

2022

Bosbeheer in beeld

Over (Staats)bosbeheer en
de bossenstrategie



Algemene
Rekenkamer

Inhoud

1. **Samenvatting | 3**
 2. **Over dit onderzoek | 6**
 3. **Het Nederlandse bos | 8**
 4. **Staatsbosbeheer: beschermen, beleven, benutten | 10**
 - 4.1 Duurzaam bosbeheer, de taak van Staatsbosbeheer | 10
 - 4.2 Positie van Staatsbosbeheer | 11
 - 4.3. Financiering en financiën van Staatsbosbeheer | 14
 5. **Bosbeheer in de praktijk | 22**
 - 5.1 Bos beheren is bomen kappen | 22
 - 5.2 Afnemende houtoogst²³
 6. **Landelijke doelen | 28**
 - 6.1 Rijksbeleid uitgevoerd door de provincies | 28
 - 6.2 Waarborgen voor goed bosbeheer | 29
 - 6.3 Landelijke Bossenstrategie | 30
 7. **Conclusies en aanbevelingen | 35**
 - 7.1 Conclusies | 35
 - 7.2 Aanbevelingen | 36
 8. **Reacties minister voor Natuur en Stikstof en Staatsbosbeheer en nawoord Algemene Rekenkamer | 38**
 - 8.1 Reactie minister voor Natuur en Stikstof | 38
 - 8.2 Reactie Staatsbosbeheer | 39
 - 8.3 Nawoord Algemene Rekenkamer | 39
- Bijlagen | 41**
- Bijlage 1 Overzicht aanbevelingen en reactie | 41
 - Bijlage 2 Literatuur | 43
 - Bijlage 3 Methodologische verantwoording | 45

1.

Samenvatting

Bosbeheer leidt regelmatig tot felle discussies met name door weerstand tegen grootschalige houtkap. Daarbij worden door bezorgde burgers vragen gesteld bij de motieven om bomen te kappen en de ecologische effecten van houtoogst. Ook in de landelijke politiek klinken zorgen door over de hoeveelheid Nederlands bos en de kwaliteit ervan. Vanwege de hoeveelheid bos die Staatsbosbeheer beheert en haar publieke taak kijken we in dit onderzoek naar het bosbeheer door Staatsbosbeheer. Door middel van dit onderzoek willen wij inzicht bieden in de organisatie, de besluitvorming en de werkwijze van Staatsbosbeheer bij het realiseren van duurzaam bosbeheer.

Geen inzicht in de resultaten van het bosbeheer

Uit ons onderzoek blijkt dat er op provinciaal en landelijk niveau voldoende inzicht is in de financiële resultaten van Staatsbosbeheer. Er is echter onvoldoende inzicht in de resultaten van het gevoerde bosbeheer. Gegeven de taak en doelstelling van SBB mag men verwachten dat er bijvoorbeeld informatie is over de mate van verjonging en de beheermaatregelen die niet zijn uitgevoerd en de consequenties daarvan op lange termijn. De minister en de provincies hebben hierdoor te weinig informatie om bij te sturen of om goed toezicht te kunnen houden op Staatsbosbeheer.

Geen transparante afweging

We zagen in ons onderzoek dat op lokaal uitvoerend niveau van de boswachter afwegingen worden gemaakt die de verschillende doelen van duurzaam bosbeheer raken. Door het ontbreken van de optelsom van die lokale beslissingen op provinciaal en landelijk niveau kan Staatsbosbeheer geen alternatieven voorleggen aan de provincie of de minister wanneer bijvoorbeeld spanning ontstaat tussen verschillende doelen en keuzes gemaakt moeten worden. Het is evenmin voor belangstellenden

duidelijk of de lokale besluiten illustratief zijn voor een groter geheel of juist onderdeel zijn van afgewogen palet aan maatregelen. Op rijksniveau noch op provinciaal niveau kan zo'n beeld ontkracht of bevestigd worden. Mogelijk kan een totaalbeeld onrust voorkomen.

Geen financiële prikkels die aanzetten tot meer houtkap

Uit ons onderzoek blijkt dat decentralisatie van taken en budget naar provincies geen aanwijsbare invloed heeft op de houtproductie. Daarentegen zien we juist dat er een financiële prikkel is die mogelijk leidt tot een lagere houtkap, de (steeds hogere) kosten van houtkap komen ten laste van het beheerteam dat de houtkap uitvoert, terwijl de baten van de houtkap ten goede komen aan de provinciale eenheid van Staatsbosbeheer.

Uit ons onderzoek blijkt evenmin dat Staatsbosbeheer te veel bomen zou kappen; Staatsbosbeheer oogst niet meer dan er bijgroeit. Hierdoor neemt de 'staande houtvoorraad' zoals dat heet, toe. Het is onduidelijk wat de optimale 'staande houtvoorraad' is. Het wordt voor ons wel duidelijk dat decentralisatie en teruglopende overheidsfinanciering van het natuurbeheer (vanaf 2014) er niet toe hebben geleid dat er extra bomen zijn gekapt.

Geen garanties voor duurzaam bosbeheer

We tekenen hierbij aan dat de bestaande regelgeving en uitvoering geen garantie bieden voor duurzaam bosbeheer. Zo is er onvoldoende verjonging van het bos. We wijzen er ook op dat niet alle provincies actief toezicht houden op de uitvoering van de herplantplicht.

De werkwijze van Staatsbosbeheer komt grotendeels overeen met de beleidsdoelstellingen van haar opdrachtgevers

De provincies verwachten van Staatsbosbeheer vooral dat zij de bossen 'in stand houdt'. De onderzochte provincies zijn tevreden over de uitvoering van deze taak door Staatsbosbeheer. Als bijdrage aan de *landelijke Bossenstrategie* wil Staatsbosbeheer 5.000 ha extra bos realiseren op eigen terreinen. Op basis van ons onderzoek verwachten wij dat Staatsbosbeheer hierin zal slagen. Staatsbosbeheer draagt niet bij aan de in de bossenstrategie beoogde toename van de houtkap, de oorzaken hiervan liggen voor een belangrijk deel buiten de organisatie.

Twee doelen van de *landelijke Bossenstrategie* worden waarschijnlijk niet gehaald. In dit onderzoek hebben wij boven op het hierboven staande gekeken naar 2 van de doelen van de *landelijke Bossenstrategie*: 10% meer bos en een lichte toename van

de houtoogst. De uitbreiding van het bos buiten het Natuurnetwerk Nederland is niet goed geregeld. Hierdoor zal deze doelstelling waarschijnlijk niet worden gehaald. Ook de doelstelling om de houtoogst licht te laten toenemen zal waarschijnlijk niet worden gehaald. Dit laatste baseren wij op cijfers de over houtoogst van Staatsbosbeheer.

2.

Over dit onderzoek

Bos is om veel redenen belangrijk. Wandelen, fietsen, of gewoon genieten van de flora en de fauna zorgen voor ontspanning. Door de coronapandemie kwamen de afgelopen jaren meer mensen dan ooit in de Nederlandse bossen. Bovendien is voor het behoud van de verscheidenheid aan planten, dieren en andere organismen in het bos belangrijk dat onze bossen gezond zijn. Om klimaatverandering tegen te gaan is de breed gedeelde wens om meer koolstof duurzaam vast te leggen in bouwmaterialen (het zogenaamd *biobased* bouwen). Daarom neemt de behoefte aan hout als bouw materiaal toe en wordt het oogsten van hout uit het bos belangrijker. Het bos heeft dus verschillende functies.

Bosbeheer leidt regelmatig tot felle maatschappelijke discussies¹ met name door weerstand tegen grootschalige houtkap. Daarbij worden door bezorgde burgers vragen gesteld bij de motieven om bomen te kappen en de ecologische effecten van houtoogst. Ook in de landelijke politiek klinken zorgen door over de hoeveelheid Nederlands bos en de kwaliteit ervan². Deze maatschappelijke zorgen en de publieke discussie waren voor ons de aanleiding om onderzoek te doen naar het bosbeheer en het bosbeleid.

Bos in Nederland wordt door veel verschillende partijen beheerd, zoals particuliere bosbezitters en private organisaties als Natuurmonumenten. Particuliere bosbezitters beheren 31% van het bos, gemeenten 15%, provinciale landschappen 12%, Natuurmonumenten 8% en overige bezitters 7%.³ De grootste (publieke) beheerder is Staatsbosbeheer, zij beheert 27% van het Nederlandse bos, dat is 94.121 hectare, oftewel meer dan vier keer de stad Amsterdam. Als zelfstandige overheidsorganisatie levert Staatsbosbeheer een bijdrage aan de maatschappelijke functies van het bos.

Vanwege de hoeveelheid bos die ze beheert en haar publieke taak kijken we in dit onderzoek naar het bosbeheer door Staatsbosbeheer. Daarvoor willen wij inzicht bieden in de organisatie, de besluitvorming en de werkwijze van Staatsbosbeheer bij het realiseren van duurzaam bosbeheer. Het uitgangspunt voor dit onderzoek zijn vijf onderzoeksvragen:

1. Is er voldoende duidelijkheid over de uitgaven en resultaten van Staatsbosbeheer?
2. Maakt Staatsbosbeheer heldere afwegingen en besluiten met betrekking tot haar bosbeheer?
3. Kapt Staatsbosbeheer extra bomen om haar inkomsten te vergroten?
4. Hoe weten we of bos duurzaam wordt beheerd en wat betekent dat eigenlijk?
5. Voldoet het bosbeheer door Staatsbosbeheer aan de doelstellingen van haar opdrachtgevers?

Een relatief nieuw onderdeel van het bosbeleid is de *landelijke Bossenstrategie* (2020). Wij hebben ook gekeken naar twee beleidsdoelstellingen van deze strategie: het vergroten van het bosoppervlak met 10% en een lichte toename van de houtoogst.

De doelstelling van dit onderzoek is meer zekerheid te geven over de duurzaamheid van het bosbeheer door Staatsbosbeheer. Hiertoe behoren het inzicht in de organisatie, in de besluitvorming en in de resultaten van Staatsbosbeheer evenals de wettelijke regels en kaders waarbinnen Staatsbosbeheer werkt. Het resultaat is geen oordeel over de duurzaamheid van het bosbeheer of van de houtproductie maar wel uitspraken over de werkwijze en informatievoorziening hierover.

3.

Het Nederlandse bos

Tussen 1970 en 2013 groeide het bosoppervlak in Nederland van 325.706 hectare tot 375.912 hectare. Ruim 10 procent van het landoppervlakte in Nederland is bos. Daarna is het bosoppervlak kleiner geworden. Op dit moment is er ongeveer 363.800 hectare bos. Na 2013 is de oppervlakte bos dus afgenomen, er verdween meer bos dan dat er nieuw bos elders werd aangeplant. In de afgelopen 4 jaar is geprobeerd om deze trend om te buigen. Dat is deels gelukt maar over de afgelopen 4 jaar zien we nog steeds netto-ontbossing in Nederland.

In de periode 2013-2017 verdween er bos door verschillende oorzaken. 64% werd veroorzaakt door natuurmaatregelen, zoals omvorming van bos naar open natuurtypen als heide en duinen. 15% van de omvorming was door bebouwing/wegen en 19% door omvorming naar landbouw of grasland. Dit laatste komt door het aflopen van de regeling waarbij 30 tot 40 jaar geleden tijdelijke bossen zijn aangelegd op landbouwgronden, vooral in Groningen. Staatsbosbeheer wil de komende jaren terughoudender bossen omvormen naar andere natuur en bossen die omgevormd worden elders compenseren. Ook het Rijk zet in op compensatie van omvorming door het aanplanten van nieuwe bossen. Deze compensatie geldt voor bosgebied dat vanaf 2017 is gekapt voor natuurverbetering.

Het Nederlandse bos wordt steeds meer gemengd, met name ten koste van ongemengde naaldbossen. De grove den blijft de meest voorkomende boomsoort maar neemt wel licht af naar 28%. Het bos krijgt meer structuur, de boomlaag is opener geworden en het aandeel bos met een struiklaag is toegenomen. In de zevende Nederlandse bosinventarisatie (2022) is voor het eerst de vitaliteit van bomen opgenomen. Er waren duidelijke tekenen van vitaliteitsproblemen door

bomenziektes bij de es (essentaksterfte) en fijnspar (droogte en letterzetter kever). Daarnaast was er een hogere sterfte, wat in verband kan worden gebracht met de warme en droge zomers in de periode 2018-2020.

De Nederlandse bossen zijn over het algemeen jong. Slechts 29% van de bossen is aangelegd dan wel ontstaan voor 1900. Een jong bos betekent niet dat de bomen ook jong zijn. Staatsbosbeheer en diverse deskundigen wijzen er op dat op dit moment de leeftijdsverdeling 'scheef' is, er zijn te weinig jonge bomen. Het aandeel bomen jonger dan 20 jaar oud is ongeveer 10%. Doordat het Nederlandse bos gemiddeld steeds meer dikke bomen bevat is de levende voorraad hout in bossen gestegen van 219 m³ per hectare in 2013 naar 225 m³ per hectare in 2021. Staand dood hout in de bossen is toegenomen van 5,6 naar 10,1 m³ per hectare en liggend dood hout is toegenomen van 6,0 naar 9,3 m³ per hectare.

Niet meer oogsten dan de bijgroei

“Het begrip duurzaam bosbeheer is een paar eeuwen terug door Franse bestuurders bedacht als antwoord op de roofbouw en bosverwoesting die overal in Europa plaatsvond. Duurzaamheid is sindsdien een kernbegrip in het bosbeheer: het bos en daarmee zijn productievermogen namelijk zodanig in tact laten dat er duurzaam hout kan worden geoogst. Een basisprincipe van het bosbeheer luidt daarom ‘oogst niet meer dan de bijgroei’. Gemiddeld groeit er in Nederland jaarlijks op iedere hectare bos ongeveer 7 m³ hout bij, we noemen dat de aanwas. Er wordt geregeld hout uit onze bossen geoogst, maar al decennia aanzienlijk minder dan er bijgroeit. Er staat daardoor nu veel meer hout in het bos (gemiddeld 245 m³ per ha) dan bijvoorbeeld vijftig jaar geleden (gemiddeld 150 m³ per ha). En zolang we minder blijven oogsten dan er bijgroeit zal de ‘staande houtvoorraad’ zoals dat heet, verder toenemen. Op de vraag wat een optimale voorraad is valt geen eenduidig antwoord te geven, het hangt af van de doelstelling.” (Klingen, 2020)

De voorraad staand hout en de leeftijdsverdeling van de bomen hebben invloed op de bijgroei en daarmee op de hoeveelheid hout die kan worden gekapt. Het bosbeheer is van invloed op de hoeveelheid en de kenmerken van het bos en daarmee op de hoeveelheid hout die uit het bos kan worden geoogst.

4.

Staatsbosbeheer: beschermen, beleven, benutten

4.1 Duurzaam bosbeheer, de taak van Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer beheert ongeveer 270.000 hectare bos-, natuur- en recreatiegebied. Van de 363.800 hectare Nederlands bos ligt 94.121 hectare op terreinen van Staatsbosbeheer (Schelhaas, e.a., 2022). De wettelijke taak van Staatsbosbeheer is het 'beheren en duurzaam tot maatschappelijk nut brengen van deze gebieden'.⁴

'Duurzaam tot maatschappelijk nut brengen' betekent er voor zorgen dat toekomstige generaties dezelfde kansen hebben om het bos te gebruiken als de huidige generatie. Omdat de wijze waarop het bos wordt gebruikt verschilt per bosbeheerder verschilt ook de betekenis van duurzaam bosbeheer. Staatsbosbeheer onderscheidt bij het gebruik van bossen drie functies die door Staatsbosbeheer zijn vertaald in termen van 3 B's: 'beschermen, beleven en benutten' (Ministerie van LNV, 2019). Met andere woorden: de taak van Staatsbosbeheer is dat nu en in de verre toekomst in de door hen beheerde bossen flora en fauna floreren, de mensen kunnen recreëren en aanwezige grondstoffen gebruikt kunnen worden.

De 3 functies 'beschermen, beleven en benutten' zijn afgeleid van de wettelijke taken van Staatsbosbeheer, het Natuurpact (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat & IPO, 2013) en het convenant van 4 december 2014 dat Staatsbosbeheer met de toenmalige staatssecretaris van Economische Zaken (toen de rechtsopvolger van LNV) heeft gesloten. De 3 functies – beschermen, beleven en benutten – komen overeen met de duurzaamheidspijlers in de nieuwe EU-bossenstrategie voor 2030: ecologisch, sociaal en economisch (European Commission, 2021).

De vraag rijst in hoeverre er spanning is tussen de functies beschermen, beleven en benutten. Over het antwoord verschillen deskundigen van mening. Een groot aantal geïnterviewden is van mening dat de 3 B's goed kunnen samengaan, bij weloverwogen beheer. De Raad voor de leefomgeving (2022) beschrijft hoe productiebossen kunnen leiden tot een geringe biodiversiteit. Het streven naar meer biodiversiteit kan ook op gespannen voet staan met recreatie in het bos. Ook het Planbureau voor de Leefomgeving (2020) wijst op een mogelijke spanning tussen deze doelen.

Vooraf het benutten kan op gespannen voet staan met het toekomstige gebruik van het bos. Staatsbosbeheer hanteert daarom het basisprincipe 'niet meer oogsten dan de bijgroei'. Bijgroei (of aanwas) is de vermeerdering van de afmetingen van een boom of een opstand (volumetoename) door groei.

4.2 Positie van Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer neemt een bijzondere positie in omdat zij als publieke organisatie opereert te midden van particuliere partijen met soortgelijke activiteiten (bijvoorbeeld particuliere bosbezitters) en zich ook begeeft op de markt (bijvoorbeeld voor hout). Op 1 januari 1998 is de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer in werking getreden. Hiermee werd de dienst Staatsbosbeheer van het Ministerie van LNV een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) met eigen rechtspersoonlijkheid. Staatsbosbeheer is ook een rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt) zoals omschreven in de Comptabiliteitswet 2016. De wettelijke taak is het beheren en duurzaam tot maatschappelijk nut brengen van de toevertrouwde terreinen. In de memorie van toelichting bij de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer staat dat de minister en Staatsbosbeheer afspraken maken over de uitvoering van beleid. Ook legt Staatsbosbeheer de begroting ter goedkeuring voor aan de minister en evalueert de minister de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van Staatsbosbeheer.

De verantwoordelijkheid voor een goede uitvoering van de wettelijke taken ligt primair bij de directeur van Staatsbosbeheer. Deze is niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister. Wel moet de minister voor Natuur en Stikstof toezicht houden op de taakuitoefening en op het beheer van de publieke middelen door Staatsbosbeheer. Ook moet de minister ervoor zorgen dat zij inzicht heeft in de bereikte resultaten. De secretaris-generaal van LNV en de directeur van Staatsbosbeheer hebben 2 gesprekken per jaar (de 'halfjaargesprekken' rond de Voorjaars- en Najaarsnota). De afgelopen jaren gingen deze gesprekken over onderwerpen als het toenemende

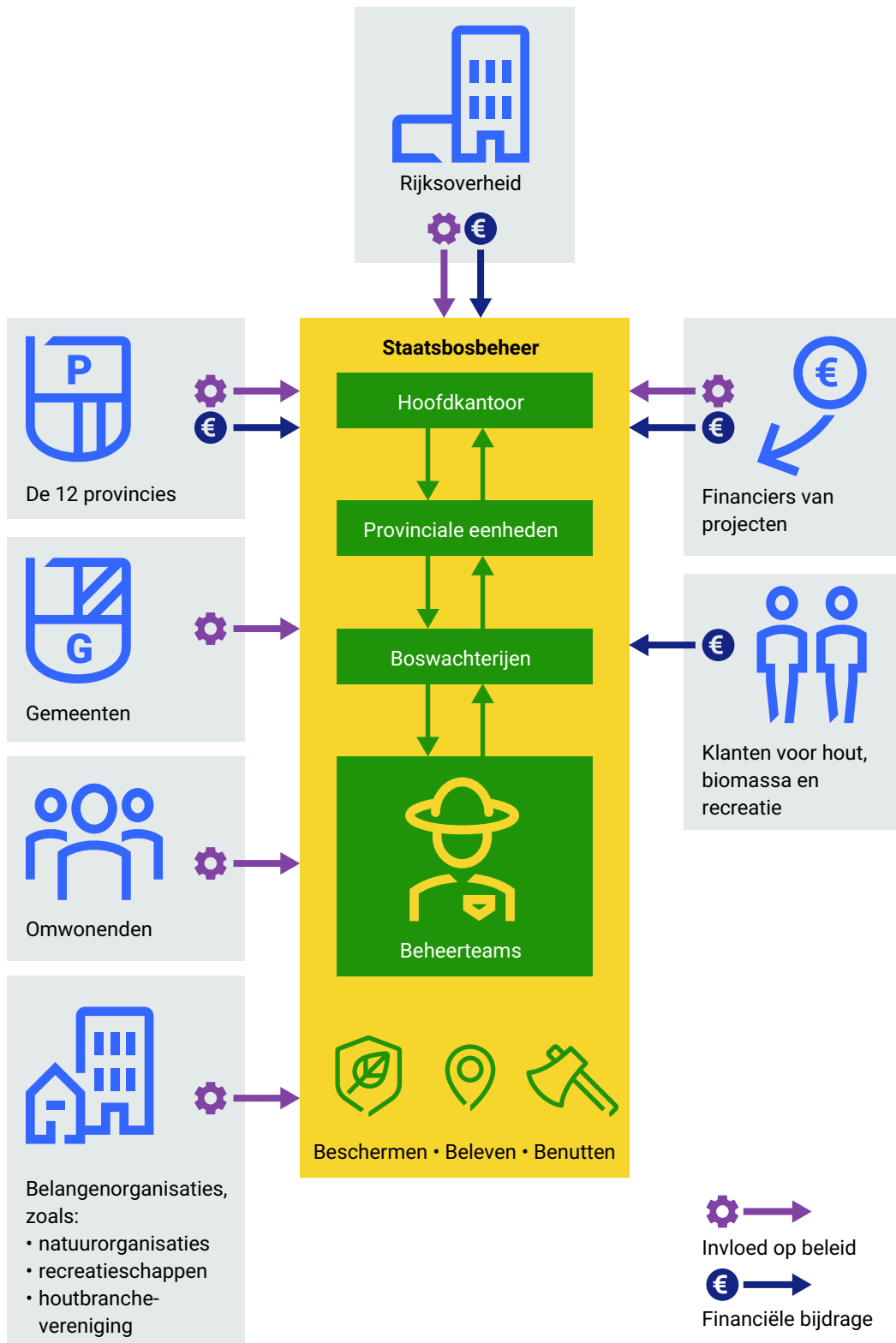
aantal bezoekers, de natuurbranden en financiën. Uit de verslagen blijkt niet dat er gesproken is over problemen zoals de achterblijvende verjonging van bossen.

In 2012 werd besloten om de voornaamste publieke taak van Staatsbosbeheer, het beheren van terreinen, te decentraliseren van het Rijk naar provincies. Dit besluit leidde tot een wijziging van de Wet Inrichting Landelijk Gebied. Het Natuurpact uit 2013 is de laatste stap naar decentralisatie van het Natuurbeleid. De middelen voor onder meer het beheer van terreinen door Staatsbosbeheer zijn daartoe overgeheveld van de begroting van LNV naar het Provinciefonds. Vanaf 2013 treden de verschillende provincies op als financier van het beheer van de terreinen van Staatsbosbeheer en maken zij hier met Staatsbosbeheer afspraken over.

De belangrijkste afwegingen voor een bepaald bos worden gemaakt door het beheerteam dat bestaat uit boswachters. Zij maken afwegingen over het bosbeheer binnen beheerlijnen van de organisatie Staatsbosbeheer. Daarnaast zijn er ook diverse betrokkenen buiten Staatsbosbeheer die invloed uitoefenen op het bosbeheer. Naast de Rijksoverheid en provincies moet Staatsbosbeheer rekening houden met belanghebbenden zoals omwonenden en klanten (houthandel, evenementen, excursies, e.d.), zie figuur 1.

Deze partijen hebben vaak tegengestelde belangen. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de provincie het meeste belang hecht aan de functie 'beschermen', de omwonenden vooral 'beleven' (recreatie) belangrijk vinden en het ministerie een bijdrage verwacht aan 'benutten' (de houtoogst). Het beheerteam moet een duurzame afweging maken van deze verschillende belangen. Meer over hun werkwijze zal worden beschreven in het volgende hoofdstuk.

Figuur 1 De omgeving van Staatsbosbeheer



4.3. Financiering en financiën van Staatsbosbeheer

4.3.1 Inkomsten en uitgaven

Omdat Staatsbosbeheer zowel met publieke (Rijksoverheid en provincies) als private partijen van doen heeft ontvangt zij geld vanuit verschillende partijen. Het bosbeheer door Staatsbosbeheer wordt voor een groot deel bekostigd door subsidies van provincies. Daarnaast ontvangt Staatsbosbeheer geld vanuit de Rijksbegroting voor de eigen organisatie en voor specifieke projecten. Ten slotte heeft Staatsbosbeheer inkomsten van derden en inkomsten uit de verkoop van hout en biomassa, recreatie, e.d. De bedrijfsopbrengsten staan in tabel 1.

Tabel 1 Bedrijfsopbrengsten 2021

Inkomsten	Opbrengst (x € 1.000)
Rijksbijdrage Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	28.225
Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) Provincies	69.100
Omzet projecten	56.164
Omzet recreatie	9.722
Omzet ingebruikgeving	22.000
Omzet houtverkoop en biomassa	23.499
Omzet overige producten	2.693
Omzet recreatieschappen	8.730
Overige opbrengsten	10.507
Totaal	230.639

Bron: jaarverslag Staatsbosbeheer 2021

De totale omzet van Staatsbosbeheer bedroeg in 2021 ruim € 230 miljoen. Hiervan is € 133 miljoen afkomstig uit eigen inkomsten, waaronder bijdragen van derden voor natuurherstelprojecten, de verkoop van hout, biomassa en andere producten, recreatie, verhuur en verpachting van terreinen aan ondernemers en particulieren. De bijdrage van de provincies via het Subsidiestelsel Natuur en Landschap was in 2021 € 69 miljoen (ongeveer een derde van de bedrijfsopbrengsten). De Rijksbijdrage bedroeg in 2021 € 28 miljoen (8,2 % van de bedrijfsopbrengsten). Dit is bedoeld voor de organisatiekosten en specifieke taken. Naast de vaste bedragen ontvangt Staatsbosbeheer ook projectbijdragen van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, met name opdrachten voor de uitvoering van natuurherstelprojecten (zie post omzet projecten).

De uitgaven van Staatsbosbeheer staan in tabel 2. Bij de inkomsten en uitgaven kan geen onderscheid gemaakt worden tussen uitgaven aan bos en uitgaven aan andere natuur.

Tabel 2 *Bedrijfslasten 2021*

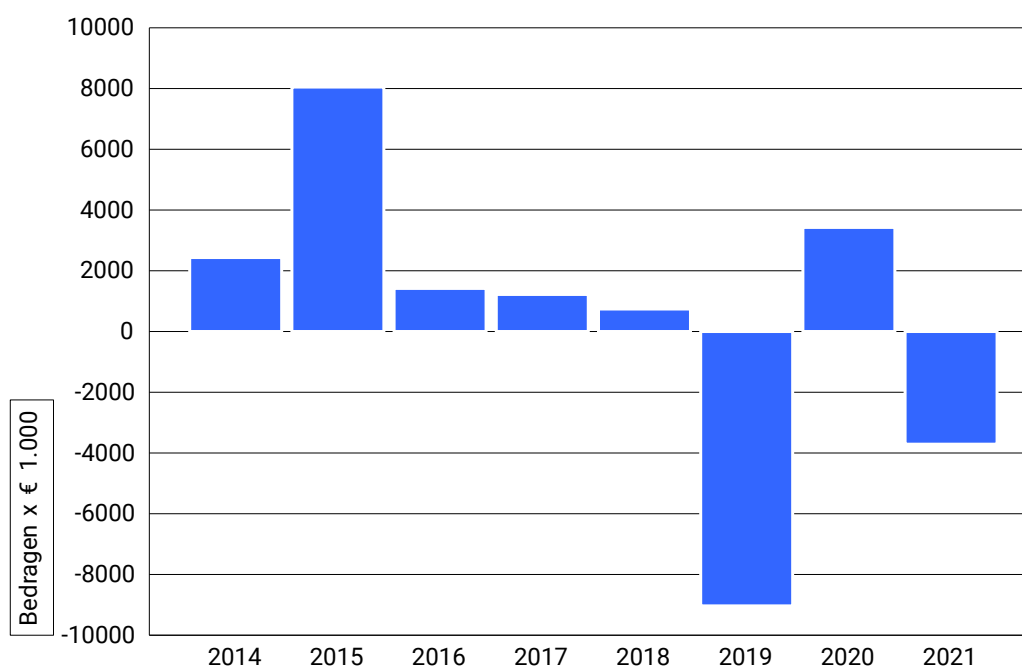
Uitgaven	Lasten (x € 1.000)
Kosten van grond en hulpstoffen	17.042
Kosten uitbesteed werk en andere externe kosten	123.011
Lonen en salarissen	66.846
Sociale lasten en pensioenpremies ⁵	19.979
Afschrijving (im)materiele activa	4.800
Overige waardeveranderingen van (im-)materiele vaste activa	-942
Overige bedrijfskosten	3.619
Totaal	234.355

Bron: jaarverslag Staatsbosbeheer 2021

Het boekjaar 2021 is afgesloten met een verlies van € 3,710 miljoen dat ten laste is gebracht van de reserves. De ontwikkeling van het financiële resultaat laat na een stabiele periode sinds 2019 een wat grilliger beeld zien (zie figuur 2).

Figuur 2 *Resultaat 2014 - 2021*

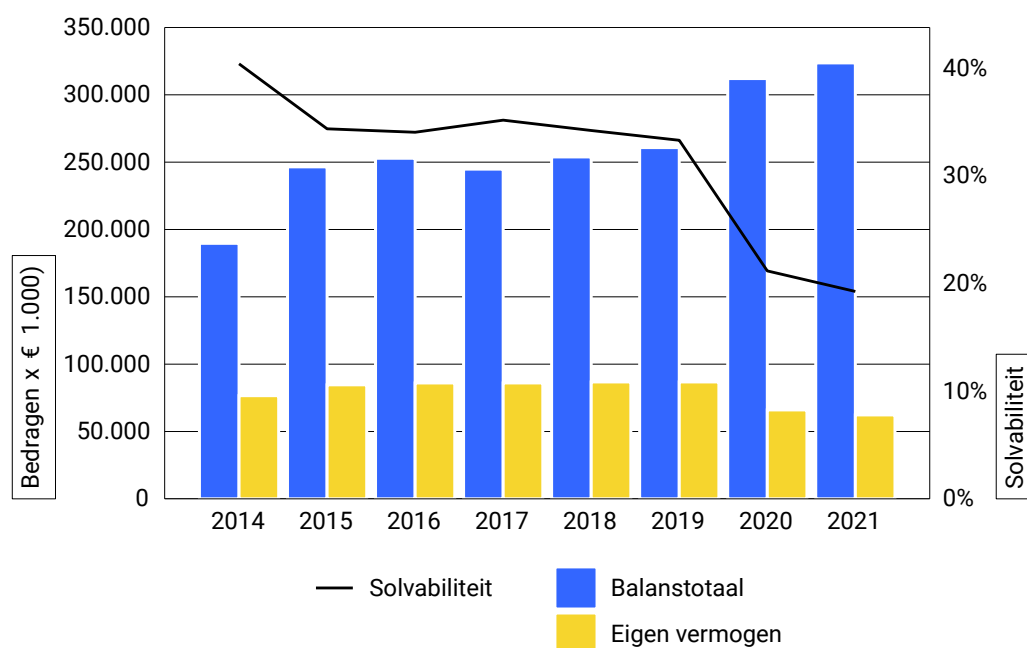
Resultaat verslagjaar



Vanwege haar status van zbo mag Staatsbosbeheer reserves vormen tot een door de minister vast te stellen maximum bedrag⁶. Een gebruikelijke indicator voor hoe goed Staatsbosbeheer in staat is om financiële klappen op te vangen is de solvabiliteit, dat wil zeggen de verhouding tussen eigen vermogen en het totaal vermogen. Deze staat sinds 2019 onder druk bij Staatsbosbeheer zoals figuur 3 toont.

Figuur 3 Solvabiliteit 2014 - 2021

Ontwikkeling solvabiliteit



De directie van Staatsbosbeheer schat in dat het in de toekomst, vanwege de marktomstandigheden en afnemend maatschappelijk draagvlak voor sommige activiteiten zoals houtoogst (inclusief biomassa) niet goed in staat is het eigen vermogen op te hogen.⁷ Een financiële claim voor meer geld uit de Rijksbegroting tot op heden niet ingewilligd.

4.3.2 Financiering door provincies en LNV

Voor het reguliere terreinbeheer ontvangt Staatsbosbeheer, net als andere natuurbeheerders, SNL-subsidie (Subsidiestelsel Natuur en Landschap) van de provincies. Via de SNL verlenen de provincies subsidie voor het behoud en de ontwikkeling van (agrarische) natuurgebieden en landschappen. Zij verlenen de subsidie aan natuurbeheerders die een natuurterrein beheren en openstellen voor publiek. De provincies hebben inzicht in het areaal en het beheertype. Naast

Europese en nationale wetgeving (zoals de Wet Natuurbeheer en de Kaderrichtlijn Water) vormt het provinciale Natuurbeheerplan het beleidskader voor de subsidie.

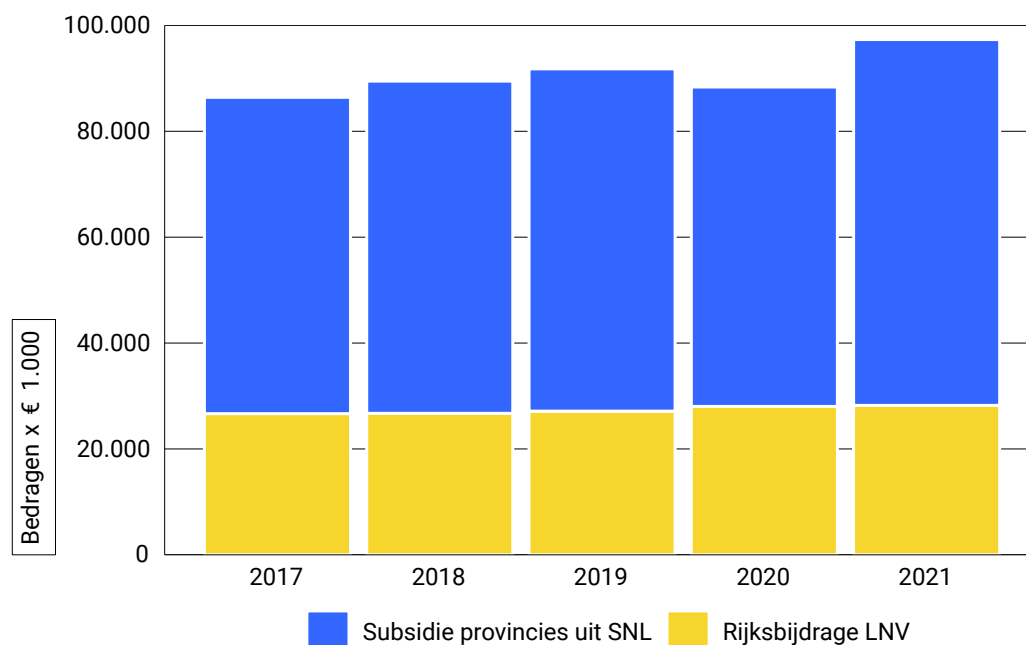
Het exploitatiesaldo per terrein bestaat uit de benodigde uitgaven voor beheer verminderd met inkomsten uit het betreffende terrein en vormt de basis voor de hoogte van de SNL subsidie. Deze bedragen worden jaarlijks aangepast voor prijsstijgingen. De vergoeding is recent verhoogd van 75% naar 84% van het exploitatiesaldo. Daarbij gaat het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit er vanuit dat het resterende bedrag via andere bronnen binnenkomt, zoals pacht, e.d. De standaardkostprijzen dekken alleen de kosten die direct voortkomen uit het beheer. Allerlei bijkomende kosten, zoals het opstellen van beheerplannen, communicatie met omwonenden en overleg met overheden zijn geen onderdeel van de standaardkostprijs.⁸ De beheerder dient zelf voor dekking van deze kosten te zorgen.

Staatsbosbeheer besteedt de SNL-subsidie om het bos in stand te houden. De provincies stellen geen voorwaarden aan de verdeling van het subsidiegeld; dit bepaalt Staatsbosbeheer zelf, ook worden geen concrete doelen bepaald. Omdat de SNL-subsidie een 'lump-sum' vergoeding betreft, gaan er geen specifieke prikkels uit van deze financiering.

Staatsbosbeheer ontvangt een rijksbijdrage van € 28 mln⁹. Dit is een bijdrage voor de personeelskosten, huisvestingskosten en andere organisatiekosten van Staatsbosbeheer die niet kunnen worden verhaald op andere opdrachtgevers en voor aanvullende rijksopdrachten. De Rijksbijdrage van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (en de SNL bijdragen van provincies) vertoonden een vrij stabiel verloop de afgelopen jaren, zie figuur 4.

Figuur 4 Bijdrage van Rijk en provincies

Overheidsbijdrage



Naast deze 'reguliere' geldstromen van de overheid ontvangt Staatsbosbeheer ook projectbijdragen van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Doorgaans betreft dit opdrachten voor de uitvoering van natuurherstelprojecten. In 2020 ontving Staatsbosbeheer € 38,4 mln. voor Natuurherstel maatregelen 2020-2021.

4.3.3 Overige financieringsbronnen

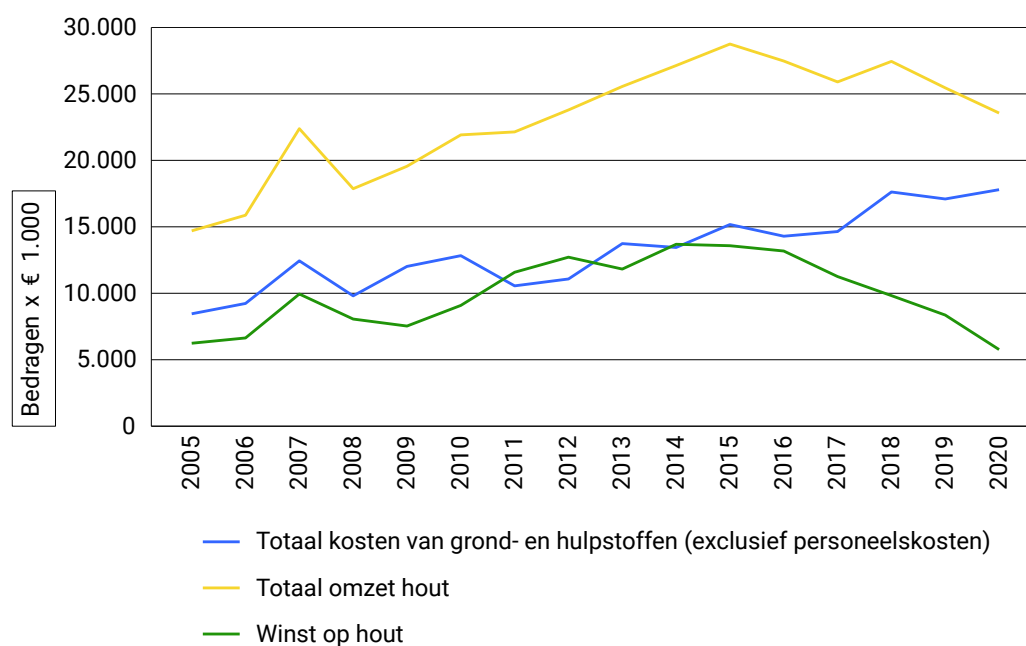
Een deel van de inkomsten van Staatsbosbeheer is afkomstig uit 'marktinkomsten' (private middelen). Hiertoe behoren de inkomsten uit recreatie, erfpacht, huur en particuliere bijdragen voor projecten. In de Evaluatie van Staatsbosbeheer (2018) wordt opgemerkt dat Staatsbosbeheer voor een overheidsorganisatie relatief veel eigen inkomsten heeft.

De omzet van de houtverkoop neemt af. Dit kan deels worden verklaard doordat er minder hout wordt geogst maar ook door de ontwikkeling van de houtprijs. Deze prijs daalt de laatste jaren voor het soort en de kwaliteit van het hout dat door Staatsbosbeheer wordt geogst en verkocht. Wel is er sprake van een hogere omzet van biomassa door een toename van het aanbod van hiervan. De lagere houtoogst en de toename van biomassa worden in het volgende hoofdstuk besproken.

De kosten van houtkap nemen toe door hogere eisen die aan het kappen worden gesteld (zie 5.3 voor meer hierover). De winst die Staatsbosbeheer maakte op het hout liet in de periode 2014-2020 daardoor een dalende ontwikkeling zien, zie figuur 5.

Figuur 5 De omzet, kosten en winst van houtverkoop door Staatsbosbeheer

Stijgende kosten van houtkap



4.3.4 Staatsbosbeheer: één organisatie, decentrale uitvoering

In de praktijk is het de boswachter die de afweging maakt tussen beschermen, beleven en benutten in zijn of haar bos. Als hij/zij besluit om beheermaatregelen zoals dunnen en verjongen uit te voeren of als hij/zij besluit dat beoogde beheermaatregelen niet of niet op tijd uitgevoerd kunnen worden ('achterstallig onderhoud'), dan heeft dit langetermijngevolgen. De gevolgen hiervan voor de kwaliteit van het bos zijn voor de boswachter duidelijk.

Staatsbosbeheer haalt de aandachtspunten voor het bosbeheer uit rapportages zoals monitoringrapportages, de Nederlandse bosinventarisatie, flora- en faunakaracteringen, recreatiebelevingsonderzoeken, uitkomsten van wetenschappelijke onderzoeken op specifieke terreinen, etc. Sommige bosbeheeraspecten hebben een plek in de reguliere (met name financiële) kwartaalrapportages waarop de directie van Staatsbosbeheer de sturing baseert, zoals de houtoogst. De beheeraspecten die hier geen structurele plek in krijgen worden op ad-hoc-basis mondeling dan wel schriftelijk gecommuniceerd vanuit de organisatie aan het management.

Om op centraal niveau te kunnen besturen, moet de directie van Staatsbosbeheer ook inzicht hebben in het lokale beheer, zoals in beheermaatregelen die níet zijn uitgevoerd en in de verwachte gevolgen daarvan. Deze langetermijngevolgen moeten worden vergeleken met landelijke doelen voor de gewenste leeftijdsverdeling van de bomen, de optimale staande houtvoorraad en de gewenste bijgroei. Dat is in de praktijk niet het geval; op centraal niveau ontbreekt het inzicht in niet-uitgevoerde beheermaatregelen en de langetermijngevolgen hiervan.

Staatsbosbeheer heeft als organisatie (op centraal niveau) geen inzicht in de gevolgen van het ‘achterstallig onderhoud’ op provinciaal of landelijk niveau. Daardoor is er op centraal niveau, bij de bestuurder van Staatsbosbeheer, geen inzicht in de relatie tussen de inzet van personeel en geld aan de ene kant en de kwaliteit van het bos op lange termijn aan de andere kant. Daardoor is het ook niet duidelijk in hoeverre de lokale keuzes van beheerteams uiteindelijk bijdragen aan de organisatiedoelen en prioriteiten voor beschermen, beleven en benutten.

Onderzoeksvraag: is er voldoende duidelijkheid over de uitgaven en resultaten van Staatsbosbeheer?

Geen inzicht in de resultaten van het bosbeheer

Er is op provinciaal en landelijk niveau voldoende inzicht in de financiële resultaten. Er is echter onvoldoende inzicht in de niet-financiële resultaten van het bosbeheer. Daarvoor is het bijvoorbeeld nodig dat er informatie is over de mate van verjonging en de beheermaatregelen die niet zijn uitgevoerd en de consequenties daarvan op lange termijn.

Het ontbreken van informatie op centraal niveau bemoeilijkt de communicatie met provincies en de minister voor Natuur en Stikstof over de voortgang van de beleidsuitvoering. Door het ontbreken van deze informatie kan Staatsbosbeheer geen keuzemogelijkheden voorleggen aan de provincies of aan de minister, als blijkt dat uitruil tussen verschillende doelen onvermijdelijk is. Dit is belangrijk met het oog op mogelijke spanning tussen de 3 doelen beschermen, beleven en benutten. Dit inzicht is ook van belang voor keuzes die gemaakt moeten worden als gevolg van onverwachte ontwikkelingen. Als bijvoorbeeld het toerisme (beleven) toeneemt door de coronapandemie en dit boswachters meer tijd kost, ligt het voor de hand dat andere beheeractiviteiten (voor beschermen en benutten) hieronder lijden.

De provincies zijn verantwoordelijk voor het beheren van terreinen en de financiering hiervan. Omdat Staatsbosbeheer hen geen keuzemogelijkheden voorlegt of informatie over 'achterstallig onderhoud' of onverwachte ontwikkelingen kunnen de provincies deze rol slechts beperkt vervullen.

De minister is verantwoordelijk voor het toezicht op de taakuitvoering door Staatsbosbeheer. De minister heeft onvoldoende informatie om goed toezicht te kunnen houden op Staatsbosbeheer. Er zijn geen gegevens waarmee de minister zelf een relatie kan leggen tussen de landelijke doelen, het werk van Staatsbosbeheer (taakuitvoering) en het budget. Zo ontbreekt bijvoorbeeld informatie over de beheermaatregelen die niet zijn uitgevoerd en de consequenties daarvan op lange termijn. Door het ontbreken van deze informatie kan de minister zich geen oordeel vormen over de doeltreffendheid of doelmatigheid van de uitvoering van de wettelijke taken van Staatsbosbeheer.

Onderzoeksvraag: maakt Staatsbosbeheer heldere afwegingen en besluiten met betrekking tot het bosbeheer?

Geen transparante afweging

De boswachter maakt voor zijn/haar bos een afweging tussen de verschillende doelen van duurzaam bosbeheer. Door het ontbreken van informatie op provinciaal of landelijk niveau kan Staatsbosbeheer geen keuzemogelijkheden voorleggen aan de provincies of aan de minister, als blijkt dat uitruil tussen verschillende doelen onvermijdelijk is. Hierdoor kunnen Staatsbosbeheer, de provincies en het Rijk geen transparante afweging maken.

5.

Bosbeheer in de praktijk

5.1 Bos beheren is bomen kappen

Het is belangrijk dat Staatsbosbeheer een zorgvuldige en expliciete afweging maakt tussen beschermen, beleven en benutten. Staatsbosbeheer laat deze afweging voor een belangrijk deel over aan de lokale beheerteams, omdat deze de benodigde kennis hebben over een specifiek gebied. Om de beheerteams hierbij te begeleiden, zet Staatsbosbeheer in op cursussen vakmanschap. Ook krijgen de beheerteams handvatten aangereikt in de Bosvisie van Staatsbosbeheer en via blesinstructies¹⁰ en beheerrichtlijnen, zoals bijvoorbeeld hoe dik een boom moet zijn voordat hij geschikt is voor de houtoogst.

Binnen de beheerrichtlijnen maakt het beheerteam de belangrijkste afwegingen voor een bepaald bos. Het team legt deze afwegingen vast in een beheerplan voor 6 jaar. Het beheerteam maakt ook de detailkeuzes. Zo wordt er gekozen of een boom kwaliteiten heeft voor beschermen, beleven of benutten en welk beheer wordt gevoerd voor andere elementen in het bos zoals open plekken, dood hout en de ontwikkeling van struik- en kruidlaag. Dit geldt ook voor de leeftijdsverdeling van het bos. De boswachter of het lokale beheerteam stelt deze vast op basis van kennis van het gebied en eigen oordeel.

Het beheerteam heeft verschillende instrumenten om het bos te beheren; aanplanten van jonge bomen, afrasteren tegen wildschade, bodembewerking en dergelijke. Het belangrijkste instrument met de grootste impact is het omkappen van bomen (Klingen 2020). Bomen kunnen om verschillende redenen worden gekapt. In onderstaand kader beschrijven we enkele redenen.

Vijf redenen voor het kappen van bomen

- Bij *verjongingskap* wordt boomsgewijs of tot maximaal 0,5 hectare gekapt. Wat overblijft zijn open plekken, deze worden beplant met jonge bomen of er vindt natuurlijke verjonging plaats.
- Bij *calamiteitenkap* is er vlaktegewijze omvorming (kap van bospercelen) als gevolg van calamiteiten. Denk hierbij aan storm of ziekten zoals essentaksterfte of de letterzetter.
- Bij *omvormingskap* is er vlaktegewijze omvorming van bos naar een ander type landschap (bijvoorbeeld heide, zandverstuiving of moeras).
- Bij een *dunning* wordt een aantal bomen gekapt. Hierdoor krijgen de bomen die blijven staan meer ruimte om groter en ouder te worden, krijgen jonge bomen meer kans en wordt de variatie bevorderd, zowel in soorten als in leeftijden.
- Bij *houtkap* worden er bomen gekapt ten behoeve van de houtoogst, dit is het feitelijk uit het bos halen van hout ten behoeve van de houtindustrie. Het tak- en tophout dat na de houtoogst overblijft kan (deels) gebruikt worden als biomassa.

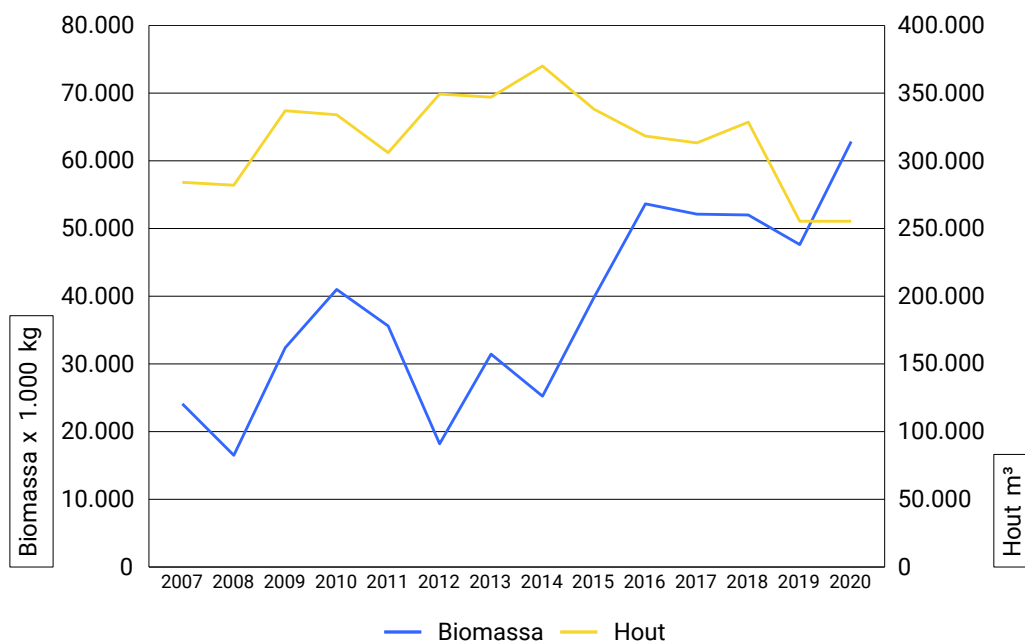
5.2 Afnemende houtoogst

Benutten verwijst naar 'het leveren van een bijdrage aan de productie van milieuvriendelijke en vernieuwbare grondstoffen, zoals hout' (Ministerie van OCW 2007, Ministerie van EZ, 2014). Doordat de productie van grondstoffen ook een taak is van Staatsbosbeheer, is zijn positie anders dan die van andere grote bosbeheerders zoals Natuurmonumenten.¹¹ Staatsbosbeheer is geen natuurbeschermingsorganisatie pur sang maar is eerder te karakteriseren als een groen nutsbedrijf (Ecorys, 2018).

Wij doen in ons onderzoek geen uitspraak over de eventuele spanning tussen de 3 functies beschermen, beleven en benutten. Uit ons onderzoek blijkt niet dat Staatsbosbeheer te veel bomen zou kappen. Staatsbosbeheer oogst niet meer dan de bijgroei. Ook hebben de decentralisatie en teruglopende overheidsfinanciering van het natuurbeheer (vanaf 2014) er niet toe geleid dat er extra bomen zijn gekapt, zie figuur 6. De decentralisatie in 2013 en de daarmee samenhangende budgetkorting hebben dus geen aanwijsbare invloed op de houtproductie. Integendeel zelfs, sinds 2014 vertoont de houtoogst van Staatsbosbeheer een dalende trend.

Figuur 6 De houtoogst van Staatsbosbeheer neemt af

Houtoogst Staatsbosbeheer



Volgens Staatsbosbeheer is een toename van de houtoogst ook niet mogelijk op korte termijn. De houtoogst van Staatsbosbeheer lijkt de komende jaren te dalen van ongeveer 300.000 m³ per jaar naar een advies-prognose van 200.000 m³. De ingebrachte blesgegevens gaan zelfs in de richting van 130.000 m³ per jaar (blessen is het aanbrengen van een markering op bomen, hieruit kan worden afgeleid welke en hoeveel bomen worden geoogst).

Onderzoeksvraag: kapt Staatsbosbeheer extra bomen om haar inkomsten te vergroten?

Er zijn geen financiële prikkels die aanzetten tot meer houtkap

Decentralisatie vanaf 2013 en de daarmee samenhangende budgetkorting hebben geen aanwijsbare invloed op de houtproductie. Een financiële prikkel die mogelijk zelfs leidt tot een lagere houtkap is dat de (steeds hogere) kosten van houtkap ten laste komen van het beheerteam die de houtkap uitvoert, terwijl de baten van de houtkap ten goede komen aan de provinciale eenheid van Staatsbosbeheer. Ook de recente afname van eigen vermogen en de solvabiliteit van Staatsbosbeheer (zie paragraaf 3.3) heeft niet geleid tot een toename van de houtoogst.

Naast hout van verkoopbare boomstammen (gemeten in m³) levert het bos ook biomassa (gemeten in kg) op. Biomassa is een verzamelnaam voor plantaardig en dierlijk materiaal die we als grondstof of energiebron gebruiken. Dat kan bijvoorbeeld snoeiafval zijn. Bij houtproductie worden planken uit de boom gezaagd. De restanten van de boom zoals tophout en takken kunnen gebruikt worden als biomassa. Er is sinds 2014 een toename van de biomassa (zie figuur 6). Staatsbosbeheer verklaart deze toename uit het oogsten van veel hout dat niet geschikt was voor de verkoop bij de laatste omvormingsprojecten in het kader van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) en uit het ruimen van veel zieke bomen (essentaksterfte). Dit hout is voor de verkoop onbruikbaar en is als biomassa verwerkt.

5.3 Oorzaken van de afnemende houtoogst

Afnemende houtoogst door ziekte, droogte en stormen

Een belangrijke oorzaak van de afnemende houtoogst zijn calamiteiten. Door calamiteiten zoals ziekte, droogte en stormen nam de bijgroei af. Omdat er niet meer wordt geoogst dan de bijgroei namen hierdoor de (toekomstige) oogstmogelijkheden af. Een voorbeeld: door de essentaksterfte werd 5% van het Nederlandse bos ziek, terwijl dit voor de houtproductie een belangrijke boomsoort is. Dit scheelde 5 tot 10% van het volume aan verkoopbaar hout (ongeveer 25.000 m³). Ook waren er 3 heel droge jaren waardoor de groei sterk verminderde. De bijgroei van de lariks is 36% minder, die van de Douglas 28%, die van de grove den 20% en van de loofbomen 5% tot 7%.¹² De droogte werkt nog langere tijd door.

Afnemende houtoogst door onderbezetting

Ook het bosbeheer zelf is oorzaak van de afnemende houtoogst. De afnemende houtoogst bij Staatsbosbeheer heeft volgens deze organisatie te maken met onderbezetting. "... We hebben te maken met een forse onderbezetting om het bosbeheer (in de hele keten van sturing) goed vorm te geven. Dat breekt ons nu op. Onvoldoende capaciteit om de oogst goed voor te bereiden, te begeleiden met de benodigde communicatie, en te begeleiden met de juiste sturing bij de uitvoering van de bleswerkzaamheden, en uit te voeren met medewerkers die voldoende ervaring hebben. Dit leidt ook tot lagere bles en oogst."¹³ Ook de Bosbeheer Advies Commissie adviseert om de capaciteit voor het bleswerk van de boswachters en de bosadviseurs te vergroten.¹⁴ Bij Staatsbosbeheer was er vooral in 2020 onderbezetting, van 110 fte, op een totale bezetting van 1.254. In 2021 is de onderbezetting verminderd tot 47 fte¹⁵, op een totale bezetting van 1.329.

Doordat niet alle werkzaamheden worden uitgevoerd staat ook de houtoogst op termijn onder druk, onder meer omdat het 'dunnen' en de 'verjongingskap' niet altijd uitgevoerd wordt. Als het dunnen niet wordt uitgevoerd krijgen bomen met veel potentie voor houtproductie te weinig ruimte om te groeien tot hun beoogde omvang. Uit de Landelijke bosinventarisaties 2007, 2014 en 2022 blijkt dat de bijgroei in het bos afneemt. Dit heeft uiteindelijk invloed op de houtoogst.

Afnemende houtoogst door financiële prikkels

Een andere reden voor de kleinere houtoogst bij Staatsbosbeheer zijn de financiële gevolgen van houtkap voor beheerteams. Houtkap kost veel tijd en geld (denk aan blessen en omwonenden te woord staan). Tijd en geld komen ten laste van het beheerteam waar de houtkap onder valt. Maar de baten van de houtkap komen ten goede aan de provinciale eenheid van Staatsbosbeheer. Deze eenheid verdeelt vervolgens dit geld. Hierdoor komen de baten van de houtoogst slechts voor een klein deel terug naar het beheerteam dat de bomen heeft geoogst. Kortom, er is voor het beheerteam geen financiële prikkel om veel hout te kappen.

Naar aanleiding van maatschappelijke discussie en het belang van kleinschalig bosbeheer¹⁶ zijn er bij Staatsbosbeheer steeds minder grote kapvlaktes. Een kapvlakte is een stuk bos waarvan de meeste bomen gekapt zijn. Bij Staatsbosbeheer zijn er sinds 2021 nauwelijks kapvlaktes groter dan 0,5 hectare. Dit heeft ook invloed op de kosten van de houtkap. Door selectiever en kleinschaliger te kappen moeten er per gekapte boom meer kosten worden gemaakt dan bij het kappen van grote en makkelijk bereikbare stukken bos. Eenheden van Staatsbosbeheer die aanlopen tegen onrendabele houtkap zijn zeer terughoudend om deze houtkap op te pakken.

Publieke opinie

Bij de afweging wel/niet kappen speelt ook de publieke opinie over bomenkap een belangrijke rol. Vooral omwonenden zijn vaak ongerust en stellen vraagtekens bij bomenkap, dit vereist veel uitleg door de boswachter. Vooral door de kritische houding van de omgeving en de financiële prikkels is het niet verwonderlijk dat tijd en geld investeren in houtkap geen prioriteit heeft voor de lokale beheerteams van Staatsbosbeheer.

Beperkte verjonging en scheve leeftijdsopbouw

De leeftijdsverdeling van de bomen is belangrijk voor de mogelijkheden van houtkap op de langere termijn. Op dit moment is de leeftijdsverdeling 'scheef', er zijn te weinig jonge bomen. Voor een juiste leeftijdsverdeling is voldoende verjonging van

het bos belangrijk. Verjonging kan daarom niet los worden gezien van houtoogst; gebrekkige verjonging zal uiteindelijk zorgen voor minder houtoogst in de toekomst.

Verjonging kan door het aanplanten van jonge bomen in nieuw bos of door verjonging van bestaand bos. Bij verjonging van bestaand bos kan sprake zijn van natuurlijke verjonging of het aanplanten van nieuwe bomen. Natuurlijke verjonging is goedkoop maar het aanplanten van nieuw bos kan soms nodig zijn als de natuurlijke verjonging niet de gewenste boomsoort oplevert.

Al in 2012 werd geconcludeerd dat er in het Nederlandse bos weinig verjonging is (Schoonderwoerd, 2012). De verjonging van bestaande bossen is beperkt (Oldenkamp, 2022). De snelheid waarmee nieuw bos aangeplant wordt, ligt op het laagste punt in de afgelopen 50 jaar. Ook de verjonging van bestaande bossen is beperkt.

De beperkte verjonging van het bos heeft diverse oorzaken. Eén hiervan is te weinig verjongingskap. De reguliere verjongingskap is op dit moment minder dan 0,2% van het areaal. Dit is laag ten opzichte van het referentiegetal: 1,0% van het areaal dat bosbeheertechnisch gezien gekapt zou moeten worden. Het achterwege blijven van verjongingskap (en dunnen) komt ook doordat de afgelopen jaren de niet-bosbeheertechnische argumenten een zwaardere rol zijn gaan spelen bij de afweging om bomen te kappen. De (kritische) publieke opinie over bomenkap is hiervoor al besproken. Een andere reden van de beperkte verjonging van het bos zijn de hoge kosten van verjonging in verhouding tot de overige beheerkosten. Het kost bijvoorbeeld veel tijd en geld om jonge aanplant te begeleiden naar een meer volwassen fase van een boom. De verjonging wordt ook beperkt door de hoge graasdruk, vooral van reeën, edelherten en wilde zwijnen; die eten graag de jonge aanplant. Het beschermen van de jonge aanplant tegen het wild in het bos vereist relatief dure maatregelen, zoals het plaatsen van een raster.

6.

Landelijke doelen

6.1 Rijksbeleid uitgevoerd door de provincies

Nederland heeft zich verplicht te voldoen aan internationale afspraken, zoals het VN-Klimaatakkoord van Parijs en de Europese Biodiversiteitsstrategie. Deze internationale afspraken hebben consequenties voor het bosbeheer. In de *landelijke Bossenstrategie* zijn landelijke doelen geformuleerd, deze Bossenstrategie zal worden besproken in paragraaf 6.3.

Het natuurbeleid is 1 januari 2014 gedecentraliseerd naar de provincies. De afspraken zijn verankerd in een wijziging van de Wet Inrichting Landelijk Gebied. Het Natuurpact uit 2013 is de laatste stap naar decentralisatie van het Natuurbeleid. De minister voor Natuur en Stikstof beschouwt zich sindsdien als stelselverantwoordelijk (Ministerie van LNV, 2022) voor het bosbeleid en voor het toezicht op de doelmatige en doeltreffende taakuitvoering door Staatsbosbeheer. Met het oog op haar verantwoordelijkheid moet de minister zich laten informeren over de resultaten van het beleid. Zijn die resultaten onvoldoende, dan moet ze bijsturen.

De minister heeft echter niet veel mogelijkheden om in te grijpen. Voor het bereiken van de beleidsdoelen is de minister voor Natuur en Stikstof afhankelijk van onder meer de provincies en Staatsbosbeheer. Met andere woorden: de minister heeft in het huidige stelsel maar weinig invloed op het bereiken van de landelijke doelen door provincies en Staatsbosbeheer.

6.2 Waarborgen voor goed bosbeheer

Het maken, het financieren en het uitvoeren van bosbeleid is bij verschillende partijen belegd. Daarom is het interessant om te kijken welke (inter)nationale waarborgen er gelden voor uitvoering van bosbeheer door deze partijen. De Wet Natuurbescherming en de gedragscode Soortenbescherming Bosbeheer bieden minimumstandaarden voor biodiversiteit ('beschermen'). Voor recreatie ('beleven') en de houtoogst ('benutten') hebben wij geen minimumstandaarden gevonden in de Wet Natuurbescherming. De FSC-standaard van de Raad voor Goed Bosbeheer (Forest Stewardship Council) stelt eisen over benutten zoals aan de aanwezige houtvoorraad in het bos en de omvang van de kapvlaktes waarover de beheerder zich kunnen verantwoorden. De FSC stelt echter geen normen voor beheerwerkzaamheden en eist slechts een strategie voor bosverjonging. De leeftijdsopbouw van het bos laat zien dat dit geen garantie biedt voor voldoende verjonging.

De provincies zijn verantwoordelijk voor de nadere invulling en uitvoering van het landelijke natuurbeleid. Ze maken daarbij hun eigen beleidskeuzes en leggen deze vast in provinciale natuurbeheerplannen en openstellingsbesluiten. Er zijn 12 Natuurbeheerplannen. De inzet van de provincies loopt sterk uiteen; natuurbeheer krijgt niet overal dezelfde prioriteit. Er zijn verschillen tussen de hoeveelheid geld die provincies uitgeven aan natuurbeleid (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2022) en uit ons onderzoek bleek dat ook niet alle provincies actief toezicht houden op de uitvoering van de herplantplicht.

Onderzoeksvraag: hoe weten we of bos duurzaam wordt beheerd en wat betekent dat eigenlijk?

Geen garantie voor duurzaam bosbeheer

Duurzaam bosbeheer betekent bij Staatsbosbeheer dat toekomstige generaties de bossen in dezelfde mate zouden moeten kunnen beschermen, beleven en benutten zoals dat nu ook het geval is.

De bestaande regelgeving biedt geen garantie voor duurzaam bosbeheer. Zo is er onvoldoende verjonging van het bos. Uit ons onderzoek blijkt dat niet alle provincies actief toezicht houden op de uitvoering van de herplantplicht.

6.3 Landelijke Bossenstrategie

Tussen 2000 en 2020 was er geen landelijk bosbeleid. Dit veranderde met de komst van de *landelijke Bossenstrategie* in 2020 (Ministerie van LNV en de gezamenlijke provincies, 2020). Een doel van deze strategie is bijdragen aan toekomstbestendige bossen en een duurzamer gebruik van bos en bomen. Het Rijk en de gezamenlijke provincies hebben deze strategie opgesteld naar aanleiding van het Klimaatakkoord van Parijs.

In de *landelijke Bossenstrategie* geven de minister en de gezamenlijke provincies aan wat hun streefbeeld is voor het bos in Nederland tot 2030:

1. 10% meer bos dan in 2020;
2. vitaler bos;
3. meer bomen buiten het bos;
4. lichte toename van de houtoogst;
5. meer recreatiemogelijkheden.

Wij hebben gekeken naar 2 van deze doelen: 10% meer bos en een lichte toename van de houtoogst. Deze doelen zullen waarschijnlijk niet worden gehaald.

6.3.1 Uitbreiding van het bos niet gerealiseerd

Tussen 1970 en 2013 groeide het bosoppervlak in Nederland van 325.706 hectare tot 375.912 hectare. Daarna is het bosoppervlak kleiner geworden. De *landelijke Bossenstrategie* (2020) streeft naar een toename van het bosoppervlak van 370.000 hectare naar 407.000 hectare in 2030 (Ministerie van LNV en de gezamenlijke provincies, 2020). Dit is 10% meer bosoppervlak in 10 jaar tijd (37.000 hectare). Deze *landelijke Bossenstrategie* heeft niet alleen betrekking op de bossen van Staatsbosbeheer maar op alle bossen in Nederland.

Staatsbosbeheer wil 5.000 ha bos realiseren op eigen terreinen. Wij verwachten dat Staatsbosbeheer hierin zal slagen. Toch verwachten wij dat de doelstelling van de *landelijke Bossenstrategie* om het bosoppervlak met 37.000 hectare uit te breiden niet zal worden gerealiseerd. Een reden is dat door omvormingskap en weinig bebossing de oppervlakte bos is afgenomen. Een andere reden is dat de uitbreiding buiten het Natuurnetwerk Nederland niet goed is geregeld. Dit zal hieronder worden toegelicht. Het uitgangspunt van de *landelijke Bossenstrategie* (370.000 hectare bos in 2020) was daarnaast misschien te positief. We lichten dit toe in bijlage 3, de methodologische verantwoording van ons onderzoek.

Omvormingskap en weinig bebossing

Na 2013 is het bosoppervlak gekrompen tot 363.801 hectare (Schelhaas, e.a., 2022). Er verdween meer bos dan dat er nieuw bos elders werd aangeplant. De belangrijkste reden dat er bos verdween is de 'omvormingskap'. Bij omvormingskap worden stukken bos gekapt om plaats te maken voor een nieuw soort landschap, zoals heide, zandverstuiving of moeras. In de periode 2013-2017 bestond die omvorming voor het grootste deel (64%) uit natuurmaatregelen, bijvoorbeeld omvorming naar open natuurtypen zoals heide en duinen. Andere redenen zijn bebouwing of wegeaanleg en omvorming van bos naar landbouw of grasland. Dit laatste komt door het aflopen van de regeling waarbij 30 tot 40 jaar geleden tijdelijke bossen zijn aangelegd op landbouwgronden, vooral in Groningen (Probos, 2019).

Ook ligt de snelheid waarmee nieuw bos aangeplant wordt nu op het laagste punt in de afgelopen 50 jaar.¹⁷ Zie tabel 3.

Tabel 3 Aangeplant nieuw bos per jaar

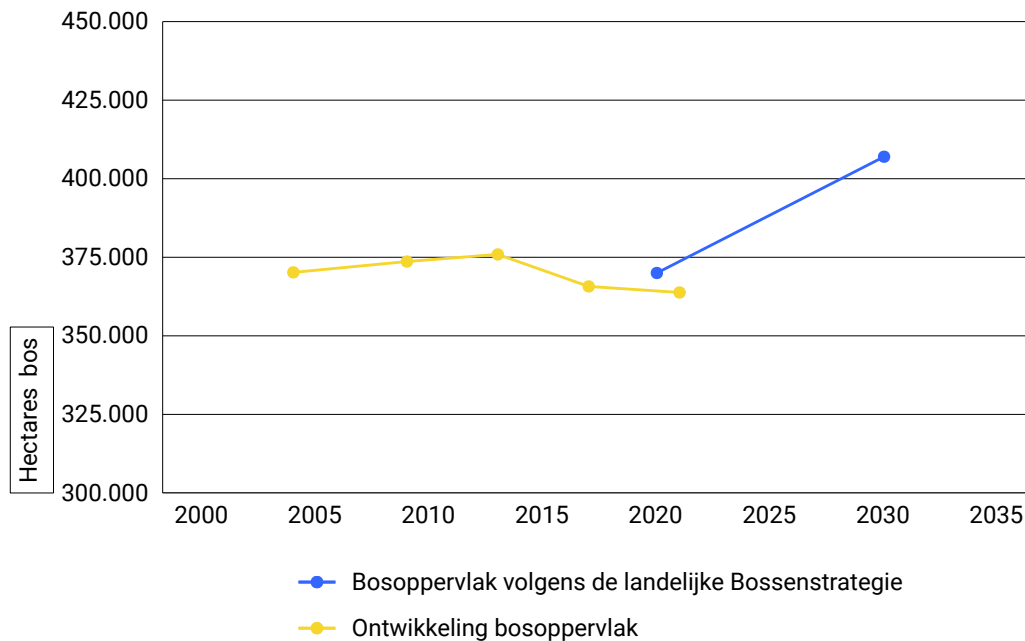
Periode	Hectare
1970 – 1990	3.695
1990 – 2004	2.565
2004 – 2009	3.205
2009 – 2013	3.889
2013 – 2017	2.238
2017 – 2021	1.806

Bron: Schelhaas, e.a. 2021.

Omdat het bosoppervlak de afgelopen jaren kleiner is geworden, en we inmiddels in 2022 leven, komt het doel van 407.000 hectare bos in 2030 nu neer op een toename van 11,9% in 8 jaar tijd (43.199 hectare). Zie figuur 7.

Figuur 7 Bosoppervlak in Nederland neemt af

Aantal hectares bos in Nederland



Uitbreiding buiten het Natuurnetwerk Nederland

De minister en de provincies verkennen nog hoe zij ruimtelijk en financieel invulling gaan geven aan de uitbreiding van het bosoppervlak. Het Rijk voorziet daarbij voor zichzelf “vooral een faciliterende rol, maar zal moeten bijsturen wanneer de gestelde doelen niet gehaald lijken te worden” (Ministerie van LNV, 2022). Het nieuwe bos kan gedeeltelijk worden gerealiseerd door dit aan te planten op het stelsel van bestaande en beoogde natuurgebieden ook wel aangeduid als het Natuurnetwerk Nederland. Een groot deel (19.000 hectare) van de uitbreiding van 37.000 hectare zal echter moeten plaats vinden buiten het Natuurnetwerk Nederland. Bij de uitbreiding buiten het Natuurnetwerk Nederland moet vooral worden gedacht aan de zogeheten overgangszones rond natuurgebieden en aan bosuitbreiding rond steden en dorpen. Uitbreiding van bossen hier is duurder omdat er eerst vaak kostbare grond moet worden aangekocht. De financiering van de uitbreiding buiten het Natuurnetwerk Nederland is nog niet geregeld.

Omdat de uitbreiding buiten het Natuurnetwerk Nederland nog niet is geregeld verwachten wij dat er voor de het volledig realiseren van de beoogde uitbreiding van de oppervlakte bos in Nederland bijgestuurd moet worden en aanvullende maatregelen nodig zijn.

6.3.2 Geen toename van de houtoogst

De totale houtoogst in Nederland is ongeveer 2,8 miljoen m³ rondhout per jaar (CBS, 2021), rondhout is een gevelde, gesnoeide, ongeschilde boom. Bijna de helft van dit hout komt uit het bos (Probos 2021), de rest komt van buiten het bos, zoals de bebouwde omgeving. In de *landelijke Bossenstrategie* staat dat de houtoogst 'licht' moet toenemen. Dit is onder andere van belang voor het duurzaam vastleggen van koolstof. Immers, CO₂ wordt in bossen in het hout vastgelegd als koolstof (C); bossen leggen daarmee een meerjarige voorraad aan. Na het kappen van de boom blijft de koolstof opgeslagen in houtproducten.

Zoals beschreven in paragraaf 4.2 neemt de houtoogst van Staatsbosbeheer af. Wij verwachten dat deze houtoogst een goede indicator is voor de houtoogst op landelijk niveau. Ten eerste omdat een groot deel van de houtoogst afkomstig is uit de bossen van Staatsbosbeheer. En ten tweede omdat andere bossen grotendeels te maken hebben met dezelfde redenen voor de kleinere houtoogst, zoals droogte. Het vervangen van naaldbomen door (inheemse) loofbomen en de scheve leeftijdsopbouw kunnen op termijn ook een negatieve invloed hebben op de houtoogst.

6.3.3 Decentrale uitvoering van de landelijke Bossenstrategie

De meeste provincies hebben de *landelijke Bossenstrategie* nog niet uitgewerkt, bijvoorbeeld in een provinciale bossenstrategie. Een mogelijke reden is het ontbreken van financiering van de uitbreiding buiten het Natuurnetwerk Nederland. Zolang de provinciale bossenstrategieën en financiering ontbreken is de beoogde uitbreiding van het bosoppervlak onwaarschijnlijk.

Ook blijkt uit ons onderzoek dat de provincies minder belang hechten aan de houtoogst dan de minister voor Natuur en Stikstof. In het beleid van de provincies is een hogere houtproductie geen doel, in tegenstelling tot het rijksbeleid. De provincies verwachten van Staatsbosbeheer vooral dat Staatsbosbeheer de bossen 'in stand houdt'. De provincies in ons onderzoek zijn tevreden over de uitvoering door Staatsbosbeheer.

Er is te weinig systematische informatie over de voortgang in de uitvoering van de *landelijke Bossenstrategie* (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2022). Een systeem om goede informatie te verzamelen, is nog niet opgezet. Ook andere informatiebronnen schieten hierin te kort.

Onderzoeksvraag: voldoet het bosbeheer door Staatsbosbeheer aan de doelstellingen van haar opdrachtgevers?

De werkwijze van Staatsbosbeheer komt grotendeels overeen met de beleidsdoelstellingen van haar opdrachtgevers

De provincies verwachten van Staatsbosbeheer vooral dat Staatsbosbeheer de bossen 'in stand houdt'. De provincies in ons onderzoek zijn tevreden over de uitvoering van deze taak door Staatsbosbeheer. Als bijdrage aan de *landelijke Bossenstrategie* wil Staatsbosbeheer 5.000 ha extra bos realiseren op eigen terreinen. Wij verwachten dat Staatsbosbeheer hierin zal slagen. Staatsbosbeheer draagt niet bij aan de lichte stijging van de houtkap maar de oorzaken hiervan liggen voor een belangrijk deel buiten de organisatie.

Twee doelen van de landelijke Bossenstrategie worden waarschijnlijk niet gehaald.

In dit onderzoek hebben wij gekeken naar 2 van deze doelen van de *landelijke Bossenstrategie*: 10% meer bos en een lichte toename van de houtoogst. Wij verwachten dat Staatsbosbeheer de uitbreiding van 5.000 hectare zal realiseren maar vooral de uitbreiding buiten het Natuurnetwerk Nederland verloopt minder voorspoedig. Hierdoor zal deze doelstelling waarschijnlijk niet worden gehaald. Ook de doelstelling om de houtoogst licht te laten toenemen zal waarschijnlijk niet worden gehaald. Dit baseren wij op cijfers over de houtoogst van Staatsbosbeheer.

7.

Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

Geen centraal inzicht in de resultaten van het bosbeheer

Er is op provinciaal en landelijk niveau voldoende inzicht in de financiële resultaten van het bosbeheer. Er is echter onvoldoende inzicht in de niet-financiële resultaten m.b.t. duurzaam bosbeheer, zoals de mate van verjonging en de beheermaatregelen die niet zijn uitgevoerd en de consequenties daarvan op lange termijn. Dit leidt tot een sturingsprobleem. Door het ontbreken van deze informatie kan Staatsbosbeheer geen alternatieven voorleggen aan de provincie of de minister wanneer er keuzes gemaakt moeten worden tussen verschillende doelen. Hierdoor kunnen ook lokale keuzes en ervaringen snel als illustratief voor het hele land worden gezien. Het is evenmin voor belangstellenden duidelijk of de lokale besluiten illustratief zijn voor een groter geheel of juist onderdeel zijn van afgewogen palet aan maatregelen. Op rijksniveau noch op provinciaal niveau kan zo'n beeld ontkracht of bevestigd worden. Mogelijk kan een totaalbeeld onrust voorkomen.

Geen transparante afweging

De boswachter maakt voor zijn/haar bos een professionele afweging tussen de verschillende doelen van duurzaam bosbeheer. Die verschillende keuzes op lokaal niveau moeten op landelijk niveau een gewenst resultaat opleveren, maar informatie hierover is op provinciaal en landelijk niveau onvolledig. Hierdoor kan Staatsbosbeheer geen keuzemogelijkheden voorleggen aan de provincies of aan de minister, als blijkt dat uitruil tussen verschillende doelen onvermijdelijk is. De provincies en het Rijk kunnen daardoor geen transparante afweging maken. We voegen hier aan toe dat betere informatie over de resultaten en een transparante

afweging geen verandering van gezagsverhoudingen impliceert maar wel resulteert in een verbetering van inzicht in de professionele keuzes en het gesprek erover.

Geen financiële prikkels die aanzetten tot meer houtkap

Decentralisatie van rijk naar provincies en een kleiner budget hebben geen aanwijsbare invloed op de houtproductie. Een financiële prikkel die mogelijk zelfs leidt tot een lagere houtkap is dat de kosten van houtkap ten laste komen van het beheerteam dat de houtkap uitvoert, terwijl de baten van de houtkap ten goede komen aan de provinciale eenheid van Staatsbosbeheer.

Geen garantie voor duurzaam bosbeheer

De bestaande regelgeving biedt geen garantie voor duurzaam bosbeheer. Zo is er onvoldoende verjonging van het bos. We wijzen er ook op dat niet alle provincies actief toezicht houden op de uitvoering van de herplantplicht. De minister en de provincies hebben te weinig informatie om bij te sturen of om goed toezicht te kunnen houden op Staatsbosbeheer.

De werkwijze van Staatsbosbeheer komt grotendeels overeen met de doelstellingen van haar opdrachtgevers. De provincies verwachten van Staatsbosbeheer vooral dat Staatsbosbeheer de bossen 'in stand houdt'. De provincies in ons onderzoek zijn tevreden over de uitvoering van deze taak door Staatsbosbeheer. Als bijdrage aan de *landelijke Bossenstrategie* wil Staatsbosbeheer 5.000 ha extra bos realiseren op eigen terreinen. Wij verwachten dat Staatsbosbeheer hierin zal slagen. Staatsbosbeheer draagt niet bij aan de lichte stijging van de houtkap maar de oorzaken hiervan liggen voor een belangrijk deel buiten de organisatie.

Twee doelen van de *landelijke Bossenstrategie* worden waarschijnlijk niet gehaald. In dit onderzoek hebben wij gekeken naar 2 van de doelen van de *landelijke Bossenstrategie*: 10% meer bos en een lichte toename van de houtoogst. Wij verwachten dat Staatsbosbeheer de uitbreiding van 5.000 hectare zal realiseren maar vooral de uitbreiding buiten het Natuurnetwerk Nederland verloopt minder voorspoedig. Hierdoor zal deze doelstelling waarschijnlijk niet worden gehaald. Ook de doelstelling om de houtoogst licht te laten toenemen zal waarschijnlijk niet worden gehaald. Dit baseren wij op de cijfers over houtoogst van Staatsbosbeheer.

7.2 Aanbevelingen

Wij bevelen de directeur van Staatsbosbeheer aan om op centraal niveau informatie te verzamelen die inzicht biedt in de relatie tussen de inzet van personeel en geld

aan de ene kant en de kwaliteit van het bos op lange termijn aan de andere kant. Deze informatie is waarschijnlijk al beschikbaar in de organisatie op decentraal niveau. Dit betreft onder andere informatie over de effecten van maatregelen maar ook de gevolgen van beheermaatregelen die niet zijn uitgevoerd. Op basis van deze informatie wordt (eerder) duidelijk of en in hoeverre het bosbeheer afwijkt van provincie- of rijksbeleid. Het geeft inzicht in de haalbaarheid van die doelstellingen, waarmee de directie van Staatsbosbeheer en de minister voor Natuur en Stikstof kunnen bijsturen en het landelijk debat over bosbeleid meer op basis van feiten kan worden gevoerd. Ook kan Staatsbosbeheer op basis van deze informatie keuzemogelijkheden voorleggen aan de provincies, als blijkt dat uitruil tussen verschillende doelen onvermijdelijk is.

Twee doelstellingen van de *landelijke Bossenstrategie* worden waarschijnlijk niet gehaald. De minister heeft thans beperkte mogelijkheden om de uitvoering van het beleid bij te sturen. Ze kan provincies aanspreken op hun verantwoordelijkheid de afspraken uit de *landelijke Bossenstrategie* na te komen. Wij bevelen de minister daarom aan:

1. met Staatsbosbeheer af te spreken welke informatie Staatsbosbeheer levert over bosbeheer, zoals beheermaatregelen die niet zijn uitgevoerd en de consequenties daarvan op lange termijn;
Daarnaast dient de minister met provincies af te spreken welke informatie zij aanleveren over onderdelen van bosbeheer die bijdragen aan het bereiken van landelijke doelstellingen, zoals de uitbreiding van het bosoppervlak en de leeftijdsopbouw van het bos. Deze informatie moet eenduidig en vergelijkbaar worden verzameld;
2. aanvullend hierop, specifieke afspraken te maken met provincies en grote bosbeheerders (waaronder Staatsbosbeheer) over hun concrete bijdrage aan het bereiken van de landelijke doelstellingen.

De aanbevelingen 1 en 2 gaan over nadere afspraken. Mogelijk volstaan nadere afspraken niet en is er meer nodig. Vandaar dat de 3^e aanbeveling als volgt luidt:

3. de verhouding tussen doelen, bevoegdheden en instrumenten te monitoren bij het ontwerpen en implementeren van landelijk bosbeleid.

8. Reacties minister voor Natuur en Stikstof en Staatsbosbeheer en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister voor Natuur en Stikstof en de directeur van Staatsbosbeheer hebben gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we de samengevatte reacties weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl.

8.1 Reactie minister voor Natuur en Stikstof

De minister wijst er op dat de uitvoering van het natuurbeleid in 2013 is gedecentraliseerd. Staatsbosbeheer hoeft niet verder te gaan in zijn actieve informatievoorziening aan de provincies dan waar hij zich in subsidieovereenkomsten toe vastlegt. De minister kan zich vinden in de suggestie om met Staatsbosbeheer nadere afspraken te maken over het periodiek leveren van informatie over de uitvoering van de wettelijke taken.

Signalen dat er niet altijd goed toezicht wordt gehouden op de herplantplicht neemt de minister serieus. Hoe een boseigenaar binnen de grenzen van de wet zijn of haar bos beheert, is echter aan de eigenaar. De minister wijst er op dat het desondanks, blijkens de dit jaar uitgebrachte Nederlandse Bosinventarisatie, wel degelijk positief gesteld is met veel aspecten die onder duurzaam bosbeheer vallen. Achterblijvende verjonging kan als actieve beheer keuze worden ingezet om het bos ouder te laten worden en voor meer natuurlijke dynamiek te zorgen.

De minister bevestigt dat bij de totstandkoming van de strategie, nog niet alle doelen gekoppeld waren aan concrete budgetten. Voor 19.000 hectare nieuw bos geldt dat deze wordt opgenomen als doelstelling van het Nationaal Programma landelijk

gebied (NPLG). Daarmee is het mogelijk voor provincies om in hun gebiedsplannen ook deze 19.000 hectare te realiseren.

De afgelopen twee jaar heeft het ministerie in samenwerking met de provincies gewerkt aan een monitoringssystematiek.

8.2 Reactie Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer is blij met de conclusies dat er geen financiële prikkels zijn die leiden tot meer houtkap en dat de werkwijze van Staatsbosbeheer grotendeels overeenkomt met de doelstellingen van zijn opdrachtgevers. Staatsbosbeheer herkent onze conclusie dat de verjonging van het Nederlandse bos achterloopt. Volgens Staatsbosbeheer zegt dit echter weinig over de kwaliteit van duurzaam bosbeheer.

Over de conclusie dat centraal inzicht ontbreekt in de resultaten van het bosbeheer merkt Staatsbosbeheer op dat deze conclusie moet worden gezien in het licht van een gedecentraliseerd bos- en natuurbeleid, de doelen en criteria van provincies zijn leidend. Op basis van de rapportages aan provincies is er ook op centraal niveau een overzicht beschikbaar.

Staatsbosbeheer benadrukt dat het duiden van effecten van niet-uitgevoerde maatregelen erg lastig is. Per jaar is er echter een goed inzicht in welke maatregelen wel en niet zijn uitgevoerd, maar over een lange periode wordt dit niet geaggregeerd tot een totaaloverzicht. Wel heeft Staatsbosbeheer een goed inzicht in de ontwikkeling van zijn bossen.

Staatsbosbeheer pakt de volgende punten op:

1. Staatsbosbeheer versterkt de landelijke sturing op bosverjonging.
2. Staatsbosbeheer rapporteert en communiceert intensiever over de resultaten van het bosbeheer naar rijksoverheid, provincies en de maatschappelijke omgeving.

8.3 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer vindt het positief dat de minister meer informatie op (landelijk) organisatieniveau van Staatsbosbeheer wil ontvangen en gebruiken voor het monitoren van de ontwikkeling en functievervulling van de bossen. Dit sluit aan bij de toezegging van Staatsbosbeheer om de resultaten van het bosbeheer

intensiever te communiceren. Staatsbosbeheer beschikt weliswaar over veel gegevens, alleen nog niet op geaggregeerd, landelijk niveau.

We zien in zowel de reactie van de minister als Staatsbosbeheer een vaker voorkomend argument terugkomen, namelijk dat na decentralisatie van taken dan wel de uitvoering van taken, het centraal verzamelen van informatie niet nodig of zelfs niet wenselijk zou zijn. Dit is een veel voorkomend misverstand dat op veel beleidsterreinen voorkomt. Het heeft tot gevolg dat er op landelijk niveau geen overzicht is, en belangrijker dat regio's, provincies of gemeenten zich niet met elkaar kunnen vergelijken. Informatievergaring wordt dan ook nog wel eens gelijk gesteld met 'bevoegdheden overhevelen'. Terwijl we niets meer en vooral niets minder bedoelen dan inzicht verkrijgen en lerend vermogen ontwikkelen.

Sinds 2020 zijn er met de komst van de *landelijke Bossenstrategie* bovendien landelijke doelstellingen. Dit dient gevolgen te hebben voor de informatievoorziening op geaggregeerd, landelijk niveau. Het is belangrijk dat de voortgang van de *landelijke Bossenstrategie* kan worden gevolgd opdat er eventueel tijdig bijgestuurd kan worden als doelstellingen niet lijken te worden gehaald. Wij vragen het parlement de ontwikkeling van de monitoringssystematiek door de minister en de provincies met aandacht te volgen.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht aanbevelingen en reactie

Conclusie	Aanbeveling	Toezegging
Staatsbosbeheer heeft op landelijk niveau onvoldoende informatie op provinciaal of landelijk niveau.	Wij bevelen Staatsbosbeheer aan om op centraal niveau informatie te verzamelen die inzicht biedt in de relatie tussen de inzet van personeel en geld aan de ene kant en de langetermijnevolgen aan de andere kant.	Staatsbosbeheer rapporteert en communiceert intensiever over de resultaten van het bosbeheer naar rijksoverheid, provincies en de maatschappelijke omgeving. <hr/> Staatsbosbeheer versterkt de landelijke sturing op bosverjonging
Er is onvoldoende inzicht in de resultaten van het bosbeheer.	De minister dient met provincies af te spreken welke informatie zij aanleveren over onderdelen van bosbeheer die bijdragen aan het bereiken van landelijke doelstellingen. <hr/> De minister dient met Staatsbosbeheer af te spreken welke informatie Staatsbosbeheer levert over bosbeheer.	Vanaf 2023 zal aan een monitorings-systematiek voor de landelijke doelen invulling wordt gegeven. <hr/> De minister zal met Staatsbosbeheer nadere afspraken maken over het periodiek leveren van informatie over de uitvoering van de wettelijke taken. Dit betreft dan niet zozeer het bosbeheer als wel de ontwikkeling en functie-ervulling van de bossen bij Staatsbosbeheer.

Conclusie	Aanbeveling	Toezegging
<p>In de <i>landelijke Bossenstrategie</i> staan 2 doelen die waarschijnlijk niet worden gehaald: vergroten van het bosoppervlak en een grotere houtoogst.</p>	<p>De minister dient te zorgen voor een goede verhouding tussen doelen, bevoegdheden en instrumenten.</p>	<p>Voor 19.000 hectare nieuw bos geldt dat deze wordt opgenomen als doelstelling van het Nationaal Programma landelijk gebied (NPLG). Daarmee is het mogelijk voor provincies om in hun gebiedsplannen ook deze 19.000 hectare te realiseren. Daarbij is wel van belang dat er slimme combinaties worden gemaakt, onder meer met de VHR doelstellingen, de klimaatdoelstellingen, maar ook met opgaven rondom waterkwaliteit.</p>
	<p>De minister dient specifieke afspraken te maken met individuele provincies en grote bosbeheerders over hun bijdrage aan het bereiken van de landelijke doelstellingen.</p>	<p>Het maken van afspraken met provincies en TBO's over hun concrete bijdrage aan het bereiken van de landelijke doelstellingen, zal via het NPLG trapsgewijs worden georganiseerd.</p>

Bijlage 2 Literatuur

CBS (2021). *Monitor Duurzame Agro-grondstoffen 2021*.

(<https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2021/monitor-duurzame-agro-grondstoffen-2021/4-hout>, geraadpleegd 25 april 2022).

Ecorys (2018). *Evaluatie Staatsbosbeheer – Eindrapportage*.

European commission, (2021). *New EU Forest Strategy for 2030*.

Ministerie van EZK & IPO (2013). *Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland*. Den Haag.

Ministerie van LNV (2019). *Natuurbeleid, Voortgang Natura 2000, brief van de minister van Landbouw, natuur en voedselkwaliteit*, 20 mei 2019. Tweede Kamer 33576/32670, nr. 163.

Ministerie van LNV en de gezamenlijke provincies (2020). *Bos voor de toekomst - Uitwerking ambities en doelen landelijke Bossenstrategie en beleidsagenda 2030*.

Ministerie van LNV (2022). *Introductiedossier Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Introductiedossier Kennismaking beleidsdossiers ministerie van LNV*.

Ministerie van OCW (2007). *Besluit vaststelling selectielijst neerslag handelingen beleidsterrein Natuur- en landschapsbeheer vanaf 1998 (Staatsbosbeheer)*.

L. Oldenkamp. *Bos 2.0: meer houtaanwas en meer vastlegging van CO 2 in ecologisch proces*. In: *Vakblad natuur bos landschap*, maart 2022, #183.

Planbureau voor de Leefomgeving (2020). *Lerende evaluatie van het natuurpact 2020 – Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij*.

Probos. Factsheet Stand van Zaken bos in Nederland voor de werkbijeenkomsten Bossenstrategie op 20 en 22 november 2019.

Probos. *Wat doen we met Nederlands hout? Bosberichten 2021 #3*.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2022). *Natuurinclusief Nederland – Natuur overal en voor iedereen*.

S. Klingen (2020). *Twaalf boslessen voor inzicht in bosbeheer*.

M.J. Schelhaas, e.a. (WUR). *Het Nederlandse bos op de kaart*. In: *Vakblad natuur, bos en landschap*, november 2021.

M.J. Schelhaas, e.a. (WUR). *Zevende Nederlandse Bosinventarisatie – Methoden en resultaten*, juli 2022.

H. Schoonderwoerd. *Kap en verjonging in het Nederlandse bos*. In: *Vakblad natuur, bos en landschap*, december 2012.

Staatsbosbeheer (2015). *'Groeiende toekomst – De bosvisie van Staatsbosbeheer'*.

Bijlage 3 Methodologische verantwoording

De doelstelling van dit onderzoek is meer zekerheid te geven over de duurzaamheid van het bosbeheer door Staatsbosbeheer. Hiertoe behoren het inzicht in de organisatie, in de besluitvorming en in de resultaten van Staatsbosbeheer evenals de wettelijke regels en kaders waarbinnen Staatsbosbeheer werkt. Het resultaat is geen oordeel over de duurzaamheid van het bosbeheer of van de houtproductie maar wel uitspraken over de werkwijze en informatievoorziening hierover. Ook hebben we het bosbeheer door Staatsbosbeheer als zbo en grootste beheerder van bos in Nederland getoetst aan de ambities van één van haar belangrijkste opdrachtgevers, de Rijksoverheid. In het bijzonder keken we daarbij naar realisatie van 2 doelen van de *landelijke Bossenstrategie*: 10% meer bos vóór 2030 en een lichte toename van de houtoogst.

Voor dit rapport hebben wij informatie verzameld over de inkomsten en uitgaven van Staatsbosbeheer plus aanvullende financiële informatie over de houtkap, de wet- en regelgeving voor duurzaam bosbeheer, afspraken tussen Staatsbosbeheer, het Rijk en provincies over duurzaam bosbeheer en hoe het toezicht is georganiseerd. Ook hebben wij informatie verzameld over de financiële prikkels voor Staatsbosbeheer en hoe de organisatie de afweging maakt tussen duurzaamheid en financiële belangen.

We hebben de informatie voor dit rapport voor het merendeel verzameld via interviews, veldbezoeken en documentenanalyse. Daarnaast hebben we data opgevraagd over de houtkap door Staatsbosbeheer.

Interviews

Wij hebben interviews gevoerd met:

- de waarnemend directeur Natuur en medewerkers van het Ministerie van LNV;
- de directieleden, de programmadirecteur en medewerkers van Staatsbosbeheer;
- medewerkers van de provincies Gelderland, Drenthe en Noord-Brabant;
- deskundigen van onder meer de universiteit Wageningen, Staro, Probos, AVIH, RVO en FSC-Nederland;
- een actiegroep, enkele gepensioneerde boswachters, een oud-inspecteur, een oud-hoofd Staatsbosbeheer en een oud-hoofd Natuurmonumenten.

Veldbezoeken

Wij hebben in 4 boswachterijen in 3 provincies (Gelderland, Drenthe en Noord-Brabant) veldbezoeken uitgevoerd. Hier hebben wij de beheerteams gesproken en de

uitvoering van het beleid in de praktijk bekeken. De boswachters gaven ook een presentatie van de ontwikkelingen in het bos.

Documentenanalyse

Wij hebben bij het Ministerie van LNV en bij Staatsbosbeheer een groot aantal documenten opgevraagd. Bij Staatsbosbeheer hebben wij ook cijfers opgevraagd over de inkomsten, uitgaven, formatie, bezetting en omvang (in m³) van de houtkap.

Informatie bosoppervlak

De afmetingen van het bosoppervlak in de landelijke bosinventarisatie wijken af van de cijfers van het CBS die tot 2015 beschikbaar zijn. Als we uitgaan van de CBS-cijfers, is het waarschijnlijk dat het bosoppervlak meer moet toenemen om het doel van 407.000 hectare in 2030 te bereiken. Ook als we kijken naar de nationale bosinventarisatie, zien we dat de uitgangspunten van de *landelijke Bossenstrategie* (2020) mogelijk te positief zijn. Immers, al in 2017 was het bosoppervlak kleiner dan 370.000 hectare. Hierbij moet worden aangetekend dat het moeilijk is het exacte bosoppervlak te bepalen, omdat het bijvoorbeeld onduidelijk is of gekapt bos wel bos blijft, of dat heideterrein met spontane verjonging gekapt gaat worden.

Bijlage 4 Eindnoten

1. Bijvoorbeeld: <https://www.tubantia.nl/hellendoorn/protest-tegen-rucksichtslos-bomen-kappen-in-hellendoorn-hier-zijn-wel-twintig-bomen-platgegaan~a9cd3762/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.nl%2F> en <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5286668/actievoerders-autofabriek-nedcar-bos-bezet-overeenstemming> (geraadpleegd 9 maart 2022).
2. Bijvoorbeeld de *motie Van Veldhoven* c.s., Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 30 196, nr. 530 en de 10 moties over bosbeleid die in het debat met de minister van LNV op 21 april 2021 werden ingediend:
<https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvi5epmj1ey0/vli5v5ds58wk>
3. <http://www.langlevehetbos.nl/toolbox/kernwetenswaardigheden/nederland-krijgt-steeds-meer-bos/> (geraadpleegd 8 augustus 2022).
4. *Missie Staatsbosbeheer, Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer* (1997) en *Groeiende toekomst – de bosvisie van Staatsbosbeheer* (2015).
5. Sociale lasten en pensioenpremies zijn ook loonkosten. In het jaarverslag van Staatsbosbeheer worden deze echter apart vermeld, deze classificatie volgen wij hier.
6. Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer, artikel 18, lid 4.
7. Staatsbosbeheer (2021) *Brief aan de Auditcommissie, betreft Solvabiliteit-Eigen vermogenspositie Staatsbosbeheer*, bijlage 3.4 AC 1 sept. 2021 v. 1.0, 27-8-2021
8. LNV, 23 november 2021, *Verzamelbrief over de voortgang van enkele onderwerpen en de uitvoering van enkele moties en toezeggingen*.
9. TK 2021-2022, 35925 XIV, Nr.1 'Vaststelling van de begrotingsstaat/staten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2022'.
10. In de praktijk wordt het bleswerk vaak uitgevoerd door iemand anders dan de beheerder. Dit betekent dat de beheerder aan de blesser moet uitleggen wat er in het bos moet gebeuren. Hij doet dit door middel van een blesinstructie.
11. *Verzelfstandiging van Staatsbosbeheer (Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer, Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, TK 24622, nr. 3.
12. Cover bij stukken ter bespreking in het Directieteam (datum onbekend) en interview Staatsbosbeheer 14 februari 2022.
13. Herman Brink en Harrie Hekhuis, 29 oktober 2021. *Notitie Verklaring en advies voor lage verwachte houtoogst voor 2022*.
14. Bosbeheer Advies Commissie, advies BAC 21-1, datum onbekend.
15. Op basis van e-mail van Staatsbosbeheer aan de Algemene Rekenkamer van 7 juni 2022.

16. TK 2020-2021, 33576, Nr. 221 *Natuurbeleid*, Brief van de minister van landbouw, natuur en voedselkwaliteit, 5 februari 2021.
17. <https://www.wur.nl/nl/onderzoek-resultaten/onderzoeksinstituten/environmental-research/show-wenr/weer-minder-bos-in-nederland-trend-aan-het-ombuigen.htm> (geraadpleegd 9 maart 2022).

Algemene Rekenkamer
Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 2 december
2022. Dit document is op
6 december 2022 aangeboden
aan de Tweede Kamer.

Foto: ANP/Jelte van Geest

Den Haag, december 2022