatieperiode vallen, vormen deze documenten de basis om het risicobeleid een nadere impuls te geven in de toekomst.

Taken en verantwoordelijkheden

In het nieuwe risicomanagementbeleid is het de verantwoordelijkheid van de directeur van Staatsbosbeheer dat risicomanagement wordt geïntegreerd in alle activiteiten van de organisatie. Het opstellen van het risicomanagementproces is een rol van de directeur Financiën en Bedrijfs-voering. Twee keer per jaar voert het directieteam een risico-inventarisatie uit op strategisch niveau. Daarbij worden ook de operationele risico's betrokken, welke zijn geïdentificeerd en besproken in de lijn. Operationeel risico-eigenaarschap is belegd bij de proceseigenaren en de resultaatverantwoordelijken van de processen van het managementsysteem van Staatsbosbeheer. De operationele risico's gaan over het wel of niet halen van jaardoelen. Via de producten van de planning & control cyclus zoals begroting, jaarplan en kwartaalrapportages worden deze operationele risico's door de lijn gerapporteerd. De risico-adviseur vormt de tweede lijn, deze zorgt voor de coördinatie en de uitvoering van de activiteiten in het risicomanagementbeleid. Deze functie is belegd bij de manager Finance en Control. De uitkomsten van de risico-inventarisaties worden besproken in de Auditcommissie en Raad van Toezicht en vormen input voor het auditjaarplan (3e lijn). De taken en verantwoordelijkheden zijn in onderstaande figuur schematisch weergegeven.

Figuur 6.3 Schematische weergave risicomanagementbeleid SBB

Bron: Risicomanagementbeleid Staatsbosbeheer, 2022

Weergave van de risico's

De risico-inventarisaties die twee maal per jaar plaatsvinden zijn zoveel als mogelijk gekwantificeerd in euro's. Het totale risicoprofiel wordt vervolgens afgezet tegen het beschikbare eigen vermogen van Staatsbosbeheer. Omdat risico's en kansen vrij snel, binnen één jaar, kunnen wijzigen, wordt het gemiddelde van de laatste drie risico-inventarisaties genomen en afgezet tegen het risicomodel. Het risicomodel van Staatsbosbeheer is:

Figuur 6.4 Schematische weergave risicomodel SBB

Waardering	Eigen vermogen
Resultaat t.b.v. versterking weerstandscapaciteit	€ 90 mln - € 110 mln.
Vinger aan de pols gekoppeld aan resultaatverbetering of risicobeperking (actieve sturing)	€ 70 mln. - € 90 mln.
Structurele herstelmaatregelen	< € 70 mln.

Bron: Notitie Risicomanagementbeleid Staatsbosbeheer, 2022

Percepties en uitkomsten interviews

Omdat een deel van het werk decentraal plaatsvindt bij de operationeel risico-eigenaren ontbreekt het bij de evaluatoren aan inzicht van hoe de risico inschattingen tot stand komen. Vanuit de interviews komt naar voren dat dit regelmatig teamanalyses zijn, die periodiek worden bijgesteld. Hierbij kan de vraag gesteld worden hoe compleet en diepgaand de analyses zijn en hoe eenduidig de totstandkoming van de analyses is over de verschillende afdelingen.

Zo wordt benoemd dat in de huidige situatie Staatsbosbeheer en LNV bij iedere calamiteit die zich heeft voltrokken met elkaar in overleg treden over de oplossing, wat doorgaans leidt tot een incidentele bijdrage van het ministerie van LNV. Een structurele procedure ontbreekt. In interviews met provincies met provincies en samenwerkende partijen wordt aangegeven dat de risico's van decentralisatie niet in kaart gebracht en ook binnen projecten en bij de opvolging van projecten komen risicoanalyses onvoldoende aan bod. Een voorbeeld hierbij is de opgave om een groot aantal hectare natuur aan te leggen. Waarbij alleen de aanlegkosten binnen het project worden meegenomen, terwijl de toekomstige dekking van de kosten voor onderhoud en beheer nog niet belegd is. Overigens heeft Staatsbosbeheer hier ook een eigen verantwoordelijkheid omdat men projecten kan aannemen, maar ook kan weigeren.

In interviews geeft het ministerie van LNV aan dat er duidelijke verbeteringen zichtbaar zijn in het gehanteerde risicomanagement, maar dat het wel ontbreekt aan een analyse van meer dan financiële risico's Dit gaat bijvoorbeeld om de politiek-bestuurlijke risico's die specifiek voor hen als eigenaar of opdrachtgever spelen Ook geven zij aan dat de risico's op financieel niveau onvoldoende detailniveau hebben en dat zij hier meer diepgang in zouden willen zien om een betere inschatting te kunnen maken over het daadwerkelijke risico en hoe daarmee wordt omgegaan. Ook is het risicomanagement nog onvoldoende verankerd in de gehele organisatie zoals het normenkader financieel beheer wel vraagt van Staatbosbeheer.

De schommelingen in het eigen vermogen laten, volgens de evaluatoren, ook zien dat de waardering van het risico in de tijd kan wisselen. Dit geldt zeker wanneer in het verleden verkeerde aannames zijn gemaakt over grote bedragen (bijv. de verkoop van erfpachtgronden op de Waddeneilanden). Het is op dit moment onduidelijk voor de evaluatoren welke aannamen er nog meer gemaakt zijn, met grote financiële risico's.

6.5 Beoordeling Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer staat financieel onder druk

Dit hoofdstuk laat zien dat Staatsbosbeheer de afgelopen jaren financieel onder druk staat. Dit komt onder meer door gestegen lasten, terwijl de bedrijfsinkomsten hier niet voldoende meegestegen zijn. De laatste jaren is dit verlies genomen ten laste van de vrije reserve. Vanwege de afname van deze vrije reserve zijn er momenteel minder mogelijkheden om zelfstandig financiële risico's te dragen.

Onvoldoende inzicht in de relatie tussen inkomsten en uitgaven

Vanuit het kostprijsonderzoek komt naar voren dat er voldoende inzicht is in de inkomsten van Staatsbosbeheer. Ook is er voldoende inzicht in de uitgaven van Staatsbosbeheer. Inzicht in hoe de inkomsten en de uitgaven op het niveau van opdrachtgevers of projecten aan elkaar te koppelen zijn, ontbreekt echter. Het gebrek aan inzicht in de koppeling tussen inkomsten en kosten komt met name doordat er geen sprake is van een projectmanagementsysteem waarin outputs en uitgaven aan elkaar gekoppeld zijn op projectniveau. Voor de reguliere beheertaken (SNL) is dit minder relevant omdat bekostiging is gebaseerd op standaardkostprijzen. En derhalve de gerealiseerde inspanning maatgevend is.

Oplossingsrichtingen kunnen gezocht worden in vergroten inkomsten

Onverlet de reden van de verminderde financiële positie van Staatsbosbeheer, kan worden aangenomen dat het vergroten van de inkomsten een oplossingsrichting kan zijn om de financiële positie te verbeteren. Dit kan door 1) het vergroten van de Rijksbijdrage; 2) het vergroten van de eigen omzet door extra vergoedingen van opdrachtgevers of eigen inkomsten; 3) het verhogen van de vergoedingen vanuit SNL. Hieronder worden deze oplossingsrichtingen nader geduid:

1. Vanuit verschillende interviews wordt geopperd dat de Rijksbijdrage vergroot moet worden. Hier staat echter tegenover dat het Rijk aangeeft dat zij geen sluitend antwoord hebben op de vraag hoe de verhoogde kosten tot stand zijn gekomen en zich niet per definitie verantwoordelijk om de betreffende kosten te vergoeden. Inzicht hierin is gewenst voordat de Rijksbijdrage kan worden aangepast, hiervoor is ook weer het projectmanagementsysteem van belang. Ook dient het ministerie hierover overeenstemming te bereiken met het ministerie van Financiën als om extra middelen wordt gevraagd.
2. Gedacht kan worden aan het vergroten van de eigen omzet door bijvoorbeeld verkoop van hout, verhuur van recreatiewoningen of door het uitvoeren van opdrachten voor derden met als voorwaarde dat er een reële vergoeding wordt gevraagd door Staatsbosbeheer. Vanuit hoofdstuk 4 blijkt reeds dat het verhogen van de eigen omzet vanuit de verkoop van hout of het verhuren van vakantiewoningen zijn grenzen bereikt heeft. Bij het uitvoeren van opdrachten kan echter wel worden bezien in hoeverre er voldoende rekening gehouden wordt met de toenemende overhead die bij de uitvoering van deze opdrachten benodigd is. Het doorberekenen van de overhead in de projectkosten behoort tot de mogelijkheden om de kostendekkendheid te vergroten. Hiervoor is het echter ook noodzakelijk een goed projectmanagementsysteem te hebben, om zo daadwerkelijke kosten en opbrengsten richting opdrachtgevers te verantwoorden.
3. Het verhogen van de vergoeding van SNL zou een derde denkrichting zijn. Hierbij moet worden aangetekend dat de 84% vergoeding niet alleen geldt voor Staatsbosbeheer, maar ook voor de andere terreinbeherende organisaties. Bovendien speelt het vraagstuk van Staatssteun vanuit de EU-regelgeving. Onduidelijk is in hoeverre en onder welke omstandigheden een verdere verhoging naar bijvoorbeeld volledige kostendekkende vergoedingen mogelijk is.

Kostendekkendheid vergroten kan ook door een vermindering van de kosten

Het verminderen van de kosten kan ook een oplossingsrichting zijn om de financiële positie te verbeteren. Oplossingsrichtingen waaraan gedacht kan worden, zijn: 1) vermindering of afstoten van de taken en 2) duidelijkere afspraken over de bekostiging van taken zodat een financieel verlies niet ten koste komt van het resultaat en uiteindelijk het eigen vermogen. Hieronder worden deze oplossingsrichtingen nader geduid:

1. Een vermindering of afstoten van taken van Staatsbosbeheer leidt logischerwijs tot minder uitvoeringskosten. Eerder werd al benoemd dat het niet altijd duidelijk is welke taken er wel, en welke taken er niet tot de kerntaken van Staatsbosbeheer behoren. Staatbosbeheer kan niet zomaar stoppen met wettelijke taken. Duidelijkheid hierover kan leiden tot het snijden in taken en verantwoordelijkheden.
2. Door de onduidelijkheid in de afbakening van taken ontstaat ook onduidelijkheid over welk opdrachtgever zorg moet dragen voor de uiteindelijke financiering van met name de overheadkosten. Deze komen nu zonder duidelijke dekking ten laste van het eigen vermogen. Duidelijkere afspraken met verschillende opdrachtgevers zijn noodzakelijk om de kosten die nu ten laste van het eigen vermogen komen afdoende te dekken en ook door te berekenen aan de verantwoordelijke opdrachtgevers.

Aandacht voor risicomanagement vergroot, maar nog niet toekomstbestendig

In de periode 2018-2021 is de nadruk op het risicomanagement verder vergroot. Er zijn goede stappen gezet om het risicomanagement te professionaliseren. In het nieuwe beleid is het de verantwoordelijkheid van de directeur van Staatsbosbeheer dat risicomanagement wordt geïntegreerd in alle activiteiten van de organisatie. Dit vindt plaats door een groot aantal taken decentraal te beleggen, omdat er op dit niveau een beter inzicht is in de operationele risico's. Keerzijde hiervan is, dat het de evaluatoren aan inzicht ontbreekt, over hoe de risico inschattingen tot stand komen en hoe compleet en diepgaand de analyses zijn. Daarnaast is het de vraag hoe eenduidig de totstandkoming van de analyses is over de verschillende organisatieonderdelen en in hoeverre er ook voldoende inzicht is in afdeling overstijgende risico's. Een structurele afdeling overstijgende procedure lijkt vooralsnog te ontbreken.

In interviews met provincies en samenwerkende partijen wordt aangegeven dat de risico's van decentralisatie niet in kaart worden gebracht en dat ook binnen projecten en bij de opvolging van projecten risicoanalyses onvoldoende aan bod komen. Daarnaast ontbreekt het volgens het ministerie van LNV aan een analyse van de politiek-bestuurlijke risico's die specifiek voor hen als eigenaar spelen. Ook geven zij aan dat de risico's op financieel niveau onvoldoende detailniveau hebben en dat zij hier meer diepgang in zouden willen zien om een betere inschatting te kunnen maken over het daadwerkelijke risico.

Om in de toekomst alle eigenaren en de organisatie zelf van een goede risico-inschatting te voorzien dienen nog stappen genomen te worden om het systeem toekomstbestendig te maken. Het gaat hierbij om de volgende stappen: 1) uniformering van de risico-inschattingen over de afdelingen; 2) bepalen van de politiek-bestuurlijke risico's; 3) bepalen van de grote financiële risico's; 4) betere weergave van projectrisico's en de dekking van de kosten.

Eindoordeel doelmatigheid van het functioneren van Staatsbosbeheer

De definitie van doelmatigheid van het functioneren van Staatsbosbeheer is weergegeven in hoofdstuk 2. De vraag is, voor wie dit een doelmatig functioneren is.

Vanuit de opdrachtgevers van Staatsbosbeheer functioneert Staatsbosbeheer doelmatig. Immers, Staatsbosbeheer wordt niet volledig vergoed voor de taken die zij (succesvol) uitvoert en er wordt verwacht dat zij ook eigen middelen geneert. Dit doet Staatsbosbeheer overigens goed en effectief en de kosten voor de opdrachtgevers worden dan ook gedrukt, waardoor zij meer waar voor hun geld krijgen dan dat op voorhand verwacht kan worden.

Vanuit de optiek van Staatsbosbeheer zelf, en ook vanuit de rol van het ministerie van LNV als eigenaar kunnen echter vraagtekens gezet worden bij het doelmatig functioneren van de operaties en de houdbaarheid van dit stelsel. Staatsbosbeheer heeft namelijk de laatste jaren een negatief bedrijfsresultaat en teert in op haar eigen vermogen. De relatie tussen de inzet van de middelen en de bereikte output is vanuit de systemen niet goed te leggen. Hierdoor kan Staatsbosbeheer onvoldoende inzichtelijk maken op welke posten en voor welke opdrachtgevers het bedrijfsresultaat negatief is. Daarnaast is er nog onvoldoende zicht op de financiële risico's voor de toekomst voor de organisatie.

Er zijn een aantal oplossingsrichtingen denkbaar om de disbalans tussen kosten en opbrengsten te verkleinen. Enerzijds is dit het vergroten van de inkomsten (zie ook de voorgaande paragraaf), anderzijds is dit door het verkleinen van de kosten (zie ook hiervoor de voorgaande paragraaf). Ook moet het bestaande risicomanagementsysteem verder geoptimaliseerd worden.

7 Organisatie en uitvoering

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de organisatie en uitvoering. Dit vormt een van de onderwerpen waarop het ministerie van LNV toezicht kan houden bij een zbo. Daarmee wordt tegelijkertijd de vierde en laatste doelstelling vanuit het ondernemingsplan behandeld: 'Staatsbosbeheer als toonaangevende publieke organisatie'.

In paragraaf 6.2 wordt ingegaan op huidige organisatiestructuur van Staatsbosbeheer, inclusief het functioneren van het interne toezicht. Hierna wordt in paragraaf 6.3 ingegaan op hoe Staatsbosbeheer invulling geeft aan haar doelstelling om een publiek excellente organisatie. Hiervoor wordt gekeken naar hoe Staatsbosbeheer scoort op de opgestelde KPI's uit het ondernemingsplan betreffende deze doelstelling, zoals de mate waarin vorm is gegeven aan het op peil houden van deskundigheid en leiderschapskwaliteiten. De mate waarin vorm is gegeven aan het verbeteren van processen en producten – waaronder de aanbevelingen uit de vorige evaluatie – is daarnaast ook van belang. Het hoofdstuk wordt afgesloten met paragraaf 6.4, waarin de samenwerking van Staatsbosbeheer met externe partijen wordt geëvalueerd.

7.2 Organisatiestructuur

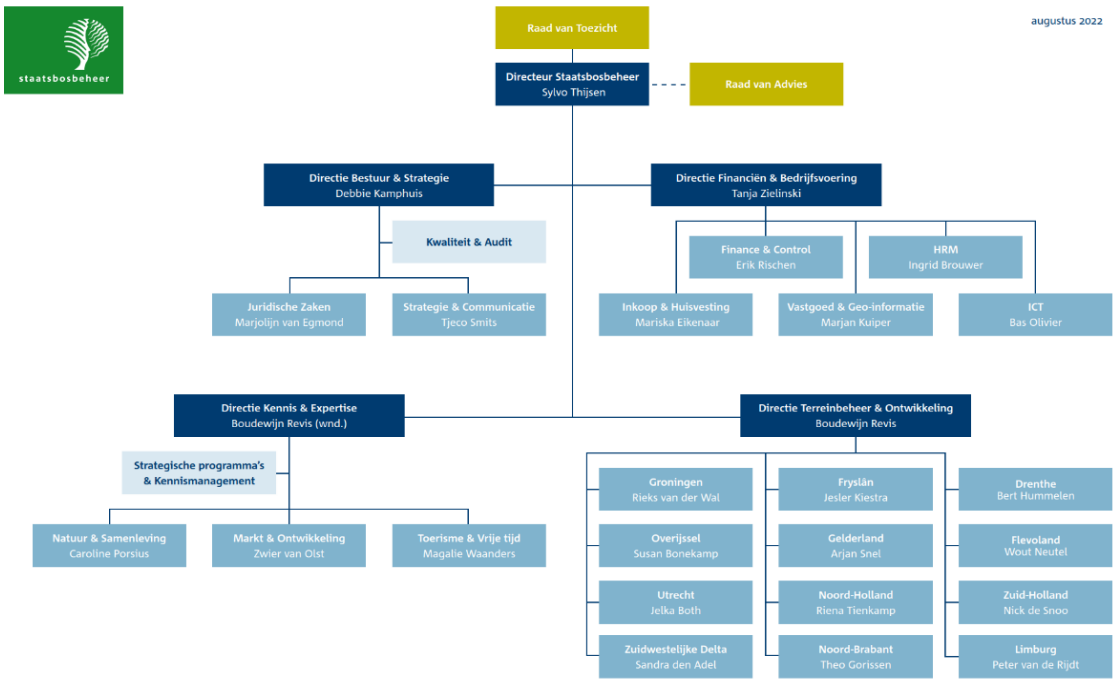
Aan het begin van deze evaluatieperiode kende Staatsbosbeheer de organisatiestructuur zoals die ook in de voorgaande evaluatie gepresenteerd is. Deze structuur was destijds ingericht om beter aan te sluiten bij de verbreding van haar rol en de meer decentrale taak binnen het natuurbeheer. Steeds meer werd echter duidelijk dat het wenselijk was om taken nog verder te decentraliseren en aan te sluiten bij de indeling in provincies.

Per 1 januari 2021 is er dan ook een organisatiewijzing ingevoerd, die meer ingericht is op deze decentralisatie naar provincies. Voor de directies had de herstructurering de volgende implicaties:

- Directie Bestuur & Strategie (B&S): Hieronder vallen kwaliteit en audit, juridische zaken en strategie en communicatie;
- Directie Terreinbeheer & Ontwikkeling (T&O): uitgebreide uitvoeringskracht van provinciale eenheden door middel van advies- en projectmanagement capaciteit;
- Directie Kennis & Expertise (K&E): opgericht om de uitvoering van nationale programma's te bespoedigen en voor het op specialistische wijze ondersteunen van de provincies;
- Directies Financiën & Bedrijfsvoering (F&B) en Bestuur en Strategie (B&S): uitgebreidere ondersteuning en meer gezamenlijke diensten voor financiën, bedrijfsvoering, strategie en communicatie.

Ook veranderde de samenstelling van het directieteam in deze periode. De financieel directeur en twee divisiedirecteuren traden uit hun functie. Hierom werden vier nieuwe directieleden (B&S, T&O, E&K en F&B) benoemd in het najaar van 2020. De nieuwe directieleden vormen gezamenlijk met de in functie gebleven directeur Strategie & Bestuur het directieteam. Zie Figuur 7.1 voor het organogram met daarin de nieuwe organisatiestructuur.

Figuur 7.1 Organogram Staatsbosbeheer per 1 januari 2021



Op basis van interviews blijkt dat deze nieuwe invulling van de organisatie goed zijn geïntegreerd in de bedrijfsvoering en ook beter aansluiten op de provinciale inzet van Staatsbosbeheer. De nieuwe structuur ondersteunt de slagvaardigheid in de provincie en draagt bij aan de versterking van de herkenbaarheid en de positionering van Staatsbosbeheer als uitvoeringsorganisatie. Het risico van verdere decentralisatie werd gezien in versnippering. Dit blijkt in de praktijk mee te vallen. De contactpersonen vanuit provincies en bij Staatsbosbeheer en de themadeskundigen weten elkaar goed te vinden. Er worden dan ook geen significante problemen omtrent deze nieuwe structuur aangegeven. Wel wordt aangegeven dat de informatie-uitwisseling tussen het hoofdkantoor en de decentrale organisatieonderdelen minder vanzelfsprekend wordt.

Raad van Toezicht

In het reglement Raad van Toezicht Staatsbosbeheer als bedoeld in artikel 8, eerste lid van de wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer zijn in 2015 de taken en verantwoordelijkheden van de Raad van Toezicht beschreven. Beschreven zijn onder meer de taakverdeling tussen Raad van Toezicht en de directeur, de taken en ondersteuning, de rol van auditcommissie en het functioneren van de Raad van Toezicht en integriteit worden hierin beschreven.

De Raad van Toezicht bestaat uit een voorzitter, vicevoorzitter en drie leden, waarvan twee tevens lid van de Auditcommissie zijn. De belangrijkste wijziging sinds de laatste beleidsperiode is dat de Raad het financiële het financiële beleid koppelt aan de KPI's. Hiermee wordt de financiële discussie aan de doelstellingen van Staatsbosbeheer gekoppeld.

Jaarlijks wordt de taakomschrijving van de Raad van Toezicht nader toegelicht in het jaarverslag. Hierin wordt tevens vermeld welke vergaderpunten aan bod zijn gekomen, welke excursies zijn ondernomen en wordt de samenstelling van de Raad van Toezicht gepresenteerd. De taak is het toezien op de werkzaamheden van de directeur en deze met raad en daad terzijde staan. Meer concreet houdt de Raad van Toezicht zich bezig met de realisatie van doelstellingen, strategie & risico's, financieel beheer en het ondernemingsplan, jaarverslag en financieel verslag.

Vanuit de interviews blijkt dat de Raad van Toezicht in de uitvoeringspraktijk in sommige gevallen een meer proactieve houding aanneemt dan vanuit het regelement van haar verwacht wordt. Dit gaat bijvoorbeeld over het formuleren van de activiteiten die wel of niet onder de wettelijke taak vallen, zoals geformuleerd het regelement in artikel 3. Deze handelswijze suggereert dat taken en verantwoordelijkheden tussen de directeur, Raad van Toezicht en Raad van Advies niet altijd eenduidig zijn belegd. Een mogelijke oplossing om meer duidelijkheid te verschaffen is de aanpassing van het regelement en dan met name precisering van de passage "*de directeur met raad en daad terzijde staan".*

Raad van Advies

De Raad van Advies adviseert de directeur gevraagd of ongevraagd over de taakuitvoering door Staatsbosbeheer, vanuit het perspectief van de gebruikers van de door Staatsbosbeheer beheerde terreinen. In de jaarrapportages wordt gerapporteerd op welke onderwerpen adviezen zijn verstrekt. In de evaluatieperiode waren dit onder meer: (het ontbreken van) culturele diversiteit bij Staatsbosbeheer, de klimaatinzet van Staatsbosbeheer, het acceptatieprobleem van het kappen van bomen en het aansluiting zoeken bij innovatienetwerken en natuurbeheer,-beleid en stikstofproblematiek. In de voorgaande periode werd geconstateerd dat de Raad van Advies uitgebreider kon rapporteren over haar adviezen in de jaarverslagen. Dit advies lijkt ter harte genomen en er wordt uitgebreid stilgestaan bij de onderwerpen in de jaarverslagen.

7.3 Doeltreffendheid van het functioneren van Staatsbosbeheer als toonaangevende publieke organisatie

7.3.1 Doelstellingen samenhangend met een toonaangevende publieke organisatie

In het ondernemingsplan 2015-2020 'Ziel en zakelijkheid' had Staatsbosbeheer als doelstelling om een publiek excellente organisatie te zijn. Dit hield in dat zij een verbetering van de operationele effectiviteit wilde realiseren door zowel in te zetten op de verbetering van processen en producten (zoals communicatie, innovatie, certificering, procesmanagement en samenwerking) en het op peil houden van deskundigheid en werken aan leiderschapskwaliteiten (zoals tevredenheidonderzoek, professional development, onderwijs en onderzoek). Tot slot werd in dit ondernemingsplan de flexibiliteit in veranderingsprocessen met betrekking tot functies en organisaties benadrukt. Voor deze periode had Staatsbosbeheer KPI's geformuleerd in het ondernemingsplan '*Ziel en zakelijkheid'*. Hieronder staan deze KPI's en hun doelbereik weergegeven.

Tabel 7.1 Overzicht feiten en cijfers in relatie tot Excellente publieke organisatie

	2015 a)	2018b) (Q3)	2019	Doelstelling 2020
Certificering volgens de ISO9001/14001-norm	Handboek kwaliteit	Gecertificeerd	Gecertificeerd.	Certificaten
Aantal uitwerkingsplannen in CMSi	0	93	124	110
Verhogen van het aantal vrouwen in managementfuncties	22,5%	37%	37%	50%
Duurzame energie bedrijfsgebouwen; zonne-energie	n.b.	n.b.	58	70
Medewerkerstevredenheid	6,9	Geen meting 2018	Nvt	8
Vitaliteit via het percentage ziekteverzuim	4,5%	5,1%	5,5%	< 5,0
De mate waarin medewerkers aan alle opleidingsvereisten voldoen	n.b.	Info in Q4.	Meting 1 x per jaar.	100%

	2015 a)	2018b) (Q3)	2019	Doelstelling 2020
Aantal bedrijfsongevallen	8	4	16	50% minder dan 2015
Media reviews	. ja	0	Nvt	Eenmaal per twee jaar
Aandeel eigen inkomsten	49,8%	56%	58,2%	52%

In 2017 niet uitgevoerd omdat Staatsbosbeheer enige belangstellende bleek voor betreffende onderzoek
Bron: Ecorys, Evaluatie Staatsbosbeheer 2018
Bron: Concernrapportage 30 september 2018 (t.m. Q3)
Bron: Concernrapportage Q3 2019 (t.m. Q3)

In het ondernemingsplan 2020-2025 wordt aangegeven dat Staatsbosbeheer een 'toonaangevende publieke organisatie' wil zijn. Om op deze wijze voor en met de Nederlandse samenleving in goede verbinding het kenmerkende groene erfgoed te beheren en te ontwikkelen. Maar ook het uitdragen van landelijk vakmanschap en deskundigheid met partners en via projecten en innovaties wordt vergroot. En verder verbetert Staatsbosbeheer zijn operationele effectiviteit in het beheer door de slagkracht van zijn provinciale organisatie te versterken, ondersteund door een efficiënte bedrijfsvoering. Om dit te bereiken zijn er doelstellingen en KPI's geformuleerd in het ondernemingsplan 2020-2025. De nieuwe prestatie indicatoren zijn veel minder output gericht, maar veel meer op strategisch niveau geformuleerd. De KPI's vanuit het nieuwe ondernemingsplan zijn in onderstaande tabel weergeven.

Tabel 7.2 Prestatieindicatoren 'Toonaangevende Publieke Organisatie' voor de periode 2020-2025

Succesfactor	KPI	2020	2021	Streven in 2025
1.Pro-actieve communicatie en beeldvorming over beschermen, beleven en benutten	Communicatieplan en reviews	Plan gereed	Plan gereed	Tweejaarlijks een mediareview met rapportcijfer >7
2. Communicatie met de samenleving om betrokkenheid en de verbinding met de natuur te vergroten	Naamsbekendheid Staatsbosbeheer bij burgers	>90%	Nog niet bekend	>90%
	Aantal publicaties in media in één kalenderjaar	>1000	8.129	>1200
	Samenwerking met (regionale) tv of radio programma's of internetplatforms	>2	9	>5
	Aantal website-bezoeken per kalenderjaar	3 mln	6,2 mln	4 mln
3. Versterken vakmanschap en leiderschap door persoonlijke ontwikkeltrajecten	% medewerkers met een persoonlijk ontwikkelplan	Opstart	Nb	>90%
4. Vergroting efficiency, effectiviteit en duurzaamheid van bedrijfsvoering	Overhead: Verhouding tussen direct en indirecte kosten	Nulmeting	Nb	<15% indirecte kosten
	CO_2 arme energie bedrijfsgebouwen	>20%	91%	>80%

Succesfactor	KPI	2020	2021	Streven in 2025
5. Bijdrage aan kennis- en innovatieontwikkeling op het gebied van terreinbeheer	Aantal publicaties, seminars, lezingen en docentschappen	Nulmeting	Nb	Jaarlijks overzicht
6. Gemotiveerde en vitale organisatie	Medewerkers-tevredenheid	>7	Nb	8

Bron a) Veerkracht en verbinding. Ondernemersplan Staatsbosbeheer 2020-2025
Bron b) Concernrapportage 2021, 4e kwartaal versie 2.0 AC

Duiding

Op basis van de gerealiseerde resultaten op de KPI's kan worden geconcludeerd dat het lastig is om uitspraken te doen over het doelbereik op het punt of Staatsbosbeheer als excellente organisatie en/of toonaangevende publieke organisatie functioneert. Dit komt omdat de cijfers regelmatig niet gemonitord zijn en omdat er onduidelijk is of doelstellingen wel realistisch waren. We zien wel dat net als andere organisaties, Staatsbosbeheer onder druk staat om personeel te vinden, wat ertoe leidt dat Staatsbosbeheer niet voldoende capaciteit heeft om sommige doelstellingen kwantitatief te behalen. Deze verklaring wordt breed gedragen in de interviews.

Vanuit de interviews blijkt verder dat Staatsbosbeheer de aanbevelingen uit de voorgaande wettelijke evaluatie ter harte heeft genomen. Ook samenwerkende partijen zien dat Staatsbosbeheer de belangrijkste aanbevelingen heeft opgevolgd.

7.4 Samenwerking met externe partijen

Staatsbosbeheer werkt veel samen met externe partijen. De voornaamste zijn provincies en andere TBO's. Ook werkt Staatsbosbeheer steeds meer samen met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. De externe zijn over het algemeen tevreden over de samenwerking, met hier en daar een aandachtspunt.

Samenwerking met het ministerie van LNV

Sinds 2019 wordt er in de samenwerking met het ministerie van LNV gewerkt met een driekhoeks-model, waarin sprake is van een opdrachtgever, een eigenaar en een opdrachtnemer. In de periode 2013-2018 vervulde de opdrachtgever de facto ook de rol van eigenaar. De driehoek opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar komt tweemaal per jaar bijeen in de voorjaars- en najaarsoverleggen. In het rapport 'Mensen maken het model' wordt uitgebreid stilgestaan bij de werking van dit model in de praktijk.

Conclusies uit dit rapport zijn onder meer dat de opdrachtgevende rol beperkt wordt ingevuld en dat de directe beleidsinhoudelijke betrokkenheid relatief laag is. Vanuit de gesprekken die wij gehouden hebben voor deze evaluatie blijkt dat de vaste opdrachten aan Staatsbosbeheer, steeds vaker worden aangevuld met aanvullende opdrachten. Deze opdrachten worden regelmatig vrij open geformuleerd, waardoor vanuit het oogpunt van Staatsbosbeheer onderschatting van de te maken kosten op de loer ligt. Daarnaast blijkt uit de gesprekken dat de indruk steeds meer is dat de verrekening van de overhead richting de opdrachtgever (maar ook richting de provincies) onvoldoende wordt meegenomen. Overigens lijkt dit bij navraag wel mogelijk te zijn, dus hier ligt wellicht een oplossingsrichting.

De eigenaarsrol wordt vanaf 2019 vormgegeven. De eigenaar bewaakt onder meer de kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taken, de financiële gezondheid, de continuïteit van het zbo op de lange termijn, de mogelijke risico's rond de uitvoering en andere onderwerpen rond de bedrijfs-voering[16]. Het rapport 'mensen maken het model' geeft aan dat het opvallend is dat sommige eigenaarszaken nog via de lijn van de opdrachtgever worden opgepakt of ondersteund. Ook in de gesprekken die wij voor deze evaluatie hebben gevoerd, blijkt dat de eigenaarsrol verschillend wordt opgevat bij het ministerie van LNV. Zo ontstaat er een discussie wanneer de kosten hoger oplopen dan voorzien. De vraag is bij wie het risico komt te liggen. Het is onduidelijk welke verantwoordelijkheid de opdrachtgever en de eigenaar hebben in deze (financiële) discussies. Het ministerie van LNV wijst in een aantal van de gehouden interviews voor deze evaluatie vooral op het eigenstandige karakter van Staatsbosbeheer en de noodzaak om een beter inzicht te verschaffen in de relatie tussen geleverde producten en diensten en de toerekening naar de daarmee samenhangende kosten .Inzicht in deze relatie is noodzakelijk om te kijken of sprake is van een reële vergoeding door het Rijk en de andere opdrachtgevers.

Staatsbosbeheer als opdrachtnemer heeft dan ook een bepaalde mate van zelfstandigheid. Zij kunnen zelfstandig opdrachten aannemen of afwijzen. Bij hen ligt dan volgens de evaluatoren ook de verantwoordelijkheid om de opdrachtgevers te wijzen op een kostendekkende financiering. Een betere formulering van de opdracht zou geëist moeten worden vanuit de opdrachtnemer(s), zodat het risico op overbesteding verkleind wordt. Daarnaast zouden de mogelijkheden moeten worden verkend om overhead beter op te nemen in de prijsberekening. Een meer zakelijke houding van Staatsbosbeheer wordt hierbij verwacht door het ministerie van LNV.

Aanvullend op deze bevinding wordt in het rapport '*Mensen maken het model'* nog gewezen op het ontbreken van een opdrachtgevers overleg waarbij zowel de provincies als de ministeries zijn vertegenwoordigd. In het rapport wordt aangegeven dat een meer structurele, meerjarige opdrachtverlening hierdoor uitdagend blijft en dat de verschillende opdrachtgevende entiteiten mogelijk inhoudelijk en procesmatig tegen elkaar aan schuren.

Samenwerking met provincies

Het beheer en de ontwikkeling van natuur is een verantwoordelijkheid van de provincies. Staatsbosbeheer kan een subsidie voor natuurbeheer aanvragen bij de desbetreffende provincies. Een goede samenwerking met de provincies is dan ook noodzakelijk. Erkend werd dat dit proces geoptimaliseerd kon worden, waardoor er een reorganisatie binnen Staatsbosbeheer heeft plaatsgevonden in de evaluatieperiode. Hierdoor is de herkenbaarheid en de slagkracht richting de provincies vergroot (zie eerder).

Uit de interviews blijkt dat de communicatie van Staatsbosbeheer naar buiten toe sterk is, zowel op directieniveau als op uitvoeringsniveau. Er is regelmatig (in)fomeel contact en de deskundigen weten elkaar goed te vinden.

Een nieuwe opgave in de samenwerking met provincies zit vooral in het vormgeven van gebiedsbeleid en de gebiedsoverstijgende uitvoering. Provincies hebben geen uitvoerende organisatie om deze projecten te behandelen en wijzen naar Staatsbosbeheer en het Rijk. Dit roept de vraag op wie aan zet is om dit vorm te geven? Volgens Staatsbosbeheer zou het helpen als het Rijk aanduidt wat belangrijk is en wat niet. Hierover zou zij met de provincies in gesprek moeten.

[16] Ministerie van Economische Zaken (2014), Circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's

Samenwerking met TBO's

Staatsbosbeheer kent een samenwerkingsverband met andere TBO's, waaronder met de andere twee grote beheerders: Natuurmonumenten en LandschappenNL. Daarnaast is er ook samenwerking met kleinere terreinbeheerders, zoals Defensie en de waterschappen. De partijen werken veel samen op het gebied van natuurbeheer en zijn door de toegenomen maatschappelijke ontwikkelingen in de natuur meer dan voorheen met elkaar verbonden. De organisaties komen elkaar veel tegen in de landelijke samenwerkingsstructuren, zoals de stuurgroep Natuur. Ook zijn er klankbord- en themagroepen waar de TBO's elkaar tegenkomen. In de interviews met Natuurmonumenten en LandschappenNL wordt aangegeven dat Staatsbosbeheer de andere TBO's helpt (en vice versa) als de dossiers elkaar raken. Hierdoor is het vertrouwen in elkaar sterk toegenomen. Daarnaast geven LandschappenNL en Natuurmonumenten aan dat Staatsbosbeheer in de afgelopen jaren meer een uitvoeringsorganisatie van de overheid is geworden en dat zij hierdoor meer zaken op haar bord krijgt. Voor de andere TBO's heeft dit tot gevolg dat zij een betere informatiepositie hebben, omdat informatie onderling gedeeld wordt. Wel roept deze nieuwe positionering de vraag op bij andere TBO's hoe bepaalde opdrachten in de markt worden gezet. LandschappenNL en Natuurmonumenten merken op dat Staatsbosbeheer eenvoudiger bij LNV kan aankloppen voor financiële middelen, terwijl dit voor hun lastiger is.

Vanuit de gesprekken blijkt verder dat Staatsbosbeheer als uitvoeringsorganisatie van het Rijk een beperktere handelingsvrijheid kent dan de andere TBO's. Staatsbosbeheer werkt hierbij binnen haar wettelijke grenzen en zij voert enkel aanvullende opdrachten uit waarvoor betaald wordt. Voor taken die buiten de wettelijke opgaven vallen is het lastiger met Staatsbosbeheer samen te weken, doordat Staatsbosbeheer voor die taken niet financieel gedekt is. Via samenwerkingsverbanden met andere TBO's probeert Staatsbosbeheer doormiddel van kennisdeling wel een bijdrage te leven aan deze opgaven. Deze openstelling wordt door andere TBO's positief beoordeeld.

Samenwerking met maatschappelijke organisaties

Staatsbosbeheer werkt ook op het gebied van natuurbehoud samen met enkele maatschappelijke organisaties. In de interviews geven deze partijen aan de samenwerking als prettig te ervaren, mede door de toewijding aan de natuur van de werknemers van Staatsbosbeheer. Ook zijn er netwerkdagen waarop duidelijk wordt gemaakt waar de contactpersonen van Staatsbosbeheer te vinden zijn.

Een andere succesfactor is het bestaan van het convenant. Het convenant heeft bijgedragen aan innovatie en sponsoring van activiteiten/projecten en realiseert (kleinschalige) maatschappelijk relevante projecten waar geen subsidies voor zijn. Een goed voorbeeld van een geslaagde samenwerking tussen Staatsbosbeheer en een maatschappelijke organisatie is Binnenwerk.

Binnenwerk

De organisatie Binnenwerk is onderdeel van het ministerie van BZK en creëert duurzame banen (in natuur- en recreatiebeheer) voor mensen met een arbeidsbeperking. Op dit moment zijn er circa 250 banen ingevuld. Het gaat hier om deelnemers uit het doelgroepenregister van het UWV. Hiermee wordt invulling gegeven aan de Participatiewet. Binnenwerk wordt vergoed door de ministeries, die daarmee Staatsbosbeheer financieren in ruil voor het leveren van arbeidskrachten.

Oordeel over de samenwerking van de evaluatoren

De samenwerking met andere partijen verloopt over het algemeen goed. Staatsbosbeheer heeft met zijn nieuwe organisatiestructuur een stap gemaakt om nog herkenbaarder en slagvaardiger te zijn richting de provincies. Ook richting de andere TBO's verloopt de samenwerking goed.

Iets onder de oppervlakte spelen er echter wel zaken die een oplossing nodig hebben. Zo is het op dit moment niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor de financiële risico's die Staatsbosbeheer loopt doordat taken tussen provincies en het Rijk en tussen het Rijk en Staatsbosbeheer niet goed zijn belegd. Enerzijds wordt hierbij meer zakelijkheid van Staatsbosbeheer verwacht, anderzijds zou het ook goed zijn om als eigenaar/opdrachtgever helderder te formuleren waarvoor Staatsbosbeheer wel en niet aan de lat staat, bijvoorbeeld wanneer het gaat om het ontwikkelen en meedenken over gebiedsplannen.

8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Inleiding

In deze paragraaf geven we een antwoord op de gestelde hoofdvragen uit de evaluatie. Voor een antwoord op de achterliggende deelvragen verwijzen we omwille van overzichtelijkheid naar het overzicht zoals opgenomen in de bijlage. Het hoofdstuk sluit af met een aantal aanbevelingen om Staatsbosbeheer als organisatie nog sterker te maken.

8.2 Hoofdconclusies

Het beeld van Staatsbosbeheer is over de gehele linie positief. Staatsbosbeheer staat bekend als toegewijde organisatie met een lange historie, die kennis heeft van zaken. Ook wordt Staatsbosbeheer over het algemeen gezien als onderdeel van het rijk. Als grootste terrein-beherende organisatie in Nederland is Staatsbosbeheer door het hele land vertegenwoordigd. Staatsbosbeheer heeft een bredere opvatting van natuur dan alleen haar bossen, waardoor de organisatie een groene nutsvoorziening biedt in plaats van alleen natuurbescherming.

8.2.1 Doeltreffendheid

Hoe doeltreffend was het functioneren van Staatsbosbeheer in de periode 2018-2021?
Staatsbosbeheer heeft zijn wettelijke taken gerubriceerd tot drie hoofddoelen (beschermen, benutten en beleven). Deze hoofddoelen zijn diepgeworteld in de organisatie. De hoofddoelen zijn onlosmakelijk met elkaar en met het Rijksbeleid verbonden. Hierdoor heeft Staatsbosbeheer de opgave om hier een juiste balans tussen te vinden. De taken per hoofddoel kunnen soms conflicteren. Ook moet de organisatie door de recent opgetreden verliezen door (deels) niet gefinancierde activiteiten (zie bijlage) in de toekomst wellicht afwegingen maken tussen de wettelijke taken binnen de drie B's, waarbij een afwegingskader wordt gehanteerd. Ook zijn er gesprekken tussen Staatsbosbeheer en het ministerie van LNV over mogelijke oplossingsrichtingen.

Staatsbosbeheer heeft ook als doelstelling om te functioneren als een toonaangevende publieke organisatie. De organisatie wordt door de gesproken personen voor deze evaluatie nog steeds gezien als een echte beheersorganisatie die haar wettelijke taken succesvol uitvoert. Staatsbosbeheer ontwikkelt zich als beheerorganisatie in toenemende mate naar een organisatie met een ontwikkeltaak. Waar Staatsbosbeheer vroeger gekarakteriseerd werd als enkel een terreinbeherende organisatie, staat de organisatie tegenwoordig bekend als groen nutsbedrijf. De Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer biedt voldoende ruimte om deze taakverbreding te accommoderen. Dit levert wel vragen op binnen de organisatie en onder zijn partners over de wijze waarop nieuwe ontwikkeltaken geborgen kunnen worden.

We beschouwen het functioneren van Staatsbosbeheer als overwegend doeltreffend. Met trekking tot beter benutten kan worden geconcludeerd dat wordt voldaan aan deze doelstelling hetgeen onder ander blijkt uit de omzet die naast overheidsbijdragen wordt behaald uit de kap en verkoop van hout, pacht en recreatie en de grotere focus op verduurzaming en circulair en verantwoord ondernemerschap. De prestatie indicatoren voor 'meer beleven' zijn overwegend positief terwijl in het nieuwe ondernemingsplan meer dan voorheen wordt ingezet op het realiseren van

maatschappelijke opgaven, zoals op educatief vlak voor jeugd of zorg en kwetsbare groepen uit de samenleving. De doelstelling ‘beter beschermen’ is moeilijk te monitoren, omdat de provinciale cijfers zich moeilijk laten doorvertalen naar een landelijk niveau, waardoor de doeltreffendheid op dit nationale niveau eigenlijk niet kan worden vastgesteld. Staatsbosbeheer staat hierin overigens niet alleen omdat ook elders geen goed overall en nationaal beeld bestaat van de kwaliteit van de biodiversiteit.

8.2.2 Doelmatigheid

Hoe doelmatig was het functioneren van Staatsbosbeheer in de periode 2018-2021?
In de evaluatieperiode zijn zowel de bedrijfsopbrengsten als de bedrijfskosten van Staatsbosbeheer toegenomen, waarbij de kosten hoger lagen dan de opbrengsten. De organisatie voert meer projecten uit en opereert meer op projectbasis dan in eerdere jaren. De kosten die aan deze projecten verbonden zijn, zijn met name uitbestede en externe kosten. De hieruit voortvloeiende overheadkosten en de algemene overheadkosten (ICT systemen voor verantwoording en rapportage, AVG regels, etc.) worden niet volledig doorberekend richting de opdrachtgevers en komen dus deels voor rekening van Staatsbosbeheer zelf. Dit brengt financiële druk met zich mee, die zich voor Staatsbosbeheer de laatste jaren uit in rode cijfers. Op dit moment vinden er gesprekken plaats tussen het ministerie van LNV en Staatsbosbeheer om te kijken naar oplossingsrichtingen.

Of projecten en andere taken door Staatsbosbeheer doelmatig worden uitgevoerd is lastig te beoordelen. Een belangrijke reden hiervoor is het ontbreken van een goed inzicht in de relatie tussen output en beschikbare budgetten. Om een beter inzicht te verkrijgen in deze relatie is door SIRA onlangs een onderzoek uitgevoerd naar de kostprijsopbouw. Een van de conclusies uit het conceptpresentatie van 12 januari 2023 was dat de huidige kostentoerekening niet geschikt is om kostendekkendheid in relatie tot de kerntakendiscussie te analyseren, er ligt wel een goede basis. Hierdoor ontbreekt derhalve het inzicht om een beter beeld te geven op welke activiteiten verlies wordt geleden of winst wordt gemaakt.

8.2.3 Uitvoering convenant

Hoe wordt het convenant tussen het toenmalige ministerie van Economische Zaken en Staatsbosbeheer uit 2014 uitgevoerd en in welke mate zijn de doelstellingen uit het convenant na zeven jaar gerealiseerd?
De verdere vermaatschappelijking van Staatsbosbeheer is goed opgepakt sinds 2014. Staatsbosbeheer is in staat gebleken om zeker in de eerste jaren na het convenant meer eigen middelen te genereren hetgeen ook een belangrijke doelstelling was in het convenant. Met het oog op de huidige evaluatieperiode dient de vraag te worden gesteld of het genereren van meer eigen middelen als doelstelling nog steeds veel aandacht moet krijgen. Hierbij spelen met name een aantal maatschappelijke ontwikkelen mee die invloed hebben op de bedrijfsvoering en uitoefening van taken door Staatsbosbeheer waaronder de veranderende inzichten over houtkap en de veranderende eisen die klimaatdoelstellingen stellen aan het bosbeheer.

De wens om beter aan te sluiten bij het provinciale beleid heeft onder andere vorm gekregen door het overhevelen van de aansturing van medewerkers vanuit de hoofdvestiging in Amersfoort naar provinciale kantoren. Een belangrijk voordeel van deze overheveling van de aansturing is het feit dat werkzaamheden en taken van Staatsbosbeheer beter aansluiten op de situatie ter plaatse en hierover ook betere afspraken kunnen worden gemaakt tussen Staatsbosbeheer en de betreffende

provincie, hetgeen de slagvaardigheid van Staatsbosbeheer als organisatie bevorderd. Nadeel kan zijn dat gebiedsoverstijgende opgaven lastiger zijn te realiseren. In de praktijk wordt dit opgelost doordat themaverantwoordelijken elkaar goed weten te vinden. Wel wordt aangegeven dat de informatie-uitwisseling tussen het hoofdkantoor en de decentrale organisatieonderdelen minder vanzelfsprekend wordt.

Staatsbosbeheer ontwikkelt zich als beheerorganisatie in toenemende mate naar een organisatie met een ontwikkeltaak en profileert zich ook steeds meer als zodanig. De taakverbreding brengt de noodzaak tot het maken van nieuwe afspraken met zich mee. Zoals eerder opgemerkt speelt hierbij ook de toenemende onbalans tussen kosten en opbrengsten. Denkbaar is om hiervoor de wet verzelfstandiging te wijzigen, maar dit is een langdurig traject. Wellicht eenvoudiger is het om een hernieuwd convenant te sluiten tussen het ministerie van LNV en Staatsbosbeheer, waarin de laatste ontwikkelingen worden meegenomen.

8.2.4 Inrichting risicomanagement

Hoe gaat Staatsbosbeheer om met risicomanagement en is dit toekomstbestendig ingericht?
In de voorgaande evaluatie werd geconstateerd dat Staatsbosbeheer een sterkere nadruk kreeg op een bedrijfsmatige benadering en risicobeheersing. Via de kwaliteitscycli zoals vastgelegd in de kwaliteitshandboeken voor certificering van SNL, ISO (9001 Kwaliteit en 14001 Milieu) en FSC wordt de kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taken, het terreinbeheer in brede zin, geborgd.

In de periode 2018-2021 is de nadruk op het risicomanagement verder vergroot. Het directieteam van Staatsbosbeheer heeft in 2021 besloten om de in het ondernemingsplan vastgelegde herijking en doorontwikkeling van risicobeheersing op te pakken. Hier opvolgend is het risicomanagementbeleid en het implementatieplan in 2022 vastgesteld. In hoofdstuk 5 worden taken en verantwoordelijkheden beschreven.

Om het risicomanagement nog verder te verbeteren en toekomstbestendig te maken dienen nog enkele stappen genomen te worden. Het gaat hierbij om: a) uniformering van de risico-inschattingen over de organisatieonderdelen; b) bepalen van de politiek-bestuurlijke risico's; c) bepalen van de grote financiële risico's; d) betere weergave van projectrisico's en de dekking van de kosten.

8.3 Aanbevelingen

Doeltreffendheid

1. Takenpakket afstemmen op wettelijke kader
Door de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer uit 1998 is Staatbosbeheer ingesteld als rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT) en daarmee een publiekrechtelijke organisatie. In deze wet zijn de taken en verantwoordelijkheden van Staatsbosbeheer ruim beschreven. Door deze ruime formulering passen alle werkzaamheden die Staatsbosbeheer uitvoert binnen het wettelijk geformuleerde kader. Dit biedt enerzijds flexibiliteit van handelen, maar maakt het moeilijker om vanuit de wet goed gefundeerde keuzen te maken, zeker nu het speelveld van opdrachtgevers vergroot is en de bekostiging hierbij achterblijft. Om dit te veranderen is het denkbaar om de wet aan te passen, maar het opstellen van een nieuw convenant is eenvoudiger uitvoerbaar. Als kanttekening hierbij geldt wel dat de complexiteit niet moet worden vergroot en dat het convenant niet in strijd kan zijn met de wet. Op korte termijn kan ook koppeling met het nieuwe ondernemingsplan soelaas bieden.

2. Nieuwe vraagstukken vragen om een grotere regie

Staatsbosbeheer voert als zbo een overheidstaak uit, maar neemt wel een bijzondere positie in binnen de Rijksoverheid. Deze positie paste goed in een periode dat de rijksoverheid terug trad en beleid heeft gedecentraliseerd. In deze periode werd in de driehoek tussen eigenaar, opdrachtgever en Staatsbosbeheer steeds goed overlegd over de taken en verantwoordelijkheden en de bekostiging van de organisatie.

Inmiddels zijn er allerlei nieuwe vraagstukken ontstaan, zowel binnen het ministerie van LNV als bij andere departementen en de provincies. Hierdoor is (op sommige onderwerpen en thema's) meer regie vanuit de (rijks)overheid wenselijk. Dit gaat enerzijds om het coördineren van een overkoepelend opdrachtgevers overleg, welke in onze optiek door het ministerie van LNV zou moeten worden georganiseerd (als systeemverantwoordelijke voor het natuurbeleid en opdrachtgever richting de provincies), anderzijds om het vergroten van de mogelijkheden die Staatsbosbeheer heeft om binnen haar eigen verantwoordelijkheid niet-gefinancierde activiteiten te bekostigen.

Een voorbeeld dat gegeven is in de gesprekken is de klimaatdiscussie en daarmee samenhangende maatregelen waaronder de aanplant van nieuw bos. Financiering van dergelijke maatregelen wordt nu vooral opgevangen via de uitvoering van projecten, maar een meer structurele bekostiging biedt voor Staatsbosbeheer meer zekerheid op de langere termijn. Het overleg over een meer structurele bekostiging zou vanuit de eigenaar georganiseerd moeten worden binnen het ministerie van LNV, waarbij ook de opdrachtgevers een rol hebben. Ook kan gedacht worden aan wijziging van de wet zodat Staatsbosbeheer gemakkelijker vreemd vermogen kan aantrekken en minder afhankelijk is van bijdragen van opdrachtgevers.

3. Beleven wordt steeds belangrijker, dus dit is een kans

Onder 'meer beleven' verstaat Staatsbosbeheer het actief betrekken van verschillende bezoekersgroepen uit de samenleving bij de gebieden van Staatsbosbeheer. Dit gebeurt onder andere door toegankelijkheid van de terreinen te waarborgen, door aanleg en beheer van een basisinfrastructuur voor wandelen en fietsen. De hiervoor beschikbare middelen zijn relatief beperkt. De verwachting is echter dat juist het belevingsaspect belangrijker zal worden. Dit biedt voor Staatsbosbeheer nieuwe kansen die moeten worden benut, mits kan worden voorzien in adequate financiering. In het nieuwe ondernemingsplan wordt hierop al meer ingezet op het realiseren van maatschappelijke opgaven, zoals op educatief vlak voor jeugd of zorg. Voor kwetsbare groepen uit de samenleving realiseert Staatsbosbeheer bijvoorbeeld, in samenwerking met diverse partners, verschillende werksoorten in het beheer.

4. Behoud en versterk aandacht voor communicatie

Vanuit de samenleving is in toenemende mate behoefte aan uitleg en dialoog. De vraag naar participatieprocessen en communicatie vanuit de burger neemt toe en beïnvloedt het werk van Staatsbosbeheer. Zo zijn er meer boswachters nodig voor het bieden van uitleg in aanvulling op het uitvoeren van beheer binnen natuurgebieden. Ook worden er door Staatsbosbeheer nieuwe communicatiemiddelen ingezet om in de groeiende informatiebehoefte te voorzien. Daarnaast kost voorlichting in het algemeen meer capaciteit van Staatsbosbeheer onder meer in relatie tot de nieuwe Wet open Overheid. Ook in het convenant uit 2014 wordt deze ontwikkeling beschreven. De groeiende vraag naar dialoog vraagt om meer aandacht en inzet op communicatie. Staats-bosbeheer heeft hierin al extra stappen gezet, maar naar verwachting zal behoud en verdere versterking van de aandacht voor communicatie van belang blijven.

Doelmatigheid

1. Stem prestatieafspraken beter af op beschikbare budgetten

Staatsbosbeheer staat de afgelopen jaren financieel onder druk, hetgeen tot uitdrukking komt in oplopende verliezen. Dit verlies is ten laste van de vrije reserve genomen. Maar deze reserve staat inmiddels dusdanig onder druk, dat dit geen structurele oplossing biedt. Oplossingsrichtingen voor het weer in balans brengen van kosten en opbrengsten kunnen gezocht worden in het vergroten van de inkomsten (via bijvoorbeeld een verhoging van de Rijksbijdrage, het vergroten van de eigen omzet en/of het verhogen van de vergoedingen vanuit SNL). Daarnaast kan de kostendekkendheid worden vergroot door een vermindering van de kosten via vermindering van de taken en duidelijkere afspraken over de bekostiging van taken.

2. Vergroot inzicht in de relatie tussen inkomsten en uitgaven

Vanuit het kostprijsonderzoek komt naar voren dat er voldoende inzicht is in de inkomsten van Staatsbosbeheer. Ook is er voldoende inzicht in de uitgaven van Staatsbosbeheer. Inzicht in hoe de inkomsten en de uitgaven op het niveau van opdrachtgevers of projecten aan elkaar te koppelen zijn, ontbreekt echter. Dit komt met name omdat er geen sprake is van een projectmanagementsysteem waarin outputs en uitgaven aan elkaar gekoppeld zijn op projectniveau. Een managementsysteem waarin een koppeling kan worden gelegd om outputs te koppelen aan uitgaven is essentieel om kostprijsdekkende tarieven te kunnen bepalen en afdoende verantwoording af te leggen richting subsidiegevers en opdrachtgevers. De noodzaak voor een goed managementsysteem voor deze activiteiten neemt toe onder meer omdat het belang van projectfinanciering binnen de begroting van Staatsbosbeheer sterk is toegenomen en beschikbare financiële middelen beter moeten worden verantwoord.

Dit geldt zeker voor de door Staatsbosbeheer opgestelde lijst aan niet-gefinancierde activiteiten (zie bijlage 2), waarbij afstemming plaats moet vinden tussen het ministerie van LNV en Staatsbosbeheer om te bezien welke opdrachtgever aangesproken dient te worden op bekostiging of welke activiteiten dan niet meer dienen te worden uitgevoerd. Voor de Rijksbijdrage, de vrij ruimte en de reguliere beheertaken (SNL) is dit minder relevant, voor dit laatste omdat dit beheer vooral bekostigd wordt op basis van standaardkostprijzen, waarbij vooral de inspanning maatgevend is.

Risicomanagement

1. Aanscherping risicomanagement gewenst

Als uitvloeisel van het vorige ondernemersplan zijn flinke stappen gezet in de ontwikkeling van het risicomanagement van Staatsbosbeheer. Relevante risico's zijn benoemd en er is een systeem ontwikkeld om de risico's te beoordelen. Om het risicomanagement verder te verbeteren en toekomstbestendig te maken dienen nog enkele stappen genomen te worden. Het gaat hierbij om: a) uniformering van de risico-inschattingen over de organisatieonderdelen, waaronder de provinciale eenheden; b) bepalen van de politiek-bestuurlijke risico's; c) bepalen van de grote financiële risico's; d) betere weergave van projectrisico's en de dekking van de kosten.

Geraadpleegde bronnen

Literatuur

- **Algemene Rekenkamer (2021),** Nota van Bevindingen: Verantwoordingsonderzoek 2021, Inzicht in risico's continuïteit dienstverlening.
- **Buijs, A., Donders, J. & van Dam, R. (2017),** Ervaringen met burgerparticipatie bij
- Staatsbosbeheer, Wageningen Environmental Research, Wageningen.
- **Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer (2009),** Evaluatie: Ruimte in het bos!, Den Haag.
- **Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer (2004),** Vooruit op eigen benen: Evaluatie van de
- verzelfstandiging van Staatsbosbeheer 1998-2003.
- **ControlUnion (2021),** Re-Evaluation Report 2021, FSC Forest Management.
- **De Boer, T. & Ruting, A. (2020),** Bijlage Auditrapport Terreinbeherende organisaties (TBO).
- **DNV-GL (2018),** Certificaat ISO 9001.
- **DNV-GL (2018),** Certificaat ISO 14001.
- **DNV-GL (2019),** Rapport Managementsysteem Certificatie ISO 9001:2015, ISO 14001:2015.
- **Heij, P., van Dongen, J. & de Jong, M. (2022),** Mensen maken het model, ABDTOPConsult, Den Haag.
- **Ministerie van Economische Zaken (2014),** Staatsbosbeheer, een maatschappelijke onderneming. Den Haag.
- **Ministerie van Economische Zaken (2014),** Addendum, Staatsbosbeheer, een maatschappelijke onderneming. Den Haag.
- **Ministerie van Economische Zaken & Staatsbosbeheer (2015),** Samenwerkingsagenda ministerie EZ en SBB.
- **Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2018),** Begroting 2019.
- **Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2019),** Begroting 2020.
- **Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2020),** Begroting 2021.
- **Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2021),** Begroting 2022.
- **Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2018),** Jaarverslag 2019.
- **Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2019),** Jaarverslag 2020.
- **Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2020),** Jaarverslag 2021.
- **Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2022),** Verslag Bestuurlijk overleg Staatsbosbeheer – LNV.
- **Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2022),** Verslag Najaarsoverleg Staatsbosbeheer.
- **Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2022),** Verslag Voorjaarsoverleg Staatsbosbeheer.
- **Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit & Staatbosbeheer (2021),** Samenwerkingsagenda ministerie LNV en SBB.
- **Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij & Ministerie van Justitie (1997),** Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer.
- **Staatsbosbeheer (2018),** Concernrapportage 30 september 2018 (t.m. Q3), Amersfoort.
- **Staatsbosbeheer (2019),** Concernrapportage Q3 2019 (t.m. Q3), Amersfoort

- **Staatsbosbeheer (2022),** 3e Kwartaalrapportage 2022, Amersfoort.
- **Staatsbosbeheer (2022),** 4e Kwartaalrapportage 2022, Amersfoort.
- **Staatsbosbeheer (2021),** Begroting 2022.
- **Staatsbosbeheer (2022),** Implementatieplan doorontwikkeling risicomanagement.
- **Staatsbosbeheer (2022),** Inventarisatie risico's en kansen.
- **Staatsbosbeheer (2019),** Jaarverslag 2018.
- **Staatsbosbeheer (2020),** Jaarverslag 2019.
- **Staatsbosbeheer (2021),** Jaarverslag 2020.
- **Staatsbosbeheer (2022),** Jaarverslag 2021.
- **Staatsbosbeheer (2022),** Notitie Vergadering Auditcomité LNV en Staatsbosbeheer, Risicomanagement, beheersing calamiteiten en risico's Staatsbosbeheer.
- **Staatsbosbeheer (2015),** Ondernemingsplan 2015-2020: Ziel en Zakelijkheid, Driebergen.
- **Staatsbosbeheer (2019),** Ondernemingsplan 2020-2025: Veerkracht en Verbinding, Amersfoort.
- **Staatsbosbeheer (2022),** Pilot natuurbank: Tussenrapportage april 2022, Amersfoort.
- **Staatsbosbeheer (2022),** Risicobeleid Staatsbosbeheer.
- **Staatsbosbeheer (2022),** Versneld Natuurherstel Natura 2000-gebieden: Voortgangsrapportage 2021, Amersfoort.
- **Staatscourant (2021),** Nr. 51301, Mandaatregeling Staatsbosbeheer.
- **Stichting Certificering SNL (2021),** Audit december 2020. Utrecht.
- **Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (2013),** Certificering SNL.
- **Taskforce 'Witteveen' (2006),** Sturen in het bos: Op weg naar een volwassen sturingsrelatie LNV – Staatsbosbeheer.
- **Tweede Kamer (2014),** Kamerbrief 29659, Nr. 122, Den Haag.
- **Tweede Kamer (2014),** Kamerbrief 29659, Nr. 123, Den Haag.
- **Tweede Kamer (2014),** Kamerbrief 29659, Nr. 136, Den Haag.
- **Tweede Kamer (2015),** Kamerbrief 29659, Nr. 139, Den Haag.
- **Tweede Kamer (2017),** Kamerbrief 29659, Nr. 146, Den Haag.
- **Tweede Kamer (2022),** Kamerbrief 35 925, Nr. 21, Den Haag.

Internet

www.staatsbosbeheer.nl;

Interviews

Organisatie	Contactpersoon
Binnenwerk	W. Dekker
Interprovinciaal Overleg	M. Hoevenaars
K3Delta	I. Reerink
LandschappenNL	H. Bartelink
LTO	M. Heijmans
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	D. van Zelm van Eldik
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	J.C. Goet (SG LNV)
	D. Slangen (DG Natuur en Visserij)
	J. Osinga (DG RTLG)
	M. van Huijgevoort
	G. Koevoets
	J. Ruijzing
Natuurmonumenten	T. Wams
Norbord/Westfraser	B. Wierbos
Provincie Gelderland	G. Wieland
Provincie Noord-Brabant	E. van Herk
Provincie Overijssel	H. Jonkers
Provincie Zuid-Holland	F. de Vogel
Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed	A. de Zeeuw & H. Baas
Rijksvastgoedbedrijf	A. Bertram
Rijkswaterstaat	M. van de Zandschulp
Staatsbosbeheer	S. Thijssen (Directeur)
	M. de Wit (Programma's Stikstof, Natuur & Deltanatuur)
	H. Boeschoten (Programma Groene Metropool)
	H. Hekhuis (Programma Bos & Klimaat)
	A. Wouters (Raad van Advies)
	C. Insinger & D. Schoenmaker (Raad van Toezicht)
	B. Revis (Directeur Terreinbeheer & Ontwikkeling)
	D. Kamphuis (Directeur Bestuur, communicatie en Public Affairs)
	T. Zielinski (Directeur Financiën en Concernzaken)
	F. Scheve (Ondernemingsraad)
	N. de Snoo (Provinciehoofd Zuid-Holland)

Bijlagen

Bijlage 1 Beantwoording deelvragen

Tabel B.1 Evaluatiematrix

Hoofdvraag	Verdiepende vraag	Vindplaats en antwoord
Hoofdvraag 1 *Hoe doeltreffend en doelmatig was het functioneren van SBB in de periode 2018-2021?*	1. Heeft Staatsbosbeheer de doelen uit het Ondernemingsplan 2015-2020 gehaald en ligt het op koers om de doelen uit het Ondernemingsplan 2020-2025 te realiseren, meer specifiek de hierin beschreven doelstellingen ten aanzien van beter beschermen, meer beleven, duurzaam benutten en een excellente publieke organisatie?	**Hoofdstuk 5, paragraaf 5.2, 5.3 en 5.4.** De doelstellingen en bijbehorende indicatoren zijn de afgelopen jaren door Staatsbosbeheer herzien, onder andere om moeilijk te meten doelstellingen, zoals biodiversiteit en hoogwaterbescherming, algemener meetbaar te maken. Daarnaast zijn, conform het nieuwe ondernemingsplan, doelen om bij te dragen aan het klimaatakkoord toegevoegd. In vergelijking met de tabel uit het vorige ondernemingsplan, laten de doelstellingen en KPI's voor de periode 2020-2025 een meer strategisch karakter zien. De prestatie indicatoren zijn echter lastig te monitoren. Staatsbosbeheer zelf ziet dit als een aandachtspunt, maar ook andere terreinbeheerders hebben hier moeite mee. En sommige zaken blijven moeilijk meetbaar en stellen grenzen aan wat uitvoerbaar is.
	2. Hoe gaat Staatsbosbeheer om met de spanning die kan optreden tussen beschermen, beleven en benutten?	**Hoofdstuk 5, paragraaf 5.5** De drie B's kunnen op strategisch niveau niet los van elkaar worden gezien. In sommige gebieden kunnen verschillende doelstellingen leiden tot schuring. Dit is in mindere mate het geval als er van één doelstelling sprake is (beleven of beschermen). Via de SNL bepalen provincies of een bos het label 'natuurbos' of 'multifunctioneel' krijgt. Bij natuurbos ligt de focus van Staatsbosbeheer volledig op beschermen, terwijl multifunctionele bossen worden ingezet voor alle doelstellingen (de drie B's). Daarnaast wordt de spanning tussen de drie B's verhoogd door het toenemende belang van groen in de maatschappij (onder andere door corona en de klimaatcrisis) en het kritische maatschappelijke debat (zie ook 'beter beschermen'). Bij het kappen van een stuk bos in het kader van duinontwikkeling bij Schoorl werd er bijvoorbeeld via social media kritiek geuit op het besluit van Staatsbosbeheer. De drie doelstellingen worden op veel plekken, ondanks de soms lastige afwegingen binnen de organisatie, met succes uitgevoerd. Een treffend voorbeeld waar de drie B's met succes op één locatie worden gecombineerd zijn de duinen. Deze beschermde Natura-2000 gebieden zijn cruciaal voor waterwinning (benutten) en zijn, doormiddel van fiets- en wandelpaden, voor recreatie toegankelijk.

Hoofdvraag	Verdiepende vraag	Vindplaats en antwoord
	3. Is het natuurbeheer door Staatsbosbeheer goed ingebed in het provinciale natuurbeleid en aangehaakt op de provinciale Subsidieregeling Natuur-en Landschap (SNL)?	**Hoofdstuk 5, paragraaf 5.5** Het vergoedingspercentage van SNL is van 75% naar 84% gegaan. De overheadkosten zijn niet in zijn geheel in deze kosten opgenomen omdat er vanuit gegaan wordt dat de terreinbeheerders ook kunnen beschikken over andere middelen. Een volledige dekking is hierdoor niet reëel. Tegelijkertijd zijn de uitvoeringskosten wel gestegen en wordt in de interviews de vraag gesteld in hoeverre de 84% vergoeding kan worden verhoogd. Hierbij moet worden aangetekend dat de 84% vergoeding niet alleen geldt voor Staatsbosbeheer, maar ook voor de andere terreinbeherende organisaties. Onduidelijk is in hoeverre en onder welke omstandigheden een verdere verhoging naar bijvoorbeeld volledige kostendekkende vergoedingen mogelijk is.. Ook het gedecentraliseerde beleid wordt als oorzaak genoemd van de toenemende kosten bij Staatsbosbeheer. Door het gedecentraliseerde beleid heeft Staatsbosbeheer te maken met de twaalf provincies en het ministerie van LNV, waarbij afspraken gemaakt moeten worden over uit te voeren werkzaamheden en bijbehorende vergoedingen. Steeds vaker ontvangt Staatsbosbeheer incidentele projectfinanciering om projecten uit te voeren voor de Rijksoverheid. Het gaat hierbij om projecten waarbij het Rijk eigenlijk de regie wil houden (bijv. stikstofvraagstukken). De uitvoering van deze projecten, zorgt voor een vergroting van de overhead bij Staatsbosbeheer. Deze kosten worden op dit moment nog niet meegenomen in de begrotingen voor de projecten. Navraag door de evaluatoren laat echter zien dat hier wel mogelijkheden toe bestaan. Staatsbosbeheer mag een opslag rekenen voor de overhead binnen de projecten. Hier staat tegenover dat er dan ook een duidelijke projectadministratie moet zijn, om deze kosten ook inzichtelijk te maken. Deze is op dit moment echter niet aanwezig.

Hoofdvraag	Verdiepende vraag	Vindplaats en antwoord
	4. Hoe functioneert het interne toezicht op Staatsbosbeheer?	**Hoofdstuk 7, paragraaf 7.2** De Raad van Toezicht bestaat uit een voorzitter, vicevoorzitter en drie leden, waarvan twee tevens lid van de Auditcommissie zijn. De Raad houdt toezicht op de wijze waarop Staatsbosbeheer werkt aan realisatie van de doelstellingen en voorziet de directie van raad. In de jaarverslagen worden de acties van de Raad nader toegelicht. Hierin wordt tevens de samenstelling, vergaderpunten en vervolgacties van de Raad gerapporteerd. . De belangrijkste wijziging sinds de laatste beleidsperiode is dat de Raad het financiële het financiële beleid koppelt aan de KPI's. Hiermee wordt de financiële discussie aan de doelstellingen van Staatsbosbeheer gekoppeld. |n hoofdstuk 7 wordt nader ingegaan op het functioneren van het interne toezicht van Staatsbosbeheer.
	5. Beschikt Staatsbosbeheer over voldoende middelen om de opgelegde taken uit te voeren (relatie met onderzoek naar kostprijsmodel)?	**Hoofdstuk 6, paragraaf 6.2.** De totale inkomsten van Staatsbosbeheer zijn over de evaluatieperiode 2018 tot en met 2021 opgelopen van 197,6 miljoen euro naar 230,6 miljoen euro. Ten opzichte van het jaar ervoor zijn de inkomsten steeds toegenomen, met de sterkste stijging in 2021 ten opzichte van 2020. Figuur 6.2 laat de ontwikkeling zien in de afgelopen jaren. De uitgaven van Staatsbosbeheer zijn de afgelopen jaren gestegen van zo'n 197 miljoen euro naar ruim 234 miljoen euro. In de figuur zijn zowel de bedrijfsopbrengsten, als de bedrijfskosten opgenomen. Hierin is duidelijk zichtbaar dat de bedrijfslasten in 2019 en 2021 hoger uitkwamen dan de bedrijfsopbrengsten. Het tekort liep in het jaar 2021 op tot bijna 4 miljoen euro. Uit het SIRA onderzoek blijkt dat op basis van de beschikbare gegevens de relatie tussen inkomsten en uitgaven lastig te leggen is.

Hoofdvraag	Verdiepende vraag	Vindplaats en antwoord
	6. Op welke wijze wordt Staatsbosbeheer gefinancierd en hoe verhoudt dit zich dit tot de te behalen doelstellingen van Staatsbosbeheer (bij de beantwoording van deze vraag kunnen de uitkomsten van het onderzoek naar het kostprijsmodel van Staatsbosbeheer gebruikt worden)?	**Hoofdstuk 6, paragraaf 6.2.1.** Conform de Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer wordt er een Rijksbijdrage toegekend. Deze Rijksbijdrage is in principe gebaseerd op normbedragen, maar heeft in de praktijk het karakter van een lump-sum bijdrage, hetgeen onder andere blijkt uit het feit dat de Rijksbijdrage van het ministerie van LNV over de hele periode ongeveer gelijk is gebleven met circa 28 miljoen euro jaarlijks. Omdat de totale inkomsten in 2021 hoger lager, werd het relatieve aandeel van de Rijksbijdrage in dat jaar kleiner. In 2021 kwam dit neer op 12,2 procent van de totale bedrijfsopbrengsten. Deze bijdrage is grotendeels bestemd voor de algemene organisatiekosten van Staatsbosbeheer, waar de provincies niet aan bijdragen. Na de decentralisatie van het natuurbeleid, is ook de bekostiging van Staatsbosbeheer grotendeels decentraal georganiseerd, middels het provinciefonds via het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL). Tot en met 2020 werd een vergoeding van 75% uitbetaald van de standaardkostprijzen voor het natuurbeheer. Vanaf 2021 is dit verhoogd naar 84% van de standaardkostenprijzen. De opbrengsten vanuit de SNL subsidies nemen dan ook in het jaar 2021 toe. De projectbijdragen zijn over de periode 2018 tot en met 2021 fors toegenomen. In totaal bedroeg de omzet vanuit projecten in 2021 zo'n 56,6 miljoen euro, bijna een verdubbeling ten opzichte van het jaar 2018. De kosten die aan deze projecten verbonden zijn, zijn met name uitbestede en externe kosten. De meeste projecten zijn gekoppeld aan bosbeheer, maar ook op het gebied van recreatie, natuurherstel en de natura-2000 gebieden wordt veel gedaan. Door middel van het convenant 'Staatsbosbeheer een maatschappelijke organisatie', heeft Staatsbosbeheer de mogelijkheid gekregen om meer eigen inkomsten te genereren. Dit zijn zowel inkomsten vanuit projecten, als inkomsten afkomstig van pacht, verkoop van natuurlijke grondstoffen (hout) en recreatie. De omzet vanuit recreatie komt voort vanuit verhuur van vakantiewoningen, omzet van kampeerterreinen en bijvoorbeeld excursies. Over het algemeen is een stijging vanuit opbrengsten vanuit recreatie te zien, met name veroorzaakt door een stijging in de omzet van vakantiewoningen en kampeerterreinen. De dip in de omzet in 2020 kan verklaard

Hoofdvraag	Verdiepende vraag	Vindplaats en antwoord
		worden door een teruglopende vraag als gevolg van de lockdowns van de corona crisis. De inkomsten uit ingebruikneming zijn met name het betalen van erfpacht door derden. Ook valt agrarische ingebruikneming hieronder. De stijging van de omzet heeft met name te maken gehad met prijsontwikkelingen van de huur- en pachtprijs per hectare. De omzet uit houtverkopen loopt in de evaluatieperiode terug, terwijl de prijs per kuub hout sterk gestegen. Hoewel dit op voorhand economische voordelen biedt, kiest Staatsbosbeheer er voor minder volumes te leveren. Dit komt voornamelijk door de hoger wordende maatschappelijk spanning omtrent houtkap. Staatsbosbeheer krijgt steeds meer te maken met tegengeluid, wat om extra niet-gefinancierde uitleg en communicatie vraagt. Uit het SIRA onderzoek blijkt dat op basis van de beschikbare gegevens de relatie tussen inkomsten en uitgaven lastig te leggen is.
	7. Hoe ziet het krachtenveld van Staatsbosbeheer eruit? Welke rol neemt Staatsbosbeheer hier zelf in en hoe verhoudt dit zich tot de doelen die het rijk heeft gesteld?	**Hoofdstuk 5, paragraaf 5.5.** In diverse interviews wordt opgemerkt dat Staatsbosbeheer op het gebied van natuurbeheer soms ‘te veel’ oppakt. Hiermee wordt bedoeld dat het wettelijke takenpakket ruim gedefinieerd is veel verschillende taken vervolgens door Staatsbosbeheer worden opgepakt. Mede door enthousiasme en toewijding vindt de organisatie het soms lastig haar grenzen hierin aan te geven en lost veel problemen eigenhandig op. Als voorbeeld wordt het beheer van oude forten genoemd, welke zijn overgedragen aan Staatsbosbeheer en volgens de organisatie relatief veel onderhoudskosten met zich mee brengen en daarnaast lastig te exploiteren zijn (zie hiervoor ook doelstelling ‘’meer beleven’’). In de interviews wordt benoemd dat Staatsbosbeheer haar wettelijke taken voortdurend afbakent en hierbinnen zeer actief en ambitieus is om veel te accommoderen. Daartegenover staat dat de organisatie zich expliciet committeert aan maatschappelijke doelen vanwege haar wettelijke taak, terwijl er heel veel andere potentiële doelen zijn. Als grootste terreinbeheerder van Nederland staat Staatsbosbeheer middenin de samenleving, waardoor het een brede inbedding in het Rijksdomein heeft. De taakopvatting is hierdoor de laatste jaren veranderd van puur beheer naar ontwikkeling en beheer. Door grote landelijke transities (woningbouw, energie, klimaat) wordt Staatsbosbeheer vaker gevraagd om mee te denken en te doen. Wel in een rol waarbij het niet alleen gaat om beheer van gebieden,

Hoofdvraag	Verdiepende vraag	Vindplaats en antwoord
		maar ook om grote veranderingen betreffende de gebieden. Dat Staatsbosbeheer aansluit bij deze gesprekken is allereerst een positieve zaak. Hetzelfde kan gezegd worden over het feit dat organisatie zichzelf ook bewust is van de maatschappelijke bijdrage die zij kunnen leveren en actief probeert mee te denken. In de interviews wordt door provincies en andere samenwerkende partijen echter opgemerkt dat Staatsbosbeheer moeite heeft om een integraal onderdeel te vormen in van maatschappelijk transitie. Hiervoor worden meerdere verklaringen genoemd, waaronder het tekort aan financiële middelen het grootst meeweegt (zie hoofdstuk doelmatigheid).
	8. Hoe gaat Staatsbosbeheer om met de financiering van recreatie, toezicht en handhaving, en vermaatschappelijkingsopgaven, zoals educatie en vrijwilligers?	**Hoofdstuk 6. Paragraaf 6.2.** De omzet vanuit recreatie komt voort vanuit verhuur van vakantiewoningen, omzet van kampeerterreinen en bijvoorbeeld excursies. Over het algemeen is een stijging vanuit opbrengsten vanuit recreatie te zien, met name veroorzaakt door een stijging in de omzet van vakantiewoningen en kampeerterreinen. Een dip in de omzet in 2020 kan verklaard worden door een teruglopende vraag als gevolg van de lockdowns van de corona crisis. Uit het SIRA onderzoek blijkt dat op basis van de beschikbare gegevens de relatie tussen inkomsten en uitgaven lastig te leggen is.
	9. Op welke wijze is opvolging gegeven aan de aanbevelingen uit de voorgaande wettelijke evaluatie?	**Hoofdstuk 7, paragraaf 7.3.** Staatsbosbeheer is actief geweest in het opvolgen van de gegeven aanbevelingen uit de voorgaande wettelijke evaluatie, zo blijkt stukken waar de directe de aanbevelingen afgelopen evaluatieperiode één voor één heeft behandeld. Ook samenwerkende partijen zien dat Staatsbosbeheer de belangrijkste aanbevelingen heeft opgevolgd. De drie B's succesvol doorgezet en ook de decentralisatie van de organisatiestructuur is geslaagd. Hierdoor is het prettig samenwerken met Staatsbosbeheer. In de volgende paragraaf wordt deze perceptie breder uiteengezet.

Hoofdvraag	Verdiepende vraag	Vindplaats en antwoord
Hoofdvraag 2 *Hoe is het convenant EZ/SBB uit 2014 uitgevoerd en in welke mate zijn de doelstellingen uit het convenant na zeven jaar gerealiseerd?*	11. Ligt Staatsbosbeheer op koers om de in het convenant overeengekomen doelen te realiseren?	**Hoofstuk 8, paragraaf 8.2.2.** De verdere vermaatschappelijking van Staatsbosbeheer is goed opgepakt. Echter is de maatschappelijke context waarin Staatsbosbeheer zich bevindt sindsdien drastisch veranderd. Bovendien staat de organisatie als gevolg van de decentralisatie dichterbij provinciale opgaven dan voorheen en kent het een draagvlak onder provincies. Gebiedsoverstijgende opgaven zijn daarentegen lastiger te realiseren. De prioriteiten onder de doelstelling Duurzaam Benutten zijn – voornamelijk vanuit het convenant – gericht op de slimmere inzet van grondstoffen en de hiermee samenhangende toename van inkomsten. Echter zijn de mogelijkheden tot het generen van eigen inkomsten gelimiteerd, onder andere de maatschappelijke discussie omtrent houtkap speelt hierbij een rol. In de vorige paragraaf werd de taakverbreding van Staatsbosbeheer besproken. De organisatie ontwikkelt zich van beheerorganisatie naar een organisatie met een ontwikkeltaak. De taakverbreding brengt ook de noodzaak tot het maken van nieuwe afspraken met zich mee aangezien de oude afspraken niet meer geheel toereikend zijn. De afspraken rondom het verbrede takenpakket zouden in een nieuw convenant een plaats kunnen innemen.
	12. Hoe geeft Staatsbosbeheer invulling aan de ambitie vermaatschappelijking? Hoe doet Staatsbosbeheer dit in vergelijking met Natuurmonumenten en de 12 Landschappen (ook terreinbeherende organisaties, maar wel wezenlijk andersoortige organisaties qua structuur/juridische vorm)? Wat kunnen ze in dit opzicht van elkaar leren?	**Hoofdstuk 6, paragraaf 6.2.** Door middel van het convenant ‘Staatsbosbeheer een maatschappelijke organisatie’, heeft Staatsbosbeheer de mogelijkheid gekregen om meer eigen inkomsten te genereren. Dit zijn zowel inkomsten vanuit projecten, als inkomsten afkomstig van pacht, verkoop van natuurlijke grondstoffen (hout) en recreatie. De omzet vanuit recreatie komt voort vanuit verhuur van vakantiewoningen, omzet van kampeerterreinen en bijvoorbeeld excursies. Over het algemeen is een stijging vanuit opbrengsten vanuit recreatie te zien, met name veroorzaakt door een stijging in de omzet van vakantiewoningen en kampeerterreinen. De dip in de omzet in 2020 kan verklaard worden door een teruglopende vraag als gevolg van de lockdowns van de corona crisis.

Hoofdvraag	Verdiepende vraag	Vindplaats en antwoord
		De inkomsten uit ingebruikneming zijn met name het betalen van erfpacht door derden. Ook valt agrarische ingebruikneming hieronder. De stijging van de omzet heeft met name te maken gehad met prijsontwikkelingen van de huur- en pachtprijs per hectare. De omzet uit houtverkopen loopt in de evaluatieperiode terug, terwijl de prijs per kuub hout sterk gestegen. Hoewel dit op voorhand economische voordelen biedt, kiest Staatsbosbeheer er voor minder volumes te leveren. Dit komt voornamelijk door de hoger wordende maatschappelijk spanning omtrent houtkap. Staatsbosbeheer krijgt steeds meer te maken met tegengeluid, wat om extra niet-gefinancierde uitleg en communicatie vraagt. Staatbosbeheer valt anders dan andere de TBO's onder de CAO-rijk en heeft hierdoor hogere personeelskosten. De vergoeding vanuit SNL is echter gebaseerd op standaardkostprijzen die voor elke TBO en particuliere grondeigenaar gelijk is.
	13. Hoe geeft Staatsbosbeheer invulling aan de ambitie aanboren meer eigen middelen?	**Hoofdstuk 6, paragraaf 6.2.** Door middel van het convenant 'Staatsbosbeheer een maatschappelijke organisatie', heeft Staatsbosbeheer de mogelijkheid gekregen om meer eigen inkomsten te genereren. Dit zijn zowel inkomsten vanuit projecten, als inkomsten afkomstig van pacht, verkoop van natuurlijke grondstoffen (hout) en recreatie. De omzet vanuit recreatie komt voort vanuit verhuur van vakantiewoningen, omzet van kampeerterreinen en bijvoorbeeld excursies. Over het algemeen is een stijging vanuit opbrengsten vanuit recreatie te zien, met name veroorzaakt door een stijging in de omzet van vakantiewoningen en kampeerterreinen. De dip in de omzet in 2020 kan verklaard worden door een teruglopende vraag als gevolg van de lockdowns van de corona crisis. De inkomsten uit ingebruikneming zijn met name het betalen van erfpacht door derden. Ook valt agrarische ingebruikneming hieronder. De stijging van de omzet heeft met name te maken gehad met prijsontwikkelingen van de huur- en pachtprijs per hectare. De omzet uit houtverkopen loopt in de evaluatieperiode terug, terwijl de prijs per kuub hout sterk gestegen. Hoewel dit op voorhand economische voordelen biedt, kiest Staatsbosbeheer er voor minder volumes te leveren. Dit komt voornamelijk door de hoger wordende maatschappelijk spanning omtrent houtkap. Staatsbosbeheer krijgt steeds meer te maken met tegengeluid, wat om extra niet-gefinancierde uitleg en communicatie vraagt.

Hoofdvraag	Verdiepende vraag	Vindplaats en antwoord
	14. Hoe verloopt de samenwerking met de andere grote terreinbeherende organisaties Natuurmonumenten en de 12 Landschappen?	**Hoofdstuk 7, paragraaf 7.4.** Staatsbosbeheer kent een samenwerkingsverband met andere TBO's, waaronder met Natuurmonumenten en LandschappenNL. De partijen werken veel samen op het gebied van natuurbeheer en door de toegenomen maatschappelijke ontwikkelingen in de natuur de TBO's meer dan voorheen met elkaar verbonden. De organisaties komen elkaar veel tegen in de landelijke samenwerkingsstructuren, zoals de stuurgroep Natuur. Ook zijn er klankbord- en themagroepen waar de TBO's elkaar tegenkomen. In de interviews met Natuurmonumenten en LandschappenNL wordt aangegeven dat Staatsbosbeheer de andere TBO's helpt (en vice versa) als de dossiers elkaar raken. Hierdoor is het vertrouwen in elkaar sterk toegenomen Daarnaast geven LandschappenNL en Natuurmonumenten aan dat Staatsbosbeheer in de afgelopen jaren meer een overheidsorganisatie is geworden en hierdoor meer zaken op haar bord krijgt. Aan de ene kant is dat voordelig voor de andere TBO's, doordat Staatsbosbeheer zich collegiaal opstelt en andere TBO's deelgenoot van de verstrekte informatie uit de opdrachten. Wel roept de positie van Staatbosbeheer binnen het Rijk de vraag op bij andere TBO's hoe bepaalde opdrachten in de markt worden gezet. LandschappenNL en Natuurmonumenten merken op dat Staatsbosbeheer eenvoudiger bij LNV kan aankloppen voor financiële inputs. Voor beide TBO's is dit een lastiger proces. Ook zien LandschappenNL en Natuurmonumenten dat Staatsbosbeheer als uitvoeringsorganisatie van het Rijk beperktere handelingsvrijheid kent. Daarmee wordt bedoeld dat Staatsbosbeheer vaak binnen haar wettelijke grenzen werkt en enkel doet waarvoor het betaald worden. Voor taken die buiten de wettelijke opgaven vallen is het lastiger met Staatsbosbeheer samen te weken, doordat Staatsbosbeheer voor die taken niet financieel gedekt is. Via samenwerkingsverbanden met andere TBO's probeert Staatsbosbeheer doormiddel van kennisdeling wel een bijdrage te leven aan deze opgaven. Deze openstelling wordt door andere TBO's positief ontvangen.

Hoofdvraag	Verdiepende vraag	Vindplaats en antwoord
	15. Hoe geeft Staatsbosbeheer invulling aan de afspraken uit het Addendum op het convenant, met name de nieuwe procedure voor goedkeuring voor het (mede) oprichten van rechtspersonen en voor het vervreemden van vastgoed? En wat zijn de praktijkervaringen met de toepassing van deze nieuwe afspraken?	**Hoofdstuk 5.** Uit interviews blijkt dat het (mede) oprichten van rechtspersonen en het vervreemden van vastgoed tijdens de evaluatieperiode niet heeft plaatsgevonden.
	16. Is het convenant in zijn huidige vorm geschikte voor de toekomst en de uitdagingen in het landelijke gebied?	**Hoofdstuk 8** Vanwege maatschappelijke ontwikkelingen is herziening van de wet wenselijk. Omdat dit echter een langdurig proces zal zijn, is aanpassing van het convenant een eenvoudigere manier. Op korte termijn kan er ook bijstelling plaatsvinden op basis van het ondernemingsplan.
	17. Heeft Staatsbosbeheer zicht op de risico's die zij lopen en beschikt zij over de instrumenten om hier vervolgens naar te handelen?	**Hoofdstuk 6, paragraaf 6.4.** In de periode 2018-2021 is de nadruk op het risicomanagement verder vergroot. Het directieteam van Staatsbosbeheer heeft in 2021 besloten om de in het ondernemingsplan vastgelegde herijking en doorontwikkeling van risicobeheersing op te pakken. Hier opvolgend is het risicomanagementbeleid en het implementatieplan in 2022 vastgesteld. Ondanks dat deze laatste ontwikkelingen buiten de evaluatieperiode vallen, vormen deze documenten de basis om het risicobeleid een nadere impuls te geven in de toekomst. In het nieuwe risicomanagementbeleid is het de verantwoordelijkheid van de directeur van Staatsbosbeheer dat risicomanagement wordt geïntegreerd in alle activiteiten van de organisatie. Het opstellen van het risicomanagementproces is een rol van de directeur Financiën en Bedrijfsvoering. Twee keer per jaar voert het directieteam een risico-inventarisatie uit op strategisch niveau. Daarbij worden ook de operationele risico's betrokken, welke zijn geïdentificeerd en besproken in de lijn. Operationeel risico-eigenaarschap is belegd bij de proceseigenaren en de resultaatverantwoordelijken van de processen van het managementsysteem van Staatsbosbeheer. De operationele risico's gaan over het wel of niet halen van jaardoelen. Via de producten van de planning & control cyclus zoals begroting, jaarplan en kwartaalrapportages worden deze operationele risico's door de lijn gerapporteerd. De risico-adviseur vormt de tweede lijn, deze zorgt voor de coördinatie en de uitvoering van de activiteiten in het risicomanagementbeleid. Deze functie

Hoofdvraag	Verdiepende vraag	Vindplaats en antwoord
		is belegd bij de manager Finance en Control. De uitkomsten van de risico-inventarisaties worden besproken in de Auditcommissie en Raad van Toezicht en vormen input voor het auditjaarplan (3e lijn). Omdat een deel van het werk decentraal plaatsvindt bij de operationeel risico-eigenaren ontbreekt het bij de evaluatoren aan inzicht van hoe de risico inschattingen tot stand komen. Vanuit de interviews komt naar voren dat dit regelmatig teamanalyses zijn, die periodiek worden bijgesteld. Hierbij kan de vraag gesteld worden hoe compleet en diepgaand de analyses zijn en hoe eenduidig de totstandkoming van de analyses is over de verschillende afdelingen. Zo wordt benoemd dat in de huidige situatie Staatsbosbeheer en LNV bij iedere calamiteit die zich heeft voltrokken met elkaar in overleg treden over de oplossing, wat doorgaans leidt tot een incidentele bijdrage van het ministerie van LNV. Een structurele procedure lijkt te ontbreken. In interviews met provincies met provincies en samenwerkende partijen wordt aangegeven dat de risico's van decentralisatie niet in kaart gebracht en ook binnen projecten komen risicoanalyses onvoldoende aan bod. . In interviews geeft LNV aan dat er duidelijke verbeteringen zichtbaar zijn in het risicomanagement, maar dat het wel voor hen wel ontbreekt aan een analyse van de politiek-bestuurlijke risico's die specifiek voor hen als eigenaar spelen. Ook geven zij aan dat de risico's op financieel niveau regelmatig hoog over gepresenteerd worden, hier zouden zij soms meer diepgang in willen zien.
Hoofdvraag 3 *Hoe gaat Staatsbos-beheer om met risico-management en is dit toekomst-bestendig ingericht?*	18. Is de maximale wettelijke reserve van 10% van de eigen omzet voldoende en sluit dit aan op de risico's die de organisatie loopt anno 2022? Zo nee, wat zou een passender niveau zijn?	**Hoofdstuk 6.** De huidige vrije reserve staat de laatste jaren onder druk en is zelfs het laatste jaar negatief geworden. Op korte termijn verdient het aanbeveling om in ieder geval de vrije reserve aan te vullen. Te samen met de wettelijke reserve bepaalt deze vrije reserve de weerbaarheid van Staatsbosbeheer in geval van calamiteiten en andere onvoorziene omstandigheden.
	19. In hoeverre waarborgt de inrichting van het risicomanagement kwalitatieve hoogwaardigheid in de signalering, beheersing en monitoring van risico's binnen Staatsbosbeheer?	Zie vraag 17.

Hoofdvraag	Verdiepende vraag	Vindplaats en antwoord
	20. In hoeverre beschikt Staatsbosbeheer over een risicostrategie?	**Hoofdstuk 6, paragraaf 6.4.** Staatsbosbeheer beschikt over een risicostrategie.
	21. Hoe definieert Staatsbosbeheer risico's?	Zie vraag 17.
	22. Hoe gaat Staatsbosbeheer om met de signalering, beheersing en monitoring van risico's met een forse impact, bijvoorbeeld op financieel niveau?	Zie vraag 17.
	23. In hoeverre beschikt Staatsbosbeheer over een actieve risicocultuur waarbij de top periodiek stil staat bij risico's en de risicobereidheid, en hierover communiceert met de rest van de organisatie?	Zie vraag 17.
	24. In hoeverre heeft SBB een balans kunnen vinden tussen de signalering, beheersing en monitoring van risico's binnen Staatsbosbeheer en daarbij behorende financiële middelen?	Zie vraag 17.
	25. In hoeverre is de huidige inrichting van het risicomanagement van Staatsbosbeheer toekomstbestendig?	**Hoofdstuk 6.** Als uitvloeisel van het vorige ondernemersplan zijn flinke stappen gezet in de ontwikkeling van het risicomanagement van Staatsbosbeheer. Relevante risico's zijn benoemd en er is een systeem bedacht ontwikkeld om de risico's te beoordelen. Om het risicomanagement verder te verbeteren en toekomstbestendig te maken dienen nog enkele stappen genomen te worden. Het gaat hierbij om: a) uniformering van de risico-inschattingen over de organisatieonderdelen, waaronder de provinciale eenhedenafdelingen; b) bepalen van de politiek-bestuurlijke risico's; c) bepalen van de grote financiële risico's; d) betere weergave van projectrisico's en de dekking van de kosten.

Bijlage 2: Deels niet gefinancierde activiteiten (lijst opgesteld door Staatsbosbeheer)

Verkorte lijst van (deels) niet-gefinancierde producten/diensten en activiteiten Staatsbosbeheer

Versie 28 november 2022

Onderwerp	Indicatie jaarbedrag	Toelichting
1. Beheer SNL a. Normkosten niet volledig gedekt b. Facultatieve openstelling Natuur & landschapselementen c. Monitoringvergoeding ontoereikend d. Werkzaamheden beheerplannen niet gefinancierd e. Geografische spreiding terreinen leidt tot meerkosten dan in SNL kostprijs opgenomen	> 10 mln.	
2. Beheer RodS en Barro gronden	> 10 mln.	RodS sinds 1 of 2 jaar deels geld uit provincie.
3. Recreatievoorzieningen a. Beheer & onderhoud voorzieningen niet volledig gefinancierd	> 10 mln.	Dubbeltelling met toezicht & handhaving en communicatie, voorlichting & educatie
4. Toezicht en handhaving	5-10 mln.	Zie opmerking bij recreatievoorziening inzake dubbeltelling
5. Communicatie, voorlichting & educatie a. Buiten- en infocentra zijn niet zelfvoorzienend	> 10 mln.	Zie opmerking bij recreatievoorziening inzake dubbeltelling
6. Maatschappelijke diensten a. Jeugd b. Natuur & gezondheid c. Arbeidsparticipatie d. Vrijwilligers (organisatie)	1-5 mln.	
7. Calamiteiten a. Ziekten & plagen b. Brand, storm en overstroming c. Droogte d. Drugsdumping	5-10 mln.	Bedragen kunnen sterk fluctueren, omdat calamiteiten zich niet elk jaar in dezelfde mate voordoen.
8. Eigenaarslasten a. Waterschapslasten en OZB onvoldoende vergoed b. Schouwkosten en grenscontroles niet vergoed c. (meerjarig) onderhoud en vervanging van doelstellingsgerichte activa (bruggen, duikers, fietspaden, wegen, kades, gemalen, etc.	>10 mln.	

CONCEPT

Onderwerp	Indicatie jaarbedrag	Toelichting
9. Monumentenbeheer	1-5 mln.	
10. Bedrijfsvoering en organisatiekosten a. Nieuwe wet- en regelgeving. b. Juridificering. c. ICT ontwikkelingen en security. d. Normkosten SNL niet volledig gedekt, dus ook bijbehorende overheaddekking ontbreekt. e. De SNL systematiek dekt niet alle overheadkosten. f. Decentralisatie naar provincie vraagt extra organisatie die niet is gefinancierd. g. Cao afspraken, pensioenpremiestijging en wetswijzigingen in relatie tot medewerkersrechten onvoldoende gefinancierd. h. Inflatiecorrectie is niet gekoppeld aan gehele begroting of sluit niet aan bij werkelijkheid. e. Niet verrekenbare BTW onvoldoende gecompenseerd. f. Provincies accepteren onze (uur-)tarieven niet altijd.	5-10 mln.	

CONCEPT

Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitmuntend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas